



Assemblée générale

Distr. générale
23 octobre 2017
Français
Original : anglais

Soixante-douzième session

Point 72 c) de l'ordre du jour

**Promotion et protection des droits de l'homme :
situations relatives aux droits de l'homme
et rapports des rapporteurs et représentants
spéciaux**

Situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967*

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport présenté par le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, Michael Lynk, conformément à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme.

* Le présent document a été soumis après la date limite afin que des renseignements sur les faits les plus récents puissent y figurer.



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

Résumé

Le présent rapport est le deuxième soumis à l'Assemblée générale par Michael Lynk, Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967. Il a été établi principalement à partir d'informations communiquées par des victimes, des témoins, des représentants de la société civile, des représentants d'organismes des Nations Unies et des responsables palestiniens à Amman lors de la mission effectuée par le Rapporteur spécial dans la région en mai 2017. Il analyse un certain nombre de problèmes touchant à la situation des droits de l'homme en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et à Gaza.

I. Introduction

1. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967 donne un bref aperçu des préoccupations qui lui sont apparues, à l'issue de ses conversations et rencontres avec des représentants de la société civile, comme étant les plus pressantes en matière de droits de l'homme dans le territoire palestinien occupé au moment de la présentation du rapport. Il fait ensuite une analyse détaillée du contexte juridique international d'une occupation qui est entrée dans sa 51^{ème} année.

2. Le Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur le fait qu'il se tient prêt à effectuer une mission dans le territoire palestinien occupé mais qu'il n'y a pas été autorisé par les autorités israéliennes. Il a demandé à plusieurs reprises à accéder depuis Israël au Territoire palestinien occupé, sa dernière demande en date remontant au 24 mars 2017. Au moment de l'établissement du présent rapport, il n'avait pas encore reçu de réponse. Il rappelle que ses deux prédécesseurs les plus récents à ce poste n'avaient pas non plus eu accès au Territoire palestinien occupé. Il souligne en outre qu'un libre dialogue entre toutes les parties est essentiel à la protection et à la promotion des droits de l'homme et qu'il est tout disposé à y participer. Il fait par ailleurs remarquer que l'accès au territoire est important pour une compréhension globale de la situation, que le défaut systématique de coopération avec le Rapporteur spécial est très préoccupant et qu'une compréhension complète et exhaustive de la situation fondée sur l'observation directe est extrêmement utile à ses travaux.

3. Le présent rapport repose principalement sur des communications écrites ainsi que sur des consultations menées avec des représentants de la société civile, des victimes, des témoins, des responsables palestiniens et des représentants d'organismes des Nations Unies à Amman lors de la mission annuelle du Rapporteur spécial dans la région en mai 2017.

4. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial met l'accent, comme le prévoit son mandat¹, sur les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire commises par Israël. Il affirme que les violations des droits de l'homme par tout État partie ou acteur non étatique sont déplorables et ne peuvent qu'entraver les perspectives de paix.

5. Le Rapporteur spécial tient à remercier le Gouvernement de l'État de Palestine pour la coopération sans réserve qu'il lui a apportée dans le cadre de l'exécution de son mandat. Il souhaite également adresser ses remerciements à tous ceux qui sont venus à sa rencontre à Amman ainsi qu'à tous ceux qui n'ont pas pu faire le déplacement mais qui lui ont fait parvenir des observations écrites ou orales. Il salue le travail essentiel accompli par les défenseurs des droits de l'homme et la société civile et s'engage à faire tout son possible pour soutenir cette action.

6. Le Rapporteur spécial tient à souligner que plusieurs groupes ont été empêchés de venir le rencontrer à Amman par des restrictions de déplacement imposées par les autorités israéliennes. Ces mesures ayant tout particulièrement visé des personnes venant de Gaza, tous les individus et organisations concernés ont été consultés par vidéoconférence.

¹ Comme il est précisé dans le mandat du Rapporteur spécial énoncé dans la résolution E/CN.4/RES/1993/2.

II. Situation actuelle des droits de l'homme

7. Alors que l'occupation est entrée dans sa cinquante et unième année, la situation des droits de l'homme dans le Territoire palestinien occupé s'est gravement détériorée. Les violations du droit humanitaire et des droits de l'homme liées à l'occupation ont des répercussions sur tous les aspects de la vie des Palestiniens vivant en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et dans la bande de Gaza. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial ne dresse pas de tableau exhaustif de l'ensemble des sujets de préoccupation mais insiste plutôt sur certaines des questions qui sont à l'heure actuelle les plus pressantes.

A. La bande de Gaza

8. Depuis avril 2017, Gaza est confrontée à une sévère crise en matière d'alimentation électrique, qui s'est encore aggravée au cours du mois de juin. Au moment de l'établissement du présent rapport, aucune solution durable n'avait été trouvée et la population devait bien souvent se contenter de quatre heures d'électricité par jour². Gaza a continué de subir des coupures de courant pendant 18 à 20 heures par jour, ce qui a nui à la fourniture des services de base³. Cette crise soulève la question particulièrement préoccupante du droit des Palestiniens à la santé, les hôpitaux et structures médicales étant gravement touchés par le manque d'électricité. Les hôpitaux diffèrent les interventions chirurgicales non indispensables et sont contraints de renvoyer prématurément les patients chez eux. L'approvisionnement en eau est en outre menacé, puisque la plupart des logements sont alimentés par le biais du réseau de canalisations quelques heures seulement tous les trois à cinq jours et que les installations de dessalement ne fonctionnent qu'à 15 % de leur capacité. Plus de 108 millions de litres d'eaux usées non traitées seraient déversés dans la Méditerranée chaque jour⁴. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a fait remarquer que les interventions humanitaires ciblées prévenaient « l'effondrement complet du secteur de la santé » pendant la crise⁵.

9. Il est à noter que la crise humanitaire à Gaza, qu'il s'agisse de la brutale dégradation de la situation ces derniers temps ou des difficultés que connaît ce territoire depuis 10 ans, est entièrement causée par l'homme. Les actuels problèmes de courant, qui découlent de la réduction par Israël de son approvisionnement en électricité de Gaza suite à une décision de l'Autorité palestinienne motivée par la fracture politique interne entre le Hamas et le Fatah, étaient tout à fait évitables. En tant que Puissance occupante (A/HRC/34/38, par. 10 à 12), Israël est en outre tenu de veiller à ce que des normes d'hygiène et de santé publique adéquates s'appliquent dans le territoire occupé, ainsi que d'assurer la fourniture de nourriture et de soins médicaux à la population occupée⁶. Le Rapporteur spécial demande à toutes les parties de remplir les obligations qui sont les leurs à l'égard de la

² Voir www.haaretz.com/middle-east-news/palestinians/1.800735.

³ Bureau de la coordination des affaires humanitaires « Humanitarian Bulletin : Occupied Palestinian Territory » (août 2017). Consultable à l'adresse www.ochaopt.org/sites/default/files/hummonitor_august_2017_2.pdf.

⁴ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Gaza crisis : urgent funding appeal » (juillet 2017). Consultable à l'adresse www.ochaopt.org/sites/default/files/gaza_urgent_humanitarian_funding_v5_3july2017_10am_1.pdf.

⁵ Organisation mondiale de la Santé (OMS), « WHO situation report : Gaza, Occupied Palestinian Territory–July to August 201 ». Consultable à l'adresse www.emro.who.int/images/stories/palestine/WHO-Special-Situation-Report-on-Gaza_July-August_.pdf?ua=1

⁶ Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention de Genève), art. 55 et 56.

population de Gaza en vertu du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

10. Les difficultés croissantes rencontrées par les patients qui cherchent à sortir de Gaza par le point de passage d'Erez pour recevoir un traitement médical ajoutent aux problèmes de santé causés par le manque d'électricité. Le taux de demandes de permis rejetées ou ajournées par Israël a augmenté pendant le deuxième semestre de 2016 (A/HRC/34/70, par. 21). En juillet 2017, la situation restait préoccupante. Sur les 787 demandes de permis déposées au mois de juillet, 42,6 % ont été rejetées ou ajournées⁷. Les délais de réponse prolongés peuvent conduire certains patients à manquer des rendez-vous et à retarder des soins vitaux. En août 2017, cinq patients atteints d'un cancer sont décédés alors qu'ils attendaient l'autorisation de voyager pour recevoir les soins nécessaires⁸.

B. La Cisjordanie

11. Dans son précédent rapport, le Rapporteur spécial soulignait la forte augmentation des annonces de nouvelles création de colonies observée au début de l'année 2016 (A/HRC/34/70, par. 9 à 12). D'après le mouvement La paix maintenant, des appels d'offres ont été passés pour la construction de 2 858 logements depuis le début de 2017, ce qui représente une augmentation importante par rapport à l'année 2016 (42 logements) et un chiffre inégalé au cours des dix dernières années au moins⁹. Le Premier Ministre israélien Benjamin Nétanyahou a en outre annoncé, pour la première fois depuis 25 ans, la création d'une nouvelle colonie, dont le premier coup de pioche a été porté en juin¹⁰.

12. Parallèlement aux annonces évoquées ci-dessus, plusieurs dirigeants politiques ont appelé à la poursuite de l'expansion des colonies et, dans bien des cas, à des annexions¹¹. Au début de l'année, M. Nétanyahou aurait déclaré, lors d'une réunion avec les principaux membres du cabinet de sécurité israélien, qu'il avait levé toutes les restrictions relatives aux constructions à Jérusalem-Est et qu'il allait poursuivre les constructions dans les colonies de Cisjordanie¹².

13. Ces déclarations, qui s'ajoutent à la réalité objective de l'expansion des colonies et aux nombreuses annonces de nouvelles constructions, mettent gravement en péril la solution des deux États et conduisent à la poursuite des violations des droits de l'homme associées aux colonies, y compris les restrictions à la liberté de

⁷ OMS, « Health access for referral patients from the Gaza Strip », rapport mensuel (juillet 2017). Consultable à l'adresse http://www.emro.who.int/images/stories/palestine/documents/WHO_monthly_Gaza_access_report_July_2017.pdf?ua=1.

