



Assemblée générale

Distr. générale
14 mars 2019
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarantième session

Points 2 et 7 de l'ordre du jour

Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat et du Secrétaire général

Situation des droits de l'homme en Palestine et
dans les autres territoires arabes occupés

Faire en sorte que les responsabilités soient établies et que justice soit faite pour toutes les violations du droit international dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est

Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme*

Résumé

Le présent rapport est soumis en application de la résolution 37/37 du Conseil des droits de l'homme. Il donne une vue d'ensemble de l'application de cette résolution et des faits survenus pendant la période considérée qui sont en rapport avec l'action menée pour faire en sorte que les responsabilités soient établies et que justice soit faite pour toutes les violations du droit international dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

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



I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application de la résolution 37/37 du Conseil des droits de l'homme, dans laquelle le Conseil a prié le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme de lui rendre compte de l'application de ladite résolution, en particulier pour ce qui est de la mise en œuvre des recommandations figurant dans les rapports de la commission d'enquête indépendante sur le conflit de Gaza de 2014, de la mission internationale indépendante d'établissement des faits chargée d'étudier les effets des colonies de peuplement israéliennes sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels des Palestiniens dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et de la Mission d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies sur le conflit de Gaza. Il doit être lu en parallèle avec les récents rapports du Haut-Commissaire¹.

2. Dans le présent rapport, la Haute-Commissaire aborde des questions relatives à l'établissement des responsabilités pour les violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui auraient été commises, notamment dans le cadre de l'escalade des hostilités à Gaza en 2014 et dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre menées dans le Territoire palestinien occupé. Conformément à la résolution 37/37, le rapport porte aussi sur les faits récents en rapport avec l'action menée dans le but d'établir les responsabilités pour les violations du droit international, notamment les faits préoccupants relatifs aux défenseurs des droits de l'homme et aux acteurs de la société civile qui signalent des violations et militent en faveur de l'établissement des responsabilités de tous les débiteurs d'obligations, et sur la responsabilité des États tiers pour ce qui est de garantir le respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

3. La Haute-Commissaire rappelle qu'Israël, en tant que Puissance occupante, est tenu de protéger la population du Territoire palestinien occupé². Elle réitère la demande adressée à la fois à Israël et à l'État de Palestine pour qu'ils mènent sans délai des enquêtes impartiales et indépendantes sur toutes les violations présumées du droit international des droits de l'homme et tirent pleinement parti de l'assistance technique fournie par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) pour mettre en œuvre les recommandations qui leur ont été adressées³. En ce qui concerne la communauté internationale, la Haute-Commissaire propose au Conseil des droits de l'homme d'envisager de recommander à l'Assemblée générale d'exercer ses compétences au titre de l'Article 96 a) de la Charte des Nations Unies pour définir les moyens qui permettraient à toutes les parties de s'acquitter de leurs obligations relatives à la mise en œuvre des recommandations examinées dans le rapport de la Haute-Commissaire⁴. En outre, dans sa résolution 37/37, le Conseil demande à toutes les parties de coopérer pleinement à l'examen préliminaire de la Cour pénale internationale, ainsi qu'à toute enquête ultérieure qui pourrait être ouverte⁵.

II. Informations actualisées concernant l'établissement des responsabilités

A. Établissement des responsabilités dans l'escalade des hostilités à Gaza en 2014

4. Il est préoccupant de constater que, plus de quatre ans après l'escalade des hostilités à Gaza en 2014, les parties au conflit – quelles qu'elles soient – n'ont toujours pas établi les

¹ A/HRC/37/41 et A/HRC/35/19.

² A/HRC/34/38, par. 38.

³ A/HRC/35/19, par. 67, 69, 71 et 73.

⁴ A/HRC/35/19, par. 75.

⁵ Voir <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/181205-rep-otp-PE-FRA.pdf>.

responsabilités pour les violations du droit international humanitaire, y compris les crimes de guerre qui auraient été commis. Depuis la publication du rapport de la commission d'enquête indépendante sur le conflit de Gaza de 2014, le Secrétaire général et le Haut-Commissaire ont régulièrement fourni des informations actualisées sur l'absence de progrès dans la mise en œuvre des recommandations de la commission et exprimé leur préoccupation quant à la non-application du principe d'établissement des responsabilités par les autorités israéliennes comme par les autorités palestiniennes⁶.

5. Le nombre d'affaires classées par le Procureur général militaire d'Israël sans avoir fait l'objet d'une enquête pénale alors qu'elles concernaient de graves allégations de violations du droit international et qu'il existait un commencement de preuve, est particulièrement préoccupant⁷. Selon le bilan le plus récent du Procureur général militaire, en date du 15 août 2018, sur 500 plaintes reçues concernant 360 incidents⁸, seules 31 ont déclenché l'ouverture d'une enquête pénale. L'une de ces enquêtes a conduit à la condamnation de trois soldats pour pillage, mais 28 ont été closes sans donner lieu à des poursuites pénales et deux sont en cours. À ce jour, les dossiers relatifs à 189 incidents ont été classés⁹.

6. Le bilan le plus récent contenait des renseignements sur les décisions prises par le Procureur général militaire depuis le précédent, notamment la décision de ne pas ouvrir d'enquête sur les événements survenus à Rafah et dans ses alentours le 1^{er} août 2014 (appelé « vendredi noir »)¹⁰, au cours desquels trois soldats israéliens et 207 Palestiniens, dont au moins 144 civils, ont été tués¹¹. Le Procureur général militaire a aussi décidé de ne pas engager d'action à la suite de l'examen préliminaire réalisé dans sept autres affaires liées à la mort de 79 Palestiniens, en majorité des civils, et aux dommages causés à un hôpital et à plusieurs immeubles d'habitation. En outre, il a fourni des informations sur le classement, après une instruction préliminaire menée par la police militaire, d'une affaire concernant la mort de civils et sur le classement de huit affaires concernant l'homicide de plus de 50 Palestiniens, en majorité des civils, à l'issue d'enquêtes pénales.

7. En ce qui concerne les événements qui se sont déroulés le 1^{er} août 2014 à Rafah et à proximité de cette ville, le Procureur général militaire a conclu que 114 Palestiniens avaient été tués dans les combats, dont au moins 42 « agents militaires ». Il a reconnu que des civils palestiniens pouvaient avoir été tués involontairement pendant les combats mais considéré qu'aucun d'entre eux n'était directement visé. Selon le Procureur général militaire, la majorité des civils avaient été tués lors de frappes aériennes ciblées qui visaient des cibles militaires. Pour ce qui était des opérations terrestres, il a fait valoir que le faible nombre de pertes civiles prouvait le respect du principe de proportionnalité. Dans quelques cas, il a reconnu que la présence de civils dans la zone visée avait été plus importante que les forces de sécurité israéliennes ne l'avaient prévu lors de leur évaluation initiale, mais a estimé que cela n'avait d'incidence majeure ni sur l'évaluation de la proportionnalité ni sur la légalité de l'usage de la force. Il a noté que des mesures de précaution avaient été prises dans tous les cas où cela se justifiait et souligné que, dans certains cas, il n'avait pas été possible d'alerter la population civile car cela aurait compromis l'objectif de l'opération envisagée. Dans toutes les affaires citées, le Procureur général militaire a conclu à l'absence de motif

⁶ A/HRC/37/41, par. 9 à 17, A/HRC/34/38, par. 42, et A/71/364, par. 40 et 51 à 55.

⁷ Voir Forces de défense israéliennes, « Decisions of the IDF Military Advocate General regarding exceptional incidents that allegedly occurred during Operation "Protective Edge" – update No. 6 », à l'adresse : <http://www.idf.il/en/minisites/wars-and-operations/operation-protective-edge-legal-updates/>. Voir aussi A/HRC/37/41, par. 14, A/HRC/35/19, par. 18, et A/71/364, par. 40.

⁸ Selon le Procureur général militaire, parmi ces incidents sont comptés les événements qui auraient causé des dommages graves et non anticipés aux civils et ceux dans lesquels l'activité militaire aurait causé des dommages à des établissements médicaux ou à des bâtiments des Nations Unies (voir <http://www.idf.il/en/minisites/wars-and-operations/mag-corps-press-release-initial-release-sept-2014/>).

⁹ Voir Forces de défense israéliennes, « Decisions of the IDF Military Advocate General ».

