



Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Distr. générale
14 novembre 2013
Français
Original: anglais

Comité pour l'élimination de la discrimination raciale

Observations finales concernant les quatorzième à seizième rapports périodiques de l'État d'Israël

Additif

Renseignements reçus de l'État d'Israël au sujet de la suite donnée aux observations finales*

[17 octobre 2013]

Observation finale figurant au paragraphe 16

Le Comité prend note avec préoccupation de l'adoption de lois et de l'examen de projets de loi faisant dépendre de l'accomplissement du service militaire l'accès à certaines prestations sociales et économiques, ce qui a pour effet d'en exclure les communautés non juives qui sont exemptées de service militaire, telles que les citoyens palestiniens d'Israël. En outre, il regrette l'adoption de l'amendement spécial n° 6 de 2009 à la loi sur les conseils régionaux (date des élections générales) (1994), qui pourrait limiter considérablement la participation politique des minorités non juives (art. 2 et 5 de la Convention).

Le Comité recommande à l'État partie d'abroger toutes les lois discriminatoires et d'annuler tous les projets de loi discriminatoires de manière à garantir aux communautés non juives un accès égal au travail et aux prestations sociales, ainsi que le droit de participer à la vie politique énoncé dans la Convention.

1. Comme indiqué dans le quatorzième rapport périodique d'Israël (2010), les avantages offerts aux anciens combattants, y compris les droits établis dans la *loi n° 5754 de 1994 sur l'insertion des soldats démobilisés*, ainsi que d'autres avantages assurés par le Département chargé des soldats démobilisés au Ministère de la défense sont accordés à tous les anciens combattants, indépendamment de leur religion. La plupart de ces avantages sont calculés en fonction de la durée et du type de service actif accompli, certains étant fondés sur des critères socioéconomiques. De plus, les personnes issues de populations minoritaires qui servent dans les Forces de défense israéliennes bénéficient de mesures concrètes et ont droit à des avantages accrus par rapport à ceux accordés aux anciens combattants juifs.

* Le présent document n'a pas été revu par les services d'édition.

2. La décision de la Cour suprême (2006) au sujet de la requête déposée par Adalah (Centre juridique pour les droits de la minorité arabe en Israël), qui est mentionnée dans le quatorzième rapport périodique (2010), a été réaffirmée dans plusieurs décisions ultérieures de la Cour suprême. Dans la décision de 2006, l'ancien Président de la Cour suprême, le juge Barak, a rejeté l'argument d'Adalah selon lequel, en l'espèce, l'application de ce critère entraînait une discrimination à l'encontre de citoyens arabes. Il a fait valoir à cet égard qu'une distinction fondée sur le critère du service national ou militaire n'était pas forcément une distinction légitime ni une discrimination illégale: tout dépendait des circonstances. Ceux qui accomplissaient le service militaire ou national différaient à bien des égards, en tant que groupe, de ceux qui ne l'accomplissaient pas. Ainsi, les premiers consacraient beaucoup de leur temps et de leur énergie à servir l'intérêt général. Ils ne pouvaient ni travailler ni subvenir à leurs besoins pendant la durée de leur service. Tant que la distinction était fondée sur ces facteurs et qu'elle était pertinente au vu des circonstances, elle ne saurait être considérée comme une discrimination illégale (H.C.J. 11956/05, *Suhad Bishara et. al. v. The Ministry of Construction and Housing* (13.12.06)).
3. En outre, dans l'observation finale susmentionnée, le Comité a mentionné avec préoccupation «l'examen de projets de loi». À cet égard, il convient de donner quelques précisions sur la procédure législative israélienne.
4. L'État d'Israël est un état démocratique qui confère à chacun des membres de la Knesset démocratiquement élu le droit de soumettre des projets de loi qui reflètent les intérêts supérieurs et la volonté de sa circonscription, conformément à la loi.
5. Chaque projet de loi d'intérêt public présenté par un membre de la Knesset doit franchir plusieurs étapes avant d'être adopté: approbation préalable par le Président de la Knesset et les députés qui vérifient, entre autres, si le projet de loi ne contient pas de dispositions racistes interdites ou une négation de l'État d'Israël en tant que patrie du peuple juif; débat tenu par le Comité ministériel des affaires législatives concernant la position du Gouvernement; débat à l'Assemblée plénière de la Knesset et, sous réserve de l'approbation de cette dernière, audiences au sein des comités parlementaires concernés avant le vote final de l'Assemblée plénière de la Knesset, par lequel le législateur entérine le texte définitif de la loi.
6. Il convient de noter que le comité parlementaire concerné est autorisé à modifier de manière significative le libellé de la loi et que des changements supplémentaires peuvent être apportés par l'Assemblée plénière par le biais de réserves formulées par des membres de la Knesset. Cette procédure minutieuse et souvent longue vise à garantir que la loi, dans sa version finale, soit adoptée dans le cadre d'une procédure régulière et reflète la volonté du législateur.
7. Les tribunaux israéliens sont compétents pour contrôler la constitutionnalité de tout texte de loi, à la lumière des lois fondamentales. La décision rendue le 16 septembre 2013 par la Haute Cour de justice concernant une requête déposée par plusieurs ONG remettant en cause la constitutionnalité de la modification n° 3 à la loi n° 5772 de 2012 sur la prévention de l'infiltration (*infractions et peines*) illustre bien cette compétence des tribunaux israéliens. Une chambre élargie composée de neuf juges a jugé que maintenir des personnes en détention pendant une longue période (pouvant aller jusqu'à trois ans) constituait une violation substantielle des droits de ces personnes, y compris de leur droit à la liberté et à la dignité, énoncés dans la Loi fondamentale, sous le titre la dignité et la liberté de la personne. La Cour a estimé que cette mesure ne respectait pas le principe de proportionnalité établi dans la disposition restrictive de ladite Loi fondamentale et était, de ce fait, inconstitutionnelle. La Cour a abrogé l'article 30A de la loi susmentionnée (H.C.J. 7146/12, *Naget Serg Adam et. al. v. The Knesset et. al.* (16.9.13)).

