

N° 143

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2022.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*condamnant l'institutionnalisation par Israël d'un régime d'apartheid  
à l'encontre du peuple palestinien,*

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Paul LECOQ, Soumya BOUROUAHA, Moetai BROTHERSON,  
Jean-Victor CASTOR, Steve CHAILLOUX, André CHASSAIGNE, Pierre  
DHARRÉVILLE, Elsa FAUCILLON, Sébastien JUMEL, Emeline K/BIDI,  
Karine LEBON, Tematai LE GAYIC, Yannick MONNET, Marcellin NADEAU,  
Davy RIMANE, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Nicolas SANSU, Jean-Marc  
TELLIER, Giovanni WILLIAM, Hubert WULFRANC, Idir BOUMERTIT,  
Emmanuel FERNANDES, David GUIRAUD, Julie LAERNOES, Charlotte  
LEDUC, Pascale MARTIN, Mathilde PANOT, Francesca PASQUINI, Christine  
PIRES BEAUNE, Thomas PORTES, Loïc PRUD'HOMME, Adrien

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« *Notre liberté est incomplète sans celle des Palestiniens* ». Par ces mots, prononcés en 1997, à l'occasion du 20<sup>e</sup> anniversaire de la Journée internationale de solidarité avec le peuple palestinien, Nelson Mandela constatait que si l'Afrique du Sud s'était libérée du régime d'une minorité raciste, le monde n'était pas encore libéré du crime d'apartheid.

La prohibition de l'apartheid dans le droit international des droits de l'homme s'applique pourtant à tous les États, sans exception. Elle est aux fondements mêmes des Nations unies.

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 de 1948.

Des instruments plus récents, en particulier la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965, dans son article 3, interdit spécifiquement l'apartheid <sup>(1)</sup>. 182 États sont parties à cette Convention, y compris Israël, depuis 1979.

La Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 30 novembre 1973 érige l'apartheid en crime contre l'humanité (dans les articles I et II) et en fournit la définition la plus détaillée dans le droit international <sup>(2)</sup>. Elle définit en son article 2 le crime d'apartheid comme – « [...] englob[ant] les politiques et pratiques semblables de ségrégation et de discrimination raciales, telles qu'elles sont pratiquées en Afrique australe » – et « les actes inhumains [...] commis en vue d'instituer ou d'entretenir la domination d'un groupe racial d'êtres humains sur n'importe quel autre groupe racial d'êtres humains et d'opprimer systématiquement celui-ci ». Une liste des actes qui tombent

- (1) « Les États parties 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. » <https://www.ohchr.org/fr/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>
- (2) <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201015/volume-1015-I-14861-French.pdf>

dans le cadre de ce crime est dressée <sup>(3)</sup>. Encourent une responsabilité pénale internationale les personnes, membres d'organisations et représentants de l'État qui commettent ou inspirent le crime d'apartheid ou qui conspirent à sa perpétration (art. 3). Elle clarifie aussi la responsabilité et les obligations internationales concernant la lutte contre le crime d'apartheid. Les États membres des Nations unies sont dans l'obligation de respecter la prohibition de l'apartheid qu'ils soient ou non parties à la Convention contre l'apartheid.

La Convention contre l'apartheid a vocation à s'appliquer à des situations autres que celles de l'Afrique du Sud. Cela est confirmé en ce que la prohibition de l'apartheid est consacrée dans des instruments de portée plus étendue, adoptés avant et après la chute de l'apartheid en Afrique du Sud.

Dans le Protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 <sup>(4)</sup> relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux, l'apartheid est défini comme un crime de guerre. Aux termes du premier Protocole additionnel de 1977, les pratiques de l'apartheid constituent une « infraction grave » au Protocole (art. 85, al. 4 (c)) sans aucune limitation géographique.

Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) du 17 juillet 1998, classe l'apartheid dans les crimes contre l'humanité (article 7 (1) (j)) <sup>(5)</sup>, ce qui emporte l'instruction et les poursuites pénales potentielles sous la juridiction de la CPI. La définition retenue est similaire à celle de la Convention de 1973 (article 7 (2) (h)) « *Par « crime d'apartheid », on entend des actes inhumains analogues à ceux que vise le paragraphe 1, commis dans le cadre d'un régime institutionnalisé d'oppression systématique et de domination d'un groupe racial sur tout*

(3) Cela comprend : le meurtre, la torture, les traitements inhumains et l'arrestation arbitraire de membres d'un groupe racial ; l'imposition délibérée à un groupe racial de conditions de vie destinées à entraîner leur destruction physique ; les mesures législatives destinées à empêcher un groupe racial de participer à la vie politique, sociale, économique et culturelle ; les mesures visant à diviser la population selon des critères raciaux en créant des réserves et des ghettos séparés pour les membres d'un groupe racial ; l'interdiction des mariages entre personnes appartenant à des groupes raciaux différents ; et la persécution des personnes qui s'opposent à l'apartheid.

- (4) Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1125, p. 3.
- (5) « 1. Aux fins du présent Statut, on entend par crime contre l'humanité l'un quelconque des actes ci-après lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque : (...) j) Crime d'apartheid ; ». Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998, Nations unies, Recueil des Traités, vol. 1125, p. 3. [https://legal.un.org/icc/statute/french/rome\\_statute\(f\).pdf](https://legal.un.org/icc/statute/french/rome_statute(f).pdf)

*autre groupe racial ou tous autres groupes raciaux et dans l'intention de maintenir ce régime ; »*

Bien que seulement 110 États soient parties à la Convention contre l'apartheid, la plupart des États 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).