¹⁰ Parmi les événements survenus 1^{er} août 2014, on compte des attaques aériennes et une opération au sol menées par les forces de sécurité israéliennes après l'homicide de deux soldats israéliens et l'enlèvement d'un soldat israélien, déclaré mort par la suite.

¹¹ Voir les communiqués de presse de Betsalem, à l'adresse : www.btsalem.org/press_releases/20160720_fatalities_in_gaza_conflict_2014.

raisonnable de soupçonner des agissements criminels qui justifieraient l'ouverture d'une enquête pénale. Des conclusions analogues ont été adoptées au sujet d'autres affaires, notamment deux attaques menées le 29 juillet 2014, dont l'une a provoqué la mort de 35 civils à Khan Yunis et l'autre la mort de 19 personnes, principalement des civils, au camp de Bureij.

8. Comme dans les bilans précédents, les renseignements fournis par le Procureur général militaire dans son dernier bilan en date ne suffisent pas pour étayer la conclusion que les principes de proportionnalité et de précaution ont été effectivement respectés tout au long des opérations militaires dont il est question. Au contraire, le dernier bilan confirme les préoccupations exprimées précédemment par le Secrétaire général et le Haut-Commissaire concernant le fait que le Procureur général militaire et le Procureur général n'ouvrent pas systématiquement une enquête pénale dans les cas où, à première vue, il existe des éléments prouvant que des agents de l'État ont commis des actes illicites¹².

9. La plupart des 31 affaires qui ont donné lieu à l'ouverture d'une enquête pénale par le Procureur général militaire ont été classées au motif que les attaques étaient conformes au droit interne israélien et au droit international. Telle est notamment la raison qui a été invoquée pour clore l'enquête sur les tirs des forces de sécurité israéliennes qui ont tué quatre garçons de la famille Bakr âgés de 10 à 11 ans alors qu'ils jouaient sur la plage à Gaza, le 16 juillet 2014¹³. Les renseignements recueillis par le HCDH et la commission d'enquête indépendante soulèvent de sérieux doutes quant au respect des principes fondamentaux du droit humanitaire international dans cette affaire¹⁴. Un appel contre la décision du Procureur général militaire de clore l'enquête, introduit en août 2015 par Adalah – Centre juridique pour les droits de la minorité arabe en Israël, Al Mezan et le Centre palestinien pour les droits de l'homme au nom des familles des victimes, est en cours d'examen¹⁵. Cette affaire, dans laquelle les faits se sont déroulés en présence de nombreux témoins oculaires, soulève aussi de graves préoccupations quant à la capacité du mécanisme interne d'enquête du Bureau du Procureur général militaire de garantir l'établissement des responsabilités et l'accès des victimes à un recours utile. Le fait que le Procureur général militaire ait dispensé des conseils juridiques à l'armée avant et pendant les combats suggère l'existence d'un conflit d'intérêts pour le Procureur général militaire dans l'accomplissement de ses fonctions d'enquête et met en question sa capacité à véritablement établir les responsabilités. Le Haut-Commissaire s'était déjà déclaré préoccupé par les questions de l'indépendance, de l'impartialité, de la rapidité et de la transparence du Bureau du Procureur général militaire¹⁶.

10. Le 14 mars 2018, le Contrôleur de l'État d'Israël, en sa qualité de médiateur, a publié un quatrième rapport sur l'escalade des hostilités en 2014¹⁷. Ce rapport laisse entendre qu'il a été tenu compte du droit international dans le cadre des activités des Forces de défense israéliennes à Gaza et que la population civile a reçu une aide pendant les hostilités. Toutefois, le Contrôleur de l'État n'a examiné ni les politiques et les règles d'engagement s'appliquant à la conduite des hostilités, ni leur mise en œuvre, qui a entraîné la mort de près de 1 500 civils¹⁸.

¹² A/HRC/37/41, par. 14, A/HRC/35/19, par. 18, et A/71/364, par. 40.

¹³ La conclusion du Procureur général militaire dans cette affaire est la suivante : « L'exercice par tous les chefs militaires impliqués dans l'incident de leur pouvoir d'appréciation n'a pas été déraisonnable compte tenu des circonstances. Toutefois, après les faits, il est clairement apparu que l'identification des personnes comme des militaires des forces navales du Hamas était une erreur. Les conséquences tragiques de cet incident n'ont néanmoins aucun effet sur la licéité de l'attaque a posteriori. ». Voir <http://www.idf.il/en/minisites/wars-and-operations/mag-corps-press-release-update-4-june-2015/>.

¹⁴ A/HRC/37/41, par. 12, A/HRC/28/80/Add.1, par. 36, et A/HRC/29/CRP.4, par. 631 à 633.

¹⁵ La décision rendue le 11 novembre 2018 par le tribunal du district de Beersheba dans l'affaire *Nabaheen* (voir au paragraphe 25 ci-dessous) devrait avoir une influence directe sur l'issue de la présente affaire.

¹⁶ A/HRC/37/41, par. 11.

¹⁷ Voir http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_622/3cdfbe36-04fc-4ff2-b2df-33ce258ae838/dabla-eng.pdf.

¹⁸ Voir www.ochaopt.org/content/key-figures-2014-hostilities. Voir aussi A/HRC/29/CRP.4.

11. Dans son rapport, le Contrôleur de l'État a aussi présenté une évaluation du mécanisme de l'état-major chargé d'établir les faits, auquel a été confié l'examen factuel initial de 220 des 360 incidents survenus pendant l'escalade des hostilités à Gaza en 2014. Il a conclu que le mécanisme respectait les prescriptions du droit international alors qu'il avait indiqué que le mécanisme était placé sous l'autorité du chef d'état-major des Forces de défense israéliennes et recensé différentes lacunes et irrégularités dans ses travaux. Ces défaillances tiennent notamment à l'absence de séparation entre le personnel du mécanisme de celui de l'équipe des débriefings opérationnels de l'état-major, à l'insuffisance de la formation dispensée aux membres des équipes, notamment en droit, et à un manque d'indépendance, d'efficacité et d'impartialité¹⁹. Les problèmes structurels et opérationnels relevés remettent profondément en question la conformité du mécanisme aux prescriptions du droit international en matière d'indépendance, d'impartialité et d'efficacité²⁰.

12. En outre, le dernier rapport public du Procureur général militaire montre à quel point ses décisions dépendent des conclusions du mécanisme. S'il vérifie le respect des ordres et des procédures des Forces de défense israéliennes, le mécanisme n'examine pas la compatibilité de ces ordres et procédures avec le droit international applicable. À cet égard, le fait que le Procureur général militaire s'appuie sur les conclusions du mécanisme d'établissement des faits, qui a un champ d'action limité et ne dispose pas des mêmes outils que les enquêteurs de la police judiciaire, suscite de vives préoccupations quant à la pertinence et à la qualité des décisions du Procureur général militaire relatives à d'éventuels comportements délictueux dans les affaires qui lui sont confiées²¹.

13. En ce qui concerne les autorités et les groupes armés palestiniens, aucune information n'a été communiquée sur les mesures qui auraient été prises pour établir les responsabilités dans les violations du droit international commises par eux, ainsi que l'avait aussi constaté la commission d'enquête internationale indépendante sur les hostilités de 2014 à Gaza²². En dehors de la coopération de l'État de Palestine avec la Cour pénale internationale, rien n'indique que des mesures aient été prises par les autorités palestiniennes pour faire en sorte que les auteurs des violations commises pendant l'escalade des hostilités en 2014 aient à rendre des comptes²³. Cette absence totale de mesures visant à établir les responsabilités est très préoccupante. Conformément au droit international relatif aux droits de l'homme et au droit humanitaire international, l'État de Palestine est tenu d'enquêter sur les allégations de violations graves du droit international commises sur son territoire et de poursuivre les suspects.

B. Obligation de rendre compte de tout recours illicite à la force

14. Le Secrétaire général et le Haut-Commissaire ont à maintes reprises fait part de leur préoccupation concernant la culture de l'impunité face au recours excessif à la force par les forces de sécurité israéliennes²⁴. En 2018, sur l'ensemble du Territoire palestinien occupé, les forces de sécurité israéliennes ont tué 299 Palestiniens, dont 57 enfants, et en ont blessé 29 878, dont 7 242 par des tirs à balles réelles²⁵. Il s'agit des chiffres les plus élevés depuis

¹⁹ *Operation "Protective Edge" IDF Activity from the Perspective of International Law, Particularly with Regard to Mechanisms of Examination and Oversight of Civilian and Military Echelons*, tableau 1, « the main findings of the Fact-Finding Assessment Mechanism », p. 129 à 130. Disponible en anglais à l'adresse : http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_622/3cdfbe36-04fc-4ff2-b2df-33ce258ae838/dabla-eng.pdf.

