



Assemblée générale

Distr. générale
12 août 2022
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-neuvième session

28 février-1^{er} avril 2022

Point 7 de l'ordre du jour

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

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

Résumé

Dans le présent rapport, soumis en application de la résolution 1993/2 A de la Commission des droits de l'homme et de la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Michael Lynk, examine la situation actuelle des droits de l'homme dans le Territoire palestinien occupé, en étudiant plus particulièrement la question de savoir si la domination qu'Israël y exerce peut désormais être qualifiée d'apartheid.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (14 novembre 2022).

** Le présent document a été soumis après la date prévue afin que l'information la plus récente puisse y figurer.



I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Michael Link, soumet le présent rapport au Conseil des droits de l'homme en application de la résolution 1993/2 A de la Commission des droits de l'homme et de la résolution 5/1 du Conseil.
2. Le Rapporteur spécial tient à signaler qu'il n'a toujours pas été autorisé à se rendre dans le Territoire palestinien occupé et que ses demandes d'entretien avec le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ont été rejetées. Il fait de nouveau observer que l'accès au Territoire palestinien occupé est indispensable pour bien comprendre la situation des droits de l'homme sur le terrain.
3. Le présent rapport repose principalement sur des contributions écrites. En raison de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), le Rapporteur spécial n'a pas pu se rendre dans la région pour y mener d'autres consultations.
4. Le Rapporteur spécial tient à remercier le Gouvernement de l'État de Palestine de sa pleine coopération. Il a aussi conscience du travail essentiel qu'accomplissent les organisations de la société civile et les défenseuses et défenseurs des droits humains pour créer un environnement dans lequel les droits de l'homme sont respectés et où il n'est pas commis de violations de ces droits et du droit international humanitaire en toute impunité et sans témoins.

II. Situation actuelle des droits de l'homme

Société civile

5. Les autorités israéliennes ont continué de prendre des mesures contre les organisations de la société civile palestinienne, ce qui a contribué à compromettre l'action que celles-ci mènent pour promouvoir et défendre les droits humains des Palestiniens. Parmi ces mesures, on peut citer l'utilisation de la législation antiterroriste et d'ordonnances militaires pour restreindre et criminaliser les activités de défense des droits de l'homme et le travail humanitaire, le refus de délivrer des visas au personnel de l'ONU et des organisations non gouvernementales internationales, l'utilisation du logiciel espion Pegasus, mis au point par la société israélienne NSO Group, pour pirater les téléphones portables des défenseurs palestiniens des droits de l'homme¹, ainsi que les arrestations arbitraires et les poursuites pénales visant des défenseurs des droits de l'homme.
6. Le 19 octobre 2021, le Ministre israélien de la défense a annoncé la désignation de six organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme palestiniennes² comme « organisations terroristes », sur le fondement de la loi antiterroriste de 2016. Cette décision était fondée sur des liens non avérés entre ces organisations et le Front populaire de libération de la Palestine, notamment des allégations de détournement de fonds. Au moment de la rédaction du présent rapport, les autorités israéliennes n'avaient fourni aucun élément de preuve venant appuyer ces allégations, en dépit de plusieurs demandes de la communauté internationale et des organisations concernées.
7. Cette désignation comme organisations terroristes et les déclarations ultérieures du commandant militaire israélien pour la Cisjordanie peuvent avoir des répercussions considérables³. Tant la loi antiterroriste que le règlement de 1945 relatif à la défense (état

¹ Amnesty International, « Devices of Palestinian human rights defenders hacked with NSO Group's Pegasus spyware », 8 novembre 2021.

² Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, Al-Haq, Bisan Center for Research and Development, Défense des Enfants International (section palestinienne), Union of Agricultural Work Committees et Union of Palestinian Women's Committees.

³ Le 3 novembre 2021, par voie de décret militaire, le commandant militaire israélien pour la Cisjordanie a qualifié cinq de ces organisations palestiniennes d'« associations illicites ». Selon le droit israélien, la désignation en tant qu'association illicite par voie d'ordonnance militaire s'applique en Cisjordanie et à Gaza, tandis que la désignation comme organisation terroriste en vertu de la loi antiterroriste s'applique à Jérusalem-Est occupée et Israël.

d'urgence) prévoient des peines d'emprisonnement pour quiconque adhère à ces organisations, les soutient ou coopère avec elles d'une manière quelconque et l'interdiction des activités de ces organisations, la confiscation de leurs biens et la fermeture de leurs bureaux⁴.

III. De l'occupation à l'apartheid

A. Introduction

8. L'évolution de la situation oblige à envisager celle-ci différemment.

9. Le territoire palestinien occupé par Israël depuis 1967 compte aujourd'hui 5 millions de Palestiniens apatrides qui vivent privés de droits, dans un état d'assujettissement important et sans possibilité d'accéder à l'autodétermination ou de disposer d'un État viable et indépendant, alors que la communauté internationale a maintes fois affirmé que tel était leur droit⁵. Au cours des cinq dernières décennies, Israël a implanté 300 colonies civiles exclusivement juives, toutes illégales⁶, et 700 000 colons juifs israéliens vivent aujourd'hui à Jérusalem-Est et en Cisjordanie au milieu de 3 millions de Palestiniens, mais à l'écart de ceux-ci. Israël a confiné les 2 millions de Palestiniens qui vivent à Gaza dans ce que l'ancien Premier Ministre britannique, David Cameron, a qualifié de « prison à ciel ouvert »⁷, une méthode de contrôle de la population sans équivalent à l'ère moderne. Ces dernières années, les premiers ministres israéliens ont régulièrement et ouvertement affirmé que la domination israélienne sur les Palestiniens et leurs terres était permanente et qu'aucun État palestinien ne verrait le jour⁸.

10. La communauté internationale n'a cessé d'affirmer que la domination israélienne sur le territoire palestinien constituait une occupation, strictement régie par le droit international humanitaire⁹, ainsi que par le droit international des droits de l'homme¹⁰. Du fait de leur nature même, les occupations doivent être faites de bois, pas de béton. L'occupation israélienne doit être temporaire et de courte durée ; Israël a l'interdiction d'annexer le moindre millimètre du territoire qu'il occupe, et toute modification du territoire occupé doit être aussi minime que possible. Il doit se conformer pleinement au droit international et aux résolutions de l'ONU et coopérer de bonne foi avec les dirigeants palestiniens pour mettre un terme à l'occupation et parvenir à une véritable solution des deux États¹¹.

11. Rien de tout cela n'a eu lieu, et, au vu des preuves fortes disponibles, n'aura probablement lieu sans une intervention internationale concertée. L'occupation israélienne est menée au mépris total du droit international et de centaines de résolutions de l'ONU, sans réaction forte de la part de la communauté internationale¹². Cette occupation, vieille de

⁴ Loi antiterroriste n° 5766 de 2016, art. 20 à 24, 56, 69 et 70 ; règlement de 1945 relatif à la défense (état d'urgence), art. 84 et 85 ; ordonnance militaire n° 1651 et ordonnance militaire n° 101.

⁵ Voir la résolution 76/150 de l'Assemblée générale.

⁶ Dans sa résolution 2334 (2016), le Conseil de sécurité a déclaré que les colonies de peuplement israéliennes constituaient une violation flagrante du droit international.

⁷ BBC, « David Cameron describes blockaded Gaza as a "prison" », 27 juillet 2010.

⁸ Le Premier Ministre Benjamin Netanyahu a déclaré en 2018 que les Palestiniens pourraient avoir un « État-moins », dans lequel Israël maintiendrait un contrôle de la sécurité sur l'ensemble du territoire palestinien. Voir Ben Sales, « Netanyahu says he supports a Palestinian "state-minus" controlled by Israeli security », Jewish Telegraphic Agency, 24 octobre 2018. En 2022, le Premier Ministre Naftali Bennett a déclaré : « Je suis opposé à un État palestinien et m'efforce d'empêcher la tenue de négociations diplomatiques qui pourraient aboutir à la création d'un État palestinien. ». Voir Mazal Mualem, « Bennett, in interview blitz, reacts to Netanyahu criticisms », Al-Monitor, 31 janvier 2022.

⁹ Voir les résolutions 237 (1967) et 2334 (2016) ainsi que 20 autres résolutions du Conseil de sécurité.

¹⁰ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2004, par. 149.

¹¹ Voir [A/72/556](#).

¹² Voir [A/74/507](#) et [A/75/532](#).

cinquante-cinq ans, a dépassé depuis longtemps les limites du provisoire. Israël s'est progressivement livré à une annexion *de jure* et de facto des territoires occupés. Il persiste à dire que le droit de l'occupation et le droit des droits de l'homme ne sont pas applicables au régime qu'il impose, et la multiplication des situations irréversibles sur le terrain a pratiquement réduit à néant les dernières chances qu'un véritable État palestinien puisse voir le jour. Un nouvel oxymore est né : l'occupation à perpétuité.

12. Une question incontournable se pose désormais : l'occupation israélienne a-t-elle pris un tour plus sombre et plus alarmant ? Le droit de l'occupation continue de s'appliquer pleinement sur le territoire palestinien, mais le cadre juridique et politique qu'il pose est de moins en moins propre à aider à comprendre précisément les transformations qu'Israël impose sur le terrain, et encore moins à les réglementer ou à y mettre un terme. Alors même que la très longue occupation israélienne a franchi la ligne rouge de l'illégalité¹³, ce constat ne semble pas suffire à rendre compte de toute l'ampleur des modifications qualitatives opérées sur le territoire palestinien.

