



Assemblée générale

Distr. générale
22 octobre 2021
Français
Original : anglais

Soixante-seizième session

Point 74 (c) de l'ordre du jour

**Promotion et protection des droits humains :
situations relatives aux droits humains et rapports
des rapporteurs et représentants spéciaux**

Situation des droits humains 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 présenté par le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Michael Lynk, en application de la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme.

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



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

Résumé

Le présent rapport est le sixième 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 a été établi principalement à partir d'informations communiquées par des victimes, des témoins, des représentants de la société civile et des organismes des Nations Unies. Il fait état d'un certain nombre de préoccupations liées à la situation des droits humains en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, et à Gaza, et comprend une analyse détaillée de la responsabilité et la performance des acteurs internationaux.

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, Michael Lynk, donne un bref aperçu des problèmes les plus pressants en matière de droits humains 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 propose ensuite une analyse détaillée des préoccupations les plus récentes liées aux droits humains dans le Territoire palestinien occupé, en mettant tout particulièrement l'accent sur les responsabilités et la performance des acteurs internationaux.
2. Le Rapporteur spécial tient à souligner une fois de plus qu'en dépit de ses demandes répétées, Israël ne l'a pas encore autorisé à accéder au Territoire palestinien occupé. Il fait à nouveau valoir qu'un libre dialogue entre toutes les parties est essentiel à la protection et à la promotion des droits humains et rappelle à Israël qu'il est tout disposé à y participer. Il continue par ailleurs de faire remarquer que l'accès au Territoire palestinien occupé est déterminant pour comprendre la réalité de la situation des droits humains dans le territoire. Le défaut systématique de coopération d'Israël avec le Rapporteur spécial est très préoccupant.
3. Le Rapporteur spécial n'a pas pu se rendre dans la région, y compris à Amman, en raison des restrictions de voyage liées à la propagation de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). Toutefois, il a pu communiquer activement avec des membres de la société civile et des organismes des Nations Unies et recueillir des informations importantes sur le sujet, en grande partie grâce à des communications.
4. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial s'applique à proposer une analyse détaillée des responsabilités et de la performance des acteurs internationaux.
5. Le Rapporteur spécial tient à exprimer sa gratitude au Gouvernement de l'État de Palestine pour sa pleine coopération à son mandat.
6. Le Rapporteur spécial réitère son soutien au travail essentiel qu'accomplissent les organisations palestiniennes, israéliennes et internationales de défense des droits humains. Ce travail est indispensable non seulement au Rapporteur dans l'accomplissement de son mandat, mais aussi à la communauté internationale dans son ensemble. Les efforts que les organisations de défense des droits humains déploient pour garantir la disponibilité d'informations précises et complètes sur la situation dans le Territoire palestinien occupé ne doivent pas passer inaperçus.

II. Situation actuelle des droits humains

A. Usage excessif de la force par Israël

7. Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), 55 Palestiniens ont été tués par les forces israéliennes en Cisjordanie en 2021, tous par des tirs à balles réelles¹. Lors de l'un des derniers incidents en date, survenu le 15 août, cinq Palestiniens ont été tués par les forces israéliennes lors d'opérations de perquisition et d'arrestation dans le camp de Jénine. Ils auraient été tués à la suite d'un affrontement armé entre des Palestiniens et une unité d'infiltration israélienne, qui était entrée dans le camp pour arrêter un Palestinien supposément affilié au Hamas². Le 28 juillet, un garçon de 11 ans a été tué à Beït Oumar. Il était dans une

¹ Voir Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Protection of civilians: Occupied Palestinian Territory », 10-23 août 2021 (1e 27 août).

² Ibid.

voiture qui s'éloignait lentement des soldats lorsque certains d'entre eux ont commencé à courir après le véhicule et ont ouvert le feu. Lors de ses funérailles, qui ont eu lieu le 29 juillet, pendant les manifestations pour condamner son meurtre, des Palestiniens ont jeté des pierres et les forces israéliennes ont ouvert le feu, tuant un autre homme³.

8. De nombreux Palestiniens ont été tués ou blessés à la suite de manifestations et d'affrontements entre manifestants et forces de sécurité, dont beaucoup avaient été organisées pour protester contre les implantations et leur expansion. Le 6 août par exemple, lors d'une manifestation à Beïta, des Palestiniens ont jeté des pierres sur les forces israéliennes, qui ont tiré à balles réelles et avec des balles en caoutchouc et lancé des grenades lacrymogènes, tuant un Palestinien⁴.

9. Les journalistes palestiniens qui rendent compte des violations des droits humains dans le Territoire palestinien occupé ont fait l'objet d'actes de harcèlement et de violence ayant pour but de les intimider et d'empêcher que les manifestations pacifiques palestiniennes reçoivent une couverture médiatique. Le 27 août 2021, les forces de sécurité israéliennes ont arrêté sept journalistes palestiniens qui couvraient une manifestation pacifique contre l'établissement de nouveaux avant-postes de colonies et contre la violence des colons dans les collines du sud d'Hébron. Les journalistes ont été arrêtés et leur matériel a été confisqué alors qu'ils regagnaient leurs voitures peu après la fin de la manifestation, bien qu'ils se soient identifiés comme journalistes auprès des soldats. Ils ont été menottés, laissés assis sous le soleil brûlant pendant une heure, puis emmenés au poste de police de Qiryat Arba' où ils ont été interrogés. Deux d'entre eux ont affirmé avoir été agressés et battus par les soldats lors de l'arrestation⁵.

B. Gaza

10. Durant l'escalade des hostilités à Gaza qui a duré 11 jours en mai 2021, 260 Palestiniens ont été tués, dont 66 enfants. Au total, 129 d'entre eux étaient des civils. Plus de 2 200 Palestiniens ont été blessés au cours des hostilités, dont 685 enfants et 480 femmes. Il est possible que certains d'entre eux souffrent d'un handicap à long terme nécessitant une réadaptation⁶. En raison de l'escalade des hostilités, 113 000 personnes déplacées ont cherché refuge et protection dans les écoles gérées par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) ou chez leurs proches⁷. Au cours de cette escalade, 290 infrastructures liées à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène ont été endommagées ou détruites, notamment des puits d'eau, des stations de pompage et des réseaux de distribution⁸. En juillet 2021, la plupart des lignes électriques avaient été rétablies et le carburant financé par le Qatar est à nouveau entré dans la bande de Gaza, qui a alors pu bénéficier de 14 heures d'électricité par jour en moyenne⁹.

³ Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Protection of civilians: Occupied Palestinian Territory », 27 juillet-9 août 2021.

⁴ Ibid.

⁵ Nouvelle information relayée par Human Rights Defenders Fund, le 30 août 2021 (dans le dossier).

⁶ Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Response to the escalation in the Occupied Palestinian Territory: situation report No. 8 », 8-28 juillet 2021.

⁷ Ibid.

⁸ WASH Cluster-State of Palestine, « Gaza WASH sector damage assessment », 28 juin 2021.

⁹ Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Response to the escalation in the Occupied Palestinian Territory: situation report No. 8 ».

11. En août 2021, les manifestations ont repris le long de la clôture de Gaza et Israël y a répondu par la force. Le 21 août, un « jour de rage » a été annoncé et des centaines de Palestiniens ont manifesté en masse devant la clôture d'enceinte de Gaza. Au cours de la manifestation, des participants ont lancé des pierres et d'autres objets en direction des forces israéliennes, qui ont tiré à balles réelles et lancé des grenades lacrymogènes. Une autre manifestation a suivi le 23 août. Un homme de 31 ans et un enfant de 12 ans ont été tués par des tirs israéliens lors de ces manifestations et plus de 100 Palestiniens ont été blessés¹⁰.

12. Le travailleur humanitaire de Gaza, Mohammad el-Halabi, qui a été accusé de détourner les fonds de World Vision au profit de groupes armés, est toujours détenu par les autorités israéliennes. Son procès s'est terminé en août et il attend le verdict de la cour de district. L'accusation s'est appuyée sur des éléments de preuves confidentiels et ne lui a pas permis, dans un premier temps, d'avoir accès à un avocat. À de nombreuses reprises, M. el-Halabi aurait subi des pressions pour accepter une procédure de jugement sur reconnaissance préalable de culpabilité en échange d'une réduction de la liste de ses chefs d'accusation et d'un allègement de sa peine, ce qu'il a sans cesse refusé. Selon les informations reçues, son avocat s'est vu imposer de lourdes restrictions, la décision de la cour concernant l'admissibilité des aveux présumés obtenus sous la contrainte a été classée confidentielle et toutes les audiences se sont tenues à huis clos. Le Rapporteur spécial exprime une nouvelle fois de sérieuses inquiétudes estimant que M. el-Halabi n'a pas bénéficié d'un procès équitable ([A/HRC/47/27](#), par. 17)¹¹, et demande à Israël de le libérer immédiatement.

C. Liberté de circulation

13. Les restrictions à la liberté de circulation ont été maintenues dans l'ensemble du Territoire palestinien occupé en tant que méthode permettant à Israël de faire respecter son régime d'occupation. Des restrictions ont été imposées aux déplacements des Palestiniens entre la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et la bande de Gaza, ainsi qu'aux déplacements à l'étranger. Quelque 593 points de contrôle et barrages routiers israéliens continuent d'entraver effectivement l'accès des Palestiniens à leurs droits et services, notamment en matière de santé, d'éducation et de travail. En outre, les Palestiniens en Cisjordanie n'ont pas le droit d'utiliser les routes construites pour les colons israéliens¹². Les personnes qui tentent de franchir les points de contrôle font régulièrement l'expérience d'actes de harcèlement et de difficultés, ce qui entrave gravement leur liberté de mouvement. Par exemple, le 5 juillet 2021, deux palestiniennes ont fait le trajet d'un rendez-vous médical au domicile de l'une d'elles à Hébron. Quelque 200 mètres avant d'y parvenir, les deux femmes ont été arrêtées et la police des frontières israélienne a refusé d'ouvrir la barrière et de les laisser passer. Alors que les deux femmes étaient retenues au poste de contrôle, des colons sont arrivés et ont attaqué l'une d'elles, qui a ensuite été emmenée à l'hôpital pour soigner ses blessures. La patrouille de police des frontières israélienne ne serait pas intervenue lors de cet incident¹³. Cet exemple est révélateur de la situation à Hébron

¹⁰ Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Response to the escalation in the Occupied Palestinian Territory: situation report No. 9 », août 2021.