²⁰ Pour ce qui est de l'indépendance et de l'impartialité, bien que les militaires membres du mécanisme soient en principe extérieurs à la chaîne de commandement pour les faits examinés, la procédure demeure un examen interne par lequel l'armée se penche sur sa propre conduite. Il y a aussi lieu de douter de l'efficacité du mécanisme, dont les précédentes enquêtes n'ont pas donné de résultat.

²¹ Voir Amichai Cohen et Yuval Shany, « Israel's Military Advocate General terminates "Black Friday" and other investigations: initial observations », *Lawfare*, 27 août 2018.

²² Voir A/HRC/29/52.

²³ A/HRC/37/41, par. 17.

²⁴ Voir, par exemple, A/HRC/35/19, par. 17 et 18, A/HRC/34/38, par. 48, et A/71/364, par. 66.

²⁵ Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), 23 814 personnes ont été blessées à Gaza et 6 064 en Cisjordanie.

l'escalade des hostilités à Gaza en 2014. La grande majorité des morts et des blessures sont survenues en dehors des hostilités, dans le cadre desquelles l'usage de la force est régi par le droit international des droits de l'homme et les normes relatives à la conduite des agents de la force publique. L'utilisation de la force létale par les forces de sécurité israéliennes dans le contexte des manifestations de la Grande Marche du retour qui se sont déroulées le long de la barrière entre Gaza et Israël est particulièrement préoccupante²⁶.

15. Le 30 mars 2018, le Secrétaire général a demandé qu'une enquête indépendante et transparente soit menée sur ces incidents²⁷. Le 6 avril 2018, le Haut-Commissaire²⁸ et trois titulaires de mandat au titre des procédures spéciales²⁹ ont repris cet appel. Le 8 avril 2018, les médias ont annoncé que les Forces de défense israéliennes avaient nommé le général de brigade Moti Baruch, Chef de la Division de l'état-major chargée de la doctrine et de la formation, à la tête de l'enquête sur la conduite des Forces de défense israéliennes. Le mécanisme de l'état-major chargé d'établir les faits est le même que celui qui avait été chargé d'examiner les événements survenus pendant l'escalade des hostilités à Gaza en 2014³⁰. Au vu des insuffisances décrites plus haut, il y a lieu de douter de la conformité d'un tel mécanisme interne aux prescriptions du droit international relatives à l'établissement des responsabilités.

16. Les 15 et 23 avril 2018, cinq organisations israéliennes et une organisation palestinienne de défense des droits de l'homme ont introduit devant la Haute Cour de justice deux requêtes concernant les règles d'engagement des Forces de défense israéliennes et leur application pendant la Grande Marche du retour. Dans ses écritures, le Gouvernement israélien a mis en avant une nouvelle catégorie de « cibles légitimes », non sanctionnée par le droit international, contre lesquelles la force létale peut être utilisée, à savoir les « principaux émeutiers » ou les « meneurs », y compris lorsqu'ils ne représentent pas une menace imminente de mort ou de blessure grave. La Haute Cour a considéré que les soldats présents à la barrière avaient agi conformément au droit international et au droit interne israélien, compte tenu du principe du respect des décisions du Gouvernement en ce qui concerne les opérations militaires consacré par la législation israélienne et de la présomption générale, présente dans le droit administratif israélien, selon laquelle les actions des autorités sont licites sauf preuve du contraire. Tout en reconnaissant que les « principaux émeutiers » et les « meneurs » constituaient une nouvelle catégorie d'individus pouvant être pris pour cible qui n'était pas reconnue par le droit international, le Président de la Cour a renvoyé la question de la légalité de l'usage de la force contre ces personnes au mécanisme de l'état-major chargé d'établir les faits. Cette décision est particulièrement préoccupante car, comme il a été noté plus haut, le mécanisme met l'accent sur l'application des règles d'engagement. Le mandat du mécanisme ne comprend pas l'examen de la compatibilité ou de la conformité de tels ordres et procédures avec le droit international³¹.

17. Fin 2018, les forces de sécurité israéliennes avaient annoncé l'ouverture d'enquêtes sur huit incidents dans lesquels des manifestants de la Grande Marche du retour, dont cinq enfants, avaient été tués. Al Mezan et le Centre palestinien pour les droits de l'homme ont indiqué qu'ils avaient saisi les autorités israéliennes de 82 et 56 affaires, respectivement, concernant des personnes qui avaient été tuées ou blessées à la barrière de Gaza depuis le 30 mars 2018.

18. Le défaut de mise en cause des responsables d'homicides de Palestiniens, qui est évident dans le contexte de l'escalade des hostilités à Gaza et de la Grande Marche du retour, est aussi constant dans le contexte du contrôle militaire et du maintien de l'ordre exercés par Israël à l'égard des Palestiniens en Cisjordanie. Au cours des sept dernières

²⁶ A/HRC/40/39, par. 23 et 24.

²⁷ Voir www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-03-30/statement-attributable-spokesman-secretary-general-situation-gaza.

²⁸ Voir <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22925&LangID=E>.

²⁹ Voir <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22924>.

³⁰ A/73/420, par. 61.

³¹ Voir <http://www.lawfareblog.com/supreme-court-israel-dismisses-petition-against-gaza-rules-engagement>.

années, pendant lesquelles 114 enquêtes pénales auraient été ouvertes sur tout le Territoire palestinien occupé et près de 700 civils palestiniens auraient été tués par les forces de sécurité israéliennes³², seulement quatre actes d'accusation ont été dressés contre des soldats pour l'homicide de Palestiniens non armés : trois pour des homicides commis en Cisjordanie et un pour un homicide commis à Gaza³³. Les trois homicides commis en Cisjordanie étaient ceux de Samir Awad en 2013, Nadeem Nuwara en 2014 et Abdelfattah al-Sharif en 2016. Ces trois affaires, que le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme dans le Territoire palestinien occupé a suivies attentivement, ont été classées en 2018 et il y a tout lieu de craindre que les victimes n'aient pas obtenu justice et réparation conformément aux normes internationales.

19. Samir Awad, 16 ans, a été tué par les forces de sécurité israéliennes le 15 janvier 2013. Il a été touché dans le dos et à la tête par des balles réelles alors qu'il se trouvait entre des clôtures de barbelés à proximité de Budrus, en Cisjordanie. Le 30 décembre 2015, à l'issue d'une longue procédure judiciaire, deux soldats ont été inculpés d'utilisation irresponsable et négligente d'une arme à feu. Le 4 juin 2018, malgré le décalage entre la gravité des faits et les chefs d'inculpation, le Bureau du Procureur de l'État a décidé de retirer les actes d'accusation concernant les deux soldats. Selon les informations disponibles, les deux soldats auraient invoqué le principe de l'« application sélective des lois » pour leur défense, en faisant valoir qu'aucun acte d'accusation n'avait été établi dans des cas analogues où les forces de sécurité israéliennes avaient ouvert le feu sur des Palestiniens et les avaient tués³⁴. La décision du Procureur de l'État de retirer l'acte d'accusation se serait fondée sur le fait que les soldats accusés n'avaient pas enfreint les règles d'ouverture du feu qui étaient en vigueur dans cette zone de la Cisjordanie au moment des faits, élément confirmé par les témoins à charge³⁵. Cette affaire est représentative des préoccupations importantes qu'inspire le système de justice militaire israélien, qui met en avant la responsabilité des soldats et classe les affaires sur le fondement de l'absence de motifs raisonnables de soupçonner un comportement criminel, tout en négligeant les responsabilités des chefs militaires et des décideurs³⁶. En outre, elle soulève de graves interrogations quant à la question de savoir si les règles d'ouverture du feu applicables sont conformes au droit international³⁷.

20. Le 19 août 2018, la Cour suprême d'Israël a fait droit à l'appel formé par le Procureur de l'État contre la peine légère à laquelle avait été condamné Ben Deri, agent de la police des frontières, pour avoir tué Nadeem Nuwara, un Palestinien de 17 ans, en 2014, alors que celui-ci ne constituait pas une menace pour les forces de sécurité israéliennes au moment des faits. La Cour suprême a doublé la peine prononcée par la juridiction inférieure, la portant à dix-huit mois. Elle a considéré que l'intention du policier de causer des blessures alors qu'il ne courait aucun danger justifiait cet alourdissement de la peine. Nonobstant cette décision de la Cour suprême, la peine prononcée ne semble toujours pas proportionnelle à la gravité du délit, à savoir l'homicide d'un enfant qui ne présentait pas de menace pour la vie ou l'intégrité physique du policier.

