Amnesty International

DOCUMENT PUBLIC

ISRAËL ET TERRITOIRES OCCUPÉS
La question des implantations doit être abordée selon le droit international

Index AI : MDE 15/085/2003

•

ÉFAI

•

AMNESTY INTERNATIONAL ÉFAI
Index AI : MDE 15/085/2003

DOCUMENT PUBLIC
Londres, le 8 septembre 2003

ISRAËL ET TERRITOIRES OCCUPÉS
La question des implantations doit être abordée selon le droit international

Amnesty International appelle Israël à faire cesser immédiatement la construction ou l'extension d'implantations israéliennes dans les Territoires occupés, et à prendre des mesures pour évacuer les civils israéliens vivant dans les implantations de Cisjordanie et de la bande de Gaza. L'établissement d'implantations porte atteinte au droit humanitaire international et constitue une grave violation de l'interdiction portant sur la discrimination. L'existence d'implantations conduit à des violations massives des droits humains de la population palestinienne locale.

L'article 49 de la Quatrième Convention de Genève[1] est catégorique : *« La Puissance occupante ne pourra procéder à la déportation ou au transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle. »* Et l'article 55 du Règlement de La Haye[2] interdit à l'État occupant de modifier le caractère et la nature des biens appartenant à l'État occupé, sauf pour des raisons de sécurité et dans l'intérêt de la population locale. La construction par les Israéliens d'implantations, de routes et d'infrastructures connexes pour les civils israéliens en Cisjordanie et à Gaza ne répond pas aux critères qui justifient ces deux exceptions.

---

1. Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (Quatrième Convention de Genève), du 12 août 1949. Israël a ratifié les Conventions de Genève, mais prétend que la Quatrième Convention de Genève ne s'applique pas *de jure* à la Cisjordanie et à Gaza car il ne reconnaît pas qu'il s'agit de territoires occupés. Le gouvernement israélien a affirmé qu'il appliquerait les dispositions humanitaires de la Convention, mais n'a jamais précisé quelles sont ces dispositions. La communauté internationale rejette cette assertion de la part d'Israël (voir plus loin le Rappel des faits).
2. Convention de La Haye (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe : Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (Règlement de La Haye), du 18 octobre 1907. Israël en accepte les dispositions comme loi coutumière.

Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, en vigueur depuis le 1er juillet 2002, comprend dans les crimes de guerre relevant de la juridiction de la Cour « *le transfert, direct ou indirect, par une puissance occupante d'une partie de sa population civile, dans le territoire qu'elle occupe* […] *» « lorsque ces crimes s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou d'une politique ou lorsqu'ils font partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle »* (article 8-2-b-viii). Ce crime est plus amplement qualifié dans les Éléments des crimes, un instrument ajouté au Statut de Rome et adopté en septembre 2002.

Non seulement la politique israélienne d'établissement d'implantations dans les Territoires occupés est en soi une violation du droit humanitaire international, mais elle représente une atteinte à des dispositions fondamentales des droits humains, notamment à l'interdiction frappant la discrimination. Il s'agit d'un principe fondamental des droits humains, garantis par des traités auxquels Israël est partie, notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Israël a ratifié ces traités et a obligation de les respecter.

La discrimination pour des motifs tenant à la nationalité, à l'appartenance ethnique et à la religion est le trait dominant de la politique de colonisation menée par Israël. Les implantations israéliennes dans les Territoires occupés ne sont destinées qu'aux seuls Juifs, et les colons israéliens obéissent à la loi israélienne tandis que les Palestiniens sont soumis à des ordres militaires moins protecteurs, et jugés par des tribunaux militaires. Les colons israéliens bénéficient des prestations sociales et des services publics israéliens et jouissent de leur liberté de mouvement, alors que les Palestiniens n'ont pas le droit de pénétrer dans les implantations sans permis spécial (ils n'obtiennent ces permis que rarement et uniquement comme travailleurs et non comme visiteurs) et d'emprunter les routes de contournement construites pour les colons sur des terres palestiniennes qu'Israël s'est approprié.

