

YESH DIN

L'occupation de la Cisjordanie et le crime d'apartheid :

Avis juridique de Maître Michael Sfard

**Traduction du Résumé exécutif du rapport de Yesh Din
publié en juin 2020**

Voir le [rapport original ici](#)

Voir le [résumé exécutif original ici](#)

Depuis des décennies, Israël a été accusé d'apartheid, à divers degrés d'intensité. Pendant des années, cette question de l'apartheid dans le contexte israélien a été abordée par des milieux plutôt marginaux, mais extrêmement radicaux de la société civile internationale et palestinienne. Ce discours comprenait rarement des analyses juridiques interrogeant la pertinence de ce concept, tel que défini dans le droit international, par rapport à la nature du régime israélien, mais il reposait sur des analogies intuitives avec l'apartheid en Afrique du Sud, en restant dans le domaine politico-public.

Plus récemment, la question de l'apartheid a pris une dimension plus large.

En accuser Israël est devenu fréquent dans un nombre grandissant de cercles militants et même chez les défenseurs de droits humains et de la paix, et c'est devenu un sujet d'étude juridique en plein développement.

L'apartheid désigne un type de régime politique et un crime international. Ce qui fut à une époque l'idéologie d'un régime en un lieu et un temps donnés de l'histoire du XX^{ème} siècle, est devenu un terme pour désigner un crime international, un crime contre l'humanité. Le crime d'apartheid a une définition très claire. Bien que son origine soit historiquement liée au régime raciste d'Afrique du Sud, **il s'agit désormais d'un concept juridique indépendant qui a sa propre réalité, et qui peut exister même s'il n'est pas basé sur une idéologie raciste.**

Cet avis tente de répondre à la question : **Le crime d'apartheid est-il commis en Cisjordanie ?**

Cette question aurait pu être abordée en tout autre endroit, par exemple, pour toute la zone se trouvant entre la Méditerranée et le Jourdain. Pour des raisons explicitées plus loin, y compris l'expertise de Yesh Din et toutes les connaissances accumulées depuis 15 ans de travail en Cisjordanie (Jérusalem-Est non inclus), cet avis juridique se concentre uniquement sur le régime qu'Israël a instauré en Cisjordanie. Nous ne nions pas par ailleurs qu'une autre analyse est tout-à-fait possible.

Des actes précis, définis comme « inhumains », menés dans le cadre de ce régime et avec l'intention de le maintenir, impliquent que les individus qui les commettent sont coupables du crime d'apartheid. Cet avis juridique ne répond pas à la question de « **qui commet ce crime** », question également liée à l'élément mental des parties qui élaborent et mettent en pratique cette politique, en partie parce que nous ne disposons pas d'assez d'outils d'investigation pour cela. Quoi qu'il en soit, nous concluons que les perpétrateurs sont des Israéliens et que les victimes sont des Palestiniens.

Chapitre 1 - La définition du crime d'apartheid

L'origine historique de l'apartheid et sa criminalisation en droit international

Le mot « apartheid » signifie en Afrikaans « séparation ». Ce terme a tout d'abord désigné un régime et une idéologie en un lieu et un temps bien précis du XX^{ème} siècle.

En 1973, l'Assemblée générale des Nations unies introduisit **la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid**, qui en établit la définition et le détermine comme un crime contre l'humanité¹.

En 2002, le **Statut de Rome** qui établit la Cour pénale internationale (ICC) et qui en est la source du pouvoir, entra en vigueur. Il inclut l'apartheid dans la liste des crimes contre l'humanité relevant de sa compétence².

L'interdiction de l'apartheid est devenue au fil des ans un *jus cogens*, le statut plus élevé possible dans le droit international, ce qui signifie qu'aucune suspension ou dérogation n'est autorisée, et que toute norme ou obligation internationale contradictoire est nulle et non avenue.

Les sources juridiques principales sur ce crime sont donc la Convention sur l'Apartheid et le Statut de Rome. La définition de l'apartheid diffère entre les deux, mais ils partagent de nombreuses caractéristiques communes. Ainsi, le crime d'apartheid est communément défini comme « **les actes inhumains commis dans le cadre d'un régime d'oppression systématique d'un groupe racial sur un autre groupe racial ou plusieurs avec l'intention de maintenir ce régime** ».