³² Selon les données figurant dans la base de données du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), entre 2012 et 2018, 692 Palestiniens qui n'étaient pas considérés comme des membres de groupes armés, dont 212 enfants, ont été tués en dehors du contexte de l'escalade des hostilités, dont 611 par balle et 23 par des munitions non létales (notamment par des balles d'acier recouvertes de caoutchouc et des munitions lacrymogènes, ainsi que l'inhalation de gaz lacrymogène).

³³ En ce qui concerne les faits survenus à Gaza, un acte d'accusation a été établi en lien avec l'homicide de Mohammad 'Atta Abu Jame'a, un paysan de 59 ans tué par des tirs des Forces de défense israéliennes à l'est de Khan Yunis, le 3 mars 2018.

³⁴ Voir www.btselem.org/press_releases/20180610_samir_awad_case_whitewashed.

³⁵ Voir www.haaretz.co.il/blogs/johnbrown/BLOG-1.6140314 et www.haaretz.co.il/blogs/johnbrown/BLOG-1.6175907 (en hébreu) ; Yotam Berger, « Israeli soldiers indictment over Palestinian's death to be quashed », *Haaretz* (5 juin 2018) ; et <https://news.walla.co.il/item/3163565> (en hébreu).

³⁶ A/71/364, par. 40, A/HRC/34/38, par. 42, A/HRC/35/19, par. 20, et A/HRC/37/41, par. 9 à 16.

³⁷ Les règlements précités ne sont pas accessibles au public. Voir <http://www.adalah.org/en/content/view/9264>.

21. Le cas du sergent Elor Azaria, soldat israélien reconnu coupable d'homicide involontaire pour avoir abattu Abdelfattah al-Sharif d'une balle dans la tête alors que celui-ci avait déjà été neutralisé après avoir, selon des allégations, poignardé un soldat israélien à Hébron en mars 2016, demeure très préoccupant. En septembre 2017, la peine initiale de dix-huit mois d'emprisonnement prononcée en février 2017, qui était déjà légère, a été réduite à quatorze mois par le Chef d'état-major des Forces de défense israéliennes. Le 8 mai 2018, les médias ont annoncé la libération anticipée du sergent Elor Azaria, qui avait purgé les deux tiers de sa peine, soit neuf mois.

22. Les affaires citées s'inscrivent dans une série d'homicides de Palestiniens qui ne présentaient pas de menace au moment où ils ont été abattus, comme l'ont confirmé des témoins oculaires et d'autres éléments de preuve, notamment des séquences vidéo, et ce par des personnes dont l'identité est connue. En même temps, elles restent exceptionnelles en ce qu'elles ont abouti à une mise en accusation, malgré de graves irrégularités dans les enquêtes³⁸. La grande majorité des enquêtes sur des homicides commis contre des Palestiniens par les forces de sécurité israéliennes ont été classées sans suite par le Procureur général militaire³⁹.

23. Le 18 juin 2018, des médias israéliens ont annoncé que le Procureur général militaire avait décidé de classer l'affaire concernant un commandant des Forces de défense israélienne qui avait ouvert le feu sur une voiture palestinienne le 21 juin 2016, tuant Mahmoud Badran, 15 ans, et blessant quatre autres personnes, dont trois enfants⁴⁰. Le commandant aurait agi de la sorte parce qu'il pensait que les occupants du véhicule avaient lancé des pierres. L'enquête militaire ouverte après une première enquête a conclu que l'identification erronée du véhicule était « sincère et raisonnable » et les soldats avaient « agi de manière adéquate ». En même temps, le Procureur général militaire a considéré qu'ils avaient commis des fautes professionnelles, lesquelles n'appelaient cependant pas d'action en justice étant donné la « complexité de l'environnement opérationnel » dans lequel ils étaient intervenus. L'absence de poursuites judiciaires contre des soldats ayant ouvert le feu sur une voiture occupée par plusieurs personnes, dont quatre mineurs, qui ne menaçaient pas de les tuer ou de les blesser gravement suscite de vives préoccupations quant à l'absence de mise en cause pour des actes qui semblent être constitutifs d'un usage excessif de la force⁴¹. Il ressort de la décision du Procureur général militaire que la seule mesure qui ait été prise dans cette affaire a été le renvoi du commandant des forces de défense israéliennes concerné⁴². L'application d'une telle sanction disciplinaire n'est pas en elle-même une mesure suffisante s'agissant d'établir les responsabilités dans une affaire où l'usage excessif de la force a provoqué la mort d'enfants.

24. Le 16 septembre 2018, l'affaire concernant la mort de Bassem Abu Rahma, tué par un soldat des forces de sécurité israéliennes lors d'une manifestation pacifique qui se déroulait à Bil'in en avril 2009, a été classée sans que la responsabilité de l'auteur de l'homicide ne soit reconnue et ce malgré l'existence d'éléments de preuve fiables, dont une séquence vidéo⁴³. Cette décision de la Haute Cour de justice a mis fin à une procédure

³⁸ Mis en évidence par le HCDH dans le cadre du suivi du procès dans l'affaire *Nuwwara*. Pour l'affaire *Awad*, voir <https://mekomit.co.il/%D7%9B%D7%AA%D7%91-%D7%90%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%9D-%D7%A1%D7%9E%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%95%D7%95%D7%90%D7%93/> (en hébreu).

³⁹ Voir www.btselem.org/publications/summaries/201605_occupations_fig_leaf et https://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/State/Law/Pages/New_investigation_policy_Palestinian_casualties_IDF_fire_Judea_Samaria_6-Apr-2011.aspx.

⁴⁰ A/HRC/37/41, par. 21.

⁴¹ Voir Yaniv Kubovich, « Israeli army closes probe into officer's 'errant killing' of Palestinian teen », *Haaretz* (11 juin 2018).

⁴² Voir www.idf.il/%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%AA%D7%99%D7%A7-%D7%97%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%94-%D7%A0%D7%A1%D7%92%D7%A8/ (en hébreu). Voir aussi Yaniv Kubovich, « Israeli officer opened fire against regulations, killed a Palestinian boy – but won't be prosecuted », *Haaretz* (12 janvier 2018).

⁴³ Les résultats d'analyses médico-légales complémentaires réalisées par des organisations de défense des droits de l'homme (Yesh Din, B'Tselem, Forensic Architecture et SITU Research) ont considérablement renforcé les éléments de preuve à charge du soldat. Voir <http://archive.forensic->

judiciaire qui a duré plus de neuf ans, au cours de laquelle ont été formés trois recours devant la Haute Cour et deux appels auprès du Procureur général. Dans sa décision, la Haute Cour a reconnu que la police militaire et le Procureur général militaire avaient été négligents, qu'ils avaient fait traîner l'enquête pendant des années et qu'ils n'avaient rendu de décisions que sous la pression des recours devant la Haute Cour. Néanmoins, elle a rejeté le recours formé contre la décision du Procureur général de clore l'enquête, en refusant de se prononcer sur cette décision et en soulignant les difficultés liées au délai considérable écoulé depuis l'incident en question. La Haute Cour s'est prononcée de la sorte malgré les trois requêtes qui lui avaient été soumises par le passé pour lui demander de garantir l'établissement des responsabilités dans cette affaire⁴⁴. Cette affaire conduit à s'interroger sur le rôle de la Haute Cour pour ce qui est de s'assurer que des mesures sont prises pour établir les responsabilités lorsque des soldats israéliens sont impliqués dans la mort de Palestiniens.