Surtout, si tous les États n'ont pas ratifié les conventions internationales relatives à l'apartheid ou le Statut de Rome, l'interdiction d'apartheid s'applique à tous les États sans exception. Elle est, en effet, considérée par le droit international coutumier (droit interprété par la Commission du Droit International de l'ONU) comme une norme impérative du droit international (ou jus cogens).

En vertu du droit international, pour qualifier un régime d'apartheid, il faut établir trois critères :

- Un régime institutionnalisé d'oppression et de domination systématique d'un groupe racial par un autre ;
- Une intention de maintenir ce régime ;
- Un ou plusieurs actes inhumains énumérés par la Convention sur le crime d'apartheid, tels que le transfert forcé de populations, tortures et meurtres, commis dans le cadre de ce régime institutionnalisé.

### **I-Condammation du régime d'apartheid institutionnalisé par Israël à l'encontre du peuple palestinien**

La présente proposition de résolution tend à la condamnation de l'instauration d'un régime d'apartheid par Israël à l'encontre du peuple palestinien, tant dans les territoires occupés (Cisjordanie, incluant Jérusalem-Est, et Gaza) qu'en Israël et en appelle à son démantèlement immédiat.

Elle se fonde sur le corpus de droit et principes internationaux en matière de droits de l'homme susmentionnés, sur les centaines de résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale de

l'Organisation des Nations unies (ONU) condamnant la politique de colonisation israélienne des territoires palestiniens, les résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, sur les enquêtes et rapports détaillés et circonstanciés d'organisations israéliennes (B'Tselem,

Yesh Diin), palestiniennes (Al-Haq, Addameer) et d'organisations internationales (ONU, Conseil de l'Europe) et non gouvernementales (Human Rights Watch et Amnesty International) qui démontrent que les lois, politiques et pratiques mises en place par les autorités israéliennes ont progressivement créé un régime d'apartheid à l'encontre du peuple palestinien.

Tous les critères pour qualifier le régime d'apartheid mis en place par l'État d'Israël sont réunis :

Israël a mis en place un régime institutionnalisé d'oppression et de domination systématique par un seul groupe racial, et affirmé clairement son intention de maintenir un tel régime. Plusieurs « actes inhumains » sont couramment commis contre les Palestiniens dans les territoires occupés et en Israël.

**• Israël a institutionnalisé un régime d'oppression et de discrimination systématique appliqué à l'ensemble de la population palestinienne**

Depuis sa création en 1948, Israël mène une politique visant à instituer et à entretenir une hégémonie démographique juive et à amplifier son contrôle sur le territoire au bénéfice des juifs israéliens. En 1967, Israël a étendu cette politique à la Cisjordanie et à la bande de Gaza. Actuellement, tous les territoires sous le contrôle d'Israël restent administrés dans le but de favoriser les juifs israéliens aux dépens de la population palestinienne, tandis que les gouvernements israéliens successifs continuent de nier le droit au retour des réfugiés palestiniens depuis plus de soixante-dix ans.

Les gouvernements israéliens successifs ont assimilé la population palestinienne à une menace démographique et imposé des mesures pour contrôler et réduire leur présence et leur accès aux terres en Israël et dans les territoires palestiniens occupés. Ces objectifs démographiques sont visibles dans les plans officiels de « judaïsation » de certaines zones en Israël et en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, des plans qui exposent des milliers de Palestiniens au risque de transfert forcé. Depuis 1967, la résidence permanente de plus de 14 000 Palestiniens a été révoquée à la discrétion du ministère de l'Intérieur, ce qui entraîne leur transfert forcé en dehors de la ville. L'expansion des colonies israéliennes illégales à Jérusalem-Est pousse les Palestiniens hors de chez eux et confine la

population palestinienne dans des enclaves de plus en plus petites.

– 6 –

Les Juifs israéliens et les Arabes palestiniens de Jérusalem-Est et de Cisjordanie vivent sous un régime qui différencie la répartition des droits et des avantages sur la base de l'identité nationale et ethnique, et qui assure la suprématie d'un groupe sur l'autre. Les autorités israéliennes traitent les Palestiniens comme un groupe racial inférieur défini par son statut arabe non-juif. Cette discrimination raciale est ancrée dans des lois qui affectent les Palestiniens partout en Israël et dans les territoires palestiniens occupés.

Les différences dans les conditions de vie et les droits liés à la citoyenneté sont manifestes, profondément discriminatoires et maintenues par une oppression systématique et institutionnalisée. Citons notamment la loi sur la nationalité, la loi sur la citoyenneté, la loi antiterroriste, la loi sur la planification et la construction, la loi sur la colonisation. Citons également les nouvelles réglementations israéliennes sur les étrangers se rendant en Cisjordanie qui devraient prendre effet le 5 juillet 2022. Les Palestiniens qui détiennent des passeports étrangers seront soumis à une réglementation restrictive s'agissant de l'entrée et de la résidence en Cisjordanie occupée. Des experts juridiques soulignent qu'il s'agirait ainsi pour Israël de tenter de restreindre et suivre les déplacements des ressortissants étrangers dans les territoires occupés, de contrôler la croissance de la population palestinienne et de conserver des données sur les revendications territoriales des Palestiniens possédant des nationalités étrangères.

