

# **Les pratiques israéliennes à l'égard du peuple palestinien et la question de l'apartheid**

La Palestine et l'occupation israélienne, n°1

Traduction française du rapport "*Israeli Practices towards the Palestinian People and the Question of Apartheid*" préparé par Richard Falk et Virginia Tilley pour la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) des Nations Unies.

La traduction est faite avec le consentement des auteurs, sous la responsabilité du collectif de traducteurs bénévoles Poolpal, par AA, JPB, JCh, SF, CG, LGr, JMF et JPP.

La version originale du rapport en anglais est disponible ici  
[http://www.aurdip.fr/IMG/pdf/un\\_apartheid\\_report\\_15\\_march\\_english\\_final\\_.pdf](http://www.aurdip.fr/IMG/pdf/un_apartheid_report_15_march_english_final_.pdf)

## Préface à la traduction française

---

Il n'était pas prévu que la publication de ce rapport par la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) des Nations Unies le 15 mars 2017 soit un événement politique tumultueux. Après tout, il s'agissait d'une étude universitaire écrite par deux chercheurs, dont le contenu avait été révisé par trois évaluateurs qui étaient des chercheurs de renommée internationale. En tant qu'auteurs, nous nous attendions à ce que notre approche suscite de l'intérêt au sein des universités et, avec un peu de chance, chez les militants de la société civile dont beaucoup pensaient depuis longtemps qu'Israël s'était rendu coupable d'« apartheid » dans son attitude vis-à-vis des Palestiniens, particulièrement ceux vivant sous l'occupation. Ce qu'ils n'avaient pas été une étude détaillée appuyant leur impression par des preuves et une analyse, et encore moins une étude bénéficiant de l'imprimatur des Nations Unies. Nous étions conscients que le caractère sensible de l'étude stimulerait les protagonistes des deux côtés du conflit. Mais nous pensions qu'en définitive cette attention se manifesterait à l'intérieur des forums des Nations Unies, comme c'est le cas dans beaucoup de controverses.

Pourtant, et à certains égards heureusement, nous nous trompions complètement. La publication du rapport ouvrit presque immédiatement une boîte de Pandore de réponses. Tout commença avec l'ambassadeur américain aux Nations Unies, Nikki Haley, qui déclencha une attaque sévère contre le rapport et particulièrement contre ses auteurs, couplée avec la demande que le Secrétaire général récemment élu, António Guterres, prenne des mesures pour rejeter le rapport comme inacceptable, prétendument incompatible avec la position des Nations Unies sur l'attitude israélienne vis-à-vis des Palestiniens. Avec une vitesse inhabituelle, compte tenu des habitudes bureaucratiques des Nations Unies, le Secrétaire général informa la CESAO que le rapport devait être retiré sur le champ de son site web. La directrice exécutive de la CESAO, Rima Khalaf, démissionna plutôt que de suivre la directive de New York, expliquant à Guterres ses motifs dans une lettre émouvante. C'est cette suite de développements qui a donné à notre rapport dix fois plus d'attention internationale qu'il n'aurait autrement reçue s'il avait été traité d'une manière appropriée et responsable, c'est-à-dire comme une contribution sérieuse à la littérature universitaire sur une question internationale controversée qui mérite certainement des discussions et des débats, et selon nous, des actions.

Le contexte plus large qui doit être pris en compte est l'échec à trouver une solution au conflit, 70 ans après que l'Assemblée générale des Nations Unies a proposé un partage et 50 ans après qu'Israël a gagné le contrôle des territoires palestiniens de Cisjordanie, de Jérusalem-Est et de Gaza. La diplomatie d'Oslo qui a été mise en avant comme la voie vers une issue pacifique qui permettrait aux deux peuples de vivre dans une paix durable s'est avérée une chimère, particulièrement coûteuse pour les Palestiniens. Israël continue à empiéter sur le territoire réservé pour un État palestinien, étendant sans relâche son archipel illégal de colonies en Cisjordanie et à Jérusalem-Est, construisant un réseau de routes pour « Israéliens seulement » et un mur de séparation illégal qui crée toute une gamme d'enclaves de sécurité. Pendant ces décennies, les Palestiniens ont souffert d'une variété de mauvais traitements quotidiens, qu'ils vivent sous occupation, comme les résidents de Jérusalem Est, dans des camps de réfugiés, comme cibles d'attaques périodiques massives à Gaza, ou comme minorité discriminée en Israël. L'affirmation centrale de notre rapport est que cet ensemble de conditions correspond légalement à celles de l'apartheid, tel que ce crime international est défini dans la Convention de 1973 sur la prévention et la punition du crime d'apartheid et dans l'article 7 du Statut de Rome établissant le cadre légal de la Cour pénale internationale.

Nous pensons que notre rapport répond de fait à la situation actuelle dans laquelle la diplomatie paraît gelée et où il ne semble y avoir aucun espoir de mettre fin au calvaire palestinien sans de nouvelles formes de résistance militante de la part des Palestiniens et du mouvement global de solidarité qui se renforce chaque jour davantage. Nous disons, en fait, avec le soutien du droit international, que continuer maintenant à appeler une « solution à deux États » est devenu une duperie cruelle et qu'il est totalement insuffisant de demander « la fin de l'occupation ». Nous pensons au contraire que la position politique appropriée au sein des Nations Unies, de la société civile, et partout parmi les gens de bonne volonté, est de demander « la fin de l'apartheid ».

C'est seulement en démantelant ce régime d'apartheid qui est fondé sur une structure de domination raciale d'Israël sur le peuple palestinien délibérément fragmenté que peut être ouverte la voie pour une diplomatie crédible, qui vise enfin à réaliser une paix durable pour les deux peuples. Certains disent que notre analyse est un appel à la fin de l'État d'Israël. Ceci méconnaît les implications de la fin de l'apartheid. Exactement comme l'Afrique du Sud s'est perpétuée comme État malgré le démantèlement de l'apartheid, Israël se perpétuera et rien dans notre étude ne menace cette existence. Ce sur quoi notre analyse juridique insiste, c'est qu'Israël devienne un État *légitime* en se libérant des politiques, des pratiques et des stigmates de l'apartheid.

Nous espérons que la société civile européenne sera réceptive à notre analyse et fera sa part en mettant en oeuvre les recommandations que nous proposons. Il semblerait que l'Europe ait une opportunité d'exercer une pression sur ses institutions régionales et ses gouvernements pour adopter une approche plus objective de la lutte du peuple palestinien qui a été abandonné bien trop longtemps, à se languir dans des camps de réfugiés et dans l'exil, ou à constituer les cibles complètement vulnérables d'une guerre aveugle à Gaza, ou à survivre sous une occupation opprimante ou comme résidents de troisième classe de Jérusalem ou comme citoyens discriminés d'Israël. La reconnaissance que le peuple palestinien en totalité doit être émancipé de l'apartheid donne une cohérence et une signification particulières à notre évaluation des politiques et des pratiques israéliennes.

Finalement, nous admettons qu'en tant qu'auteurs, nous ne possédons que la capacité de proposer une analyse juridique fondée sur notre interprétation des preuves. Cette analyse n'est pas la sorte de jugement légal faisant autorité qui peut être fournie par une institution juridique internationale régulièrement constituée, comme la Cour internationale de justice ou la Cour pénale internationale. Nous voudrions encourager l'Assemblée générale des Nations Unies à obtenir un tel jugement faisant autorité aussi vite que possible. Il est aussi faisable que des cours nationales, agissant sur la base d'une juridiction universelle, examinent dans des circonstances appropriées si Israël est coupable du crime de l'apartheid, si des demandes correctement étayées pour un secours juridique sont faites par le peuple palestinien ou en son nom.

Nous serons heureux d'échanger avec les lecteurs de la traduction française de ce rapport, qui pourraient avoir des questions ou des désaccords avec notre cadre conceptuel et notre analyse juridique.

Richard Falk & Virginia Tilley

# Remerciements

---

Ce rapport a été commandé par la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) aux auteurs Monsieur Richard Falk et Madame Virginia Tilley.

Richard Falk (diplômé en droit de l'Université de Yale et titulaire d'un doctorat de droit de l'Université de Harvard) est actuellement Chercheur au Centre Orfalea d'études mondiales et internationales de l'Université de Californie à Santa Barbara et Professeur émérite titulaire de la Chaire Albert G. Milbank de droit international et de pratique internationale à l'Université de Princeton. De 2008 à 2014, il a été Rapporteur spécial pour l'Organisation des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967. Il est l'auteur ou le directeur de publication d'une soixantaine d'ouvrages et de centaines d'articles sur le droit international des droits de l'homme, les enjeux politiques au Moyen-Orient, la justice environnementale et sur d'autres sujets liés aux droits de l'homme et aux relations internationales.

Virginia Tilley (titulaire d'un master et d'un doctorat de l'Université du Wisconsin à Madison et d'un master en études arabes contemporaines de l'Université Georgetown) est Professeure de sciences politiques à l'Université du Sud de l'Illinois. De 2006 à 2011, elle a été Chercheuse en chef au Conseil de recherche en sciences humaines d'Afrique du Sud et de 2007 à 2010, elle a dirigé le projet Moyen-Orient du Conseil, qui a mené une étude de deux ans sur l'apartheid dans les territoires palestiniens occupés. Outre de nombreux articles sur les politiques et les idéologies à l'œuvre dans le conflit en Israël-Palestine, elle est l'auteure de *The One State Solution* (University of Michigan Press and Manchester University Press, 2005) et rédactrice en chef de *Beyond Occupation : Apartheid, Colonialism and International Law in the Occupied Palestinian Territories* (Pluto Press, 2012).

Ce rapport a bénéficié des conseils de M. Tarik Alami, Directeur de la Division des questions émergentes et liées aux conflits (ECRI) de la CESAO. M. Rabi Bashour (ECRI) a établi le planning, coordonné les travaux, contribué à définir le cadre du rapport, fourni des données et prodigué des conseils éditoriaux. Madame Leila Choueiri a eu des apports de contenu et éditoriaux. M<sup>me</sup> Rita Jarous (ECRI), M. Sami Salloum et M. Rafat Soboh (ECRI) ont fourni des données et de l'assistance technique, et fait des commentaires éditoriaux. M. Damien Simonis (Section des Services de conférence, CESAO) a édité le rapport.

Les relecteurs anonymes sont remerciés pour leur importante contribution.

L'ouvrage *Occupation, Colonialism, Apartheid? A Reassessment of Israel's Practices in the Occupied Palestinian Territories under International Law*, publié en 2012 sous le titre *Beyond Occupation : Apartheid, Colonialism and International Law in the Occupied Palestinian Territories*, a nourri ce rapport. Ses principales conclusions sont exposées dans l'annexe 1.

# Préface

---

Les auteurs de ce rapport, consacré à examiner si Israël a instauré un régime d'apartheid qui opprime et domine le peuple palestinien dans son ensemble, sont pleinement conscients du caractère sensible de la question<sup>1</sup>. Le simple fait de l'aborder a été dénoncé par des porte-parole et de nombreux partisans du Gouvernement israélien comme une nouvelle forme d'antisémitisme. En 2016, Israël a réussi par du lobbying à faire inscrire la critique d'Israël dans des lois contre l'antisémitisme en Europe et aux États-Unis d'Amérique, et les documents de référence de ces outils juridiques mentionnent l'accusation d'apartheid comme un exemple des tentatives de « détruire l'image d'Israël et de l'isoler comme État paria »<sup>2</sup>.

Les auteurs rejettent l'accusation d'antisémitisme avec la plus grande fermeté. Premièrement, la question de savoir si l'État d'Israël est institué en tant que régime d'apartheid trouve son fondement dans le corpus de droit et principes internationaux en matière de droits de l'homme qui rejette également l'antisémitisme, à savoir la prohibition de la discrimination raciale. Aucun État n'est exempt des normes et des règles consacrées par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui doivent être appliquées de façon impartiale. La prohibition de l'apartheid, crime contre l'humanité, ne saurait admettre aucune exception et est stipulée par la Convention. Le renforcement de ce corpus du droit international ne peut qu'être bénéfique à tous les groupes qui, dans l'histoire, ont subi la discrimination, la domination et la persécution, y compris les Juifs.

Deuxièmement, la situation en Israël-Palestine est le fruit du manquement de la communauté internationale à son obligation de résoudre un conflit généré en partie par ses propres actions. Cette obligation remonte formellement à 1922, quand la Société des Nations (SDN) a établi un mandat britannique sur la Palestine en tant que territoire parfaitement prêt pour l'indépendance comme État laïque et ouvert. La SDN a cependant incorporé dans le mandat l'engagement central de la déclaration Balfour de soutenir le « peuple juif » dans ses efforts pour constituer en Palestine un foyer national juif<sup>3</sup>. Les résolutions adoptées ensuite par le

---

<sup>1</sup> Ce rapport a été préparé en réponse à la demande des États membres de la Commission économique et sociale de l'Organisation des Nations Unies pour l'Asie occidentale (CESAO) lors de la première réunion de son Comité exécutif, qui s'est tenue à Amman les 8 et 9 juin 2015. Les conclusions préliminaires ont été présentées à la vingt-neuvième session de la CESAO, qui s'est tenue à Doha du 13 au 15 décembre 2016. Suite à cela, les États membres ont adopté la résolution 326 (XXIX) le 15 décembre 2016, demandant au secrétariat d'assurer une large diffusion aux conclusions du rapport.

<sup>2</sup> Forum de Coordination pour la lutte contre l'antisémitisme (CFCA). Questions fréquentes : la campagne de diffamation contre Israël, disponible à l'adresse suivante : <http://antisemitism.org.il/article/111425/cfca-2016-antisemitism-report-present-situation-and-tendencies>. Le CFCA est un « forum national » du Gouvernement israélien. Le « nouvel antisémitisme » est désormais le terme employé pour assimiler la critique des politiques raciales d'Israël à de l'antisémitisme, en particulier lorsqu'une telle critique va jusqu'à avancer que le postulat ethnique de la nature juive de l'État est illégitime parce qu'il viole le droit international des droits de l'homme. Le Groupe de travail du Parlement de l'Union Européenne sur l'antisémitisme a de même inclus dans sa définition de l'antisémitisme l'exemple suivant : « Nier au peuple juif son droit à l'autodétermination en prétendant par exemple que l'existence de l'État d'Israël est une entreprise raciste » (disponible à l'adresse suivante : [www.antisem.eu/projects/eumc-working-definition-of-antisemitism](http://www.antisem.eu/projects/eumc-working-definition-of-antisemitism)). En 2016, les États-Unis ont voté la loi d'alerte sur l'antisémitisme, dans laquelle la définition de l'antisémitisme est celle établie dans une note du 8 juin 2010 par l'Envoyé spécial du Département d'État chargé de la surveillance et de la lutte contre l'antisémitisme. Les exemples d'antisémitisme qui y sont cités incluent : « Nier au peuple juif son droit à l'autodétermination et nier à Israël le droit d'exister » (disponible à l'adresse suivante : <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/156684.pdf>).

<sup>3</sup> Société des Nations, Mandat pour la Palestine, Document C.529.M.314.1922 VI, disponible en français à l'adresse suivante : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/ps1922.htm>.

Conseil de sécurité et l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ci-après Nations Unies) ont constitué des tentatives de résoudre le conflit né de cet arrangement, mais n'ont pu toutefois empêcher des propositions corollaires, comme le plan de partage, d'être dépassées par les faits sur le terrain. Si cette attention de la part des Nations Unies au cas d'Israël paraît exceptionnelle, c'est seulement parce qu'il n'existe aucun lien comparable entre les actions des Nations Unies et un déni aussi long du droit d'un peuple à l'autodétermination.

Troisièmement, les politiques, les pratiques et les mesures mises en œuvre par Israël pour instaurer un système de discrimination raciale menacent la paix et la sécurité dans la région. Les résolutions des Nations Unies ont depuis longtemps reconnu ce danger et appelé à la résolution du conflit, et à la restauration et au maintien de la paix et la stabilité dans la région.

Affirmer que les politiques et les pratiques d'un État souverain relèvent de l'apartheid constitue une grave accusation. Une étude visant à examiner cela ne devrait être engagée et présentée que lorsque les preuves à l'appui l'emportent clairement sur le doute raisonnable. Les auteurs de ce rapport considèrent que les preuves qui portent à croire qu'un système d'apartheid opprime bel et bien le peuple palestinien satisfont à ce critère exigeant. Étant donnée la souffrance prolongée endurée par le peuple palestinien, il serait irresponsable de ne pas présenter les preuves et arguments juridiques sur la question de l'instauration par Israël d'un régime d'apartheid qui opprime le peuple palestinien dans son ensemble, et de ne pas faire de recommandations pour de nouvelles actions appropriées de la part des acteurs internationaux et de la société civile.

Cette étude a été motivée par le désir de promouvoir le respect du droit international des droits de l'homme et du droit pénal international, et de faire en sorte que les Nations Unies et les États Membres remplissent leur obligations collectives eu égard aux crimes contre l'humanité. Plus concrètement, elle vise à ce que les engagements fondamentaux de la communauté internationale pour le respect du droit international s'appliquent au peuple palestinien, en défense de ses droits au regard du droit international, y compris le droit à l'autodétermination.

## Table des matières

<b>Préface à la traduction française .....</b>	<b>3</b>
<b>Remerciements .....</b>	<b>5</b>
<b>Préface .....</b>	<b>6</b>
<b>Résumé.....</b>	<b>9</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>14</b>
<b>1 - Le contexte juridique : Brève histoire de la prohibition de l'apartheid .....</b>	<b>16</b>
<b>Différentes définitions de l'apartheid .....</b>	<b>17</b>
1. La comparaison avec l'Afrique australe .....	18
2. L'apartheid en tant que pratiques isolées .....	21
3. L'apartheid tel que généré par des conditions structurelles anonymes .....	22
4. L'apartheid en tant que comportement social privé .....	23
5. L'apartheid et la question de la race .....	24
<b>2 - Examen de la possible existence d'un régime d'apartheid en Israël- Palestine .....</b>	<b>29</b>
<b>A - La géographie politique de l'apartheid .....</b>	<b>29</b>
<b>B - Israël en tant qu'État racial .....</b>	<b>31</b>
1 - Ingénierie démographique .....	32
2 - Interdiction de contester la domination raciale .....	34
3 - Les institutions israéliennes nationales-juives .....	34
<b>C - L'apartheid par la fragmentation .....</b>	<b>37</b>
Les quatre champs .....	38
<b>D - Contre-arguments.....</b>	<b>47</b>
<b>3 - Conclusions et recommandations .....</b>	<b>50</b>
<b>A - Conclusions .....</b>	<b>50</b>
<b>B - Recommandations .....</b>	<b>51</b>
Recommandations générales .....	51
Recommandations pour les Nations unies .....	52
Recommandations pour les Gouvernements nationaux des États membres .....	53
Recommandations pour les acteurs de la société civile et du secteur privé.....	53
<b>Annexe 1 : Les conclusions du rapport de la CRSH de 2009 .....</b>	<b>55</b>
<b>Annexe 2 : Quel pays ? .....</b>	<b>61</b>



# Résumé

---

Ce rapport conclut qu'Israël a instauré un régime d'apartheid qui domine le peuple palestinien dans son ensemble. Conscients de la gravité de cette affirmation, les auteurs du 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 que défini juridiquement dans les instruments du droit international.

L'analyse de ce rapport repose sur le corpus de droit et principes internationaux en matière de droits de l'homme qui rejette également l'antisémitisme et les autres idéologies discriminatoires, dont : 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). Pour sa définition de l'apartheid, le rapport s'appuie en premier chef sur l'article II de la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (1973, ci-après dénommée Convention contre l'apartheid) :

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

Bien que l'expression « apartheid » ait été originellement associée à l'exemple particulier de l'Afrique du Sud, elle désigne désormais un type de crime contre l'humanité dans le cadre du droit international coutumier et du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, selon lequel :

*Par « crime d'apartheid », on entend des actes inhumains... commis dans le cadre d'un régime institutionnalisé d'oppression systématique et de domination d'un groupe racial sur tout autre groupe ou tous autres groupes raciaux et dans l'intention de maintenir ce régime.*

Dans ce contexte, ce rapport reflète le consensus des experts sur le fait que la prohibition de l'apartheid est universellement applicable et n'est pas devenue caduque du fait de l'effondrement de l'apartheid en Afrique du Sud et en Afrique du Sud-Ouest (Namibie).

Il ne faut pas confondre l'approche juridique du sujet de l'apartheid adoptée dans ce rapport avec l'usage de ce terme dans le vocabulaire courant en signe d'opprobre. Voir l'apartheid comme des actes et des pratiques isolés (comme le « mur de l'apartheid »), un phénomène dû à des conditions structurelles anonymes comme le capitalisme (« l'apartheid économique »), ou un comportement social de certains groupes raciaux vis-à-vis d'autres (racisme social) est légitime dans certains contextes. Pour autant, ce rapport ancre sa définition de l'apartheid dans le droit international qui impose des responsabilités aux États, et dans les instruments internationaux qui le spécifient.

Le choix de preuves est guidé par la Convention contre l'apartheid, qui souligne que le crime d'apartheid consiste en actes inhumains particuliers, mais que ces actes n'acquièrent le statut de crimes contre l'humanité que s'ils servent intentionnellement l'objectif fondamental de domination raciale. Le Statut de Rome mentionne dans sa définition la présence d'un « régime institutionnalisé » au service de « l'intention » de domination raciale. Étant donné qu'objectif et intention sont au cœur des deux définitions, le rapport examine des facteurs ostensiblement autres que la dimension spécifiquement palestinienne, en particulier la doctrine de l'État juif telle qu'elle est exprimée dans le droit et la configuration des institutions de l'État d'Israël, pour établir la présence indubitable d'un tel objectif fondamental.

Le fait que le régime israélien est conçu en vue de cet objectif fondamental apparaît dans le corpus juridique, dont seules certaines lois sont discutées dans ce rapport pour des raisons de cadre. Un exemple majeur est celui de la politique de la terre. Les lois fondamentales d'Israël (la Constitution) stipulent que la terre détenue par l'État d'Israël, par l'Autorité de développement israélienne ou par le Fonds national juif, ne saurait être transférée d'aucune manière, sa gestion étant placée de façon permanente sous leur autorité. La loi relative aux propriétés de l'État de 1951 prévoit la réaffectation des biens (dont la terre) à l'État dans tout lieu « dans lequel le droit de l'État d'Israël s'applique ». L'Autorité des terres d'Israël (ILA) gère les terres de l'État, qui représentent 93 % des terres dans les frontières d'Israël reconnues internationalement, et qui, de par la loi, ne peuvent être utilisées, développées ou possédées par des non-Juifs. Ces lois renvoient au concept « d'utilité publique » tel qu'il est exprimé dans les lois fondamentales. Ces lois peuvent être changées par un vote de la Knesset, mais la loi fondamentale sur la Knesset interdit à tout parti politique de contester cette utilité publique. De fait, le droit israélien rend illégale l'opposition à la domination raciale.

L'agencement démographique fait également partie des politiques mises au service de l'objectif de conserver le caractère juif de l'État d'Israël. La loi israélienne qui confère aux Juifs du monde entier le droit d'entrer en Israël et d'obtenir la citoyenneté israélienne, quel que soit leur pays d'origine et qu'ils puissent ou non faire état de liens avec Israël-Palestine, est bien connue ; mais les Palestiniens sont privés d'un droit comparable, y compris ceux en possession de documents prouvant qu'ils ont des maisons ancestrales dans le pays. L'Organisation sioniste mondiale et l'Agence juive sont investies d'une autorité juridique, en tant qu'agences de l'État d'Israël, pour faciliter l'immigration juive et servir de préférence les intérêts de citoyens juifs dans des domaines allant de l'usage du foncier à l'aménagement du territoire public et d'autres questions d'intérêt vital pour le caractère juif de l'État. Certaines lois mettant en jeu l'agencement démographique sont rédigées en langage codé, telles celles qui permettent à des conseils municipaux juifs de rejeter leurs demandes de résidence à des citoyens palestiniens. La loi israélienne permet normalement aux conjoint(e)s de citoyens israéliens de déménager en Israël mais refuse cette option aux Palestiniens des territoires occupés ou d'ailleurs. À une bien plus grande échelle, la politique israélienne vise à interdire le retour de tout Palestinien réfugié ou exilé (soit un total de près de six millions de personnes) dans les territoires sous contrôle israélien.