Cet avis juridique adopte une approche restrictive, en ne prenant en considération que les actes qui seront identiquement qualifiés d'« inhumains » dans ces deux textes de référence.

Voici les différentes composantes du crime à ce jour :

- a) l'existence deux groupes raciaux (selon la définition large de "groupe racial" en droit international, telle que définie principalement dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale – ICERD) ;
- b) l'acte fait partie d'une attaque systématique ou à grande échelle sur une population civile ;

¹https://legal.un.org/avl/pdf/ha/cspca/cspca_f.pdf

²[https://legal.un.org/icc/statute/french/rome_statute\(f\).pdf](https://legal.un.org/icc/statute/french/rome_statute(f).pdf)

- c) le contexte d'un régime dans lequel un groupe domine un autre groupe (ou plusieurs) dont il opprime systématiquement les membres ;
- d) l'exécution d'un ou plusieurs actes recensés dans les articles 2(a)-2(f) de la Convention sur l'Apartheid ou l'article 7(1) du Statut de Rome ;
- e) l'exécution de ces actes dans le but d'établir et maintenir le contexte susmentionné ;
- f) l'élément mental qu'est la connaissance des éléments susmentionnés par la partie qui commet les actes.

Chapitre 2 - Le crime d'apartheid est-il commis en Cisjordanie ?

L'existence de deux groupes distincts

La définition de l'ICERD a élargi la définition de la discrimination au-delà de l'étroite dimension traditionnelle de ce qu'est un groupe racial, centrée sur une classification biogénétique des humains, pour en avoir une approche sociale qui prend en compte les classifications politiques et d'identité de groupes de personnes et les inclut également dans la définition du groupe racial.

Au fil des ans, la conceptualisation d'un groupe racial en tant que construction sociale s'est imposée et l'approche qui prévaut aujourd'hui inclut l'origine nationale ou ethnique. Il s'ensuit que cet élément est clairement pris en compte dans la situation qui nous intéresse ici, puisqu'il y a deux groupes en Cisjordanie : Palestiniens et Juifs israéliens.

Un système de gouvernement centré sur la domination systémique et l'oppression d'un groupe par un autre (comme partie intégrante de ce régime)

Le crime d'apartheid est commis, comme on l'a vu, par un régime qui impose une infériorité collective, principalement par le biais d'une discrimination systémique et institutionnalisée dans les droits et les ressources, discrimination faisant partie intégrante de son fonctionnement.

L'occupation militaire est, par définition, un régime belligérant et coercitif imposé à une population occupée. Dans le cas de la Cisjordanie, la domination et l'oppression inhérentes à toute occupation militaire sont aggravées par un contexte collectif très concret : la présence de colons israéliens. Ceux-ci, citoyens de la puissance occupante, bénéficient de tous leurs droits et de l'influence politique dont disposent les citoyens de tout système parlementaire, tandis que la population palestinienne n'en a absolument aucun sur l'élaboration des règles qui lui sont appliquées.

Cette réalité civique conduit inévitablement à une discrimination systémique et institutionnalisée entre les deux groupes à travers la pratique, la politique et même la loi. C'est ce qui se passe en Cisjordanie.

Les colonies ont été placées sous juridiction israélienne, en utilisant différentes techniques, et les ministères israéliens se sont vus confiés des pouvoirs pour y intervenir également. En revanche, les Palestiniens vivent sous un régime militaire, soumis à une loi martiale oppressive, dans des conditions économiques et de gouvernance dignes de pays en voie de développement.

L'avantage intrinsèque donné aux colons est inscrit dans la loi, la politique et la pratique. En même temps que le système institutionnalise la discrimination d'un groupe sans droit par un autre groupe privilégié, les ressources de la région ont été, en conséquence, constamment et dramatiquement détournées vers la population israélienne au détriment de la population palestinienne occupée. Cela se voit dans tous les domaines et pour toutes les ressources, notamment la terre.