Rappelons, en outre, que les réfugiés palestiniens et leurs descendants, qui ont été déplacés, de force, lors des conflits de 1947-1949 et 1967, restent privés du droit de revenir dans leur ancien lieu de résidence. Cette exclusion des réfugiés imposée par Israël est une violation flagrante du droit international.

La dépossession et le déplacement des Palestiniens hors de chez eux constituent un pilier central du système d'apartheid israélien. Depuis sa création, l'État israélien a mis en œuvre à grande échelle des saisies foncières contre la population palestinienne, et continue d'imposer un grand nombre de lois et politiques pour l'enfermer dans de petites enclaves. Depuis 1948, Israël a exproprié et démoli des centaines de milliers de logements et de bâtiments palestiniens dans toutes les zones relevant de sa juridiction et de son contrôle effectif.

L'ONG B'Tselem rapporte un nombre estimé de 662 000 colons israéliens en Cisjordanie à la fin 2020 dont près de 220 000 à

représentent 13,8 % de la population. Le taux de croissance de la population des colons a augmenté de 42 % par rapport à 2010 et a plus que quadruplé depuis 2000.

Lors des huit premiers mois de 2021, les autorités israéliennes ont fait démolir 666 maisons et autres structures palestiniennes en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, déplaçant 958 personnes, soit une hausse de 38 % par rapport à la même période de 2020, selon le Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA). La plupart de ces immeubles ont été démolis faute d'être dotés de permis de construire, alors que les autorités rendent l'obtention de tels permis presque impossible pour les Palestiniens dans ces secteurs. En juillet, les autorités israéliennes ont fait raser, pour la sixième fois en moins d'un an, les maisons de la plupart des habitants de la communauté palestinienne de Khirbet Humsah, dans la vallée du Jourdain, au motif qu'elles se trouvaient dans un secteur désigné comme « zone de tir », déplaçant 70 personnes, dont 35 enfants.

**• Israël exprime une intention claire de maintenir le régime d'apartheid**

Le régime d'oppression et de domination des autorités israéliennes sur les Palestiniens dure, au moins, depuis le début de l'occupation israélienne en ce qui concerne les Territoires palestiniens occupés (1967), et depuis 1948 pour les Palestiniens d'Israël.

La durée dans le temps de l'oppression est un signe manifeste de l'intention de maintenir ce régime.

L'annexion israélienne de Jérusalem-Est, formalisée en 1980, rend évidente l'intention de domination coloniale. L'annexion de facto du reste de la Cisjordanie également, ainsi que la volonté d'annexion formelle déclarée officiellement par le Premier ministre israélien en 2020.

Le 22 avril 2020, Benny Gantz et Benyamin Netanyahou ont annoncé leur accord de gouvernement d'urgence avec au cœur de celui-ci l'annexion de la vallée du Jourdain et des colonies en Cisjordanie, rendue possible dès le 1er juillet 2020.

Le système d'oppression et de discrimination systématique a été établi dans l'intention de maintenir la domination d'un groupe ethnique-national-racial sur un autre. Les dirigeants politiques israéliens, passés et présents, ont déclaré à plusieurs reprises qu'ils avaient l'intention de conserver le contrôle de l'ensemble du territoire occupé afin d'agrandir

les blocs de terre pour les colonies juives actuelles et futures, tout en confinant les Palestiniens dans des « réserves de population ». Dans ce système particulier, les libertés d'un groupe sont inextricablement liées au maintien de l'assujettissement de l'autre groupe.

**• Israël a perpétré plusieurs actes inhumains énumérés par la Convention sur le crime d'apartheid à l'encontre du peuple palestinien**

Ce système de discrimination institutionnalisée en vue d'une domination permanente est construit sur la pratique régulière d'actes inhumains, tels que des exécutions arbitraires et extrajudiciaires, des actes de tortures, la mort violente d'enfants, ou le déni des droits humains fondamentaux.

Les arrestations arbitraires et les détentions administratives de Palestiniens (y compris de nombreux enfants) soumis à des procès non équitables et aux actes de violence à l'égard des détenus, mais aussi au transfert de détenus palestiniens dans des prisons israéliennes constituent des atteintes au droit humanitaire international et aux droits de l'homme. À cet égard, la détention arbitraire de l'avocat et défenseur des droits de l'homme franco-palestinien, Salah Hamouri, par les forces d'occupation israéliennes illustre parfaitement le fonctionnement du régime d'apartheid israélien. Harcelé depuis des années par le Gouvernement israélien pour son action en faveur des droits humains, il fait l'objet de détentions administratives à répétition et subit de mauvais traitements infligés par les autorités israéliennes.

Comme le souligne M. Michael Lynk, Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, *« la répétition (des actes susmentionnés) sur de longues périodes, de même que leur aval par la Knesset et par le système judiciaire israélien, indique qu'ils ne sont ni aléatoires ni isolés, mais font partie intégrante du système de domination israélien. »*

Dans les territoires palestiniens occupés, les forces israéliennes recourent régulièrement à une force meurtrière afin d'étouffer les actions de protestation de Palestiniens revendiquant le respect de leurs droits.

En mai 2021, lors des bombardements intensifs israéliens, sur des endroits densément peuplés où vivent des populations civiles, 260 Palestiniens ont été tués, dont 66 enfants, et 2 200 ont été blessés, *« certains d'entre eux étant susceptibles de souffrir de handicap à long*



*terme nécessitant une rééducation* », selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA).