Deux attributs supplémentaires d'un régime systématique de domination raciale doivent exister pour que ce régime constitue un cas d'apartheid. Le premier implique que les personnes opprimées soient identifiées comme appartenant à un « groupe racial ». Ce rapport fait sienne la définition de la « discrimination raciale » de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, que voici : « 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 ». Sur cette base, le rapport avance que dans le contexte géopolitique de la Palestine, les Juifs et les Palestiniens peuvent être considérés comme des « groupes raciaux ». En outre, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale est expressément citée dans la Convention contre l'apartheid.

Le second attribut, c'est la délimitation et le caractère du groupe ou des groupes concernés. Le statut des Palestiniens en tant que peuple habilité à exercer le droit à l'autodétermination a été établi juridiquement, notamment par la Cour internationale de Justice (CIJ) dans son avis consultatif de 2004 sur « Les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé ». Sur cette base, le rapport examine le traitement par Israël du peuple palestinien dans son ensemble, considérant les différentes situations de fragmentation géographique et juridique de ce peuple comme une condition imposée par Israël. (L'annexe II traite de la question d'une définition adéquate du « pays » responsable du déni des droits des Palestiniens eu égard au droit international).

Le rapport estime que la fragmentation stratégique du peuple palestinien est la principale méthode par laquelle Israël impose un régime d'apartheid. Il examine d'abord comment l'histoire de la guerre, de la partition, de l'annexion de droit et de fait, et de l'occupation prolongée en Palestine ont conduit à la dispersion du peuple palestinien dans des régions différentes soumises à des régimes juridiques différents. Cette fragmentation opère dans le sens de la stabilisation du régime israélien de domination raciale sur les Palestiniens et de l'affaiblissement de la volonté et de la capacité du peuple palestinien à mettre sur pied une résistance unifiée et efficace. Différentes méthodes sont mises en œuvre selon les lieux de résidence des Palestiniens. C'est là le moyen central par lequel Israël applique l'apartheid et empêche, en même temps, une reconnaissance internationale de la façon dont fonctionne ce système comme un ensemble intégré qui constitue un régime d'apartheid.

Depuis 1967, les Palestiniens, en tant que peuple, vivent dans ce que le rapport désigne par quatre « champs », dans lesquels les fragments de la population palestinienne sont ostensiblement traités de différentes façons, mais subissent tous l'oppression raciale qui résulte du régime d'apartheid. Ces champs sont les suivants :

1. Le droit civil, avec des restrictions spéciales, qui s'applique aux Palestiniens citoyens d'Israël ;
2. La loi de résidence permanente qui s'applique aux Palestiniens vivant à Jérusalem ;
3. La loi militaire qui s'applique aux Palestiniens qui vivent depuis 1967 sous l'occupation armée de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, dont ceux qui vivent dans des camps de réfugiés ;
4. La politique visant à empêcher le retour des Palestiniens, qu'ils soient réfugiés ou exilés, vivant en dehors des territoires sous contrôle israélien.

Le premier champ comprend environ 1,7 millions de Palestiniens citoyens d'Israël. Ils ont vécu sous loi martiale pendant les vingt premières années de l'existence du pays, et ils sont soumis jusqu'à ce jour à l'oppression parce qu'ils ne sont pas juifs. Cette politique de domination se manifeste dans la qualité inférieure des services, dans des lois de zonage restrictif et des allocations budgétaires limitées pour les collectivités palestiniennes ; dans des restrictions en matière d'accès à l'emploi et aux opportunités professionnelles ; et dans le paysage très

ségrégué dans lequel vivent les citoyens juifs et palestiniens d'Israël. Les partis politiques palestiniens peuvent mener des campagnes pour des réformes mineures et de meilleurs budgets, mais n'ont pas le droit, en vertu des lois fondamentales, de contester la législation qui maintient le régime racial. Cette politique est renforcée par les conséquences de la distinction en Israël entre « citoyenneté » (*ezrahut*) et « nationalité » (*le'um*) : tous les citoyens israéliens jouissent de la première, mais seuls les Juifs jouissent de la seconde. Dans le droit israélien, les droits « nationaux » sont les droits « nationaux-juifs ». La lutte des Palestiniens citoyens d'Israël dans le cadre du droit israélien pour l'égalité et des réformes civiles est donc isolée par le régime israélien de la lutte des Palestiniens qui vivent ailleurs.

Le deuxième champ comprend approximativement 300 000 Palestiniens vivant à Jérusalem-Est, qui subissent la discrimination dans l'accès à l'éducation, aux services de santé, à l'emploi, et aux permis de résidence et de construction. Ils sont victimes d'expulsions et de démolitions de leurs maisons décidées par Israël dans le cadre de sa politique « d'équilibre démographique » en faveur des résidents juifs. Les Palestiniens de Jérusalem-Est sont considérés comme résidents permanents, ce qui les place dans une catégorie distincte conçue pour empêcher que leur poids démographique et, surtout, électoral, ne s'ajoute à celui des Palestiniens citoyens d'Israël. En tant que résidents permanents, ils ne sont pas légalement en position de contester la loi israélienne. De plus, s'ils s'identifient politiquement, de manière ostentatoire aux Palestiniens du territoire palestinien occupé, ils courent le risque d'être expulsés en Cisjordanie et de perdre même le droit de se rendre en visite à Jérusalem. Ainsi, l'épicentre urbain de la vie politique palestinienne est pris dans une bulle juridique qui entrave la capacité des habitants à s'opposer légalement au régime d'apartheid.

Le troisième champ, c'est le système de la loi militaire imposée à environ 4,6 millions de Palestiniens qui vivent dans le territoire palestinien occupé, soit 2,7 millions en Cisjordanie et 1,9 million dans la bande de Gaza. Le territoire est administré d'une façon qui correspond quasiment en tout point à la définition de l'apartheid selon la Convention contre l'apartheid : exceptée la disposition sur le génocide, chaque exemple d'« acte inhumain » listé dans la Convention est quotidiennement et systématiquement pratiqué par Israël en Cisjordanie. Les Palestiniens sont régis par le droit militaire, tandis que les quelque 350 000 colons juifs sont régis par le droit civil israélien. Le caractère racial de cette situation est confirmé par le fait que tous les colons juifs de Cisjordanie jouissent de la protection du droit civil israélien sur la base de leur judéité, qu'ils soient ou non citoyens israéliens. Ce double système juridique, problématique en soi, signale l'existence d'un régime d'apartheid lorsqu'y est associée une gestion discriminatoire des terres et de l'aménagement du territoire par des institutions nationales-juives chargées d'administrer les « terres d'État » dans l'intérêt de la population juive. Pour étayer les conclusions de ce rapport, l'annexe I développe de façon plus détaillée les politiques et les pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé qui constituent des violations de l'article II de la Convention contre l'apartheid.

Le quatrième champ concerne les millions de réfugiés et exilés involontaires palestiniens, dont la plupart vivent dans les pays voisins. Ils n'ont pas le droit de retourner chez eux en Israël ni dans le territoire palestinien occupé. Israël défend son refus du retour des Palestiniens dans un langage franchement raciste : les Palestiniens constitueraient une « menace démographique » et leur retour altérerait le caractère démographique d'Israël au point de l'éliminer en tant qu'État juif. Le refus du droit au retour joue un rôle essentiel dans le régime d'apartheid : il fait en sorte que la population palestinienne dans la Palestine mandataire ne croisse pas au point de menacer le contrôle militaire par Israël du territoire ni/ou de fournir aux Palestiniens citoyens d'Israël le poids démographique nécessaire pour demander (et obtenir) les pleins droits démocratiques, éliminant par là le caractère juif de l'État d'Israël. Bien que ce quatrième

champ soit limité à la politique de refus du droit des Palestiniens à leur rapatriement conformément au droit international, il est traité dans ce rapport comme partie intégrante du système d'oppression et de domination du peuple palestinien dans son ensemble, étant donné son rôle crucial sur le plan démographique dans le maintien du régime d'apartheid.

Ce rapport met en évidence que, pris ensemble, les quatre champs constituent un seul régime global mis en place pour assurer la domination durable sur les non-Juifs, sur toute terre sous le contrôle exclusif d'Israël, quelle que soit la catégorie concernée. Les différences de traitement des Palestiniens ont été, jusqu'à un certain point, traitées provisoirement comme valides par les Nations Unies, en l'absence d'une évaluation de ce qu'elles constituent ou non une forme d'apartheid. Cette approche internationale fragmentée, et qui dure depuis longtemps, nécessite une révision à la lumière des conclusions de ce rapport.

Dans un souci d'équité et d'exhaustivité, le rapport examine plusieurs contre-arguments avancés par Israël et ses partisans, selon lesquels la Convention contre l'apartheid ne s'appliquerait pas au cas d'Israël-Palestine. Ils incluent des affirmations telles que : la détermination d'Israël à demeurer un État juif est cohérente avec la pratique d'autres États, comme la France ; Israël n'est pas redevable aux Palestiniens non-citoyens d'un traitement égal à celui des Juifs, précisément parce qu'ils ne sont pas citoyens ; et le traitement des Palestiniens par Israël n'émane d'aucun « objectif » ni d'aucune « intention » de domination, il relève plutôt d'une situation temporaire imposée à Israël par les conditions du conflit en vigueur et les exigences de sécurité. Le rapport montre qu'aucun de ces arguments ne résiste à l'examen. L'affirmation selon laquelle Israël ne peut être considéré coupable de crimes d'apartheid parce que les Palestiniens citoyens d'Israël ont le droit de vote repose, quant à elle, sur deux erreurs d'interprétation du droit : une comparaison trop au pied de la lettre avec la politique sud-africaine d'apartheid, et la séparation du droit de vote d'autres lois, en particulier des dispositions des lois fondamentales qui interdisent aux partis politiques de contester le caractère juif, et par conséquent racial, de l'État.

Le rapport conclut que le poids des preuves est suffisant pour soutenir, au-delà de tout doute raisonnable, qu'Israël est coupable d'imposer au peuple palestinien un régime d'apartheid, ce qui constitue un crime contre l'humanité dont la prohibition est considérée comme une norme impérative (*jus cogens*) en droit international coutumier. La communauté internationale, en particulier les Nations Unies et leurs organisations, ainsi que les États Membres, ont l'obligation légale d'agir dans les limites de leurs capacités pour empêcher et punir les cas d'apartheid portés de façon responsable à leur attention. Plus spécifiquement, les États ont une obligation collective de : (a) ne pas reconnaître la légitimité d'un État d'apartheid ; (b) ne pas aider ni assister un État à maintenir un régime d'apartheid ; et (c) coopérer avec les Nations Unies et d'autres États pour mettre fin aux régimes d'apartheid. Les institutions de la société civile et les individus ont aussi l'obligation morale et politique d'utiliser les instruments dont ils disposent pour mobiliser l'attention autour de cette entreprise criminelle et pour exercer une pression sur Israël afin de le persuader de démanteler les structures d'apartheid conformément au droit international. En conclusion, le rapport présente des recommandations générales et spécifiques à l'intention des Nations Unies, des Gouvernements nationaux, de la société civile et des acteurs privés sur des actions à engager au vu de la conclusion qu'Israël maintient un régime d'apartheid dans son exercice du contrôle sur le peuple palestinien.

# Introduction

---

Ce rapport examine les pratiques et la politique d'Israël vis-à-vis du peuple palestinien dans son ensemble. Il ne s'agit pas d'un choix arbitraire. L'existence juridique du « peuple palestinien » et son droit, en tant que peuple, à l'autodétermination, ont été confirmés par la Cour internationale de Justice (CIJ) dans son avis consultatif sur le mur de séparation dans le territoire palestinien occupé<sup>4</sup> :

S'agissant du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la Cour observera que l'existence d'un "peuple palestinien" ne saurait plus faire débat. En outre, cette existence a été reconnue par Israël dans l'échange de lettres intervenu le 9 septembre 1993 entre M. Yasser Arafat, président de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), et M. Yitzhak Rabin, premier ministre d'Israël. Dans cette correspondance, le président de l'OLP reconnaissait "le droit d'Israël à vivre en paix et dans la sécurité" et prenait divers autres engagements. En réponse, le premier ministre israélien lui faisait connaître que, à la lumière des engagements ainsi pris, «le Gouvernement d'Israël a décidé de reconnaître l'OLP comme le représentant du peuple palestinien". L'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza du 28 septembre 1995 mentionne à son tour à plusieurs reprises le peuple palestinien et ses «droits légitimes" (Préambule, par. 4, 7, 8; art. II, par. 2; art. III, par. 1 et 3; art. XXII, par. 2). De l'avis de la Cour, parmi ces droits figure le droit à l'autodétermination, comme l'Assemblée générale l'a d'ailleurs reconnu à plusieurs occasions (voir par exemple la résolution 58/163 du 22 décembre 2003).

Le statut de peuple des Palestiniens est donc juridiquement établi (bien qu'Israël le conteste) et de ce fait, les pratiques et politiques d'Israël vis-à-vis de tout le peuple palestinien, en dépit de sa fragmentation géographique et politique, devraient être considérées comme une seule et même question. Ce point de vue est renforcé si l'on intègre le fait qu'il n'y a pas de perspective de réalisation des droits fondamentaux des Palestiniens, surtout le droit à l'autodétermination, via la diplomatie internationale tant que cette question reste en suspens.

Les auteurs espèrent que ce rapport aidera les États Membres de l'Organisation des Nations Unies (ci-après Nations Unies) à user pleinement et de façon responsable de leurs systèmes juridiques nationaux au service du bien commun à l'échelle mondiale. Les organisations de la société civile sont aussi priées instamment d'aligner leurs feuilles de route et leurs priorités sur les conclusions de ce rapport. Pour autant, c'est à Israël en premier lieu qu'il incombe de se plier au droit pénal international. L'apartheid, en tant que crime à l'échelle internationale, est désormais considéré par les juristes comme norme impérative (*jus cogens*) du droit coutumier international, qui crée des obligations *erga omnes*. En d'autres termes, c'est un principe supérieur qui ne souffre aucune dérogation et qui est donc contraignant, que les États souverains y consentent ou non, et il ne peut y être renoncé par les Gouvernements nationaux

---

<sup>4</sup> Les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, p. 136, par. 118. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1670.pdf>.

ou leurs représentants<sup>5</sup>. Cela signifie en effet que même les États qui ne sont pas parties à la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid (ci-après dénommée Convention contre l'apartheid) ont la responsabilité de se plier à ses obligations. Israël est donc contraint par ses obligations de mettre fin au crime d'apartheid si des éléments faisant autorité prouvent que ses pratiques et politiques constituent un tel régime criminel.

---

<sup>5</sup> John Dugard, « Note introductive à la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, Bibliothèque audiovisuelle sur le droit international des Nations Unies, 2008. Disponible à l'adresse suivante :

[http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cspca/cspca\\_f.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cspca/cspca_f.pdf) .

# 1 - Le contexte juridique : Brève histoire de la prohibition de l'apartheid

---

La prohibition de l'apartheid dans le droit international des droits de l'homme est principalement ancrée dans les deux sources suivantes : (1) la prohibition de la discrimination fondée sur la race et (2) le rejet du régime raciste qui fut à l'œuvre en République sud-africaine entre 1948 et 1992<sup>6</sup>.

La prohibition de la discrimination raciale remonte aux tout premiers principes des Nations Unies, dont la liste complète surchargerait ce rapport. Les énoncés fondateurs comprennent l'Article 55 de la Charte des Nations Unies et l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948). Des instruments plus récents, en particulier la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ont défini plus finement la prohibition. Les États Membres des Nations Unies sont dans l'obligation de respecter la prohibition de l'apartheid, qu'ils soient ou non parties de la Convention contre l'apartheid.

L'histoire juridique du rejet international de l'apartheid en Afrique du Sud remonte aux premières années d'existence des Nations Unies. La résolution 395 (V) de l'Assemblée générale adoptée en 1950 fut la première à faire explicitement référence à l'apartheid dans l'Union Sud-Africaine, qu'elle définit comme une forme de discrimination raciale<sup>7</sup>. La résolution 1761 (XVII) de 1962 a institué ce qui a fini par s'appeler le Comité spécial contre l'apartheid<sup>8</sup>. Dans le préambule de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les États parties se disent « alarmés par les manifestations de discrimination raciale qui existent encore dans certaines régions du monde... telles que les *politiques d'apartheid*, de ségrégation ou de séparation » (souligné par les auteurs). Dans l'article 3, ils « condamnent spécialement *la ségrégation raciale et l'apartheid* et s'engagent à prévenir, à interdire et à éliminer sur les territoires relevant de leur juridiction toutes les pratiques de cette nature » (souligné par les auteurs).

La Convention de 1973 contre l'apartheid classe l'apartheid dans les crimes contre l'humanité (dans les articles I et II) et en fournit la définition la plus détaillée dans le droit international<sup>9</sup>. Elle clarifie aussi la responsabilité et les obligations internationales concernant la lutte contre le crime d'apartheid. Dans le Protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux (ci-après dénommé Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1949), l'apartheid est défini

---

<sup>6</sup> La date précise de la fin de l'apartheid varie selon le repère utilisé : la décriminalisation du Congrès national africain (ANC) en 1990 ; le lancement ou la fermeture des pourparlers, respectivement en 1991 ou en 1993, de la CODESA (*Convention pour une Afrique du Sud démocratique*) ; l'assassinat de Chris Hani en 1993 qui a déclenché la capitulation du régime d'apartheid ; l'élection de Nelson Mandela à la présidence en 1994 ; ou le vote de la nouvelle Constitution en 1995. Prenant comme jalon approximatif l'effondrement de la légitimité de l'apartheid, ce rapport considère l'année 1992 comme celle de la fin de ce dernier.

<sup>7</sup> La résolution 395 (V) traitait de la discrimination raciale contre la population d'origine indienne établie dans l'Union Sud-Africaine (A/RES/395(V)). L'inquiétude pour cette population avait été exprimée dès la résolution 44 (I) de 1946 (A/RES/44(I)).

<sup>8</sup> A/RES/176(XVII).

<sup>9</sup> Quand la Convention a été rédigée, l'Assemblée générale avait déjà décrit l'apartheid comme un crime contre l'humanité, comme dans la résolution 2202 (XXI) de 1966 (A/RES/2202(XXI) A-B).



comme un crime de guerre. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), ci-après dénommé le Statut de Rome, classe l'apartheid dans les crimes contre l'humanité (article 7 (1) (j)), ce qui en porte l'instruction et les poursuites pénales potentielles sous la juridiction de la CPI.

Bien que seulement 109 États soient signataires de la Convention contre l'apartheid, la plupart des États (actuellement 177) sont parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, selon laquelle ils s'engagent « à prévenir, à interdire et à éliminer » l'apartheid (article 3). Le 31 janvier 2017, 124 États avaient ratifié le Statut de Rome. La plupart des États ont donc la responsabilité juridique de s'opposer à l'apartheid et de prendre des mesures pour y mettre fin où qu'il surgisse. Cette responsabilité a trait, non seulement aux violations des droits de l'homme résultant de l'apartheid, mais aux menaces qu'il engendre pour la paix et la sécurité internationales. La Convention contre l'apartheid affirme en outre que les États parties devraient agir au niveau national pour interdire et prévenir le crime d'apartheid, par des mesures législatives, des poursuites et des actions judiciaires devant n'importe quel tribunal national compétent.

**Ce rapport part du principe que l'apartheid est un crime contre l'humanité et que tous les États Membres des Nations Unies sont légalement tenus d'agir afin de prévenir et d'éliminer ce crime, et d'en punir les auteurs.**

## Différentes définitions de l'apartheid

Les arguments présentés pour confirmer ou infirmer l'hypothèse qu'un État pratique l'apartheid dépendent de la façon dont l'apartheid est défini. Plusieurs définitions sont actuellement utilisées dans le débat polémique concernant Israël, qui est fréquemment qualifié d'« État d'apartheid » commettant divers « actes d'apartheid », dont le « mur d'apartheid »<sup>10</sup>. Les tenants de la position selon laquelle Israël ne peut être considéré coupable d'apartheid avancent comme argument que les lois du pays sont fondamentalement différentes de celles de l'Afrique du Sud à l'époque de l'apartheid, par exemple parce que les Palestiniens citoyens d'Israël jouissent du droit de vote<sup>11</sup>. Ces définitions et arguments divers sont hors du cadre d'une étude fondée sur les principes du droit international énoncés dans les instruments pertinents ; mais leur survol rapide est nécessaire, notamment pour expliquer pourquoi ils ne sont pas employés dans ce rapport. Il ne faudrait pas prendre cette brièveté pour une volonté de rejeter ces définitions, qui ont toute leur place au-delà des strictes considérations du droit international.

Il n'est pas toujours possible de distinguer clairement ces définitions les unes des autres, et certaines se recoupent incontestablement, mais on peut les identifier de la manière suivante en tant que types ou tendances.

1. Ne considérer comme régimes d'apartheid que ceux qui sont conformes à celui d'Afrique du Sud afin que, par définition, les écarts par rapport aux pratiques sud-africaines empêchent toute accusation d'apartheid.

---

<sup>10</sup> Une analyse documentaire de ces références dépasse le cadre de ce rapport.

<sup>11</sup> CERD/C/ISR/14-16.

2. Traiter des pratiques isolées considérées comme ayant des caractéristiques d'apartheid, telles que le dit « mur d'apartheid » (« clôture de séparation » ou « barrière de séparation » dans le discours officiel israélien), comme signifiant qu'un État a instauré un régime global d'apartheid.
3. Définir l'apartheid comme le résultat de forces anonymes structurelles mondiales, par exemple les influences institutionnelles mondiales ou le néolibéralisme tel que pratiqué par les institutions de Bretton Woods.
4. Définir l'apartheid comme un ensemble de pratiques racistes privées de la société dominante dans son ensemble, dans lequel l'implication de l'État est un outil subordonné pour mettre en œuvre un système social draconien fondé sur la hiérarchie des races, la discrimination et la ségrégation.
5. Considérer l'apartheid comme ne concernant que les Palestiniens citoyens d'Israël, ou les Palestiniens des territoires occupés uniquement, ou excluant les réfugiés et exilés involontaires palestiniens vivant hors du territoire contrôlé par Israël<sup>12</sup>.

Les raisons qui rendent ces types de définitions inappropriées pour ce qui est du présent rapport sont détaillées ci-après.

## 1. La comparaison avec l'Afrique australe

Les débats sur la question de savoir si Israël a instauré un régime d'apartheid comparent souvent les politiques et pratiques d'Israël avec le système d'apartheid en Afrique australe (Afrique du Sud et Namibie)<sup>13</sup>. Le terme même d'« apartheid » peut suggérer que le système de discrimination raciale telle que pratiquée par le régime sud-africain constitue le modèle pour un verdict d'apartheid ailleurs<sup>14</sup>. La comparaison fournit en effet parfois des indications pertinentes, par exemple en clarifiant pourquoi les propositions actuelles pour une solution à deux États dans la Palestine mandataire généreraient vraisemblablement un Bantoustan palestinien<sup>15</sup>. De telles indications pertinentes sont fournies également par la distinction entre le soi-disant « apartheid mesquin » (ségrégation dans l'accès aux services, à l'emploi, etc.) et le « grand apartheid » qui proposait de résoudre les tensions raciales par le partage du territoire sud-africain et l'établissement de « réserves » sud-africaines noires délimitées par le régime. Quoi qu'il en soit, on évitera le plus souvent la comparaison sud-africaine dans ce rapport (1) parce qu'une telle comparaison contredit le caractère universel de la prohibition de l'apartheid et (2) parce que les systèmes d'apartheid qui prennent naissance dans différents pays sont forcément différents dans leur conception. Cependant, comme ces systèmes ont malgré tout

---

<sup>12</sup> Les Palestiniens expulsés du territoire palestinien occupé par Israël et interdits de retour.