⁸ Ibid., (août 2017). Consultable à l'adresse www.emro.who.int/images/stories/palestine/documents/WHO_monthly_Gaza_access_report_Aug_2017_Final.pdf?ua=1.

⁹ Voir <http://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/construction>.

¹⁰ Peter Beaumont, « Israel begins work in first settlement in 25 years as Jared Kushner flies in », *The Guardian*, 20 juin 2017. Consultable à l'adresse www.theguardian.com/world/2017/jun/20/israel-new-settlement-benjamin-netanyahu-jared-kushner-amichai-amona; et Maayan Lubell, « Israel cabinet approves first West Bank settlement in 20 years », Reuters, 30 mars 2017. Consultable à l'adresse www.reuters.com/article/us-israel-palestinians-settlement/israeli-cabinet-approves-first-west-bank-settlement-in-20-years-idUSKBN1711K6.

¹¹ Amnesty International, « Israël/Territoires palestiniens occupés : Cesser de soutenir les colonies illégales », déclaration publique, 7 juin 2017. Consultable à l'adresse www.amnesty.be/infos/actualites/article/israel-territoires-palestiniens-occupes-cesser-de-soutenir-les-colonies.

¹² Barak Ravid, « Netanyahu pledges unrestricted construction in East Jerusalem, settlement blocs », *Haaretz*, 22 janvier 2017. Consultable à l'adresse www.haaretz.com/israel-news/premium-1.766796.

circulation qui limitent l'exercice des droits à l'éducation et à la santé, le risque accru d'arrestation et de détention arbitraire, l'utilisation de terres et de ressources naturelles limitant ainsi le droit des Palestiniens au développement, et de nombreuses autres violations. En outre, comme le souligne le Rapporteur spécial dans son rapport au Conseil des droits de l'homme en 2017, les Palestiniens et Israéliens qui tentent d'appeler l'attention sur ces violations sont de plus en plus pris pour cible, que ce soit en Cisjordanie avec les arrestations et détentions arbitraires ou en Israël avec des campagnes et des lois visant à délégitimer les activités des organisations de défense des droits de l'homme (voir A/HRC/34/70).

C. Jérusalem-Est

14. À Jérusalem-Est comme dans le reste de la Cisjordanie, les colonies de peuplement ainsi que la démolition de logements et le déplacement de Palestiniens sont sources de profonde préoccupation. Le 2 octobre 2017, M. Nétanyahou a annoncé son soutien au projet de loi dit du Grand Jérusalem qui, selon certaines sources, prévoirait l'expansion de la municipalité de Jérusalem pour y englober un certain nombre de colonies¹³. Parallèlement à ce type d'initiatives, les démolitions et les expulsions d'habitants palestiniens de Jérusalem-Est se poursuivent à un rythme soutenu, avec 116 démolitions complètes répertoriées entre janvier et mi-septembre 2017 qui ont entraîné le déplacement de 202 personnes¹⁴. La puissance occupante justifie les démolitions à Jérusalem-Est par des motifs d'ordre administratif (lorsque les bâtiments sont construits sans une autorisation en bonne et due forme, même si cette dernière est pratiquement impossible à obtenir pour les Palestiniens) (A/HRC/34/38, para. 26) ou les présente comme des mesures punitives contre les familles d'agresseurs réels ou supposés (A/HRC/34/36, par. 31, et A/HRC/34/38, par. 30 à 33).

III. Le contexte juridique de l'occupation

15. Le mois de juin 2017 a marqué le cinquantième anniversaire de l'occupation par Israël du territoire palestinien (Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et Gaza). Il s'agit de l'occupation militaire continue la plus longue de l'histoire moderne¹⁵. Alors que la communauté internationale affirme avec insistance, comme elle l'a encore fait en 2016, que l'occupation israélienne doit prendre totalement fin¹⁶, que beaucoup de ses caractéristiques constituent de graves violations du droit international¹⁷ et que sa perpétuation dresse un obstacle grave à l'exercice par le peuple palestinien de son droit fondamental à l'autodétermination¹⁸ et met en péril la solution des deux États¹⁹, cette occupation est plus enracinée et plus dure que

¹³ Peter Beaumont, « Netanyahu backs annexation of 19 West Bank settlements », *The Guardian*, 3 octobre 2017. Consultable à l'adresse www.theguardian.com/world/2017/oct/03/netanyahu-backs-annexation-of-west-bank-settlements.

¹⁴ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Territoire palestinien occupé « Protection of civilians, reporting period : 12-25 September 2017 ». Consultable à l'adresse www.ochaopt.org/content/protection-civilians-report-12-25-september-2017.

¹⁵ Comité international de la Croix-Rouge (CICR), 2 juin 2017. Consultable à l'adresse www.icrc.org/fr/document/cinquante-ans-doccupation-et-maintenant.

¹⁶ Voir la résolution 71/23 de l'Assemblée générale.

¹⁷ Ibid. Voir également la résolution 71/97.

¹⁸ Voir la résolution 71/184 de l'Assemblée générale.

¹⁹ Voir la résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité.

jamais. L'occupation israélienne est en effet devenue un oxymore juridique et humanitaire : une occupation illimitée dans le temps²⁰.

16. Lorsque ces résolutions ont été adoptées par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale en 2016, la communauté internationale s'était déjà exprimée à maintes reprises, de manière pressante, sur la fin de l'occupation israélienne. Il y a 37 ans, en juin 1980, le Conseil, alarmé par la durée et la gravité de l'occupation et le mépris par Israël des résolutions antérieures, a adopté la résolution 476 (1980). À l'époque, l'occupation durait depuis déjà 13 ans. Dans cette résolution, le Conseil réaffirmait la nécessité impérieuse de mettre fin à l'occupation prolongée des territoires arabes occupés par Israël et déplorait vivement le refus continu d'Israël de se conformer aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale.

17. L'incapacité à mettre fin à l'occupation israélienne constitue un échec cuisant pour la diplomatie internationale, une tache sombre sur l'efficacité du droit international et la source de maintes promesses non tenues au peuple palestinien. La perpétuation de cette occupation n'est pas non plus dans l'intérêt des Israéliens, en ce qu'elle mine leur société et leurs institutions qui se voient impliquées dans la volonté du Gouvernement d'hypothéquer toute solution juste et viable à un demi-siècle d'occupation et à un siècle de conflit, et fait d'eux, qu'ils le veuillent ou non, les bénéficiaires d'une relation profondément inégale et injuste.

18. En 1980, l'occupation du territoire palestinien par Israël avait déjà été prolongée, constituait déjà une situation à laquelle il fallait absolument mettre fin et Israël avait déjà montré sa réticence à respecter les orientations explicites de la communauté internationale. Dès lors, comment qualifier cette occupation en 2017? La démarche qui a prévalu au sein de la communauté internationale a consisté à traiter Israël en occupant légitime du territoire palestinien, et ce malgré les graves violations du droit international qu'a entraîné sa conduite de l'occupation, y compris les activités de peuplement²¹, l'édification du mur²², l'annexion de Jérusalem-Est²³ et les violations systématiques des droits de l'homme des Palestiniens²⁴. De l'avis du Rapporteur spécial, si le concept de l'occupant légitime était peut-être la représentation diplomatique et juridique adéquate de l'occupation dans ses premières années, il est depuis devenu totalement inapproprié à la fois comme qualification juridique de ce qu'est devenue l'occupation et comme catalyseur politique, diplomatique et juridique viable pour inciter Israël à enfin mettre un terme à l'occupation, conformément à ses obligations juridiques internationales.

19. Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial examine la question de savoir si le rôle d'Israël en tant qu'occupant inflexible et provocateur du territoire palestinien a maintenant atteint le stade de l'illicéité en vertu du droit international. Pour tenter d'y répondre, il recense les principes fondamentaux qui régissent le déroulement licite d'une occupation en vertu des principes pertinents du droit international et, à la lumière de ces principes, examine l'administration par Israël du territoire

²⁰ John Kerry, Secrétaire d'État des États-Unis d'Amérique, dans ses remarques sur la paix au Moyen-Orient le 28 décembre 2016, a mis en garde contre « l'occupation permanente », « l'occupation perpétuelle » et « l'occupation apparemment sans fin » du territoire palestinien par Israël; voir <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/12/266119.htm>.

²¹ Voir la résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité.

²² Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, CIJ, &&&&Recueil 2004, p. 136, par. 142.

²³ Voir la résolution 478 (1980) du Conseil de sécurité; voir également la résolution 71/25 de l'Assemblée générale.

²⁴ Voir la résolution 71/98 de l'Assemblée générale.

palestinien occupé et détermine si le rôle d'Israël en tant que puissance occupante demeure légal ou non.

A. Principes généraux du droit international et de l'occupation

20. Près de 20 ans après le début du XXI^{ème} siècle, la norme qui guide notre communauté mondiale veut que les gens soient citoyens, et non sujets, de l'État qui les régit. Ils ont en conséquence le droit d'exprimer leur identité juridique et leurs droits inaliénables par le biais d'un État souverain. Le colonialisme, l'occupation et les autres formes de domination étrangère font exception à cette norme et ne peuvent se justifier, du point de vue du droit et de la pratique internationale, que comme une situation transitoire anormale avant une marche résolue vers l'autodétermination ou la souveraineté. La plupart des autres formes de domination étrangère seraient, ipso facto, contraires à l'ordre juridique.