¹¹ Voir aussi : Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Gaza aid worker must be given fair trial or released, say UN experts », 12 novembre 2020.

¹² Amnesty International, *Amnesty International Rapport 2020/21 : La situation des droits humains dans le monde* (Londres, 2021).

¹³ B'Tselem, « Border police and settlers attack family in Hebron during argument over crossing a checkpoint, arrest member and demand he not complain against a settler in exchange for releasing him », 8 août 2021.

en particulier, qui est truffée de postes de contrôle limitant considérablement la circulation des Palestiniens, et en Cisjordanie de manière générale.

14. Des Palestiniens ont également été tués ou blessés lors d'incidents qui se sont produits à des postes de contrôle et des barrages routiers. Un incident particulièrement choquant s'est produit dans la nuit du 6 avril 2021 : les forces de sécurité israéliennes ont installé un poste de contrôle temporaire entre Bir Nabala et Jib, au nord de Jérusalem. Elles y ont arrêté la voiture d'un couple palestinien, parents de cinq enfants, qui rentrait chez lui après un rendez-vous médical. Les soldats ont ouvert le feu sur la voiture alors que le couple s'éloignait, tuant l'homme et blessant sa femme¹⁴. Selon B'Tselem, les forces de sécurité israéliennes ont annoncé que la police militaire ouvrait une enquête sur cet incident. Cependant, étant donné l'impunité généralisée qui caractérise ce genre d'incident, les organisations de défense des droits humains ont exprimé la crainte de voir cette affaire connaître le même dénouement¹⁵.

15. Il est toujours très difficile pour les Palestiniens de quitter la bande de Gaza, et bien plus encore depuis l'escalade des hostilités de mai 2021. Début juillet, plus de six semaines après le cessez-le-feu, Israël continuait à restreindre sévèrement les déplacements en provenance ou à destination de Gaza via le passage d'Erez¹⁶. Les mesures relatives à la COVID-19 ont également contribué au renforcement des restrictions. En mars 2020, Israël a annoncé qu'il réduirait encore le nombre déjà restreint de personnes autorisées à quitter Gaza pour des raisons médicales. Au fur et à mesure de l'évolution de la pandémie, Israël a supprimé certaines des restrictions de mouvement imposées en Cisjordanie (et a par exemple octroyé des permis de travail à des Palestiniens pour l'entrée en Israël), mais les restrictions imposées à Gaza sont majoritairement restées en vigueur¹⁷. Le fait que l'Autorité palestinienne ait mis fin en mai 2020 à sa coordination avec Israël en matière de sécurité – en réponse à l'intention d'Israël d'annexer certaines parties de la Cisjordanie – a également contribué à l'apparition de nouvelles restrictions. En conséquence, les demandes de permis ont chuté et, en mars 2021 par exemple, la circulation au point de passage d'Erez a considérablement diminué, jusqu'à atteindre environ 6 % de ce qu'elle avait été les mois précédents¹⁸. Au cours du mois de mai 2021, 1 000 personnes ont quitté la bande de Gaza, soit le plus faible nombre de sorties pour toute l'année¹⁹. Bien que des informations indiquent que les autorités israéliennes ont assoupli certaines restrictions de mouvement pour les patients palestiniens depuis le cessez-le-feu, deux patients sur trois qui demandent de tels permis les attendent toujours au moment de leur rendez-vous²⁰.

D. Actes de violence commis par des colons

16. Malgré l'élection d'un nouveau gouvernement israélien en juin 2021, qui comprend des politiciens plus « centristes », dont certains ont pris position par le

¹⁴ B'Tselem, « Not an attack or a car-ramming: soldiers at checkpoint shoot and injure Palestinian parents of five, killing father », 27 avril 2021.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Gisha, « Israel's restrictions at Gaza crossings are impairing civilian infrastructure, crushing the economy, and violating human rights », 12 juillet 2021.

¹⁷ B'Tselem, « Since pandemic, has Israel allowed almost no Palestinians out of Gaza for medical treatment », 3 mai 2021.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, base de données Gaza Crossings. Disponible à l'adresse suivante : www.ochaopt.org/data/crossings.

²⁰ Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Response to the escalation in the Occupied Palestinian Territory: situation report No. 8 ».

passé contre l'entreprise de colonisation²¹, l'expansion des implantations s'est poursuivie et la violence des colons ne semble pas baisser d'intensité. Des cas de plus en plus flagrants ont été recensés en 2021, ainsi que des cas impliquant un soutien et une collaboration actifs entre les colons et les forces de sécurité israéliennes. Au 24 septembre 2021, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires avait recensé 246 actes de violence commis par des colons ayant entraîné des dommages matériels et 93 autres incidents ayant fait des blessés²². Cette violence est principalement motivée par des raisons idéologiques et a pour but de terroriser les Palestiniens et de les empêcher d'accéder à leurs terres. Aux violences physiques contre les Palestiniens s'ajoutent de nombreux incidents lors desquels leurs moyens de subsistance sont pris pour cible dans les zones rurales, où le bétail, les terres agricoles, les arbres et les maisons²³ font notamment l'objet d'actes de vandalisme.

17. Lors d'un incident particulièrement odieux qui s'est déroulé le 17 août 2021, des colons auraient percuté un jeune garçon de 15 ans avec leur véhicule près du village de Silat el-Zahr, sur la route reliant Naplouse à Jénine, puis l'auraient enlevé pour le conduire dans l'implantation israélienne de Homesh, précédemment évacuée, l'auraient attaché à un arbre puis battu et lui auraient brûlé les pieds jusqu'à ce qu'il perde connaissance. Une jeep de l'armée israélienne a trouvé le garçon deux heures plus tard et l'a confié à une ambulance. Le garçon a été transporté à l'hôpital où il a été soigné pour des contusions et des brûlures et souffre encore d'un grave traumatisme psychologique²⁴.

18. Il a été fait état de plusieurs incidents lors desquels les forces de sécurité israéliennes ont activement aidé les colons dans leurs attaques. Selon B'Tselem, lors de deux incidents distincts, le vendredi 14 mai 2021, des colons et des soldats ont fait irruption dans deux villages, Ourif et Iskaka. Les colons, dont certains étaient armés, ont jeté des pierres sur des habitations et des habitants. Colons et soldats ont ouvert le feu ensemble, faisant 12 blessés et 2 morts parmi les Palestiniens²⁵.

19. L'atmosphère d'impunité qui entoure les attaques de colons est très préoccupante et laisse entendre à ceux-ci que leurs actes illégaux et scandaleux contre les Palestiniens n'auront aucune conséquence. L'organisation non gouvernementale israélienne de défense des droits humains Yesh Din a analysé 63 incidents de violence commise par des colons ayant eu lieu entre 2017 et 2020, notamment des infractions violentes, des dommages matériels et la profanation de mosquées. Des plaintes ont été déposées pour 60 de ces incidents, mais la police n'a conclu son enquête que dans 38 cas. Aucun de ces incidents n'a abouti à une mise en examen²⁶. La violence des colons a un impact inéluctable sur la vie des Palestiniens en Cisjordanie et crée un sentiment persistant de terreur et d'intimidation.

²¹ Par exemple : voir Walla News, « *Michaeli v. Yachimovich: there is nothing more to build in the settlements* », 23 décembre 2012. Disponible à l'adresse suivante : <https://news.walla.co.il/item/2599418>. En hébreu.

²² Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Protection of civilians: Occupied Palestinian Territory », 7-20 septembre 2021.

²³ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), « Israel/OPT: UN experts warn of rising levels of Israeli settler violence in a climate of impunity », 14 avril 2021.

²⁴ Gideon Levy et Alex Levac, « Shacked, beaten, strung up on a tree: Palestinian teen brutally attacked by settlers », *Haaretz*, 26 août 2021.

²⁵ B'Tselem, « May 2021: two Palestinians were fatally shot in two joint attacks by settlers and soldiers in the villages of Iskaka and Urif – Awad Harb and Nidal Safadi », 24 août 2021.

²⁶ Yesh Din, « Settler crime and violence inside Palestinian communities, 2017–2020 », mai 2021.

E. Autorité palestinienne et autorités de facto de Gaza

20. Le 24 juin 2021, Nizar Banat, critique de longue date de l'Autorité palestinienne, est mort sous la garde des forces de sécurité palestiniennes. Depuis le meurtre de M. Banat fin juin, des manifestations ont eu lieu à Hébron, Bethléem et Ramallah, auxquelles les forces de sécurité palestiniennes, déployées en uniforme ou en habits civils, ont répondu par un usage excessif de la force²⁷. Le 21 août 2021 à Ramallah, les forces de sécurité palestiniennes ont arrêté 23 Palestiniens au motif qu'ils tenaient une manifestation publique. Les personnes arrêtées participaient à une manifestation organisée pour exiger que les responsables du meurtre de Nizar Banat en juin soient poursuivis en justice. La majorité des personnes arrêtées l'ont été avant même le début de toute manifestation. Les autorités avaient préalablement été informées de la tenue de cette manifestation, comme l'exige la loi²⁸. Il semblerait que d'autres arrestations soient en cours. La plupart des personnes arrêtées ont été accusées de participation à un rassemblement illégal ainsi que d'incitation au conflit sectaire et de diffamation des autorités supérieures. Plusieurs d'entre elles sont des défenseurs des droits humains et des militants politiques bien connus. Ces arrestations ont suscité une vague de condamnations de la part de l'ONU, de l'Union européenne et d'organisations de défense des droits humains, qui ont mis en garde contre un dangereux recul des droits et des libertés publiques. Le Rapporteur spécial tient à réaffirmer que l'obligation de respecter, protéger et réaliser les droits humains incombe à l'autorité compétente qui exerce le pouvoir. Nonobstant la dureté de l'occupation israélienne, la société civile palestinienne a tout à fait le droit d'exiger de ses propres dirigeants politiques et responsables de la sécurité qu'ils respectent la promesse solennelle qu'ils ont faite de se conformer aux engagements internationaux en matière de droits humains.