Recours civils

25. Les Palestiniens résidant à Gaza se heurtent à de nombreux obstacles qui entravent ou empêchent l'établissement des responsabilités pour les violations alléguées, notamment dans le cadre de recours civils. Les principaux obstacles à leur accès à la justice sont la législation restrictive en matière de responsabilité de l'État, qui exonère en grande partie l'État de toute responsabilité en cas d'« acte de guerre », la prescription, l'obligation de payer des frais de justice devant la Haute Cour et les difficultés à entrer en Israël pour prendre part aux audiences⁴⁵. En particulier, l'exclusion des Gazaouis (en tant que résidents d'un « territoire ennemi ») du champ d'application de la législation israélienne sur la responsabilité civile en octobre 2014 – appliquée rétroactivement à compter de juillet 2014 – a permis à Israël de s'exonérer de toute responsabilité s'agissant des actes illicites commis par les Forces de défense israéliennes pendant l'escalade de 2014⁴⁶. La constitutionnalité de cette clause d'exclusion a été contestée dans le cadre d'une action en responsabilité engagée par Al Mezan et Adalah au nom d'Ateyeh Nabaheen, gravement blessé par des tirs le 11 novembre 2014 à Gaza, alors qu'il se trouvait sur le terrain de sa famille, en dehors de toute zone d'activité militaire⁴⁷. Devenu tétraplégique, Ateyeh Nabaheen ne se déplace plus qu'en chaise roulante. Dans son jugement du 4 novembre 2018, le tribunal de district de Beersheba a considéré que la loi interdisant aux Palestiniens résidant à Gaza de demander des dommages-intérêts à Israël était constitutionnelle, quelles que soient les circonstances et la gravité du préjudice subi. Ce jugement devrait influencer fortement l'issue d'autres affaires sur lesquelles les tribunaux n'ont pas encore statué, concernant des Palestiniens tués par les forces de sécurité israéliennes pendant l'escalade des hostilités en 2014, parmi lesquels les quatre garçons de la famille Bakr (voir le paragraphe 9 ci-dessus)⁴⁸. Al Mezan et Adalah ont annoncé leur intention de faire appel de cette décision devant la Cour suprême d'Israël⁴⁹. Le maintien de cette décision empêcherait tous les résidents de Gaza de demander justice et réparation devant les tribunaux civils israéliens, quelles que soient les circonstances et la gravité des blessures ou les dommages-intérêts réclamés.

26. La clause d'exclusion relative au « territoire ennemi » n'est pas le seul obstacle aux recours civils. Le 3 décembre 2018, le tribunal du district de Beersheba a rejeté la demande introduite par Izzeldin Abu El-Eish, habitant de Jabaliya dont les trois filles et la nièce ont

architecture.org/investigations/bassem-abu-rahma/ et www.yesh-din.org/en/petition-prosecute-responsible-killing-bassem-abu-rahme/.

⁴⁴ Voir www.yesh-din.org/en/petition-prosecute-responsible-killing-bassem-abu-rahme/.

⁴⁵ A/71/364, par. 40 et 56 et 57, et A/HRC/37/41, par. 15.

⁴⁶ A/71/364, par. 56 et 57. Voir le décret du Gouvernement israélien en date du 26 octobre 2014 par lequel la bande de Gaza a été déclarée « territoire ennemi », rétroactivement à compter du 7 juillet 2014, et en application duquel quiconque n'est ni citoyen israélien ni résident en Israël et réside sur un territoire étranger déclaré « territoire ennemi » par décret gouvernemental ne peut prétendre à des réparations.

⁴⁷ A/HRC/37/41, par. 16.

⁴⁸ En l'occurrence, trois plaintes déposées par le Centre palestinien pour les droits de l'homme seraient concernées.

⁴⁹ Voir <http://mezan.org/en/post/23316>.

été tuées par les forces de sécurité israéliennes pendant l'escalade des hostilités à Gaza en 2008-2009, et attribué au Hamas la responsabilité de ces morts. Le requérant, qui demandait la reconnaissance par Israël du préjudice causé par l'homicide de ses filles, a affirmé qu'il n'y avait pas de combats dans la zone au moment où sa maison avait été attaquée, ce qui signifiait que la prendre pour objectif ne servait aucun but militaire. Selon le jugement, la maison a été bombardée parce des personnes soupçonnées de jouer le rôle de guetteur pour des groupes terroristes et de guider les tirs contre les Forces de défense israéliennes se trouvaient sur le toit, et parce que l'information concernant la présence de civils n'avait pas été communiquée. Dans son témoignage, le commandant de la division a dit que si cette information lui avait été communiquée, il n'aurait pas ordonné le tir de mortier. Néanmoins, le tribunal a considéré qu'aucun acte illicite n'avait été commis et décidé de classer l'affaire⁵⁰.

III. Obstacles au travail des défenseurs des droits de l'homme

27. Les mesures qui entravent le travail des défenseurs des droits de l'homme et des acteurs de la société civile, en particulier leur travail de documentation et de plaider en faveur de l'établissement des responsabilités pour les violations présumées du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans le Territoire palestinien occupé, demeurent un grave sujet de préoccupation. Le climat d'impunité, conjugué aux actes d'intimidation, aux menaces et aux arrestations visant les défenseurs des droits de l'homme et les acteurs de la société civile, a contribué à réduire le champ d'action de la société civile et à empêcher la prévention de nouvelles violations⁵¹.

A. Actes d'intimidation, restrictions et menaces à l'égard des acteurs de la société civile

28. Tous les porteurs de devoirs ont continué de restreindre les droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association. Ces restrictions ont pris la forme, entre autres, de mesures d'intimidation, de menaces, de harcèlement et de restrictions à la liberté de circulation, ainsi que d'agressions, d'arrestations arbitraires, de mauvais traitements et de poursuites visant des défenseurs des droits de l'homme. Les activités des organisations de défense des droits de l'homme ont été entravées par une délégitimation systématique susceptible de nuire à leur financement, par des refus de permis de travail ou de visa ou des restrictions en la matière et par la fermeture d'une organisation de la société civile par Israël.

Israël

29. De nombreux hauts responsables ont fait des déclarations contre des organisations de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme, y compris sous la forme d'attaques verbales pouvant être considérées comme des incitations à la violence⁵². Des défenseurs des droits de l'homme ont également fait l'objet de menaces, de mesures d'intimidation et de tentatives de délégitimation visant notamment à influencer leurs sources de financement étrangères. Par exemple, l'organisation Breaking the Silence a continué d'être condamnée publiquement par de hauts responsables israéliens dans le cadre d'une enquête contre Dean Issacharoff, porte-parole de Breaking the Silence et ancien soldat israélien qui avait publiquement reconnu avoir commis des violences contre un Palestinien à Hébron en 2014⁵³.

⁵⁰ Décision du Tribunal de district (Tribunal du district de Beersheba), *Abu El Eish v. Israel*, affaire n° 40777-12-10, jugement, 27 novembre 2018. Disponible à l'adresse : www.nevo.co.il/psika_html/mechozi/ME-10-12-40777-390.htm (en hébreu).

⁵¹ A/HRC/37/41, par. 22 et suiv., et résolution 37/37 du Conseil des droits de l'homme, par. 7.

⁵² Voir également A/HRC/37/41, par. 24, et A/HRC/34/36, par. 50.

⁵³ L'enquête a été rouverte et se poursuit (www.timesofisrael.com/breaking-the-silence-spokesman-cleared-of-beating-palestinian/). Voir également www.breakingthesilence.org.il/inside/ayelet-shaked-private-prosecutor/, www.haaretz.com/israel-news/palestinian-allegedly-beaten-by-breaking-the-silence-spokesman.

30. Plusieurs hauts responsables israéliens ont également condamné publiquement Hagai El-Ad, Directeur exécutif de l'organisation non gouvernementale (ONG) israélienne Betsalem, après son exposé devant le Conseil de sécurité le 18 octobre 2018. Le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies l'a accusé de diffamer son Gouvernement, l'a traité de « sale collaborateur » et a déclaré que s'il avait été Palestinien ou Bolivien, il aurait probablement fini tué⁵⁴. Le Vice-Ministre des affaires étrangères a déclaré qu'il fallait prendre des mesures pour mettre fin au financement international de Betsalem⁵⁵.

31. Certaines organisations ont joué un rôle déterminant dans la diffusion d'informations visant à discréditer des défenseurs des droits de l'homme et des acteurs de la société civile⁵⁶.⁵⁷ Le Ministère israélien des affaires stratégiques a accusé l'Union européenne de financer directement ou indirectement des organisations qui œuvrent à la délégitimation et au boycottage d'Israël et a affirmé que l'argent des contribuables européens était utilisé pour entretenir des liens avec des organisations terroristes⁵⁸.