En plus de ces discriminations dans les droits et les ressources, le régime d'occupation emploie toutes sortes de mesures, dont certaines draconiennes, pour empêcher toute forme de résistance, y compris non-violente. Les ordres militaires limitent les actions non-violentes et interdisent manifestations, rassemblements et marches. Le régime militaire pratique à forte dose la détention administrative et la criminalisation des associations politiques pour contrer toute opposition.

Dans le but de maintenir ce régime de domination et d'oppression

La singularité du crime d'apartheid réside dans le fait qu'il est conçu pour préserver le régime de domination et d'oppression d'un groupe par un autre. Comme alibi face aux accusations d'apartheid, Israël s'appuie sur la définition de l'occupation en tant que simple suspension temporaire de la souveraineté et les droits civiques (des Palestiniens) ; mais la communauté internationale a pris le « processus de paix » comme preuve qu'Israël a effectivement accepté que sa domination sur ce territoire était temporaire, que son statut final serait déterminé dans un accord et qu'il n'avait pas l'intention de renforcer son contrôle sur les Palestiniens.

Notre avis examine la question de l'intention à travers deux prismes : les actes menés par l'Etat d'Israël en Cisjordanie et ses positions officielles.

Ensuite, nous concluons que les politiques et pratiques mises en place en Cisjordanie par les gouvernements israéliens successifs qui ont provoqué des changements considérables et durables (certains même délibérément irréversibles) aussi bien dans les terres, les infrastructures, la législation, la démographie – démontrent toutes l'intention de renforcer et perpétuer le contrôle sur ces terres et par conséquent, sur la population occupée.

L'une des politiques d'Israël qui a un impact sans précédent, profond et à long terme, est l'implantation de colonies, qui a modifié la configuration démographique du territoire occupé. Il s'agit là d'une violation d'une interdiction absolue des lois de l'occupation et le signe le plus flagrant de l'intention de la faire perdurer.

En ce qui concerne les positions officielles du gouvernement israélien, notre avis passera en revue le grand virage emprunté ces dernières années, d'une approche qui considérait la Cisjordanie comme un « territoire disputé », dont le sort devait être résolu par des négociations, à une **politique ouvertement d'annexion progressive**, qui confirme la volonté d'en garder le contrôle.

Des actes très répandus constituant des « actes inhumains »

Le Statut de Rome comme la Convention sur l'Apartheid comportent une liste d'actes considérés comme « actes inhumains ». Celui qui correspond le plus à ce qui se passe en Cisjordanie est l'acte de « **persécution** » (Statut de Rome) et de « **déni de droits** » (Convention sur l'Apartheid).

Le Statut de Rome définit la persécution comme « **le déni intentionnel et grave de droits fondamentaux en violation du droit international, pour des motifs liés à l'identité du groupe ou de la collectivité qui en fait l'objet** ». Il y a plusieurs chevauchements entre ce crime et les différents actes inhumains listés dans la Convention sur l'Apartheid, dont principalement le déni de droits « **par toutes mesures mises en place pour empêcher la participation d'un groupe racial (ou plusieurs) à la vie politique, sociale, économique et culturelle du pays** ».

Notre avis recense plusieurs pratiques/politiques que les autorités israéliennes emploient en Cisjordanie. Elles sont au cœur de la nature du régime et répondent à la définition de persécution et/ou de déni des droits, et/ou d'actes inhumains listés dans les conventions : « séparation de groupes raciaux » et « persécution pour résistance à l'apartheid ». Ce sont :

- Le déni des droits civils :

Depuis 1967, les résidents palestiniens de Cisjordanie se sont vus refuser le droit de vote pour les différents corps qui élaborent les règles qui leur sont appliquées et déterminent leur sort, ou pour l'administration qui les contrôlent, de même qu'ils ne peuvent se présenter à des élections. Dans le même temps, la loi martiale a gravement restreint (et de fait suspendu) la plupart de leurs droits politiques, dont celui de constituer des associations et la liberté de manifester. Ceci aurait pu être compatible avec le droit international si Israël respectait le droit de l'occupation qui est d'en garantir la nature temporaire et en conséquence de chercher à y mettre fin.