8. L'observation finale susmentionnée contient une recommandation par laquelle l'État partie est invité à «abroger toutes les lois discriminatoires et [à] annuler tous les projets de loi discriminatoires». Pendant l'examen du rapport d'Israël, le Comité s'est penché sur plusieurs lois et projets de loi qu'il a considérés comme discriminatoires. On trouvera ci-après quelques précisions sur ces lois et projets de loi.

La loi n° 5771 de 2011 sur la prévention des dommages causés à l'État d'Israël par les boycotts

9. Cette loi vise à protéger les citoyens israéliens des dommages qui leur sont causés par des boycotts organisés et à garantir qu'aucun fond public ne soit utilisé pour soutenir des activités susceptibles de nuire aux Israéliens. Cette loi ne limite pas la liberté de choix de la personne (liberté d'acheter ou non des produits et services, liberté de choisir à qui acheter ces produits) et ne concerne que les boycotts organisés et délibérés.

10. Un acte qui entre dans le cadre de cette loi n'est pas qualifié par cette dernière d'infraction pénale mais de dommage civil qui peut donner lieu dans certains cas à une indemnisation. Cette loi ne prévoit pas de sanctions pénales ou de mécanismes de contrôle et est appliquée en fonction de la compétence de la juridiction.

11. Plusieurs requêtes ont été formées concernant cette loi et, le 9 décembre 2012, la Cour suprême, siégeant en tant que Haute Cour de justice, a demandé aux requérants d'indiquer les raisons pour lesquelles cette loi, ou ses chapitres 2 et 3, ne devraient pas être abrogés. Les requêtes sont toujours en cours d'examen (H.C.J. 5329/11, *Uri Avneri et. al. v. The Knesset et. al.*).

12. Le vaste débat public qu'a suscité cette loi, les modifications qui lui ont été apportées et même les critiques dont elle a fait l'objet sont autant de preuves du caractère démocratique du système juridique israélien et de la liberté d'expression qui y règne.

Modification n° 8 de l'ordonnance de 1933 sur les sociétés coopératives

13. En mars 2011, l'ordonnance sur les sociétés coopératives a été modifiée (*modification n° 8*) en vue de réglementer la fonction des comités d'admission chargés de se prononcer sur les candidatures des personnes souhaitant faire partie des communautés et des zones agricoles des régions du Néguev et de la Galilée. En raison de la taille restreinte de ces communautés et du caractère particulier du partenariat entre leurs habitants, l'ordonnance établit des critères que les candidats à l'admission dans ces communautés doivent remplir.