13. Ces dernières années, des personnalités éminentes ont conclu que ces faits inexorables équivalaient, ou s'apparentaient fortement, à une situation d'apartheid. Ban Ki-moon, ancien Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, a écrit en 2021 que l'intention d'Israël de maintenir « sa domination structurelle et son oppression du peuple palestinien par une occupation indéfinie [...] constitu[ait] sans doute un apartheid »¹⁴. Desmond Tutu, lauréat du prix Nobel, a déclaré, en 2014 : « J'ai moi-même constaté qu'Israël a créé une situation d'apartheid à l'intérieur de ses frontières et par l'occupation »¹⁵. La Ministre des affaires étrangères d'Afrique du Sud, Naledi Pandor, a dit, en 2022, que son pays « déplor[ait] la poursuite par Israël de ses pratiques d'apartheid à l'égard du peuple palestinien, dont les souffrances duraient depuis longtemps »¹⁶. Michael Ben-Yair, ancien Procureur général d'Israël, a dit en 2022 qu'Israël était devenu « un régime d'apartheid caractérisé par un État unique, avec deux peuples différents n'ayant pas les mêmes droits »¹⁷. L'ancien directeur du Shin Bet, Ami Ayalon, a écrit, dans ses mémoires : « Nous avons déjà créé une situation d'apartheid en Judée-Samarie, où nous contrôlons les Palestiniens par la force, en leur refusant le droit à l'autodétermination »¹⁸. Enfin, deux anciens ambassadeurs d'Israël en Afrique du Sud, Ilan Baruch et Alon Liel, ont déclaré, en 2021, que la discrimination systématique instaurée par Israël, « fondée sur la nationalité et l'origine ethnique », s'apparentait désormais à une situation d'apartheid¹⁹.

14. Si les responsables en question ont considéré que cette situation relevait de l'apartheid, il nous incombe à tous de vérifier, à l'aide des outils qu'offrent le droit international et les droits de l'homme, si ces observations rendent compte fidèlement de ce qui se passe sur le territoire palestinien.

15. Les Palestiniens ont prié instamment la communauté internationale de reconnaître que la situation difficile qui était la leur relevait de l'apartheid. En février 2022, l'ambassadeur palestinien Riyad Mansour a déclaré devant le Conseil de sécurité que l'apartheid était désormais une réalité dans le Territoire palestinien occupé²⁰. Deux importantes organisations palestiniennes de défense des droits de l'homme – Al-Haq et Addameer Prisoner Support and Human Rights Association – ont estimé qu'Israël maintenait l'ensemble du peuple

¹³ Voir [A/72/556](#).

¹⁴ « Ban Ki-moon: US should back a new approach to the Israeli-Palestinian conflict », *Financial Times*, 29 juin 2021.

¹⁵ Desmond Tutu, « Presbyterian General Assembly Biennial Meeting: my message on Israel and Palestine », 16 août 2014.

¹⁶ Tovah Lazaroff, « Israeli apartheid charge: a matter of law, antisemitism or occupation? », *Jerusalem Post*, 18 février 2022.

¹⁷ Michael Ben-Yair, « Former AG of Israel: with great sadness I conclude that my country is now an apartheid regime », *thejournal.ie*, 10 février 2022.

¹⁸ Ami Ayalon, *Friendly Fire* (Steerforth Press, 2021), p. 260.

¹⁹ Ilan Baruch et Alon Liel, « It's apartheid, says Israeli ambassadors to South Africa », *GroundUp*, 8 juin 2021.

²⁰ Voir la déclaration du représentant de la Mission permanente d'observation de l'État de Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies en date du 23 février 2022 (voir [S/PV.8973](#)).

palestinien sous un régime d'apartheid²¹. Le Centre Al -Mezan pour les droits de l'homme, autre groupe palestinien de premier plan œuvrant à la défense des droits de l'homme, a récemment indiqué que le bouclage de Gaza faisait partie intégrante du régime d'apartheid mis en place par Israël²².

16. De même, des organisations de défense des droits de l'homme internationales ou israéliennes ont elles aussi affirmé dans des rapports de fond qu'Israël a instauré un régime d'apartheid, tant en Cisjordanie que partout en Israël et dans le Territoire palestinien occupé. En 2021, Human Rights Watch a fait observer que le Gouvernement israélien avait démontré son intention de perpétuer la domination des Israéliens juifs sur les Palestiniens dans l'ensemble d'Israël et du Territoire palestinien occupé²³. En 2022, Amnesty International a estimé qu'Israël avait commis l'infraction internationale qualifiée d'apartheid, et une violation des droits de l'homme et du droit international public, partout où il avait imposé ce régime²⁴. En 2021, B'Tselem a dit que, du Jourdain à la Méditerranée, Israël avait instauré un régime de suprématie juive qui constituait un apartheid²⁵. Enfin, en juin 2020, Yesh Din a publié un avis juridique complet, rédigé par l'avocat spécialiste des droits de l'homme Michael Sford, dans lequel celui-ci concluait qu'en Cisjordanie, Israël commettait le crime d'apartheid²⁶.

17. Israël et ses soutiens ont opposé une vive réaction à l'utilisation du terme d'« apartheid » pour qualifier les politiques et pratiques israéliennes. En janvier 2022, le Ministre des affaires étrangères, Yair Lapid, répondant au rapport d'Amnesty International, a dit que la conclusion du rapport concernant la situation d'apartheid était « erronée et partielle et relevait de l'antisémitisme²⁷ ». Le Directeur général de l'American Jewish Committee, David Harris, a déclaré que les manquements reprochés à Israël ne pouvaient être comparés à l'apartheid en Afrique du Sud²⁸. Dans un commentaire plus modéré, Michael Koplow, membre d'Israel Policy Forum, a critiqué l'emploi du mot « apartheid » dans le contexte israélo-palestinien jugeant que, d'un point de vue conceptuel, il empêcherait les décideurs de résoudre les véritables problèmes sur le terrain²⁹.

18. Dans la section suivante du rapport, le Rapporteur spécial examine la question de savoir si la domination israélienne sur le Territoire palestinien occupé peut aujourd'hui être qualifiée d'apartheid. Il note que plusieurs groupes de défense des droits de l'homme (Al-Haq, Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, Human Rights Watch, Amnesty International et B'Tselem) ont analysé la question de l'apartheid dans le contexte d'Israël et du Territoire palestinien occupé pris conjointement, et ont estimé qu'il ne pouvait pas y avoir la démocratie d'un côté et l'apartheid de l'autre³⁰. Toutefois, conformément au mandat du Rapporteur spécial, l'accent est mis sur les pratiques auxquelles Israël a recours en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et à Gaza.

²¹ Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, Al-Haq et Housing and Land Rights Network, « Entrenching and maintaining an apartheid regime over the Palestinian people as a whole », soumission au Rapporteur spécial, janvier 2022.

²² Centre Al-Mezan pour les droits de l'homme, *The Gaza Bantustan* (2021).

²³ Human Rights Watch, *A Threshold Crossed* (2021).

²⁴ Amnesty International, *Israel's Apartheid against Palestinians* (Londres, 2022).

²⁵ B'Tselem, « A regime of Jewish supremacy from the Jordan River to the Mediterranean Sea », 12 janvier 2021.

²⁶ Michael Sford, « The Israeli occupation of the West Bank and the crime of apartheid », note d'orientation (Yesh Din, juin 2020).

²⁷ Lazar Berman, « Israel blasts Amnesty UK for “antisemitic” report accusing it of apartheid », *Times of Israel*, 31 janvier 2022.

²⁸ Laurenz Gehrke, « Amnesty International report alleging “apartheid” in Israel draws fierce criticism », *Politico*, 1^{er} février 2022.

²⁹ « The strange case of erasing nationalism from a national conflict », Koplow Column, Israel Policy Forum, 3 février 2022.

³⁰ Voir également N. Thrall, « The separate regimes delusion », *London Review of Books* (7 janvier 2021).

B. Droit international et interdiction du crime d'apartheid

19. Le concept d'apartheid (« séparation », en afrikaans) en tant que système de domination oppressif faisant l'objet d'une interdiction absolue en droit international, est né des pratiques juridiques, politiques et sociales développées en Afrique australe entre les années 1940 et 1990. L'apartheid a fait son apparition en Afrique du Sud, où il a été érigé en politique d'État en 1948³¹, et a également été pratiqué dans d'autres colonies de peuplement en Afrique australe. Aujourd'hui, la notion revêt une signification universelle et ne renvoie plus uniquement aux pratiques propres à l'Afrique australe, mais à toute situation, où qu'elle se présente.

20. L'interdiction légale de l'apartheid est désormais bien établie tant en droit international coutumier qu'en droit conventionnel. Elle est considérée aujourd'hui comme une norme de *jus cogens*, c'est-à-dire une norme impérative de droit international qui n'est susceptible d'aucune dérogation³². Élever l'apartheid au rang des crimes de droit international les plus graves le place dans la même catégorie que les crimes de guerre, les guerres d'agression, l'annexion territoriale, le génocide, l'esclavage, la torture et les crimes contre l'humanité. En outre, en tant que norme de *jus cogens*, l'interdiction de l'apartheid donne lieu à des obligations *erga omnes*, mettant à la charge des États l'obligation juridique de coopérer en vue de faire cesser la violation constatée³³.

Droit international coutumier

21. L'Assemblée générale a adopté une première résolution critiquant le régime d'apartheid sud-africain en 1950³⁴ et, au cours des quarante années qui ont suivi, elle a adopté un grand nombre de résolutions condamnant cette pratique. En 1968, l'Assemblée générale a déclaré que la politique d'apartheid pratiquée par le Gouvernement sud-africain constituait un crime contre l'humanité, affirmant que la politique de l'Afrique du Sud consistait notamment à refuser à la population majoritaire le droit à l'autodétermination³⁵. En 1971, dans son avis consultatif sur la Namibie, la Cour internationale de Justice a jugé que l'application de l'apartheid en Namibie par l'Afrique du Sud constituait une « violation flagrante des buts et principes de la Charte [des Nations Unies] »³⁶. Dans sa résolution 473 (1980), le Conseil de sécurité a affirmé que la politique d'apartheid était un crime contre la conscience et la dignité de l'humanité et était incompatible avec les droits de l'homme et sa dignité, la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les juristes ont admis que l'interdiction de l'apartheid avait acquis le statut de règle du droit international coutumier³⁷, ce qui signifiait qu'elle était d'application universelle, que les États aient ou non ratifié une convention ou un instrument international proscrivant l'apartheid.

Droit conventionnel

22. En droit conventionnel, l'interdiction du crime d'apartheid est fermement ancrée dans les instruments du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit pénal international.