32. Les restrictions à la délivrance de permis de travail et de visas aux défenseurs des droits de l'homme ont été accrues, du fait notamment de l'application de la version modifiée de la loi sur l'entrée en Israël. Les nouvelles dispositions interdisent l'octroi d'un visa aux personnes qui ne sont pas citoyennes ou résidentes permanentes d'Israël si elles, ou l'organisation pour laquelle elles travaillent, ont publiquement et délibérément appelé au boycottage de l'État d'Israël ou se sont engagées à participer à un tel boycottage⁵⁹. Début janvier 2018, le Ministère des affaires stratégiques a publié une liste de 20 organisations favorables au boycottage, au désinvestissement et aux sanctions⁶⁰. D'aucuns s'inquiètent fortement de ce que la loi modifiée sur l'entrée en Israël soit utilisée pour empêcher des défenseurs des droits de l'homme d'entrer en Israël, comme l'illustre le cas de deux éminents avocats américains spécialistes des droits de l'homme qui se sont vu refuser l'entrée en Israël le 29 avril 2018 en raison de leur soutien supposé au mouvement de boycottage, de désinvestissement et de sanctions⁶¹.

33. Le 7 mai 2018, le Ministère israélien de l'intérieur a annulé le visa de travail du directeur national de Human Rights Watch en Israël et en Palestine, Omar Shakir, parce que

the-silence-spoxx-called-to-give-testimony-1.5629686 et Chemi Shalev, « To whitewash occupation, Netanyahu crew casts Breaking the Silence whistle-blower as bogeyman: right-wing sadists harass Israeli Ambassador to Germany Jeremy Issacharoff to act against his own son », *Haaretz*, 21 novembre 2017.

⁵⁴ Voir <http://webtv.un.org/meetings-events/watch/part-1-the-situation-in-the-middle-east-including-the-palestinian-question-security-council-8375th-meeting/5850529585001/?term=> (à partir de la 58^e minute).

⁵⁵ Voir www.timesofisrael.com/netanyahu-denounces-btselem-chiefs-un-speech-as-full-of-lies/. Voir également le texte d'un message Facebook, supprimé depuis, sur Hagai El-Ad et attribué à Oren Hazan, député à la Knesset, disponible à l'adresse : www.nad.ps/en/media-room/israeli-incident-reports/israeli-official-incident-october-2018.

⁵⁶ Voir http://policyworkinggroup.org.il/report_en.pdf.

⁵⁷ Voir <https://apnews.com/0601a79f13e041b9b5b312ec73063c98/covertly-israel-prepares-fight-boycott-activists-online>. Voir également www.ngo-monitor.org/reports/political-advocacy-ngo-involvement-in-un-humanitarian-aid-clusters/.

⁵⁸ Israël, Ministère des affaires stratégiques et de la diplomatie publique, *The Money Report: The Millions Given by EU Institutions to NGOs with Ties to Terror and Boycotts against Israel* (mai 2018).

⁵⁹ A/HRC/37/41, par. 32. Voir également A/72/565, par. 45 et 46. Le terme « boycottage » est expressément défini dans la loi de 2011 relative au boycottage et couvre le boycottage visant les colonies de peuplement israéliennes dans le Territoire palestinien occupé. La loi relative à la prévention des dommages causés à l'État d'Israël par le boycottage (loi n° 5771-2011) définit le boycottage comme le fait de renoncer délibérément à tout lien économique, culturel ou académique avec un individu ou un organe au seul motif de son appartenance à Israël, à une institution israélienne ou à une zone contrôlée par Israël dans le but de causer un préjudice d'ordre économique, culturel ou académique.

⁶⁰ Voir www.haaretz.com/israel-news/1.833502.

⁶¹ Voir Dina Kraft, « Two leading U.S. human rights activists refused entry to Israel, one for BDS ties », *Haaretz*, 3 mai 2018, et Roger Cohen, « Israel banishes a Columbia law professor for thinking differently », *New York Times* (4 mai 2018).

celui-ci aurait milité dans le cadre de la campagne pour le boycottage, le désinvestissement et les sanctions⁶². À la suite d'une requête introduite par Human Rights Watch, le tribunal de district de Jérusalem a émis une ordonnance provisoire autorisant M. Shakir à rester dans le pays pour la durée de l'examen de cette requête. Le Gouvernement fondait sa position sur des déclarations que M. Shakir aurait faites en faveur de la création d'une base de données d'entreprises, que le Conseil des droits de l'homme avait demandée dans sa résolution 31/36. Un mémoire déposé par l'organisation NGO Monitor en qualité d'*amicus curiae* et accepté par le tribunal mettait aussi en avant le soutien exprimé sur les réseaux sociaux par Human Rights Watch en faveur de la base de données et les activités de plaidoyer de cette ONG auprès du Conseil. En janvier 2019, le Gouvernement a présenté une réponse, confirmant sa décision d'expulser M. Shakir. L'affaire est en instance devant le tribunal de district.

34. Les restrictions persistantes à la liberté de circulation imposées par les autorités israéliennes ont également entravé le travail des défenseurs et organisations de défense des droits de l'homme palestiniens, la plupart d'entre eux n'étant pas autorisés à circuler librement entre la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et Gaza⁶³. Les mesures visant à limiter l'espace civique à la disposition des Palestiniens, en particulier à Jérusalem-Est, se sont également multipliées. Les forces de sécurité israéliennes ont empêché la tenue d'une conférence de presse organisée par la Fondation Addar et l'Association Elia pour la jeunesse sur l'évolution de la situation à Jérusalem-Est, à la suite de la déclaration faite par le Président des États-Unis d'Amérique le 6 décembre 2017 à propos de Jérusalem. Le 18 avril 2018, les autorités israéliennes ont fermé l'Association Elia pour la jeunesse à Jérusalem-Est⁶⁴.

Autorités palestiniennes

35. Les défenseurs des droits de l'homme et les militants de la société civile qui critiquent le bilan des autorités palestiniennes en matière de droits de l'homme ont été victimes de harcèlement et de menaces et ont vu leur liberté d'expression et de réunion restreintes en Cisjordanie et à Gaza pendant la période considérée. En juin 2018, des personnes ont manifesté en Cisjordanie pour demander la levée des mesures imposées par les autorités de l'État de Palestine contre Gaza⁶⁵. En plus d'entraver les manifestations, de hauts responsables ont insulté et menacé les opposants politiques, les membres de la société civile et les militants qui les avaient organisées⁶⁶. Le chef du Centre des droits de l'homme pour l'aide judiciaire à Jérusalem a été harcelé et un employé de ce centre a été convoqué par les forces de sécurité palestiniennes pour son rôle présumé dans l'organisation de ces manifestations. Muhanad Karaja, avocat de l'Association Al-Damir pour le soutien aux prisonniers et la défense de leurs droits fondamentaux, qui a représenté plusieurs personnes ayant dénoncé des arrestations arbitraires, des mauvais traitements et des actes de torture qui auraient été commis par les forces de sécurité palestiniennes, a déclaré avoir reçu des menaces, notamment des menaces de mort, et avoir vu sa voiture vandalisée par des inconnus.

B. Arrestations arbitraires, voies de fait, détentions et procès visant des défenseurs des droits de l'homme

36. Les autorités israéliennes et palestiniennes ont continué de placer arbitrairement en détention des défenseurs des droits de l'homme au cours de la période considérée. La privation de liberté résultant de l'exercice pacifique de libertés fondamentales, y compris la

⁶² Voir www.hrw.org/news/2018/05/08/israel-orders-human-rights-watch-official-deported ; www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/israeli_governments_response_lawsuit_hebrew.pdf.

⁶³ Voir A/HRC/40/39, par. 45 à 51. Voir également A/73/420, par. 8 à 32.

⁶⁴ A/HRC/40/39, par. 43.

⁶⁵ Ibid., par. 61.

⁶⁶ Voir www.youtube.com/watch?v=Az_0ePNvIT4 (en hébreu).

liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique, est considérée comme arbitraire⁶⁷.

Israël

37. Abdallah Abu Rahma, un Palestinien défenseur des droits de l'homme du village de Bil'in en Cisjordanie, a été arrêté en mai 2016 après avoir participé à un rassemblement cycliste organisé en commémoration de ce que les Palestiniens appellent la journée de la Nakba⁶⁸ à Bil'in. Les participants à ce rassemblement ont été violemment dispersés par les forces de sécurité israéliennes, après que la zone a été déclarée zone militaire d'accès réglementé. En avril 2018, M. Abu Rahma a été reconnu coupable par le tribunal militaire israélien de non-respect de la zone militaire d'accès réglementé et d'obstruction à un soldat. Dans son jugement, le tribunal a dit de M. Abu Rahma qu'il était agitateur qui avait refusé d'obéir aux militaires par provocation, puis résisté avec force à son arrestation. M. Abu Rahma a été condamné le 14 novembre 2018 à huit mois d'emprisonnement, dont quatre avec sursis, ainsi qu'à une amende de 2 000 nouveaux shekels⁶⁹.