21. Dans notre monde moderne, les protections et droits fondamentaux, y compris les protections en vertu du droit international humanitaire, les droits civils et politiques tels que le droit à l'autodétermination, et les droits économiques, sociaux et culturels, doivent faire l'objet d'une interprétation large fondée sur l'objet visé et d'une application libérale. Ils incarnent en effet les droits et libertés qui touchent les aspects fondamentaux de notre humanité et doivent être universellement accessibles et concrètement applicables pour chacun d'entre nous²⁵. Inversement, les exceptions à ces droits fondamentaux, comme les nécessités militaires, de graves menaces contre la sécurité nationale ou des dangers publics exceptionnels, doivent être interprétées et appliquées de manière étroite et mesurée afin de ne pas entraver indûment le champ de ces droits fondamentaux ni leur accessibilité et leur jouissance par tous les peuples²⁶.

22. Créé au lendemain des tragiques expériences de guerre totale et d'extrême souffrance des civils au cours des XIX^e et XX^e siècles, le droit international humanitaire est inscrit, entre autres instruments, dans le Règlement annexé à la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre de 1907 (Règlement de La Haye), la Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 (quatrième Convention de Genève) et le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux de 1977 (Protocole I), ainsi que dans les pratiques du monde moderne. Trois des objectifs fondamentaux du droit international humanitaire moderne relatifs à l'occupation militaire étrangère sont les suivants : a) régler étroitement une occupation pour faire en sorte que le territoire atteigne ou retrouve une situation de souveraineté, b) empêcher que le territoire devienne un objet de conquête et c) sauvegarder les personnes protégées sous occupation. Comme d'autres domaines du droit international, le droit international humanitaire évolue constamment, au sein du champ naturel de ses instruments, principes et objectifs fondateurs, pour relever les nouveaux défis auxquels est confrontée la protection humanitaire dans les situations pour lesquelles

²⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

²⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 4 [« (...) les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte ... »]; et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 4.

les réponses ne sont pas toujours expressément énoncées dans ces documents initiaux²⁷.

23. L'une des plus importantes évolutions du droit international de ces dernières années réside dans la reconnaissance du fait que le droit international des droits de l'homme, y compris le droit fondamental à l'autodétermination, fait partie intégrante de l'application du droit de l'occupation. La Cour internationale de Justice a affirmé que le droit international des droits de l'homme continuait de s'appliquer en temps de conflit et pendant une occupation²⁸. Dans la pratique, cela signifie que le droit humanitaire et le droit des droits de l'homme sont complémentaires et ne s'excluent pas mutuellement lorsqu'ils s'appliquent à une occupation²⁹, et que les populations protégées sous occupation jouissent de l'ensemble des droits de l'homme, sous réserve uniquement de dérogations légitimes pleinement justifiées par des situations d'urgence ou par les prescriptions du régime militaire dans le cadre de l'occupation³⁰.

24. Autre grande évolution récente : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, reconnu en droit international comme un droit opposable à tous³¹, s'applique à tous les peuples vivant sous occupation ou sous une autre forme de domination étrangère³². La Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies prévoit que « Tout État a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait les peuples ... de leur droit à disposer d'eux-mêmes, de leur liberté et de leur indépendance »³³. Dans son avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, la Cour internationale de Justice a expressément affirmé que le peuple palestinien avait droit à l'autodétermination, qu'Israël avait le devoir de respecter ce droit et qu'un certain nombre de caractéristiques de l'occupation israélienne dressaient un obstacle grave à l'exercice de ce droit³⁴. En outre, avec l'évolution du droit de l'occupation et l'application à ce droit du droit à l'autodétermination, la souveraineté revient désormais au peuple qui vit sur le territoire occupé et non à son gouvernement. La puissance occupante est donc tenue de respecter les intérêts politiques du dépositaire de la souveraineté populaire : le peuple³⁵.

²⁷ Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2004) (... il ne s'agit pas simplement de rechercher les articles pertinents dans le Règlement de La Haye ou dans la quatrième convention de Genève. Le droit international a largement évolué depuis l'époque où ces deux instruments ont été élaborés.).

²⁸ Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif, par. 106 à 113; Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda), arrêt de la CIJ, Recueil 2005, p. 168, par. 178 et 179.

²⁹ Vaïos Koutroulis, « The application of international humanitarian law and international human rights law in situations of prolonged occupation : only a matter of time? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 94, n° 885 (printemps 2012).

³⁰ Noam Lubell, *Les obligations relatives aux droits de l'homme dans le cadre de l'occupation militaire*, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 94, n° 885 (Sélection française, printemps 2012/1).

³¹ Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, par. 88. Tout État est donc tenu de faire tout ce qui est en son pouvoir pour assurer l'autodétermination du peuple sous domination étrangère.

³² Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, par. 88.

³³ Voir la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale.

³⁴ Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, par. 122.

³⁵ Benvenisti, (1967).

25. Israël occupe le territoire palestinien (Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et Gaza) depuis juin 1967. La quatrième Convention de Genève s'applique donc dans son intégralité. Ce point de vue a été exprimé par le Conseil de sécurité de manière constante et régulière dès le premier mois de l'occupation³⁶ et réaffirmé, encore tout récemment, en décembre 2016³⁷. C'est également la position exprimée lors d'une Conférence des Hautes Parties contractantes à la quatrième Convention de Genève, en 2014 (A/69/711-S/2015/1, annexe, par. 4). Les Palestiniens vivant sur le territoire occupé sont donc des « personnes protégées » en vertu du droit international humanitaire et ont droit à toutes les protections prévues par la quatrième Convention de Genève³⁸. Israël refuse l'application de cette Convention et ne reconnaît pas le territoire palestinien comme étant occupé³⁹, position que la communauté internationale a largement rejetée⁴⁰.

26. Partant de ces principes et observations, quatre critères d'appréciation sont proposés en vue de déterminer si un occupant administre l'occupation de manière conforme au droit international et au droit de l'occupation, ou s'il outrepassa sa capacité juridique et si sa domination est illicite.

B. Critères tendant à déterminer si un belligérant occupant demeure un occupant légal

27. Étant donné la durée de l'occupation du territoire palestinien par Israël, qui a été jugée à bien des égards contraire au droit international, certains spécialistes du droit international se sont demandé s'il existait un seuil au-delà duquel une occupation autrefois considérée comme licite pouvait cesser de l'être. Eyal Benvenisti considère ainsi qu'un occupant qui, par mauvaise foi, fait échec aux efforts de paix visant à mettre un terme à son autorité doit être considéré comme un agresseur, ce qui rendrait illicite ladite autorité. MM. Ben-Naftali, Gross et Michaeli soutiennent plus généralement que toute occupation exercée en violation de l'une des règles juridiques fondamentales en la matière, telles qu'énumérées ci-dessous, se trouve de ce fait entachée d'illicéité⁴¹. Plus récemment, M. Gross a élargi la portée de l'argument en faisant valoir qu'il importait d'autant plus de savoir si une occupation indéfinie ou permanente devenait de ce fait illicite, que celle-ci risquait autrement, sous couvert d'une durée fictive, de dissimuler une conquête ou une nouvelle forme de colonialisme⁴². Les critères proposés ci-après s'inspirent des travaux de ces juristes.

³⁶ Voir la résolution 237 (1967) du Conseil de sécurité.

³⁷ Voir la résolution 2334 (2016) du Conseil de sécurité.

³⁸ Quatrième Convention de Genève, art 4.

³⁹ Israël, Ministère des affaires étrangères : « Israel settlements and international law », 30 novembre 2015 (« Juridiquement parlant, la Cisjordanie doit être considérée comme un territoire faisant l'objet de revendications concurrentes qui devraient être résolues grâce aux négociations du processus de paix »). Consultable à l'adresse <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israeli%20settlements%20and%20international%20law.aspx>. Voir également Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif, par. 90 et 93.

⁴⁰ Voir la résolution 71/96 réaffirmant l'applicabilité de la quatrième Convention de Genève au Territoire palestinien occupé, adoptée par un vote de 168 voix contre 6 et 6 abstentions. Voir également Aeyal Gross, *The Writing on the Wall : Rethinking the International Law of Occupation* (Cambridge : Cambridge University Press, 2017).

⁴¹ Orna Ben-Naftali, Aeyal Gross et Keren Michaeli, « Illegal occupation : framing the Occupied Palestinian Territory », *Berkeley Journal of International Law*, vol. 23, no 3 (2005).

⁴² Gross, *The Writing on the Wall*. Voir également Ardi Imseis, « Prolonged occupation of Palestine : The case for a second advisory opinion of the International Court of Justice », conférence donnée le 7 octobre 2015. Consultable à l'adresse www.youtube.com/watch?v=X2ijqmlm2Ak.

28. Les quatre critères de licéité d'une occupation sont les suivants:

a) L'occupant belligérant ne peut annexer aucune partie du territoire occupé.

29. Aucune circonstance ne confère à l'occupant belligérant le droit de conquête ou d'annexion ni aucun droit souverain ou autre sur aucune partie du territoire qui lui est soumis. C'est l'un des principes les mieux établis du droit international moderne, et il est universellement admis. Il découle du paragraphe 4 de l'article 2. de la Charte des Nations Unies, en vertu duquel les Membres « s'abstiennent de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État ». Les plus éminents spécialistes du droit international s'accordent à reconnaître que le principe de non-annexion fait partie des règles contraignantes admises par la doctrine⁴³. L'Assemblée générale, s'exprimant d'une voix unanime, a interdit l'acquisition d'un droit territorial fondé sur la conquête dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États.

30. La puissance occupante ne peut imposer des conditions ou modifier la situation sur le terrain pour étayer sa prétention à un titre sur le territoire. Ce principe se fonde sur la prescription bien établie en droit international humanitaire qui interdit à la puissance occupante de procéder au transfert de civils dans le territoire qu'elle occupe, conformément à la quatrième Convention de Genève et du Protocole additionnel I (article 85). Un tel acte constitue en outre un crime de guerre au titre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1988 (A/CONF.183/9, art. 8, par. 2 b) viii)). Cet interdit strict a pour but d'éviter qu'un occupant ne modifie la démographie d'un territoire pour en revendiquer la souveraineté et, en même temps, pour empêcher la population protégée de jouir de son droit à l'autodétermination⁴⁴.