<sup>13</sup> Le terme Afrique « australe » reflète la pratique par laquelle le régime d'Afrique du Sud avait étendu l'apartheid à l'Afrique du Sud-ouest (maintenant la Namibie), pour laquelle l'Afrique du Sud avait reçu un mandat de la Société des Nations auquel elle avait refusé de renoncer après la seconde guerre mondiale.

<sup>14</sup> L'afrikaans est la langue issue de l'adaptation du néerlandais par la société coloniale néerlandaise-européenne « Afrikaner » indigénisée en Afrique australe.

<sup>15</sup> Pour une étude sur la façon dont les dispositions pour l'Autorité palestinienne intérimaire autonome reproduisent celles des « homelands » sud-africains, voir Virginia Tilley, « A Palestinian declaration of independence: implications for peace », *Middle East Policy*, vol. 17, N° 1 (mars 2010). Disponible à l'adresse suivante : <http://mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/palestinian-declaration-independence-implications-peace>.

tendance à avoir beaucoup de caractéristiques en commun, l'approche adoptée dans le présent rapport requiert une brève explication.

#### *(a) Les raisons d'une erreur de comparaison*

La première raison pour laquelle référence est généralement faite à l'Afrique du Sud, c'est que la mémoire collective de la lutte en Afrique du Sud et le terme « apartheid » lui-même encouragent cette erreur. En arrivant au pouvoir en 1948, le Parti national dominé par les Afrikaners a traduit les croyances très anciennes de son électorat en une hiérarchie des races dans un ensemble de lois raciales destinées à assurer la suprématie blanche et à déterminer les conditions de vie et les chances de chacun dans ce pays sur la base de la race. Le terme utilisé par les Nationalistes pour l'ensemble de ce système fut "apartheid" (mot afrikaans signifiant « séparation » ou « développement séparé »)<sup>16</sup>. L'opposition à l'apartheid (coordonnée par le Congrès national africain, le Congrès panafricain, le Front démocratique uni et d'autres acteurs sud-africains, ainsi que les réseaux internationaux de solidarité et de défense des droits de l'homme) ont par conséquent adopté ce terme pour le dénoncer. L'Assemblée générale a fait de même, l'utilisant pour une série de mesures concernant l'Afrique du Sud. Pour beaucoup de personnes, cette longue histoire de militantisme juridique a rendu naturelle l'association entre apartheid et Afrique du Sud, au point de la confusion.

Cette confusion est une erreur juridique, comme le montre l'histoire de l'usage du terme à travers laquelle il a acquis une dimension et une application universelles :

- 1962 – L'Assemblée Générale a institué le Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid du Gouvernement de la République Sud-africaine, rebaptisé plus tard Comité spécial contre l'apartheid.
- 1965 – La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a classé l'apartheid comme une forme de discrimination raciale (préambule et article 3) sans aucune mention de l'Afrique du Sud.
- 1973 – La Convention contre l'apartheid a précisé que les « actes inhumains » qui constituent le crime d'apartheid « englobe[nt] » des actes « semblables » à ceux de l'apartheid de l'Afrique du Sud.
- 1976 – Le Secrétariat des Nations Unies a créé le Centre contre l'apartheid.
- 1998 – L'apartheid a été classé dans le Statut de Rome comme un crime contre l'humanité, sans mention de l'Afrique du Sud.

Le juriste sud-africain John Dugard, éminent spécialiste de l'apartheid, explique ainsi la manière dont le terme a acquis une application universelle :

*Que la Convention contre l'apartheid ait vocation à s'appliquer à des situations autres que celle de l'Afrique du Sud, trouve confirmation en ceci qu'elle est consacrée dans des instruments de portée plus étendue, adoptés avant et après la chute de l'apartheid... On*

---

<sup>16</sup> Le Parti national était le principal parti d'Afrique du Sud ; il exprimait le regard afrikaner sur le monde et les objectifs politiques des nationalistes blancs. Parmi les pays réfractaires aux dénonciations de l'apartheid en Afrique du Sud par les Nations Unies, il y avait Israël, qui avait maintenu une étroite alliance avec le régime sud-africain, et les États-Unis d'Amérique, qui avaient des liens commerciaux étroits avec l'Afrique du Sud.

*peut en conclure que la Convention contre l'apartheid est morte si l'on en juge par sa raison d'être originelle – l'apartheid en Afrique du Sud –, mais survit sous forme de crime contre l'humanité, au regard du droit international coutumier et du Statut de Rome de la Cour pénale internationale (souligné par les auteurs)<sup>17</sup>.*

**Ce rapport considère que le terme « apartheid » a évolué vers une application universelle dans le droit international et qu'il n'est par conséquent pas limité au cas de l'Afrique du Sud.**

#### *(b) Le manque de précédents*

Une deuxième raison pour laquelle référence est généralement faite à l'Afrique du Sud est la suivante : aucun autre État n'ayant été accusé du crime d'apartheid, l'Afrique du Sud se trouve être le seul cas à fournir un précédent. Étant donnée l'importance des précédents dans l'interprétation du droit, il est sans doute naturel que les gens considèrent les « actes inhumains » de l'apartheid en Afrique australe comme des modèles ou des repères pour ce à quoi l'apartheid « ressemble ». Par exemple, certains déclarent qu'Israël ne pratique clairement pas l'apartheid parce que les Palestiniens citoyens d'Israël jouissent du droit de vote aux élections nationales, alors que les Sud-africains noirs n'avaient pas ce droit. Que la conception des régimes d'apartheid par d'autres États doive nécessairement différer, étant données l'histoire unique de leurs sociétés et l'expérience collective qui détermine la pensée raciale locale, comme le colonialisme de peuplement, l'esclavage, le nettoyage ethnique, la guerre ou le génocide, cela est négligé dans une telle recherche simplifiée de modèles.

Néanmoins, le cas de l'Afrique du Sud sert à dévoiler le caractère spécieux de certains arguments juridiques. Par exemple, on pourrait prétendre que le traitement par Israël des populations palestiniennes vivant en dehors de ses frontières reconnues internationalement (c'est-à-dire dans le territoire palestinien occupé et à l'étranger) tombe hors du champ de la question, ce qui rendrait sa politique envers les réfugiés palestiniens et les Palestiniens vivant sous occupation non-pertinente par rapport à l'accusation d'apartheid. Or les avis consultatifs de la CIJ à propos du comportement de l'Afrique du Sud en Afrique du Sud-Ouest (Namibie)<sup>18</sup> confirment que cet argument est indéfendable. En 1972, la CIJ a déclaré illégale la domination de l'Afrique du Sud sur la Namibie en partie parce qu'elle violait les droits du peuple namibien en lui imposant les lois sud-africaines d'apartheid<sup>19</sup>. L'Afrique du Sud a donc eu à rendre des comptes pour ses pratiques d'apartheid hors de son propre territoire souverain et à l'égard de non-citoyens.

---

<sup>17</sup> John Dugard, « Note introductive à la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid », Bibliothèque audiovisuelle sur le droit international des Nations Unies, 2008. Disponible à l'adresse suivante : [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cspca/cspca\\_f.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cspca/cspca_f.pdf).

<sup>18</sup> Dans les années 1960, l'Afrique du Sud a administré l'Afrique du Sud-ouest (Namibie) comme une cinquième province et y a appliqué sa doctrine d'apartheid, assortie de bantoustans. Cette politique a provoqué des critiques répétées de la part de l'Assemblée générale.

<sup>19</sup> La CIJ abordait la légalité de la domination continue de l'Afrique du Sud sur l'Afrique du Sud-ouest, en violation d'une résolution du Conseil de Sécurité qui demandait son retrait. Voir en particulier la dernière des quatre opinions émises entre 1950 et 1971 : *Statut international du Sud-Ouest Africain, avis consultatif, C.I.J., Recueil 1950, p. 67* ; *Recevabilité des auditions des pétitionnaires par le Comité sur l'Afrique du Sud-ouest, avis consultatif, C.I.J., Recueil 1956, p. 23* ; *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité, avis consultatif, C.I.J., Recueil 1971, p. 16* (spécialement les paragraphes 131 et 133).

Ce rapport considère que la question de souveraineté formelle est sans rapport avec une conclusion en matière d'apartheid.

## 2. L'apartheid en tant que pratiques isolées

Des actes isolés accomplis par Israël sont fréquemment désignés comme des exemples d'« apartheid » : par exemple, comme noté précédemment, dans les références au « mur d'apartheid ». Ces références sont utiles à ceux qui souhaitent souligner comment la ségrégation de groupes par la force suggère fortement la présence d'apartheid. Cependant, il serait erroné de prendre telle ou telle pratique isolée comme indiquant qu'un État est institué en tant que régime d'apartheid<sup>20</sup>. Par contre, la Convention contre l'apartheid fournit une définition qui souligne l'association des actes avec leur « objet » et leur intention.

*Aux fins de la présente Convention, le terme de « crime d'apartheid », qui englobe les politiques et pratiques semblables de ségrégation et de discrimination raciales, telles qu'elles sont pratiquées en Afrique australe, désigne les actes inhumains indiqués ci-après, commis en vue d'instituer ou d'entretenir la domination d'un groupe racial d'êtres humains sur n'importe quel autre groupe racial d'êtres humains et d'opprimer systématiquement celui-ci (article II).*

La convention liste alors six catégories de ces « actes inhumains ». Dans l'article 7 (2) (h), le Statut de Rome formule différemment le même concept, mais insiste à nouveau sur ces actes comme reflétant une « intention » :

*Par « crime d'apartheid », on entend des actes inhumains analogues à ceux que vise le paragraphe 1, [c'est-à-dire « lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque »], commis dans le cadre d'un régime institutionnalisé d'oppression systématique et de domination d'un groupe racial sur tout autre groupe racial ou tous autres groupes raciaux et dans l'intention de maintenir ce régime.*

Ces deux instruments établissent donc que des actes isolés ne sont des crimes d'apartheid que s'ils font partie d'un régime institutionnalisé et si leur « intention » ou leur objectif est la domination raciale et l'oppression. Ces mêmes actes, s'ils ne font pas visiblement partie d'un tel régime ou si leur intention n'est pas claire, pourront être dénoncés comme des exemples répréhensibles de racisme mais ne seront pas compatibles avec la définition du crime d'apartheid. C'est pourquoi adopter la seule méthode de l'inventaire, en référence par exemple à la liste d'« actes inhumains » mentionnés dans la Convention contre l'apartheid, serait faire preuve d'une interprétation erronée de l'objectif de la Convention. Dans son article II, elle

---

<sup>20</sup> Les anciens rapporteurs spéciaux John Dugard et Richard Falk ont souligné le problème qui consiste à déterminer quand « des caractéristiques de l'apartheid » (A/62/275, par. 8 ; A/HRC/25/67, p. 24) signifient qu'un régime d'apartheid est opérant, ce qui constituerait un dossier qui pourrait être présenté à la Cour internationale de Justice. Pour les deux rapporteurs, la question s'est posée par rapport à la légalité de l'occupation israélienne. M. Dugard a décrit « l'apartheid routier » (A/59/256, par. 40) dans le territoire palestinien occupé ; il a fait remarquer que l'occupation israélienne avait « des aspects » ou « des éléments » de l'apartheid. Cependant, savoir si Israël est institué en tant que régime d'apartheid restait pour M. Dugard une question à déterminer juridiquement (A/62/275). M. Falk avait adopté une position similaire (A/HRC/25/67, p. 21).

déclare explicitement que de tels actes sont non-contraignants et fournis à titre illustratif, et qu'ils ne sont des crimes d'apartheid que s'ils sont au service de l'objectif principal de la domination raciale. Par conséquent, on ne peut considérer ces actes comme des crimes d'apartheid qu'après que l'existence d'un « régime institutionnalisé d'oppression systématique et de domination » a été établie avec certitude.

L'existence même de la Convention contre l'apartheid indique que l'apartheid est distingué, à juste titre, d'autres formes de discrimination raciale déjà prohibées par d'autres instruments, comme la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de par sa nature même de régime. Le Statut de Rome fait expressément référence à l'apartheid comme régime. En sciences politiques, un régime d'État est l'ensemble des institutions à travers lesquelles cet État est gouverné, principalement en ce qui concerne ses dispositions pour exercer le pouvoir. Dans la formulation souvent citée du politologue Robert Fishman :

*On peut penser à un régime comme à l'organisation formelle et informelle du centre du pouvoir politique et de ses relations avec l'ensemble de la société. Un régime détermine qui a accès au pouvoir politique et comment ceux qui sont au pouvoir gèrent leurs relations avec ceux qui n'y sont pas... Les régimes sont des formes d'organisation politique plus pérennes que les gouvernements spécifiques, mais ils sont généralement moins pérennes que l'État<sup>21</sup>.*

Sur la base de cette définition, des preuves pertinentes de l'existence d'un régime d'apartheid en Israël-Palestine doivent, au-delà de l'identification d'actes isolés, montrer que le régime bloque l'accès au « centre du pouvoir politique » sur la base de la race. Par ailleurs, la Convention contre l'apartheid affirme que « les organisations, les institutions et les individus » peuvent être coupables du crime d'apartheid (article I, par. 2). Cela aussi signifie que l'État en tant que tel peut être tenu pour responsable d'avoir commis ce crime.

Finalement, identifier l'apartheid comme un régime clarifie une controverse, selon laquelle mettre fin à ce genre de régime signifierait la destruction de l'État lui-même. Cette interprétation est compréhensible si l'État est perçu comme étant identifiable à son régime. C'est ainsi que certains suggèrent que vouloir éliminer l'apartheid en Israël équivaut à vouloir « détruire Israël ». Pourtant, un État ne cesse pas d'exister à la suite d'un changement de régime. L'élimination du régime d'apartheid en Afrique du Sud n'a en effet aucunement mis en cause l'existence de l'État.

**Pour déterminer si des actes spécifiques constituent une preuve d'apartheid, ce rapport examine leur contribution au but principal de soutenir un régime institutionnalisé d'oppression et de domination raciales.**

### **3. L'apartheid tel que généré par des conditions structurelles anonymes**

Quelques auteurs ont commencé à définir l'apartheid comme l'impact racialisé de forces socioéconomiques anonymes, telles que le système capitaliste de production. Il peut être effectivement heuristiquement utile de parler d'« apartheid économique » pour décrire des

---

<sup>21</sup> Fishman, Robert M., « Rethinking State and regime: Southern Europe's transition to democracy », *World Politics*, vol.42, N° 3 (April 1990).

situations où l'inégalité économique alimente la formation et la stratification raciales, même en l'absence d'une politique délibérée de l'État pour atteindre ce résultat<sup>22</sup>. (Les chercheurs en relations raciales identifieront cela comme le débat illimité race-classe). Dans ce modèle, le terme « apartheid » est utilisé pour signaler une discrimination qui découle spontanément de toutes sortes de conditions et de pressions économiques. Certains avancent que l'économie mondiale engendre une sorte d'« apartheid global »<sup>23</sup>.

L'ennui avec cette approche hyper-structurelle, c'est qu'elle rend l'agent ou l'acteur principal, particulièrement le rôle d'un État donné, peu clair ou qu'elle l'élimine implicitement entièrement. Le droit international interprète l'apartheid comme un crime pour lequel des individus (ou des États) peuvent être poursuivis une fois que leur culpabilité a été établie par des procédures juridiques officielles. On ne peut maintenir ce type de culpabilité criminelle quand on traite de l'apartheid comme du produit de la structure internationale elle-même, puisque cela n'indiquerait pas si le régime de l'État est délibérément configuré dans le but d'imposer une domination et une oppression raciales – la caractéristique distinctive de l'apartheid selon la Convention contre l'apartheid et le Statut de Rome.

**Ce rapport considère que la question de savoir si un système d'apartheid est ou non à l'œuvre devrait être analysée au niveau de l'État, et que le crime d'apartheid ne se pratique qu'à ce niveau.**

#### **4. L'apartheid en tant que comportement social privé**

Le terme « apartheid » est également utilisé pour décrire une discrimination raciale dont l'acteur principal est le groupe racial dominant. Les membres de ce groupe génèrent alors les règles et les normes qui définissent la race, font valoir la hiérarchie raciale et contrôlent les délimitations raciales. Les principaux exécuteurs dans ce genre de système sont des acteurs privés, tels des enseignants, employés, agents immobiliers, responsables de crédit et groupes d'autodéfense, mais ils comptent aussi à des degrés divers sur des organes administratifs de l'État, tels que la police et le système judiciaire. Il s'ensuit que le maintien de la soumission de ces organes au système devient un but essentiel des acteurs privés, parce qu'exclure les groupes dominés des droits de vote importants qui pourraient altérer cette soumission est essentiel pour maintenir le système.

Le racisme social joue sans aucun doute un rôle vital dans les régimes d'apartheid : il fournit un soutien populaire à la formation et au maintien du système et se sert de méthodes informelles (comme le traitement des personnes avec hostilité et suspicion) pour menacer et réduire au silence les groupes opprimés<sup>24</sup>. Le racisme social est rarement détaché entièrement du racisme institutionnalisé. Le droit et la pratique sont si interdépendants que ce qui les différencie peut paraître non pertinent à ceux qui subissent l'oppression du système global qu'ils créent.

---

<sup>22</sup> Pour en savoir plus, voir Cass Sunstein, « Why markets don't stop discrimination », *Social Philosophy and Policy*, vol. 8, No. 2 (April 1991).

<sup>23</sup> Anthony H. Richmond, *Global Apartheid: Refugees, Racism, and the New World Order* (Toronto, Oxford University Press, 1994).

<sup>24</sup> Les sondages des attitudes des Israéliens juifs envers les « Arabes » et les Palestiniens ne sont pas inclus dans cette étude parce qu'ils ne sont pas du ressort d'une analyse du régime institutionnel d'un État. Cette omission ne doit absolument pas suggérer que les opinions populaires ne sont pas des garants et agents majeurs du régime.



Néanmoins, une différence significative les distingue l'un de l'autre, à savoir le rôle du droit constitutionnel. Là où le droit constitutionnel d'un État procure des droits égaux à tous les citoyens, il est une ressource inestimable pour ceux qui combattent la discrimination à tous les niveaux de la société. Mais si le droit constitutionnel lui-même définit l'État comme ayant un caractère racial, comme dans le cas d'Israël (défini en tant qu'État juif) et celui de l'Afrique du Sud de l'apartheid (définie en tant qu'État Afrikaner-blanc), les mouvements de lutte contre la discrimination raciale sont non seulement privés de cette ressource juridique essentielle, mais ils se retrouvent aussi dans la position bien plus dangereuse d'avoir à combattre le régime lui-même. Leur lutte est alors naturellement perçue par les autorités du régime comme une menace existentielle et ils sont persécutés en conséquence<sup>25</sup>.

En résumé, il est essentiel, pour conclure à l'apartheid, de déterminer si, au regard du droit constitutionnel de l'État (des lois fondamentales en Israël), c'est la discrimination qui est illégale ou si c'est plutôt la résistance à la discrimination qui l'est. La seconde configuration tomberait sous la définition de l'apartheid dans la Convention contre l'apartheid, qui classe comme crime contre l'humanité le fait de « persécuter des organisations ou des personnes, en les privant des libertés et droits fondamentaux, parce qu'elles s'opposent à l'apartheid » (article II (f)).

## 5. L'apartheid et la question de la race

La Convention contre l'apartheid définit l'apartheid comme une « domination d'un groupe racial d'êtres humains sur n'importe quel autre groupe racial d'êtres humains... ». Le Statut de Rome utilise une formulation similaire : « l'oppression systématique et la domination d'un groupe racial sur tout autre groupe ou tous autres groupes raciaux... ». Cependant, ni les Juifs ni les Palestiniens ne sont considérés comme des « races » aujourd'hui. En outre, les Juifs sont correctement compris comme incluant de nombreuses « races » au sens des anciennes catégories de couleurs : Noirs, Blancs, Asiatiques, etc. Ainsi, une façon de contrer l'accusation qu'Israël maintient un régime d'apartheid est de dire que le conflit israélo-palestinien n'est pas de nature raciale. Par conséquent, toujours selon cet argument, les Juifs ne peuvent être racistes envers les Palestiniens (ni envers qui que ce soit), puisque les Juifs eux-mêmes ne sont pas une race.

De tels arguments relèvent d'une compréhension erronée et obsolète de la race. Au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'idée de race était considérée comme scientifiquement établie et mesurable. Cependant, depuis la deuxième guerre mondiale, elle est reconnue comme une construction sociale variable dans le temps et pouvant être contestée au sein de chaque contexte local. Cette variabilité est illustrée par la « règle de la goutte de sang » aux États-Unis, qui a longtemps été utilisée pour qualifier de « Noire » toute personne possédant un élément perceptible des phénotypes africains ou ayant une ascendance noire connue. Pourtant, pour la même personne « noire » en Amérique latine, la règle de la goutte agit en sens inverse, de sorte qu'elle n'est pas considérée comme « noire » si elle a la moindre goutte de sang « blanc », et qu'elle est alors considérée métisse (*mestizo*) ou mulâtre (*mulatto*). Ainsi, l'identité raciale change avec le contexte.

---

<sup>25</sup> Bien que la Déclaration d'indépendance des États Unis d'Amérique affirme : « Nous tenons pour évidentes pour elles-mêmes les vérités suivantes : tous les hommes sont créés égaux » (disponible à l'adresse suivante : [http://www.axl.cefan.ulaval.ca/amnord/USA-hst-declaration\\_ind.htm](http://www.axl.cefan.ulaval.ca/amnord/USA-hst-declaration_ind.htm)), les relations entre les races ont toujours compliqué ce principe dans la pratique. Le droit constitutionnel favorisant la suprématie blanche a introduit les dispositions clés « séparés mais égaux » dans *Plessy vs. Ferguson*, 163 US 537 (1896). Elles n'ont été annulées qu'en 1954, dans *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 US 483, suivie plus tard par l'Acte des droits civiques de 1964 et l'Acte des droits de vote de 1965.



Par conséquent, il ne peut y avoir de définition unique, autoritaire et globale pour aucune race. Seules les études historiques de la pensée raciale et les observations de terrain dans le contexte local déterminent la manière dont les identités raciales sont perçues et pratiquées localement. La question n'est donc pas de savoir si les identités juives et palestiniennes sont intrinsèquement raciales où qu'elles soient, mais si ces identités fonctionnent comme des groupes raciaux dans le contexte local d'Israël-Palestine.

Ce point soulève une autre question sur la façon dont la race est considérée dans les instruments des Nations Unies<sup>26</sup>. Dans le droit des droits de l'homme, pour conclure à la discrimination raciale, l'on se fonde moins sur la façon dont les groupes sont étiquetés que sur celle dont ils sont traités. Par exemple, même si les Juifs aujourd'hui ne sont plus considérés normalement comme une « race », l'antisémitisme est, lui, considéré à juste titre comme une forme de racisme. Ce serait en effet un sophisme politiquement régressif et contraire à l'éthique que d'arguer que les Juifs ne peuvent être soumis à la discrimination raciale simplement parce qu'ils ne sont pas normalement considérés comme une « race ».

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale s'empare de ce point en définissant la « discrimination raciale » comme recouvrant un éventail d'identités :

*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. » (Première partie, article premier - souligné par les auteurs).*

En invoquant cette Convention dans son préambule, la Convention contre l'apartheid suggère que sa formulation concernant le « groupe racial » ou les « groupes raciaux » recouvre le même éventail d'identités.

Reconnaître ce sens contextuel du mot « race » n'est pas aléatoire. Depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, les experts en droit international ont rejoint les chercheurs en sciences sociales dans leur conception de l'identité raciale comme étant fondamentalement une question de perception, plutôt que de qualités objectivement mesurables. Les identités raciales sont en général somatiques, et ainsi *considérées* comme stables et permanentes, acquises à la naissance et donc immuables. Que les races soient en réalité des *constructions sociales* est prouvé par la façon dont ces constructions, c. à d. la signification des critères spécifiques d'apparence, comme la couleur de la peau, ou la forme des yeux, pour une typologie raciale, varient d'une société à une autre. Là où persistent ces perceptions d'une essence identitaire, la différence disparaît entre le discours sur les groupes considérés comme raciaux ou « ethniques », comme les groupes d'ascendance, et ceux considérés comme partageant une origine nationale ou ethnique particulière. Ce qui importe dans tous ces cas est que tous les membres d'un groupe – y compris les enfants en bas âge et tous ceux qui ne peuvent constituer une « menace raciale » – soient englobés dans une même politique. Un exemple pertinent de cette confusion des termes a été la discrimination contre les Juifs, à propos desquels une

---

<sup>26</sup> L'exception qui confirme la règle au sujet des définitions de la race est l'effort isolé du Tribunal pénal international pour le Rwanda : voir *Procureur c. Jean-Paul Akayesu, Affaire n° ICTR-96-4-T, Jugement (TC), 2 septembre 1998, Arrêt Akayesu, par. 511-515.*

macédoine de termes (race, religion et ethnicité) a été utilisée par ceux qui se sont livrés à la ségrégation, à la persécution ou au génocide antisémites. La question est ici de savoir si les relations entre Juifs et Palestiniens dans la Palestine mandataire reposent sur l'idée que chaque groupe a un caractère immuable, de sorte que leurs relations correspondent à la définition de discrimination « raciale ».

Un examen exhaustif de la façon dont les identités juives et palestiniennes sont perçues localement en Israël-Palestine surchargerait ce rapport. Heureusement, un facteur confirme la qualité raciale des deux identités dans ce contexte : les deux sont considérées comme des groupes *d'ascendance* (une des catégories dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale). L'identité palestinienne est explicitement basée sur des origines ou des origines ancestrales dans le territoire de la Palestine mandataire. La Charte de 1964 de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP)<sup>27</sup> exprime ce principe en affirmant que l'identité palestinienne est transmise à travers la ligne paternelle, et qu'elle est intergénérationnelle :

*Article 5 : La personnalité palestinienne est une caractéristique permanente et authentique qui ne disparaît pas. Elle se transmet de père en fils.*

L'identité nationale palestinienne a toujours été imbriquée dans le panarabisme, une identité ethno-nationale formulée d'abord comme un nationalisme territorial moderne par le chérif de La Mecque Hussein. « Arabe » était certainement le terme générique désignant les personnes de langue arabe en Palestine quand le mouvement sioniste a commencé à coloniser la région. La résolution 181 (II) de 1947 de l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>28</sup>, qui a recommandé le partage de la Palestine mandataire en un « État arabe » et en un « État juif », utilise ce même langage. Réactualisée et promue spécialement par le Président égyptien Gamal Abdel Nasser pour créer un bloc anticolonial d'identité arabe au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, l'identité arabe est devenue une identité vitale et une ressource politique pour l'OLP, comme il ressort de sa Charte :

*Article 1 : La Palestine est une terre arabe unie par des liens nationaux étroits aux autres pays arabes. Ensemble, ils forment la grande nation arabe.*

*... Article 3 : Le peuple arabe de Palestine a le droit légitime à sa patrie. Il est une partie inséparable de la nation arabe. Il partage les souffrances et les aspirations de la nation arabe et sa lutte pour la liberté, la souveraineté, le progrès et l'unité...*

Dans cette conception, les Palestiniens font partie intégrante de la « Nation » arabe, mais c'est le « peuple palestinien » qui détient le droit à l'autodétermination dans la Palestine mandataire, ce qui confère ainsi à ce peuple la définition de « nation » du droit international.

---

<sup>27</sup> Disponible à l'adresse suivante en anglais : <https://web.archive.org/web/20101130144018%20-%20/http://www.un.int/wcm/content/site/palestine/pid/12363> -- Traduction non officielle en français : <http://www.france-palestine.org/Charte-nationale-palestinienne-de1794>.

<sup>28</sup> A/RES/181(II).

En revanche, l'identité juive combine plusieurs éléments contradictoires<sup>29</sup>. « Juif » est certainement une identité religieuse au sens que le judaïsme est une foi religieuse à laquelle quiconque peut se convertir s'il le souhaite et s'il est en mesure de suivre les procédures requises. Sur cette base, les opposants à la politique israélienne insistent sur le fait que la judéité n'est pas une identité nationale, mais simplement une religion, et que les Juifs, en tant que Juifs, ne constituent pas un « peuple » au sens du droit international et que, par conséquent, ils n'ont pas droit à l'autodétermination. Les partisans d'Israël utilisent le même argument pour nier que l'État juif est raciste, au motif que le sionisme et Israël ne peuvent être racistes si les Juifs ne sont pas une race. Cependant, ces arguments sont défectueux, et même peu sincères, car les critères religieux à eux seuls ne sont pas satisfaisants pour définir ce qu'est être « Juif ».

Comme beaucoup d'autres groupes qui, aujourd'hui, sont communément qualifiés d'« ethniques » ou de « nationaux », les Juifs, jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, ont souvent été considérés comme une « race ». Les penseurs juifs-sionistes les considéraient également ainsi, adoptant les concepts contemporains de ce qu'étaient les races, de comment les races composaient les peuples et les nations, et comment, sur cette base, elles avaient le droit à l'autodétermination. Par exemple, le philosophe et stratège sioniste Max Nordau a couramment utilisé le terme de « race » pour les Juifs, en parlant des intérêts juifs en Palestine<sup>30</sup>. Pendant des décennies, le fondateur du sionisme révisionniste, Vladimir Jabotinsky, a produit des écrits passionnés sur la « race » juive et sur la façon dont le « mécanisme spirituel » qui lui était associé octroyait une valeur transcendante à un État juif<sup>31</sup>. Aujourd'hui, cet usage persiste dans le Mémoire de l'Association du Fonds national juif (FNJ/KKL), dont l'article 2 (c) indique comme l'un des objectifs du Fonds qu'il doit « bénéficier, directement ou indirectement, à ceux de race ou d'ascendance juive ». Aucune de ces sources ne mentionne la foi religieuse (parce qu'elle est reconnue comme changeante) : la principale préoccupation est celle de l'hérédité. La Halakha (souvent traduite par « loi juive ») et les normes sociales dans les communautés juives prévoient que l'identité juive se transmet de mère à enfant, indépendamment des croyances ou des pratiques religieuses réelles des personnes. L'État d'Israël a consacré l'importance centrale de l'ascendance dans sa loi du retour de 1950 (amendée en 1970)<sup>32</sup> qui stipule que :

*Pour les besoins de cette loi, un « Juif » désigne une personne née d'une mère juive ou convertie au judaïsme et qui n'est pas adepte d'une autre religion.*

L'ascendance est capitale dans le discours de l'identité juive en Israël car une descendance en ligne directe depuis l'antiquité est la principale raison avancée par les philosophes politiques sionistes pour expliquer pourquoi les Juifs auraient aujourd'hui le droit à l'autodétermination

---

<sup>29</sup> Les débats internes sur « qui est juif » sont sans rapport avec la conception qu'adopte l'État de la judéité comme constituant un peuple unique, et ne sont donc pas pertinents pour ce rapport. Sur ces débats, voir par exemple : Noah Efron, *Real Jews: Secular Versus Ultra-Orthodox: The Struggle For Jewish Identity In Israel* (New York, Basic Books, 2003).

<sup>30</sup> Voir par exemple : Max Nordau, "Address to the First Zionist Congress", 29 août 1897. Disponible à l'adresse suivante : [www.mideastweb.org/nordau1897.htm](http://www.mideastweb.org/nordau1897.htm).

<sup>31</sup> Voir Vladimir Jabotinsky, A lecture on Jewish history (1933), cité dans David Goldberg, *To the Promised Land: A History of Zionist Thought* (London, Penguin, 1996), p. 181.

<sup>32</sup> Votée par la Knesset le 5 juillet 1950 et amendée le 10 mars 1970.

sur la terre de Palestine. De ce point de vue, tous les Juifs conservent une relation spéciale et des droits sur la terre de Palestine, garantis par une alliance avec Dieu : certaines écoles du sionisme considèrent qu'Israël est l'État successeur des royaumes juifs de Saul, David et Salomon. On retrouve cette position dans, entre autres, la Déclaration d'indépendance d'Israël<sup>33</sup>, qui affirme que les origines des Juifs aujourd'hui remontent à une vie nationale antérieure dans la géographie de la Palestine, et qu'ils ont donc un droit inaliénable au « retour » qui prévaut sur le droit positif :

*« La terre d'Israël<sup>34</sup> est le lieu où naquit le peuple juif. C'est là que se forma son caractère spirituel, religieux et national. C'est là qu'il réalisa son indépendance, créa une culture d'une portée à la fois nationale et universelle et fit don de la Bible au monde entier.*

*Contraint à l'exil, le peuple juif demeura fidèle au pays d'Israël à travers toutes les dispersions, priant sans cesse pour y revenir, toujours avec l'espoir d'y restaurer sa liberté nationale.*

*Motivés par cet attachement historique, les Juifs s'efforcèrent, au cours des siècles, de retourner au pays de leurs ancêtres pour y reconstituer leur Etat. Tout au long des dernières décennies, ils s'y rendirent en masse... »*

Cette revendication d'une descendance en ligne directe depuis l'antiquité attribue des droits collectifs sur la « terre d'Israël » à un groupe entier, sur le fondement de sa (supposée) lignée. L'affirmation incompatible que la judéité est multiraciale, en vertu de son caractère de religion à laquelle d'autres se sont convertis, est tout simplement absente de cette formule. L'accent sur l'origine présente implique tous les groupes d'une autre ascendance – dont les Palestiniens – comme n'ayant aucun droit comparable du fait de leur origine différente. Ainsi la revendication de la Palestine en tant que patrie exclusive du peuple juif repose sur une conception expressément raciale des deux groupes. Cela signifie que les Juifs et les Palestiniens sont des « groupes raciaux », tels que définis par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et, par conséquent, aux fins de la Convention contre l'apartheid.

---

<sup>33</sup> Gouvernement provisoire d'Israël, Déclaration de l'établissement de l'État juif, Official Gazette, n° 1 (Tel Aviv, 14 mai 1948). Également communément appelée Déclaration d'indépendance. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/israel-60-ans/declaration-independance-etat-israel.shtml>.

<sup>34</sup> Eretz-Israël en hébreu.

## 2 - Examen de la possible existence d'un régime d'apartheid en Israël-Palestine

---

La conception d'un régime d'apartheid dans quelque État que ce soit reflète nécessairement l'histoire et la démographie uniques du pays, qui façonnent les perceptions locales de la hiérarchie des races et des doctrines de suprématie raciale. La première tâche est donc ici d'examiner comment les conditions locales en Israël-Palestine constituent un tel environnement. La principale caractéristique, issue de l'histoire des guerres et expulsions, est la fragmentation géographique du peuple palestinien en populations distinctes qui sont alors administrées différemment par le régime étatique. Ces composantes incluent les trois catégories de Palestiniens qui vivent sous le contrôle direct du régime Israélien (les citoyens de l'État d'Israël, les résidents de Jérusalem-Est et ceux sous occupation en Cisjordanie et dans la bande de Gaza), et les Palestiniens qui ne sont pas soumis à un tel contrôle : les réfugiés et exilés involontaires, expulsés du territoire de la Palestine mandataire et auxquels Israël interdit tout retour. La section suivante clarifie comment ces quatre catégories ont émergé de l'histoire de guerre et d'annexion progressive dans ce territoire.

### A – La géographie politique de l'apartheid

L'unité géographique de « la Palestine mandataire » a été établie par la Société des Nations en 1922, avec l'intention déclarée de favoriser la future indépendance de la Palestine en tant qu'État, comme spécifié dans la Charte de la Société des Nations<sup>35</sup>. Le Mandat pour la Palestine incluait notoirement des dispositions contradictoires pour la « constitution d'un foyer national juif » (pas un État) et pour l'attribution d'une autorité spéciale à l'Organisation sioniste mondiale dans la constitution de ce « foyer ». Les commissions et livres blancs britanniques ultérieurs ont spécifié que « foyer national » ne visait pas à signifier un État juif, mais cette position n'a pas été acceptée par les dirigeants sionistes. La violence endémique qui a émergé de cette formule contradictoire, conjuguée avec l'épuisement de l'Empire après la Seconde Guerre mondiale, a finalement conduit la Grande-Bretagne à se retirer de son rôle de puissance mandataire et à soumettre le sort de la Palestine aux Nations Unies. En 1947, l'Assemblée générale a voté la résolution 181 (II) à une modeste majorité de 36 États Membres, recommandant le partage du territoire en un « État juif » et en un « État arabe ». La même résolution spécifiait les conditions et les mesures jugées essentielles pour rendre le partage viable, y compris les frontières prévoyant des majorités raciales dans chaque État titulaire, des

---

<sup>35</sup> Les frontières de la Palestine mandataire découlaient de l'accord Sykes-Picot, qui a divisé le territoire impérial ottoman après la Première Guerre mondiale et l'a placé sous mandat britannique ou français. L'article 22 du Pacte de la Société des Nations prévoyait différentes classes de territoires mandataires. La Palestine était considérée comme l'une des régions les plus avancées, dont l'« existence comme Nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules ». Dans ce contexte, « Nations indépendantes » signifiait souveraineté, idée que l'on retrouve dans le langage adopté pour le Mandat pour la Palestine (« libre gouvernement », article premier). L'histoire des frontières mandataires de la Palestine, qui combinaient au début la Transjordanie et la Palestine, n'est pas considérée comme importante pour ce rapport (voir à ce sujet Victor Kattan, *From Coexistence to Conquest : International Law and the Origins of the Arab-Israeli Conflict, 1891-1949* (London, Pluto Press, 2009)).

protections constitutionnelles pour les minorités, une union économique entre les deux États, et un régime international spécifique pour la ville de Jérusalem<sup>36</sup>.

Cependant, au cours de la guerre de 1948, le mouvement sioniste s'est emparé d'un territoire allant bien au-delà de ce qui avait été attribué à l'État juif par la résolution 181 (II) et, ce faisant, il a rendu sans objet ses dispositions labyrinthiques, y compris l'accord des représentants reconnus internationalement du peuple palestinien. En 1948, les dirigeants sionistes ont déclaré l'indépendance d'Israël sur le territoire sous son contrôle militaire, alors que ses frontières définitives n'avaient pas encore été établies. En 1949, l'Assemblée générale a recommandé l'admission d'Israël comme État Membre alors même que ses frontières n'avaient toujours pas été finalisées. Les Palestiniens demeurés en Israël, qui n'avaient ni fui ni été expulsés durant la guerre de 1948, sont devenus des citoyens d'Israël, mais Israël les a gouvernés sous loi martiale jusqu'en 1966, leur déniait leurs droits civils<sup>37</sup>.

De 1948 à 1967, la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) a été gouvernée par la Jordanie, et la bande de Gaza par l'Égypte. Suite à la guerre israélo-arabe de 1967, les deux territoires sont passés sous occupation et administration militaires, sans être annexés officiellement par Israël<sup>38</sup>. La séparation géographique de la Cisjordanie et de la bande de Gaza a suggéré l'existence de deux territoires distincts. Cependant, les Nations Unies se réfèrent généralement à la Cisjordanie et à la bande de Gaza au singulier, comme étant le « territoire palestinien occupé », considérant l'un et l'autre comme des fragments géographiques de la « Palestine » telle qu'elle avait été établie par le Mandat de la Société des Nations<sup>39</sup>. Conformément à l'article XI de l'Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza (dit Accord d'Oslo II, ou Oslo II), aux fins de la négociation, ces régions ont été considérées comme une « unité territoriale unique ». Donc, les juristes internationaux et les Nations Unies considèrent que les Palestiniens de la Cisjordanie et ceux de la bande de Gaza ne relèvent que d'une seule catégorie juridique, celle des civils sous une occupation de guerre dont les droits et protections sont stipulés principalement dans la Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949).

Jérusalem-Est (la partie de Jérusalem située à l'est de la Ligne d'armistice, ou « ligne verte » de 1949) a obtenu un statut spécial. Bien que parfaitement intégrée à la Cisjordanie entre 1948 et 1967, Jérusalem-Est conservait l'aura de son caractère diplomatique, proposé par la résolution 181 (II), de *corpus separatum*, reflétant son importance vitale pour les trois religions abrahamiques. Après la guerre de 1967 cependant, Israël a adopté une loi faisant de

---

<sup>36</sup> La Résolution 181 (II) est le résultat de travaux par la Commission spéciale des Nations Unies sur la Palestine (UNSCOP), et de ses deux sous-commissions proposant des options pour un État partagé ou unifié.

<sup>37</sup> Cette version du présent rapport rectifie ici la version originale anglaise en ce qu'elle ne cite pas le droit de vote parmi les droits déniés jusqu'en 1966.

<sup>38</sup> Bien qu'annexé dans les faits, le Golan syrien occupé est exclu de la portée de ce rapport parce que ce territoire ne faisait pas partie du Mandat sur la Palestine, et il est considéré juridiquement comme territoire syrien. Cela dit, un grand nombre de conclusions de ce rapport pourraient s'appliquer à la politique israélienne dans le Golan et entreraient dans le cadre de l'apartheid, car Israël a utilisé les colonies juives pour revendiquer la terre, et la population de quatre villages où vivaient des Druzes vit dans des conditions de dénuement.

<sup>39</sup> Les mesures prises par l'Assemblée générale pour reconnaître un « État de Palestine » ont incité certains à penser que le territoire palestinien occupé devrait désormais être nommé « Palestine occupée ». Toutefois, du fait que la reconnaissance d'un tel État n'a, à ce jour, toujours pas suscité d'accord définitif sur ses frontières, les auteurs de ce rapport continuent d'utiliser le terme « territoire palestinien occupé » pour se référer au territoire délimité par l'Accord d'armistice de 1949 et occupé par Israël lors de la guerre de 1967.

Jérusalem-Est une partie de la ville unifiée de Jérusalem, repoussant radicalement les limites de la ville et imposant le droit civil israélien sur l'ensemble. Après la deuxième Intifada (à partir de septembre 2000), certaines parties de Jérusalem-Est ont été isolées des zones juives par le mur de séparation et ses portes de sécurité, et les check-points israéliens. La séparation ainsi imposée a permis à Israël de couper Jérusalem-Est de la Cisjordanie en termes juridiques et de créer la catégorie des « résidents » palestiniens de Jérusalem-Est, dont les droits sont tirés largement de la législation israélienne relative à la résidence permanente<sup>40</sup>.

L'histoire du territoire a aussi généré une situation particulière pour les Palestiniens citoyens d'Israël, ceux qui étaient restés à l'intérieur des frontières d'Israël reconnues internationalement après 1949 et leurs descendants. Ayant la citoyenneté israélienne mais ne jouissant pas de la pleine égalité « nationale », car non-Juifs dans un État national juif, ces Palestiniens représentent aujourd'hui 20 % des citoyens du pays<sup>41</sup>. La façon dont la loi et la doctrine israéliennes les ont catégorisés en citoyens mais non en « nationaux » de l'État est abordée ci-après. Il est question ici seulement de reconnaître que les Palestiniens citoyens d'Israël constituent une catégorie juridique distincte. La situation des réfugiés et exilés involontaires constitue la dernière catégorie, différente des autres en ce qu'elle est gouvernée par les lois des États dans lesquels ses membres résident.

En développant des corpus juridiques distincts, appelés « champs » dans ce rapport, pour chacun des territoires et sa population palestinienne, Israël a tout à la fois instauré et voilé une politique globale d'apartheid dirigée contre l'ensemble du peuple palestinien<sup>42</sup>.

L'état de guerre, le partage, l'annexion de droit et de fait et l'occupation en Palestine ont, au fil des décennies, généré la géographie complexe dans laquelle le peuple palestinien s'est retrouvé morcelé en différentes catégories juridiques et administré par des corpus juridiques différents. Ce qui importe pour les besoins d'une étude sur l'apartheid est la façon dont Israël a exploité cette fragmentation pour assurer une domination nationale juive.

## B – Israël en tant qu'État racial

Une analyse de l'apartheid ne peut se limiter méthodologiquement à l'identification de politiques et pratiques distinctes, telles que celles énumérées dans la Convention contre l'apartheid. Il convient d'établir que de telles politiques et pratiques servent l'*objectif* ou l'*intention* d'imposer une domination et une oppression raciales sur un groupe racial subordonné. Selon un raisonnement quelque peu circulaire, le droit international prévoit que des « actes inhumains » distincts n'acquiescent le statut de crime contre l'humanité que s'ils servent intentionnellement cet objectif, mais il y est établi qu'un tel objectif exige

---

<sup>40</sup> La Knesset a voté la Loi fondamentale sur Jérusalem, capitale d'Israël le 30 juillet 1980 (publiée au *Sefer Ha-Chukkim* n° 980 du 5 août 1980, p. 186).

<sup>41</sup> Jewish Virtual Library, Vital Statistics: Latest Population Statistics for Israel (January 2017). Disponible à l'adresse suivante : [www.jewishvirtuallibrary.org/latest-population-statistics-for-israel](http://www.jewishvirtuallibrary.org/latest-population-statistics-for-israel).

<sup>42</sup> Le mot « champ » (« domain » en anglais) est utilisé dans le rapport au sens de l'analyse logique ou de discours, dans lequel les concepts et les acteurs sont compris comme faisant partie d'un même « univers » ou champ de références. Par conséquent, les champs de la politique israélienne consistent en définitions des populations elles-mêmes (nationales, étrangères, citoyens ou autres, « Palestiniens » tendant vers l'autodétermination palestinienne ou « Arabes » formant une minorité israélienne, etc.), mais aussi des lois, pratiques, normes et autres mesures, formelles et informelles, par lesquelles les définitions israéliennes de ces identités sont imposées aux populations palestiniennes dans chacun des champs.

l'identification d'actes inhumains connexes. La solution est donc d'examiner le contexte dans lequel les actes et les motifs sont configurés : c'est-à-dire, si l'État lui-même est conçu pour assurer « la domination d'un groupe racial sur tout autre groupe ou tous autres groupes raciaux ». (Par exemple, en Afrique du Sud, les institutions de l'État avaient été conçues pour assurer une domination incontestable des Blancs, et, en particulier, des Afrikaners).

Dans cette étude, il est vital d'établir le caractère racial du régime que le système des champs, conçu dans ce but, est chargé de protéger. Autrement, leur diversité interne – les lois qui les composent – peut véhiculer l'impression erronée de systèmes distincts.

Le fait qu'Israël ait été politiquement construit en tant qu'État du peuple juif ne nécessite pas d'explication étendue dans ce cadre mais sera discuté brièvement<sup>43</sup>. Depuis le tournant du XX<sup>e</sup> siècle, l'histoire du mouvement sioniste s'est centrée sur la création et la préservation d'un État juif en Palestine. Ce but reste la pierre angulaire du discours de l'État israélien. Durant les années du Mandat, l'Agence juive et les dirigeants sionistes ont soutenu que le « foyer national juif » promis dans le texte du Mandat devait être un État juif souverain. La Déclaration d'établissement de l'État d'Israël a spécifiquement désigné le nouvel État comme un « État juif dans le pays d'Israël » (Eretz-Israël). La loi fondamentale sur la dignité et la liberté humaine<sup>44</sup> et la loi fondamentale sur la liberté d'occupation<sup>45</sup> traitent de considérations relatives aux « valeurs de l'État d'Israël en tant qu'État juif et démocratique »<sup>46</sup>. La loi de 1952 sur l'Organisation sioniste mondiale–l'Agence juive (le statut)<sup>47</sup>, qui établit ces organisations en tant qu'« agences agréées » par l'État sur un éventail de responsabilités, notamment la gestion des terres, stipule qu'Israël est « la création de tout le peuple juif, et que ses portes sont ouvertes, conformément à ses lois, à tout Juif désirant y immigrer ».

La mission de préserver Israël en tant qu'État juif a inspiré, voire contraint, Israël à poursuivre plusieurs politiques raciales générales.

## 1 – Ingénierie démographique

La politique générale initiale d'Israël a été celle de l'ingénierie démographique dans le but de constituer et de maintenir une majorité juive écrasante en Israël. Comme dans toute démocratie raciale, une telle majorité permet d'afficher certains attributs de la démocratie – des élections démocratiques, une forte législature – sans craindre de perdre l'hégémonie du groupe racial dominant. Dans le discours israélien, cette mission se traduit par la soi-disant

---

<sup>43</sup> Pour un débat plus complet, voir Tilley (ed.), *Beyond Occupation*, chapitres 3 et 4.

<sup>44</sup> Votée par la Knesset le 17 mars 1992 (publiée au *Sefer Ha-Chukkim* No. 1391 du 25 mars 1992). Disponible à l'adresse suivante : [https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic3\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic3_eng.htm).

<sup>45</sup> La loi qui amende la législation initiale de 1992 a été votée par la Knesset le 9 mars 1994 (publiée au *Sefer Ha-Chukkim* No. 1454 du 10 mars 1994). Disponible à l'adresse suivante : [www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic4\\_eng.htm](http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic4_eng.htm).

<sup>46</sup> Un projet de loi controversé pour déclarer ce principe comme un dogme central avait été déposé à la Knesset mais n'avait pas encore été voté au moment de l'écriture de ce rapport. Voir la loi fondamentale sur Israël en tant qu'État-Nation du peuple juif, Ministère de la Justice. Disponible à l'adresse suivante : [http://index.justice.gov.il/StateIdentity/InformationInEnglish/Documents/Basic%20Law%20110911%20\(1\).pdf](http://index.justice.gov.il/StateIdentity/InformationInEnglish/Documents/Basic%20Law%20110911%20(1).pdf) (consultée le 5 février 2017).

<sup>47</sup> La Loi sur le Statut a été amendée en 1975 pour restructurer cette relation : voir la loi sur l'Organisation sioniste mondiale - Agence juive (statut) (amendement), 1975.



« menace démographique », une référence ouvertement raciste à la croissance de la population palestinienne ou au retour des réfugiés palestiniens. Les pratiques liées ont inclus :

1. un programme global, organisé par l'Organisation sioniste mondiale et l'Agence juive, lancé à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et accéléré au début des années 1930, pour faire venir des immigrants juifs en Palestine en nombre suffisant pour assurer la majorité démographique nécessaire à la construction d'un État juif ayant des caractéristiques démocratiques ;
2. le nettoyage ethnique (déplacement forcé) en 1948 d'un nombre de Palestiniens estimé à 800 000, depuis les régions qui devinrent des parties du territoire d'Israël reconnu internationalement ;<sup>48</sup>
3. des mesures ultérieures entreprises par Israël pour maintenir une forte majorité juive dans son territoire reconnu internationalement, y compris :
  - a) Empêcher les réfugiés palestiniens des guerres de 1948 et 1967 de retourner dans leurs foyers en Israël ou dans le territoire palestinien occupé, qu'ils avaient abandonnés en raison des combats, de la dépossession, de l'expulsion forcée et de la terreur ;<sup>49</sup>
  - b) Élaborer la loi du retour et la loi sur la citoyenneté (souvent traduite faussement par loi sur la nationalité) de manière à accorder la citoyenneté israélienne aux Juifs de n'importe quelle partie du monde tout en déniait la citoyenneté aux Palestiniens, même munis de documents témoignant d'un passé de résidence dans le pays ;
  - c) Une gamme de mesures conçues pour restreindre la taille de la population palestinienne, incluant des restrictions sévères sur l'immigration et le retour des réfugiés, et des règles interdisant aux conjoints palestiniens de citoyens israéliens d'obtenir le droit de résider légalement en Israël ;
4. L'affirmation dans les lois fondamentales qu'Israël est un « État juif et démocratique », établissant ainsi la domination raciale juive en doctrine fondamentale.

Ensemble, ces mesures ont été très efficaces pour maintenir une forte majorité juive en Israël. En 1948, le ratio démographique était approximativement 2/1, soit environ 1,3 millions d'Arabes pour 630 000 Juifs<sup>50</sup>. Aujourd'hui, les Palestiniens citoyens d'Israël ne constituent que près de 20 % de la population, ce qui fait d'eux une minorité permanente.

---

<sup>48</sup> Voir Ilan Pappé, *Le nettoyage ethnique de la Palestine* (Paris, Fayard, 2008).

<sup>49</sup> Ibid. Le droit au retour des réfugiés est spécifié dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (article 5 (d) (ii)).

<sup>50</sup> Sous le mandat britannique, les catégories de recensement étaient classées par « religion » et non par ethnicité. Les statistiques regroupaient par conséquent les chrétiens arabes et non-arabes. En 1947, les chrétiens et les musulmans se montaient respectivement à 143 000 et 1 181 000.

## 2 - Interdiction de contester la domination raciale

Israël renforce sa politique d'immigration sur une base raciale par des mesures destinées à empêcher les citoyens palestiniens du pays de contester la doctrine et les lois qui visent à établir Israël comme État juif. Par exemple, l'article 7 (a) de la loi fondamentale sur la Knesset (1958) interdit à tout parti politique d'Israël d'adopter une plate-forme qui conteste le caractère expressément juif de l'État:

*Une liste de candidats ne participera pas aux élections à la Knesset, et une personne ne sera pas candidate à l'élection à la Knesset, si les objectifs ou actions de la liste ou les actions de la personne, expressément ou par implication, incluent un des éléments suivants :*

*(1) **Négation de l'existence de l'État d'Israël en tant qu'État juif et démocratique (souligné par les auteurs)**...<sup>51</sup>*

Les droits de vote perdent leur signification en termes de droits égaux quand il est légalement interdit à un groupe racial de contester des lois qui perpétuent l'inégalité. Une analogie serait un système dans lequel des esclaves auraient le droit de voter, mais pas contre l'esclavage. De tels droits pourraient permettre aux esclaves de parvenir à certaines réformes cosmétiques, telles que des conditions de vie meilleures et une protection contre la violence des miliciens, mais leur statut et leur vulnérabilité en tant que biens mobiliers persisteraient. La loi israélienne interdit l'opposition palestinienne organisée à la domination juive, en la rendant illégale et même séditeuse.

## 3 - Les institutions israéliennes nationales-juives

Israël a conçu sa gouvernance interne de manière à garantir que l'État soutienne et promeuve le nationalisme juif. L'expression « peuple juif », dans la pensée politique sioniste, est utilisée pour affirmer le droit à l'autodétermination. La quête d'un groupe ethnique ou racial de son propre État correspond à un projet national, c'est pourquoi les institutions israéliennes conçues pour préserver Israël comme État juif sont désignées dans ce rapport institutions « nationales-juives ».

En Israël, un entrelac de lois consolide la suprématie nationale-juive. Par exemple, concernant la question centrale de l'usage de la terre, la loi fondamentale sur les terres d'Israël<sup>52</sup> indique que la propriété foncière détenue par l'État d'Israël, l'Autorité de développement ou le Keren Kayemet Le-Israel (KKL/JNF, Fonds national juif) doit servir des intérêts « nationaux » (c'est-à-dire nationaux-juifs) et ne peut aucunement être transférée. Elle désigne en outre l'Autorité des terres d'Israël (ILA) comme administratrice de ces terres. L'ILA (successeur de l'Administration des terres d'Israël) est chargée d'administrer les terres en accord avec le Protocole du KKL/JNF (voir ci-dessous), qui exige que les terres détenues par le KKL/JNF soient conservées à perpétuité pour le bénéfice exclusif du peuple juif. L'ILA opère aussi en accord avec la loi sur le statut de l'Organisation sioniste mondiale – Agence juive (1952), qui attribue à ces organisations la responsabilité de servir conjointement la colonisation juive et le développement. Ainsi, les terres d'État, qui représentent 93 % des terres dans les frontières

---

<sup>51</sup> Loi fondamentale sur la Knesset. Disponible en anglais à l'adresse suivante : [https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic2\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic2_eng.htm).

<sup>52</sup> Votée par la Knesset le 19 juillet 1960 (publiée au *Sefer Ha-Chukkim* n° 312 du 29 juillet 1960).

internationalement reconnues du pays, sont gérées par des lois qui interdisent leur utilisation par des non-Juifs<sup>53</sup>.

Par un processus juridique que le juriste israélien Michael Sfard a baptisé « channelling » (ou redirection), Israël a étendu l'application des lois concernant la terre au territoire palestinien occupé<sup>54</sup>. De vastes zones de la Cisjordanie ont été déclarées « terres d'État », interdites d'usage pour les Palestiniens et administrées selon les politiques du régime israélien qui, comme il est décrit ci-dessus, doit de par la loi servir le peuple juif<sup>55</sup>. En d'autres termes, une grande partie de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, est sous l'autorité d'une institution israélienne d'État qui est tenue légalement d'administrer cette terre pour le bénéfice exclusif du peuple juif. Le même arrangement prévalait autrefois pour les colonies juives israéliennes de la bande de Gaza, mais depuis le « désengagement » israélien de 2005 et le démantèlement des colonies juives, ces lois ne s'appliquent qu'à des zones limitées de la bande, telle que la zone de sécurité unilatéralement imposée le long de la barrière.

L'Agence juive et l'Organisation sioniste mondiale (ci-après dénommées JA-WZO) méritent une attention particulière pour le rôle qu'elles ont joué pour asseoir le caractère racial du régime israélien. D'après le droit israélien, elles restent des agences étatiques autorisées à gérer les affaires nationales-juives en Israël et dans le territoire palestinien occupé<sup>56</sup>. Leurs pouvoirs sont détaillés dans le Protocole signé le 26 juillet 1954 entre le Gouvernement d'Israël et l'Exécutif sioniste représentant la JA-WZO<sup>57</sup>. Le Protocole prévoit un Conseil de coordination, composé pour moitié de représentants de l'État et pour moitié de membres de la JA-WZO, auquel une large autorité est accordée afin qu'il serve le peuple juif, allant jusqu'au pouvoir de former des plans de développement pour le pays entier. Les pouvoirs accordés au JA-WZO par ce Protocole incluent:

*L'organisation de l'immigration [juive] à l'étranger et le transfert des immigrants et de leurs biens vers Israël ; la participation à l'intégration des immigrants en Israël ; l'immigration des jeunes ; la colonisation agricole en Israël ; l'acquisition et l'amélioration des terres en Israël par les institutions de l'Organisation sioniste, le Keren Kayemeth Le-Israel [Fonds national juif] et le Keren Hayesod [Appel juif unifié]; la participation à l'établissement et à l'expansion de plans de développement en Israël, l'encouragement aux investissements de capital privé en Israël, l'assistance à des entreprises culturelles et à des institutions d'enseignement supérieur en Israël, la mobilisation de moyens pour financer ces fonctions ; la coordination en Israël des activités des institutions et organisations juives agissant dans le cadre de ces fonctions à l'aide de fonds publics.*

---

<sup>53</sup> Site de l'ILA. Disponible à l'adresse suivante : [www.mmi.gov.il/Envelope/indexeng.asp?page=/static/eng/f\\_general.html](http://www.mmi.gov.il/Envelope/indexeng.asp?page=/static/eng/f_general.html).

<sup>54</sup> Voir Tilley (ed.), *Beyond Occupation*.

<sup>55</sup> Les dispositions du droit humanitaire interdisant à l'occupant d'altérer l'infrastructure, les lois et les institutions économiques existant avant son arrivée dans un territoire occupé dans le cadre de l'occupation de guerre, comprennent les articles 43 et 55 des Règlements de la Haye de 1907 (Convention (IV) concernant les lois et coutumes de guerre sur terre et son Annexe : Règlement concernant les lois et les coutumes de guerre sur terre), et l'article 64 de la Convention (IV) de Genève. Voir aussi Tilley (ed.), *Beyond Occupation*, chapitre 2.

<sup>56</sup> La loi de 1952 sur l'Organisation sioniste mondiale-Agence juive (statut) a été amendée en 1975. Elle est disponible à l'adresse suivante : <https://www.adalah.org/en/law/view/534>.

<sup>57</sup> Voir [http://www.israellobby.org/ja/12311970\\_JAFI\\_Reconstitution.pdf](http://www.israellobby.org/ja/12311970_JAFI_Reconstitution.pdf), annexe I.

Une tâche principale de la JA-WZO est de travailler activement pour construire et maintenir Israël en tant qu'État juif, en particulier par la politique d'immigration :

*...5. La mission de rassembler les exilés [juifs], qui est la tâche centrale de l'État d'Israël et du mouvement sioniste de nos jours, requiert des efforts constants du peuple juif dans la Diaspora ; l'État d'Israël, par conséquent, compte sur la coopération de tous les Juifs, individus et groupes, dans la construction de l'État et dans l'assistance à l'immigration vers lui des masses du peuple [juif], et considère l'unité de toutes les entités juives comme nécessaire pour cet objectif (souligné par les auteurs)<sup>58</sup>.*

Ce langage explicite des agences autorisées de l'État souligne de manière concluante le caractère essentiellement raciste de l'État.

La loi sur le statut de l'Organisation sioniste mondiale-Agence juive est liée à un autre ensemble de textes de droit et de jurisprudence israéliens, qui distingue entre citoyenneté (en hébreu, *ezrahut*) et nationalité (*le'um*). D'autres États ont fait cette distinction : par exemple, dans l'ancienne Union soviétique, les citoyens soviétiques détenaient aussi des identités « nationales » distinctes (Kazakh, Turkmène, Ouzbèke, etc.), mais toutes les nationalités avaient un même statut juridique. En Israël, en revanche, seule la nationalité juive a un statut juridique et seule la nationalité juive est associée à la légitimité et à la mission de l'État. D'après la Cour suprême du pays, Israël n'est effectivement pas l'État de la « nation israélienne », qui n'existe pas juridiquement, mais de la « nation juive »<sup>59</sup>. Les droits nationaux sont réservés à la nationalité juive. Ainsi, la loi du retour autorisant tout Juif à immigrer en Israël sert la mission de « rassemblement » citée ci-dessus, et, par la loi de la citoyenneté<sup>60</sup>, la citoyenneté immédiate est octroyée à tout immigrant juif. Aucun autre groupe n'a de droit comparable et, dans le droit israélien, seuls les Juifs bénéficient de droits collectifs.

La plate-forme opérationnelle de la JA-WZO, reformulée en 2004 sous le nom de « Programme Jérusalem », clarifie davantage la manière dont l'État d'Israël servira d'« État juif ». Son langage est éclairant, particulièrement au vu des vastes pouvoirs détenus par la JA-WZO, cités précédemment :

*Le sionisme, mouvement national de libération du peuple juif, a conduit à l'établissement de l'État d'Israël, et considère qu'un État d'Israël juif, sioniste, démocratique et sécurisé est l'expression de la responsabilité commune du peuple juif pour sa continuité et son avenir.*

*Les fondations du sionisme sont :*

- *L'unité du peuple juif, son lien avec sa patrie historique Eretz Yisrael et la centralité de l'État d'Israël et de Jérusalem, sa capitale, dans la vie de la nation.*
- *L'alyah en Israël depuis tous les pays et l'intégration effective de tous les immigrants [juifs] dans la société israélienne.*

<sup>58</sup> Loi Organisation sioniste mondiale – Agence juive (statut) de 1952.

<sup>59</sup> *George Rafael Tamarin vs. État d'Israël (20 janvier 1972)*, Décisions de la Cour suprême d'Israël (Jérusalem : Cour suprême, 1972), vol. 25, pt. 1, 197 (en hébreu). Voir aussi Roselle Tekiner, « On the inequality of Israeli citizens », *Without Prejudice*, vol.1, n° 1 (1988), pp. 9-48.

<sup>60</sup> Votée par la Knesset le 1er avril 1952 et amendée en 1958, 1968 et 1971.

- *Le renforcement d'Israël comme État juif, sioniste et démocratique et sa formation en une société exemplaire ayant un caractère moral et spirituel unique, marqué par le respect mutuel pour le peuple juif multiforme, enraciné dans la vision des prophètes, ambitionnant la paix et contribuant à l'amélioration du monde.*
- *D'assurer l'avenir et la singularité du peuple juif en renforçant l'éducation juive, hébraïque et sioniste, en promouvant les valeurs spirituelles et culturelles et en enseignant l'hébreu comme la langue de la nation.*
- *En alimentant la responsabilité mutuelle juive, en défendant les droits des Juifs comme individus et comme nation, en représentant les intérêts nationaux sionistes du peuple juif et en luttant contre toute manifestation d'antisémitisme.*
- *En colonisant le pays comme expression du sionisme pratique (souligné par les auteurs, tirets dans l'original)<sup>61</sup>.*

Cette discussion, quoique incomplète, devrait suffire à démontrer qu'Israël est conçu pour être un régime racial. Pour demeurer « État juif », une domination nationaliste-juive incontestée sur la population palestinienne indigène est essentielle – avantage assuré dans la démocratie d'Israël par la taille de la population – et les lois de l'État, les institutions nationales, les pratiques de développement et les politiques sécuritaires se focalisent toutes sur cette mission. Des méthodes variables sont appliquées aux populations palestiniennes selon leur lieu de vie, ce qui implique des variations dans leur administration. En Israël, cette caractéristique discriminatoire se manifeste par la distinction trompeuse entre lois de citoyenneté qui traitent tous les Israéliens de manière plus ou moins égale, et lois de nationalité qui sont manifestement discriminatoires en faveur des Juifs. La distinction permet à Israël de continuer de se qualifier avec insistance de « démocratie », tout en faisant preuve de discrimination fondamentale contre ses citoyens non-Juifs.

Le plus important ici est qu'Israël utilise des méthodes d'administration différentes pour contrôler la population palestinienne selon le lieu où elle vit, ce qui génère des conditions distinctes. La fragmentation du peuple palestinien est en réalité la méthode centrale par laquelle Israël met l'apartheid en œuvre.

## **C – L'apartheid par la fragmentation**

Diverses méthodes d'administration sont employées pour contrôler les populations palestiniennes selon leur lieu de vie. La charge pratique de cette complexité administrative bénéficie aussi à Israël, car la fragmentation du peuple palestinien est la méthode centrale par laquelle Israël impose l'apartheid.

Il serait erroné de considérer que, même s'il constitue un régime unique, l'apartheid s'effectue par un corps tout aussi unique et monolithique de lois, appliquées partout et sur chacun sans variations. Le cas de l'Afrique du Sud est pertinent ici : même au sein du corps exhaustif de lois qui définissaient les chances de vie pour chacun dans le pays, l'apartheid incluait d'importantes variations, par exemple des lois différentes pour les Sud-africains noirs vivant dans les townships et dans les Bantoustans et des privilèges différents pour les 'Indiens' et les 'Coloured'. Le régime d'apartheid d'Israël opère de manière similaire en fragmentant le peuple palestinien géographiquement et politiquement en différentes catégories juridiques.

<sup>61</sup> Voir [www.wzo.org.il/The-Jerusalem-Program](http://www.wzo.org.il/The-Jerusalem-Program) (consulté le 19 février 2017).

La communauté internationale a involontairement collaboré avec cette manœuvre en établissant une stricte distinction entre Palestiniens citoyens d'Israël et Palestiniens du territoire occupé, et en considérant les Palestiniens qui vivent hors du pays comme constituant le « problème des réfugiés ». Le régime d'apartheid israélien est construit sur cette fragmentation géographique, qui a fini par être acceptée comme une norme. La méthode de fragmentation sert aussi à voiler l'existence même de ce régime. Par conséquent, ce système est au cœur de l'objet de ce rapport.

### Les quatre champs

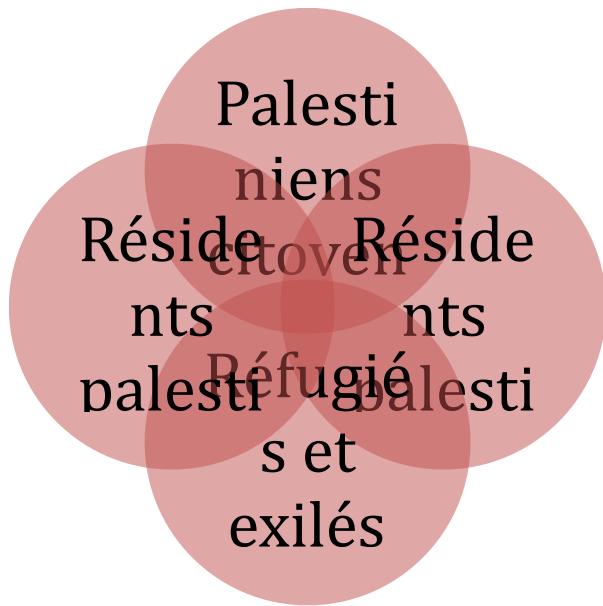
Ce rapport conclut qu'Israël maintient un régime d'apartheid en administrant les Palestiniens sous différents corps de lois, identifiés ici comme constituant quatre champs juridiques :

- **Champ 1** : lois réduisant la capacité des Palestiniens citoyens d'Israël à obtenir des droits égaux au sein de l'État démocratique.
- **Champ 2** : lois de résidence permanente conçues pour maintenir un statut légal hautement précaire pour les résidents palestiniens de Jérusalem-Est occupée.
- **Champ 3** : régime militaire gouvernant les Palestiniens du territoire palestinien occupé comme une population définitivement étrangère, rejetant toute réclamation potentielle de représentation politique israélienne pour des droits et des conditions égales.
- **Champ 4** : politique empêchant les réfugiés et exilés involontaires palestiniens de revenir dans leurs foyers en Palestine mandataire (c.à.d. tout le territoire sous le contrôle direct d'Israël).

Ces champs interagissent afin d'affaiblir la résistance palestinienne à l'oppression de l'apartheid d'Israël dans chacun d'entre eux, renforçant ainsi l'oppression du peuple palestinien dans son ensemble. Les sections qui suivent décrivent comment fonctionne le système<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Une grande partie de la section suivante est une version éditée de la discussion dans Tilley (ed.), *Beyond Occupation*, chap. 4.



### Champ 1 : Palestiniens citoyens d'Israël

Environ 1,7 millions de Palestiniens sont citoyens d'Israël et habitent dans ses frontières internationalement reconnues. Ils représentent ceux qui n'ont pas été expulsés ou qui ne sont pas enfuis lors des guerres de 1948 ou 1967. Comme citoyens, ils sont supposés bénéficier de droits égaux à ceux de tous les citoyens israéliens. Toutefois, pendant les 20 premières années de l'existence du pays, ils ont été soumis à la loi martiale et ils continuent de faire l'expérience de la domination et de l'oppression uniquement parce qu'ils ne sont pas juifs. Sur le terrain, cette politique de domination se manifeste par des services sociaux inférieurs, des lois de zonage restrictives, des allocations budgétaires réduites pour leurs communautés, des restrictions – formelles et informelles – au niveau de l'emploi et des perspectives professionnelles, et par le paysage ségrégué de leurs lieux de résidence: les citoyens juifs et palestiniens vivent, dans leur écrasante majorité, séparés dans leur propres villes et localités (les quelques zones mixtes, comme dans certains quartiers de Haïfa, sont exceptionnelles)<sup>63</sup>.

Ces problèmes ne proviennent pas seulement des politiques distinctes appliquées aux populations juives et non-juives d'Israël. Le dilemme pour les Palestiniens musulmans, chrétiens et autres citoyens non-Juifs est de viser des droits égaux dans un régime qui privilégie ouvertement les Juifs<sup>64</sup>. Toutes les actions pour affaiblir ou éliminer ce régime sont considérées comme des menaces « nationales » (c'est-à-dire, nationales-juives). Même le droit constitutionnel prévoyant un traitement égal devant la loi, comme la loi fondamentale sur la dignité et la liberté humaine et la loi fondamentale sur la liberté d'occupation (voir ci-dessus),

<sup>63</sup> Voir Ian Lustick, *Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority* (Austin, University of Texas Press, 1980); Nadim Rouhana, *Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities in Conflict* (New Haven, Yale University Press, 1997) et Ben White, *Être palestinien en Israël: Ségrégation, discrimination et démocratie* (La Guillotine, 2015).

<sup>64</sup> La politique israélienne place les citoyens druzes d'Israël dans une catégorie différente. Ils servent dans l'armée et se voient accorder des droits et un traitement supérieur à celui des Palestiniens musulmans et chrétiens.

autorise la discrimination sur ces bases « nationales ». Le droit constitutionnel israélien, par conséquent, au lieu de fournir des outils pour combattre l'oppression, rend illégale la résistance à l'oppression.

L'inquiétude du régime est que les Palestiniens citoyens d'Israël pourraient éliminer ce schéma discriminatoire s'ils étaient capables de réviser les lois fondamentales et d'autres lois clés (comme la loi du retour). De tels changements nécessitent un simple vote majoritaire à la Knesset. Toutefois, tant que les Palestiniens ne représenteront que 20 % de la population, ils seront incapables d'obtenir la proportion nécessaire de sièges à la Knesset. Ainsi, même après avoir formé une liste d'union sans précédent pour les élections de 2015 à la Knesset, les partis palestiniens n'ont remporté que 13 (10,6 %) des 120 sièges. Comme la loi fondamentale sur la Knesset interdit aux partis politiques d'adopter une plate-forme incluant une quelconque contestation de l'identité d'Israël comme État juif, les partis palestiniens ne peuvent faire campagne que pour des réformes mineures et de meilleurs budgets municipaux. Il leur est légalement interdit de contester le régime racial lui-même. Ainsi le droit de vote est encadré par des lois concernant les plates-formes des partis<sup>65</sup>.

Toute étude du champ 1 comportera l'interprétation d'un langage codé. Par exemple, la loi de 2011 sur les Comités d'admission autorise la création de conseils juifs privés dans les petites villes rurales juives pour exclure des candidatures de résidence sur la base de la « compatibilité sociale ». C'est une expression masquée pour « identité juive », qui fournit un mécanisme légal pour que de telles communautés rejettent les candidats palestiniens<sup>66</sup>.

Le droit israélien doit être évalué dans son application pour déterminer si une feuille de route raciste transparait sous un langage juridique apparemment neutre. Une pléthore de lois israéliennes réserve des avantages sociaux à ceux qui sont considérés comme citoyens d'après la loi sur la citoyenneté et la loi du retour – une référence oblique aux Juifs – créant ainsi un système imbriqué de racisme déguisé, invisible pour un simple observateur.

Alors qu'ils sont effectivement interchangeables dans le droit international, les termes « citoyenneté » (*ezrahut*) et « nationalité » (*le'um*) ont des sens distincts en Israël, où les droits de citoyenneté et les droits nationaux ne sont pas une seule et même chose. Tout citoyen jouit des premiers, mais seuls les Juifs bénéficient des seconds car seule la nationalité juive est reconnue dans le droit israélien. Ces lois et d'autres constituent un régime systématique de discrimination raciale qui impose une citoyenneté de seconde classe aux Palestiniens citoyens d'Israël<sup>67</sup>. L'impact général est même confirmé par les données israéliennes qui détaillent, par exemple, le financement inférieur des écoles, des entreprises, de l'agriculture et du système de

---

<sup>65</sup> Le parti arabe-israélien Balad est le seul à avoir adopté une plate-forme ouvertement antisioniste. Il demande qu'Israël devienne un État de tous ses citoyens. Les arrestations, attaques, enquêtes et procès devant la Cour suprême impliquant Balad illustrent la détermination des autorités israéliennes à ne pas permettre à cette position de se répandre.

<sup>66</sup> Human Rights Watch, "Israel: New Laws Marginalize Palestinian Arab Citizens", 30 mars 2011: la loi sur les comités d'admission exige, pour quiconque cherche à s'installer dans une communauté du Néguev ou de Galilée comptant moins de 400 familles, d'obtenir l'approbation d'un comité composé de résidents de la ville, d'un membre de l'Agence juive ou de l'Organisation sioniste mondiale et d'autres membres. La loi donne le pouvoir à ces comités de rejeter les candidats qui, entre autres choses, « sont inadaptés au mode de vie de la communauté » ou « sont incompatibles avec le tissu socioculturel de la communauté » (disponible à l'adresse suivante : <https://www.hrw.org/news/2011/03/30/israel-new-laws-marginalize-palestinian-arab-citizens>).

<sup>67</sup> Une source de valeur sur cette discrimination est la base de données des lois discriminatoires maintenue par Adalah, le Centre pour les droits égaux de la minorité arabe en Israël, qui, en 2016, enregistrait plus de 50 lois israéliennes discriminatoires et des rapports sur les contestations légales de ces lois. Disponible à l'adresse suivante : [www.adalah.org/en/law/index](http://www.adalah.org/en/law/index).



santé palestiniens, ainsi que les limites imposées sur l'accès à l'emploi et à la liberté de résidence.

Ainsi, le champ 1 soutient le mythe qu'une partie du peuple palestinien jouirait des pleins bénéfices de la démocratie, tout en renforçant le régime d'apartheid qui sert à préserver Israël en tant qu'État juif. Israël utilise les attributs symboliques de la démocratie universelle pour égarer de nombreux observateurs et détourner l'opprobre international. Le succès de cette approche dépend de la contention des citoyens palestiniens dans une minorité politiquement impuissante. Toutefois, il est impossible d'appréhender pleinement cette conclusion sans examiner les trois autres champs des politiques et pratiques israéliennes. En réalité, le succès du champ 1 dépend du fonctionnement des trois autres.

### **Champ 2 : Palestiniens de Jérusalem-Est**

Les politiques d'Israël envers les quelque 300 000 Palestiniens de Jérusalem-Est peuvent être appréhendées de façon plus concise<sup>68</sup>. La discrimination évidente du champ 1 y est reproduite : les Palestiniens de Jérusalem-Est souffrent de discrimination dans des domaines tels que l'éducation, la santé, l'emploi, et les droits de résidence et de construction. Ils subissent des expulsions et des démolitions de leurs maisons, qui s'inscrivent dans un projet d'ingénierie ethnique du Grand Jérusalem, et sont soumis à un traitement plus dur par les forces de sécurité<sup>69</sup>.

Mais la question centrale n'est pas ici celle de la discrimination d'Israël contre les Palestiniens – amplement confirmée par les données – c'est celle de la manière dont le champ des Palestiniens de Jérusalem-Est opère comme un élément intégral du régime d'apartheid. En bref, le champ 2 place les Palestiniens de Jérusalem dans une catégorie séparée conçue pour les empêcher d'ajouter au poids démographique, politique et électoral des Palestiniens d'Israël. Une politique spécifique concernant leurs communautés et leurs droits est conçue pour faire pression pour qu'ils émigrent et pour étouffer ou au moins minimiser la résistance à cette pression. La dimension de « Grand apartheid »<sup>70</sup> de ce champ peut être appréhendée par l'observation de la manière dont la municipalité israélienne de Jérusalem a poursuivi ouvertement une politique d'« équilibre démographique » à Jérusalem-Est. Par exemple, le plan directeur Jérusalem 2000 vise à parvenir à un rapport démographique de 60/40 en faveur des habitants juifs<sup>71</sup>. Dès les années 1980, la municipalité avait élaboré des plans directeurs pour fragmenter les quartiers palestiniens en y intercalant des quartiers juifs, entravant ainsi la

---

<sup>68</sup> Le nombre de 300 000 a été fourni par l'Association for Civil Rights in Israel en mars 2015.

<sup>69</sup> Pour des détails, voir A/HRC/31/73; B'Tselem, "Statistics on Palestinians in custody of the Israeli security forces" (janvier 2017, disponible à l'adresse suivante : [http://www.btselem.org/statistics/detainees\\_and\\_prisoners](http://www.btselem.org/statistics/detainees_and_prisoners)); Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Humanitarian Bulletin (16 novembre 2015, disponible à l'adresse suivante [https://www.ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_the\\_humanitarian\\_monitor\\_2014\\_12\\_11\\_english.pdf](https://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_the_humanitarian_monitor_2014_12_11_english.pdf)); Alternative Information Center (AIC), "OCHA: One in two Palestinians to need humanitarian assistance in 2017" (26 janvier, disponible à l'adresse suivante : <http://alternativenews.org/index.php/headlines/329-ocha-one-in-two-palestinians-to-need-humanitarian-assistance-in-2017>).

<sup>70</sup> Voir Tilley, "A Palestinian declaration of independence".

<sup>71</sup> A/HRC/22/63, par. 25.

croissance naturelle de la population palestinienne et poussant les Palestiniens à partir<sup>72</sup>. Décrire les colonies juives de Jérusalem-Est comme des « quartiers » fait partie de la tactique plus générale de déguisement des violations du droit humanitaire international par l'emploi de termes neutres.

Cette politique a un impact significatif parce que Jérusalem a une grande importance pour l'identité collective des Palestiniens en tant que peuple. Pour eux, la ville est la capitale administrative, culturelle, d'affaires et politique de la Palestine, le foyer de l'élite palestinienne et le site de lieux sacrés de prière et de mémoire. Bien que beaucoup de Palestiniens de Jérusalem-Est maintiennent des réseaux de liens familiaux et d'affaires avec des Palestiniens citoyens d'Israël, de la Cisjordanie et (actuellement moins) de la bande de Gaza, leur intérêt premier est de mener leur vie et d'évoluer dans la ville où ils ont leurs foyers, leurs affaires, une société urbaine vigoureuse, de fortes résonances culturelles, et dans certains cas, des racines ancestrales millénaires.

Israël s'applique à affaiblir politiquement les Palestiniens et contenir leur poids démographique de plusieurs manières. L'une est d'attribuer aux Palestiniens de Jérusalem-Est le statut de résidents permanents : c'est-à-dire d'étrangers pour qui la résidence sur leur lieu de naissance est un privilège soumis à révocation plutôt qu'un droit. Ce statut dépend ensuite de ce que la loi israélienne appelle leur « centre de vie », évalué par des critères documentés tels que la possession d'un logement ou d'une entreprise, la fréquentation d'écoles locales et l'implication dans des associations locales. Si le centre de vie d'un individu ou d'une famille paraît être passé ailleurs, de l'autre côté de la ligne verte par exemple, leur résidence à Jérusalem peut être révoquée. Un(e) résident(e) palestinien(ne) de Jérusalem qui a passé du temps à l'étranger peut aussi découvrir qu'Israël a révoqué sa résidence à Jérusalem.

Il est très lourd de prouver que Jérusalem est le « centre de vie » d'une personne : cela requiert de soumettre de nombreux documents, « dont des pièces telles qu'un acte de propriété ou un contrat de location du logement, différentes factures (eau, électricité, impôts locaux), des fiches de paye, des preuves de soins médicaux dans la ville, des certificats de scolarisation des enfants »<sup>73</sup>. La difficulté de satisfaire à ces exigences est visible de par les conséquences de l'incapacité à le faire : entre 1996 (un an après que la loi sur le « centre de vie » a été votée) et 2014, plus de 11 000 Palestiniens ont perdu leur permis de résidence à Jérusalem<sup>74</sup>. Pour éviter ce risque, un nombre croissant mais relativement peu élevé de Palestiniens demande la citoyenneté israélienne. Israël n'a accepté qu'environ la moitié de ces demandes<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Pour un examen plus détaillé des plans directeurs de Jérusalem, voir Francesco Chiodelli, « The Jerusalem Master Plan: planning into the conflict », *Journal of Palestine Studies*, No. 51 (2012) (disponible à l'adresse suivante : [www.palestine-studies.org/jq/fulltext/78505](http://www.palestine-studies.org/jq/fulltext/78505)). Pour les cartes correspondantes, voir Bimkom, *Trapped by Planning: Israeli Policy, Planning and Development in the Palestinian Neighborhoods of East Jerusalem* (Jérusalem, 2014) (disponible à l'adresse suivante : <http://bimkom.org/eng/wp-content/uploads/TrappedbyPlanning.pdf>).

<sup>73</sup> B'tselem, « Revocation of residency in East Jerusalem », 18 août 2013. Disponible à l'adresse suivante : [www.btselem.org/jerusalem/revocation\\_of\\_residency](http://www.btselem.org/jerusalem/revocation_of_residency).

<sup>74</sup> Données de B'tselem, Statistiques sur la révocation de résidence à Jérusalem-Est. Disponible à l'adresse suivante : [www.btselem.org/jerusalem/revocation\\_statistics](http://www.btselem.org/jerusalem/revocation_statistics).

<sup>75</sup> Maayan Lubell, « Breaking taboo, East Jerusalem Palestinians seek Israeli citizenship in East Jerusalem », *Haaretz*, 5 août 2015. Disponible à l'adresse suivante : [www.haaretz.com/israel-news/1.669643](http://www.haaretz.com/israel-news/1.669643). Selon l'article, le nombre de Palestiniens de Jérusalem demandant la citoyenneté israélienne a augmenté à 800-1 000 chaque année, bien qu'en 2012 et 2013 seules 189 demandes sur 1 434 furent approuvées.

Leur fragile titre de résidents permanents ne donne pas aux Palestiniens de Jérusalem-Est de statut légal pour contester les lois de l'État ou pour se joindre aux Palestiniens citoyens d'Israël dans une bataille juridique contre la discrimination qui leur est imposée. Les Palestiniens de Jérusalem-Est qui s'identifient ouvertement aux Palestiniens du territoire palestinien occupé prennent le risque qu'Israël les expulse en Cisjordanie, pour violation des mesures de sécurité, et leur ôte le droit de ne serait-ce que visiter Jérusalem. Par conséquent, l'épicentre urbain de la vie politique et du nationalisme palestinien est coincé dans une bulle juridique qui anéantit la capacité des Palestiniens à s'opposer au régime d'apartheid<sup>76</sup>.

### *Champ 3 : Les Palestiniens en territoire palestinien occupé*

Près de 4,6 millions de Palestiniens vivant dans le territoire palestinien occupé (2,7 millions en Cisjordanie et 1,9 millions dans la bande de Gaza) ne sont pas régis par le droit civil israélien mais par le droit militaire. Celui-ci est codifié en ordres émis par le commandant des territoires et administré par les Forces israéliennes de défense (FID) et autres bras du pouvoir de l'occupant<sup>77</sup>. Depuis le "désengagement" et le retrait des colons israéliens en 2005, la bande de Gaza est gouvernée en interne par le gouvernement du Hamas (élu en 2006 pour diriger l'Autorité palestinienne et par la suite renversé). Pourtant, le droit militaire israélien continue de s'appliquer pour Gaza pour ce qui est du contrôle exclusif d'Israël sur les déplacements des Palestiniens, sur le commerce depuis et vers le territoire, sur la "zone de sécurité" imposée de manière unilatérale le long de la barrière périphérique, et sur l'accès des Palestiniens aux zones de pêche et aux routes maritimes. Gaza demeure, par conséquent, sous occupation militaire pour les Nations Unies<sup>78</sup>.

En 2009, un rapport exhaustif du Conseil sud-africain de recherche en sciences humaines avait conclu que les pratiques israéliennes en territoire palestinien occupé étaient en totale adéquation avec la définition de l'apartheid (voir annexe I). Israël n'a cependant pas accepté ces conclusions, pour plusieurs motifs. Ceux qui affirment qu'Israël ne gouverne pas les Palestiniens par un régime d'apartheid citent invariablement les conditions et les droits des Palestiniens dans le champ 1 (citoyens d'Israël). Ignorant la question du champ 2, ils soutiennent que la situation des Palestiniens en territoire occupé est sans rapport avec la question. Cette approche peut être convaincante au premier abord. Les Palestiniens en territoire palestinien occupé ne sont pas citoyens d'Israël et, selon les lois de la guerre (cf. Quatrième Convention de Genève), ne sont pas censés l'être. Les différences de traitement par Israël envers les citoyens et non-citoyens en territoire palestinien occupé pourraient, par

---

<sup>76</sup> Néanmoins, les Palestiniens de Jérusalem ont formidablement contribué aux critiques des politiques israéliennes, malgré les conditions auxquelles ils sont soumis.

<sup>77</sup> Jusqu'aux Accords d'Oslo de 1993 et de 1995, la gouvernance du territoire palestinien occupé était confiée à l'"administration civile" opérant au sein des Forces israéliennes de défense. En 1994, son autorité fut en grande partie transférée à l'Autorité palestinienne (aussi connue sous le nom d'Autorité nationale palestinienne), une instance intérimaire de gouvernement autonome.

<sup>78</sup> Les auteurs de ce rapport sont d'accord avec les chercheurs qui concluent que Gaza demeure sous occupation militaire. Bien qu'entièrement gouvernée par les Palestiniens, des éléments fondamentaux d'apartheid tels que définis par la Convention contre l'apartheid perdurent. En particulier, Israël conserve le contrôle exclusif des frontières de Gaza et, depuis 2007, impose un blocus qui se traduit par des restrictions draconiennes du mouvement des Palestiniens, ce qui affecte le commerce, le travail, l'éducation et l'accès à la santé (article II (c)), et par la répression de toute résistance à ces conditions (article II (f)). L'Autorité palestinienne souffre d'une séparation de facto, particulièrement depuis la victoire du Hamas aux élections législatives de 2006 et les affrontements qui ont conduit à sa prise effective du contrôle de la bande de Gaza en 2007. Entre cette période et 2014, il existait deux gouvernements palestiniens de facto, l'un à Gaza et l'autre à Ramallah, contrôlés respectivement par le Hamas et le mouvement du Fatah. En 2014, ils formèrent un Gouvernement d'unité nationale, bien que le Hamas ait conservé le contrôle de la Bande de Gaza.

conséquent, sembler admissibles ou, tout du moins, hors sujet. Selon cette vision, Israël ne pratiquerait l'apartheid que s'il annexait le territoire, déclarait un État unique sur la totalité de la Palestine mandataire et continuait alors de priver les Palestiniens de droits égaux. Des voix influentes, comme l'ancien premier ministre israélien, Ehud Olmert, l'ancien président des États-Unis, Jimmy Carter, l'ancien secrétaire d'État des États-Unis, John Kerry, et de nombreux Israéliens, Américains et autres critiques et commentateurs ont alerté Israël au sujet de ce scénario, lui conseillant de se retirer de la Cisjordanie, précisément pour l'éviter.

Cependant, ces avertissements reposent sur des hypothèses erronées. Premièrement, Israël pratique déjà l'apartheid en territoire palestinien occupé, étant donné que le territoire ne contient pas une population mais deux : (a) les civils palestiniens, régis par le droit militaire; et (b) quelques 350 000 colons juifs, régis par le droit civil israélien. Le caractère racial de cette situation est corroboré par le fait que tous les colons de Cisjordanie sont administrés par le droit civil israélien en raison de leur judéité, qu'ils soient citoyens israéliens ou non<sup>79</sup>. Israël administre donc la Cisjordanie avec un système juridique double, basé sur la race. Cet état de fait a suscité la vive inquiétude des anciens rapporteurs spéciaux, M. Dugard et M. Falk, parmi beaucoup d'autres.

Deuxièmement, le caractère de ce système double, problématique en lui-même, est aggravé par la manière dont Israël gère le territoire et son développement sur la base de la race. En privant les Palestiniens des permis essentiels d'urbaniser, de construire et de commercer, la loi militaire israélienne paralyse l'économie et la société palestiniennes, laissant de moins en moins de ressources aux villes et villages palestiniens (en dehors de l'enclave de Ramallah), et étouffant leur croissance et le bien-être de leurs habitants. Le blocus israélien de la bande de Gaza a créé de bien pires conditions de vie pour la population palestinienne qui y habite.

À l'inverse, les colonies juives en Cisjordanie prospèrent. Tous les ministères de l'État apportent leur soutien pour leur urbanisation, leur financement, leur construction et leur accès aux services ; certains, comme le Ministère de la Construction et de l'habitat et le Ministère de l'Agriculture et du développement rural, s'y sont complètement engagés. Ils offrent également des avantages financiers aux Juifs qui emménagent dans les colonies, dont des prêts sans intérêts, des bourses scolaires, des équipements de loisir, de nouveaux immeubles de bureaux, des subventions agricoles, des formations professionnelles et des garanties d'emploi. La complicité de l'État est démontrée davantage par les mesures prises pour intégrer l'économie, la société et la politique des colonies juives dans celles d'Israël, telles que le développement de réseaux routiers et électriques communs, un système bancaire et financier unifié pour les Juifs, des investissements dans des entreprises juives et, tout particulièrement, une union douanière<sup>80</sup>.

Cette large implication de l'État dément toute affirmation que les colonies sont l'œuvre de fanatiques religieux marginaux, et rend contestable l'appréciation selon laquelle il serait plausible qu'Israël quitte la Cisjordanie dès qu'un accord négocié est obtenu<sup>81</sup>. L'ampleur, la

---

<sup>79</sup> Limor Yehuda et d'autres, *One Rule Two Legal Systems: Israel's Regime of Laws in the West Bank* (Association for Civil Rights in Israel (ACRI), octobre 2014), p. 108. Disponible à l'adresse suivante : [www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2015/02/Two-Systems-of-Law-English-FINAL.pdf](http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2015/02/Two-Systems-of-Law-English-FINAL.pdf).

<sup>80</sup> Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation* (Princeton, Princeton University Press, 1993), p. 135.

<sup>81</sup> En Juillet 2014, le Premier Ministre israélien Benjamin Netanyahu a annoncé : "Je pense que le peuple israélien comprend maintenant ce que j'ai toujours dit : il ne peut exister de situation, sous aucun accord, dans laquelle nous relâchions le contrôle du territoire à l'Ouest du Jourdain." Voir David Horowitz, "Netanyahu finally speaks his mind", *The Times of Israel*, 13 juillet 2014.

complexité et le coût du réseau des colonies, estimé par des chercheurs à des centaines de milliards de dollars US, souligne d'autant plus l'intensité de l'engagement israélien vis à vis des colonies. Le coût potentiel (et la résistance politique) d'un retrait des colonies dépasse de loin la simple volonté politique ou la capacité de n'importe quel gouvernement israélien.

Le système juridique double appliqué par Israël dans le territoire palestinien occupé justifie deux brèves digressions à la méthode du rapport : éviter un inventaire (comparant les comportements de l'État d'Israël aux exemples d'« actes inhumains » de la Convention contre l'apartheid) et éviter les comparaisons avec l'Afrique du Sud. L'approche de l'inventaire aide à clarifier la manière avec laquelle Israël impose l'apartheid sur un groupe racial afin d'assurer la domination d'un autre. Une telle comparaison, point par point, des pratiques israéliennes avec les « actes inhumains » listés dans la Convention contre l'apartheid a déjà été effectuée pour le rapport du Conseil sud-africain de recherche en sciences humaines publié en 2009. Les conclusions de cette étude, résumées dans l'annexe I, furent probantes : à l'exception de la clause relative au génocide (qui n'était pas non plus pratiqué en Afrique du Sud), chaque « acte inhumain » listé dans la Convention contre l'apartheid est pratiqué par Israël en Cisjordanie.

Les architectes de l'apartheid sud-africain adoptèrent une stratégie de « grand apartheid » afin d'assurer la suprématie blanche sur le long terme via une répartition géographique du pays en zones blanches (la plus grande partie du pays) et en zones noires désarticulées. Cette politique a inspiré la clause de la Convention contre l'apartheid qui considère la création de « réserves ou... ghettos séparés pour les membres d'un groupe racial ou de plusieurs groupes raciaux » comme un crime (article II (d)). Les réserves « Bantoues » ou « noires » étaient contrôlées par des Sud-Africains noirs désignés comme dirigeants par l'État. Dans la rhétorique du « grand apartheid », ces réserves ou « homelands » étaient censées devenir des États indépendants qui apporteraient l'autodétermination aux populations Sud-Africaines noires (réparties selon leur langue). Les gouverneurs sud-africains noirs étaient autorisés à (et armés pour) mater la résistance des habitants africains, qui avaient été transférés de force et en grand nombre dans ces réserves, et à gouverner leurs territoires de manière à garantir les intérêts du « développement blanc ». Ce modèle ressemble tellement aux hypothèses actuelles soutenant une solution à deux États en Palestine qu'il exige une sérieuse réflexion, notamment à cause des effets violents et déstabilisants qu'il a provoqués à travers l'Afrique sub-saharienne.

La question est de savoir si Israël poursuit délibérément la fragmentation de la Cisjordanie en un archipel de cantons palestiniens, divisés par des zones intermédiaires réservées aux Juifs (le modèle du Bantoustan). Évidemment, cette organisation du territoire affaiblira de façon permanente toute souveraineté palestinienne potentielle, préservant la prérogative d'Israël à administrer les zones intermédiaires pour la population juive. Oslo II, paradoxalement, facilite cette « grande » stratégie, en établissant des frontières pour l'autonomie des enclaves palestiniennes. La comparaison avec l'Afrique du Sud aide à clarifier une observation essentielle : avec la domination nationale-juive israélienne sur un territoire parsemé de zones d'autonomie palestinienne, l'apartheid s'exprime aussi pleinement dans une stratégie de partage qu'il ne s'exprime dans un État unifié.

Pour résumer, le champ 3 a été configuré de manière à empêcher indéfiniment les 4,6 millions de Palestiniens soumis au droit militaire israélien d'exiger de l'État d'Israël des droits dans le cadre de la loi civile israélienne. Le droit et la diplomatie internationale, avec leurs engagements à rejeter l'acquisition de territoires par la force, a fait en sorte que la population palestinienne du territoire occupé soit perçue comme une entité nationale palestinienne séparée et distincte de façon permanente. Bien intentionnée et basée sur le droit international, cette approche a eu pour effet de scinder les Palestiniens du territoire occupé des 1,7 millions

de Palestiniens citoyens d'Israël et de ceux de Jérusalem-Est. De cette manière, l'équilibre démographique en faveur des Juifs peut être maintenu en Israël et une contestation unie de la part des Palestiniens du régime d'apartheid peut être évitée.

#### *Champ 4 : Les réfugiés et exilés involontaires palestiniens*

Au début de l'année 2016, 3 162 602 Palestiniens vivant en dehors de la Palestine mandataire étaient officiellement enregistrés comme réfugiés par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)<sup>82</sup>. Les estimations portant sur l'entière population de réfugiés, comprenant ceux qui ne sont pas enregistrés à l'UNRWA ainsi que les personnes qui ont quitté la Palestine dans d'autres circonstances et qui ne sont pas autorisées à revenir (appelés « exilés involontaires » dans ce rapport), varient entre six et huit millions de personnes. Bien qu'un nombre exact soit difficile à obtenir, étant donné que la diaspora des Palestiniens est maintenant dans ses quatrième et cinquième générations, toute estimation raisonnable établit que plus de Palestiniens vivent en dehors de la Palestine mandataire qu'à l'intérieur<sup>83</sup>.

Les réfugiés palestiniens sont largement répartis. Approximativement deux millions vivent en territoire palestinien occupé : 792 000 dans des camps en Cisjordanie et 1,3 million dans la bande de Gaza. Vivant sous occupation israélienne, ces personnes rentrent dans le champ 3, bien qu'ils bénéficient de protections et de services spéciaux de l'UNRWA. Les autres vivent principalement dans les États frontaliers : la Jordanie (environ 2,1 millions), le Liban (environ 458 000) et la République arabe syrienne (environ 560 000)<sup>84</sup>. Seuls 5 % vivent en dehors du Moyen-Orient. N'ayant pas de citoyenneté, ils sont sujets, sans recours possible, aux lois de leur pays d'accueil (leur situation n'est pas toujours aisée, car certains États — notamment le Liban — imposent des restrictions spéciales aux réfugiés palestiniens)<sup>85</sup>. Ces conditions contribuent à maintenir, chez la grande majorité des réfugiés, une forte nostalgie nationaliste et un attachement envers leurs origines en Palestine, ainsi qu'un puissant et tenace sentiment d'injustice dû aux politiques israéliennes. Leur incapacité à rentrer dans leur pays reste donc un grief central et une question majeure dans les pourparlers de paix. Politiquement, aucune direction palestinienne ne peut se plier à un accord de paix qui ignorerait les réfugiés.

En 1948, la résolution 194 (III) de l'Assemblée générale affirme qu'« il y a lieu de permettre aux réfugiés [palestiniens] qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation » aux autres. Israël a rejeté l'application de cette résolution pour des questions de sécurité et sur la base de la « menace démographique » d'une majorité palestinienne : dans le cas improbable où l'entière population de réfugiés et exilés involontaires palestiniens retournerait en masse en Palestine, la population palestinienne soumise à la gouvernance

---

<sup>82</sup> L'UNRWA déclare 5 266 603 de réfugiés inscrits, la différence provenant de ceux vivant en territoire palestinien occupé (voir <https://www.unrwa.org/where-we-work>, consulté le 8 février 2017).

<sup>83</sup> Ces chiffres sont une estimation moyenne, étant donné que le nombre de Palestiniens ayant fui lors de la guerre de 1948 n'a pas été fermement établi. Certains chercheurs suggèrent que 700 000 et 750 000 seraient partis ; les Israéliens donnent le chiffre de 520 000 ; et les autorités palestiniennes estiment ce nombre comme variant entre 900 000 et 1 million.

<sup>84</sup> UNRWA, l'UNRWA en chiffres, 1 janvier 2016. Disponible à l'adresse suivante : [https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa\\_in\\_figures\\_2016.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/unrwa_in_figures_2016.pdf).

<sup>85</sup> Pour un court résumé des conditions dans lesquelles vivent les réfugiés palestiniens au Liban, voir Meghan Monahan, *Treatment of Palestinian refugees in Lebanon*, Human Rights Brief (2 février 2015). Disponible à l'adresse suivante : <http://hrbrief.org/2015/02/treatment-of-palestinian-refugees-in-lebanon>.

israélienne représenterait environ 12 millions de personnes, battant massivement au plan électoral les 6,5 millions de Juifs en Israël. Même si cette population réfugiée retournait en nombre suffisant pour générer une majorité palestinienne (comme cela est beaucoup plus probable), Israël serait forcé d'adopter une politique explicite d'apartheid afin de l'exclure, et d'abandonner par-là même la démocratie, ou de lui donner le droit de vote et d'abandonner la vision de l'État juif. Un article posté sur le site Internet du Ministère israélien des Affaires étrangères affirme:

*Selon des sources palestiniennes, il existe de nos jours environ 3,5 millions de réfugiés palestiniens enregistrés à l'UNRWA. Si Israël les autorisait tous à retourner sur son territoire, ce serait un acte de suicide de sa part, et aucun État ne peut accepter de s'autodétruire (souligné par les auteurs)<sup>86</sup>.*

Le champ 4 joue donc un rôle essentiel dans le régime d'apartheid d'Israël. Empêcher les réfugiés et exilés involontaires de rentrer chez eux permet d'assurer que la population palestinienne n'acquière jamais le poids démographique qui, soit menacerait le contrôle militaire israélien sur le territoire palestinien occupé, soit lui fournirait une influence démographique à l'intérieur d'Israël. Cela permettrait aux palestiniens d'œuvrer pour l'obtention de droits démocratiques complets, ce qui annulerait le caractère juif de l'État d'Israël. En bref, le champ 4 garantit que les Palestiniens ne pourront jamais changer le système en vue d'une égalité politique entre les deux peuples.

## D - Contre-arguments

Plusieurs arguments peuvent être et ont été présentés pour réfuter l'idée selon laquelle la Convention contre l'apartheid est applicable au cas d'Israël-Palestine. Certains d'entre eux, telle l'assertion que les Juifs et les Palestiniens ne sont pas des « races » et que, parce que les Palestiniens citoyens d'Israël jouissent du droit de vote, leur traitement par l'État d'Israël ne peut pas constituer un cas d'apartheid, ont été abordés et rejetés plus haut. D'autres arguments incluent :

**1. La cohérence avec les pratiques internationales : la doctrine israélienne de maintien d'une majorité juive, permettant au peuple juif d'avoir son propre État-nation, est semblable à la conduite d'États à travers le monde, comme la France, qui expriment l'autodétermination de leurs nations ethniques respectives. C'est, par conséquent, un traitement injuste et exceptionnel — et implicitement antisémite — que d'accuser Israël d'être un État d'apartheid quand il ne fait qu'adopter la même approche.**

Cet argument courant vient d'une présentation fautive de la manière dont les identités nationales fonctionnent dans les États-nations modernes. En France, par exemple, toutes les personnes ayant la nationalité française, qu'elles soient indigènes ou d'origine étrangère, sont

---

<sup>86</sup> Ruth Lapidot, "Do Palestinian refugees have a right to return to Israel?", posté sur le site du Ministère israélien des Affaires étrangères, 15 janvier 2001. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/do\\_palestinian\\_refugees\\_have\\_a\\_right\\_to\\_return\\_to.aspx](http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/do_palestinian_refugees_have_a_right_to_return_to.aspx).

des membres égaux de la nation française qui jouissent tous des mêmes droits. Selon la Cour Suprême, Israël n'est pas l'État de la « nation israélienne » mais de la « nation juive »<sup>87</sup>. Les droits collectifs, dans les lois israéliennes, sont explicitement décernés aux Juifs comme peuple et à aucune autre identité collective : les droits nationaux pour les Juifs, ancrés dans des lois comme la loi du retour et la loi sur la citoyenneté (discutées plus haut) ne s'étendent à aucun autre groupe selon le droit israélien. Ainsi, les privilèges nationalistes-raciaux sont ancrés dans les fondations juridiques et doctrinales de l'État. Cela est exceptionnel et provoquerait l'opprobre dans tout autre pays (comme cela a été le cas avec l'apartheid de l'Afrique du Sud).

**2. Le statut d'étrangers des Palestiniens : les Palestiniens qui vivent dans le territoire palestinien occupé ne sont pas citoyens de l'État d'Israël. L'État ne leur doit donc pas un traitement ni des droits égaux à ceux accordés aux citoyens israéliens juifs et aux colons.**

Les similitudes entre la situation juridique en territoire palestinien sous occupation israélienne et en Namibie sous occupation sud-africaine ont déjà été soulignées. Israël refuse la citoyenneté israélienne aux Palestiniens en territoire palestinien occupé car ils ne sont pas juifs. Puisque le "rassemblement" des Juifs est une mission centrale des institutions de l'État d'Israël et que l'État promeut la naturalisation des Juifs venant d'autres parties du monde, il est normal de s'attendre à ce que les Palestiniens, nés sur un territoire sous contrôle exclusif de l'État d'Israël, aient obtenu la citoyenneté israélienne s'ils avaient été juifs (et s'ils l'avaient voulue). Dans sa recommandation générale n° 30 sur la discrimination contre les non-citoyens, le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale affirme que les États parties de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale doivent :

*Reconnaître que la privation de citoyenneté en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique est une violation des obligations des États parties d'assurer la jouissance sans discrimination du droit à une nationalité<sup>88</sup>...*

La *Convention contre l'apartheid* cite comme crimes d'apartheid « les mesures... privant les membres d'un groupe racial ou de plusieurs groupes raciaux des libertés et droits fondamentaux de l'homme », dont « le droit à une nationalité » (article II (c)). Par conséquent, l'argument consistant à dire qu'Israël ne peut être responsable des Palestiniens non-citoyens de l'État renforce le constat d'apartheid dès lors que l'on questionne leur non-citoyenneté. Au cœur du conflit israélo-palestinien se trouve en effet l'impossibilité pour les Palestiniens, en tant que non-Juifs, d'accéder à la citoyenneté dans l'État qui gouverne leur pays. (La condition initiale de vie dans un « État de Palestine », récemment reconnu par l'Assemblée générale mais dépourvu de tous les attributs de souveraineté, n'a pas encore fourni aux Palestiniens une « citoyenneté » dotée d'application concrète.)

---

<sup>87</sup> George Rafael Tamarin v. Etat d'Israël (1972) C.A.630/70.

<sup>88</sup> CERD/C/64/Misc.11/rev.3, par. 14, disponible à l'adresse suivante: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7502&Lang=fr](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7502&Lang=fr).



**3. La clause de l'objectif.** Les pratiques israéliennes qui oppriment les Palestiniens sont motivées par des questions de sécurité, et non par l'intention ou le désir d'imposer une domination raciale.

La Convention contre l'apartheid et le Statut de Rome définissent les crimes d'apartheid comme des actes commis dans le but d'instaurer et de maintenir une domination d'un groupe racial sur un autre. On pourrait arguer que les pratiques israéliennes ne sont que des mesures temporaires, dont le but n'est pas la domination raciale, mais seulement le maintien de l'ordre jusqu'à ce qu'un accord de paix supprime le besoin de telles mesures. Cependant, les questions de sécurité liées aux mesures israéliennes en lien avec cette étude sont généralement évoquées au sujet du territoire palestinien occupé, alors que le régime d'apartheid est imposé sur le peuple palestinien dans son ensemble. En outre, l'apartheid est interdit selon le droit international, quelle qu'en soit la durée<sup>89</sup>. La Convention contre l'apartheid ne fait pas de distinction en termes de durée de l'apartheid ni de la vision de l'État en question pour l'avenir<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Le caractère unique de la durée de l'occupation israélienne a généré une nouvelle littérature sur les implications légales de "l'occupation prolongée". Sur ce sujet, voir Tilley (ed.), *Beyond Occupation*, chap. 2.

<sup>90</sup> Le gouvernement d'apartheid en Afrique du Sud soutenait aussi que la domination raciale n'était pas un objectif en lui-même mais une mesure de défense créée pour préserver le mode de vie de la population blanche. L'apartheid était présenté comme une simple étape sur le chemin vers une issue aux bénéfices mutuels, dans laquelle tous les "peuples" d'Afrique du Sud jouiraient d'autodétermination et connaîtraient une coexistence pacifique. En pratique, le système de "homelands" était prévu pour stabiliser une main-d'œuvre « bon marché » et un régime foncier pour les blancs.

## 3 - Conclusions et recommandations

---

### A - Conclusions

Ce rapport établit, sur la base de recherches académiques et de preuves accablantes, qu'Israël est coupable du crime d'apartheid. Cependant, seul le jugement d'un tribunal international dans ce sens rendrait une telle évaluation réellement officielle. Les auteurs, par conséquent, exhortent les Nations Unies à mettre en œuvre de toute urgence les conclusions du rapport en assumant leurs responsabilités internationales en lien avec le droit international et les droits du peuple palestinien, pour deux raisons. Premièrement, la situation évaluée dans le rapport est en cours. De nombreuses investigations de crimes contre l'humanité ont été menées sur des événements ou des comportements du passé, tels que des guerres civiles impliquant des génocides ayant officiellement pris fin. Dans de tels cas, la communauté internationale ne fait face à aucune pression particulière d'agir dans les meilleurs délais pour mettre un terme à un crime en cours avant d'enquêter sur les faits juridiques de la culpabilité. Dans le cas d'Israël-Palestine, tout retard aggrave le crime en prolongeant l'assujettissement des Palestiniens à la pratique active d'apartheid par Israël. Une action rapide est donc impérative pour éviter davantage de souffrance humaine et mettre fin au crime contre l'humanité qui est commis en ce moment-même.

Deuxièmement, l'extrême gravité des charges requiert une action rapide. Depuis les années 1970, période durant laquelle la campagne internationale qui s'est opposée à l'apartheid en Afrique australe a pris de la vitesse, l'apartheid est considéré, dans les annales des Nations Unies et dans l'opinion publique mondiale, comme le deuxième crime le plus grave, après le génocide, dans la hiérarchie de la criminalité<sup>91</sup>. Par conséquent, les auteurs de ce rapport demandent à la communauté internationale d'agir immédiatement, sans attendre d'assertion plus officielle de la culpabilité de l'État d'Israël, de son Gouvernement et de ses élus, qui participent à la commission du crime d'apartheid.

Tout en appelant à une action rapide pour s'opposer et mettre un terme à ce régime d'apartheid, les auteurs de ce rapport exhortent les organes officiels à évaluer, de toute urgence, les conclusions du rapport. Les opinions de l'Assemblée générale, de la Cour internationale de Justice (CIJ) et de la Cour pénale internationale (CPI) sont tout particulièrement cruciales, bien que les appréciations des tribunaux nationaux soient également pertinentes pour l'interprétation du droit pénal international et pour l'évaluation de son application par les États Membres. Partant de ces conclusions, les États et les instances des Nations Unies pourraient délibérer, sur la base solide du droit international, sur comment s'acquitter au mieux de leurs responsabilités afin de mettre un terme au crime d'apartheid et de domination envers le peuple palestinien. Quoi qu'il en soit, en attendant que ce processus de délibération plus approfondi ait lieu, les auteurs de ce rapport concluent que le poids des preuves confirme, au-delà de tout doute raisonnable, qu'Israël est coupable d'imposer un régime d'apartheid sur le peuple palestinien.

---

<sup>91</sup> Le génocide et l'apartheid sont les deux seuls crimes internationaux dont les États ont le devoir d'empêcher la perpétration.

La prohibition de l'apartheid est considérée *jus cogens* en droit international coutumier. Les États ont les obligations collectives et individuelles (a) de ne pas reconnaître comme légal un régime d'apartheid ; (b) de ne pas aider ou assister un État dans son maintien d'un régime d'apartheid ; et (c) de coopérer avec les Nations Unies et les autres États pour mettre fin aux régimes d'apartheid. Un État qui ne remplit pas ces obligations pourrait lui-même être tenu responsable d'avoir commis des actes illicites impliquant une complicité dans le maintien d'un régime d'apartheid. Les Nations Unies et leurs agences, ainsi que tous les États Membres, ont l'obligation légale d'agir, dans la mesure de leurs capacités, afin d'empêcher ou de punir les cas d'apartheid portés de façon responsable à leur attention.

Les organisations de la société civile et les individus ont également le devoir moral d'utiliser les instruments dont ils disposent pour sensibiliser le public au sujet de cette entreprise criminelle en cours, et pour faire pression sur Israël afin qu'il démantèle les structures de l'apartheid et négocie de bonne foi pour une paix durable qui reconnaisse les droits des Palestiniens en conformité avec le droit international, et fasse en sorte que les deux peuples vivent ensemble sur la base d'une réelle égalité.

L'apartheid en Afrique australe a pris fin en partie grâce au cumul des répercussions d'une variété de mesures, dont les sanctions économiques et le boycott sportif, entreprises avec la bénédiction des instances des Nations Unies et de nombreux États Membres, et avec un soutien populaire dans les États ayant des liens stratégiques et économiques forts avec l'Afrique du Sud. L'efficacité de la campagne anti-apartheid a été, en grande partie, le fruit du militantisme transnational de la société civile, qui a renforcé le consensus intergouvernemental qui s'était formé aux Nations Unies.

## **B - Recommandations**

Les recommandations suivantes couvrent les responsabilités générales et celles des acteurs institutionnels spécifiques. Leur but est avant tout d'attirer l'attention sur la conclusion principale du présent rapport établissant qu'Israël a institué un régime d'apartheid qui domine le peuple palestinien dans son ensemble, et de mettre ainsi les Nations unies et d'autres acteurs internationaux, nationaux et de la société civile (y compris des citoyens à titre individuel) au défi d'agir en réponse. Elles sont également destinées à encourager l'application de mesures pratiques en conformité avec le droit international afin d'exercer des pressions sur Israël pour qu'il abolisse son régime d'apartheid et mette un terme au statu quo illégal en s'engageant dans un processus de paix qui vise une solution juste.

### **Recommandations générales**

1. Les organes des Nations unies, les Gouvernements nationaux et les acteurs de la société civile, y compris les organisations religieuses, devraient soutenir officiellement la principale conclusion du présent rapport, qui établit que le traitement par Israël des Palestiniens présente toutes les caractéristiques du crime d'apartheid.
2. Sur cette base, ces acteurs devraient examiner les mesures qui peuvent être prises en conformité avec leurs obligations légales, telles que précisées dans la Convention contre l'apartheid. Comme le crime d'apartheid relève d'une norme péremptoire ou *jus cogens* du droit international, les États sont liés par la Convention même s'ils n'y sont pas parties, et ils auraient des obligations légales similaires même en l'absence de la Convention, parce que le crime d'apartheid est interdit en vertu du droit

international coutumier.

### **Recommandations pour les Nations unies**

1. Chaque organe des Nations unies devrait sans tarder examiner quelle action entreprendre au vu de la conclusion établissant qu'Israël maintient un régime raciste d'apartheid dans l'exercice de son contrôle du peuple palestinien, en tenant dûment compte de la fragmentation de ce peuple par Israël, qui elle-même constitue l'un des aspects des mesures de contrôle, mises en œuvre au moyen d'« actes inhumains », pour assurer une domination raciale systématique.
2. La CESAO devrait assumer un rôle central en préconisant une coopération internationale afin de mettre un terme au régime d'apartheid. Son rôle particulier sur ce sujet dérive non seulement de la position géographique de la Commission, mais aussi de son mandat.
3. Les entités des Nations unies devraient coopérer entre elles et en particulier avec la CESAO, afin de discuter et de diffuser le présent rapport. Elles devraient envisager, éventuellement en coopération avec le Gouvernement palestinien et d'autres institutions palestiniennes, de convoquer une réunion extraordinaire pour évaluer la façon d'assurer la mise en œuvre et le suivi des recommandations du rapport.
4. En s'inspirant de la résolution 1761 (XVII) du 6 novembre 1962, l'Assemblée générale devrait réinstaurer le Comité spécial contre l'apartheid et le Centre des Nations Unies contre l'apartheid (1976-1991), qui établiraient des rapports faisant autorité sur les pratiques et mesures israéliennes relevant du crime d'apartheid, y compris les instruments juridiques et administratifs utilisés pour mener l'entreprise criminelle sous-jacente. Ces organismes ont rassemblé et diffusé des analyses et informations juridiques très importantes à propos de l'apartheid sud-africain, en comptant non seulement sur des juristes et des spécialistes universitaires, mais aussi sur des militants de la société civile du monde entier. Ces derniers les ont aidés à réaliser des présentations médiatiques et à informer l'opinion publique, en légitimant les appels aux boycotts, désinvestissements et sanctions et en contribuant partout à la formation d'un mouvement transnational contre l'apartheid en Afrique du Sud.
5. Le Conseil des droits de l'homme devrait être investi de la responsabilité particulière d'examiner les conclusions du présent rapport et de renforcer ses recommandations. Le rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme dans le territoire palestinien occupé depuis 1967 devrait être chargé d'adresser un rapport annuel au Conseil et à la Troisième Commission de l'Assemblée générale sur les démarches entreprises pour être en conformité avec les termes de la Convention contre l'apartheid et pour encourager les États membres du Conseil à entreprendre les actions appropriées.
6. Les organes compétents des Nations Unies devraient envisager de demander un avis consultatif de la CIJ afin de savoir si les moyens utilisés par Israël pour maintenir son contrôle du peuple palestinien constituent bien un crime d'apartheid et, si tel est effectivement le cas, quelles actions devraient être entreprises pour mettre promptement un terme à cette situation.

7. En vertu de l'article 7 (1) (j) du Statut de Rome, la CPI devrait être officiellement encouragée à enquêter sur la question urgente de savoir si, en mettant en œuvre leurs politiques et pratiques à l'égard du peuple palestinien, l'État d'Israël, ses gouvernements et ses individus sont coupables du crime d'apartheid et, si tel est le cas, d'agir en conséquence.
8. Sur la base du présent rapport, le Secrétaire général devrait être respectueusement invité à recommander à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité qu'une conférence mondiale se réunisse au plus vite afin d'envisager les actions que les Nations Unies devraient mettre en œuvre, ainsi que ce qui pourrait être recommandé aux acteurs de la société civile et du secteur privé.

### **Recommandations pour les Gouvernements nationaux des États membres**

1. Aux Gouvernements nationaux, il conviendrait de rappeler l'obligation légale, selon le droit international, d'entreprendre les actions appropriées afin d'empêcher le crime d'apartheid et de punir ses auteurs, en leur faisant prendre connaissance des conclusions du présent rapport et de toutes conclusions parallèles émanant de corps compétents.
2. Dans les limites de leurs institutions législatives, exécutives et judiciaires, les Gouvernements nationaux devraient entreprendre les actions appropriées, y compris permettre des poursuites pénales contre les fonctionnaires israéliens impliqués, preuves à l'appui, dans les pratiques d'apartheid à l'encontre du peuple palestinien.
3. Les Gouvernements nationaux, en particulier ceux des États membres de la CESAO, devraient examiner des façons de coopérer dans l'exécution de leur devoir de s'opposer au régime de l'apartheid et d'y mettre un terme.
4. Les Gouvernements nationaux devraient soutenir les activités de boycott, désinvestissement et sanctions et répondre positivement aux appels en faveur de telles initiatives.

### **Recommandations pour les acteurs de la société civile et du secteur privé**

1. Les acteurs de la société civile devraient être invités à soumettre au Conseil des droits de l'homme les réactions au présent rapport. Une rencontre spéciale devrait être appelée afin de prendre en considération ces actions et de planifier les prochaines démarches appropriées, y compris des recommandations au Conseil et au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH).
2. Des efforts devraient être consentis afin d'élargir le soutien aux initiatives de boycott, désinvestissement et sanctions parmi les acteurs de la société civile.
3. Les acteurs du secteur privé devraient être informés des conclusions du présent rapport et être invités à agir en conséquence, y compris en informant le public du caractère criminel du régime d'apartheid, et en invitant instamment les

Gouvernements à remplir leurs obligations telles que définies par la Convention contre l'apartheid et à proposer des initiatives qui pourraient être entreprises par la société civile. Aux acteurs du secteur privé, il conviendrait également de rappeler leur responsabilité juridique, morale et politique consistant à rompre leurs liens avec des entreprises et autres projets commerciaux qui, directement ou indirectement, aident et favorisent le régime d'apartheid imposé.

# Annexe 1 : Les conclusions du rapport de la CRSH de 2009

---

L'analyse juridique citée dans le présent rapport comme provenant de l'ouvrage *Beyond Occupation* (Au-delà de l'occupation) est basée sur le travail des contributeurs à une étude menée entre 2007 et 2009 sous les auspices du Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH) de l'Afrique du Sud, à la demande du Ministère sud-africain des Affaires étrangères. Coordonnée, corédigée et publiée par Virginia Tilley, cette étude est parue en 2009 sous le titre *Occupation, Colonialism, Apartheid ? A reassessment of Israel's Practices in the Occupied Palestinian Territories under International Law* (Occupation, colonialisme, apartheid ? Une réévaluation en fonction du droit international des pratiques d'Israël dans les territoires palestiniens occupés). Parmi les principaux contributeurs figuraient Iain Scobbie, professeur et titulaire de la Chaire de droit international à l'université de Manchester (Grande-Bretagne) ; Max du Plessis, professeur associé de droit à l'université du KwaZulu-Natal (Durban) et chercheur associé à l'Institut des études sécuritaires ; Rina Rosenberg, Esq., directrice de plaidoyer international à Adalah/Centre juridique pour les droits des minorités arabes d'Israël (Haïfa) ; John Reynolds, ancien chercheur à Al-Haq (Ramallah) et actuellement chargé de cours de droit international et d'études juridiques critiques à l'Université nationale d'Irlande à Maynooth ; Victor Kattan, chargé d'études principal à l'Institut du Moyen-Orient et chargé d'études associé à la Faculté de droit de l'Université nationale de Singapour ; et Michael Kearney, actuellement professeur principal de droit à l'Université du Sussex (Grande-Bretagne).

La méthode consistait à passer en revue les pratiques israéliennes et à les comparer à la liste des « actes inhumains » décrits dans la Convention contre l'apartheid. L'équipe a établi qu'Israël pratiquait chacun des actes listés dans la Convention, excepté le génocide et l'interdiction des mariages mixtes. Par la suite, Israël a fait passer une loi interdisant les mariages mixtes entre personnes enregistrées comme ayant des identités religieuses différentes. La version révisée du rapport, publiée en 2012, a été corrigée en fonction de ce changement.

La liste présentée ici est un résumé des conclusions concernant ces actes. Les preuves empiriques détaillées, les données et les citations ayant trait à chaque catégorie sont disponibles dans *Beyond Occupation* (chapitre 4).

## **Convention contre l'apartheid, article II**

- a) **Refuser à un membre ou à des membres d'un groupe racial ou de plusieurs groupes raciaux le droit à la vie et à la liberté de la personne :**
  - i) **En ôtant la vie à des membres d'un groupe racial ou de plusieurs groupes raciaux ;**
  - ii) **En portant gravement atteinte à l'intégrité physique ou mentale, à la liberté ou à la dignité des membres d'un groupe racial ou de plusieurs groupes raciaux, ou en les soumettant à la torture ou à des peines ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants ;**
  - iii) **En arrêtant arbitrairement et en emprisonnant illégalement les membres d'un groupe racial ou de plusieurs groupes raciaux ;**

À l'article II (a) correspondent les mesures israéliennes servant à réprimer les dissensions palestiniennes à l'égard de l'occupation et de son système de domination. Les politiques et pratiques israéliennes comprennent l'homicide, sous forme d'exécutions extrajudiciaires ciblées ; la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants infligés à des prisonniers ; un système de tribunaux militaires qui est très loin de répondre aux normes internationales de procédure en bonne et due forme, y compris de procès équitable ; et l'arrestation arbitraire et la détention de Palestiniens, y compris par la détention administrative imposée, souvent durant des périodes prolongées, sans accusation ni procès et en l'absence d'examen judiciaire approprié. Toutes ces pratiques sont discriminatoires, en ce sens que les Palestiniens sont soumis à différents systèmes légaux et à différents tribunaux qui appliquent des normes différentes en matière de preuves et de procédure, lesquelles se traduisent par des peines bien plus sévères que celles appliquées aux Israéliens juifs.

- b) **Imposer délibérément à un groupe racial ou à plusieurs groupes raciaux des conditions de vie destinées à entraîner leur destruction physique totale ou partielle ;**

L'article II (b) reprend les termes de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et il est interprété ici comme signifiant une politique de génocide. Il n'a pas été estimé que les politiques et pratiques israéliennes dans le territoire palestinien occupé ont l'intention de provoquer la destruction physique du peuple palestinien dans ce sens particulier. Israël applique des mesures néfastes pour la santé et la vie humaine et, en tant que telles, ces mesures constituent de graves violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme : elles comprennent des mesures qui provoquent la souffrance humaine, tel le blocus imposé sur la bande de Gaza, qui privent les Palestiniens de l'accès aux soins médicaux essentiels, au médicament, au carburant, et à une nutrition adéquate. Toutefois, ces mesures ne répondent pas aux critères d'une politique délibérée d'extermination physique de masse.

- c) **Prendre des mesures, législatives ou autres, destinées à empêcher un groupe racial ou plusieurs groupes raciaux de participer à la vie politique, sociale, économique et culturelle du pays et créer délibérément des conditions faisant obstacle au plein développement du groupe ou des groupes considérés, en particulier en privant les membres d'un groupe racial ou de plusieurs groupes raciaux des libertés et droits fondamentaux de l'homme, notamment le droit au travail, le droit de former des syndicats reconnus, le droit à l'éducation, le droit de quitter son pays et d'y revenir, le droit à une nationalité, le droit de circuler librement et de choisir sa résidence, le droit à la liberté d'opinion et d'expression et le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques ;**

L'article II (c) est satisfait à tous les niveaux :

- (i) Les restrictions imposées au droit des Palestiniens à la liberté de mouvement sont endémiques, elles proviennent du contrôle israélien des passages frontaliers du territoire palestinien occupé, du mur érigé en Cisjordanie, de tout un réseau de check-points et de routes séparées et de systèmes de permis et de cartes d'identité obstructifs et portant sur tout.



(ii) Le droit des Palestiniens de choisir leur propre lieu de résidence à l'intérieur de leur territoire est gravement limité par des restrictions administratives systématiques concernant la résidence et la construction à Jérusalem-Est, par une législation discriminatoire qui a pour but d'interdire aux couples palestiniens de vivre ensemble sur la base de la partie du territoire palestinien occupé dont chacun est originaire, et par les restrictions des systèmes de permis et de cartes d'identité.

(iii) Les Palestiniens se voient refuser le droit de quitter leur pays ou de le regagner. Les réfugiés palestiniens vivant dans le territoire palestinien occupé n'ont pas la permission de retourner dans leurs foyers en Israël, et les réfugiés et exilés involontaires palestiniens à l'extérieur d'Israël et du territoire n'ont pas la permission de retourner dans leurs foyers, que ce soit dans le territoire ou en Israël. De même, des centaines de milliers de Palestiniens déplacés de Cisjordanie et de la bande de Gaza en 1967 ont été empêchés de retourner chez eux. De nombreux résidents palestiniens du territoire occupé doivent obtenir la permission d'Israël (qui leur est souvent refusée) pour le quitter ; les militants politiques et les défenseurs des droits de l'homme sont souvent soumis à des « interdictions de déplacement » arbitraires et non définies, et de nombreux Palestiniens qui ont voyagé à l'étranger pour affaires ou pour raisons personnelles se sont vu retirer leur carte d'identité de résidents et ont été empêchés de rentrer chez eux.

(iv) Israël refuse aux réfugiés palestiniens vivant dans le territoire palestinien occupé le droit à une nationalité, en leur refusant la citoyenneté de l'État (Israël) qui gouverne la terre de leur naissance, en faisant également obstruction à l'exercice par les Palestiniens de leur droit à l'autodétermination et en empêchant la formation d'un État palestinien en Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) et dans la bande de Gaza.

(v) Les Palestiniens se voient refuser le droit à la liberté et à la résidence en raison de la cantonalisation de la Cisjordanie, qui les confine dans des zones désignées sur la base de la race ; en raison des interdictions de retourner dans leurs foyers du territoire palestinien occupé d'où ils ont été déplacés par les combats et par la terreur ; et en raison des restrictions concernant les permis de construire, qui les empêchent d'édifier des maisons là où ils souhaiteraient vivre.

(vi) Les Palestiniens sont restreints dans leur droit au travail en raison des mesures israéliennes qui entravent gravement l'agriculture et l'industrie palestiniennes dans le territoire palestinien occupé, restreignent les exportations et les importations et imposent des obstacles omniprésents au mouvement interne, obstacles qui entravent l'accès aux terres agricoles et les déplacements nécessaires au travail ou au commerce. Depuis la Deuxième Intifada, l'accès des Palestiniens à l'emploi en Israël, jadis important, a été considérablement limité et il est désormais négligeable. En tout, le taux de chômage dans le territoire palestinien occupé s'élève à près de 50 %.

(vii) Il existe des syndicats palestiniens, mais ils ne sont pas reconnus par le Gouvernement israélien ni par la Histadrout (le plus important syndicat israélien) et ne peuvent donc représenter efficacement les Palestiniens travaillant pour des entreprises et des employeurs israéliens dans le territoire palestinien occupé. Il n'est pas permis aux syndicats palestiniens de fonctionner de quelque manière que ce soit dans les colonies israéliennes. Bien qu'il soit exigé d'eux qu'ils paient des cotisations à la Histadrout, les intérêts et problèmes des travailleurs palestiniens ne sont pas représentés par la Histadrout et les travailleurs palestiniens n'ont pas voix au chapitre dans la politique de ce syndicat.

(viii) Israël ne gère pas le système scolaire dans le territoire palestinien occupé mais entrave gravement et très régulièrement l'accès des Palestiniens à l'éducation par le biais de fermetures extensives d'écoles, d'attaques directes contre des écoles, d'arrestations et de

détention du personnel enseignant et des élèves. Le refus par Israël de délivrer des permis de sortie, qui touche particulièrement les Palestiniens de la bande de Gaza, a empêché des milliers d'étudiants de poursuivre des études supérieures à l'étranger. La discrimination dans l'enseignement est en outre mise en évidence par le système scolaire israélien juif parallèle et grandement supérieur dans les colonies juives en Cisjordanie, auquel les Palestiniens n'ont pas accès.

(ix) Les Palestiniens du territoire palestinien occupé se voient refuser le droit à la liberté d'opinion et d'expression en raison des lois de censure appliquées par les autorités militaires et appuyées par la Cour suprême. Les journaux palestiniens doivent avoir une autorisation de l'armée et leurs articles doivent avoir été préalablement approuvés par la censure militaire. Depuis 2001, l'Office de presse du gouvernement israélien a considérablement limité l'accréditation de presse pour les journalistes palestiniens, qui sont également soumis à un harcèlement systématique, à des arrestations, à la confiscation de leur matériel et, dans certains cas, sont même victimes d'assassinat. L'accréditation des journalistes étrangers travaillant en territoire occupé peut être retirée selon le bon vouloir du directeur de l'Office de presse du Gouvernement et ce, pour des raisons de sécurité, parmi lesquelles le fait de rédiger des articles dont on estime qu'ils « délégitiment » l'État<sup>1</sup>. Régulièrement, des journalistes étrangers se voient interdire l'accès à la bande de Gaza.

(x) Le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association est empêché par des ordonnances militaires. La législation militaire interdit les rassemblements publics de 10 personnes ou plus sans autorisation du commandant militaire israélien. Les manifestations non-violentes sont régulièrement réprimées par l'armée israélienne qui se sert de balles réelles, de gaz lacrymogène et procède à des arrestations. La plupart des partis politiques palestiniens ont été déclarés illégaux et les institutions associées à ces partis, telles les organisations caritatives et culturelles, sont régulièrement soumises à des fermetures et à des attaques.

(xi) L'entrave au plein développement dans le territoire palestinien occupé et à la participation des Palestiniens à la vie politique, économique, sociale et culturelle est particulièrement flagrante dans les effets de l'actuel blocus israélien de la bande de Gaza.

- d) **Prendre des mesures, y compris des mesures législatives, 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 de plusieurs groupes raciaux, en interdisant les mariages entre personnes appartenant à des groupes raciaux différents, et en expropriant les biens-fonds appartenant à un groupe racial ou à plusieurs groupes raciaux ou à des membres de ces groupes ;**

Israël contrevient à l'article II (d) des diverses façons suivantes :

- i. Les politiques israéliennes ont divisé le territoire palestinien occupé en une série d'enclaves non contiguës (Zones A et B en Cisjordanie, laquelle est séparée dans son ensemble de la bande de Gaza) dans lesquelles les Palestiniens sont autorisés à vivre et à garder un certain degré d'autonomie locale. Les terres situées entre ces enclaves sont réservées exclusivement à l'usage des Juifs et de l'État : le réseau des colonies

---

<sup>1</sup> « En vertu de cette réglementation, la carte ne sera pas délivrée au demandeur si, après consultation avec les autorités de sécurité, le Directeur estime que cela pourrait mettre en danger la sécurité de l'État ». Article 3 (f). Réglementation concernant les cartes pour les journalistes, techniciens de presse et assistants des médias étrangers. Disponible à l'adresse suivante : <http://gpoeng.gov.il/media/54705/gpo-rules.pdf>.

juives, les réserves naturelles, l'agro-industrie, les zones militaires, etc. Les terres non encore utilisées sont considérées comme « terres d'État » et administrées par des institutions de l'État au profit du peuple juif. La ségrégation des populations est assurée par des lois sur le passage qui empêchent les Palestiniens de parcourir les zones juives sans autorisation et interdisent aux Israéliens juifs de se déplacer dans les zones palestiniennes. Le mur et son infrastructure de passages et les check-points permanents et « volants » sont là pour faire respecter ces restrictions.

- ii. Les mariages interreligieux de musulmans ou de chrétiens avec des juifs sont interdits par la loi<sup>2</sup>. Aucun mariage civil n'existe en Israël, sauf pour l'infime minorité dont la foi n'est pas déclarée. Les couples mixtes sur le plan religieux doivent quitter l'État pour se marier. Les mariages mixtes célébrés en dehors d'Israël sont reconnus par l'État, à condition que les mariages entre juifs soient conformes à la loi juive orthodoxe.
- iii. Israël s'est approprié de grandes quantités de terres dans le territoire palestinien occupé et ce, à l'usage exclusif des Juifs. Les terres privées palestiniennes constituent environ 30 % des terres illégalement accaparées pour les colonies juives en Cisjordanie. Environ 40 % de la surface de la Cisjordanie est complètement fermée à l'usage par les Palestiniens, et des restrictions importantes sont appliquées à l'accès des Palestiniens à une grande partie de ce qui reste du territoire.

**e) Exploiter le travail des membres d'un groupe racial ou de plusieurs groupes raciaux, en particulier en les soumettant au travail forcé ;**

Actuellement, il n'y a pas d'infraction significative de l'article II (e), du fait qu'Israël a dressé des barrières à l'emploi palestinien à l'intérieur d'Israël depuis les années 1990 et que la main-d'œuvre palestinienne n'est désormais utilisée à une grande échelle que dans la construction et dans les secteurs des services des colonies israéliennes juives en territoire palestinien occupé. Par ailleurs, l'exploitation de la main-d'œuvre a été remplacée par des pratiques qui tombent sous l'article II (c) concernant le refus du droit au travail.

**f) Persécuter des organisations ou des personnes, en les privant des libertés et droits fondamentaux, parce qu'elles s'opposent à l'apartheid.**

L'arrestation, l'emprisonnement, les interdictions de se déplacer et le ciblage des parlementaires et dirigeants politiques nationaux palestiniens ainsi que des défenseurs palestiniens des droits de l'homme, de même que la fermeture par Israël d'organisations en rapport avec ces activités, constituent une persécution de l'opposition au système de la domination israélienne dans le territoire palestinien occupé, telle que signifiée dans l'article II (f). Ce même article II (f) est particulièrement important en territoire palestinien occupé, où les mesures de « sécurité » sont concentrées sur la résistance à l'occupation.

---

<sup>2</sup> L'interdiction en Israël des mariages mixtes concerne surtout les mariages impliquant des juifs. Elle est appliquée par le biais de l'exigence que tous les mariages soient validés par les autorités religieuses. Puisque la loi musulmane permet les mariages mixtes, les mariages entre musulmans et chrétiens ne sont pas interdits. Le but de cet arrangement est clair : éviter l'estompement des divisions sociales entre juifs et non-Juifs. De même, sous l'apartheid en Afrique du Sud, la loi de 1949 sur l'interdiction des mariages mixtes interdisait les mariages entre « Européens et non-Européens », mais non entre non-Européens et d'autres non Européens.



## Annexe 2 : Quel pays ?

---

Les politiques israéliennes brouillent la question de la caractérisation comme crime d'apartheid, selon la Convention contre l'apartheid, de tous les actes correspondant à sa clause sur l'objectif et qui empêchent « la participation à la vie politique, sociale, économique et culturelle du pays » (article II (c)). La question est en effet celle-ci : De quel « pays » les Palestiniens se voient-ils refuser l'égalité des droits et la pleine participation ? Cette question soulève des questions plus générales sur la nature même du conflit israélo-palestinien.

1. Le « pays » dont les Palestiniens en territoire palestinien occupé sont exclus pourrait être la Palestine mandataire telle qu'elle a été instaurée par la Société des Nations. L'intention de ladite Société était qu'elle acquît l'indépendance en tant qu'État représentant le patrimoine partagé de la population multiconfessionnelle tout entière de la Palestine. Ce modèle, dépassé par les événements, a été embrouillé dès le début par le discours sur le « foyer national juif » et, en tout cas, a été rendu caduc par la guerre, les expulsions et autres événements sur le terrain. Toutefois, le contrôle exclusif par Israël, depuis 1967, de toute la Palestine mandataire a préservé l'unité géographique d'origine de la Palestine. Par conséquent, le « pays » dans lequel les Palestiniens sont privés de droits pourrait être la Palestine qui n'a jamais pu – et devrait sans doute – se constituer. Le remède dans ce cas est de rétablir le statut au regard du Mandat original de la région, dont on peut considérer qu'elle constitue en fait un seul pays qui a été divisé à tort par des programmes raciaux.
2. Le pays duquel les Palestiniens sont exclus pourrait être l'« État arabe » recommandé par la Résolution 181 (II), qui n'a jamais été constitué non plus. Ce point de vue accepte comme faisant autorité les conclusions du Comité spécial sur la Palestine, en 1947, et comme irréversibles les événements de la guerre de 1948, au cours de laquelle un « État juif » a été constitué sur une partie du territoire mandataire. Ce qui, en des temps plus récents, a été proclamé État de Palestine et a demandé la reconnaissance par les Nations Unies, est une version fortement réduite de cet « État arabe ». Les politiques israéliennes continuent de chercher à priver un tel État des attributs essentiels de la souveraineté ; ces politiques devraient être inversées pour que cette approche puisse générer un véritable État. Du fait qu'Israël ne montre aucun signe de vouloir changer sa position, l'alternative est qu'un État palestinien se voie accorder certains droits politiques en tant que « réserves » jouissant d'une autonomie locale, comparables aux bantoustans de l'Afrique du Sud ou aux réserves des Amérindiens aux États-Unis. Toutefois, un tel arrangement est peu susceptible de satisfaire les aspirations palestiniennes à l'autodétermination. Il est plus susceptible de déboucher en fin de compte sur la violence et l'insurrection d'une population palestinienne définitivement frustrée.
3. Le « pays » où les Palestiniens sont privés à tort de droits égaux peut être l'État d'Israël. Acceptant comme irréversible les mesures d'annexion par Israël de Jérusalem-Est et de la Cisjordanie, cette approche verrait Israël incorporer entièrement le territoire palestinien occupé dans ses institutions gouvernementales, mais démanteler sa politique d'oppression raciale et de domination qui en fait un État d'apartheid. Toutefois, les Juifs et les Palestiniens pourraient en craindre les conséquences : dangers sécuritaires durables pour les premiers et discrimination durable pour les seconds.

#### **Quatrième de couverture**

S'appuyant sur les instruments clés du droit international, ce rapport examine si Israël a bel et bien instauré un régime d'apartheid opprimant et dominant le peuple palestinien dans son ensemble. Après avoir prouvé que la notion de crime d'apartheid est universellement applicable, que le statut des Palestiniens en tant que peuple est établi par la loi et que le crime d'apartheid doit être considéré au niveau de l'État, le rapport s'applique à démontrer comment Israël a imposé aux Palestiniens un système d'apartheid qui maintient la domination d'un groupe racial sur un autre.

Une histoire de guerre, d'annexion et d'expulsions, de même qu'une série de pratiques, ont abouti à la fragmentation du peuple palestinien en quatre groupes distincts, dont trois (les Palestiniens citoyens d'Israël, les résidents de Jérusalem-Est et la population sous occupation de Cisjordanie et de Gaza) vivent sous contrôle israélien direct. Le quatrième groupe, celui des réfugiés et exilés involontaires palestiniens qui vivent à l'étranger, n'est pas soumis à un tel contrôle. Cette fragmentation, associée à l'application à ces groupes de corps distincts de lois, est au cœur même du régime d'apartheid. Elle sert tout à la fois à affaiblir l'opposition à ce régime et à en masquer l'existence. Sur la base de preuves accablantes, ce rapport conclut enfin qu'Israël est coupable du crime d'apartheid et appelle à une action rapide pour s'opposer à ce crime et y mettre un terme.