En Cisjordanie occupée, 77 personnes ont été tuées par les soldats israéliens, le résultat de la politique de l'armée israélienne autorisant à tirer à balles réelles sur des Palestiniens.

Entre le 21 juin 2021 et le 11 mai 2022, au moins 79 personnes palestiniennes, dont 14 enfants, ont été tuées par les forces armées israéliennes dans les territoires palestiniens occupés selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) et les informations recueillies par Amnesty International.

Le 11 mai 2022, la journaliste américano-palestinienne Shireen Abu Akleh décédait, touchée par un tir à la tête alors qu'elle couvrait un raid de l'armée israélienne dans la ville de Jénine, dans le nord de la Cisjordanie occupée. La journaliste portait une veste pare-balles, sur laquelle était inscrit le mot « presse » et un casque de protection. Elle a été la cible d'un tir d'un soldat israélien utilisant un fusil de précision et touchée juste sous la coupe de son casque. Il s'agit manifestement d'une infraction grave aux Conventions de Genève et à la résolution 2222 du Conseil de sécurité des Nations unies sur la protection des journalistes, mais aussi potentiellement d'un crime de guerre qui pourrait être jugé par la Cour pénale internationale.

L'assassinat de Shireen Abu Akleh par les forces d'occupation et le refus d'Israël d'ouvrir une enquête internationale témoigne du système meurtrier dans lequel Israël enferme la population palestinienne.

Cet enfermement est parfaitement illustré par le blocus de la bande Gaza institué depuis juin 2007 par Israël organise une politique inhumaine d'isolement de toute une population. En quatorze années de blocus, la situation s'est considérablement dégradée, la population gazaouie n'a pas accès à son espace aérien, son espace maritime a été grandement amputé et les autorités israéliennes empêchent la plupart de la population de Gaza de traverser au Poste de contrôle d'Erez, seul point de passage entre Gaza et Israël par lequel les Palestiniens peuvent se rendre en Cisjordanie et à l'étranger. Ce blocus militaire israélien entrave l'accès à l'eau, l'assainissement et l'accès à l'énergie des deux millions d'habitants de la bande de Gaza.

Le coordinateur humanitaire de l'ONU pour les territoires palestiniens, déplorait déjà en 2010, ce blocus persistant « à l'origine de la détérioration

en cours des déterminants sociaux, économiques et environnementaux de la santé. Il entrave la fourniture de matériel médical et la formation du personnel de santé et empêche les patients atteints de maladies graves d'obtenir en temps opportun des traitements spécialisés en dehors de Gaza. » L'Organisation mondiale de la santé (OMS) déclarait également en 2011, « *le blocus compromet l'exercice du droit à la santé des Gazouis.* »

La situation s'est largement détériorée depuis. La circulation des Palestiniens fait en effet aujourd'hui l'objet d'un contrôle sans précédent.

Les autorités israéliennes ont renforcé le blocus lors de la pandémie de Covid-19. Lors des neuf premiers mois de 2021, 86 Palestiniens de Gaza en moyenne sortaient du territoire chaque jour par le passage d'Erez, soit 17 % seulement de la moyenne journalière de 500 enregistrée en 2019 et moins de 1 % de la moyenne quotidienne de plus de 24 000 enregistrée en septembre 2000, selon Gisha, une organisation israélienne de défense des droits humains. Ce blocus constitue une violation des droits humains fondamentaux et une violation du droit humanitaire.

La reconnaissance de la réalité de ce régime d'apartheid par l'ensemble de la communauté internationale est aujourd'hui indispensable pour permettre une résolution juste et durable du conflit israélo-palestinien.

Depuis des années, il existe un nombre grandissant de travaux, d'enquêtes, de recherches d'universitaires, d'avocats, d'experts, d'associations, d'organisations et institutions internationales qui convergent pour la reconnaissance du fait qu'Israël a institué un régime d'apartheid à l'encontre de la population palestinienne.

De nombreux rapports, manifestations, tribunes, prises de position dressent ce même constat.

- Dès 2006, l'ancien président Carter, dans un livre sur Israël, osa faire figurer le mot dans son titre (*Palestine : la paix, pas l'apartheid*), il souleva des clameurs d'indignation.

- En 2014, le secrétaire d'État américain, John Kerry, lors d'une réunion à huis clos, avait averti Israël du risque de devenir un État d'« apartheid » s'il ne faisait pas la paix rapidement avec les Palestiniens.

- Dix ans après, le 15 mars 2017, une agence de l'ONU publiait un rapport <sup>(6)</sup> qui, pour la première fois, **prouvait qu'Israël soumettait les Palestiniens à un régime d'apartheid.**

Émanant de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (ESCWA), le document avait été rédigé par **Richard Falk**, professeur de droit international et ex-rapporteur spécial de l'ONU pour les droits de l'Homme en Palestine, et **Virginia Tilley**, professeure de science politique et spécialiste des conflits ethniques. Le rapport, qui préconisait le soutien à la campagne BDS, **déclencha une réaction très violente de groupes de pression et des États-Unis et d'Israël. Sous la pression, le secrétaire général de l'ONU Antonio Guterres demanda le retrait de ce rapport.** Cette censure donna lieu à la démission de Rima Khalaf, secrétaire exécutive de l'ESCWA en signe de protestation.