38. Le procès de deux défenseurs des droits de l'homme, Issa Amro et Fareed al-Atrash, devant le tribunal militaire d'Ofar se poursuit depuis le 23 novembre 2016, malgré les préoccupations précédemment exprimées par le Haut-Commissaire, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 et le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits de la personne⁷⁰. L'acte d'accusation de M. Amro comprend 18 chefs d'inculpation, parmi lesquels ceux d'obstruction, insulte et agression envers un soldat, incitation de personnes à se réunir sans autorisation et participation à des réunions non autorisées ; certains des faits qui lui sont reprochés remontent à 2010⁷¹. M. al-Atrash doit quant à lui répondre de quatre chefs d'inculpation, dont ceux de participation à une manifestation illégale et agression de soldats.

39. Le cas du défenseur des droits de l'homme Aref Jaber, militant bien connu dans la zone H2 d'Hébron, est particulièrement préoccupant. M. Jaber recense les violations des droits de l'homme commises dans cette zone, notamment en photographiant et en filmant les interventions des forces de sécurité israéliennes et les actes de violence commis par des colons. Il a décrit au HCDH le harcèlement dont lui, sa femme et ses fils avaient été victimes de la part des forces de sécurité israéliennes au cours des dix dernières années, notamment sous la forme d'arrestations répétées, de perquisitions violentes à leur domicile et d'agressions physiques. Le 2 juin 2018, il a filmé les suites d'un incident au cours duquel les forces de sécurité israéliennes avaient tué un homme palestinien dans la zone H2. Après cela, lui et son fils ont été arrêtés et interrogés par les forces de sécurité israéliennes, qui les auraient brutalisés. Ils ont été relâchés et ont reçu l'ordre d'arrêter de filmer les forces de sécurité. M. Jaber a été averti qu'il serait arrêté chaque fois qu'il tenterait de le faire. Plus tard, les forces de sécurité israéliennes l'ont interpellé et menacé avec une arme à feu. L'autre fils de M. Jaber, âgé de 17 ans, a été arrêté et interrogé le 23 juin 2018. Aucune charge n'a été retenue contre lui et il a été libéré au bout de quelques heures, après avoir payé une amende de 1 000 nouveaux shekels.

Autorités palestiniennes

40. À la suite des manifestations qui ont eu lieu en juin 2018 en Cisjordanie pour réclamer la levée des mesures punitives imposées par les autorités de l'État de Palestine à Gaza⁷², les organisations locales de défense des droits de l'homme ont signalé que 56 personnes avaient été arrêtées, battues et libérées le lendemain par les forces de sécurité

⁶⁷ A/HRC/37/42, par. 6. Voir également A/HRC/36/38.

⁶⁸ Journée annuelle de commémoration du déplacement des Palestiniens qui a précédé et suivi la déclaration de création de l'État d'Israël en 1948.

⁶⁹ Il a été fait appel de ce jugement.

⁷⁰ Voir <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21855&LangID=F>.

⁷¹ A/HRC/37/42, par. 50 et 51.

⁷² On trouvera des informations détaillées sur ces manifestations aux paragraphes 60 à 62 du document A/HRC/40/39.

palestiniennes⁷³. Laith Abu Zayed, qui travaille pour Amnesty International et qui était présent pour suivre la manifestation, figure parmi les personnes arrêtées. Il a déclaré avoir été victime de mauvais traitements et avoir vu d'autres personnes subir des traitements similaires pendant leur garde à vue⁷⁴.

41. Issa Amro, qui fait aussi l'objet d'accusations en Israël (voir par. 38 ci-dessus), comparaît actuellement devant les tribunaux palestiniens pour répondre de chefs d'inculpation ayant trait à la loi sur la cybercriminalité dans son ancienne version (avant modification)⁷⁵. Son avocat a déposé une requête auprès du ministère public à Hébron en mai 2018, demandant le classement de l'affaire. Le Procureur général doit encore rendre sa décision finale.

C. Mesures législatives touchant la société civile

Israël

42. Le 16 juillet 2018, la Knesset a adopté la loi dite « Breaking the Silence », modifiant la loi sur l'enseignement public. Cette loi interdit à des organisations telles que Breaking the Silence d'avoir accès aux écoles, mais ses ramifications sont beaucoup plus larges. En effet, elle autorise le Ministre de l'éducation à empêcher cet accès à toute personne ou organisation dont l'activité est contraire aux objectifs éducatifs de l'État. Elle bloque également l'accès à l'école des organisations ou des personnes qui cherchent à engager des procédures judiciaires ou une action politique en dehors d'Israël, soit contre des soldats israéliens pour un acte accompli dans l'exercice de leurs fonctions, soit contre l'État d'Israël. La Knesset a également approuvé tardivement une disposition en vertu de laquelle cette loi s'applique aux organisations locales qui appuient les activités menées à l'étranger par des institutions susceptibles de promouvoir des mesures politiques contre Israël.

43. Un projet de loi visant à modifier l'ordonnance israélienne relative à l'impôt sur le revenu, qui priverait d'avantages fiscaux certaines organisations dont on considère qu'elles agissent contre l'État, est actuellement à l'étude à la Knesset⁷⁶. Ce projet est en cours de préparation pour première lecture devant la Commission des finances de la Knesset. Parmi les actes contraires aux intérêts de l'État visés dans ce projet figure le fait de faire paraître des publications accusant Israël de crimes de guerre et appelant au boycottage d'Israël ou de ses citoyens.

44. Le 17 juin 2018, le Comité ministériel des affaires législatives s'est déclaré favorable à une modification de la législation pénale. Le 20 juin, un projet de loi visant à interdire de photographier des soldats des Forces de défense israéliennes ou de consigner leurs actes a été adopté en première lecture à la Knesset. Selon ce projet, quiconque filme, photographie ou enregistre des soldats dans l'exercice de leurs fonctions, dans l'intention de saper le moral des soldats des Forces de défense israéliennes et des résidents d'Israël, est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans, et quiconque agit dans l'intention de porter atteinte à la sécurité de l'État sera condamné à dix ans de prison⁷⁷. La diffusion de photographies ou d'enregistrements, y compris par les réseaux sociaux et les médias, est également interdite et emporte les mêmes peines.

45. Le 6 juin 2018, un projet de loi visant à modifier la loi de 2011 relative au boycottage en vue de permettre d'intenter une action en dommages-intérêts punitifs contre ceux qui appellent au boycottage, même si aucun préjudice n'est prouvé, a été approuvé par

⁷³ A/HRC/40/39, par. 61.

⁷⁴ Voir <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2018/06/state-of-palestine-amnesty-staff-member-arbitrarily-detained-and-tortured-by-palestinian-security-officers/>.

⁷⁵ A/HRC/37/42, par. 50 et 51.

⁷⁶ A/HRC/37/41, par. 31.

⁷⁷ Voir www.independent.co.uk/news/world/middle-east/israeli-knesset-ban-photographing-filming-idf-soldiers-recording-journalists-robert-ilatov-a8371426.html et <https://7amleh.org/2018/08/14/will-a-new-wave-of-israeli-legislation-diminish-internet-freedoms/>.

la Commission de la Constitution, du droit et de la justice en vue de sa première lecture à la Knesset⁷⁸.

Autorités palestiniennes

46. Fait positif, la loi palestinienne sur la cybercriminalité, adoptée par la voie du décret présidentiel n° 16 de juin 2017, a été modifiée en mai 2018 par le décret présidentiel n° 10 après que des organisations de la société civile et des spécialistes des droits de l'homme ont exprimé de graves préoccupations⁷⁹. La loi modifiée comporte des améliorations notables, même si des préoccupations subsistent en ce qui concerne certaines dispositions imprécises qui pourraient être utilisées par les autorités de manière abusive.

47. Les incidences des décisions antérieures des autorités de l'État de Palestine ont continué d'entraver le fonctionnement des organisations de défense des droits de l'homme, en particulier à Gaza. Conformément à une décision rendue le 21 avril 2016, les organismes à but non lucratif, y compris ceux qui opèrent à Gaza, continuent d'être soumis à l'obligation de présenter toutes leurs demandes de dons, de subventions et d'aides au Ministère de l'économie nationale pour approbation, et la réception et le versement des fonds restent subordonnés à l'approbation préalable du Cabinet. Cette décision de 2016 a continué de restreindre l'autonomie et le champ d'action des organismes à but non lucratif dans l'ensemble du Territoire palestinien occupé, étant donné que ceux-ci sont également surveillés par les autorités à Gaza.