21. La colère a également été alimentée par la décision de reporter indéfiniment des élections qui étaient prévues pour mai et juillet 2021, et qui auraient été les premières élections palestiniennes depuis 15 ans²⁹. Le Président de l'État de Palestine, Mahmoud Abbas, a annoncé le 29 avril 2021 que les élections seraient reportées à une date indéterminée car il était possible que les Palestiniens ne soient pas en mesure de voter à Jérusalem-Est. Le Rapporteur spécial a noté que les élections palestiniennes offraient l'occasion de renouveler le processus démocratique, de faire face à des divisions politiques internes de longue date, de renforcer les institutions responsables et de faire un pas important vers la réalisation des droits nationaux et individuels fondamentaux du peuple palestinien. Pour que les élections aient lieu, il est important qu'Israël déclare clairement qu'il autorisera la pleine participation démocratique des Palestiniens de Jérusalem-Est. En tant que puissance occupante, il doit interférer le moins possible avec les droits et la vie quotidienne des Palestiniens³⁰.

22. Le 22 juillet, une explosion a eu lieu dans un bâtiment de trois étages situé dans un marché populaire du secteur de Zaouiya. Elle a tué un homme de 68 ans et blessé 14 autres personnes, dont 6 enfants. Le comité de suivi des autorités de facto a annoncé qu'il avait demandé au Ministère de l'intérieur d'enquêter sur cette affaire. Un certain nombre d'organisations de défense des droits humains ont demandé une enquête rapide sur l'incident et se sont inquiétées de l'augmentation du nombre

²⁷ HCDC, « Occupied Palestinian Territory: attacks against critics must stop, those responsible arrested – UN experts », 6 juillet 2021.

²⁸ Amira Hass, « The Palestinian authority is quashing legal protests – again », *Haaretz*, 22 août 2021.

²⁹ Al-Jazeera, « UN, EU condemn Palestinian authority over activist arrests », 24 août 2021.

³⁰ HCDC, « Palestinian election: free, fair, democratic and credible vote must include East Jerusalem – UN experts », 26 July 2021.

d'explosions touchant des civils dans les zones résidentielles³¹. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'enquête se poursuit.

III. Responsabilité et performance des acteurs internationaux

23. La communauté internationale – Nations Unies en tête – a accepté depuis longtemps la responsabilité particulière qui est la sienne lorsqu'il s'agit de superviser la question de Palestine, mettre un terme définitif à l'occupation israélienne, réaliser l'autodétermination palestinienne et veiller à ce que toutes les questions liées au conflit soient réglées de façon juste et durable³². Ces questions ont naturellement pris une immense ampleur politique, juridique et populaire, qui se répercute bien au-delà du Levant. Kofi Annan, l'ancien Secrétaire général de l'ONU, a rappelé dans ses mémoires que le conflit israélo-palestinien n'était pas simplement un problème non résolu parmi d'autres. Selon lui, aucune autre question ne porte une charge symbolique et émotionnelle aussi puissante qui touche des personnes vivant loin de la zone de conflit³³.

24. Ce sont les Nations Unies qui ont voté la partition de la Palestine et permis la création de l'État d'Israël³⁴, pris en charge des millions de réfugiés palestiniens pendant sept décennies³⁵, entrepris de multiples missions de maintien de la paix dans la région³⁶ et surveillé de près le conflit et l'occupation qui se poursuivent en adoptant des centaines de résolutions et en publiant une myriade de rapports³⁷. La communauté internationale est intimement associée à ce conflit du fait des nombreuses initiatives diplomatiques de cessez-le-feu et de paix, des ventes massives d'armes et du volume considérable de l'aide, des échanges commerciaux, des subventions et des investissements. Cette zone de conflit est depuis longtemps la plus largement couverte et étudiée au monde. Chaque fois que le conflit entre Israéliens et Arabes sur la question de la Palestine a atteint un point critique, l'ONU a servi de poste de pilotage diplomatique pour résoudre la crise. Ce conflit est devenu, à bien des égards, le plus international des conflits internationaux, et il restera presque certainement au premier plan ou parmi les priorités du programme politique de la communauté internationale jusqu'à l'avènement d'une paix juste.

25. Compte tenu de cette responsabilité particulière, comment pouvons-nous évaluer l'efficacité réelle des efforts déployés par la communauté internationale pour mettre un terme définitif à l'occupation israélienne ? Cela est particulièrement important étant donné la durée démesurée de cette occupation – la plus longue de l'ère moderne – et le fait que les principaux acteurs internationaux semblent s'être résignés à l'idée que la fin de l'occupation n'est pas pour demain, et qu'ils sont à court d'idées et d'énergie pour contrecarrer la stratégie de patience d'Israël et permettre à la Palestine d'atteindre à une véritable autodétermination.

³¹ Al Mezan Center for Human Rights, « Al Mezan calls for investigation into house explosion in Gaza that killed one person and injured 14 others », 22 juillet 2021.

³² Voir résolution 75/23 de l'Assemblée générale des Nations Unies (« Réaffirmant que l'Organisation des Nations Unies est investie d'une responsabilité permanente en ce qui concerne la question de Palestine ... »).

³³ Kofi Annan, *Interventions : Une vie dans la guerre et dans la paix* (Odile Jacobs, 2013).

³⁴ Voir résolution 181 (II) de l'Assemblée générale. Voir généralement Avi Shlaim, *Le mur de fer : Israël et le monde arabe* (Buchet-Chastel, 2008).

³⁵ Francesca P. Albanese et Lex Takkenberg, *Palestinian Refugees in International Law* (2^e éd.) (Oxford, Oxford University Press, 2020).

³⁶ Karim Makdisi et Vidjay Prashad, éd., *Land of Blue Helmets: The United Nations and the Arab World* (Oakland, University of California Press, 2017).

³⁷ Ardi Imseis, *The United Nations and the Question of Palestine* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, à paraître).

26. Dans un rapport daté du 21 octobre 2019 ([A/74/507](#)), le Rapporteur spécial a abordé la question des obligations tenant à la responsabilité internationale, en soulignant les devoirs juridiques et politiques découlant de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention de Genève), des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adoptés en 2001 et de l'Article 25 de la Charte des Nations Unies. Dans son rapport du 22 octobre 2020 ([A/75/532](#)), le Rapporteur spécial a examiné d'un œil critique le rôle du Conseil de sécurité dans la supervision de l'occupation, en faisant valoir que le Conseil n'a pas réussi à imposer des contraintes significatives à Israël en réponse au renforcement de son occupation de la Palestine au mépris de ses propres résolutions et du droit international. Dans le présent rapport, il s'intéresse à quatre acteurs internationaux – les États-Unis d'Amérique, l'Union européenne, la Banque mondiale et le Quatuor – qui ont joué divers rôles influents en tant que médiateurs, bailleurs de fonds ou facilitateurs ou ont supervisé tout ou partie du processus Madrid-Oslo relatif à l'occupation israélienne.

A. Responsabilité de la communauté internationale dans l'aggravation de l'occupation

27. Ces dernières années, l'occupation israélienne de la Palestine, qui dure déjà depuis 54 ans, toujours répressive, toujours insatiable, s'est métastasiée en quelque chose de bien plus dur et profondément ancré : la domination étrangère permanente d'un peuple sur un autre, encadrée par un système à deux vitesses de lois et de droits politiques inégalitaires. Plus de 680 000 colons israéliens vivant dans des implantations ségréguées et privilégiées au milieu de 5 millions de Palestiniens apatrides ; des guerres asymétriques ; une fragmentation géographique ; une économie étouffée et fortement dépendante de l'aide extérieure ; des réseaux distincts de routes et de services ; des ghettos appauvris et clôturés uniques en leur genre dans le monde moderne ; un environnement coercitif ; le recours accru à la violence nécessaire au maintien de l'occupation ; le déni du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; l'accès profondément inégal aux droits sociaux et aux droits relatifs à la propriété, à la santé et à l'emploi. Le tout entièrement fondé sur la nationalité et l'appartenance ethnique³⁸. Tout cela devrait être impensable au XXI^e siècle.

28. Des juristes, parmi lesquels des universitaires israéliens, ont confirmé qu'en vertu du droit international : a) une occupation doit être de courte durée et temporaire ; b) une occupation doit impérativement être établie de bonne foi et dans l'intérêt de la population occupée ; c) la puissance occupante n'acquiert absolument aucun droit d'installer une partie de sa population civile dans le territoire occupé ou d'annexer une portion de celui-ci ; d) le territoire doit être restitué en totalité au souverain – le peuple occupé – dès que cela est raisonnablement possible³⁹. Israël viole depuis longtemps tous ces principes fondamentaux, et son occupation a franchi de manière flagrante une ligne rouge marquant l'illégalité au regard du droit international (voir [A/72/556](#))⁴⁰.

³⁸ Voir les rapports récents de Al-Haq, B'Tselem, Human Rights Watch, Amnesty International et le West Bank Protection Consortium.

³⁹ Orna Ben-Naftali, Michael Sfard et Hedi Viterbo, *The ABC of the OPT: A Legal Lexicon of the Israeli Control over the Occupied Palestinian Territory* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2018) ; et Aeyal Gross, *The Writing on the Wall: Rethinking the International Law of Occupation* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2017).

⁴⁰ Voir aussi Ardi Imseis, « Negotiating the illegal: on the United Nations and the illegal occupation of Palestine, 1967–2020 », *European Journal of International Law*, vol. 31, n° 3 (août 2020).

29. Cependant, la communauté internationale s'est montrée étonnamment peu encline à s'opposer véritablement aux changements considérables qu'Israël a générés sur le terrain, et encore moins à agir pour les annuler. Il s'agit là d'un échec politique de premier ordre. Cette même communauté internationale – s'exprimant par l'intermédiaire des principaux organes politiques et juridiques des Nations Unies – a établi le cadre détaillé et fondé sur les droits largement accepté qui régit la supervision et le règlement de la question de l'occupation israélienne de la Palestine⁴¹. En conséquence, la longue occupation israélienne doit purement et simplement cesser⁴². Tant les Palestiniens que les Israéliens doivent pouvoir vivre en paix et en sécurité et jouir du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, y compris en formant des États souverains, sûrs et viables, dans les limites du territoire de la Palestine sous mandat, sur la base de la frontière de 1967⁴³. L'annexion d'un territoire occupé est illégale⁴⁴. Chacune des plus de 280 implantations israéliennes à Jérusalem-Est et en Cisjordanie constitue une violation flagrante du droit international⁴⁵. Jérusalem-Est a été illégalement annexée par Israël et demeure un territoire occupé⁴⁶. Les Palestiniens qui sont devenus des réfugiés suite aux guerres de 1948 et 1967 ont le droit de choisir de retourner dans leur patrie⁴⁷. Gaza fait partie intégrante de la Palestine, elle demeure occupée et le blocus israélien est une forme prohibée de peine collective⁴⁸. Le devoir politique et juridique de responsabilité signifie qu'il incombe à la communauté internationale de s'opposer aux violations graves du droit international et des droits humains et d'y mettre fin⁴⁹ : elle dispose pour cela de nombreux pouvoirs politiques et juridiques lui permettant de sanctionner les contrevenants jusqu'à ce qu'ils se conforment à leurs obligations⁵⁰.