31. En ce qui concerne en particulier l'occupation par Israël, en juin 1967, des territoires arabes, y compris le territoire palestinien, le Conseil de sécurité a entériné, dans sa résolution 242 de novembre (1967), le principe de « l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre ». Il a depuis lors réaffirmé ce principe à au moins sept reprises concernant les annexions par Israël du territoire arabe⁴⁵. C'est également en ce sens que se prononce de longue date l'Assemblée générale⁴⁶. La Cour internationale de Justice a jugé que l'« illicéité de toute acquisition de territoire résultant de la menace ou de l'emploi de la force » ressortissait désormais au droit international coutumier⁴⁷. La proscription absolue de toute acquisition de territoire par la force ne fait aucune distinction entre les

⁴³ Malcolm N. Shaw, *International Law*, 8^e éd., (Cambridge, Cambridge University Press, 2017) (« Il est toutefois clair aujourd'hui que l'acquisition d'un territoire par la seule force est illégale au regard du droit international »); et Antonio Cassese, *International Law*, 2^e éd. (Oxford, Oxford University Press, 2005) (« ...la conquête, même suivie d'une occupation de fait et de l'exercice de l'autorité sur le territoire, ne vaut pas transmission du droit de souveraineté. »).

⁴⁴ Rapport à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/Sub.2/1993/17), par. 17, (« Certains transferts de populations ont pour but ou pour effet de modifier la composition démographique d'un territoire en fonction d'objectifs politiques ou d'une idéologie dominante, surtout si cette politique ou cette idéologie affirment la dominance de tel ou tel groupe sur un autre. »).

⁴⁵ Voir résolutions du Conseil de sécurité 2334 (2016), 497 (1981), 478 (1980), 476 (1980), 298 (1971), 267 (1969) et 252 (1968).

⁴⁶ Voir, de manière générale, la résolution 71/23 de l'Assemblée générale.

⁴⁷ Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif.

territoires occupés lors d'une guerre en légitime défense ou lors d'une guerre d'agression; l'annexion est interdite dans toutes les circonstances⁴⁸.

b) L'occupation belligérante est de nature provisoire; elle ne saurait s'étendre de manière permanente ou indéfinie. L'occupant est tenu de chercher à mettre fin à l'occupation et à remettre le territoire au dépositaire de sa souveraineté qu'il est raisonnablement possible de le faire.

32. L'occupation belligérante est par nature un état de fait provisoire et exceptionnel, dans lequel la puissance occupante assume *de facto* l'administration du territoire jusqu'à ce que les circonstances permettent de le remettre au dépositaire de sa souveraineté⁴⁹, à savoir son peuple. En raison de l'interdiction absolue d'acquérir un territoire par la force, il est défendu à la puissance occupante d'exercer son autorité sur le territoire de manière permanente ou même indéfinie, ou de tenter de le faire⁵⁰. Comme le note Aeyal Gross, c'est la notion de durée, outre les principes d'autodétermination et de non-acquisition de territoire par la force, qui distingue l'occupation de la conquête, distinction qui s'émousserait si l'on voulait donner à l'occupation un caractère indéfini⁵¹.

33. Le droit de l'occupation ne conditionne la licéité de l'occupation à aucune durée spécifique. Il découle toutefois de la règle générale selon laquelle l'occupation est une forme de domination étrangère faisant provisoirement exception aux principes d'autodétermination et de souveraineté que la puissance occupante est tenue de remettre le territoire à la puissance souveraine dans un délai aussi raisonnable et bref que possible⁵², sous réserve uniquement des éléments suivants: a) la sûreté et la sécurité publiques du territoire; b) l'instauration ou la restauration des institutions publiques et la bonne marche de l'économie et c) la sécurité de l'armée d'occupation. La puissance occupante, étant tenue d'œuvrer de bonne foi à la réalisation de ces objectifs dans le respect des principes du droit de l'occupation, ne serait pas légitimement fondée à demeurer sur le territoire occupé une fois les conditions réunies pour que le territoire soit intégralement remis à la puissance souveraine⁵³. En effet, plus l'occupation dure, plus la puissance occupante est sommée de justifier la prolongation de sa présence.

c) Pendant la durée de l'occupation, l'occupant belligérant agit dans l'intérêt de la population sous occupation.

34. La puissance occupante doit pendant toute la durée de l'occupation gouverner dans l'intérêt de la population sous occupation, sous réserve uniquement des

⁴⁸ Sharon Korman, *The Right of Conquest : The Acquisition of Territory by Force in International Law and Practice* (Oxford, Clarendon Press, 1996) (De nombreux avis s'accordent à tenir pour illicite l'incorporation par Israël de Jérusalem-Est, au motif que l'acquisition de territoires par la guerre, qu'il s'agisse d'une guerre de défense ou d'agression, est inadmissible...).

⁴⁹ Jean S. Pictet, dir. publ., *Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre : Commentaire* (Genève, CICR, 1958) (« L'occupation de guerre, [...], est un état de fait essentiellement provisoire, qui n'enlève à la Puissance occupée ni sa qualité d'État, ni sa souveraineté; elle entrave seulement l'exercice de ses droits. »).

⁵⁰ Ben-Naftali Gross et Michaeli « Illegal occupation » (« L'occupation est provisoire. Elle ne saurait s'étendre de manière permanente ou indéfinie. »).

⁵¹ Gross, *The Writing on the Wall*.

⁵² Dans sa résolution 1483 (2003) concernant l'occupation de l'Iraq en 2003, le Conseil de sécurité a pris acte du fait que les puissances occupantes s'étaient engagées à rendre aux Iraquiens le contrôle de leur pays « le plus tôt possible ».

⁵³ Ben-Naftali, Gross and Michaeli, « Illegal occupation » (« La nature provisoire de l'occupation, par opposition à une durée indéfinie, est donc l'élément le plus déterminant du régime réglementaire de l'occupation, puisque c'est d'elle que dépend le sens et l'effet, en fait comme en droit, des libertés et du droit à l'autodétermination. »).

conditions de sécurité légitimes de l'autorité militaire occupante. Ce principe a été comparé à une relation de tutelle ou de fiducie en droit interne ou international, relation dans laquelle l'autorité dominante est tenue d'agir en tenant compte avant toute chose des intérêts de la personne ou entité protégée⁵⁴. Ce principe interdit donc à l'autorité en place d'exercer sa tutelle à son propre avantage ou à des fins d'accaparement, et va de pair avec la stricte obligation, de la part de la puissante occupante, de respecter dans toute la mesure possible les droits fondamentaux de la population sous occupation.

35. Le principe du respect de l'intérêt supérieur de la population est inscrit dans les normes sous-jacentes du droit de l'occupation, en particulier dans les dispositions du Règlement de La Haye et de la quatrième Convention de Genève, qui garantissent les droits des personnes protégées et réglementent strictement les actes de la puissance occupante. Ce constat va de pair avec l'évolution dudit droit, qui était principalement axé sur les droits des États et des élites politiques, mais qui, sous sa forme contemporaine, en est venu à s'intéresser davantage à la protection des populations sous occupation⁵⁵. L'article 43 du Règlement de La Haye fait obligation à la puissance occupante « de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays ». La quatrième Convention de Genève a élargi ces prescriptions en imposant sur de nombreux plans à la puissance occupante un devoir de protection, notamment celui de protéger les enfants, de maintenir les hôpitaux, de préserver les ressources naturelles et de fournir des médicaments et des vivres. Elle interdit également à l'occupant les peines collectives, le pillage, les sévices corporels ainsi que les transferts forcés, en masse ou individuels, et les déportations⁵⁶. Ces protections et interdictions, prises conjointement avec le droit international des droits de l'homme, montrent bien que le respect de l'intérêt supérieur de la population est un principe primordial et que les responsabilités de la puissance occupante relèvent d'un rapport de tutelle.

d) L'occupant belligérant doit administrer de bonne foi le territoire occupé, dans le plein respect de ses devoirs et obligations découlant du droit international et de sa qualité de Membre de l'Organisation des Nations Unies.

36. La bonne foi est un principe fondamental de l'ordre juridique international et fait partie intégrante de presque tout rapport juridique en droit international moderne⁵⁷. Cette « règle d'or de l'interprétation des traités », comme elle a parfois été décrite, domine et sous-tend l'ensemble du processus d'interprétation⁵⁸. Elle suppose que l'État s'acquitte de ses devoirs et obligations de manière honnête, loyale, raisonnable, diligente et équitable, dans le souci de respecter l'objet sous-jacent de sa responsabilité juridique, y compris celle contractée au titre d'un accord

⁵⁴ Gross, *The Writing on the Wall*.

⁵⁵ E. Benvenisti, *The International Law of Occupation* (Lorsque le Conseil de sécurité a jugé que la situation de l'Iraq en 2003 ressortissait au droit de l'occupation, il a dû adapter un droit fondé à l'origine sur la souveraineté du monarque et la protection de ses possessions en temps de guerre en vertu du droit international, pour y intégrer une nouvelle doctrine – le droit international *humanitaire* – fondée au contraire sur la souveraineté du peuple et la protection de ses droits fondamentaux.).

⁵⁶ On trouvera dans Gross, *The Writing on the Wal*, un résumé des droits et interdictions prévus dans la quatrième Convention de Genève.

⁵⁷ Andreas R. Ziegler et Jorun Baumgartner, « Good faith as a general principle of (international) law », dans Andrew D. Mitchell, M. Sornarajah et Tania Voo (dir. publ.), *Good Faith and International Economic Law* (Oxford, Oxford University Press, 2015).

⁵⁸ Eirik Bjorge, *The Evolutionary Interpretation of Treaties*, (Oxford, Oxford University Press, 2014).

ou traité⁵⁹. Ce principe interdit aux États de prendre part à tout acte contraire au but et à l'objet de l'obligation, ou de commettre tout abus de droit masquant un acte illicite ou le manquement à une obligation⁶⁰.