23. En droit international des droits de l'homme, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale³⁸ a été adoptée par l'Assemblée générale dans le but de combattre le fléau de la suprématie, de la ségrégation et de la

³¹ N. Clark et W. Worger, *South Africa: the Rise and Fall of Apartheid*, 3^e éd. (Routledge, 2016).

³² Nations Unies, « Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite et commentaires y relatifs », commentaire de l'article 40 (2001).

³³ Voir [A/CN.4/727](#).

³⁴ Résolution 395 (V).

³⁵ Résolution 2396 (XXIII) et [A/CN.4/727](#).

³⁶ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, par. 131.

³⁷ Voir [A/CN.4/727](#) ; A. Cassese, *International Criminal Law*, 2^e éd. (Oxford University Press, 2008), p. 25.

³⁸ Entrée en vigueur le 4 janvier 1969. Au 1^{er} février 2022, 182 États avaient ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

séparation raciales par l'interdiction de toute discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'origine ethnique³⁹. Aux termes de l'article 3, les États parties condamnent spécialement la ségrégation raciale et l'apartheid et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature⁴⁰.

24. En droit international humanitaire, l'apartheid a été qualifié par les Hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève du 12 août 1949 d'infraction grave au titre du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), s'il est commis dans des circonstances régies par les Conventions, telles qu'un conflit armé ou une occupation⁴¹. L'article 85 (par. 4) définit une série d'actes « commis intentionnellement » comme des « infractions graves » au Protocole. Parmi les actes expressément énumérés figurent « les pratiques de l'apartheid et les autres pratiques inhumaines et dégradantes, fondées sur la discrimination raciale, qui donnent lieu à des outrages à la dignité personnelle ». En outre, selon l'article 85 (par. 5), les « infractions graves » doivent être considérées comme des « crimes de guerre » au regard du droit international humanitaire.

25. Le Comité international de la Croix-Rouge, garant des Conventions de Genève de 1949, considère que l'interdiction de l'apartheid en droit international humanitaire a acquis le statut de règle du droit international coutumier⁴². En droit pénal international, l'Assemblée générale a adopté, en 1973, la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid⁴³. Selon l'article premier de cette Convention, l'apartheid est un crime contre l'humanité. Selon l'article 2, le crime contre l'humanité d'apartheid englobe les politiques et pratiques de ségrégation et de discrimination semblables à celles pratiquées en Afrique australe, et l'expression « crime d'apartheid » désigne les actes inhumains indiqués ci-après, commis en vue d'instituer ou d'entretenir la domination d'un groupe racial d'êtres humains sur n'importe quel autre groupe racial d'êtres humains et d'opprimer systématiquement celui-ci :

- a) Refuser aux membres d'un groupe racial le droit à la vie et à la liberté de la personne, notamment en leur ôtant la vie, en portant gravement atteinte à leur intégrité physique ou mentale, en les arrêtant arbitrairement ou en les plaçant en détention ;
- b) Imposer délibérément à un groupe racial des conditions de vie destinées à entraîner sa destruction physique totale ou partielle ;
- c) Prendre des mesures législatives destinées à empêcher un groupe racial de participer pleinement à tous les aspects de la vie économique, sociale, politique et culturelle d'une société ;
- d) Prendre des mesures visant à diviser la population selon des critères raciaux en créant des réserves et des ghettos séparés, en interdisant les mariages mixtes et en expropriant les biens-fonds ;
- e) Exploiter le travail des membres d'un groupe racial ;
- f) Persécuter des organisations, en les privant des libertés et droits fondamentaux au motif qu'elles s'opposent à l'apartheid.

³⁹ La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a été ratifiée par Israël en 1979 et par l'État de Palestine en 2014.

⁴⁰ Dans sa recommandation générale n° 19 (1995), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a indiqué que l'article 3 avait une portée universelle et que l'interdiction s'appliquait dans tous les pays.

⁴¹ Le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949 est entré en vigueur le 7 décembre 1979. Au 1^{er} février 2020, 174 États avaient ratifié le Protocole. Israël a ratifié les Conventions de Genève de 1949 en 1951, mais n'a pas ratifié le Protocole.

⁴² « Règle 88. La non-discrimination », base de données sur le droit international humanitaire coutumier. Disponible à l'adresse https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/fre/docs/v1_rul_rule88.

⁴³ Entrée en vigueur le 18 juillet 1976. Au 1^{er} février 2022, 110 États avaient ratifié la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid. L'État de Palestine a ratifié la Convention en 2014. Israël ne l'a pas ratifiée.

26. En 1998, la communauté internationale a renforcé la criminalisation de l'apartheid avec l'adoption du Statut de Rome de la Cour pénale internationale⁴⁴. Selon l'article 7 (par. 2 h) du Statut de Rome, on entend par crime d'apartheid des actes inhumains analogues à ceux que vise le paragraphe 1, commis dans le cadre d'un régime institutionnalisé d'oppression systématique et de domination d'un groupe racial sur un autre groupe racial ou tous autres groupes raciaux et dans l'intention de maintenir ce régime. Le paragraphe 1 de l'article 7 énumère un certain nombre d'actes inhumains, notamment :

- a) La déportation ou le transfert forcé de population ;
- b) L'emprisonnement ou d'autres formes graves de privation de liberté ;
- c) La torture ;
- d) La persécution de tout groupe identifiable pour des motifs d'ordre politique, raciale, ethnique, culturel, religieux ou sexiste ou en fonction d'autres critères ;
- e) D'autres actes inhumains de caractère analogue causant intentionnellement de grandes souffrances ou des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé physique ou mentale.

27. En février 2021, la Chambre préliminaire de la Cour pénale internationale s'est déclarée compétente pour connaître des plaintes relatives à des violations présumées du Statut de Rome s'agissant de la situation en Palestine⁴⁵.

28. En conséquence, selon le droit international applicable, le Territoire palestinien occupé forme une unité territoriale dans laquelle les règles prohibant l'apartheid peuvent être appliquées pour déterminer l'existence de pratiques d'apartheid. Parmi les facteurs qui étayaient cette conclusion, on peut citer l'application universelle du droit international coutumier, la ratification tant par Israël que par l'État de Palestine de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la ratification par l'État de Palestine de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid et du Statut de Rome et le fait que l'interdiction de l'apartheid a acquis le statut de règle du droit international humanitaire coutumier.

Définition juridique de l'apartheid

29. Seuls la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid et le Statut de Rome donnent des définitions juridiques de l'apartheid. Les deux instruments ont été rédigés et adoptés à des époques différentes, ce qui explique probablement les différences dans la terminologie employée. La formulation de la Convention, rédigée au début des années 1970, s'explique par l'attention alors portée par la communauté internationale aux pratiques prônant la suprématie raciale en Afrique australe. Lorsque le Statut de Rome a été rédigé et adopté, vingt-cinq ans plus tard, l'époque de l'apartheid en Afrique australe était révolue, et l'instrument avait pour objectif de proposer une définition d'application universelle, orientée vers l'avenir. En particulier, il n'était fait mention ni de l'Afrique du Sud ni de l'Afrique australe. Compte tenu de cela, il n'existe aucun motif raisonnable de penser que l'apartheid a une portée temporelle ou géographique limitée. De plus, s'il est vrai que la manière dont l'apartheid a été appliqué en Afrique australe par le passé fournit des points de repère utiles pour déterminer l'existence éventuelle de cette pratique ailleurs dans le monde, ces comparaisons sur les plans historique et politique ne sont jamais vraiment rigoureuses et on ne peut pas s'attendre à ce qu'elles le soient⁴⁶. C'est bien plutôt l'application d'une définition communément admise, tirée de la Convention et du Statut de Rome, qui doit servir de base juridique et politique pour déterminer l'existence d'un apartheid à une autre époque et en un autre lieu.

30. Dans son rapport, Amnesty International note à juste titre que la définition de l'apartheid figurant dans la Convention internationale sur l'élimination et celle donnée par le

⁴⁴ Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002. Au 1^{er} février 2022, 123 États avaient ratifié le Statut de Rome. Il a été ratifié par l'État de Palestine en 2015. Israël ne l'a pas ratifié.

⁴⁵ *Situation dans l'État de Palestine*, n° ICC-01/18, décision, 5 février 2021.

⁴⁶ J. Dugard et J. Reynolds, « Apartheid, International Law and the Occupied Palestinian Territory », *European Journal of International Law*, vol. 24, n° 3 (septembre 2013), p. 867, 883 et 884.

Statut de Rome présente deux différences mineures⁴⁷. Premièrement, selon le Statut de Rome, le crime d'apartheid suppose l'existence d'un régime institutionnalisé d'oppression systématique et de domination d'un groupe racial sur tout autre groupe racial, ainsi que l'intention de maintenir ce régime. La Convention se distingue par une approche moins spécifique en ce qu'elle ne fait pas référence à un « régime institutionnalisé ». Cela étant, comme la Convention fait expressément mention des « politiques et pratiques semblables » à celles qui étaient suivies en Afrique australe à l'époque de l'apartheid, il va de soi que ces pratiques sont assimilables à celles du type de « régime institutionnalisé » auquel il est fait référence dans le Statut de Rome. La seconde différence tient au fait que la liste des actes inhumains proscrits par la Convention est plus longue. Toutefois, une lecture comparative des listes des deux instruments fait ressortir d'importants chevauchements, et on peut raisonnablement affirmer que le caractère général du libellé du Statut de Rome – à savoir « autres actes inhumains » – englobe les mêmes dispositions prohibées figurant dans la liste de la Convention.

31. Ces différences entre la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid et le Statut de Rome sont mineures et compatibles entre elles. Par conséquent, une définition du « crime contre l'humanité d'apartheid » qui s'inspirerait des deux instruments et y serait conforme engloberait les trois éléments suivants :

- a) L'existence d'un régime institutionnalisé d'oppression et de discrimination raciales systématiques ;
- b) Le fait que le régime ait été mis en place dans l'intention de maintenir la domination d'un groupe racial sur un autre ;
- c) Le régime se distingue par les actes cruels et inhumains commis dans le cadre du régime.