30. Ce n'est pas fuir la réalité ni dresser un obstacle insurmontable sur la voie de la diplomatie active que d'insister pour que la supervision et la cessation de l'occupation israélienne, ainsi que la création d'une solution juste et durable pour les Palestiniens comme pour les Israéliens, s'appuient sur le droit international et sur un cadre fondé sur les droits. Ce dernier établit au contraire les limites politiques claires entre les comportements admissibles et inadmissibles que tous les États et acteurs internationaux – grands et petits, forts et faibles, démocratiques et autoritaires – se sont engagés à respecter en ratifiant les traités, conventions et pactes modernes et en devenant membres de l'Organisation des Nations Unies⁵¹. Se conformer au droit international est non seulement un devoir pour les acteurs internationaux, mais aussi

⁴¹ Kofi Annan a déclaré en 2002 qu'il n'y avait aucun conflit dans le monde aujourd'hui dont la solution soit aussi claire, emporte un aussi large consensus et soit aussi nécessaire à la paix mondiale que le conflit israélo-palestinien. Voir UN News, « At Arab summit, Annan urges Sharon, Arafat to lead their peoples "back from brink" », 27 mars 2002.

⁴² Résolution 476 (1980) du Conseil de sécurité (« Réaffirme la nécessité impérieuse de mettre fin à l'occupation prolongée des territoires arabes occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem »).

⁴³ Résolution 1850 (2008) du Conseil de sécurité.

⁴⁴ Résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Résolutions 73/92 et 73/93 de l'Assemblée générale.

⁴⁸ Résolution 1860 (2009) du Conseil de sécurité. Voir aussi Ban Ki-Moon, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, commentaires lors d'un point presse, 28 juin 2016.

⁴⁹ Voir résolution 56/83 de l'Assemblée générale, annexe (Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, art. 40 et 41). Voir également James Crawford, *State Responsibility: The General Part* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2013).

⁵⁰ Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2009). Voir aussi Comité international de la Croix-Rouge, « Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocols and their Commentaries », base de données du DIH coutumier, disponible à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>.

⁵¹ Zaha Hassan *et al.*, « Breaking the Israel-Palestine status quo », 2021.

une pratique largement répandue parmi les États, comme en témoignent les flux d'investissements et de commerce internationaux, le respect des frontières et de la souveraineté, la prolifération des institutions internationales qui surveillent le respect des obligations et encouragent la coopération, et la réglementation d'aspects aussi ordinaires de la vie quotidienne que les voyages, les services de messagerie, les droits de garde et la technologie⁵².

31. En ce qui concerne l'occupation de la Palestine, il y aurait de nets avantages à ce que la communauté internationale exige qu'Israël respecte ses obligations juridiques internationales, du fait que cela permettrait :

a) Premièrement, d'aplanir une partie des immenses disparités de pouvoir entre Israël et les Palestiniens qui ont entravé l'intégralité du processus de paix, et rendrait ainsi plus probable la conclusion d'un accord durable et équitable⁵³ ;

b) Deuxièmement, d'établir des règles fondamentales bien définies pour déterminer ce qui est légitimement négociable (comme le commerce, la sécurité, la migration de main-d'œuvre et les modifications équitables des frontières de 1967) et ce qui ne l'est pas (comme le maintien des implantations, la poursuite de l'annexion et l'abus de souveraineté), conformément à la norme juridique adoptée de longue date selon laquelle *ex turpi causa non oritur actio*⁵⁴ ;

c) Troisièmement, d'accroître les chances qu'un accord visant à mettre fin à l'occupation et à créer une paix définitive soit durable, étant donné que l'ordre international fondé sur des règles apporterait à la fois la prévisibilité et des mécanismes d'application du principe de responsabilité permettant de faire face à toute difficulté ultérieure ;

d) Quatrièmement, d'indiquer clairement à de potentiels occupants illégitimes que la communauté internationale ne saurait tolérer l'existence de « zones interdites » en matière de droits humains, de droit humanitaire et de droit pénal. Dans le monde moderne, on ne peut pas traiter le droit international comme un menu à la carte et choisir les règles que l'on respecte et celles que l'on méprise.

32. Malheureusement, la remarquable tolérance de la communauté internationale à l'égard de l'exceptionnalisme qui caractérise la gestion israélienne de l'occupation a permis à la realpolitik de prendre le pas sur les droits, au pouvoir de supplanter la justice et à l'impunité de saper le principe de responsabilité. C'est l'évolution visible du processus de paix Madrid-Oslo, qui a débuté en 1991. Israël, sans rencontrer trop de résistance de la part des principaux acteurs internationaux, a réussi à faire en sorte que les négociations avec les Palestiniens soient menées en dehors du cadre du droit international en vigueur et du consensus international existant⁵⁵, et ce en dépit des impératifs liés à l'ordre international fondé sur des règles. Cela a permis à Israël de rester intraitable dans ses négociations, son objectif final étant de faire reconnaître formellement ses revendications sur Jérusalem-Est et sur la plupart, voire l'intégralité, de ses implantations de Cisjordanie, tout en consentant à la création d'un minuscule simulacre d'État pour les Palestiniens, qui ne jouirait ni d'un territoire

⁵² Harold Hongju Koh, « Why do nations obey international law? », *Yale Law Journal*, vol. 106, n° 8 (1997).

⁵³ Susan Akram *et al.*, éd., *International Law and the Israeli-Palestinian Conflict: A Rights-Based Approach to Middle East Peace* (Londres, Routledge, 2011).

⁵⁴ Les droits ne peuvent pas découler d'actes illégaux.

⁵⁵ Khaled Elgindy, *Blind Spot: America and the Palestinians from Balfour to Trump* (Washington, D.C., Brookings Institution, 2019).

digne de ce nom ni d'aucune souveraineté⁵⁶. Pour la communauté internationale, cela a donné lieu à un paradoxe troublant : alors que l'ONU s'est exprimée plus régulièrement et de façon plus détaillée au sujet du cadre de règlement de ce conflit que pour n'importe quelle autre zone de conflit au monde, ce cadre n'a eu que très peu d'influence sur les diverses initiatives liées au processus de paix d'Oslo – comme la Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie de 1993, les Accords d'Oslo II de 1995, les négociations de Camp David de 2000, les paramètres de Clinton de 2001, les principes arrêtés par le Quatuor en 2003, la formule issue de la Conférence d'Annapolis de 2007, l'initiative de paix proposée par Kerry en 2013-2014 et le plan intitulé « De la paix à la prospérité » établi par Trump en 2020 – qui ont échoué les uns après les autres faute de pouvoir prendre appui sur un échafaudage juridique solide et sur une véritable volonté politique de soutenir une résolution fondée sur les droits.

33. La communauté internationale n'est pas parvenue à faire respecter son propre cadre fondé sur les droits ni à faire appliquer ses nombreuses résolutions ; la conséquence de cet échec est que les rares possibilités restantes de parvenir à une véritable solution des deux États se réduisent comme peau de chagrin. Au lieu de cela est apparu ce que l'Union européenne a reconnu comme étant la réalité d'un État unique où les droits sont inégaux⁵⁷, et que les groupes régionaux et internationaux de défense des droits humains ont déclaré être un apartheid⁵⁸. En 2016, le Conseil de sécurité a mis en garde contre le fait que les activités de peuplement israéliennes mettaient gravement en péril la viabilité de la solution des deux États fondée sur les frontières de 1967⁵⁹. L'ancien Secrétaire général Ban Ki-Moon a déclaré en juin 2021 qu'Israël avait poursuivi une politique d'annexion progressive de facto dans les territoires qu'il occupait depuis 1967, au point que la perspective d'une solution des deux États avait pratiquement disparu⁶⁰. Les lignes roses minimalistes que la communauté internationale a tracées pour Israël – pas de nouvelles annexions *de jure*, pas de nouvelles implantations, pas de destruction de communautés palestiniennes – n'ont guère ralenti la croissance de sa population de colons, l'expansion des infrastructures de transport et de services publics reliant ses implantations entre elles, l'inextricable claustration qu'il impose à Gaza ou la régularité avec laquelle nombre de ses dirigeants politiques déclarent que Jérusalem-Est et la Cisjordanie appartiennent de droit à Israël et ne seront jamais cédées. Les déclarations rituelles dans lesquelles les principaux acteurs internationaux jurent qu'ils restent attachés à une solution des deux États sont devenues une pantomime diplomatique, une façade pour masquer la paralysie plutôt qu'une proclamation de détermination, et cela se produit alors que tout le monde est parfaitement au courant de la réalité dynamique sur le terrain.

34. Les tendances politiques de l'été 2021 ont été décourageantes, mais sans surprise. Le nouveau Premier Ministre israélien, Naftali Bennett, a expressément

⁵⁶ Seth Anziska, *Preventing Palestine: A Political History from Camp David to Oslo* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2018) ; et Jeremy Sharon, « Netanyahu calls for Palestinian “state-minus” », *The Jerusalem Post*, 24 octobre 2018.

⁵⁷ Barak Ravid, « EU foreign policy chief: Israel's land-grab law entrenches one-State reality of unequal rights », *Haaretz*, 7 février 2017.

⁵⁸ Human Rights Watch, *A Threshold Crossed: Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution* (2021) ; Susan Power, « The legal architecture of apartheid », *Al-Haq*, 12 avril 2021 ; et B'Tselem, « A regime of Jewish supremacy from the Jordan River to the Mediterranean Sea: this is apartheid », janvier 2021.

⁵⁹ Résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité.

⁶⁰ Ban Ki-Moon, « US should back a new approach to the Israeli-Palestinian conflict », *The Financial Times*, 29 juin 2021.

déclaré en septembre qu'il était opposé à la création d'un État palestinien⁶¹. Le Ministre israélien de la défense, Benny Gantz, a déclaré que les négociations de paix étaient impossibles en raison de l'opposition de l'Autorité palestinienne aux implantations israéliennes à Jérusalem-Est et en Cisjordanie. Il a affirmé qu'Israël ne démantèlerait pas les implantations⁶². Le nouveau Ministre israélien des affaires étrangères, Yair Lapid, a déclaré lors d'une réunion des ministres des affaires étrangères de l'Union européenne en juillet qu'il n'y avait aucune perspective actuelle pour un processus de paix⁶³. Rien de tout cela n'a suscité de réelle réaction internationale⁶⁴. Au lieu de cela, avec l'apparente bénédiction des principaux acteurs internationaux⁶⁵, le nouveau gouvernement s'applique à « réduire le conflit »⁶⁶ et à faire disparaître certains sujets de mécontentement pour les Palestiniens, en autorisant par exemple la construction d'un petit nombre de maisons palestiniennes dans la zone C, en augmentant le nombre de Palestiniens autorisés à travailler en Israël et en créant des réseaux de téléphonie mobile plus modernes⁶⁷. Les dirigeants politiques israéliens perçoivent cette paix économique non pas comme une voie vers la création d'un véritable État palestinien⁶⁸, mais comme un substitut permettant de maintenir le statu quo⁶⁹. Mairav Zonszein, de l'International Crisis Group, a fait valoir qu'il était impossible d'avoir une paix ou une stabilité économique sous occupation, car l'occupation fait passer les intérêts, les ressources et l'expansionnisme israéliens avant tout le reste⁷⁰.

35. Le présent rapport porte principalement sur l'efficacité de quatre des acteurs internationaux influents impliqués dans le processus de paix au Moyen-Orient et la supervision de l'occupation israélienne. Il s'agit, en se concentrant sur les États-Unis, l'Union européenne, la Banque mondiale et le Quatuor, d'évaluer s'ils ont assidûment œuvré à la réalisation de l'objectif déclaré de la communauté internationale, à savoir mettre fin à l'occupation, permettre l'autodétermination des Palestiniens et assurer la

⁶¹ Bennett a déclaré qu'il était opposé à un État palestinien. Selon lui, ce serait une terrible erreur qui transposerait en Judée-Samarie la terrible situation à Gaza. Voir Tovah Lazaroff, « Palestinian statehood would be a "terrible mistake" – Bennett », *The Jerusalem Post*, 15 septembre 2021.

⁶² Neri Zilber, « Israel can live with a new Iran nuclear deal, Defense Minister says », *Foreign Policy*, 14 septembre 2021.

⁶³ Jonathan Lis, « Israel's Lapid to EU's top diplomats: two-state solution is unfeasible », *Haaretz*, 12 juillet 2021.

⁶⁴ Anshel Pfeffer, « Israel's Prime Minister now pretends the Palestinians don't exist. It's a brilliant move », *Haaretz*, 30 septembre 2021. (Au cours des trois derniers mois, depuis qu'il est devenu Premier Ministre, Bennett a remarqué à quel point il est rare que la question de Palestine soit évoquée lors de ses conversations avec des dirigeants étrangers, et à quel point ils manquaient d'enthousiasme lorsqu'ils en parlaient.)

⁶⁵ Le Président des États-Unis, Joseph Biden, lors de remarques à la soixante-seizième session de l'Assemblée générale, le 21 septembre 2021, a affirmé qu'il croyait encore à une solution des deux États, mais que le but était encore loin.

⁶⁶ Patrick Kingsley, « "Shrinking the conflict": what does Israel's new mantra really mean? », *The New York Times*, 30 septembre 2021.

⁶⁷ Adam Rasgon, « In reversal, Israel's new government engages with Palestinian authority », *The New York Times*, 25 septembre 2021.

⁶⁸ Après avoir exprimé son opposition à un État palestinien, le Premier Ministre Bennett a déclaré que sa perspective était centrée sur le commerce. Il a ajouté que si plus d'entreprises étaient créées, si l'économie était renforcée et les conditions de vie de tous améliorées en Judée-Samarie, ce serait une bonne chose. Voir Lazaroff, « Palestinian statehood would be a "terrible mistake" – Bennett ».

⁶⁹ En rendant compte de cette nouvelle approche du gouvernement israélien, le *New York Times* a noté que même si le gouvernement israélien prenait des mesures pour améliorer l'économie et la sécurité des Palestiniens, il s'était engagé à poursuivre l'expansion des colonies en Cisjordanie ; il avait également continué à démolir des habitations palestiniennes construites sans permis dans des zones où les permis sont rarement délivrés, et à employer la manière forte avec les Palestiniens lors des manifestations et des affrontements. Voir Rasgon, « In reversal ».

⁷⁰ Kingsley, « Shrinking the conflict ».

paix, la sécurité et un avenir prospère et partagé aux Israéliens et aux Palestiniens, ou s'ils l'ont en réalité freiné.

36. Pour évaluer leur efficacité, le Rapporteur spécial propose cinq critères fondamentaux permettant de mesurer le rôle de ces acteurs de premier plan. Il est important de mettre ces critères en exergue, car ils sont au cœur de la relation disparate entre Israël et la Palestine. Tout effort collectif ou individuel de la communauté internationale visant à créer un cadre pour superviser l'occupation et y mettre fin qui ne placerait pas ces critères immédiatement ou quasiment au cœur de son entreprise échouera presque certainement sur les hauts-fonds de la réalité moyen-orientale :

a) **En raison de l'immense asymétrie de pouvoir entre Israël et les Palestiniens, une intervention internationale active est indispensable.** Sur le plan militaire, Israël dispose des forces armées les plus puissantes de la région. Sur le plan économique, Israël affiche un produit intérieur brut par habitant comparable à ceux des pays européens et 12 fois supérieur à celui des Palestiniens. Sur le plan diplomatique, Israël compte sur le soutien durable d'acteurs internationaux de premier plan. Sur le plan territorial, Israël jouit d'une liberté d'action militaire totale entre la mer Méditerranée et le Jourdain. Ce n'est que sur le plan démographique que les Palestiniens ont l'avantage : ils constituent désormais une légère majorité de la population entre la mer Méditerranée et le Jourdain. Sans mesures internationales d'application du principe de responsabilité actives et décisives pour contrer l'abus de ce pouvoir écrasant, les vastes avantages d'Israël continueront à dicter ce qui se passe sur le terrain et à toute table de négociation ;

b) **Le cadre destiné à mettre fin à l'occupation doit recourir à une approche fondée sur les droits, ancrée dans le droit international et les droits humains.** La stratégie sur laquelle le processus de paix reposait hier – qui s'appuyait sur la realpolitik des « faits accomplis » israéliens, la faiblesse palestinienne et l'absence de droit – n'a conduit qu'à des impasses diplomatiques répétées, tout en permettant la poursuite presque sans entrave des violations des droits humains et d'une occupation sans fin⁷¹. Le fait d'ignorer le cadre international établi eu égard à l'occupation et aux droits ne fait qu'accélérer la détérioration de la situation⁷². Seule une approche fondée sur les droits peut mobiliser les puissants outils que constituent le principe de responsabilité et le corpus déjà largement approuvé du droit international, y compris le droit des droits humains et le droit humanitaire, pour mettre fin à l'impunité et promouvoir les intérêts des Palestiniens et des Israéliens ;

c) **L'objectif final doit être la réalisation de l'autodétermination palestinienne. Israël existe déjà, et ce depuis 1948.** La clé manquante pour une paix durable a toujours été le déni de l'autodétermination des Palestiniens⁷³. Mais l'annexion de facto et *de jure* du territoire occupé par Israël, réalisée principalement au moyen de l'implacable expansion de ses implantations, a sapé tout exercice digne de ce nom du droit à l'autodétermination sur ce qui reste des terres palestiniennes. L'autodétermination est au cœur des droits humains modernes et constitue la condition *sine qua non* d'une paix juste et définitive. L'autodétermination palestinienne doit être fondée sur les frontières de 1967 et la réalisation d'une

⁷¹ « Editorial: Israel's final warning from the ICC », *Haaretz*, 22 décembre 2019. (L'article explique qu'il est encore plus difficile de comprendre la position selon laquelle la question du conflit israélo-palestinien doit seulement être traitée par le dialogue et les négociations et que le processus juridique ne fera que lui nuire, alors qu'il est clair aux yeux de tous qu'aucun processus de ce genre n'est envisagé parce que le Gouvernement israélien ne s'y intéresse pas.)

⁷² Dimitris Bouris et Nathan J. Brown, « The Middle East Quartet's quest for relevance », *Carnegie Europe*, 20 juillet 2016.

⁷³ Résolution 75/172 de l'Assemblée générale.

souveraineté authentique si une véritable solution des deux États est toujours possible. Si ce n'est pas le cas, alors l'autodétermination doit être axée sur les droits à l'égalité individuels et collectifs pour toutes les personnes qui vivent entre la mer Méditerranée et le Jourdain ;

d) **Israël est un occupant de mauvaise foi.** Telle est l'inévitable conclusion que l'on peut tirer de la façon dont il a mené son occupation du territoire palestinien depuis 54 ans. Son non-respect de centaines de résolutions des organes de l'ONU émanant du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme concernant l'occupation, et son refus d'appliquer la quatrième Convention de Genève, n'expriment pas une divergence politique de bonne foi avec le reste du monde, mais une imperturbable attitude de défi destinée à préserver les fruits de sa conquête. Supposer qu'Israël est un occupant responsable, dont les intentions ne sont entachées que par un malheureux égarement politique à l'endroit des Palestiniens, revient à céder à la pensée chimérique qui a conduit aux échecs diplomatiques du passé ;

e) **L'occupation doit prendre fin avec toute la célérité voulue.** Les occupations sont conçues par le droit international pour être temporaires : elles ne doivent durer que le temps nécessaire pour que la puissance occupante rétablisse les institutions étatiques et sociales et la vie civique dans le territoire occupé et que ce dernier soit ensuite rendu au souverain déplacé (le peuple sous occupation)⁷⁴. Au XXI^e siècle, une domination étrangère ne peut se justifier que dans des circonstances exceptionnelles et obéissant à des conditions extrêmement spécifiques. Il est inconcevable au regard du droit international moderne et dans la perspective d'une bonne gestion des affaires internationales que l'injustice prenne fin à une date indéterminée, en particulier lorsqu'il s'agit d'une occupation cupide qui s'est affranchie depuis longtemps des frontières de la légitimité.

B. Les quatre acteurs internationaux

États-Unis d'Amérique

37. Au cours des 50 dernières années, les États-Unis ont joué un rôle démesuré dans le processus de paix au Moyen-Orient, en menant pratiquement toutes les initiatives de paix internationales d'envergure, tout en fournissant à Israël une aide militaire de pointe colossale et en agissant comme son protecteur diplomatique à l'ONU et dans d'autres instances internationales. Ce double rôle des États-Unis dans le processus de paix est l'une des raisons principales pour lesquelles l'occupation israélienne reste inchangée et la quête d'autodétermination palestinienne inachevée. Kofi Annan a parlé de la possessivité malsaine des États-Unis à l'égard du processus de paix et de leur réticence à réellement travailler de façon conjointe à son élaboration⁷⁵. Ban Ki-Moon a déploré la protection politique accordée à Israël par les gouvernements successifs des États-Unis, qui est en partie responsable de ce non-établissement des responsabilités⁷⁶. À bien des égards, le rôle des États-Unis dans la défense d'Israël a été de permettre à l'occupation israélienne de se poursuivre, ternissant par là même leur propre réputation dans le monde. Dans ses mémoires, l'ancien Président des États-Unis Barack Obama a fait observer que pour son pays, le fait de soustraire Israël

⁷⁴ Voir la résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité, dans laquelle celui-ci saluait l'engagement des puissances occupant l'Iraq à rétablir la souveraineté du peuple iraquien « le plus tôt possible », et disait que ce jour devait « venir rapidement ». Voir également la résolution 75/172 de l'Assemblée générale (« Soulignant la nécessité impérieuse de mettre un terme immédiatement à l'occupation israélienne »).

⁷⁵ Annan, *Interventions*.

⁷⁶ Ban, « US should back a new approach ».

à la responsabilité des violations du droit international commises signifiait que les diplomates américains s'étaient retrouvés dans la position inconfortable consistant à intercéder en faveur d'Israël pour des actions auxquelles ils étaient eux-mêmes opposés⁷⁷.

38. En mai 2021, les tensions à Jérusalem se sont aggravées lorsque des colons israéliens ont tenté de déloger des Palestiniens de leurs domiciles, ce qui a conduit le Hamas à tirer des roquettes sur des cibles civiles israéliennes et Israël à répondre par un usage disproportionné de la force militaire. La situation a abouti à 11 jours de violence intense qui ont causé de lourdes pertes civiles et la destruction massive de biens à Gaza. Au cours de ces violences, les États-Unis ont joué un rôle diplomatique d'une prévisibilité décourageante : au Conseil de sécurité, ils ont successivement bloqué un projet de résolution visant à obtenir un cessez-le-feu et la publication d'une déclaration à la presse, arguant que cela ne ferait qu'aliéner Israël⁷⁸. Cette intercession a permis à Israël de poursuivre son assaut sur Gaza jusqu'à ce qu'il ait atteint la plupart de ses objectifs militaires, alors que la sphère diplomatique et l'opinion publique souhaitaient mettre fin à la violence bien plus tôt. Depuis le début de l'occupation israélienne en juin 1967, les États-Unis ont régulièrement permis au Conseil d'adopter des résolutions critiques à l'égard d'Israël – 77 au total – mais ils ont également eu recours à la menace du veto pour contrecarrer la capacité du Conseil – la plus puissante instance politique internationale – de faire appliquer l'une quelconque de ces résolutions. En outre, ils ont opposé leur veto à 32 résolutions critiquant Israël depuis 1973.

39. Les États-Unis ont développé une relation militaire extraordinaire avec Israël, lui apportant une aide annuelle inégalée par toute autre relation bilatérale dans le monde. Depuis le début des années 1950, ils lui ont fourni plus de 100 milliards de dollars d'aide militaire (ainsi que 35 milliards de dollars d'aide économique)⁷⁹. Cette aide militaire a permis aux forces armées israéliennes de devenir l'une des armées les plus sophistiquées au monde sur le plan technologique. Grâce à l'aide américaine, Israël a également pu mettre en place une importante industrie de défense nationale, qui lui a permis de devenir l'un des principaux exportateurs mondiaux d'armes et de technologies liées à la cybersécurité. En effet, les observateurs ont noté que la prouesse d'Israël en tant qu'exportateur d'armes et de cybersécurité de première importance est due en très grande partie aux essais d'armement et de sécurité rendus possibles par sa longue expérience d'occupant qui régit la vie de 5 millions de Palestiniens⁸⁰. Les États-Unis fournissent cette aide militaire en dépit du fait que les lois du Congrès régissant les exportations d'armes depuis les États-Unis stipulent que les pays destinataires ne peuvent pas être associés à des violations flagrantes et systématiques des droits humains⁸¹. Un récent sondage de l'opinion publique américaine a indiqué qu'une faible majorité (50 % pour et 45 % contre) était favorable à la restriction de l'aide militaire à Israël afin d'éviter qu'elle ne soit utilisée dans des opérations militaires contre les Palestiniens⁸².

40. Compte tenu de la relation *sui generis* entre la seule superpuissance du monde et une petite puissance régionale, on peut se demander, comme l'a fait Shibley

⁷⁷ Barack Obama, *Une terre promise* (Fayard 2020).

⁷⁸ International Crisis Group, *Beyond Business as Usual in Israel-Palestine*, Middle East report No. 225 (Bruxelles, 2021).

⁷⁹ Congressional Research Service, États-Unis, « US foreign aid to Israel », novembre 2020.

⁸⁰ Matt Kennard, « The cruel experiments of Israel's arms industry », Centre Pulitzer, 28 décembre 2016).

⁸¹ Josh Ruebner, Salih Booker et Zaha Hassan, « Bringing assistance to Israel in line with rights and U.S. laws », Carnegie Endowment for International Peace, 12 mai 2021.

⁸² Chicago Council on Global Affairs, « Americans split on military aid to Israel, say political status quo unacceptable », 25 août 2021.

Telhami, professeur à l'Université du Maryland, quel espoir il peut y avoir de réussir ailleurs si un président américain ne peut pas tirer parti de ce soutien extraordinaire et sans précédent pour faire avancer les valeurs américaines fondamentales⁸³. Les États-Unis ont joué un rôle fondamental dans l'élaboration du droit international moderne et de l'ordre international fondé sur des règles, mais ils ont entaché cette réussite en excluant systématiquement ces éléments du processus de paix israélo-palestinien. Ils se prononcent régulièrement en faveur de la solution des deux États, mais insistent également sur le fait que les pratiques israéliennes qui ont rendu cet objectif impossible ne doivent avoir aucune conséquence. Ils proclament que les droits humains sont la pierre angulaire de leur politique étrangère, mais n'appliquent pas ce critère à la conduite d'Israël. L'inquiétante réalité du Territoire palestinien occupé va à l'encontre de tout ce que les États-Unis affirment défendre, mais l'étroite proximité que ceux-ci entretiennent avec l'occupation israélienne dit le contraire.

Union européenne

41. En 1980, la Communauté européenne, qui comptait alors neuf membres, a publié son influente Déclaration de Venise, qui reconnaissait le droit du peuple palestinien à disposer pleinement de lui-même. Au début des années 1990, la Commission européenne a participé activement au processus de Madrid-Oslo, et a déclaré qu'une paix durable entre Israël et les Palestiniens était d'une importance vitale pour l'Europe. Tout au long des années 1990 et 2000, l'Union européenne a apporté un soutien politique et économique considérable au processus de paix (et a notamment financé de façon substantielle l'Autorité palestinienne), a émis des critiques parfois acerbes sur le comportement d'Israël et, à partir de 1999, a encouragé la création d'un État palestinien démocratique, viable et pacifique. Toutefois, lorsqu'elle a rejoint le Quatuor et s'est associée à ses mesures relatives à la feuille de route et aux élections palestiniennes de 2006, ses propres politiques et déclarations concernant l'occupation sont devenues plus prudentes, même si ses financements ont continué d'être aussi substantiels⁸⁴.

42. Au cours de la dernière décennie, cinq caractéristiques ont dominé l'approche de l'Union européenne vis-à-vis de l'occupation israélienne. Premièrement, elle procure toujours des fonds considérables à l'Autorité palestinienne, à l'UNRWA et à d'autres grandes organisations qui fournissent des services de renforcement des capacités et des services sociaux dans le territoire occupé. Deuxièmement, elle a maintenu des relations politiques et économiques étroites avec Israël, même si des points de tension sont apparus occasionnellement. Israël est membre de plusieurs accords de coopération scientifique et économique importants initiés par l'Union européenne, qui est son principal partenaire commercial et dont plusieurs des principaux membres lui fournissent de grandes quantités d'armes. Troisièmement, l'Union européenne a élaboré une politique de « différenciation » à l'égard des implantations israéliennes dans le territoire occupé. Cette politique stipule que les accords entre l'Union européenne et Israël sont inapplicables au-delà de la ligne verte de 1967, mais qu'à titre individuel les États membres conservent la liberté de décider comment appliquer la politique de différenciation dans leurs relations bilatérales avec Israël. Quatrièmement, ces dernières années, des dissensions de plus nombreuses sont apparues dans le discours de l'Union européenne sur l'occupation israélienne, dont le ton s'est par ailleurs adouci, du fait que certains États membres d'Europe de l'Est ont développé des relations étroites avec Israël et qu'il est à présent plus difficile de

⁸³ Shibley Telhami, « Biden's bungled response on the Israel-Palestinian conflict », *Boston Globe*, 19 mai 2021.

⁸⁴ Anders Persson, *EU Diplomacy and the Israeli-Arab Conflict, 1967-2019* (Edinburgh University Press, 2020).

parvenir à une position européenne commune sur l'occupation⁸⁵. Lors des récentes violences israéliennes à Gaza en mai 2021, l'Union européenne a le plus clair du temps été spectatrice, incapable de publier une déclaration commune du Conseil de l'Union européenne en raison de sa « règle de l'unanimité ».

43. La cinquième et plus importante caractéristique de la politique contemporaine de l'Union européenne est son aversion à utiliser sa considérable influence économique et politique pour imposer des contraintes substantielles à Israël en réponse au non-respect de ses obligations internationales et pour n'avoir pas mis complètement fin à son occupation⁸⁶. À son crédit, l'opposition diplomatique de l'Union européenne aux projets d'annexion *de jure* d'Israël en 2020 a largement contribué à ce que les propositions contenues dans le plan De la paix à la prospérité, présenté par l'ancien Président des États-Unis Donald Trump, soient mises au placard. Il s'est agi là d'un acte de résistance appréciable, qui n'a toutefois guère perturbé l'expansion de l'occupation et la réalité de l'annexion *de facto*. Pour le reste, l'Union européenne s'est montrée très peu encline au risque. Parmi ses principaux accords impliquant Israël figure l'accord d'association Union européenne-Israël de 1995, qui énonçait des obligations en matière de droits humains et de respect des valeurs communes dont le non-respect autoriserait l'Union européenne à suspendre l'accord, mais elle n'a pris aucune mesure en ce sens. La lacune la plus flagrante de la politique de l'Union européenne est sa passivité à l'égard des implantations israéliennes. La politique de différenciation engendre des contraintes limitées dont Israël est disposé à s'accommoder, mais aucun changement notable concernant la permanence de l'occupation ou la croissance des implantations. Ces dernières, qui constituent un probable crime de guerre au regard du Statut de Rome, sont le produit de la politique de l'État israélien, et il n'y a aucun espoir de les démanteler tant que les mesures européennes d'établissement des responsabilités ne viseront pas expressément Israël lui-même (voir [A/HRC/47/57](#)).

44. La politique de l'Union européenne à l'égard de l'occupation est en fin de compte entravée par deux tendances interdépendantes : l'engagement envers l'étoile éteinte qu'est le processus Madrid-Oslo, et le refus de se séparer des États-Unis, quelque partielle et inefficace que soit la politique américaine. Quelle qu'ait été sa promesse initiale, le processus Madrid-Oslo sert à présent de justification pour maintenir l'occupation et éviter de prendre des décisions difficiles. Avec de l'imagination et du courage, la diplomatie européenne pourrait créer une approche qualitativement nouvelle pour garantir la paix au Moyen-Orient, fondée sur les droits et le droit international⁸⁷. Pour cela, il faudrait accepter de faire entrer l'intransigeance israélienne et la domination américaine dans l'équation. Si elle ne parvenait pas à s'y résoudre, l'Europe continuerait à être impliquée dans l'un des plus grands échecs diplomatiques du dernier demi-siècle.

Banque mondiale

45. La Banque mondiale a activement participé au développement de la politique économique en Palestine depuis l'aube du processus Madrid-Oslo. En 1993, elle a publié une importante étude en six volumes – *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace* – qui définissait une stratégie visant à réformer, réorganiser

⁸⁵ Omar Dajani et Hugh Lovatt, *Rethinking Oslo: How Europe Can Promote Peace in Israel-Palestine* (Londres, Conseil européen des relations internationales, 2017) ; et Hugh Lovatt et Mattia Toaldo, *EU Differentiation and Israeli Settlements* (Londres, Conseil européen des relations internationales, 2015).

⁸⁶ Beth Oppenheim, « Can Europe overcome its paralysis on Israel and Palestine? », Centre for European Reform, février 2020.

⁸⁷ Hugh Lovatt, *The End of Oslo: A New European Strategy on Israel-Palestine* (Londres, Conseil européen des relations internationales, 2020).

et renforcer les capacités économiques et sociales du territoire palestinien. Son objectif déclaré était de nature technique : privilégier le renforcement des institutions palestiniennes, les investissements du secteur privé et une planification économique optimale, tout en laissant à la sphère politique le soin de débattre des questions de sécurité, de droit international et de statut final. Le côté inquiétant du rapport ainsi établi tient notamment à la description qui y est faite du délabrement de l'économie palestinienne en 1993 – chômage élevé, revenus stagnants, extrême pauvreté, institutions et services publics surchargés, dépendance profonde de l'économie israélienne, vulnérabilité aux représailles politiques israéliennes et énormes disparités économiques entre Israéliens et Palestiniens –, qui n'a rien perdu de son exactitude aujourd'hui, même après 28 ans d'un renforcement conséquent des institutions et une aide financière se montant à des milliards de dollars.

46. Depuis 1993, la Banque mondiale a publié des dizaines de rapports sur l'économie palestinienne. Beaucoup d'entre eux sont des examens très techniques de secteurs spécifiques, et certains contiennent de subtiles observations sur les innombrables façons dont Israël freine et asphyxie l'économie palestinienne. En particulier, la Banque mondiale présente des rapports économiques complets deux fois par an au Comité spécial de liaison pour la coordination de l'assistance internationale aux Palestiniens, un organe composé d'États et d'institutions (dont les États-Unis et l'Union européenne) qui coordonne l'aide internationale à l'Autorité palestinienne et dont la Banque mondiale assure le secrétariat.

47. Les rapports les plus convaincants de la Banque mondiale décrivent les systèmes contraignants de contrôle économique et social imposés par Israël en Cisjordanie et à Gaza, comme les enceintes exiguës, les restrictions de la liberté de circulation, la rétention des taxes et des recettes fiscales et douanières, la croissance des implantations, le blocus de Gaza, la restriction des produits à double usage et celles qui touchent les télécommunications palestiniennes⁸⁸. En outre, certains de ces rapports – en particulier ceux publiés dans les années 2000 – ont établi un lien entre ces nombreuses contraintes et des phénomènes de détresse de plus grande envergure au sein de la société palestinienne, notamment le déclin de la scolarisation, l'insécurité alimentaire, la dépression parmi les écoliers et la fragmentation de la cohésion sociale⁸⁹. En 2013, la Banque mondiale a publié l'un de ses rapports les plus percutants, consacré à la zone C (les 61 % de la Cisjordanie entièrement sous contrôle sécuritaire et civil israélien, où se trouvent toutes les implantations d'Israël). Dans ce rapport, la Banque mondiale a expliqué de manière convaincante comment le fait de priver les Palestiniens de cette ressource foncière essentielle paralysait leur économie, entravait leur liberté de circulation personnelle et commerciale et leur interdisait tout développement indépendant⁹⁰.

48. Mais même lorsqu'elle est la plus convaincante, l'approche technocratique de la Banque mondiale se concentre sur l'arbre qui cache la forêt. Les aspects punitifs du contrôle étouffant qu'Israël impose à l'économie palestinienne ne résultent pas d'une politique israélienne regrettable, et sont susceptibles d'être ajustés dès lors que la Banque mondiale publie des données empiriquement plus fournies et des recommandations plus complètes. Le renforcement des capacités institutionnelles des Palestiniens ne modifiera pas non plus de manière significative l'enlaidissement de la réalité sur le terrain. Les rapports mettent l'accent sur les symptômes préoccupants

⁸⁸ Voir, par exemple, Banque mondiale, « West Bank and Gaza update », juin 2008 ; Banque mondiale, « Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee », 27 septembre 2018 et 2 juin 2020.

⁸⁹ Voir, par exemple, Banque mondiale, « West Bank and Gaza update », novembre 2004, novembre 2007 et mars 2008.

⁹⁰ Banque mondiale, « West Bank and Gaza: Area C and the Future of the Palestinian Economy », Report No. AUS2922 (Washington, D.C., 2013).

d'une économie et d'une société enfermées dans une occupation ossifiée, tout en ignorant la morbidité à plus grande échelle. Ce diagnostic erroné est aussi fatal dans le cadre d'une situation politique désespérée qu'il l'est en médecine. Le terme « occupation » n'apparaît dans aucun des rapports de la Banque mondiale. Chose plus troublante encore, les rapports de la Banque mondiale sur les « territoires palestiniens » ne font référence qu'à la Cisjordanie et à Gaza ; bien que Jérusalem-Est soit depuis longtemps désignée par l'ONU comme un territoire occupé et illégalement annexé par Israël, elle n'est jamais incluse dans les comptes-rendus de la Banque mondiale, apparemment parce que cela obligerait celle-ci à préjuger de son statut, ce qui n'est guère une position neutre⁹¹. La Banque mondiale n'attribue pas non plus les politiques et pratiques israéliennes à l'égard des Palestiniens à une stratégie d'annexion de facto et de contrôle permanent du territoire palestinien, en dépit des nombreuses preuves économiques et politiques.

49. Mais il peut en être autrement. Par rapport à l'approche *sotto voce* de la Banque mondiale, les rapports semestriels de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) font une analyse beaucoup plus acérée, attribuant les ravages de l'économie palestinienne directement à l'occupation israélienne. Ces dernières années, la CNUCED a publié des rapports de fond sur les coûts économiques cumulés de l'occupation israélienne⁹², les obstacles que celle-ci pose pour la réalisation du potentiel de la Palestine en matière d'exploitation du pétrole et du gaz naturel⁹³, la relation entre la croissance des implantations et l'aggravation de la pauvreté de la population palestinienne (voir [TD/B/67/5](#)) et l'effondrement économique de Gaza, soumise à un blocus hermétique (voir [TD/B/EX\(68\)/4](#)). En nommant les faits sans détour, les rapports de la CNUCED offrent une compréhension plus juste de la réalité économique en Palestine et permettent de mieux comprendre pourquoi les milliards d'aide internationale et le renforcement des capacités institutionnelles des Palestiniens ont, par un jeu pervers, produit l'exact opposé – ou peu s'en faut – des objectifs déclarés de la communauté internationale : non pas un État en devenir, mais un territoire brisé baignant dans le formaldéhyde.