Mais étant donné son intention de la faire au contraire durer, cette atteinte aux droits est illégale.

De surcroît, le déni des droits civiques des Palestiniens fait partie du déni de leur droit collectif à l'autodétermination et à l'indépendance. Ce dernier est un droit fondamental qui se trouve au cœur du droit humanitaire international. C'est également un principe fondamental des relations internationales telles qu'elles se sont formées au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle.

- Le double système juridique :

Le législateur israélien a appliqué une grande partie du droit israélien aux Israéliens vivant en Cisjordanie et, dans certains cas, à des personnes couvertes par la loi israélienne sur le retour (c'est-à-dire les Juifs qui ne sont pas citoyens d'Israël) *personnellement et ex-territorialement*, notamment le droit pénal israélien.

Parallèlement, le commandant militaire a soumis les collectivités locales israéliennes de Cisjordanie (les conseils régionaux et locaux israéliens et leurs résidents) à une série de lois administratives israéliennes dans un certain nombre de domaines, donnant à la bureaucratie locale et nationale les mêmes pouvoirs qu'à l'intérieur d'Israël.

Cela donne lieu à deux systèmes juridiques distincts : l'un pour les Palestiniens, régis par la loi jordanienne en vigueur en 1967, telle que modifiée par les ordres militaires émis depuis, et l'autre pour les Juifs israéliens, qui sont principalement régis par la loi et l'administration israéliennes. Cela a conduit à une discrimination systémique inscrite dans la loi qui affecte de nombreux aspects de la vie des Palestiniens en Cisjordanie, d'une manière qui viole le droit à l'égalité dans son sens le plus fondamental : l'égalité devant la loi.

En outre, ce double système juridique prive les Palestiniens, et eux seulement, de nombreux droits tels que le droit à un procès équitable, à la liberté de mouvement, à la vie privée et familiale, à la liberté d'expression, le droit de former des associations et de manifester. Accorder des droits à un groupe (les colons) revient dans le même temps à les refuser aux Palestiniens et, en soi, constitue « une privation intentionnelle et grave de droits fondamentaux, contraire aux normes internationales en raison de l'identité du groupe ou de la collectivité ».

Ce double système juridique vise à empêcher la « **participation à la vie politique, sociale, économique et culturelle** » en le permettant à un groupe mais en le refusant à l'autre. Il contribue également à créer « **les conditions empêchant le plein développement** » des membres du groupe qui est soumis à la discrimination et produit « **une privation grave des droits fondamentaux contraire au droit international en raison de l'identité du groupe ou de la collectivité** ».

- **Le déni de développement :**

Avec l'occupation de la Cisjordanie, les pouvoirs de planification ont été transférés au commandement militaire. Un ordre militaire émis en 1971 a exproprié les pouvoirs confiés aux comités de planification régionaux et locaux existants et stipulé que ceux-ci seraient désormais composés uniquement de représentants du régime israélien (l'Administration civile et les militaires). En revanche, dans les colonies, la législation militaire a donné ces prérogatives aux autorités locales et civiles. Cette disparité a donné lieu à une politique encourageant les constructions dans les colonies tout en les suspendant presque complètement pour les Palestiniens pendant des décennies. En outre, le régime militaire utilise une politique d'allocation des terres extrêmement discriminatoire, avec plus de 99% de bénéficiaires israéliens et moins de 0,25% de Palestiniens.

Le système de planification en Cisjordanie, ainsi que la politique de planification et l'allocation des terres publiques, sont destinés à empêcher les Palestiniens « **de participer à la vie politique, sociale, économique et culturelle du pays** » ou créent des « **conditions qui empêchent leur plein développement** », tout en encourageant le développement massif du

secteur israélien seulement. Cette violation des droits fondamentaux reconnus dans le droit international constitue également une persécution selon le Statut de Rome.