IV. Responsabilité d'États tiers

48. Dans sa résolution 37/37, le Conseil des droits de l'homme renvoie à l'article premier commun aux Conventions de Genève relatives à la protection des victimes des conflits armés internationaux et demande aux États tiers de « faire respecter » le droit international humanitaire dans le Territoire palestinien occupé. Le respect des Conventions de Genève passe par l'adoption de mesures visant à inciter les États à se conformer au droit international humanitaire⁸⁰.

49. Les États tiers sont libres de choisir entre différentes mesures possibles, pour autant que celles-ci soient considérées comme adéquates pour ce qui est de faire respecter le droit international humanitaire, conformément à leur devoir de diligence raisonnable⁸¹. Or la répétition de mesures qui se sont révélées inefficaces pour ce qui est de faire respecter les Conventions de Genève peut être considérée comme inadéquate. Il serait particulièrement utile d'approfondir les travaux de recherche et d'analyse sur les types de mesures qui sont à la disposition des États dans ce domaine. L'appui à l'action engagée aux niveaux national et international en vue de traduire en justice les auteurs présumés de violations graves du droit international humanitaire est l'une de ces mesures. Les interventions diplomatiques bilatérales ou la dénonciation publique d'actes illégaux pourraient en être d'autres⁸².

50. En septembre 2018, à la suite de la décision d'Israël de démolir le village bédouin palestinien de Khan el-Ahmar en Cisjordanie, le Parlement européen a adopté une résolution dans laquelle il demandait au Gouvernement israélien de mettre immédiatement fin à sa politique de menaces de démolition et d'expulsion contre les communautés bédouines en Cisjordanie occupée⁸³. Le Parlement européen s'est déclaré préoccupé par le

⁷⁸ A/HRC/37/41, par. 33.

⁷⁹ La loi sur la cybercriminalité a suscité de vives inquiétudes dans la mesure où elle peut être utilisée pour restreindre la liberté d'expression ; elle a été adoptée dans un contexte général de restrictions à la liberté d'expression, et sert en plus de fondement à l'arrestation et à la détention de journalistes et de défenseurs des droits de l'homme (A/HRC/37/42, par. 42, et A/HRC/37/41, par. 39).

⁸⁰ A/HRC/37/41, par. 41 (et références).

⁸¹ Comité international de la Croix-Rouge (CICR), commentaires de 2016 sur la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne du 12 août 1949, par. 165.

⁸² Commentaires de 2016 du CICR sur l'article premier, par. 181.

⁸³ Résolution du Parlement européen du 13 septembre 2018 sur la menace de démolition de Khan el-Ahmar et d'autres villages bédouins, par. 5.

fait que les démolitions menaceraient gravement la viabilité de la solution à deux États⁸⁴ et a condamné toute décision ou action unilatérale susceptible de compromettre cette solution. La résolution faisait en outre écho à la déclaration commune de l'Allemagne, de l'Espagne, de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord⁸⁵, dans laquelle ces pays demandaient à Israël de ne pas concrétiser son projet de démolition du village palestinien.

51. Étant donné qu'ils ont l'obligation de ne pas reconnaître comme licite une situation contraire au droit international et de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d'une telle situation, les États tiers ne devraient ni reconnaître la situation illicite résultant des colonies de peuplement israéliennes ni aider ou assister à son maintien⁸⁶. À cet égard, ayant réaffirmé que la création par Israël de colonies de peuplement dans le Territoire palestinien occupé depuis 1967, y compris Jérusalem-Est, n'avait aucun fondement en droit et constituait une violation flagrante du droit international, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2334 (2016), a demandé à tous les États de faire une distinction, dans leurs échanges en la matière, entre le territoire de l'État d'Israël et les territoires occupés depuis 1967.

V. Conclusion et recommandations

52. **Le prédécesseur de la Haute-Commissaire avait fait part de ses graves préoccupations concernant l'absence d'établissement des responsabilités suite aux cycles passés de violence, à l'escalade de la violence à Gaza et aux incidents en Cisjordanie, notamment à Jérusalem-Est et dans les zones d'accès restreint de la bande de Gaza⁸⁷. Comme le montrent les informations fournies dans le présent rapport, ces préoccupations restent d'actualité pour la période considérée, en particulier pour ce qui est du non-établissement des responsabilités concernant les allégations d'emploi excessif de la force par les forces israéliennes, ainsi que les allégations visant toutes les parties impliquées dans l'escalade des hostilités à Gaza en 2014, auxquelles il n'a toujours pas été donné suite.**

53. **Le travail des défenseurs des droits de l'homme et des acteurs de la société civile fait de plus en plus l'objet de restrictions. Les organisations de la société civile, les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme doivent avoir suffisamment de latitude pour faire leur travail, y compris lorsqu'il s'agit de demander l'établissement des responsabilités concernant des violations présumées du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Les mesures visant à entraver ce travail, par exemple les arrestations, placements en détention et autres formes d'intimidation et de harcèlement, ou l'adoption de lois qui stigmatisent ces acteurs et criminalisent leurs activités, soulèvent de graves préoccupations en ce qui concerne l'exercice du droit à la liberté d'opinion et d'expression et le rétrécissement de l'espace civique en Israël.**

54. **L'étude d'ensemble des recommandations adressées à toutes les parties entreprise par le Haut-Commissaire en 2017⁸⁸ visait à faire en sorte que les responsabilités soient établies et que justice soit faite pour toutes les violations du droit international dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.**

⁸⁴ Déclaration de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, sur les faits les plus récents concernant le projet de démolition de Khan al-Ahmar, 7 septembre 2018. Disponible à l'adresse : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50301/d%C3%A9claration-de-la-hrvp-mogherini-sur-les-derniers-d%C3%A9veloppements-concernant-le-projet-de_fr.

⁸⁵ Voir www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/israel-palestinian-territories/palestinian-territories/events/article/khan-al-ahmar-france-germany-italy-spain-and-uk-joint-statement-10-09-18.

⁸⁶ Commentaires de 2016 du CICR sur l'article premier, par. 163. Voir également Cour internationale de Justice, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004, p. 199, par. 157 à 159.

⁸⁷ A/HRC/31/40/Add.1, par. 39.

⁸⁸ A/HRC/35/19.

Dans le cadre de cette étude, le Haut-Commissaire a constaté que les cas généraux de violations des droits de l'homme et de non-application des recommandations se dégageant des rapports analysés n'étaient pas simplement des symptômes du conflit mais alimentaient le cycle de la violence⁸⁹. Comme l'a souligné le Secrétaire général, le non-établissement des responsabilités compromet les possibilités d'instaurer durablement la paix et la sécurité. Les parties doivent placer la lutte contre l'impunité en tête de leurs priorités⁹⁰. La Haute-Commissaire fait une fois de plus écho à cet appel.

55. Rappelant les mesures de suivi décrites dans l'étude d'ensemble de 2017, qui restent valables, la Haute-Commissaire :

a) Demande à Israël de s'acquitter pleinement des obligations qui lui incombent en vertu du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans le Territoire palestinien occupé, y compris ses obligations de puissance occupante ; l'exhorte à mener des enquêtes rapides, approfondies, transparentes, efficaces, impartiales et indépendantes sur toutes les allégations de violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, et sur les atteintes à ces droits, notamment sur tous les crimes internationaux présumés ; lui demande également de veiller à ce que toutes les victimes aient accès à des recours utiles et à une réparation ;

b) Exhorte l'État de Palestine à mener des enquêtes rapides, approfondies, transparentes, efficaces, impartiales et indépendantes sur toutes les allégations de violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, et sur les atteintes à ces droits, notamment sur tous les crimes internationaux présumés, et lui demande de veiller à ce que toutes les victimes aient accès à des recours utiles et à une réparation ;

c) Recommande à toutes les parties de respecter le droit international, y compris le droit international humanitaire, en particulier les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution, et de veiller à l'établissement des responsabilités pour les violations graves ;

d) Demande à tous les États de prendre des mesures pour assurer le respect des Conventions de Genève par toutes les parties ;

e) Appelle de nouveau tous les États et les organes compétents de l'ONU à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir le plein respect des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme.

⁸⁹ Ibid., par. 81.

⁹⁰ A/71/364, par. 6.