L'usage des implantations israéliennes et des vastes étendues de terres qui les entourent est exclusivement réservé aux colons israéliens. Les Palestiniens ne peuvent ni construire sur ces terres, ni les cultiver, ni les utiliser d'aucune autre manière. Les implantations israéliennes dans les Territoires occupés consomment par ailleurs une grande quantité d'eau, alors que les villes et villages palestiniens voisins en sont souvent privés.

La confiscation et l'appropriation de terres destinées aux implantations israéliennes, les routes de contournement et les infrastructures connexes, ainsi que l'allocation sur une base discriminatoire d'autres ressources vitales telle que l'eau, ont eu un effet dévastateur sur les droits fondamentaux de la population palestinienne locale, notamment sur leur droits à un niveau de vie suffisant, à un logement, à la santé, à l'éducation et au travail.

Les implantations israéliennes dans les Territoires occupés se sont considérablement développées au cours de la dernière décennie. Pendant les sept années qu'a duré le processus de paix d'Oslo (1993-2000), le nombre de colons israéliens en Cisjordanie et à Gaza a augmenté de plus de 50 p. cent. Étant donné que les implantations israéliennes se sont développées dans l'ensemble de la Cisjordanie et de Gaza, pour assurer la sécurité et la liberté de mouvement des

quelque 380 000 colons israéliens installés dans les Territoires occupés, soumis à de fréquentes attaques de la part des Palestiniens, Israël maintient les 3,5 millions de Palestiniens qui vivent dans ces territoires confinés dans des zones particulières, soumis à des bouclages, des couvre-feux et à d'autres restrictions de leur liberté de circuler qui constituent une forme de placement en résidence surveillée (dans un domicile, un village, une ville). Des restrictions disproportionnées à la liberté de mouvement ont paralysé l'économie palestinienne et favorisent une pauvreté générale ainsi que la malnutrition.

Les efforts déployés précédemment pour résoudre le conflit ont échoué faute d'avoir abordé ces problèmes cruciaux. Il est probable que le plan de paix actuel échouera lui aussi si cette question des droits humains fondamentaux n'est pas abordée – et cela implique d'aller au-delà du simple démantèlement des implantations récemment établies, décrites comme des *« avant-postes non autorisés »*, dont certaines ne sont pas même habitées.

Israël n'aurait jamais dû transférer des civils israéliens dans les Territoires occupés. Il doit maintenant remédier à ces violations en prenant des mesures concrètes pour évacuer les colons.

Étant donné que les gouvernements israéliens qui se sont succédés ont systématiquement encouragé les civils israéliens à s'établir dans les Territoires occupés, les autorités israéliennes doivent accorder des indemnisations aux colons israéliens qui sont évacués, et les aider à se réimplanter en Israël.

La communauté internationale, qui a reconnu depuis longtemps l'illégalité des implantations israéliennes dans les Territoires occupés, doit veiller à ce qu'Israël respecte le droit international et prenne des mesures pour évacuer ses civils des Territoires occupés.

Les autorités israéliennes doivent également s'abstenir d'ériger, à l'intérieur des Territoires occupés, des barrières, clôtures ou autres infrastructures permanentes qui constituent ou occasionnent des restrictions disproportionnées au droit de libre circulation des Palestiniens à l'intérieur de la Cisjordanie et de Gaza, ou la destruction ou la confiscation illégale de leur propriété.

Israël a le droit de prendre des mesures raisonnables, nécessaires et proportionnées pour protéger la sécurité de ses citoyens et de ses frontières. Il peut notamment s'agir de mesures destinées à empêcher l'entrée en Israël de Palestiniens ou d'autres nationaux dont on soupçonne raisonnablement qu'ils ont l'intention de se livrer à des attentats-suicide ou à d'autres attaques. Cela dit, Israël n'a pas le droit de détruire ou de confisquer illégalement des terres et des biens palestiniens, ni de faire obstacle aux déplacements des Palestiniens dans les Territoires occupés dans le but de renforcer son contrôle sur des zones qui sont utilisées pour des implantations israéliennes illégales.

Rappel des faits

Depuis 1967 et l'occupation par Israël de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, les gouvernements israéliens qui se sont succédés ont poursuivi une politique d'implantation de civils israéliens dans les Territoires occupés, en violation du droit international.