Cette définition a été acceptée par les universitaires et les organisations de défense des droits de l'homme qui ont analysé ce que recouvre aujourd'hui la notion d'apartheid dans le droit international⁴⁸. Il convient de noter que les trois éléments doivent être présents : la seule existence de cas ou de schémas de discrimination raciale est insuffisante.

La question de la « race » et du « groupe racial »

32. La question de la race et des groupes raciaux dans le contexte de l'apartheid et de la domination nécessite une explication. Ni la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid ni le Statut de Rome ne définissent la notion de « groupe racial ». La notion de « groupe racial » initialement retenue dans la Convention pourrait laisser croire à une influence des catégories raciales utilisées par les régimes d'apartheid d'Afrique australe, qui étaient fonction de la couleur de peau⁴⁹. Cependant, la manière d'appréhender les notions de « race » et de « groupe racial » a considérablement évolué ces dernières décennies, au point qu'il est reconnu depuis un certain temps que ces notions sont des constructions sociales et ne relèvent pas d'une détermination biologique fondée sur la couleur de la peau ou sur de supposées différences raciales intrinsèques⁵⁰. Ainsi, l'article premier de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale – adoptée antérieurement à la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid et expressément mentionnée dans le préambule de celle-ci – donne de la « discrimination raciale » une définition large qui va au-delà de la « race » et de la « couleur » pour inclure l'origine ethnique, l'ascendance et

⁴⁷ Amnesty International, *Israel's Apartheid against Palestinians*, note 28, p. 47 à 49.

⁴⁸ J. Dugard et J. Reynolds, « Apartheid, international law and the Occupied Palestinian Territory », note 51 ; Human Rights Watch, *A Threshold Crossed*, note 27 ; Amnesty International, *Israel's Apartheid against Palestinians*, note 28 ; International Human Rights Clinic de la faculté de droit de l'Université Harvard et Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, « Apartheid in Occupied West Bank », communication conjointe adressée à la Commission internationale indépendante chargée d'enquêter dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et en Israël, février 2022.

⁴⁹ C. Lingaas, « Jewish Israeli and Palestinians as distinct “racial groups” within the meaning of the crime of apartheid? », EJIL:Talk !, 6 juillet 2021.

⁵⁰ C. Lingaas, *The Concept of Race in International Criminal Law* (Routledge, 2019).

l'origine nationale, et vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵¹.

33. Par conséquent, pour ce qui est des agissements d'Israël envers les Palestiniens vivant dans le territoire occupé, les Israéliens juifs et les Arabes palestiniens peuvent être considérés comme des groupes raciaux différents se distinguant par leur nationalité, leur origine ethnique, leur religion, leur ascendance et leur descendance⁵². En tant que constructions sociales, les identités raciales devraient être considérées comme une question de perception, en particulier aux yeux d'un groupe dominant qui se distingue des autres groupes en fonction de ces divers marqueurs sociaux. En l'espèce, le Gouvernement israélien a attribué ou refusé des droits aux habitants du Territoire palestinien occupé au moyen d'une série de lois, de pratiques et de politiques qui définissent qui est juif et qui ne l'est pas (la population non juive étant en grande majorité palestinienne). L'important en droit international n'est pas ce que ces différents groupes représentent eu égard à une prétendue identité établie, mais plutôt la façon dont ils sont *traités* en fonction de leur identité supposée et de la catégorie dans laquelle ils sont classés.

Droit de l'occupation et interdiction légale de l'apartheid

34. Le crime contre l'humanité d'apartheid peut être commis pendant une occupation régie par le droit international humanitaire. Premièrement, l'article 3 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale oblige les États à prévenir, interdire et éliminer toutes les pratiques de cette nature (c'est-à-dire « la ségrégation raciale et l'apartheid ») sur les territoires relevant de leur juridiction. Cette définition, rédigée dans le contexte de l'apartheid mis en place à l'époque où l'Afrique du Sud exerçait une domination illégale sur la Namibie, engloberait les pratiques suivies dans le cadre d'une domination exercée par une puissance étrangère au-delà de ses frontières reconnues. Deuxièmement, le Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949 interdit expressément l'apartheid, ce qui signifie que les Hautes Parties contractantes avaient prévu que ce crime pouvait être commis pendant une occupation. Troisièmement, l'application d'un corpus de règles n'exclut pas l'application de l'autre corpus, sauf en cas de contradiction expresse. La règle de l'application de la *lex specialis* – approche classique du droit international humanitaire selon laquelle, si deux lois régissent une situation particulière, la loi la plus spécifique l'emporte sur la loi la plus générale – doit être interprétée avec prudence dans ces circonstances, afin de ne pas priver les bénéficiaires visés de la solide protection offerte par les lois en question⁵³. L'opinion juridique dominante est que différents corpus de règles peuvent s'appliquer simultanément à une situation donnée dans le cas où ils peuvent offrir une protection complémentaire et concomitante⁵⁴. Cela vaut également pour le droit de l'occupation et l'interdiction de l'apartheid⁵⁵.

⁵¹ Cette définition a été appliquée par la Cour internationale de Justice en l'affaire *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971*, note 40, par. 131.

⁵² International Human Rights Clinic de la faculté de droit de l'Université Harvard et Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, « Apartheid in the Occupied West Bank », note 53 ; R. Falk et V. Tilley, « Israeli practices towards the Palestinian people and the question of apartheid », *Palestine and the Israeli Occupation*, n° 1 (printemps 2017), p. 1 à 65.

⁵³ M. Jackson, « Expert opinion on the interplay between the legal regime applicable to belligerent occupation and the prohibition of apartheid under international law », document préparé à l'intention du centre de droit international humanitaire Diakonia, 23 mars 2021.

⁵⁴ Voir *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*.

⁵⁵ M. Jackson, « Expert opinion on the interplay between the legal regime applicable to belligerent occupation and the prohibition of apartheid under international law », note 58 ; Al-Haq, Addameer Support and Human Rights Association, et Housing and Land Rights Network, « Entrenching and maintaining an apartheid regime over the Palestinian people as a whole », note 25.

C. Application au Territoire palestinien occupé des critères définissant l'apartheid

35. Depuis le début de l'occupation en juin 1967, la domination israélienne sur le territoire palestinien est caractérisée par deux éléments essentiels. Le premier consiste à créer une « situation sur le terrain » conçue pour être irréversible, à savoir la construction de 300 implantations civiles peuplées de 700 000 colons juifs, l'objectif étant de s'appuyer sur la démographie pour formuler en toute illégalité une revendication de souveraineté en annexant le territoire occupé tout en empêchant les Palestiniens d'exercer leur droit à l'autodétermination. Le second consiste à imposer un régime militaire oppressif à 2,7 millions de Palestiniens de Cisjordanie, à offrir un éventail de droits de résidence limité et tenu aux 360 000 Palestiniens vivant à Jérusalem-Est et à soumettre à un blocus militaire médiéval les 2 millions de Palestiniens de Gaza.

36. Ces deux caractéristiques sont très intimement liées : il est impossible qu'une puissance occupante cupide installe des centaines de milliers de ses citoyens sur un territoire occupé, leur offre des conditions de vie attractives, comparables à celles qu'ils avaient dans le territoire d'origine, et exproprie et distribue d'immenses étendues de terrain et des ressources pour qu'ils en tirent profit et pour assurer leur sécurité, sans appauvrir par la même occasion les populations autochtones et sans déclencher une rébellion perpétuelle. Les soixante-dix dernières années nous ont appris qu'une puissance étrangère insatiable avait deux choix : soit abandonner l'illusion du colonialisme de peuplement et reconnaître la liberté des populations autochtones, soit redoubler d'efforts pour appliquer des méthodes de contrôle de la population de plus en plus complexes et strictes, ce qui est inévitable lorsqu'il s'agit de consolider une domination étrangère permanente sur une population profondément opposée à la privation de ses droits et à la dépossession.

37. Israël a choisi la seconde voie. Kofi Annan a qualifié cette situation d'« occupation prolongée et parfois brutale⁵⁶ ». Ban Ki-moon a écrit que « l'occupation indéfinie » par Israël a été imposée par des « actes inhumains et abusifs »⁵⁷. Barack Obama a critiqué « l'annexion au ralenti » des terres palestiniennes par les colonies juives⁵⁸. La question qu'il faut se poser est la suivante : cette occupation a-t-elle pris la forme d'un apartheid ?

Régime institutionnalisé d'oppression et de discrimination raciales systématiques

38. Le projet colonial de peuplement élaboré par Israël est fondé sur un double système juridique et politique complet qui garantit des droits étendus et de bonnes conditions de vie aux colons juifs israéliens en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, tout en imposant aux Palestiniens un régime et un contrôle militaires qui n'offrent aucune des protections fondamentales du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme⁵⁹. À contre-courant du XXI^e siècle, Israël accorde ces droits et ces conditions de vie, ou les refuse, en fonction de l'origine ethnique et nationale.

39. Politiquement et juridiquement, les colons juifs israéliens bénéficient du même éventail complet de protections et de droits attachés à la citoyenneté que les Juifs israéliens vivant à l'intérieur des frontières qui étaient celles du pays en 1949. Les 475 000 colons israéliens de Cisjordanie, qui vivent tous dans des implantations exclusivement juives, bénéficient, à titre personnel et de manière extraterritoriale, de l'ensemble des lois israéliennes et des avantages liés à la citoyenneté israélienne. Tout comme les Israéliens de Tel Aviv ou d'Eilat, les colons de Cisjordanie ont accès à l'assurance maladie, à l'assurance nationale, aux services sociaux, à l'éducation et aux services municipaux ordinaires et ont le

⁵⁶ K. Annan, *Interventions: a Life in War and Peace* (Penguin, 2012), p. 268.

⁵⁷ Ban Ki-moon, « Ban Ki-moon: US should back a new approach to the Israeli-Palestinian conflict ».

⁵⁸ B. Obama, *A Promised Land* (Crown, 2020), p. 632.