14. Selon cette ordonnance, un comité d'admission peut refuser d'accepter un candidat à l'admission dans une communauté ou une région agricole pour plusieurs motifs. Les critères pris en compte par les comités d'admission sont, entre autres: l'âge minimum (le candidat ne doit pas être mineur), la capacité économique (le candidat doit avoir les moyens de construire une maison dans le délai imparti fixé dans l'accord d'attribution de terrains), l'aptitude à s'adapter à la vie sociale de la communauté (examen réalisé par des professionnels), l'intention de s'installer durablement et de s'intégrer à la communauté, etc. Pour prévenir toute forme de discrimination, l'ordonnance dispose en outre qu'un comité d'admission ne peut rejeter un candidat pour des motifs illégitimes comme la race, la religion, le sexe, la nationalité, le handicap, l'état civil, l'âge, les liens de parenté, l'orientation sexuelle, les opinions politiques, le pays d'origine.

15. En outre, l'ordonnance prévoit un dispositif de recours qui permet au candidat rejeté ou à la communauté locale de faire appel de la décision rendue par le comité d'admission devant un comité d'appel. La décision rendue par le comité d'appel peut aussi faire l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs.

16. Il convient de noter que la modification de l'ordonnance mentionnée ci-dessus définit et régleme le travail des comités d'admission, qui ont été créés sur la base de décisions antérieures de l'Administration foncière israélienne.

17. Deux recours remettant en cause la constitutionnalité de l'*ordonnance sur les sociétés coopératives*, telle que modifiée, sont en cours d'examen à la Cour Suprême. Le 25 janvier 2012, le Gouvernement a fourni une réponse détaillée à ces recours dans laquelle il souligne son point de vue selon lequel l'ordonnance, telle que modifiée, assure un bon équilibre entre, d'une part, la nécessité de garantir le développement continu des petites communautés dans les régions périphériques d'Israël, en acceptant de nouveaux membres qui contribueront à la vie sociale et à la cohésion de ces communautés et, d'autre part, la responsabilité qui incombe à l'État de veiller à ce que les terrains soient alloués sur la base de critères raisonnables et non discriminatoires.

18. Le Gouvernement a fait valoir que le cadre décisionnel établi par la modification n° 8 permettait d'assurer le développement continu des communautés excentrées tout en garantissant que les candidatures ne soient pas rejetées pour des motifs illégitimes. En ce qui concerne les propos des requérants selon lesquels l'ordonnance, telle que modifiée, ne s'applique qu'aux communautés juives, le Gouvernement a précisé qu'il n'existait pas d'obstacle juridique à l'application de l'ordonnance, telle que modifiée, aux communautés arabes si elles souhaitent en bénéficier et choisissent de créer une société en bonne et due forme.

19. Le Gouvernement a en outre souligné que l'ordonnance, telle que modifiée, établissait un cadre décisionnel mais que les décisions rendues par les comités d'admission pouvaient faire l'objet d'un recours administratif, d'un appel devant les tribunaux de district et devant la Cour suprême. Il a fait valoir que la réglementation des décisions prises conformément au cadre fixé dans l'ordonnance, telle que modifiée, et les dispositions complémentaires qui interdisaient aux comités de se fonder sur des critères illégitimes tels que la race ou la religion pour rejeter les candidatures faisaient que le débat sur la constitutionnalité de l'ordonnance, qui avait lieu avant même que les tribunaux n'aient examiné les recours, était prématuré.

20. Les recours sont à l'examen à la Cour suprême.

*Loi n° 5764 de 1994 sur la date des élections des conseils régionaux
(la «loi sur les conseils régionaux»)*

21. Contrairement aux préoccupations exprimées dans l'observation finale quant à une possible limitation de la participation politique des minorités non juives, l'amendement spécial n° 6 de 2009 à la *loi sur les conseils régionaux* ne restreint pas la participation politique des minorités non juives et n'a pas été adopté à cet effet mais plutôt pour permettre au Ministère de l'intérieur d'organiser des élections lorsque les conditions spécifiques du conseil régional l'autorisaient. Dans la mesure où l'observation finale concerne le conseil régional d'Abou Basma, il est important de donner les précisions nécessaires à ce sujet.