La communauté internationale a reconnu il y a longtemps l'illégalité des implantations israéliennes dans les Territoires occupés. Voici, par exemple, ce que disait la résolution 465 du Conseil de sécurité des Nations Unies, du 1er mars 1980 : *«* [Le Conseil de sécurité] *Considère que toutes les mesures prises par Israël pour modifier le caractère physique, la composition démographique, la structure institutionnelle ou le statut des territoires palestiniens et des autres territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem, ou de toute partie de ceux-ci n'ont aucune validité en droit et que la politique et les pratiques d'Israël consistant à installer des éléments de sa population et de nouveaux immigrants dans ces territoires constituent une violation flagrante de la Convention de Genève* […] *Déplore vivement qu'Israël persiste et s'obstine dans ces politiques et demande au gouvernement et au peuple israéliens de rapporter ces mesures, de démanteler les colonies de peuplement existantes, et, en particulier de cesser d'urgence d'établir, édifier et planifier des colonies de peuplement dans les territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem. »*

De la même manière, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Conférence de décembre 2001 des Hautes parties contractantes à la Quatrième Convention de Genève ont réaffirmé que les implantations israéliennes dans les Territoires occupés constituaient une violation du droit humanitaire international.

La plupart des implantations ont été établies en vertu d'une politique gouvernementale d'ensemble, généralement acceptée, tandis que d'autres l'ont été sans l'approbation préalable du gouvernement ; mais ces dernières ont pour la plupart obtenu leur reconnaissance après coup et elles ont souvent été raccordées à des services publics comme l'eau et l'électricité, et dotées d'une protection de l'armée avant même d'avoir reçu l'approbation du gouvernement. Dans plusieurs cas, des implantations ont été établies sur d'anciennes bases de l'armée israélienne cédées à des civils pour être transformées en quartiers résidentiels.

Pendant les dix premières années de l'occupation par Israël de la Cisjordanie et de Gaza, les autorités israéliennes ont justifié la confiscation de terres dans les Territoires occupés pour y établir des implantations au nom d'une nécessité militaire. Cette politique a été récusée avec succès devant la Cour suprême israélienne en 1979, y compris par des colons israéliens qui ont dit et répété que l'établissement d'implantations était motivé par une nécessité idéologique et non militaire[3]. Par la suite, Israël a déclaré qu'environ 40 p. cent de la Cisjordanie étaient *« terres de l'État »* et ne pouvaient être utilisées que par des Israéliens et des juifs – une atteinte flagrante au principe de non-discrimination. À une exception près (ils s'agit d'une personne convertie au judaïsme), Amnesty International n'a pas connaissance d'une seule famille palestinienne vivant dans les implantations israéliennes des Territoires occupés.

Quelque 380 000 Israéliens vivent à l'heure actuelle dans les implantations des Territoires occupés. La moitié d'entre elles environ se trouvent à Jérusalem-Est, près de 6 000 à Gaza, et les autres sont disséminées en Cisjordanie.

3. Cour suprême, dossier HCJ 390/79, *Dweikat et al.* c. *Gouvernement d'Israël et al.*, Piskei Din, 34-1-1 (Elon Moreh).

Les gouvernements israéliens successifs ont alloué d'importantes ressources financières à la construction d'implantations dans les Territoires occupés et accordé des avantages financiers importants, sous forme de subventions et d'avantages fiscaux, aux Israéliens et aux nouveaux immigrants qui s'installaient dans des implantations situées dans les Territoires occupés.

Pendant les années des Accords d'Oslo, entre 1993 et 2000, le nombre de colons israéliens dans les Territoires occupés est passé de 240 000 environ à près de 380 000 – soit une augmentation de plus de 50 p. cent. Durant cette même période, les autorités israéliennes ont construit dans les Territoires occupés un vaste réseau de routes (qu'on appelle communément routes de contournement) pour relier les implantations entre elles et à Israël, s'appropriant et détruisant pour ce faire de vastes étendues de terres agricoles et de pâtures palestiniennes.