37. Le devoir d'agir de bonne foi est inscrit dans une bonne partie des textes fondateurs du droit international, notamment la Charte (art. 2, par. 2), la Convention de Vienne sur le droit des traités et la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États. Ainsi, dans l'affaire des essais nucléaires, en 1974, la Cour internationale de Justice a reconnu la primauté de la bonne foi en droit international en estimant que « l'un des principes de base qui présid[ai]ent à la création et à l'exécution d'obligations juridiques, quelle qu'en soit la source, [était] celui de la bonne foi ».⁶¹

38. Ainsi, le droit international fait obligation à l'occupant belligérant de gouverner de bonne foi le territoire qu'il occupe. Cette bonne foi peut être appréciée en fonction du respect par la puissance occupante des trois principes essentiels régissant l'occupation, tels qu'énoncés ci-dessus : a) non-annexion du territoire occupé; b) exercice de l'autorité à titre provisoire uniquement; c) gouvernance dans l'intérêt des personnes protégées. Par ailleurs, un occupant belligérant qui gouverne de bonne foi doit également : d) se conformer à toute orientation spécifique de l'Organisation des Nations Unies ou autre autorité compétente en ce qui concerne l'occupation⁶² et e) respecter les préceptes du droit international, y compris du droit humanitaire et du droit des droits de l'homme, régissant l'occupation.

C. Applicabilité de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la Namibie (Sud-Ouest africain)⁶³

39. En juin 1971, la Cour internationale de Justice a rendu un avis consultatif sur requête du Conseil de sécurité au sujet des conséquences juridiques de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie. La Cour a estimé que l'administration sud-africaine du territoire namibien sous mandat avait été assurée de manière contraire à plusieurs obligations fondamentales au titre du droit international, que l'Organisation des Nations Unies avait bien mis fin audit mandat et que la présence continue de l'Afrique du Sud sur ce territoire était donc illégale. L'avis consultatif de la Cour sur les conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie contient un certain nombre de précédents qui

⁵⁹ Markus Kotzur, « I Good faith (bona fide), dans Rüdiger Wolfrum (dir. publ.) *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2009).

⁶⁰ Steven Reinhold, « I Good faith in international law », *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, vol.2, (2013).

⁶¹ *Essais nucléaires (Australie c. France)*, arrêt, CIJ, Recueil 1974, p. 253, par. 46.

⁶² L'Article 25 de la Charte des Nations Unies dispose que « les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

⁶³ 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, CIJ, Recueil 1971, p. 16. Le rapporteur spécial est intellectuellement redevable dans son interprétation de la décision sur la Namibie aux ouvrages suivants : John Dugard, « A tale of two sacred trusts : Namibia and Palestine », dans Tiyanjana Maluwa (dir. publ.), *Law, Politics and Rights : Essays in Memory of Kader Asmal*, (Leyde, Pays-Bas, Martinus Nijhoff Publishers, 2014); Norman Finkelstein, *Gaza : An Inquest into its Martyrdom* (Oakland, University of California Press, 2018) (à paraître); et Stephanie Koury, « I Legal strategies at the United Nations : a comparative look at Namibia, Western Sahara and Palestine », dans Susan Akram et collaborateurs (dir. publ.), *International Law and the Israeli-Palestinian Conflict : A Rights-Based Approach to Middle East Peace*, (Abingdon, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Routledge, 2011).

corroboient les quatre critères de licéité proposés et l'analyse de la licéité du rôle continu d'Israël en tant qu'occupant.

40. Après la Première Guerre mondiale, la Société des Nations avait investi l'Afrique du Sud d'un mandat sur le Sud-Ouest africain sous le régime de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. Au titre du paragraphe 1 de l'article 22, l'Afrique du Sud était chargée, au nom d'une « mission sacrée de civilisation », d'administrer le territoire jusqu'à ce que celui-ci soit prêt à l'indépendance. En tant que mandataire, l'Afrique du Sud était tenue d'administrer le Sud-Ouest africain dans l'intérêt du territoire et de sa population. Le mandataire devait rendre compte de son administration devant la Société des Nations.

41. Après la Seconde Guerre mondiale, l'Organisation des Nations Unies a repris la responsabilité du régime de mandats, rebaptisé régime international de tutelle. L'Afrique du Sud a refusé de placer le Sud-Ouest africain sous la tutelle de l'Organisation des Nations Unies et y a procédé à une forme d'apartheid ainsi qu'à l'annexion de fait du territoire. En 1966, l'Assemblée générale a révoqué le mandat de l'Afrique du Sud sur le Sud-Ouest africain et déclaré que l'Afrique du Sud n'avait aucun autre droit d'administrer le territoire⁶⁴. En janvier 1970, le Conseil de sécurité a déclaré « illégale » la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie et a jugé que l'« attitude de défi » de l'Afrique du Sud envers les décisions du Conseil « sap[ait] l'autorité de l'Organisation des Nations Unies »⁶⁵. En juillet 1970, le Conseil de sécurité a demandé à la Cour internationale de Justice un avis consultatif⁶⁶.

42. L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la Namibie est un précédent solide et pertinent concernant l'occupation continue par Israël du territoire palestinien. Alors que la Namibie était un territoire sous mandat dans le cadre du régime international de tutelle, régi par l'article 22 du Pacte, dans le cas du territoire palestinien, l'administration relève du droit de l'occupation; il n'en demeure pas moins que ces deux situations sont voisines. L'Afrique du Sud (en tant que puissance mandataire) et Israël (en tant que puissance occupante) sont deux exemples clairs de domination étrangère; dans les deux cas, la puissance administrante est garante du droit des personnes protégées à l'autodétermination et, aujourd'hui comme alors, l'annexion est strictement interdite, les puissances sont tenues de gouverner dans l'intérêt des personnes protégées et de s'abstenir de toute pratique favorisant au contraire leur propre intérêt, et la communauté internationale est chargée de surveiller étroitement la domination étrangère et d'œuvrer à l'extinction du mandat.

43. Dans son avis consultatif, la Cour internationale de Justice a abouti aux sept conclusions et principes juridiques exposés ci-après au sujet du territoire sous mandat de la Namibie. Le Rapporteur spécial estime que ces conclusions et principes sont directement applicables à l'appréciation de la licéité dans le temps de l'occupation par Israël.

a) L'annexion est interdite; le mandataire se voit confier une tutelle qu'il est tenu d'exercer au profit des populations du territoire, celles-ci étant appelées, à l'issue du mandat, à exercer leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance⁶⁷.

⁶⁴ Voir la résolution 2145 (XXI) du Conseil de sécurité.

⁶⁵ Voir la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité.

⁶⁶ Voir la résolution 284 (1970) du Conseil de sécurité.

⁶⁷ Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, avis consultatif, par. 45 à 47, 50, 53 et 83.

b) **Toutes les puissances mandataires doivent se conformer de bonne foi à leurs obligations. Tout manquement aux obligations fondamentales du mandat signifierait un manquement à l'obligation de bonne foi**⁶⁸.

c) **Les garanties strictes imposées par la communauté internationale au mandataire visent à éviter que les territoires sous mandat ne deviennent « l'objet de cessions déguisées ».** Le mandataire ne peut invoquer aucun des droits dont il est le dépositaire pour motiver un retard ou un ajournement de l'établissement d'un rapport de tutelle. De même, la puissance mandataire ne saurait se prévaloir d'une occupation prolongée pour revendiquer l'annexion de tout ou partie du territoire sous mandat⁶⁹.

d) **Le droit international n'est pas statique mais évolutif et son interprétation doit tenir compte de l'évolution que le droit a connue dans le cadre de la Charte des Nations Unies et du droit international coutumier.** Dès lors qu'un droit fait partie des principes juridiques généraux, il peut être présumé faire partie intégrante de tout traité ou accord⁷⁰.

e) **La violation délibérée et persistante de ses obligations par une partie détruit l'objet même et le but du rapport établi ou du pouvoir qui lui était confié, et la partie ne saurait revendiquer les droits qu'elle prétend tirer de ce rapport**⁷¹.

f) **La violation par un mandataire de ses obligations fondamentales au titre du droit international peuvent frapper d'illégalité le maintien de sa présence sur le territoire sous mandat.** Il convient de mettre fin à toute situation illicite, et les États Membres, qui ont l'obligation de reconnaître l'illégalité et le défaut de validité de la situation, ont à cet égard un devoir de non-reconnaissance⁷².

g) **Le constat d'une violation fondamentale, par une puissance mandataire, de ses obligations internationales, de la révocation de son mandat et de l'illégalité de son maintien sur le territoire sous mandat est sans incidence sur l'application des garanties juridiques protégeant la population sous mandat.** Le mandataire demeure donc responsable de toute violation de ses obligations internationales et assujetti au devoir de protéger les droits de la population sous mandat.⁷³

44. L'avis consultatif de 1971 sur la Namibie conserve toujours sa pertinence et sa force de raisonnement. En 2004, la Cour internationale de Justice, dans son avis consultatif sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, s'est appuyé sur l'avis rendu au sujet de la Namibie pour conclure à l'applicabilité du droit à l'autodétermination aux territoires non autonomes, y compris au Territoire palestinien occupé⁷⁴. Le rapprochement entre ces deux situations similaires – une puissance étrangère qui, sous couvert d'un régime de supervision international, s'assure un contrôle permanent dans le cadre d'un rapport de tutelle – suppose que les principes juridiques applicables au maintien illégal d'un mandat par son mandataire valent aussi, *mutatis mutandis*, pour la question de savoir si le maintien d'une occupation par la puissance occupante est devenu illégal.

⁶⁸ Ibid, par. 53, 84, 90, 115, 116 et 128.

⁶⁹ Ibid, par. 54, 55, 66, 82 et 83.

⁷⁰ Ibid, par. 52, 53, 96, 98, 100 et 133.

⁷¹ Ibid, par. 84, 91, 95, 96, 98, 100 et 102.

⁷² Ibid, par. 108, 109, 111, 115, 117, 122 et 123.

