

## PALESTINE

### *Rappel de la procédure*

51. La situation en Palestine fait l'objet d'un examen préliminaire depuis le 16 janvier 2015<sup>11</sup>.
52. Le Bureau a reçu au total, au titre de l'article 15 du Statut de Rome, 98 communications liées à la situation en Palestine depuis le 13 juin 2014.

### *Questions préliminaires en matière de compétence*

53. Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le Gouvernement de l'État de Palestine déposait au titre de l'article 12-3 du Statut de Rome une déclaration par laquelle il acceptait que la CPI exerce sa compétence à l'égard des crimes présumés commis « dans les territoires palestiniens occupés, notamment à Jérusalem-Est, depuis le 13 juin 2014 ». Le 2 janvier 2015, le Gouvernement de l'État de Palestine a adhéré au Statut en déposant son instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'ONU. Le Statut est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2015 à l'égard de la Palestine.

### *Contexte*

#### *Cisjordanie et Jérusalem-Est*

54. En juin 1967, un conflit armé international (la guerre des six jours) éclate entre Israël et des États voisins. À l'issue de ce conflit, Israël prend le contrôle d'un certain nombre de territoires, dont la Cisjordanie et Jérusalem-Est. Juste après la fin de la guerre des six jours, Israël établit une administration militaire en Cisjordanie et adopte des lois et des décrets en vertu desquels la législation, la compétence judiciaire et l'administration israéliennes s'étendent à Jérusalem-Est. En novembre 1981, une administration civile distincte est établie pour « gérer toutes les questions civiles régionales » en Cisjordanie. Le 30 juillet 1980, la Knesset adopte une « loi fondamentale » proclamant Jérusalem « une et indivisible » comme la capitale de l'État d'Israël.
55. Conformément aux Accords d'Oslo de 1993 à 1995, l'Organisation de la libération de la Palestine et l'État d'Israël reconnaissent leur légitimité et conviennent de la passation progressive de certaines zones de Cisjordanie peuplées de Palestiniens à l'Autorité nationale palestinienne (ou Autorité palestinienne). Conformément à l'Accord intérimaire de 1995, la Cisjordanie est divisée en trois pôles administratifs (la zone A – entièrement sous le contrôle de l'Autorité palestinienne pour ce qui est des affaires civiles et de la sécurité ; la zone B – sous le contrôle palestinien pour les affaires civiles et le contrôle israélo-

---

<sup>11</sup> [Le Procureur de la Cour pénale internationale, Fatou Bensouda, ouvre un examen préliminaire de la situation en Palestine, 16 janvier 2015.](#)

palestinien en matière de sécurité ; la zone C – entièrement sous le contrôle israélien pour ce qui est des affaires civiles et de la sécurité).

56. Les pourparlers de paix entre les parties débouchent sur une impasse en 1995 et sont suivis de plusieurs années de négociations, notamment le Sommet de camp David de 2000, la feuille de route pour la paix de 2002/2003, ainsi que des pourparlers de paix épisodiques et des initiatives y afférentes depuis 2007. À ce jour, aucun accord de paix final n'a été conclu et un certain nombre de questions sont toujours en suspens, parmi lesquelles figurent la démarcation des frontières, la question de la sécurité, le droit à l'eau potable, le contrôle de Jérusalem, les colonies israéliennes en Cisjordanie, la question des réfugiés et la liberté de circulation des Palestiniens.

#### *Gaza*

57. Le 7 juillet 2014, Israël lance l'« opération Bordure protectrice », qui s'étale sur 51 jours. D'après les autorités israéliennes, le but de cette opération consiste à mettre hors d'état de nuire les moyens militaires du Hamas et d'autres groupes opérant à Gaza, à neutraliser leur réseau de galeries souterraines frontalières et à mettre un terme aux attaques à la roquette et au mortier lancées contre Israël. L'opération en question se déroule en trois temps. Après une première phase de frappes aériennes, le 17 juillet 2014, Israël lance une opération au sol, suivie d'une troisième phase amorcée le 5 août, caractérisée par une succession de cessez-le-feu et de frappes aériennes. Plusieurs groupes armés palestiniens prennent part aux hostilités, plus particulièrement les branches armées respectives du Hamas et du Djihad islamique palestinien ainsi que les brigades al-Nasser Salah al-din. Les hostilités sont interrompues le 26 août 2014 lorsque les deux camps concluent un cessez-le-feu inconditionnel.