22. Le conseil régional d'Abou Basma a été établi le 28 décembre 2003. Il englobe 10 localités rurales qui comptent environ 30 000 habitants au total et fournit des services collectifs à environ 40 000 habitants supplémentaires dans les villages non autorisés du Néguev. Le Ministère de l'intérieur a nommé un conseil temporaire qui se chargera de répondre aux besoins des habitants sur les plans administratif et municipal. Selon la *loi n° 5754 de 1994 sur la date des élections des conseils régionaux*, les premières élections au conseil régional auraient dû être organisées, au plus tard, six ans après l'établissement du conseil. La loi susmentionnée a été modifiée en novembre 2009 pour permettre au Ministère de l'intérieur de reporter les premières élections à une date indéterminée. La loi telle que modifiée ne précise pas les conditions sur lesquelles cette mesure doit être fondée. Après que la modification de la loi a été adoptée, le Ministère de l'intérieur a reporté les élections pour le conseil régional d'Abou Basma.

23. À la suite de cela, un recours a été formé devant la Haute Cour de justice (H.C.J. 3183/10, *Alrfiaa et. al. v. The Minister of Interior*). Les auteurs du recours affirment que la modification apportée à la loi n'est pas conforme à la Constitution parce qu'elle porte atteinte au principe essentiel de tout régime démocratique selon lequel les élections doivent être organisées dans les délais et à date fixe. Cela constitue également, selon eux, une violation de droits constitutionnels fondamentaux comme le droit de prendre part à la gestion des affaires publiques et le droit à l'égalité. Après délibérations, les deux parties sont convenues que les élections auront lieu le 4 décembre 2012.

24. En avril 2012, le Directeur général du Ministère de l'intérieur a nommé un comité professionnel pour procéder à un examen et formuler des recommandations concernant les frontières des municipalités et les zones d'aménagement local pour la population bédouine de la région de Beersheba, à la lumière du rapport du Comité de Goldberg, en vue de promouvoir la réalisation des objectifs du Gouvernement qui sont détaillés dans la résolution gouvernementale n° 3707 concernant l'accélération des efforts visant à réglementer les modalités concernant le logement des Bédouins au Néguev. Le comité, présidé par Eran Razin, s'est vu confier un large mandat qui englobait un examen de la répartition municipale de la population bédouine dans la région de Beersheba en fonction des trois éléments suivants: le rattachement municipal de localités bédouines autorisées, y compris l'examen de la situation réglementaire future du conseil régional d'Abou Basma et de son éventuelle partition, l'ajout d'autres zones et localités à ce conseil régional ou le retrait d'une partie du territoire dont il a la charge et la modification du champ des compétences qui sont conférées aux localités bédouines existantes.

25. Les membres du comité ont rencontré des spécialistes, des représentants de la communauté bédouine et des représentants des collectivités locales et des localités bédouines autorisées et non autorisées. Ils ont aussi visité la région en question pour se rendre compte *de visu* de la situation sur le terrain.

26. En août 2012, le comité a publié ses recommandations préliminaires selon lesquelles le conseil régional d'Abou Basma devrait être divisé en plusieurs conseils locaux puisque sa structure actuelle était celle d'un organe de l'État et non d'un conseil régional et, plus spécifiquement, d'un conseil régional bédouin. Le comité a demandé un délai supplémentaire pour réfléchir à la meilleure manière d'effectuer cette division. Le comité n'a fait aucune recommandation concernant les élections locales du conseil régional d'Abou Basma.

27. En octobre 2012, le Ministère de l'intérieur a adopté les recommandations formulées par le comité, et le conseil régional d'Abou Basma a été divisé en deux conseils locaux, dotés de comités dont les membres étaient nommés: Al-Kasoum et Neve Midbar (selon une répartition géographique nord-sud).

28. Des élections seront organisées dans ces deux conseils locaux, en application d'une décision du Ministre de l'intérieur.

Observation finale figurant au paragraphe 18

Le Comité s'inquiète à nouveau de la persistance de lois discriminatoires visant en particulier les citoyens palestiniens d'Israël, telles que la loi sur la citoyenneté et l'entrée en Israël (Disposition temporaire). Cette loi exclut temporairement la possibilité, sauf dans de rares exceptions, de regroupement familial entre un citoyen israélien et une personne résidant en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, ou dans la bande de Gaza, ce qui a d'importantes incidences sur les liens familiaux et le droit au mariage et au choix du conjoint. Le Comité est particulièrement préoccupé par la récente décision de la Haute Cour de justice, qui a confirmé la constitutionnalité de cette loi (art. 2 et 5 de la Convention).