En conséquence, la majorité des villes et de nombreux villages palestiniens en Cisjordanie et à Gaza sont aujourd'hui cernés par des implantations israéliennes et par des routes destinées aux colons, et de plus en plus de restrictions sont imposées aux déplacements des Palestiniens au sein des Territoires occupés afin de les tenir éloignés des implantations israéliennes et des routes utilisées par les colons.

L'article 1-2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) dispose : *« Les États parties au présent pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »*

L'article 2-2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) prévoit : *« Les États parties au présent pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »*

L'article 1-1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale énonce que *« dans la présente Convention, l'expression* "discrimination raciale" *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 fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique. »*

Le Comité des Nations unies sur l'élimination de la discrimination raciale a réaffirmé en 1998 *« que les colonies israéliennes dans le territoire palestinien occupé non seulement sont illégales au regard du droit international contemporain, mais aussi constituent un obstacle à la paix et à l'exercice des droits fondamentaux par l'ensemble de la population de la région, sans distinction fondée sur l'origine nationale ou ethnique. »*

En 2003, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies s'est dit vivement préoccupé *« par le fait* [qu'Israël] *continue d'exproprier les Palestiniens de leurs terres et de les priver de leurs ressources pour agrandir les implantations israéliennes dans les territoires occupés »*. Le Comité a également exprimé sa préoccupation à l'égard des pratiques discriminatoires de bouclages et de restriction de l'accès à l'eau imposés à la population palestinienne et non aux colons juifs dans les Territoires occupés. Le Comité a demandé instamment à Israël de *« cesser les pratiques consistant à faciliter la construction d'établissements israéliens, l'expropriation touchant les terres, l'eau et les ressources, la démolition de maisons et les expulsions arbitraires »*.

Le travail effectué par Amnesty International sur Israël et Territoires occupés, et dans le reste du monde, se limitait auparavant, en vertu de son mandat, à certaines violations graves des droits civils et politiques. Amnesty International a récemment commencé à travailler sur les violations des droits économiques, sociaux et culturels. En 2001, lors du Conseil international de l'organisation, Amnesty International a adopté une nouvelle mission qui englobe les atteintes graves aux droits économiques, sociaux et culturels, et qui lui permet d'aborder avec une plus grande flexibilité les problèmes des droits humains dans leur ensemble, en se concentrant sur la discrimination, l'un des piliers du travail de l'organisation. Dans un même temps, les événements de ces dernières années dans les Territoires occupés ont démontré de manière dramatique les raisons pour lesquelles les implantations sont interdites au regard du droit humanitaire international. Comme le montrent clairement l'augmentation et l'extension considérables des implantations au cours de la dernière décennie, l'escalade de la violence et des exactions par toutes les parties depuis septembre 2000, et la diminution brutale de la jouissance par les Palestiniens de leurs droits fondamentaux dans les Territoires occupés, la poursuite de la politique d'implantations est incompatible avec le respect des droits humains.

L'opposition d'Amnesty International au transfert par une puissance occupante de sa population civile dans le territoire occupé, qui est dictée par le droit humanitaire international, s'applique à toutes les situations semblables.

Tout en appelant Israël à prendre des mesures concrètes et rapides pour évacuer les citoyens israéliens vivant dans des implantations situées dans les Territoires occupés, Amnesty International redit que le fait pour les colons israéliens de vivre dans les Territoires occupés en violation du droit international ne change rien à leur statut de civils. Par conséquent, l'organisation condamne les attaques, par des groupes armés palestiniens, visant délibérément les colons israéliens dans les Territoires occupés, de la même manière qu'elle condamne les attentats-suicide et autres violences à l'encontre de tous les civils israéliens. De telles attaques délibérées contre des civils constituent des crimes contre l'humanité. Les groupes armés palestiniens doivent cesser immédiatement leur politique consistant à prendre délibérément pour cibles des civils israéliens en Israël et dans les Territoires occupés ; l'Autorité palestinienne doit prendre des mesures concrètes et efficaces pour empêcher de telles attaques et veiller à ce que les auteurs de ces crimes, quels qu'ils soient, soient déférés à la justice dans le cadre de procès répondant aux normes internationales d'équité.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre Israel and the Occupied Territories: The isue of settlements must be addressed according to international law.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL - ÉFAI - septembre 2003.

Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : http://www.efai.org

Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :