

Le résumé officiel (partie intégrante du rapport) de l'ESCWA

Le résumé officiel (partie intégrante du rapport) d'un rapport d'une instance de l'ONU accusant Israël du crime d'apartheid dans le traitement qu'il inflige aux populations palestiniennes, traduit en français.

La Palestine et l'occupation israélienne. Les pratiques israéliennes vis-à-vis du peuple palestinien et la question de l'Apartheid

Résumé

Le rapport conclut qu'Israël a établi un régime d'apartheid qui impose sa loi au peuple palestinien dans son ensemble. Conscients de la gravité de cette allégation, les auteurs de ce rapport concluent que les preuves disponibles établissent au-delà de tout doute raisonnable qu'Israël est coupable de politiques et de pratiques qui constituent le crime d'apartheid tel qu'il est défini par les instruments du droit international.

L'analyse de ce rapport s'appuie sur les mêmes règles et principes de droit international et en matière de Droits de l'Homme que celles qui condamnent l'antisémitisme et les autres idéologies discriminant les races, en particulier la Charte des Nations Unies (1945), la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948) et la Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965). Le rapport repose, pour sa définition de l'apartheid, d'abord sur l'article II de la Convention

Internationale sur la suppression et la punition du crime d'apartheid (1973) – ci-après la Convention contre l'Apartheid) :

L'expression « crime d'apartheid », qui englobe les politiques et pratiques de ségrégation et de discrimination raciales, telles qu'elles sont pratiquées en Afrique australe, désigne les actes inhumains ... commis en vue d'instituer ou d'entretenir la domination d'un groupe racial d'êtres humains sur n'importe quel autre groupe racial d'êtres humains et d'opprimer systématiquement celui-ci.

Bien que le terme « apartheid » ait été à l'origine associé à la situation particulière de l'Afrique du Sud, il représente maintenant une catégorie de crime contre l'humanité pour le droit international courant et le Statut de Rome définissant la Cour Internationale de Justice, selon lesquels :

Le « crime d'apartheid » s'applique à des actes inhumains... commis dans le contexte d'un régime institutionnel d'oppression systématique et de domination par un groupe racial sur un autre ou d'autres groupes raciaux et commis dans l'intention de maintenir ce régime.

Au regard de ce contexte, ce rapport reflète le consensus des experts selon lequel l'interdiction de l'apartheid s'applique de manière universelle et n'a pas été rendue caduque par son échec en Afrique du Sud et en Afrique du Sud Ouest (Namibie).

L'approche légale du sujet de l'apartheid retenue par ce rapport ne devrait pas être confondue avec l'usage du terme dans le vocabulaire courant comme expression d'opprobre. Voir l'apartheid comme des actes et des pratiques isolés (comme « un mur d'apartheid »), un phénomène généré par des conditions structurelles anonymes comme le capitalisme (l'« apartheid économique »), ou des comportements sociaux privés de la part de certains groupes raciaux vis-à-vis d'autres (« racisme social ») pourrait trouver place dans certains contextes.

Cependant, ce rapport ancre sa définition de l'apartheid dans le droit international, qui impose des responsabilités aux États, comme spécifié dans les instruments internationaux.

Le choix des preuves est guidé par la Convention contre l'Apartheid, qui précise que le crime d'apartheid consiste en des actes inhumains particuliers, mais que de tels actes acquièrent le statut de crime contre l'humanité seulement s'ils servent intentionnellement l'objectif d'une domination raciale.

Le Statut de Rome spécifie dans sa définition la présence d'un « régime institutionnel » au service de l'« intention » d'une domination raciale. Puisque « objectif » et « intention » sont au cœur des deux définitions, ce rapport examine des facteurs nettement distincts de la dimension palestinienne – comme la structure de l'État juif telle qu'elle est exprimée dans le droit et dans l'organisation des institutions de l'État d'Israël – pour établir sans aucun doute la présence d'un tel objectif fondamental.

Que le régime israélien soit conçu en fonction de cet objectif fondamental a été jugé évident à travers le corpus législatif, dont seuls quelques textes sont évoqués dans le rapport pour des raisons de longueur.

Un exemple éminent en est la politique de la terre. Les lois fondamentales (Constitution) prévoient que la terre détenue par l'État d'Israël, l'Autorité de Développement d'Israël ou le Fonds National Juif ne pourra en aucun cas être transférée, plaçant sa gouvernance de manière permanente sous leur autorité. La Loi de Propriété de l'État de 1951 prévoit le transfert de la propriété (y compris des terres) à l'État dans toutes les zones « sur lesquelles s'applique le droit israélien ». L'autorité des Terres israéliennes (ILA) gouverne les terres d'État, qui représentent 93 % des terres à l'intérieur des frontières internationalement reconnues d'Israël et sont, selon la loi, inaccessibles à l'usage, au

développement ou à la propriété pour des non-juifs. Ces lois traduisent le concept de « dessein collectif » tel qu'il est exprimé par les lois fondamentales. De telles lois peuvent être changées par un vote de la Knesset, mais pas les lois fondamentales : la Knesset interdit à n'importe quel parti de remettre en cause ce « dessein collectif ». Effectivement le droit israélien rend illégale toute opposition à une domination raciale.

La construction démographique est un autre champ politique mis au service de l'objectif de conserver à Israël sa position d'État juif. La loi qui permet aux juifs du monde entier le droit d'immigrer en Israël et d'obtenir la citoyenneté israélienne quel que soit leur pays d'origine et qu'ils puissent démontrer ou pas un lien avec Israël ou la Palestine est bien connue, alors qu'aucun droit comparable n'est accordé aux Palestiniens, même à ceux qui peuvent démontrer des racines ancestrales dans le pays. L'Organisation Sioniste Mondiale et l'Agence Juive sont investies d'une autorité légale, en tant qu'agences de l'État d'Israël, pour faciliter l'immigration de juifs et servir de manière préférentielle les intérêts des citoyens juifs sur des questions allant de l'usage de la terre à la planification du développement public à d'autres questions d'intérêt vital pour l'organisation de l'État juif. Des lois mettant en jeu la construction démographique sont exprimées en langage codés, telles celles qui permettent aux Conseils juifs de rejeter la candidature de citoyens palestiniens à la résidence. Le droit israélien autorise en principe les conjoints de citoyens israéliens à déménager vers Israël, mais interdit cette possibilité uniquement dans le cas de Palestiniens des Territoires Occupés. D'une manière plus large, Une politique israélienne vise à interdire le retour de tous les réfugiés et exilés palestiniens (au total autour de six millions de personnes) dans les territoires sous contrôle israélien.

Deux attributs supplémentaires d'un régime systématique de

domination raciale doivent exister pour qualifier un régime de situation d'apartheid.

Le premier exige l'identification des personnes opprimées comme appartenant à un « groupe racial » particulier. Ce rapport accepte la définition de la Convention Internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, considérant la « discrimination raciale » comme « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, la lignée, ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour objectif ou pour effet d'interdire ou de réduire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, à parité de droits, des droits de l'homme et des libertés fondamentales en matière politique, économique, sociale, culturelle ou dans n'importe quel autre domaine de la vie publique ». Sur cette base, le rapport affirme que dans le contexte géopolitique de la Palestine, les Juifs et les Palestiniens peuvent être considérés comme des « groupes raciaux ». De plus, la Convention Internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale est expressément mentionnée dans la Convention contre l'Apartheid.

Le second attribut est la délimitation et le caractère du groupe ou des groupes en cause. Le statut des Palestiniens comme un peuple habilité à exercer son droit à l'autodétermination a été légalement posé, avec le plus de clarté par la Cour Pénale Internationale (CPI) dans son avis consultatif de 2004 sur les conséquences légales de la construction d'un mur dans les Territoires Palestiniens Occupés. A partir de cette base, le rapport examine le traitement par Israël de la population palestinienne dans son ensemble, considérant les circonstances particulières de la fragmentation géographique et juridique du peuple palestinien comme une situation imposée par Israël. (L'annexe II concerne la question d'une identification adéquate du « pays » responsable du déni des droits des Palestiniens selon le droit

international).

Le rapport pointe le fait que la fragmentation stratégique du peuple palestinien est la méthode principale par laquelle Israël impose un régime d'apartheid. Il examine dans un premier temps la manière dont l'histoire de la guerre, la partition, l'annexion de droit et de fait et l'occupation prolongée de la Palestine ont conduit le peuple palestinien à être divisé en différentes régions géographiques administrées par différents régimes juridiques. Cette fragmentation contribue à stabiliser le régime israélien de domination raciale sur les Palestiniens et à affaiblir la volonté et la capacité du peuple palestinien à organiser une résistance unifiée et efficace. Différentes méthodes sont déployées, qui dépendent de la zone dans laquelle vivent les Palestiniens. C'est le moyen principal par lequel Israël renforce l'apartheid et en même temps empêche la reconnaissance internationale de la manière dont ce système fonctionne comme un ensemble intégré pour constituer un régime d'apartheid.

Depuis 1967, le peuple palestinien vit sous ce que le rapport appelle les quatre « champs » dans lesquels les composantes de la population palestinienne sont clairement traitées de manière différente, mais partagent ensemble l'oppression raciale qui est la conséquence d'un régime d'apartheid. Ces champs sont :

1 Le droit civil, avec des restrictions particulières, qui s'applique aux Palestiniens qui vivent comme citoyens d'Israël,

2 Les lois permanentes de résidence, qui s'appliquent aux Palestiniens qui vivent dans la ville de Jérusalem,

3 Le droit militaire qui s'applique aux Palestiniens, y compris ceux des camps de réfugiés, qui vivent depuis 1967, dans les conditions d'une occupation militaire en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza,

4 La politique visant à empêcher le retour des Palestiniens, qu'ils soient réfugiés ou exilés, qui vivent en dehors de territoires sous contrôle israélien.

Le premier champ concerne à peu près 1,7 millions de Palestiniens qui sont citoyens d'Israël. Pendant les 20 premières années de l'existence du pays, ils ont vécu sous le régime de la loi martiale, et jusqu'à aujourd'hui, ils sont victimes d'une oppression au motif de ne pas être juifs. Cette politique de domination se traduit par des services de moindre niveau, par des zonages légaux contenus et des allocations de budgets limitées attribuées aux communautés palestiniennes, par des restrictions à l'emploi et aux opportunités professionnelles, et dans l'organisation du territoire la plus soumise à ségrégation pour un Israël dans lequel vivent des citoyens juifs et des citoyens palestiniens. Les partis politiques palestiniens peuvent agir pour des réformes mineures et de meilleurs budgets, mais ont légalement interdiction, au titre des Lois fondamentales, de remettre en question la législation créant un régime racial. Cette politique est renforcée par les conséquences de la distinction faite en Israël entre « citoyenneté » (ezrahut) et « nationalité » (le'um) : tous les citoyens israéliens possèdent la citoyenneté, mais seuls les juifs possèdent la nationalité. Les droits « nationaux » en droit israélien signifient les droits nationaux accordés aux juifs. Le combat des citoyens palestiniens d'Israël pour l'égalité et des réformes du droit civil israélien est ainsi isolé par le régime des combats des Palestiniens de partout ailleurs.

Le second champ couvre à peu près 300.000 Palestiniens qui vivent à Jérusalem Est, qui font l'expérience d'une discrimination dans l'accès à l'éducation, aux soins, à l'emploi, aux droits à la résidence et à la construction. Ils souffrent aussi d'expulsions et de démolitions de logements, au service de la politique israélienne « d'équilibre démographique » en faveur des habitants juifs. Les Palestiniens de Jérusalem Est sont étiquetés résidents permanents, ce qui les met dans une catégorie distincte pour empêcher que leur poids démographique – et donc électoral – ne puisse s'ajouter à celui des citoyens palestiniens d'Israël.

Comme résidents permanents, ils n'ont aucun statut légal leur permettant de peser sur le droit israélien. De plus être assimilés à des Palestiniens des Territoires Occupés présente pour eux le risque d'une expulsion vers la Cisjordanie et de la perte du droit de même revenir visiter Jérusalem. Ainsi, l'épicentre de la vie politique palestinienne de Jérusalem est contenu dans un cadre légal étroit qui entrave la capacité de ses habitants à s'opposer légalement au régime d'apartheid.

Le troisième champ est le système de droit militaire imposé à à peu près 4,6 millions de Palestiniens qui vivent dans les Territoires Palestiniens Occupés, 2,7 millions d'entre eux en Cisjordanie et 1,9 million dans la Bande de Gaza. Le territoire est administré d'une manière qui recouvre complètement la définition de l'apartheid telle qu'elle figure dans la Convention contre l'Apartheid : sauf pour la disposition ayant trait au génocide, toutes les dispositions recensées « actes inhumains » dans la Convention sont quotidiennement et systématiquement pratiquées par Israël en Cisjordanie. Les Palestiniens sont soumis à la loi militaire, alors que les approximativement 350.000 colons juifs sont gouvernés par la loi civile israélienne. Le caractère racial de cette situation est de plus confirmé par le fait que tous les colons juifs de Cisjordanie sont placés sous la protection de la loi civile israélienne sur le fondement de leur judéité, qu'ils soient citoyens israéliens ou non. Ce système de droit dual, en soi problématique, est un indicateur d'un régime d'apartheid lorsqu'il est associé à une gestion de la terre discriminatoire sur une base raciale, et à un développement confié à des institutions juives, qui ont la responsabilité d'administrer les « terres d'État » dans l'intérêt de la population juive. A l'appui des considérations d'ensemble de ce rapport, l'annexe I donne davantage de détails sur les politiques et les pratiques d'Israël dans les Territoires Palestiniens Occupés qui constituent des violations de l'article II de la Convention contre l'Apartheid.