- Le 5 février 2021, la Chambre préliminaire I de la Cour Pénale Internationale a décidé, à la majorité, que la compétence territoriale de la Cour dans la situation en Palestine, un État partie au Statut de Rome de la CPI, *« s'étend aux territoires occupés par Israël depuis 1967, à savoir Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est »* <sup>(7)</sup>.

Le Rapporteur Spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme dans le territoire palestinien occupé a souligné que : *“ Cette décision ouvre la porte à ce que des allégations crédibles de crimes relevant du Statut de Rome fassent enfin l'objet d'une enquête et puissent éventuellement atteindre le stade du procès devant la CPP' /.../ Selon l'expert, les allégations de crimes graves qui pourraient faire l'objet d'une enquête par la Procureure de la CPI comprennent « les actions d'Israël pendant la guerre de 2014 contre Gaza, le meurtre et les blessures de milliers de manifestants en grande partie non armés pendant la Grande Marche du retour en 2018-2019, et les activités de colonisation d'Israël à Jérusalem-Est et en Cisjordanie ». « La Procureure peut également examiner les allégations de crimes graves impliquant des groupes armés palestiniens »* <sup>(8)</sup>.

(6) Falk, Richard and Tilley, Virginia Q. "Israeli Practices towards the Palestinian People and the Question of Apartheid." Palestine and the Israeli Occupation 1, No. 1- Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA)- United Nations, Beirut, 2017.

(7) Décision relative à la demande présentée par l'Accusation en vertu de l'article 19-3 du Statut pour que la Cour se prononce sur sa compétence territoriale en Palestine. Chambre préliminaire de la Cour pénale internationale (CPI), N°ICC-01/18, 5 février 2021.

(8) Communiqué de presse de l'ONU du 9 février 2020. <https://news.un.org/fr/story/2021/02/1089032>

Cette décision ouvre la voie à la justice pénale internationale pour examiner tout ce qui a été observé, documenté et dénoncé provenant du territoire palestinien (et ce depuis juin 2014). Elle constitue un grand pas pour mettre un terme à l'impunité de l'État israélien et garantir la justice. Elle revêt non seulement une portée juridique, mais également une portée symbolique importante.

- Le 27 avril 2021, l'ONG de défense des droits de l'homme, Human Rights Watch publie un rapport <sup>(9)</sup> qui analyse le traitement par Israël des Palestiniens.

Kenneth Roth, son directeur, indique qu'Human Rights Watch est arrivé à la conclusion que les crimes contre l'humanité d'apartheid et de persécution sont commis par le gouvernement israélien contre une partie de la population palestinienne. Le rapport est fondé sur deux ans d'enquête et deux décennies de travail en Israël et dans les territoires occupés. En usant du terme « apartheid », il ne s'agit pas de faire une analogie historique, mais d'appliquer le droit international. L'ONG rappelle que ce mot trouve son origine en Afrique du Sud, mais il a un statut en droit international, dans la convention de 1973 sur l'apartheid et dans le statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI), tous deux ratifiés par de nombreux États.

- Dans son rapport <sup>(10)</sup> du 1<sup>er</sup> février 2022, intitulé « *L'Apartheid commis par Israël à l'encontre des Palestiniens. Un système cruel de domination et un crime contre l'humanité* », Amnesty International montre que les saisies massives de biens fonciers et immobiliers palestiniens, les homicides illégaux, les transferts forcés, les restrictions draconiennes des déplacements, ainsi que le refus de nationalité et de citoyenneté opposé au peuple palestinien, sont autant de facteurs constitutifs d'un système qui peut être qualifié d'apartheid en vertu du droit international.

Réalisées en concertation avec des experts internationaux et des associations palestiniennes, israéliennes et internationales, les recherches d'Amnesty International démontrent que ce système correspond à la définition juridique de l'apartheid. Il s'agit d'un crime contre l'humanité définie par la Convention sur l'apartheid de 1973 et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1998. Amnesty international appelle ainsi la Cour pénale internationale (CPI) à considérer la qualification de crime

(9) « Un seuil franchi : les autorités israéliennes et les crimes d'apartheid et de persécution », Human Rights Watch (HRW), 27 avril 2021.

(10) Rapport « A Threshold Crossed : Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution ». Traduction : « L'Apartheid commis par Israël à l'encontre des Palestiniens. Un système cruel de domination et un crime contre l'humanité », Amnesty International, 1<sup>er</sup> février 2022.

d'apartheid dans le cadre de son enquête actuelle dans les territoires palestiniens occupés et appelle tous les États à exercer la compétence universelle afin de traduire en justice les personnes responsables de crimes d'apartheid.

- Le 25 mars 2022, dans un rapport sur la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, par la voix de son rapporteur spécial, Michael Lynk, a reproché à la communauté internationale d'avoir permis à Israël d'y avoir instauré pendant des décennies d'occupation un système politique qu'il a qualifié d' « *apartheid* ». Ce rapport répondait à la question de savoir si les pratiques répressives d'Israël « *au cours de son régime qui a duré cinquante-cinq ans* » avaient évolué d'une « *occupation sans fin* » vers quelque chose « *de plus sombre, de plus dur et de plus atroce* ». Dans son étude, le Rapporteur Spécial conclut que, le système politique appliqué aux territoires palestiniens occupés répond à la norme de preuve concernant l'existence de l'apartheid.