Le Comité prie instamment l'État partie d'abroger la loi sur la citoyenneté et l'entrée en Israël (Disposition temporaire) et de faciliter le regroupement familial pour tous les citoyens, quelle que soit leur origine ethnique ou leur origine nationale ou autre.

29. Comme mentionné dans le quatorzième rapport périodique (2010), le 31 juillet 2003, la Knesset a adopté la *loi n° 5763 de 2003 sur la citoyenneté et l'entrée en Israël (Disposition temporaire)* (la «loi sur la citoyenneté»), qui limite la possibilité de regroupement familial entre un ressortissant israélien et son épouse palestinienne résidant en Cisjordanie ou dans la bande de Gaza, ou entre un ressortissant israélien et son épouse vivant dans un des États ennemis.

30. La loi a été adoptée initialement pour une période d'un an. Compte tenu de la persistance de la menace sécuritaire, son application a été prorogée à intervalles réguliers. La loi a été modifiée en 2005 puis, à nouveau en 2007, pour étendre les dérogations pouvant être accordées pour des raisons humanitaires. Pour l'heure, la loi est valable jusqu'au 30 avril 2014.

31. La Cour suprême, siégeant en formation collégiale de 11 juges, a contrôlé et confirmé la constitutionnalité de la loi. Plusieurs recours remettant en cause la constitutionnalité de la loi ont été rejetés.

32. Le 14 mai 2006, la Haute Cour de justice a confirmé la constitutionnalité de la *loi sur la citoyenneté*. Une chambre élargie de 11 juges a rejeté par 6 voix contre 5 le recours visant à annuler la loi. La majorité des juges a jugé que la loi ne portait pas atteinte aux droits constitutionnels des Israéliens et que si, d'une manière ou d'une autre, elle leur était préjudiciable, le préjudice causé était proportionné (H.C.J. 7052/03, *Adalah – the Legal Center for Arab Minority Rights in Israel et. al. v. The Minister of Interior et. al.*).

33. Le 11 janvier 2012, la Haute Cour de justice a publié sa décision de rejeter un autre recours remettant en cause la constitutionnalité de la *loi sur la citoyenneté*. Six juges sur 11 ont jugé la loi constitutionnelle. Il est important de noter que tous les juges, qu'ils aient décidé d'accepter ou de rejeter le recours, ont estimé que la loi visait à contenir la menace sécuritaire que les organisations terroristes faisaient peser sur les Israéliens. Selon l'opinion majoritaire, la loi était proportionnée dans le sens où elle prévoyait des moyens rationnels pour parvenir à cette fin et que les avantages sur le plan de la sécurité compensaient les conséquences néfastes de la restriction apportée au regroupement familial (H.C.J. 466/07, 544/07, 830/07, 5030/07, *MK Zehava Galon et. al. v. The Minister of Interior et. al.*).

Observation finale figurant au paragraphe 30

Ayant à l'esprit le caractère indivisible de tous les droits de l'homme, le Comité encourage l'État partie à envisager de ratifier les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels il n'est pas encore partie, en particulier ceux dont les dispositions ont un effet direct sur la question de la discrimination raciale, tels que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990).

34. En septembre 2012, le Gouvernement israélien a ratifié la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

35. Israël avait signé la Convention relative aux droits des personnes handicapées le 30 mars 2007 et s'était employé depuis lors à mettre tout en œuvre pour pouvoir ratifier cet instrument juridique international très important, entre autres, en examinant la législation relative à la question et en réfléchissant aux modifications qu'il fallait y apporter.

36. La procédure de ratification a été conduite par la Commission pour l'égalité des droits des personnes handicapées du Ministère de la justice, avec la participation d'autres Ministères concernés, comme le Ministère des affaires et des services sociaux, le Ministère des affaires étrangères, le Ministère des finances, etc.

37. Cette ratification marque une étape importante dans l'amélioration de la protection des droits de l'homme en Israël.

38. L'État d'Israël étudie régulièrement la possibilité de ratifier d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.