- **La politique de séparation entre Israéliens et Palestiniens :**

Cette séparation est surtout basée sur un système de permis : aucun Palestinien ne peut pénétrer dans une zone israélienne sans « raison » ni permis l'y autorisant. Cela commence avec l'interdiction faite aux Palestiniens d'entrer dans les colonies, puis dans les zones qui les entourent (appelées Zones de Sécurité spéciales). Enfin, est arrivé le mur de séparation et la zone tampon dans laquelle sont pris au piège des centaines de milliers de dunams de terres palestiniennes et à laquelle tous les Israéliens, les touristes, et tout Juif (!) peuvent accéder alors que les Palestiniens ont besoin quant à eux d'une autorisation.

Les Israéliens ont interdiction d'entrer dans les zones A (c'est-à-dire les villes palestiniennes) sauf avec une autorisation spéciale.

Une telle politique de séparation est un cas classique de « **mesures visant à diviser la population selon des critères raciaux en créant des réserves et des ghettos séparés pour les membres d'un groupe racial (ou plus)** », selon la définition des actes inhumains de la Convention sur l'Apartheid (article 2d). Elle est également une violation très répandue du droit à la liberté de mouvement sur une base collective, et en tant que telle constitue une persécution selon les termes du Statut de Rome.

- **Expropriation et dépossesion de la terre :**

De nombreuses politiques menées par Israël en Cisjordanie ont, au cours de années, conduit à l'expropriation et la dépossesion de centaines de milliers de *dunams* de terres appartenant à des Palestiniens, individus ou communautés. D'après une interprétation controversée de la loi ottomane sur la terre datant de 1858, l'Administration civile a déclaré plus d'un million de *dunams* comme étant « terres d'Etat » dans les années 80 jusqu'au début des années 90. La politique d'attribution de ces terres est manifestement discriminatoire : plus de 99% d'entre elles ont été destinées à un usage israélien.

Les Palestiniens sont dépossédés de leurs terres à la fois par des expropriations officielles (par exemple, dans la région de Maaleh Adumim) mais aussi par la violence des colons. Cette violence n'est certes pas perpétrée par le régime lui-même, mais la cécité délibérée vis-à-vis des coupables, l'absence d'application de la loi et la légitimation rétroactive de leur présence sur les terres saisies par des actes criminels ne laissent pas d'autre choix que de considérer le régime comme responsable de cette situation.

La politique de déclaration et l'approbation rétroactive de construction sur des terres palestiniennes privées constituent « **l'expropriation de biens fonciers appartenant à un ou plusieurs groupes raciaux ou à leurs membres** ».

Certaines de ces terres ont été expropriées au sens ordinaire du terme - l'expropriation des droits de propriété de leurs propriétaires - tandis que d'autres ont été expropriées

collectivement, en ce sens que les membres du groupe ont été privés de leurs droits collectifs à jouir de ces terres.

- **Persécution des opposants et critiques du régime :**

Pendant des décennies, jusque dans les années 90, Israël a régulièrement déporté des dirigeants politiques palestiniens qui luttèrent contre l'occupation et pour l'indépendance palestinienne. Les autorités israéliennes en Cisjordanie ont mis en place un système répressif destiné à étouffer le militantisme politique palestinien. Des dirigeants palestiniens à tous les niveaux ont été arrêtés, incarcérés, expulsés et certains même, exécutés par Israël dans le cadre de sa politique d'assassinats.

Le commandement militaire a également instauré des interdictions d'expression et de protestation politiques en Cisjordanie, pour les Palestiniens exclusivement. Et l'infraction d'« incitation » selon les dispositions sur la sécurité (Security Provisions) a été définie de manière large, pour pouvoir interdire les associations qui sont clairement politiques et non violentes. Alors que certaines de ces actions israéliennes avaient pour objectif de protéger des Israéliens d'attaques violentes, parfois meurtrières, une part importante avait pour but de supprimer l'opposition non-violente. Ceci constitue de fait l'acte inhumain de « **persécution des organisations et des personnes en les privant des libertés et des droits humains fondamentaux parce qu'ils s'opposent à l'apartheid** ».