- Le 7 juin 2022, le rapport de la commission d'enquête mandatée par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a conclu que l'occupation des territoires palestiniens par Israël et la discrimination envers la population palestinienne sont « les causes principales » des tensions récurrentes et de l'instabilité. La présidente de cette commission, la Sud-Africaine et ancienne haut-commissaire aux droits de l'homme, Navanethem Pillay a estimé que les nombreuses recommandations et résolutions existantes « *ont été largement ignorées, y compris les appels à ce qu'Israël rende des comptes pour les violations du droit humanitaire et des droits de l'homme, tout comme les tirs de roquettes à l'aveugle contre Israël par des groupes armés palestiniens (...)* C'est ce manque de mise en œuvre doublé d'un sens d'impunité ainsi que les preuves très claires qu'Israël n'a aucune intention de mettre fin à l'occupation et la discrimination permanente contre les Palestiniens qui sont au cœur de ces violations répétées aussi bien dans les territoires palestiniens occupés, y compris à Jérusalem-Est, qu'en Israël ».

Ainsi, premièrement, un régime institutionnalisé d'oppression et de discrimination raciale systématique a été instauré. Les Juifs israéliens et les Arabes palestiniens de Jérusalem-Est et de Cisjordanie vivent sous un régime qui différencie la répartition des droits et des avantages sur la base de l'identité nationale et ethnique, et qui assure la suprématie d'un groupe sur l'autre. Les différences dans les conditions de vie et les droits liés à la

citoyenneté sont flagrantes, profondément discriminatoires et maintenues par une oppression systématique et institutionnalisée.

Deuxièmement, ce système de règle étrangère a été établi dans l'intention de maintenir la domination d'un groupe ethnique-national-racial sur un autre. Les dirigeants politiques israéliens, passés et présents, ont déclaré à plusieurs reprises qu'ils avaient l'intention de conserver le contrôle de l'ensemble du territoire occupé afin d'agrandir les blocs de terre pour les colonies juives actuelles et futures, tout en confinant les Palestiniens dans des « réserves de population ». Dans ce système particulier, les libertés d'un groupe sont inextricablement liées à l'assujettissement de l'autre groupe.

Enfin, ce système de discrimination institutionnalisée en vue d'une domination permanente est construit sur la pratique régulière d'actes inhumains : exécutions arbitraires et extrajudiciaires, des actes de tortures, la mort violente d'enfants, ou le déni des droits humains fondamentaux.

## **II-Reconnaissance de l'État de Palestine**

En outre, au-delà de la condamnation du régime d'apartheid instauré par l'État d'Israël, la présente proposition de résolution réaffirme que la solution de deux États suppose la reconnaissance de l'État de Palestine aux côtés de celui d'Israël et invite, par conséquent, le Gouvernement français à reconnaître l'État de Palestine en vue d'obtenir un règlement définitif du conflit, conformément à la résolution de l'Assemblée nationale portant sur la reconnaissance de l'État de Palestine, adoptée le 2 décembre 2014.

Plus de soixante-dix ans après la partition de la Palestine, il est plus que temps de reconnaître l'État de Palestine comme un État souverain et autonome. Il s'agit de la seule solution possible pour mettre fin à toutes les formes de violence et de discrimination, et pour ouvrir une nouvelle phase historique de paix, de coopération et de coexistence, fondée sur la reconnaissance et le respect mutuel des deux peuples, israélien et palestinien.

139 pays reconnaissent déjà l'État de Palestine. En octobre 2014, le parlement britannique s'est prononcé pour la reconnaissance de l'État de Palestine par le Royaume-Uni ; le 30 octobre 2014, la Suède a reconnu officiellement l'État palestinien.

La France doit s'engager, à son tour, en faveur d'une paix durable au Proche-Orient en reconnaissant aujourd'hui l'État palestinien. Elle peut,

comme elle l'avait fait lors du vote du 29 novembre 2012 à l'Assemblée générale de l'ONU, qui avait accordé à la Palestine le statut d'État observateur non-membre auprès de l'Organisation des Nations unies, être à l'initiative au sein de l'Union européenne dans cette démarche de reconnaissance de l'État palestinien.

Les auteurs de cette proposition de résolution invitent ainsi la France à prendre ses responsabilités et faire preuve de cohérence si elle veut restaurer sa crédibilité sur la scène internationale.

### **III- Reconnaissance de la légalité de l'appel au boycott des produits israéliens**

Enfin, la présente proposition de loi rappelle que la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour avoir interdit l'appel au boycott des produits israéliens dans un arrêt du 11 juin 2020 (CEDH, 11 juin 2020, *arrêt Baldassi et autres c. France*, nos 15271/16 et 6 autres). En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'appel au boycott des produits israéliens ne peut pas en soi constituer une infraction pénale : il est, en effet, protégé par la liberté d'expression.

La France n'ayant pas fait appel de l'arrêt, celui-ci est donc juridiquement définitif depuis le 11 septembre 2020 <sup>(11)</sup>. Conformément à l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'exécution d'un arrêt de la Cour EDH condamnant un État implique, en principe, que cet État prenne toutes les mesures qu'appellent, d'une part, la réparation des conséquences que la violation de la convention a entraînées pour le requérant et, d'autre part, la disparition de la source de cette violation.

En conséquence, les autorités françaises, en particulier le ministère de la Justice aurait dû abroger les circulaires Alliot-Marie du 12 février 2010 <sup>(12)</sup> et Mercier du 15 mai 2012 <sup>(13)</sup> lesquelles prescrivent aux procureurs de poursuivre les personnes appelant au boycott des produits israéliens dans le cadre de la campagne internationale Boycott Désinvestissement Sanction (BDS).