Le quatrième champ concerne les millions de Palestiniens réfugiés ou involontairement exilés, dont la plupart vivent dans des pays voisins. Il leur est interdit de revenir dans leurs foyers en Israël et dans les Territoires Palestiniens Occupés. Israël justifie l'interdiction du retour des Palestiniens dans des termes franchement racistes : il prétend que les Palestiniens constituent une « menace démographique », et que leur retour altérerait le caractère démographique d'Israël au point d'en éliminer son caractère d'Etat juif. Le refus du droit au retour joue un rôle essentiel dans le régime d'apartheid en garantissant que la population palestinienne dans le territoire de la Palestine mandataire ne s'accroitra pas au point de menacer le contrôle militaire du territoire par Israël et/ou de donner aux citoyens palestiniens d'Israël le poids démographique nécessaire pour exiger (et obtenir) des droits démocratiques complets, éliminant de ce fait le caractère juif de l'Etat d'Israël. Bien que ce quatrième champ soit limité aux politiques interdisant aux Palestiniens leur droit au retour selon le droit international, il est traité dans ce rapport comme faisant partie intégrale du système d'oppression et de domination du peuple palestinien dans son ensemble, compte tenu de son rôle crucial en termes démographiques dans la poursuite d'un régime d'apartheid.

Le rapport considère que, vus dans leur ensemble, les quatre champs constituent un régime complet mis en place dans l'objectif d'assurer une domination durable sur les non-juifs sur tous les territoires placés sous contrôle israélien complet. A différents degrés, les différences de traitement faites aux Palestiniens ont été constatées par les Nations Unies, même s'il n'y a pas eu d'évaluation visant à définir si elles constituent ou non une forme d'apartheid. A la lumière des constats de ce rapport, cette approche internationale fragmentée sur de nombreuses années mérite une réévaluation.

Dans un intérêt d'équité et de complétude, le rapport examine plusieurs contre arguments présentés par Israël et par ses

soutiens sur ses politiques, réfutant l'application de la Convention contre l'Apartheid dans la situation en Israël/Palestine. Ils incluent les revendications que la prétention d'Israël à rester un État juif est cohérente avec les pratiques d'autres États, comme la France ; Israël n'accorde pas aux non-citoyens palestiniens un traitement équivalent à celui des juifs précisément parce qu'ils ne sont pas juifs ; et le traitement fait aux Palestiniens ne traduit aucun « objectif » ou « intention » de dominer, mais constitue davantage un traitement provisoire de la situation imposé à Israël par les réalités d'un conflit en vigueur et par des besoins de sécurité. Le rapport montre qu'aucun de ces arguments ne résiste à l'examen. Une revendication supplémentaire selon laquelle Israël ne peut pas être considéré comme coupable de crimes d'apartheid parce que les citoyens palestiniens disposent du droit de vote repose sur deux erreurs d'interprétation de droit : une comparaison excessivement littérale avec la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud, et la séparation de la question du droit de vote du reste du droit, en particulier des dispositions des Lois fondamentales qui interdisent aux partis politiques de remettre en cause le caractère juif, et par conséquent racial, de l'État.

Le rapport conclut que le poids des preuves permet d'affirmer sans doute raisonnable le fait qu'Israël est coupable d'imposer un régime d'apartheid au peuple palestinien., qui revient à commettre un crime contre l'humanité, dont l'interdiction est considérée comme une norme impérative dans le droit coutumier international. La communauté internationale, en particulier les Nations Unies et ses Agences, et les États Membres, ont une obligation légale d'agir dans les limites de leurs moyens pour empêcher et punir les situations d'apartheid qui sont de manière crédible portées à leur connaissance.

Plus particulièrement, les États ont un devoir collectif :

- a) ne pas reconnaître un régime d'apartheid comme légal,
- b) Ne pas aider ou appuyer un État à maintenir un régime d'apartheid,
- c) Et coopérer avec les Nations Unies et avec les autres États à mettre fin à des régimes d'apartheid.

Les institutions de la société civiles et les particuliers ont aussi le devoir moral et politique d'user des instruments à leur disposition pour faire prendre conscience de cette entreprise criminelle, et d'exercer des pressions sur Israël pour le convaincre de démanteler ses structures d'apartheid conformément au droit international. Le rapport se termine par des recommandations générales et particulières aux Nations Unies, aux gouvernements nationaux et à la société civile, et aux acteurs privés sur les actions qu'ils devraient mettre en œuvre pour empêcher qu'Israël maintienne un régime d'apartheid dans sa pratique du contrôle de la population palestinienne.

Résumé en anglais

Traduction: Antoine.B pour BDS France