⁵⁹ International Human Rights Clinic de la faculté de droit de l'Université Harvard et Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, « Apartheid in the Occupied West Bank », note 53 ; N. Thrall, « The separate regimes delusion » ; Amnesty International, *Israel's Apartheid against Palestinians*, note 28 ; Association for Civil Rights in Israel, *One Rule, Two Legal Systems* (octobre 2014) ; Human Rights Watch, *A Threshold Crossed* ; Al-Haq et autres, note 25 ; D. Kretzmer et Y. Ronen, *The Occupation of Justice*, 2^e édition (Oxford University Press, 2021).

droit d'entrer en Israël et dans une grande partie de la Cisjordanie et d'en sortir. Ils bénéficient également de prestations et de mesures incitatives ciblées de la part du Gouvernement israélien pour vivre et travailler dans les colonies⁶⁰. Les colons font partie intégrante d'une société prospère de niveau de vie européen⁶¹. Les équipements collectifs et les services dont bénéficient les colonies (eau, électricité, logement, accès à des emplois bien rémunérés, routes et investissements industriels) sont bien supérieurs à ceux dont disposent les Palestiniens. Si un colon est accusé d'avoir commis une infraction, il est jugé par un tribunal israélien et a droit à la pleine protection offerte par le droit pénal israélien. Les colons ont le droit de voter aux élections israéliennes, même si officiellement les lois israéliennes limitent le droit de vote des citoyens israéliens qui vivent hors du territoire national. Certains droits attachés à la citoyenneté reconnus à un citoyen israélien ne sont pas automatiquement accordés aux colons de Cisjordanie, notamment en ce qui concerne la législation relative à la propriété, à l'aménagement du territoire et à la construction. Toutefois, des ordonnances militaires israéliennes ont été émises de manière à conférer ces droits aux conseils locaux et régionaux des colonies de Cisjordanie, ce qui permet d'atténuer efficacement les disparités. Ces conseils de colonies sont considérés par Israël comme l'équivalent des conseils municipaux qui existent en Israël, et en conséquence le Gouvernement israélien leur accorde des avantages et des budgets importants. Les principales institutions paraétatiques qui ont reçu l'autorisation d'opérer dans le territoire occupé, à savoir le Fonds national juif, l'Agence juive pour Israël, l'Organisation sioniste mondiale et une multitude d'organisations caritatives étrangères, travaillent dans le seul but de renforcer la présence des Juifs israéliens dans les colonies.

40. En complet décalage avec cette situation, les 2,7 millions de Palestiniens vivant en Cisjordanie n'ont accès à aucun des droits, protections et privilèges dont bénéficient les colons juifs israéliens qui vivent parmi eux. Ils peuvent voter aux élections organisées par l'Autorité palestinienne (lorsqu'elles ont lieu), mais celle-ci a des pouvoirs extrêmement limités. Ils n'ont aucun droit démocratique ou politique leur permettant de demander des comptes à la Puissance occupante, qui exerce un contrôle démesuré sur leur vie. L'omniprésence, sur l'ensemble du territoire occupé, d'obstacles à la liberté de circulation et aux échanges commerciaux a abouti à une régression structurelle du développement économique. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a estimé que les bouclages imposés par Israël, la confiscation des terres et des ressources, le développement vorace des colonies et les opérations militaires ont coûté à l'économie palestinienne 57,7 milliards de dollars en raison de la stagnation du développement depuis 2000⁶². Pourtant, malgré les difficultés engendrées par l'occupation, le niveau d'alphabétisation et d'éducation de la société palestinienne est très élevé⁶³. Le résultat est une population dynamique et talentueuse dont l'économie a été épuisée et appauvrie par une occupation militaire prolongée, fortement tributaire de l'aide internationale, et dont le produit intérieur brut par habitant ne représente qu'un treizième de celui d'Israël⁶⁴.

41. La vie des Palestiniens de Cisjordanie est régie par plus de 1 800 ordonnances militaires prises depuis 1967 par le commandant des forces de défense israéliennes dans des domaines comme la sécurité, la fiscalité, les transports, l'aménagement du territoire et le zonage, les ressources naturelles, les déplacements et l'administration de la justice. En particulier, Israël a imposé un système de justice militaire en Cisjordanie qui s'applique aux Palestiniens mais non aux colons juifs. Axé sur la réglementation de la sécurité, ce système couvre des délits comme la participation à des manifestations, la désobéissance civile non violente, les infractions pénales ordinaires, les infractions au code de la route, le terrorisme, l'appartenance à une organisation frappée d'interdiction (elles sont plus de 400) et la participation à des réunions politiques et des activités de la société civile. Les Palestiniens

⁶⁰ B'Tselem, *This Is Ours – and This, Too* (2021).

⁶¹ Selon la Banque mondiale, le produit intérieur brut israélien par habitant était de 44 168 dollars en 2020.

⁶² Voir [A/76/309](#).

⁶³ Bureau central palestinien de statistique, *Palestine in Figures 2020* (2021).

⁶⁴ Selon la Banque mondiale, le produit intérieur brut palestinien par habitant était de 3 239 dollars en 2020. (Les données de la Banque mondiale portent uniquement la Cisjordanie et Gaza, à l'exclusion de Jérusalem-Est.)

arrêtés pour atteinte à la sécurité peuvent être placés en détention sans inculpation pendant une période beaucoup plus longue que les colons israéliens. Le système de justice militaire est présidé par des juges militaires israéliens, et les procès se tiennent en hébreu (langue que de nombreux détenus palestiniens ne parlent pas). Le système n'offre que peu de garanties de procédure et de fond propres à un système judiciaire pénal, les avocats des détenus ont un accès considérablement restreint aux éléments de preuve et le taux de déclaration de culpabilité est supérieur à 99 %⁶⁵. Mesure plus draconienne encore, en tout temps des centaines de Palestiniens font l'objet d'une détention administrative et sont incarcérés en dehors de toute procédure formelle, c'est-à-dire sans inculpation, sans preuves et sans procès ni déclaration de culpabilité, et leur détention peut être prolongée indéfiniment. Les enquêtes menées par l'armée sur les décès et les blessures graves aboutissent rarement à l'établissement de responsabilités.

42. Une des principales stratégies de l'administration israélienne a consisté à fragmenter le territoire palestinien en différentes zones de contrôle de la population, la bande de Gaza, la Cisjordanie et Jérusalem-Est étant physiquement séparées les unes des autres. La Cisjordanie elle-même est fractionnée en 165 enclaves déconnectées. Cette fragmentation stratégique – diviser pour mieux régner – est imposée par Israël sur le plan géographique au moyen d'un réseau complexe de murs, de postes de contrôle, de barricades, de zones de bouclage militaire, de routes réservées aux Palestiniens et de routes réservées aux Israéliens⁶⁶. Israël surveille étroitement la société palestinienne au moyen d'une cybersurveillance intensive et d'un contrôle total du registre de la population palestinienne. Le Territoire palestinien occupé ne dispose d'aucune voie de communication terrestre, maritime ou aérienne avec le monde extérieur qui soit sécurisée, Israël contrôlant toutes ses frontières (à l'exception du passage de Rafah entre Gaza et l'Égypte). Les Palestiniens doivent se procurer des permis spéciaux, difficiles à obtenir, auprès de l'armée israélienne pour se déplacer entre la Cisjordanie, Jérusalem-Est et Gaza⁶⁷. Non seulement cette séparation géographique isole les Palestiniens sous occupation les uns des autres sur le plan social, économique et politique, mais elle les tient à l'écart des Palestiniens vivant en Israël et dans le reste du monde⁶⁸. Comme le Rapporteur spécial l'a déjà fait observer, « aucune autre société dans le monde ne fait face à une telle accumulation de difficultés ; [la société palestinienne] connaît en effet une occupation de guerre, un morcellement de son territoire, des différends politiques et administratifs et un isolement à la fois géographique et économique »⁶⁹.

43. En Cisjordanie et à Jérusalem-Est, les terres palestiniennes – la ressource naturelle la plus importante du territoire – sont régulièrement expropriées par Israël pour être utilisées exclusivement par les Juifs et colonisées sur le fondement de lois d'aménagement du territoire et d'ordonnances militaires discriminatoires. Depuis 1967, Israël a confisqué plus de 2 millions de dounoums de terres palestiniennes en Cisjordanie⁷⁰ aux fins de la construction de colonies, d'autoroutes et de routes réservées aux Israéliens, de parcs de loisirs, de centres industriels, de bases militaires et de zones de tir, l'objectif étant d'asseoir une présence démographique permanente et immuable. Israël a utilisé trois méthodes principales pour confisquer ces terres : a) l'appropriation de terres pour des « besoins militaires », dont certaines ont ensuite été converties en colonies juives civiles ; b) l'affectation à des fins d'« utilité publique » de terres, destinées principalement ou exclusivement à l'usage des Juifs israéliens ; c) la déclaration en tant que « terres domaniales », l'objectif ultime étant de réserver ces terres principalement à l'usage des Juifs israéliens. Selon le mouvement La paix maintenant, 99,76 % des terres domaniales attribuées

⁶⁵ War on Want, *Judge, Jury, Occupier* (Londres, 2021).

⁶⁶ Pour ce qui est du système d'autoroutes séparées, voir Israeli Centre for Public Affairs et Breaking the Silence, *Highway to annexation* (2020).

⁶⁷ Sari Bashi et Eitan Diamond, *Separating Land, Separating People: Legal Analysis of Access Restrictions between Gaza and West Bank* (Tel Aviv-Jaffa, Gisha, 2015).

⁶⁸ L'ancien Premier Ministre Benjamin Netanyahu a expliqué en 2019 qu'« entretenir la séparation entre l'Autorité palestinienne en Cisjordanie et le Hamas à Gaza contribuait à empêcher la création d'un État palestinien ». Voir Lahav Harkov, « Netanyahu: money to Hamas part of strategy to keep Palestinians divided », *Jerusalem Post*, 12 mars 2019.

⁶⁹ A/71/554, par. 41.