(11) Selon l'article 46 de la Convention EDH (« Force obligatoire et exécution des arrêts ») dans sa version issue du protocole n° 14, entré en vigueur en 2010 : « 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties. 2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. »

(12) CRIM-AP n° 09-900-A4.

(13) CRIM-AP n° 2012-034-A4.

Or, non seulement, lesdites circulaires n'ont pas été abrogées, mais le 20 octobre 2020, le ministère de la Justice a adopté une dépêche adressée aux procureurs consacrée « à la répression des appels discriminatoires au boycott des produits israéliens »<sup>(14)</sup>, qui s'efforce de préserver la pénalisation à la française des appels au boycott. La dépêche affirme même que les circulaires Alliot-Marie et Mercier sont toujours valables et que les opérations appelant au boycott des produits israéliens sont encore susceptibles de constituer une infraction.

Le Gouvernement a de nouveau porté atteinte à la liberté d'expression en prononçant, le 9 mars 2022, sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), la dissolution du Comité Action Palestine et du Collectif Palestine Vaincra.

Le 29 avril 2022, le Conseil d'État a suspendu, en urgence, l'exécution des décrets de dissolution. Le juge des référés considère que « *l'instruction comme les débats lors de l'audience n'ont pas établi que les prises de position du Comité Action Palestine, bien que radicales voire virulentes sur la situation au Proche-Orient et le conflit israélo-palestinien, constitueraient des incitations à la discrimination, la haine et la violence pouvant justifier une mesure de dissolution. De la même façon, il retient que l'appel au boycott de produits israéliens par le Collectif Palestine Vaincra ne peut en soi justifier une mesure de dissolution, en l'absence d'autres agissements incitant à la haine ou à la violence.* »<sup>(15)</sup>

Le Conseil d'État a rappelé que « *l'appel au boycott, en ce qu'il traduit l'expression d'une opinion protestataire, constitue une modalité particulière d'exercice de la liberté d'expression et ne saurait par lui-même, sauf circonstances particulières établissant le contraire, être regardé comme une provocation ou une contribution à la discrimination, à la haine ou à la violence envers un groupe de personnes, susceptible de justifier une mesure de dissolution sur le fondement du 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure. En l'espèce, il ne ressort pas des éléments versés à l'instruction menée par le juge des référés que la participation du groupement de fait à des campagnes de boycott de produits israéliens se serait accompagnée d'agissements susceptibles de justifier une mesure de dissolution fondée sur le 6° de l'article L. 212-1.* »

Ainsi, il appartient à l'État français, condamné par la Cour européenne des droits de l'homme et par le Conseil d'État, de reconnaître que l'appel

(14) DP 2020/0065/A4BIS.

(15) Cf. CE, Ord., 29 avril 2022, req. n° 462736 et CE, Ord., 29 avril 2022, req. n° 462982.



au boycott est protégé par la liberté d'expression. Les auteurs de cette proposition de résolution lui rappellent qu' « *en droit international, le boycottage est considéré comme une forme légitime d'expression politique, et que les manifestations non violentes de soutien aux boycotts relèvent, de manière générale, de la liberté d'expression légitime qu'il convient de protéger.* » <sup>(16)</sup>

(16) Extrait du rapport d'activité du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction aux membres de l'assemblée générale des Nations unies, du 20 septembre 2019 (ONU, documents officiels, 20 septembre 2019, A/74/358, cons. 18)

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu l'article 136 du Règlement,

Vu l'article 55 de la Charte des Nations unies,

Vu l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948,

Vu la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965,

Vu la Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid du 30 novembre 1973,

Vu le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (CPI) du 17 juillet 1998,

Vu la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949,

Vu le Protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949,

Vu les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies condamnant la politique israélienne d'occupation et lui demandant de cesser de construire des colonies et de démanteler celles qu'il a construites, notamment, les résolutions 252 (1968), 267(1969), 242 (1977), 446 (1979), 452 (1979), 465 (1980), 476 (1980), 478 (1980), 1397 (2002), 1515 (2003) et 1850 (2008), 1860 (2009) et la résolution 2334 (2016) exigeant de nouveau d'Israël qu'il arrête immédiatement et complètement toutes ses activités de peuplement dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est.

Vu les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies rappelant que la Convention de Genève relative à la protection des civils en temps de guerre, du 12 août 1949, « *est applicable aux territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés par Israël depuis 1967* » et condamnant

Vu les résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies rappelant l'applicabilité de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, au Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et aux autres territoires occupés, rappelant également le droit du peuple palestinien à l'autodétermination et dénonçant les pratiques affectant les droits humains du peuple palestinien, notamment, les résolutions 73/97 du 12 décembre 2018, les résolutions 74/88 et 74/89 du 13 décembre 2019, 74/139 du 18 décembre 2019 et 74/243 du 19 décembre 2019, les résolutions 75/98, 75/97, 75/96 du 10 décembre 2020 et les résolutions 76/80, 76/82 du 9 décembre 2021.