- **Le transfert forcé de population :**

Ces dernières décennies, Israël s'évertue à déporter des Palestiniens de Cisjordanie dans la bande de Gaza. Pour cela, les Israéliens ont arrêté de mettre à jour le registre de la population depuis le début de la 2nde intifada, et désignent les habitants de Cisjordanie qui ont une adresse à Gaza d'« étrangers illégaux ». Ils pratiquent également le transfert forcé de communautés entières à l'intérieur de la Cisjordanie en refusant la reconnaissance officielle de communautés spécifiques, comme par exemple celle de la communauté Jahalin dans la région d'Adumim, dans la zone de tir 918 et ou d'autres encore dans la vallée du Jourdain et les collines du sud d'Hébron.

Les déportations et les menaces de transferts en masse de la Cisjordanie vers la bande de Gaza, ainsi que les transferts forcés et les menaces de transferts forcés de communautés entières de leurs terres à l'intérieur de la Cisjordanie, font partie de la politique démographique d'Israël en Cisjordanie et constituent l'acte inhumain de déportation au sens de l'article 7 (1)(d) du Statut de Rome. Cela équivaut également à la négation des droits prévus au titre de la convention sur l'Apartheid.

- **Agressions systémiques et de grande ampleur :**

Tous les actes inhumains énumérés et analysés ci-dessus sont la démonstration que des politiques délibérées affectent des milliers - si ce n'est des millions - de personnes où qu'elles soient, ce qui satisfait à cet élément.

Conclusion

C'est un enseignement pénible à tirer, mais la conclusion de cet avis juridique est que le crime d'apartheid est incontestablement commis en Cisjordanie. Ses perpétrateurs sont les Israéliens ; ses victimes, les Palestiniens.

La raison en est que l'occupation pratiquée par les Israéliens n'est pas une occupation « ordinaire » (ou un régime autoritaire ou oppressif). Elle s'accompagne d'un gigantesque projet de colonisation qui a donné naissance à une communauté de citoyens de la puissance occupante dans les territoires occupés. Le crime d'apartheid est commis parce qu'en plus de coloniser le territoire occupé, la force occupante met tout en œuvre pour consolider sa domination sur les résidents occupés et maintenir leur infériorité.

Le crime d'apartheid est commis en Cisjordanie parce que dans ce contexte de domination et d'oppression d'un groupe national par un autre, Israël adopte des politiques et des pratiques qui constituent au regard du droit international des « actes inhumains » : déni des droits , déni des ressources détournées au profit d'autres, déni de développement des Palestiniens tout en encourageant celui des Israéliens, séparation juridique et physique entre les deux groupes, et institution de deux systèmes juridiques distincts. Nous avons là une liste non exhaustive d'actes dits « inhumains ».

L'alibi utilisé par les gouvernements israéliens successifs comme quoi cette situation est temporaire et il n'y aurait aucun souhait ou aucune intention de maintenir cette domination et oppression des Palestiniens dans région et de les maintenir dans un statut inférieur vole en éclat devant l'évidence du contraire : les politiques et pratiques séparées qu'Israël applique au territoire occupé ont pour but de consolider la domination et l'oppression des Palestiniens en consolidant la suprématie des Israéliens qui ont émigré dans ces zones.

Ce n'est pas tout. Le gouvernement israélien mène un processus « d'annexion » progressive en Cisjordanie, avec l'objectif d'en annexer pour de bon certaines parties. D'un point de vue administratif, une annexion implique la fin de la loi martiale et l'extension territoriale des pouvoirs détenus par les autorités civiles israélienne dans ces zones.

Poursuivre insidieusement l'annexion légale, sans parler de l'annexion officielle de certaines parties de la Cisjordanie par une législation qui y instaurerait le droit et l'administration israéliens, amalgame les deux régimes. Cela conforterait l'argument, déjà entendu, selon lequel le crime d'apartheid n'est pas commis uniquement en Cisjordanie. Que le régime israélien dans son ensemble est un régime d'apartheid. Qu'Israël est un État d'apartheid.

Yesh Din est principalement financé par des gouvernements étrangers. Une liste de nos donateurs est disponible sur notre site web ainsi que celui du registre des associations israéliennes. Yesh Din est fier d'être financé par des Etats qui croient, comme nous, que l'occupation n'est pas une affaire seulement interne à Israël et qui défendent les droits humains.