



Conseil des droits de l'homme
Groupe de travail sur la détention arbitraire**Avis adoptés par le Groupe de travail sur la détention arbitraire à sa soixante-dix-huitième session (19-28 avril 2017)****Avis n° 31/2017, concernant Omar Nazzal (Israël)**

Le Groupe de travail sur la détention arbitraire a été créé par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 1991/42. Son mandat a été précisé et renouvelé dans la résolution 1997/50 de la Commission. Conformément à la résolution 60/251 de l'Assemblée générale et à sa décision 1/102, le Conseil des droits de l'homme a repris le mandat de la Commission. Dans sa résolution 33/30 du 30 septembre 2016, le Conseil a reconduit le mandat du Groupe de travail pour une nouvelle période de trois ans.

1. Le 26 janvier 2017, conformément à ses méthodes de travail (A/HRC/33/66), le Groupe de travail a transmis au Gouvernement israélien une communication concernant Omar Nazzal. Le Gouvernement n'a pas répondu à la communication. L'État est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

2. Le Groupe de travail estime que la privation de liberté est arbitraire dans les cas suivants :

a) Lorsqu'il est manifestement impossible d'invoquer un quelconque fondement juridique pour justifier la privation de liberté (comme dans le cas où une personne est maintenue en détention après avoir exécuté sa peine ou malgré l'adoption d'une loi d'amnistie qui lui serait applicable) (catégorie I) ;

b) Lorsque la privation de liberté résulte de l'exercice de droits ou de libertés garantis par les articles 7, 13, 14, 18, 19, 20 et 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et, en ce qui concerne les États parties au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par les articles 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 et 27 de cet instrument (catégorie II) ;

c) Lorsque l'inobservation, totale ou partielle, des normes internationales relatives au droit à un procès équitable, établies dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les instruments internationaux pertinents acceptés par les États concernés est d'une gravité telle qu'elle rend la privation de liberté arbitraire (catégorie III) ;

d) Lorsqu'un demandeur d'asile, un immigrant ou un réfugié est soumis à une détention administrative prolongée sans possibilité de contrôle ou de recours administratif ou juridictionnel (catégorie IV) ;

e) Lorsque la privation de liberté constitue une violation du droit international pour des raisons de discrimination fondée sur la naissance, l'origine nationale, ethnique ou sociale, la langue, la religion, la situation économique, l'opinion politique ou autre, le sexe,



l'orientation sexuelle, le handicap ou toute autre situation, qui tend ou peut conduire au non-respect du principe de l'égalité des êtres humains (catégorie V).

Informations reçues

Communication émanant de la source

3. Omar Nazzal est un ressortissant palestinien âgé de 54 ans. Il est écrivain et journaliste indépendant, et réside à Ramallah. Il dirige la société Clacket Media et est membre du secrétariat général du Syndicat des journalistes palestiniens.

4. Selon la source, M. Nazzal a été soumis en 1977 à une première détention administrative d'une durée d'un an, puis a derechef été placé en détention en 1985 et 1988. Il a en outre été assigné à résidence en 1986. En 2014, il a fait l'objet d'une interdiction de voyager restée en vigueur jusqu'à sa dernière arrestation, survenue le 23 avril 2016.

Arrestation et allégations d'internement administratif

5. M. Nazzal a été arrêté le 23 avril 2016, alors qu'il tentait de traverser le pont Allenby en direction de la Jordanie. La source indique que M. Nazzal se rendait à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine) pour participer à une réunion de la Fédération européenne des journalistes en qualité de représentant du Syndicat des journalistes palestiniens.

6. Après son arrestation, M. Nazzal a été initialement détenu au centre de détention d'Etzion, avant d'être transféré à la prison d'Ofer, en Cisjordanie. Le 2 mai 2016, un arrêté d'internement administratif valable jusqu'au 22 août 2016 a été émis à l'encontre de M. Nazzal. Cet arrêté a été renouvelé à trois reprises depuis lors. Au moment où la source a soumis la communication, M. Nazzal se trouvait encore en détention administrative. D'après la source, l'internement administratif est une procédure qui permet à l'armée israélienne de détenir des personnes indéfiniment sur la base de preuves secrètes, sans inculpation ni jugement.

7. Lors d'une audience de confirmation de cette mesure tenue le 22 novembre 2016, la durée de la détention administrative imposée à M. Nazzal a été ramenée à un mois et demi, si bien que l'intéressé aurait dû être libéré le 24 décembre 2016. Toutefois, le 12 décembre 2016, l'arrêté en question a derechef été prorogé, jusqu'au 20 février 2017. L'avocat de M. Nazzal a exercé un recours contre la mesure de détention administrative ainsi imposée à son client, mais aucune date n'avait encore été fixée pour l'examen de ce recours au moment où la source a soumis sa communication.

8. La source note que l'ordonnance militaire n° 1651 habilite l'armée israélienne à prendre des arrêtés de détention administrative à l'encontre de civils palestiniens. L'article 285 de cette ordonnance autorise les commandants de l'armée à détenir une personne pour des périodes renouvelables pouvant aller jusqu'à six mois s'ils ont des motifs raisonnables de penser que la sécurité régionale ou la sécurité publique l'exigent. Il est fréquent que pareils arrêtés de détention soient prorogés juste avant ou le jour même de leur expiration, ce processus pouvant se poursuivre indéfiniment. L'internement administratif n'étant pas limité dans le temps, il est possible de maintenir les personnes concernées en détention administrative pour une durée indéterminée.

9. Selon la source, les motifs pour lesquels une personne peut être détenue en vertu de l'ordonnance militaire n° 1651 ne sont pas clairs, laissant aux commandants de l'armée toute latitude pour décider de ce qu'il faut entendre par « sécurité publique » et « sécurité régionale ». Dans le cadre du contrôle juridictionnel d'un arrêté de détention, qui donne lieu à une audience à huis clos devant un juge militaire, celui-ci peut confirmer ou annuler l'arrêté, ou encore en réduire la durée. La source indique que dans la plupart des cas, les arrêtés de détention administrative sont confirmés pour les mêmes périodes que celles demandées par les commandants militaires, et que s'il est loisible aux détenus d'exercer un recours contre les décisions qui les concernent par la voie du contrôle juridictionnel, la grande majorité de ces recours sont en pratique rejetés.

10. La source souligne que si le droit international des droits de l'homme autorise un recours limité à la détention administrative dans des situations d'urgence, les autorités n'en

demeurent pas moins tenues d'observer certaines règles fondamentales en la matière. Elles doivent notamment respecter le droit des personnes concernées à un procès équitable, en leur permettant de contester les motifs de leur détention. La source considère qu'« en tant que puissance occupante en Cisjordanie, Israël est également lié par les règles régissant l'occupation, selon lesquelles la détention administrative ne peut reposer que sur d'impérieuses raisons de sécurité » (art. 78 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949)).

11. La source indique que le premier contrôle juridictionnel de la mesure contestée a eu lieu dans le cadre d'une audience tenue le 8 mai 2016 devant le tribunal militaire d'Ofer. Au cours de cette audience, l'avocat de M. Nazzal a fait valoir que la dernière détention administrative imposée à son client remontait à 1988, et que celui-ci n'avait jamais été convoqué pour un interrogatoire ni fait l'objet d'investigations liés à des questions de sécurité nationale depuis lors. L'avocat de M. Nazzal a également souligné qu'en qualité de journaliste et de représentant du syndicat national auprès du Réseau de journalistes internationaux, son client devait assister à une série d'événements et rencontrer un grand nombre d'organisations et d'individus de différents horizons politiques. Il a fait valoir que son client n'avait aucunement manqué à ses devoirs de journaliste, que son arrestation était motivée par des considérations politiques et que cette mesure avait été prise contre lui parce qu'il était journaliste.

12. La source relève qu'en tant que journaliste, M. Nazzal jouit du droit à la liberté d'opinion et d'expression. Elle indique également que M. Nazzal a été arrêté alors qu'il se rendait à une conférence organisée par le Gouvernement de Bosnie-Herzégovine pour y rendre compte des pratiques des autorités israéliennes visant les journalistes palestiniens.

13. Selon la source, l'arrestation de M. Nazzal s'inscrit manifestement dans le cadre d'une campagne ciblant les journalistes et visant à faire taire les voix qui dénoncent l'occupation et les violations commises à l'encontre des Palestiniens. La source rapporte que ces derniers mois, les autorités israéliennes s'en sont pris aux journalistes ainsi qu'aux défenseurs des droits de l'homme et militants palestiniens en délivrant arbitrairement des arrêtés de détention administrative.

14. La source affirme que la détention de M. Nazzal constitue une privation arbitraire de liberté relevant des catégories I et III de la classification employée par le Groupe de travail lorsqu'il examine les affaires dont il est saisi.

Absence de fondement juridique pour justifier la détention de M. Nazzal

15. La source note que si la détention administrative est autorisée en vertu du droit international, le recours à pareille mesure est expressément circonscrit à des fins préventives, dans les cas où « la sécurité de l'État le rend absolument nécessaire », et qu'il doit intervenir selon une « procédure régulière » (voir respectivement les articles 42 et 78 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et l'article 4 du Pacte). La source souligne que la détention administrative ne devrait jamais être utilisée comme sanction pour défaut de collaboration ou à titre de représailles.