Vu la Résolution 1940 (2013) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la situation au Proche-Orient, adopté le 25 juin 2013 ;

Vu l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice (CIJ), à la demande de l'Assemblée générale des Nations unies, du 9 juillet 2004, déclarant l'édification du mur par Israël dans le territoire palestinien occupé, contraire au droit international, et appelant à son démantèlement immédiat,

Vu la reconnaissance à la Palestine du statut d'État non membre observateur auprès l'ONU, le 29 novembre 2012,

Vu le rapport « *Le traitement par Israël du peuple palestinien et la question de l'apartheid* », Commission économique et sociale des Nations unies pour l'Asie occidentale, 2017,

Vu le rapport de Human Rights Watch, « *Un seuil franchi : les autorités israéliennes et les crimes d'apartheid et de persécution* », Human Rights Watch du 27 avril 2021,

Vu le rapport d'Amnesty International « *L'Apartheid commis par Israël à l'encontre des Palestiniens. Un système cruel de domination et un crime contre l'humanité* », du 1<sup>er</sup> février 2022,

Vu le rapport A/HRC/49/87 du Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme dans les territoires occupés palestiniens depuis 1967, 25 mars 2022,

Vu la Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2014 sur la reconnaissance de l'État palestinien (2014/2964(RSP)),

Vu l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme condamnant la France pour avoir violé la liberté d'expression des militants appelants au boycott des produits israéliens (CEDH, 11 juin 2020, arrêt *Baldassi et autres c. France*, nos 15271/16 et 6 autres) ;

Vu le rapport d'activité aux membres de l'Assemblée générale des Nations unies (A/74/358) du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction du 20 septembre 2019,

Vu la résolution du Parlement régional de Catalogne, du 16 juin 2022, reconnaissant qu'Israël commet un crime d'apartheid à l'encontre du peuple palestinien,

Vu la décision du Conseil d'État en référé considérant que l'appel au boycott de produits israéliens ne peut en soi justifier une mesure de dissolution, en l'absence d'autres agissements incitant à la haine ou à la violence (CE, Ord., 29 avril 2022, req.n° 462982).

– Considérant que le droit inaliénable des Palestiniens à l'autodétermination et à disposer de leur propre État ne saurait être remis en cause, pas plus que le droit à l'existence d'Israël ;

– Considérant que l'État d'Israël a mis en place un régime institutionnalisé d'oppression et de domination systématique à l'encontre de l'ensemble du peuple palestinien, affirmé clairement son intention de maintenir un tel régime et perpétré plusieurs « actes inhumains » contre les Palestiniens dans les territoires occupés et en Israël ;

– Considérant que l'Assemblée générale des Nations unies a décidé, le 29 novembre 2012, d'accorder à la Palestine un statut d'État observateur non membre aux Nations unies ;

– Considérant que la reconnaissance de l'État de Palestine relève de la compétence des États membres ;

– Considérant que l'arrêt *Baldassi et autres*, du 11 juin 2020, de la Cour européenne des droits de l'homme autorise l'appel au boycott politique et considère que la condamnation pénale de militants participant à

une campagne de boycott de produits importés d'Israël viole la liberté d'expression ;

1. Réaffirme son ferme soutien à une solution du conflit israélo-palestinien fondée sur la coexistence de deux états, sur la base des

frontières de 1967, avec Jérusalem pour capitale des deux entités, à savoir l'État d'Israël, dont la sécurité serait assurée, et un État de Palestine indépendant, démocratique, d'un seul tenant et viable, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité, en vertu du droit à l'autodétermination et dans le strict respect du droit international ;

2. Condamne fermement en tant que crime au sens du droit international le régime d'apartheid institué par Israël à l'encontre du peuple palestinien ;

3. Invite le Gouvernement français à agir pour parvenir au démantèlement du régime d'apartheid institué par l'État d'Israël à l'encontre du peuple palestinien ;

4. Réaffirme que la solution des deux États suppose la reconnaissance de l'État de Palestine aux côtés de celui d'Israël et invite, par conséquent, le Gouvernement français à reconnaître l'État de Palestine en vue d'obtenir un règlement définitif du conflit ;

5. Invite la France à déposer devant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies, une résolution appelant à imposer à Israël un embargo strict sur l'armement, incluant toutes les armes et munitions, ainsi que les équipements de maintien de l'ordre, au regard des milliers de civils palestiniens tués illégalement par les forces israéliennes.

6. Invite également la France à intervenir afin que le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies impose des sanctions ciblées, comme le gel d'actifs, aux responsables israéliens les plus impliqués dans le crime d'apartheid.

7. Invite la France à abroger immédiatement les circulaires Alliot-Marie du 12 février 2010 (CRIM-AP n° 09-900-A4) et Mercier du 15 mai 2012 ( CRIM-AP n° 2012-034-A4) qui prescrivent aux procureurs de poursuivre les personnes appelant au boycott des produits israéliens dans le cadre de la campagne internationale Boycott Désinvestissement Sanction (BDS), en méconnaissance de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 11 juin 2020 qui condamne la France pour avoir violé

le droit à la liberté d'expression de militants associatifs ayant appelé au boycott de produits israéliens.

8. Rappelle que l'autorité juridique de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme s'impose en droit interne, conformément au principe de la hiérarchie des normes. En conséquence, la légalité et la légitimité des

actions et propos des militants appelants au boycott des produits israéliens qui concernent « *un sujet d'intérêt général, celui du respect du droit international public par l'État d'Israël et de la situation des droits de l'homme dans les territoires palestiniens occupés et [s'inscrit] dans un débat contemporain, ouvert en France comme dans toute la communauté internationale* » doivent être reconnues.