⁷³ Ibid., par. 118 et 125.

⁷⁴ Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif, par. 88.

D. Application des critères de licéité à l'occupation israélienne

L'interdiction de l'annexion

45. L'annexion officielle par Israël de Jérusalem-Est en 1967 et 1980 et son annexion de facto de parties importantes de la Cisjordanie sont destinées à consolider ses revendications de souveraineté. Cela constitue une violation flagrante de l'interdiction absolue de l'annexion et des obligations d'Israël en vertu du droit international.

46. Après s'être emparé des territoires palestiniens (la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et Gaza) durant la guerre de juin 1967, Israël a annexé Jérusalem-Est et certaines parties de la Cisjordanie à la fin de juin 1967 par décision du Gouvernement. En juillet 1967, l'Assemblée générale a unanimement dénoncé l'annexion et appelé Israël à rapporter les mesures tendant à modifier le statut de Jérusalem⁷⁵. Par la suite, en juillet 1980, la Knesset a adopté la Loi fondamentale sur Jérusalem, proclamant Jérusalem capitale « entière et réunifiée » d'Israël. En août 1980, le Conseil de sécurité a « censuré dans les termes les plus énergiques » l'adoption par Israël de la Loi fondamentale, et affirmé que la loi constituait une violation du droit international, et que l'annexion israélienne était « nulle et non avenue » et devait « être rapportée immédiatement »⁷⁶. Israël ne respecte toujours pas l'ensemble des résolutions de l'ONU sur la question de Jérusalem. Quelque 210 000 colons israéliens vivent actuellement à Jérusalem-Est occupée qu'Israël a déclaré n'avoir aucune intention de quitter⁷⁷.

47. En dehors de Jérusalem, Israël s'emploie activement à établir l'annexion de facto de certaines parties de la Cisjordanie occupée. La Cour internationale de Justice, dans son avis consultatif de 2004 concernant l'édification du mur, a averti que la réalité du mur et le régime de colonisation créaient sur le terrain un « fait accompli » et une annexion de facto⁷⁸. L'Association for Civil Rights in Israel a qualifié le régime en Cisjordanie d'« occupation-annexion »⁷⁹. M. Omar Dajani a fait observer que, vu l'interdiction absolue du principe de l'annexion inscrite dans le droit international, les États annexants sont incités à occulter la réalité de l'annexion⁸⁰. En Cisjordanie, Israël exerce un contrôle total de la zone C (qui représente 60 % de la Cisjordanie), où 400 000 colons sont établis dans quelque 225 colonies. Ces colons vivent conformément à la loi israélienne dans des colonies peuplées uniquement d'israéliens, conduisent sur un système routier destiné uniquement aux israéliens, et bénéficient largement des énormes sommes d'argent public dépensées par Israël pour consolider, défendre et étendre les colonies. Peu de ces avantages bénéficient aux Palestiniens de la zone C, si ce n'est indirectement. Seul 1 % de la zone C est attribué aux Palestiniens, bien qu'ils soient quelque

⁷⁵ Voir les résolutions 2253 (ES-V) et 2254 (ES-V) de l'Assemblée générale.

⁷⁶ Voir la résolution 478 (1980) du Conseil de sécurité. Voir également la résolution 476 (1980) du Conseil.

⁷⁷ Le Premier Ministre israélien, Benjamin Nétanyahou en 2015 : « il y a quarante-huit ans, la division de Jérusalem a pris fin et nous sommes revenus à l'unité [...] Nous maintiendrons Jérusalem unie sous autorité israélienne ». Consultable à l'adresse www.cnn.com/2015/05/17/middleeast/israel-netanyahu-united-jerusalem/.

⁷⁸ Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le Territoire palestinien occupé, avis consultatif, par. 121.

⁷⁹ Association for Civil Rights in Israel, « 49 years of control without rights : human rights of the Palestinians in the West Bank and East Jerusalem—what has changed? », consultable à l'adresse www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2016/06/49years2016-en.pdf.

⁸⁰ Omar M. Dajani, « Israel's creeping annexation », *American Journal of International Law Unbound*, vol. 111 (2017).

300 000 à y vivre⁸¹. Quel pays investirait aussi lourdement pendant tant d'années pour créer autant de réalités immuables dans un territoire occupé s'il n'avait l'intention d'y demeurer en permanence⁸² ?

Les occupations doivent être temporaires et non permanentes ou de durée indéfinie

48. L'occupation israélienne dure depuis maintenant cinquante ans. La durée de cette occupation est sans précédent ni parallèle dans le monde d'aujourd'hui⁸³. M. Adam Roberts a déclaré qu'une occupation devenait prolongée si elle durait plus de cinq ans et présentait de grandes ressemblances avec la situation en temps de paix, en période d'hostilités réduites⁸⁴. Les occupations du monde moderne qui ont largement respecté les stricts principes applicables en ce qui concerne la durée, la non-annexion, la tutelle et la bonne foi n'ont pas dépassé 10 ans, y compris l'occupation américaine du Japon, l'occupation de l'Allemagne de l'Ouest par les Alliés et l'occupation de l'Iraq par la coalition dirigée par les États-Unis d'Amérique⁸⁵.

49. Si l'on part du principe que plus l'occupation est longue, plus la puissance occupante doit justifier la situation, l'on peut conclure qu'Israël n'a aucune raison convaincante, après 50 années, de maintenir cette occupation. Le pays a signé avec l'Égypte (1981) et la Jordanie (1994) des traités de paix qui ont résisté à l'épreuve du temps, et l'absence d'accords de paix avec ses deux autres voisins (la République arabe syrienne et le Liban), ne peut être invoquée pour justifier son occupation continue du territoire palestinien. Contrairement aux déclarations répétées de nombreux dirigeants israéliens, l'Autorité palestinienne est acceptée par la communauté internationale comme partenaire de négociations légitimes en faveur de la paix. Le principal moteur de la poursuite de l'occupation israélienne, qui est l'entreprise de colonisation, loin de renforcer la sécurité d'Israël, l'affaiblit⁸⁶. M. Gershon Shafir a écrit : Israël utilise ici une logique circulaire, en invoquant le caractère temporaire de l'occupation pour modifier durablement la situation au motif que sa sécurité serait exposée à de grands risques, dont beaucoup sont en fait le résultat de violations du droit de l'occupation⁸⁷.

50. La seule explication crédible de la poursuite de l'occupation israélienne et du renforcement du régime de colonisation est la volonté d'Israël d'ancrer ses revendications de souveraineté sur une partie ou la totalité du territoire palestinien, ambition coloniale par excellence. Depuis 1967, tous les gouvernements israéliens

⁸¹ Orhan Niksic, Nur Nasser Eddin et Massimiliano Cali *Area C and the Future of the Palestinian Economy* (Washington, Banque mondiale, 2014); et Diakonia International Humanitarian Law Resource Centre, « Planning to fail : the planning regime in Area C of the West Bank ».

⁸² Le Premier Ministre israélien Benjamin Nétanyahou en août 2017 : « Nous sommes ici pour y rester pour toujours. Les colonies sur les terres d'Israël ne seront plus démantelées. C'est notre terre ». Consultable à l'adresse www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-israel-netanyahu-settlements-20170828-story.html.

⁸³ Yoram Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation* (Cambridge, Cambridge University Press, 2009).

⁸⁴ Adam Roberts, « Prolonged military occupation : the Israeli-Occupied Territories since 1967 », *American Journal of International Law*, vol. 84, n° 1 (janvier 1990).

⁸⁵ Ces trois occupations sont parfois citées comme exemples d'occupations « transformatrices », ce qui soulève des questions juridiques distinctes qui ne sont pas traitées dans le présent rapport. Voir, de manière générale : Gregory H. Fox, « Transformative occupation and the unilateralist impulse », *International Review of the Red Cross*, vol. 94, n° 885 (printemps 2012).

⁸⁶ Conseil israélien de paix et de sécurité (juin 2012), cité dans Gershon Shafir, *A Half Century of Occupation : Israel, Palestine, and the World's Most Intractable Conflict* (Oakland, University of California Press, 2017) par. 98.

⁸⁷ Shafir, *A Half Century of Occupation*.

ont continué à développer les colonies, et l'importance des ressources financières, militaires et politiques allouées à cette entreprise dément toute intention de rendre l'occupation temporaire⁸⁸. Depuis 1967, le nombre de colons vivant dans les territoires occupés a toujours augmenté entre la prise de fonction et la cessation de fonction de chacun des gouvernements ayant assumé le pouvoir en Israël. (certes, lors de différents cycles de négociation de paix dans les années 1990 et 2000, des dirigeants israéliens ont proposé de se retirer d'une partie de la Cisjordanie, mais même dans les plus avancées de ces négociations, sous le gouvernement d'Ehud Olmert entre 2006 et 2008, Israël a insisté dans tous les accord finals pour conserver un grand nombre de ses colonies à Jérusalem-Est et en Cisjordanie⁸⁹). Le Gouvernement israélien actuel est fermement résolu à approfondir les activités de colonisation⁹⁰. M. Shafir fait observer que l'aspect temporaire reste un subterfuge israélien pour créer des réalités de terrain permanentes. En effet Israël peut mettre à profit le caractère apparemment indéterminé de la fin de l'occupation pour créer une situation temporaire « permanente » qui empêche intentionnellement les Palestiniens d'exercer véritablement leur droit à l'autodétermination et à l'indépendance⁹¹.

51. L'occupation israélienne a depuis longtemps outrepassé le principe du droit international concernant le caractère temporaire d'une occupation. Israël n'a pas agi conformément à l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme à l'occupation dans un délai aussi raisonnable et rapide que possible. Loin de là. Que l'on dise de l'occupation qu'elle est permanente ou de durée indéfinie, l'absence de justification convaincante expliquant cette durée exceptionnelle fait qu'Israël, en tant que puissance occupante, viole le droit international.