Quatuor

50. Le Quatuor – composé des États-Unis, de l'Union européenne, de l'ONU et de la Fédération de Russie – a été créé en 2002 pour que la recherche d'une paix durable entre Israël et les Palestiniens soit davantage multinationale. Il a été créé au lendemain de la deuxième intifada palestinienne et de l'échec du processus de paix de Camp David de 2000. Lors de sa création, les avantages d'une organisation aussi unique étaient perçus comme tenant à l'influence de ses quelques membres, à son adaptabilité et à son caractère informel, à sa capacité de prendre des décisions rapides et à l'adhésion politique d'Israël et des Palestiniens⁹⁴.

51. Aujourd'hui, le Quatuor n'est plus que l'ombre de lui-même. Il n'a plus d'envoyé politique de premier plan depuis la démission de l'ancien Premier Ministre du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Tony Blair, en 2015. Il mène des projets d'amélioration technique et économique de faible envergure pour

⁹¹ Banque mondiale, *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*, vol. 1 (Washington, D.C., 1993), note 45, et tableau 1.1. Dans ce rapport de 1993, la Banque mondiale a reconnu l'importance économique centrale de Jérusalem-Est pour l'économie palestinienne.

⁹² *The Economic Costs of the Israeli Occupation for the Palestinian People: The Impoverishment of Gaza under Blockade* (publication des Nations Unies, 2019).

⁹³ *The Economic Costs of the Israeli Occupation: Unrealized Oil and Natural Gas Potential* (publication des Nations Unies, 2019).

⁹⁴ Khaled Elgindy, *The Middle East Quartet: A Post-Mortem*, document d'analyse n° 25 (Washington, D.C., Brookings Institution, 2012).

les Palestiniens, notamment dans les domaines de l'eau, de l'énergie, de la circulation et du commerce, des télécommunications et de la primauté du droit⁹⁵. Sa dernière déclaration, publiée en mars 2021 par les envoyés des quatre membres (qui ne s'étaient pas réunis depuis plus de quatre ans), était brève et aseptisée, exprimant des inquiétudes quant à la disparité économique intenable entre Israéliens et Palestiniens et exhortant les parties à s'abstenir de toute action unilatérale⁹⁶. La stratégie publiée par le Quatuor pour la période 2021-2023 n'utilise pas une seule fois le terme « occupation », ne fait jamais référence aux implantations et à leur rôle destructeur, ne fournit aucune analyse critique de la dureté du contrôle exercé par Israël sur les Palestiniens et n'explique nullement comment les projets d'amélioration économique du Quatuor peuvent prospérer dans une économie étouffée par des barrières, des murs, des tarifs douaniers et des points de contrôle et dont la géographie ne permet aucun accès commercial au monde extérieur⁹⁷.

52. L'inefficacité du Quatuor remonte à deux tournants importants et fatidiques au début de son existence. En 2003, il a publié sa feuille de route pour la paix au Moyen-Orient, avec pour objectif déclaré de mettre fin à l'occupation et de permettre une solution des deux États pour 2005, en s'appuyant sur des mesures détaillées axées sur des résultats. Si la feuille de route formulait des exigences à l'intention des deux parties, les plus importantes ont été endossées par les Palestiniens (fin de l'intifada, élections, nouvelles institutions, gouvernement réformé, acceptation de frontières provisoires). Les questions relatives au statut final devaient être négociées par les parties, mais aucune référence n'était faite au droit international (notamment en ce qui concernait les implantations et l'annexion de Jérusalem) et il n'était pas tenu compte des immenses disparités de pouvoir. Israël a ostensiblement accepté la feuille de route, mais les membres du Quatuor l'ont autorisé à émettre 14 réserves, ce qui en a effectivement sapé la viabilité. Selon l'évaluation la plus complète des performances du Quatuor, les États-Unis ont abandonné la feuille de route en 2005 pour soutenir Israël dans son retrait unilatéral de Gaza, avec l'acquiescement réticent des trois autres membres⁹⁸.

53. Le deuxième tournant fatidique pour le Quatuor a été la décision, en 2006, de boycotter le Gouvernement palestinien à la suite de l'élection du Hamas. On peut considérer que le Hamas est une organisation qui a commis des actes odieux par le passé, voire assez récemment, tout en reconnaissant que les élections palestiniennes de 2006 ont été libres et équitables et qu'en imposant ses exigences au nouveau gouvernement, sans parallèlement exiger qu'Israël se conforme à ses nombreuses obligations internationales, le Quatuor a affaibli sa propre autorité et compromis son objectif. Certains membres du Quatuor se sont prononcés en faveur de sanctions économiques contre le nouveau gouvernement palestinien, chose qui n'avait jamais été envisagée pour les graves violations d'Israël. Cette décision a contribué à la division de la politique palestinienne qui persiste aujourd'hui. 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 de l'époque a par la suite noté que cette prise de position après les élections avait effectivement transformé le Quatuor, qui, de quartette guidé par la feuille de route et fait pour promouvoir les négociations, est devenu un organe qui allait presque jusqu'à imposer des sanctions au gouvernement librement élu d'un

⁹⁵ Office of the Quartet, « Annual report: January–December 2020 », décembre 2020.

⁹⁶ Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient, « Statement by the Middle East Quartet envoys », 23 mars 2021.

⁹⁷ Office of the Quartet, « Strategy 2021–2023 », décembre 2020.

⁹⁸ Elgindy, *The Middle East Quartet*.

peuple sous occupation et fixait des conditions préalables au dialogue qui étaient irréalisables⁹⁹.

54. La situation délicate dans laquelle s'est trouvé le Quatuor offre un enseignement d'importance : le fait que les trois autres membres aient accepté la domination américaine signifie que, dans ces circonstances, les positions du Quatuor reflètent fréquemment le plus petit dénominateur commun : la position des États-Unis. D'où la boutade : « le Quatuor sans trois »¹⁰⁰. Compte tenu de l'extraordinaire relation politique, diplomatique et militaire qu'entretiennent les États-Unis et Israël, le droit international n'avait pas sa place dans les politiques du Quatuor ; les États-Unis se sont occupés seuls de contrôler qu'Israël respectait la feuille de route, et le Quatuor a rarement pris des positions critiques à l'égard du rôle joué par Israël en tant qu'occupant avide, ce qui, fut un temps, aurait pu maintenir en vie la solution des deux États¹⁰¹. Ce déséquilibre a non seulement sérieusement diminué toute efficacité potentielle du Quatuor, mais également terni l'image et le rôle de l'ONU, dont la responsabilité première est de faire respecter le droit international et les résolutions de ses organes.

IV. Conclusions et recommandations

55. La communauté internationale porte une responsabilité importante dans la persistance de l'occupation israélienne de la Palestine et l'incapacité à garantir une paix juste et durable dans la région. L'occupation est plus ancrée que jamais. Les conditions de vie des Palestiniens, sans parler de leur avenir politique, sont devenues encore plus précaires. Israël a continué d'afficher son mépris quasiment sans rencontrer d'opposition. Le processus de paix est moribond, pour ne pas dire plongé dans le coma, et il n'est pas sérieusement question de le ranimer. En cette ère post-coloniale, dans la troisième décennie du XXI^e siècle, le monde tolère l'intolérable : l'imposition d'une réalité coloniale en Palestine. Tout cela joue en faveur de l'insatiable occupant. Tout cela va à l'encontre des droits des personnes subjuguées, qui auraient dû être restituées il y a bien longtemps.

56. À l'aune des cinq critères proposés dans le présent rapport, aucun des quatre acteurs internationaux, qui ont tous une influence sur l'occupation israélienne de la Palestine, n'est en voie d'intégrer ce qui est nécessaire à la création d'une nouvelle base viable pour un véritable rétablissement de la paix au Moyen-Orient. La porte reste cependant ouverte. Les États-Unis peuvent tenir la promesse qu'ils ont faite de défendre les droits humains partout dans le monde¹⁰². L'Union européenne peut faire preuve de courage diplomatique en traçant une voie indépendante ancrée dans une approche fondée sur les droits¹⁰³. La Banque mondiale peut aborder la réalité économique de l'occupation à travers le prisme des droits humains afin de livrer de bien meilleures recommandations de politique générale. Et le Quatuor peut renforcer son influence en mettant l'accent sur le cadre international établi pour la paix et la justice au Moyen-Orient.

⁹⁹ Álvaro de Soto, *End of Mission Report* (2007).

¹⁰⁰ Patrick Müller, « Informal security governance and the Middle East Quartet », *International Peacekeeping*, vol. 21, n° 4 (août 2014).

¹⁰¹ De Soto, *End of Mission Report*.

¹⁰² Agence France-Presse à Washington, D.C., « Antony Blinken says the US will “stand up for human rights everywhere” », *The Guardian*, 30 mars 2021.

¹⁰³ Lovatt, *The End of Oslo*.

57. Il devrait être clair que la stratégie de realpolitik sur laquelle reposait le processus de paix au Moyen-Orient a largement dépassé sa date de péremption. Il ne sert et ne servira à rien de continuer sur la même lancée. Les droits et la légalité doivent être au cœur de la nouvelle stratégie diplomatique. Même si elles sont nécessaires, ces conditions préalables sont, à elles seules, insuffisantes. Il est également indispensable que se développe une diplomatie créative et courageuse, et que l'on se demande sans détour pourquoi cette occupation vieille de cinq décennies a fini par ressembler en tout point à une annexion et un apartheid. Tous ces éléments, ainsi que l'application à l'échelle internationale du principe de responsabilité, pourraient enfin permettre aux Palestiniens et aux Israéliens de jouir ensemble de la prospérité d'un avenir commun.

58. Le Rapporteur spécial recommande que le Gouvernement d'Israël se conforme pleinement aux obligations que lui impose le droit international et mette un terme définitif à l'occupation du territoire palestinien avec toute la célérité voulue.

59. Le Rapporteur spécial recommande que la communauté internationale, notamment les acteurs internationaux qui participent activement à la supervision de l'occupation :

a) Élabore une liste complète de mesures d'application du principe de responsabilité à Israël jusqu'à ce que celui-ci se conforme à toutes les résolutions pertinentes des organes de l'ONU et se plie à la tendance internationale concernant l'administration et la fin de l'occupation ;

b) Appuie pleinement le travail du Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale dans le cadre de son enquête sur la situation en Palestine ;

c) Adopte les cinq critères énoncés dans le présent rapport pour guider ses travaux futurs en vue de superviser la question de Palestine sous tous ses aspects.