16. Selon la source, la détention administrative de M. Nazzal était motivée par la participation présumée de celui-ci à des événements organisés par le Front populaire de libération de la Palestine. Cependant, la source note qu'aucune preuve susceptible d'étayer pareils soupçons n'a été fournie à l'intéressé ou à son avocat. Elle estime qu'en l'absence de preuve concrète, de vagues allégations selon lesquelles M. Nazzal représentait une menace pour la sécurité nationale en raison de sa prétendue participation à un mouvement politique ne saurait constituer un fondement juridique valable propre à justifier un arrêté de détention administrative. Elle souligne qu'en droit international, le recours à l'internement administratif est strictement limité aux situations d'« absolue nécessité » qui « menace[nt] l'existence de la nation ».

17. La source affirme qu'aucun fondement juridique ne justifie la détention de M. Nazzal, pour les deux raisons suivantes :

a) Les autorités n'ont fourni aucune preuve démontrant que M. Nazzal représentait une menace pour la sécurité et n'ont pas enquêté sur les allégations qui lui

reprochaient d'avoir participé à des événements organisés par le Front populaire de libération de la Palestine ;

b) Les fonctions de journaliste exercées par M. Nazzal l'obligent à nouer des relations avec différents individus et organisations. Les relations en question, exigées par la profession de l'intéressé, ne sauraient passer pour un motif légitime propre à justifier son placement en détention administrative.

Violations du droit à un procès équitable

18. La source affirme que M. Nazzal a été privé du droit à un procès équitable, notamment : a) du droit d'être présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ; b) du droit à ce que la cause soit entendue sans retard par une autorité compétente, indépendante et impartiale ou une instance judiciaire dans le cadre d'une procédure régulière, conformément à la loi ; et c) du droit d'interroger ou de faire interroger les personnes disposées à témoigner contre lui.

Réponse du Gouvernement

19. Le 26 janvier 2017, le Groupe de travail a transmis les allégations de la source au Gouvernement israélien suivant sa procédure ordinaire relative aux communications. Il a invité le Gouvernement à lui communiquer, au plus tard le 26 mars 2017, des informations détaillées sur la situation actuelle de M. Nazzal ainsi que ses éventuelles observations sur les allégations formulées par la source.

20. Le Groupe de travail a également invité le Gouvernement à préciser les dispositions juridiques justifiant le maintien en détention de M. Nazzal et leur compatibilité avec les obligations d'Israël en vertu du droit international des droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne les traités ratifiés par cet État. En outre, il a demandé au Gouvernement de garantir l'intégrité physique et mentale de M. Nazzal. Il regrette de ne pas avoir reçu de réponse du Gouvernement et déplore que celui-ci n'ait pas demandé de prolongation du délai imparti à cet effet, comme le prévoient les méthodes de travail du Groupe de travail. Le Groupe de travail regrette également l'absence systématique de réponse du Gouvernement israélien aux communications qu'il lui a adressées.

Informations complémentaires émanant de la source

21. Le 21 février 2017, la source a informé le Groupe de travail que M. Nazzal avait été libéré après avoir été maintenu dix mois en détention administrative, sans inculpation ni jugement.

22. Le Groupe de travail rappelle que, conformément au paragraphe a) de l'article 17 de ses méthodes de travail, il se réserve le droit de rendre un avis, au cas par cas, sur la question de savoir si la privation de liberté est ou non arbitraire, et ce, nonobstant la libération de la personne concernée. En l'espèce, il conclut que les allégations formulées par la source sont d'une extrême gravité et décide donc de rendre un avis sur l'affaire.

Discussion

23. En l'absence de réponse du Gouvernement, le Groupe de travail a décidé de rendre le présent avis, conformément au paragraphe 15 de ses méthodes de travail.

24. Les règles de la preuve sont définies dans la jurisprudence du Groupe de travail. Lorsque la source établit une présomption de violation des règles internationales constitutive de détention arbitraire, la charge de la preuve incombe au Gouvernement dès lors que celui-ci décide de contester les allégations (voir A/HRC/19/57, par. 68). Dans la présente affaire, le Gouvernement a décidé de ne pas contester les allégations de la source, qui sont à première vue crédibles.

25. Le Groupe de travail relève que M. Nazzal est un journaliste résidant à Ramallah, qu'il dirige la société Clacket Media et qu'il est membre du secrétariat général du Syndicat des journalistes palestiniens. Selon les informations reçues, M. Nazzal a été arrêté le 23 avril 2016 et placé en détention dans le centre de détention d'Etzion, avant d'être transféré à la prison d'Ofer, en Cisjordanie.

26. Les arrêtés de détention administrative visant M. Nazzal ont été pris sur le fondement de l'ordonnance militaire n° 1651, qui habilite les commandants de l'armée à délivrer de tels arrêtés contre des civils, en particulier des ressortissants palestiniens, pour des périodes renouvelables pouvant aller jusqu'à six mois, lorsque des raisons de sécurité (publique ou régionale) l'exigent.

27. Bien que M. Nazzal soit un civil, il a été détenu sur le fondement de la législation militaire et sur ordre de l'autorité militaire. Le Groupe de travail a toujours estimé que quelles que soient les accusations portées contre eux, les civils ne doivent jamais être jugés par des tribunaux militaires parce que ceux-ci ne peuvent être considérés comme des tribunaux indépendants et impartiaux à l'égard de prévenus civils.

28. Dans ses avis, rapports annuels et autres documents dans lesquels il a abordé cette question, le Groupe de travail s'est appuyé sur le rapport concernant la question de l'administration de la justice par les tribunaux militaires, qui a été soumis en 2006 à la Commission des droits de l'homme à sa soixante-deuxième session (E/CN.4/Sub.2005/9) et contient un projet de principes sur l'administration de la justice par les tribunaux militaires. Le principe 4, qui traite de l'incompétence des juridictions militaires pour juger des civils, est ainsi libellé : « Les juridictions militaires doivent, par principe, être incompétentes pour juger des civils. En toutes circonstances, l'État veille à ce que les civils accusés d'une infraction pénale, quelle qu'en soit la nature, soient jugés par les tribunaux civils ».

29. Dans un rapport récent, le Groupe de travail a examiné la question des juridictions militaires et défini un certain nombre de garanties minimales dont le respect s'impose à la justice militaire (voir A/HRC/27/48, par. 66 à 69).

30. Le Groupe de travail considère que dans le cas d'une durée excessive de la détention, l'intéressé bénéficie des mêmes garanties que dans les affaires pénales, même si la détention est qualifiée d'administrative en vertu de la loi nationale. À cet égard, le Groupe de travail rappelle que les dispositions de l'article 14 du Pacte concernant le droit à un procès équitable sont applicables lorsque les sanctions, en raison de leur finalité, de leur caractère ou de leur sévérité, doivent être considérées comme pénales même si, en droit interne, la détention est qualifiée d'administrative.

31. Le Groupe de travail réaffirme que les dispositions de protection contenues dans le droit international des droits de l'homme doivent primer sur les arguments de la *lex specialis* du droit humanitaire international, compte tenu notamment de la situation du territoire palestinien occupé, qui est sous occupation militaire depuis cinquante ans.

32. Le Groupe de travail souscrit aux préoccupations et recommandations formulées par le Comité des droits de l'homme en ce qui concerne la pratique de la détention administrative de ressortissants palestiniens. Dans ses observations finales concernant le quatrième rapport périodique d'Israël adoptées en 2014, le Comité a demandé à cet État de « mettre fin à la pratique de l'internement administratif et à l'utilisation de preuves secrètes dans la procédure d'internement administratif et de veiller à ce que les personnes qui font l'objet d'un ordre d'internement administratif soient inculpées rapidement d'une infraction pénale ou remises en liberté » (voir CCPR/C/ISR/CO/4, par. 10).

33. Le Groupe de travail n'a reçu aucune information sur les démarches entreprises par le Gouvernement israélien pour notifier officiellement à M. Nazzal les charges et les éléments de preuve retenus contre lui pendant sa détention. Relevant que cette situation n'est pas conforme à l'obligation qui pesait sur l'État d'Israël d'informer M. Nazzal dans le plus court délai et de façon détaillée de la nature et des motifs de l'accusation portée contre lui, le Groupe de travail conclut à cet égard à la violation de l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 14 du Pacte.

34. Compte tenu de ce qui précède, le Groupe de travail conclut que l'inobservation des normes internationales relatives au droit à un procès équitable, établies dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les instruments internationaux pertinents acceptés par Israël, est d'une gravité telle qu'elle confère à la privation de liberté de M. Nazzal un caractère arbitraire relevant de la catégorie III.

35. Le Groupe de travail note que l'ordonnance militaire n° 1651 habilite les commandants de l'armée à délivrer contre des civils des arrêtés de détention administrative

renouvelables d'une durée maximale de six mois chacun, pour des raisons de sécurité (publique ou régionale). Toutefois, en pratique, les arrêtés de détention administrative pris sur le fondement de cette ordonnance visent surtout des ressortissants palestiniens.

36. Eu égard à ce qui précède, le Groupe de travail considère que la privation de liberté de M. Nazzal constitue une violation de l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi que du paragraphe 1 de l'article 2 et de l'article 26 du Pacte, pour des raisons de discrimination fondée sur l'origine nationale, tendant et conduisant à ignorer le principe de l'égalité des êtres humains. Cette privation de liberté est arbitraire et relève de la catégorie V.

37. Gardant à l'esprit ses précédents avis, le Groupe de travail relève une tendance systématique à la détention arbitraire de ressortissants palestiniens dans les territoires palestiniens occupés. En conséquence, il demande au Gouvernement israélien de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour se conformer aux avis en question et garantir le droit de toutes les personnes relevant de sa juridiction de ne pas être arbitrairement privées de liberté. En outre, il prie le Gouvernement israélien d'envisager de donner une suite favorable à sa demande d'effectuer une visite à la fois en Israël et dans les territoires palestiniens occupés afin de nouer, avec les autorités compétentes, un dialogue constructif visant à définir des mesures adéquates et efficaces en vue de mettre un terme aux privations arbitraires de liberté imposées par les autorités, y compris dans les territoires palestiniens occupés.

Dispositif

38. Bien que M. Nazzal ait été libéré, le Groupe de travail, conformément à l'alinéa a) du paragraphe 17 de ses méthodes de travail, se réserve le droit de rendre un avis sur la question de savoir si la privation de liberté était ou non arbitraire, nonobstant la libération de la personne concernée. À la lumière de ce qui précède, le Groupe de travail rend l'avis suivant :

La privation de liberté d'Omar Nazzal est arbitraire en ce qu'elle est contraire aux articles 2, 9, 10 et 11 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ainsi qu'aux articles 2, 9, 14 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et relève des catégories III et V.

39. Le Groupe de travail demande au Gouvernement israélien de prendre les mesures qui s'imposent pour remédier sans tarder à la situation de M. Nazzal et la rendre compatible avec les normes internationales applicables, notamment celles énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

40. Le Groupe de travail estime que, compte tenu de toutes les circonstances de l'espèce, la mesure appropriée consisterait à accorder à M. Nazzal le droit d'obtenir réparation, notamment sous la forme d'une indemnisation, conformément au droit international.

41. Conformément à l'alinéa a) du paragraphe 33 de ses méthodes de travail, le Groupe de travail renvoie l'affaire au Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 pour qu'il prenne les mesures appropriées.

Procédure de suivi

42. Conformément au paragraphe 20 de ses méthodes de travail, le Groupe de travail prie la source et le Gouvernement de l'informer de toutes mesures prises pour appliquer les recommandations formulées dans le présent avis, et notamment de lui faire savoir :

a) Si M. Nazzal a obtenu réparation, notamment sous la forme d'une indemnisation ;

b) Si la violation des droits de M. Nazzal a fait l'objet d'une enquête et, le cas échéant, quelle a été l'issue de celle-ci ;

c) Si Israël a modifié sa législation ou sa pratique afin de les rendre conformes aux obligations mises à sa charge par le droit international, dans le droit fil du présent avis ;

d) Si d'autres mesures ont été prises en vue de donner suite au présent avis.

43. Le Gouvernement est invité à informer le Groupe de travail de toute difficulté rencontrée dans l'application des recommandations formulées dans le présent avis et à lui faire savoir s'il a besoin qu'une assistance technique supplémentaire lui soit fournie, par exemple dans le cadre d'une visite du Groupe de travail.

44. Le Groupe de travail prie la source et le Gouvernement de lui fournir les informations demandées dans les six mois suivant la communication du présent avis. Il se réserve néanmoins le droit de prendre des mesures de suivi si de nouveaux motifs de préoccupation concernant l'affaire sont portés à son attention. Cela lui permettra de faire savoir au Conseil des droits de l'homme si des progrès ont été accomplis dans l'application de ses recommandations ou si, au contraire, rien n'a été fait en ce sens.

45. Le Groupe de travail rappelle que le Conseil des droits de l'homme a engagé tous les États à coopérer avec lui et les a priés de tenir compte de ses avis, de faire le nécessaire pour remédier à la situation de toutes personnes arbitrairement privées de liberté et de l'informer des mesures prises à cette fin¹.

[Adopté le 26 avril 2017]

¹ Voir Conseil des droits de l'homme, résolution 33/30, par. 3 et 7.