Le principe de l'intérêt supérieur/de la confiance

52. En vertu du droit international, Israël doit administrer le territoire palestinien occupé dans l'intérêt supérieur du peuple palestinien, à savoir le peuple protégé sous occupation, et doit nécessairement justifier ses préoccupations en matière de sécurité. Il lui est interdit d'administrer le territoire occupé de manière acquisitive ou intéressée. Ignorant ces exigences, Israël a agi dans son propre intérêt expansionniste, en négligeant la plupart des responsabilités incombant à un belligérant occupant.

53. Les répercussions sociales et économiques de l'occupation sur les Palestiniens vivant dans le territoire occupé, qui avaient toujours été dommageables, sont devenues de plus en plus désastreuses au cours des dernières années. D'après des rapports récents de la Banque mondiale⁹² et de l'Organisation des Nations Unies⁹³, l'entreprise d'expansion des colonies israéliennes et le dispositif d'appui à l'occupation ont aggravé les conditions économiques et les conditions de vie de la

⁸⁸ Idith Zertal et Akiva Eldar, *Lords of the Land : the War Over Israel's Settlements in the Occupied Territories, 1967-2007* (New York, Nation Books, 2007).

⁸⁹ Dajani, « Israel's creeping annexation ».

⁹⁰ Samantha Power, Représentante permanente des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies, « Intervention après l'abstention des États-Unis concernant le vote contre l'implantation de colonies », New York, 23 décembre 2016 : « le Premier Ministre israélien a récemment dit que son gouvernement était plus attaché aux colonies qu'aucun autre gouvernement de l'histoire d'Israël ». Consultable à l'adresse www.timesofisrael.com/full-text-of-us-envoy-samantha-powers-speech-after-abstention-on-anti-settlement-vote/.

⁹¹ Shafir, *A Half Century of Occupation*.

⁹² Banque mondiale, « West Bank and Gaza : Area C and the future of the Palestinian economy » rapport n° AUS2922 (2013).

⁹³ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, territoire palestinien occupé – « Fragmented lives : humanitarian overview 2106 » (2017).

population, déjà distinctes et nettement inférieures à celles des Israéliens, imposées aux Palestiniens en Cisjordanie. Les Palestiniens sont soumis à un système juridique arbitraire et sévère, très différent de celui dont bénéficient les colons israéliens⁹⁴. La plus grande partie de la Cisjordanie est interdite aux Palestiniens, et ceux-ci font régulièrement l'objet de restrictions importantes à leur liberté de circulation en raison de bouclages, de barrages routiers et de l'obligation de posséder une autorisation de déplacement, au demeurant difficile à obtenir⁹⁵.

54. Les colons israéliens bénéficient d'un accès aux ressources naturelles du territoire occupé, en particulier à l'eau, de manière disproportionnée⁹⁶. De même, le système de planification administré par la puissance occupante en matière de logement et de développement commercial dans l'ensemble de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, est profondément discriminatoire et favorise la construction de colonies, tout en créant de gros problèmes aux Palestiniens⁹⁷, comme en témoignent notamment la poursuite des confiscations de terres⁹⁸, la démolition de maisons et les refus de permis de construire⁹⁹. Israël emploie des pratiques qui peuvent dans certains cas être qualifiées de transfert forcé de Palestiniens, en particulier ceux vivant dans les zones rurales, afin de confisquer des terres pour y implanter des colonies, des zones militaires pour l'entraînement aux armes et d'autres utilisations servant exclusivement les intérêts de la puissance occupante et qui n'ont que peu ou pas de lien avec ses besoins légitimes en matière de sécurité¹⁰⁰.

55. Pour ce qui est de Jérusalem-Est, l'occupation l'a de plus en plus détachée de ses liens traditionnels nationaux d'ordre économique, culturel et familial avec la Cisjordanie, en raison du mur, de son encerclement croissant par des colonies et les points de contrôle qui y sont associés et du régime de permis discriminatoire. Elle est négligée par la municipalité en termes de services et d'infrastructures¹⁰¹, l'occupation a épuisé son économie, et les Palestiniens ne disposent que d'une faible superficie pour construire leurs logements¹⁰².

56. Dans la bande de Gaza, Israël a mis fin à sa présence officielle en 2005, mais conserve ses responsabilités en tant que puissance occupante du fait de son contrôle effectif sur les frontières terrestres et maritimes de ce territoire et sur son espace aérien. Tamir Pardo, ancien chef du Mossad, a récemment déclaré qu'Israël était responsable de la situation humanitaire dans la bande de Gaza, et que c'était là que

⁹⁴ Limor Yehuda et collaborateurs, « One rule, two legal systems : Israel's regime of laws in the West Bank » (Association for Civil Rights in Israel, 2014).

⁹⁵ Voir Human Rights Watch, *World Report 2017 : Events of 2016*. Consultable à l'adresse www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/israel/palestine.

⁹⁶ Amnesty International, « Troubled waters – Palestinians denied fair access to water » (Londres, 2009).

⁹⁷ Human Rights Watch, « Separate and unequal : Israel's discriminatory treatment of Palestinians in the Occupied Palestinian Territories » (19 décembre 2010). Consultable à l'adresse www.hrw.org/report/2010/12/19/separate-and-unequal/israels-discriminatory-treatment-palestinians-occupied.

⁹⁸ Adam Aloni, *Expel and Exploit : The Israeli Practice of Taking Over Rural Palestinian Land* (B'Tselem, 2016).

⁹⁹ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Fragmented Lives ».

¹⁰⁰ Simon Reynolds, *Coercive Environments : Israel's Forcible Transfer of Palestinians in the Occupied Territory* (Badil Resource Centre for Palestinian Residency and Refugee Rights, 2017).

¹⁰¹ Association for Civil Rights in Israel, *East Jerusalem, facts and figures*, 2017, 21 mai 2017. Consultable à l'adresse <http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2017/05/Facts-and-Figures-2017-1.pdf>.

¹⁰² Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *L'économie palestinienne de Jérusalem-Est : face à l'annexion, à l'isolement et au risque de désintégration*, document UNCTAD/GDS/APP/2012/1.

se posait le plus grand problème dans le monde d'aujourd'hui¹⁰³. Depuis 2007, Israël maintient un blocus étouffant sur l'économie et les voyages, qui a renvoyé la bande de Gaza à l'ère de l'obscurantisme. Plus de 60 % de la population de Gaza est tributaire de l'aide humanitaire, n'est pas en mesure d'obtenir plus d'un tiers de l'électricité dont elle a besoin, ses sources d'eau potable seront bientôt épuisées et, situation pratiquement unique au monde, son produit intérieur brut est inférieur à ce qu'il était en 2006¹⁰⁴.

57. Toutes ces restrictions dans la vie civile et commerciale des Palestiniens ont disloqué l'espace économique, d'où une économie fortement dépendante et étranglée, une paupérisation croissante, des pressions et humiliations quotidiennes, et un recul de l'espoir d'un réel retournement de situation dans un avenir prévisible¹⁰⁵.

58. Comme il ressort à l'évidence, Israël, puissance occupante a administré le territoire palestinien comme une colonie interne, s'attachant avec détermination à exploiter ses terres et ressources pour son propre bénéfice, tout en restant profondément indifférent, dans le meilleur des cas, aux droits et à l'intérêt supérieur des personnes protégées¹⁰⁶. Israël enfreint donc son obligation d'administrer l'occupation comme un mandataire pour le bien-être des personnes protégées sous occupation.

Bonne foi

59. Pour qu'une puissance occupante administre un territoire occupé en toute bonne foi, elle doit non seulement respecter les trois principes énoncés ci-dessus, mais également se conformer pleinement aux orientations spécifiques de l'Organisation des Nations Unies ou d'autres autorités compétentes concernant l'occupation. Elle doit en outre respecter les préceptes du droit international, y compris du droit humanitaire et du droit des droits de l'homme, qui s'appliquent à une occupation.

60. Depuis 1967, le Conseil de sécurité a adopté, dans un langage clair et direct, plus de 40 résolutions concernant l'occupation du Territoire palestinien par Israël. S'agissant des colonies, le Conseil a déclaré à diverses reprises que ces dernières n'avaient aucune validité légale, qu'elles devaient être démantelées, qu'elles constituaient une violation flagrante du droit international, que les activités de peuplement devaient être arrêtées immédiatement et complètement, et qu'elles mettaient gravement en péril la viabilité de la solution des deux États¹⁰⁷. De même, le Conseil a affirmé, en se référant expressément à l'occupation israélienne, que

¹⁰³ Gili Cohen, « Ex-Mossad chief says occupation is Israel's only existential threat », *Haaretz*, 22 mars 2017. Consultable à l'adresse www.haaretz.com/israel-news/1.778650.

¹⁰⁴ Équipe de pays des Nations Unies dans le Territoire palestinien occupé. « Gaza ten years later », juillet 2017. Consultable à l'adresse https://unsco.unmissions.org/sites/default/files/gaza_10_years_later_-_11_july_2017.pdf.

¹⁰⁵ CNUCED, « Rapport sur l'assistance de la CNUCED au peuple palestinien : évolution de l'économie du Territoire palestinien occupé », document UNCTAD/APP/2016/1. Dans ce rapport, la CNUCED estime que l'économie palestinienne aurait à ce jour doublé de volume s'il n'y avait pas eu l'occupation israélienne.

¹⁰⁶ D. Kretzmer, *The Occupation of Justice : The Supreme Court of Israel and the Occupied Palestinian Territories* (Albany, State University of New York Press, 2002) (« Sur le plan politique, le Gouvernement fait référence aux Territoires occupés comme s'il s'agissait de colonies, avec tout ce que cela implique : l'exploitation de leurs ressources et marchés dans l'intérêt de la mère patrie et de ses citoyens, et une nette distinction entre le statut des "autochtones" et celui des colons. »).

¹⁰⁷ Voir les résolutions du Conseil de sécurité 2334 (2016), 465 (1980), 452 (1979) et 446 (1979).

l'acquisition de territoires par la guerre ou par la force était inadmissible¹⁰⁸. Il a censuré « dans les termes les plus énergiques » l'annexion par Israël de Jérusalem-Est, déploré qu'Israël « persiste à modifier le caractère physique, la composition démographique [...] et le statut de la Ville sainte de Jérusalem », qualifié ces modifications de « violation flagrante » de la quatrième Convention de Genève, et déclaré que ces changements devaient être annulés¹⁰⁹. Il a affirmé à plusieurs reprises que la quatrième Convention de Genève s'appliquait au Territoire palestinien occupé et a appelé Israël à la respecter « scrupuleusement »¹¹⁰.

61. Face au refus persistant d'Israël d'accepter et d'appliquer l'une quelconque de ces résolutions, le Conseil de sécurité a vivement déploré « le refus continu d'Israël, puissance occupante, de se conformer aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale »¹¹¹. Immédiatement après l'adoption par le Conseil, en décembre 2016, de la résolution 2334 (2016), condamnant l'entreprise de colonisation et le fait qu'Israël n'appliquait pas la quatrième Convention de Genève, M. Nétanyahou a vivement critiqué la résolution, et annoncé qu'Israël ne s'y soumettrait pas¹¹². En octobre 2017, le Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient a informé le Conseil qu'Israël ne se conformait pas à ladite résolution et que, de fait, ses activités de colonisation se poursuivaient à un rythme soutenu¹¹³.

62. On considère qu'Israël a violé bon nombre des grands préceptes du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Son entreprise de colonisation a été qualifiée d'illégale par le Conseil de sécurité¹¹⁴. Les peines collectives, dont l'usage est interdit, ont été régulièrement employées par Israël, comme en témoignent la démolition de maisons appartenant à des familles palestiniennes de personnes soupçonnées de terrorisme ou d'atteintes à la sécurité, et le bouclage prolongé de communautés palestiniennes (qui a repris en 2014, après un moratoire qui durait depuis 2006)¹¹⁵. Les communautés bédouines de Cisjordanie et de Jérusalem-Est sont les dernières communautés palestiniennes exposées à un risque de transfert forcé fomenté par la puissance occupante¹¹⁶. Le droit à la liberté, et le droit qui en découle de ne pas être soumis à une arrestation arbitraire, est violé par les nombreuses détentions arbitraires, y compris administrative, et la révocation du droit de résidence de nombreux milliers de Palestiniens¹¹⁷. La liberté de circulation est entravée par un système complexe de contraintes administratives,

¹⁰⁸ Voir les résolutions du Conseil de sécurité 2334 (2016), 497 (1981), 478 (1980), 476 (1980), 298 (1971), 267 (1969), 252 (1968) et 242 (1967).

¹⁰⁹ Voir les résolutions du Conseil de sécurité 2334 (2016), 478 (1980) et 476 (1980).

¹¹⁰ Voir les résolutions du Conseil de sécurité 2334 (2016), 478 (1980), 476 (1980), 471 (1980), 465 (1980), 452 (1979) et 446 (1979).

¹¹¹ Voir les résolutions du Conseil de sécurité 478 (1980), 476 (1980) et 446 (1979).

¹¹² Isabel Kershner, « Netanyahu promises retribution for 'biased' U.N. resolution », *New York Times*, 24 décembre 2016. Consultable à l'adresse <https://www.nytimes.com/2016/12/24/world/middleeast/israel-benjamin-netanyahu-united-nations.html>

¹¹³ Nickolay Mladenov, Coordonnateur spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient, exposé sur la situation au Moyen-Orient présenté au Conseil de sécurité : rapport sur la résolution 2334 (2016) du Conseil, 25 septembre 2017. Consultable à l'adresse <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/nickolay-mladenov-special-coordinator-middle-east-peace-3>

¹¹⁴ Voir les résolutions du Conseil de sécurité 2334 (2016), 478 (1980), 476 (1980), 471 (1980), 465 (1980), 452 (1979) et 446 (1979).

¹¹⁵ Voir www.btselem.org/topic/punitive_demolitions.

¹¹⁶ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Demolition and seizure of service infrastructure in Palestinian communities in Area C exacerbates risk of forcible transfer », 11 octobre 2017. Consultable à l'adresse www.ochaopt.org/content/demolition-and-seizure-service-infrastructure-palestinian-communities-area-c-exacerbates.

¹¹⁷ Human Rights Watch, « Israel : 50 years of occupation abuses », 4 juin 2017. Consultable à l'adresse www.hrw.org/news/2017/06/04/israel-50-years-occupation-abuses.

bureaucratiques et physiques qui touche pratiquement tous les aspects de la vie quotidienne des Palestiniens¹¹⁸. Mais surtout, l'occupation persistante et irresponsable, qui traduit le refus de reconnaître l'intégrité territoriale, une véritable autonomie, une économie durable et une voie viable vers l'indépendance, sape et viole gravement le droit des Palestiniens à l'autodétermination, droit de base qui permet la réalisation de nombreux autres droits.

63. Qu'il s'agisse du respect des résolutions de l'Organisation des Nations Unies ou du respect de ses obligations en tant que puissance occupante dans le cadre du droit international, Israël n'a pas administré le territoire palestinien occupé de bonne foi. En tant qu'État Membre de l'ONU tenu à certaines obligations, Israël a défié à maintes reprises l'autorité de surveillance de la communauté internationale concernant l'occupation. En tant qu'occupant, Israël a délibérément manqué à bon nombre des grands préceptes du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme qui régissent une occupation.

IV. Conclusion

64. Le droit international est la promesse que les États se font mutuellement, et font à leur peuple, de respecter les droits, d'honorer les protections, de se conformer aux accords et obligations et de rechercher la paix et la justice. Il est tout à l'honneur de la communauté internationale d'avoir maintenu cette vision du droit international tout au long de sa supervision de l'occupation du territoire palestinien par Israël. Mais il n'est pas honorable, alors que l'occupation s'aggravait, que les intentions de l'occupant devenaient parfaitement claires et que celui-ci se montrait de plus en plus provocateur, que la communauté internationale, malgré les solides outils que lui donnaient le droit international et la diplomatie, ait rechigné à faire face à l'éclatement du territoire palestinien provoqué par Israël et à ses violations du droit de l'occupation. Le droit international, ainsi que les peuples de Palestine et d'Israël, ont tous souffert de cette situation.

65. Les États qui administrent un autre territoire sous supervision internationale, que ce soit comme occupant ou puissance mandataire, franchissent la ligne rouge de l'illégalité s'ils violent leurs obligations fondamentales en tant que dirigeants étrangers. Dans son avis consultatif sur la Namibie, la Cour internationale de Justice a confirmé cette conclusion. Le Rapporteur spécial affirme qu'Israël a franchi cette ligne dans son rôle d'occupant. Aujourd'hui, le défi que doit relever la communauté internationale consiste à évaluer cette analyse et, si elle est acceptée, à élaborer et appliquer les mesures diplomatiques et juridiques appropriées qui permettront, peu à peu, de mettre complètement et définitivement fin à l'occupation. Comme l'a écrit Amos Schocken, éditeur de *Ha'aretz*, au sujet des dirigeants de son propre pays, la pression internationale est précisément la force qui les pousse à faire ce qui est juste¹¹⁹.

66. La reconnaissance du fait que le rôle d'Israël en tant qu'occupant est désormais illégal servirait plusieurs objectifs importants. Premièrement, cela encouragerait les États Membres à prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher ou décourager les institutions, organisations et sociétés nationales relevant de leur juridiction de se livrer à des activités qui investissent dans

¹¹⁸ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Freedom of movement : human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem » (février 2016). Consultable à l'adresse www.ohchr.org/Documents/Countries/PS/SG_Report_FoM_Feb2016.pdf; (voir également en français le document A/HRC/31/44).

¹¹⁹ Amos Schocken, « Only international pressure will end Israeli apartheid », *Haaretz*, 22 janvier 2016. Consultable à l'adresse <https://www.haaretz.com/opinion/premium-1.698874>.

l'occupation ou la maintiennent. Deuxièmement, cela encouragerait les tribunaux nationaux et internationaux à appliquer les lois appropriées relevant de leur compétence, qui permettraient d'empêcher ou de décourager la coopération avec des entités qui investissent dans l'occupation ou la maintiennent. Troisièmement, cela inciterait la communauté internationale à revoir ses diverses formes de coopération avec la puissance occupante tant qu'elle continue d'administrer l'occupation de manière illégale. Quatrièmement, cela fournirait un précédent solide à la communauté internationale pour porter un jugement sur d'autres occupations de longue durée. Mais surtout, une telle décision confirmerait l'importance morale du respect de l'état de droit international dans l'aide aux peuples assiégés et vulnérables.

V. Recommandations

67. Le Rapporteur spécial demande au Gouvernement israélien de mettre un terme à l'occupation longue de cinquante ans des territoires palestiniens dans un délai aussi rapide que possible, sous supervision internationale.

68. Le Rapporteur spécial recommande à l'Assemblée générale :

a) De faire réaliser une étude des Nations Unies sur la licéité de la poursuite de l'occupation du territoire palestinien par Israël;

b) D'examiner s'il y aurait intérêt à demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur la question de la licéité de l'occupation;

c) D'envisager de faire réaliser une étude juridique sur les moyens par lesquels les États Membres peuvent et doivent s'acquitter de leurs obligations et devoirs pour assurer le respect du droit international, y compris le devoir de non reconnaissance, le devoir de coopérer pour mettre fin à une situation illégale et le devoir d'enquêter et de poursuivre les infractions graves aux Conventions de Genève;

d) D'envisager d'adopter, conformément à la résolution 377 (V) de l'Assemblée générale intitulée "L'union pour le maintien de la paix", une résolution relative à la question de Palestine, au cas où il serait établi que le rôle d'Israël en tant qu'occupant n'est plus légal.