⁷⁰ Un dounoum correspond à 1 000 mètres carrés.

en 2018 étaient destinées à l'usage exclusif des colonies israéliennes⁷¹. Contrairement aux colons juifs, les Palestiniens ne sont pas représentés et n'ont pas voix au chapitre dans la prise de décisions concernant le zonage et l'affectation des biens dans la majeure partie de la Cisjordanie. L'Organisation des Nations Unies a fait observer que, comme il était pratiquement impossible d'obtenir des permis de construire pour la construction de logements et de biens pour les Palestiniens à Jérusalem-Est et dans la zone C de Cisjordanie, les Palestiniens construisaient souvent sans permis. De son côté, l'armée israélienne ordonne fréquemment la démolition de logements et de biens palestiniens construits sans permis : en 2021 et 2020, le nombre de démolitions a atteint les deuxième et troisième chiffres les plus élevés depuis 2009, lorsque ces statistiques ont été établies pour la première fois⁷². En outre, en dehors des politiques officielles d'expropriation, il existe une tolérance à l'égard des actions des colons israéliens, qui ont régulièrement recours à la violence pour s'emparer de terres palestiniennes ou pour rendre leur utilisation impossible⁷³.

44. Les 360 000 Palestiniens de Jérusalem-Est bénéficient d'un statut social et juridique plus favorable que les Palestiniens de Cisjordanie, mais restent dans une position de grande infériorité par rapport aux 230 000 colons juifs qui vivent parmi eux dans des colonies exclusivement juives. Israël considère que les colons juifs résident sur un territoire israélien souverain (résultant de l'annexion illégale de Jérusalem-Est en deux étapes, soit en 1967 et 1980)⁷⁴ et, partant, ils bénéficient de tous les droits, avantages et privilèges inhérents à la citoyenneté. Presque tous les Palestiniens de Jérusalem-Est ont un statut de résident, et non de citoyen israélien ; ils bénéficient ainsi de certains droits sociaux reconnus aux Israéliens (notamment le droit à l'assurance maladie), mais leur statut de résident peut être annulé s'ils quittent Jérusalem pendant un certain temps, une menace qui ne pèse pas sur les Israéliens juifs. Environ 75 % des familles palestiniennes de Jérusalem-Est vivent en dessous du seuil de pauvreté, contre 22 % des familles juives. En 2017, environ 38 % des terres de Jérusalem-Est – principalement des terres palestiniennes appartenant à des particuliers, mais aussi des terres du domaine public – avaient été expropriées par le Gouvernement israélien pour être réservées aux Juifs, ce qui laissait aux Palestiniens de Jérusalem une assise territoriale réduite pour accueillir une population sans cesse croissante⁷⁵. Les quartiers palestiniens de Jérusalem-Est manquent d'un nombre considérable d'écoles et de logements, subissent une application discriminatoire des règles en matière de zonage et de permis de construire et d'un accès plus limité aux services municipaux (notamment l'assainissement et l'eau) que les colons juifs qui vivent à proximité. Environ 120 000 à 140 000 Palestiniens de Jérusalem ont été contraints de vivre du côté cisjordanien du mur de séparation, se retrouvant physiquement séparés de l'accès à la ville et à ses services⁷⁶. La négligence intentionnellement discriminatoire à l'égard des Palestiniens de Jérusalem-Est est parfaitement illustrée par le plan directeur de Jérusalem, qui fixe comme objectif de maintenir une majorité démographique juive dans un rapport de 60 à 40, l'objectif antérieur, soit un rapport de 70 à 30, n'ayant pas été maintenu⁷⁷.

45. À Gaza, Israël a apparemment pour stratégie de parquer indéfiniment une population indésirable de 2 millions de Palestiniens, qu'il a confinée dans une étroite bande de terre au moyen d'un blocus aérien, terrestre et maritime complet vieux de quinze ans⁷⁸ (auquel viennent s'ajouter des restrictions supplémentaires imposées par l'Égypte à la frontière sud de Gaza). Ban Ki-moon a qualifié cette mise en quarantaine politique de la population de

⁷¹ « State land allocation in the West Bank: for Israelis only », 17 juillet 2018.

⁷² Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Data on demolition and displacement in the West Bank ». Disponible à l'adresse suivante : <https://www.ochaopt.org/data/demolition>.

⁷³ B'Tselem, « State business: Israel's misappropriation of land in West Bank through settler violence », novembre 2021.

⁷⁴ Voir les résolutions 476 (1980), 478 (1980) et 2334 (2016) du Conseil de sécurité.

⁷⁵ Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), *Right to Develop: Planning Palestinian Communities in East Jerusalem* (2015).

⁷⁶ Association for Civil Rights in Israel, « East Jerusalem: facts and figures », mai 2021.

⁷⁷ International Crisis Group, « Reversing Israel's deepening annexation of occupied East Jerusalem », Middle East Report, n° 202 (Bruxelles, juin 2019).

⁷⁸ Centre Al-Mezan pour les droits de l'homme, *The Gaza Bantustan* ; Gisha, « Area G: from separation to annexation » (juin 2020) ; et D. MacIntyre, *Gaza: Preparing for Dawn* (Oneworld, 2017).

« punition collective »⁷⁹, ce qui constitue une grave atteinte au droit international⁸⁰. En 2021, la Banque mondiale a indiqué que Gaza avait subi, durant plusieurs décennies, un processus de dé-développement et de désindustrialisation qui avait abouti à un taux de chômage de 45 % et un taux de pauvreté de 60 %, 80 % de la population dépendant de l'aide internationale sous une forme ou sous une autre, à cause, essentiellement, de la fermeture hermétique coupant Gaza du monde extérieur⁸¹. L'aquifère côtier, seule source d'eau potable naturelle de Gaza, est pollué, et l'eau étant contaminée par l'eau de mer et les eaux usées, elle est impropre à la consommation, ce qui a entraîné une augmentation considérable du prix de l'eau, alors que la population est déjà démunie. Pour son approvisionnement en électricité, la bande de Gaza est fortement tributaire de sources extérieures, à savoir Israël et l'Égypte, et les Palestiniens subissent quotidiennement des coupures de courant tournantes de douze à vingt heures, ce qui perturbe fortement la vie quotidienne et l'économie. L'importation et l'exportation de marchandises sont strictement contrôlées par Israël, ce qui a étouffé l'économie locale. Le système de santé de Gaza est mal en point, à cause d'une grave pénurie de professionnels de la santé, d'équipements médicaux insuffisants et de stocks insuffisants de produits médicaux et de médicaments. Les Palestiniens de Gaza peuvent rarement sortir de la bande de Gaza, ce qui constitue un déni de leur droit fondamental à la liberté de circulation. Pire encore, au cours des treize dernières années, ils ont subi quatre guerres fortement asymétriques contre Israël, qui ont causé d'énormes pertes en vies humaines et des destructions de biens considérables. À propos de ces souffrances, Antonio Guterres a déclaré, en mai 2021 : « S'il existe un enfer sur Terre, ce sont les enfants de Gaza qui le vivent »⁸².

Un régime mis en place dans l'intention de maintenir la domination d'un groupe racial sur un autre

46. Il existe, dans toute la classe politique israélienne, un large consensus autour de l'idée qu'Israël conservera Jérusalem-Est et la plus grande partie ou la totalité de la Cisjordanie, qu'il y ait ou non un accord de paix, et maintiendra un contrôle de sécurité permanent sur les Palestiniens. En 2019, l'ancien Premier Ministre Benjamin Netanyahu a déclaré que la création d'un État palestinien mettrait en danger l'existence d'Israël et qu'il ne diviserait pas Jérusalem, ni n'évacuerait aucune communauté [colonie], ajoutant qu'il s'assurerait qu'Israël contrôle le territoire situé à l'ouest de la Jordanie⁸³. Avant de devenir Premier Ministre, Naftali Bennett a déclaré que le monde ne respectait pas une nation qui était prête à renoncer à sa patrie et que la loi israélienne devait s'appliquer en Judée-Samarie⁸⁴. En 2019, le Ministre de la défense Benny Gantz a dit qu'Israël renforcerait les blocs de colonies et sa présence sur le plateau du Golan et ne s'en retirerait jamais, et que la vallée du Jourdain resterait la frontière de sécurité orientale de l'État d'Israël⁸⁵. En campagne en 2019, la Ministre des transports Merav Michaeli a affirmé que personne ne pensait à évacuer un demi-million de colons de Judée-Samarie⁸⁶. En 2016, avant de devenir Ministre des affaires étrangères, Yair Lapid a quant à lui résumé son crédo par la formule « un maximum de Juifs sur un maximum de terres où la sécurité est maximale et où vivent un minimum de Palestiniens⁸⁷ ». Parmi les dirigeants politiques israéliens élus ces dernières années ou actuellement en poste, le seul débat concernant les Palestiniens se résume à des questions de troisième ordre, à savoir s'ils se verront concéder un mini-État avec ses propres timbres-poste et un siège à l'ONU ou,

⁷⁹ Haaretz, « UN chief Ban Ki-moon calls for Israel to end “collective punishment” blockade of Gaza », Reuters, 29 juin 2016.

⁸⁰ Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, art. 33.

⁸¹ Ces taux sont parmi les plus élevés de toutes les entités économiques du monde à propos desquelles la Banque mondiale recueille des données. Voir Banque mondiale, « Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee », 17 novembre 2021.

⁸² UN News, « Gaza children living in “hell on earth”, UN chief says, urging immediate end to fighting », 20 mai 2021.

⁸³ Haaretz, « Netanyahu says will begin annexing West Bank if he wins Israel election », 7 avril 2019.

⁸⁴ Alex Traiman, « On AIPAC sidelines, Israeli ministers express support for settlements », Jewish News Syndicate, 6 mars 2018.

⁸⁵ Haaretz, « Benny Gantz, Netanyahu rival, gives campaign launch speech », 30 janvier 2019.

⁸⁶ Tovah Lazaroff, « Michaeli: no one thinks half a million settlers will be evacuated », *Jerusalem Post*, 9 mars 2019.

⁸⁷ Gil Stern Hoffman, « Lapid: US helped Iran fund its next war against Israel », *Jerusalem Post*, 26 janvier 2016.

au contraire, s'ils seront maintenus sous leur statut actuel d'apatrides. En tout état de cause, l'intention est d'enfermer les Palestiniens dans un ossuaire politique, d'en faire une relique d'un musée du colonialisme du XXI^e siècle.

47. À l'exception des quelques semaines qui ont immédiatement suivi l'occupation en 1967 de la Cisjordanie, de Jérusalem-Est et de Gaza, Israël n'a jamais accepté le consensus général au sein de la communauté internationale selon lequel le territoire palestinien était occupé et les Conventions de Genève de 1949 s'appliquaient, tout comme les règles strictes du droit international humanitaire⁸⁸. Le refus d'Israël d'accepter l'orientation prise par la communauté internationale n'a rien d'une divergence de vue exprimée de bonne foi au sujet de l'interprétation du droit international ; c'est au contraire la manœuvre de dissimulation d'un occupant cupide, déterminé à maintenir un contrôle permanent sur un territoire et sa population autochtone. Quelques mois après la Guerre de Six Jours, le Gouvernement israélien débattait non pas de la restitution du territoire, mais de la possibilité d'en conserver la totalité ou de ne restituer à la Jordanie que les principales villes palestiniennes dans le cadre d'un accord d'administration conjointe⁸⁹. À l'été 1967, Israël a commencé à construire ses premières colonies juives civiles, d'abord secrètement, puis ouvertement. La technique la plus sûre, pour une puissance étrangère qui convoite le territoire qu'elle occupe, consiste à créer une situation irréversible sur le terrain par la mise en place de colonies civiles. Cela lui permet non seulement de marquer le territoire d'une présence démographique qui va prendre de l'ampleur et qui justifiera le déploiement du drapeau national, mais aussi de donner naissance à un électorat politique national appelé à se développer et qui soutiendra les revendications embryonnaires d'annexion territoriale. En construisant les colonies, Israël n'a jamais eu pour objectif principal de garantir la sécurité ou d'inciter davantage les États arabes voisins à négocier un accord de paix définitif, mais de faire en sorte de conserver autant de terres que possible. Comme l'expliquait en 1969 le Ministre du travail d'Israël de l'époque, Yigal Allon, l'un des principaux partisans des colonies : « Ici, nous créons un Grand Eretz Israël d'un point de vue stratégique, et nous établissons un État juif d'un point de vue démographique »⁹⁰. Aujourd'hui, 10 % des citoyens juifs d'Israël vivent dans des colonies situées dans le Territoire palestinien occupé, et l'appui politique des Juifs israéliens à l'expansion des colonies ne cesse de prendre de l'ampleur.

48. En 2018, la Knesset a adopté la Loi fondamentale érigeant Israël en État-nation du peuple juif⁹¹. Israël n'a pas de constitution, mais a adopté une série de lois fondamentales qui ont acquis un statut quasi constitutionnel. La loi relative à l'État-nation sert de point d'ancrage à l'inégalité constitutionnelle et à la discrimination raciale ou nationale dans le droit israélien en établissant une distinction entre les droits des Israéliens juifs, ceux des Palestiniens et ceux des autres citoyens non juifs d'Israël⁹². David Rothkopf, spécialiste américain de la politique étrangère, a écrit dans Haaretz que la loi relative à l'État-nation créait une société d'apartheid dans laquelle l'identité ethnique primait sur les droits de l'homme fondamentaux⁹³. La loi relative à l'État-nation s'inscrit dans le droit fil des propos que tiennent régulièrement des dirigeants politiques israéliens, dont Benjamin Netanyahu, à savoir qu'Israël est l'État national, non pas de tous ses citoyens, mais uniquement du peuple juif⁹⁴. La constitutionnalité de la loi relative à l'État-nation a été confirmée par la Haute Cour de justice israélienne en juillet 2021⁹⁵. Aux fins du présent rapport, l'article 7 dispose que

⁸⁸ T. Meron, « The West Bank and international humanitarian law on the eve of the fiftieth anniversary of the Six-Day War », *American Journal of International Law*, vol. 111, n° 2 (avril 2017).

⁸⁹ I. Zertal et A. Eldar, *Lords of the Land* (Nations Books, 2007).

⁹⁰ R. Friedman, *Zealots for Zion* (Random House, 1992).

⁹¹ Loi n° 5778 de 2018.

⁹² Adalah: Legal Center for Minority Arab Rights in Israel, « Israel's Jewish Nation-State Law », 20 décembre 2020.

⁹³ David Rothkopf, « Why it's now every American Jew's duty to oppose Israel's Government », Haaretz, 5 août 2018.

⁹⁴ Bill Chappell et Daniel Estrin, « Netanyahu says Israel is "Nation-State of the Jewish people and them alone" », National Public Radio, 11 mars 2019. La Ministre israélienne de l'intérieur, Ayelet Shaked, a fait des remarques analogues. Voir Joseph Krauss, « Israel renews law to keep out Palestinian spouses », 11 mars 2022.

⁹⁵ Netael Bandel, « Israel's top court rules the Nation-State Law is constitutional, denies petitions against it », Haaretz, 8 juillet 2021.

l'État considère le développement des colonies juives comme une valeur nationale et fait en sorte de l'encourager et le promouvoir.

49. La portée de la loi relative à l'État-nation ne se limite pas aux frontières d'Israël d'avant 1967, puisque la loi fait référence à la « terre d'Israël », terme plus général et plus souple qui s'applique aux zones d'implantation historique, y compris au Territoire palestinien occupé. Étant donné qu'Israël considère que les colonies juives de Jérusalem-Est et de Cisjordanie font partie du pays, il faut s'attendre à ce qu'il invoque l'article 7 à l'avenir pour justifier la poursuite de leur expansion et l'utilisation de méthodes connexes pour y parvenir, y compris l'expropriation des terres et des ressources palestiniennes.

Actes cruels et inhumains commis dans le cadre du régime

50. L'administration de l'occupation par Israël abonde en actes cruels et inhumains prohibés par la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid et le Statut de Rome. En résumé, ces actes sont les suivants :

a) **Refuser le droit à la vie et à la liberté.** La domination imposée par Israël suppose un recours accru à la violence et à des mesures de confinement pour être maintenue : entre janvier 2008 et février 2022, 5 988 Palestiniens ont été tués dans le contexte de l'occupation et du conflit (262 Israéliens sont décédés pendant la même période). Pour les Palestiniens, 2021 a été l'année la plus meurtrière depuis 2014⁹⁶. Les exécutions extrajudiciaires cautionnées par l'État, y compris les meurtres de civils ne représentant aucune menace immédiate pour l'armée israélienne, continuent de faire partie de la panoplie des outils employés par Israël, et les auteurs ont rarement, voire n'ont jamais, à répondre de leurs actes⁹⁷. En outre, les tribunaux militaires envoient des milliers de Palestiniens en détention au motif qu'ils ont porté atteinte à la sécurité de l'État, se servant d'un système judiciaire qui n'offre que quelques-unes des garanties relatives à la régularité de la procédure ou à la prévention des arrestations et détentions arbitraires prévues par le droit international⁹⁸. En outre, des centaines de Palestiniens croupissent en détention administrative, faisant l'objet de mesures de confinement illimitées⁹⁹. Le recours aux peines collectives est fréquent, qu'il s'agisse du blocus de Gaza, de la démolition de logements de personnes soupçonnées de terrorisme ou de la non-restitution des dépouilles¹⁰⁰ ;

b) **Empêcher de participer pleinement à tous les aspects de la société.** Non seulement les Palestiniens ne peuvent ni faire entendre leur voix ni voter pour demander des comptes au régime militaire qui régit une grande partie de leur vie, mais leur droit naturel à la liberté d'expression, de réunion, d'association et de mouvement au sein de leur propre société fait l'objet de sévères restrictions. Leurs déplacements sont limités par la mise en place de centaines de points de contrôle, de routes séparées et d'un système de permis et d'identification. Ils ne peuvent pas librement quitter la Palestine ou y revenir. Leur droit au travail est entravé par une économie asphyxiée, les restrictions en matière de voyage et la fragmentation de leur territoire. Des centaines d'organisations politiques et civiles sont frappées d'interdiction, et les principales organisations de défense des droits de l'homme ont été qualifiées de groupes « terroristes ». Israël a emprisonné des membres du Conseil législatif palestinien (qui est inactif). La fragmentation divise les Palestiniens et permet à Israël d'exercer un contrôle plus généralisé ;

c) **Mesures qui divisent la population selon des critères raciaux.** Israël a créé des centaines de colonies exclusivement juives à Jérusalem-Est et en Cisjordanie, où les colons vivent séparément des Arabes palestiniens. Les colons israéliens bénéficient de droits, d'avantages, de privilèges et d'un niveau de vie sensiblement supérieurs. En 2022, la Knesset

⁹⁶ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Data on casualties », disponible à l'adresse <https://www.ochaopt.org/data/casualties>.

⁹⁷ Voir A/HRC/40/74 ; Al-Haq, « Al-Haq Sends Urgent Appeal to UN Special Procedures on Israel's Extrajudicial Killing of Three Palestinian Men in Nablus », 13 mars 2022.

⁹⁸ Luigi Daniele, « The Israeli military justice system and international law », *Questions of International Law*, vol. 20, n° 31 (novembre 2017).

⁹⁹ Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, « Administration detention », juillet 2017.

¹⁰⁰ Voir A/HRC/44/60.

a adopté la loi sur la citoyenneté, qui limite la possibilité pour les Palestiniens israéliens d'épouser des personnes originaires de Cisjordanie ou de Gaza ; ceci ne s'applique pas aux Juifs israéliens¹⁰¹. L'application militaire par Israël des règles en matière de biens fonciers, de zonage et de propriété à Jérusalem-Est et en Cisjordanie bénéficie de manière discriminatoire aux colons juifs israéliens et désavantage considérablement les Palestiniens. Dans toute la Cisjordanie, colons et Palestiniens circulent sur des routes séparées, et les colons juifs n'ont pas à franchir les innombrables points de contrôle et ne sont pas soumis à des restrictions de voyage lorsqu'ils se déplacent sur ce territoire. Le statut des Juifs israéliens et des Palestiniens est régi par des systèmes juridiques distincts ;

d) **Exploiter le travail d'un groupe racial.** Les Palestiniens sont devenus une réserve de main-d'œuvre pour Israël et ses colonies. Israël a récemment annoncé qu'il prévoyait de délivrer jusqu'à 10 000 permis permettant à des Palestiniens de Gaza de travailler en Israël¹⁰². De même, quelque 90 000 Palestiniens de Cisjordanie sont titulaires d'un permis qui les autorise à travailler en Israël¹⁰³. Trente-cinq mille autres Palestiniens sont employés dans les implantations israéliennes¹⁰⁴. Beaucoup d'autres travaillent sans permis. Dans la quasi-totalité des cas, il s'agit d'emplois subalternes non qualifiés ou peu qualifiés dans la construction, l'agriculture et l'industrie manufacturière. Situés au bas de l'échelle du marché du travail israélien, ils sont très précaires, sans protection syndicale et supposent de longs trajets quotidiens. Les Palestiniens qui travaillent en Israël sont mieux payés que ceux qui travaillent dans le territoire occupé, mais se voient proposer des conditions de travail et des salaires nettement moins favorables que ceux proposés aux Israéliens sur le marché du travail israélien et ils sont soumis à un système abusif de courtage de permis. Dans un rapport de 2022, l'Organisation internationale du Travail a souligné les graves conséquences que la pandémie de COVID-19 avait eues sur l'emploi et les conditions de travail des Palestiniens, la société palestinienne n'ayant pas les mécanismes de protection sociale dont disposait Israël pour gérer la crise inattendue qu'avait connue le marché du travail¹⁰⁵ ;

e) **Autres actes cruels et inhumains causant de grandes souffrances.** Bien que la torture soit strictement interdite par le droit international, Israël continue d'y recourir dans la pratique contre les Palestiniens placés en détention. Parmi les méthodes de torture employées, on peut citer la privation de sommeil, les coups et les gifles, l'humiliation, les conditions insalubres et l'utilisation d'entraves pendant de longues périodes dans des positions de contorsion¹⁰⁶. Les actions engagées devant la Cour suprême israélienne pour contester le recours à la torture n'ont pas abouti¹⁰⁷. Les coups portés sur les Palestiniens par des soldats israéliens lors d'arrestations sont régulièrement signalés mais les responsables sont rarement amenés à rendre compte de leurs actes¹⁰⁸.

IV. Conclusions

51. Le droit international humanitaire autorise à traiter différemment une population autochtone pendant une occupation, mais seulement de manière limitée. Ce traitement doit être fondé sur le principe selon lequel toute atteinte aux droits de l'homme et à l'égalité doit être aussi minime et proportionnée que possible pendant une

¹⁰¹ Noa Shpigel, « Israel just re-banned Palestinian family unification. What does this law do, and how can it be fought? », Haaretz, 12 mars 2022. En apportant son soutien à la loi, le Ministre de l'intérieur israélien a dit qu'il n'était pas nécessaire de mâcher les mots, que le projet de loi avait également des objectifs démographiques.

¹⁰² Emanuel Fabian, « Israel to boost number of Palestinian workers from Gaza, Gantz says », *Times of Israel*, 1^{er} mars 2022.

¹⁰³ Daniel Avis, « Israel to offer more work permits for Palestinians, Bennet says », Bloomberg, 18 janvier 2022.

¹⁰⁴ Organisation internationale du Travail, *La situation des travailleurs des territoires arabes occupés* (Genève, Bureau international du Travail, 2022), par. 16.

¹⁰⁵ Ibid. ; Al-Haq, *Captive Markets Captive Lives* (Ramallah, Cisjordanie, 2021).

¹⁰⁶ Comité public contre la torture en Israël, « Torture in Israel 2021: situation report ».

¹⁰⁷ Organisation mondiale contre la torture, « It's now (even more) official: torture is legal in Israel », 21 mars 2019.

¹⁰⁸ B'Tselem, « Torture and abuse in interrogation », 11 novembre 2017.

occupation, celle-ci devant être à la fois temporaire et de courte durée. Or, ce n'est pas le cas de l'occupation israélienne, qui dure depuis cinquante-cinq ans. La domination étrangère permanente exercée sur le territoire occupé et imposée à sa population autochtone est l'antithèse du droit international humanitaire et, en raison du caractère inexorable de l'occupation israélienne, il est devenu, ces dernières décennies, impossible de la différencier d'une annexion.

52. Cette situation relève-t-elle de l'apartheid ? Appliquant chacun des trois critères cumulatifs énoncés dans la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid et le Statut de Rome, le Rapporteur spécial a conclu que le système politique de gouvernement bien ancré dans le Territoire palestinien occupé, qui confère à un groupe racial, national et ethnique des droits, des avantages et des privilèges substantiels tout en contraignant intentionnellement un autre groupe à vivre derrière des murs et des points de contrôle et sous un régime militaire permanent, sans droits, sans égalité, sans dignité et sans liberté, satisfaisait aux normes de preuve généralement reconnues pour déterminer l'existence d'un apartheid.

53. Premièrement, un régime institutionnalisé d'oppression raciale systématique et de discrimination a bien été mis en place. Les Juifs israéliens et les Arabes palestiniens de Jérusalem-Est et de Cisjordanie vivent sous un régime unique qui répartit différemment les droits et les avantages en fonction de l'identité nationale et ethnique, et qui organise la suprématie d'un groupe sur un autre et au détriment de l'autre. (L'Autorité palestinienne a des compétences restreintes et fournit des services dans des parties limitées de la Cisjordanie qu'Israël n'est pas d'intérêt à dispenser.) Les différences dans les conditions de vie et les droits et avantages liés à la citoyenneté sont considérables, profondément discriminatoires et maintenues grâce à une oppression systématique et institutionnalisée.

54. Deuxièmement, ce système d'administration étrangère a été établi dans l'intention de maintenir la domination d'un groupe racial, national et ethnique sur un autre. Les dirigeants politiques israéliens d'hier et d'aujourd'hui ont à maintes reprises répété qu'ils avaient l'intention de conserver le contrôle de l'ensemble du territoire occupé afin d'étendre l'assise territoriale des parcelles des colonies juives actuelles et futures tout en maintenant les Palestiniens confinés dans des réserves de population. Il faut voir les deux faces de la pièce : les plans visant à accroître le nombre de colons juifs et à augmenter l'assise territoriale des colonies juives sur les terres occupées ne peuvent être menés à bien sans que davantage de Palestiniens soient expropriés et sans recourir à des méthodes plus musclées et plus sophistiquées de contrôle de la population afin de gérer l'inévitable résistance. Dans un tel système, un groupe ne peut exercer ses libertés sans soumettre l'autre.

55. Troisièmement, ce système de discrimination institutionnalisée visant à exercer une domination permanente a été imposé en recourant régulièrement à des actes cruels et inhumains, des exécutions arbitraires et extrajudiciaires et des actes de torture, en acceptant que des enfants meurent de mort violente, en privant des personnes de leurs droits humains fondamentaux, en mettant en place un système de tribunaux militaires fondamentalement défectueux et en ne respectant pas les garanties d'une procédure pénale régulière, en procédant à des détentions arbitraires, et en imposant des punitions collectives. La répétition de tels actes sur de longues périodes, et le fait que la Knesset et le système judiciaire israélien les cautionnent, montrent qu'ils ne sont pas le fruit du hasard et n'ont rien de faits isolés mais font partie intégrante du système de domination mis en place par Israël.

56. Ces actes relèvent de l'apartheid. Ils ne présentent pas certaines des caractéristiques propres aux pratiques suivies en Afrique australe ; en particulier, une grande partie de ce que l'on appelait le « petit apartheid » est absente. En revanche, certains aspects extrêmement stricts des règles de séparation appliquées par Israël dans le Territoire palestinien occupé n'avaient pas cours en Afrique australe, comme les routes à circulation séparée, les hauts murs de séparation et les innombrables postes de contrôle, le confinement de la population, les frappes balistiques et les tirs de chars sur une population civile et l'abandon à la communauté internationale de la protection

sociale des Palestiniens ¹⁰⁹. Sous les yeux grands ouverts de la communauté internationale, Israël a imposé à la Palestine la réalité d'un apartheid dans un monde de l'après-apartheid.

V. Recommandations

57. Le Rapporteur spécial recommande au Gouvernement israélien de se conformer pleinement aux obligations que lui impose le droit international et de mettre fin complètement et sans condition à l'occupation du territoire palestinien, avec toute la célérité voulue. Tout au long de ce processus et par la suite, Israël doit :

a) Abolir toutes les lois, pratiques et politiques discriminatoires et d'apartheid qui privilégient les Israéliens juifs vivant dans le territoire occupé et assujettissent les Arabes palestiniens ;

b) Respecter pleinement les droits nationaux et les droits humains des Palestiniens, permettre à ceux-ci d'exercer leur liberté de circulation, de réunion, d'expression et d'association, et supprimer toutes les restrictions arbitraires et inévitables en matière de vie de famille, de propriété, d'emploi, d'accès aux ressources et d'utilisation de ces ressources, d'éducation et de vie quotidienne.

58. Le Rapporteur spécial recommande à la communauté internationale d'accepter et d'adopter les conclusions des organisations palestiniennes, israéliennes et internationales de défense des droits de l'homme selon lesquelles l'apartheid est pratiqué par Israël dans le Territoire palestinien occupé et au-delà. La communauté internationale devrait :

a) Mettre en place un programme diplomatique de mesures d'établissement des responsabilités en vue de mettre un terme définitif à l'occupation israélienne et à l'apartheid pratiqué par Israël sur le territoire palestinien ;

b) Soutenir tout renvoi ou demande à la Cour pénale internationale ou à la Cour internationale de Justice en ce qui concerne les conséquences juridiques de la pratique de l'apartheid dans le Territoire palestinien occupé.

59. Le Rapporteur spécial recommande à l'Organisation des Nations Unies de rétablir le Comité spécial contre l'apartheid afin d'enquêter sur toutes les pratiques de discrimination et d'oppression systématiques qui seraient assimilables à l'apartheid, où que ce soit dans le monde, y compris dans le Territoire palestinien occupé.

¹⁰⁹ J. Dugard, *Confronting Apartheid: a Personal History of South Africa, Namibia and Palestine* (Johannesburg, Jacana Media, 2018).