#### *Crimes allégués*

58. Le rappel des crimes allégués est sans préjudice des conclusions auxquelles le Bureau parviendra en ce qui concerne l'exercice de la compétence *ratione loci* et *ratione personae* de la Cour. Il ne saurait indiquer ou sous-entendre une qualification juridique ou une conclusion factuelle particulière s'agissant du comportement présumé. De plus, il est sans préjudice de la possibilité que le Bureau décèle tout autre crime allégué dans le cadre de son analyse.

#### *Cisjordanie et Jérusalem-Est*

59. *Implantation de colonies* : les autorités israéliennes auraient pris part à l'implantation de colonies de civils sur le territoire cisjordanien, notamment à Jérusalem-Est, et à l'expulsion forcée des Palestiniens hors de leurs foyers en Cisjordanie et dans Jérusalem-Est. Ce processus d'implantation se serait concrétisé par la confiscation et l'appropriation de terrains, la planification et l'autorisation d'expansion des colonies et, dans un cas au moins, l'implantation d'une nouvelle colonie, la construction de zones résidentielles et la mise en place

d'infrastructures connexes, la régularisation des constructions érigées sans l'autorisation préalable des autorités israéliennes (appelées « avant-postes »), et des subventions publiques, des incitations et des aides financières destinées aux colons et aux autorités locales au sein des colonies pour encourager la migration vers celles-ci et doper leur développement économique.

60. En particulier, ces dernières années, les autorités israéliennes auraient soutenu des projets et pris un certain nombre de mesures administratives pour la construction de milliers de logements en Cisjordanie, notamment à Jérusalem-Est. D'après le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), les autorités israéliennes ont contribué au projet d'implantation de 2264 logements dans la zone C en 2016, tandis que le projet d'implanter 710 logements a atteint la phase d'approbation finale au cours de la même année. En ce qui concerne Jérusalem-Est, entre 2014 et la fin de 2016, les projets d'implantation de 6157 unités au moins ont progressé. En outre, d'après des données israéliennes officielles, la construction de 2884 nouvelles habitations dans les colonies a commencé en 2016 et 4196 étaient toujours en cours de construction à la fin de la même année. Ces chiffres ne prennent pas en compte les activités de construction dans Jérusalem-Est, que l'État d'Israël considère comme partie intégrante de sa capitale.
61. En mars 2017, pour la première fois depuis des dizaines d'années, le conseil chargé de la sécurité en Israël aurait approuvé la construction d'une toute nouvelle colonie afin de réinstaller les habitants de l'avant-poste d'Amona, laquelle avait été évacuée en février 2017 à la suite de la décision rendue par la Haute Cour de justice d'Israël en décembre 2014.
62. Les autorités israéliennes auraient également pris part à la démolition de biens palestiniens et à l'expulsion de leurs foyers de résidents palestiniens en Cisjordanie et dans Jérusalem-Est. D'après les chiffres publiés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, entre le 1<sup>er</sup> août 2016 et le 30 septembre 2017, les autorités israéliennes auraient confisqué et/ou démoli 734 constructions appartenant à des Palestiniens, dont 180 logements inhabités, 48 d'entre eux étant situés dans Jérusalem-Est. Ces démolitions et ces expulsions auraient entraîné le déplacement de 1029 personnes, dont 493 femmes et 529 enfants. De plus, au cours de la période considérée, les autorités israéliennes auraient continué à mettre en œuvre des projets de réinstallation de communautés bédouines ou nomades présentes dans la zone appelée E1, notamment en saisissant et en démolissant des habitations et des infrastructures connexes.
63. *Autres crimes allégués* : outre les allégations directement liées à l'implantation de colonies, le Bureau a reçu des informations à propos du prétendu établissement d'un régime institutionnalisé de discriminations systématiques qui priveraient les Palestiniens d'un certain nombre de droits de l'homme fondamentaux.

### *Conflit de Gaza*

64. Le conflit de Gaza qui a eu lieu entre le 7 juillet et le 26 août 2014 s'est soldé par de grosses pertes civiles, des bâtiments civils et une infrastructure grandement endommagés ou détruits, et un déplacement massif de la population. D'après de nombreuses sources, plus de 2 000 Palestiniens, dont vraisemblablement plus d'un millier de civils, et plus de 70 Israéliens, dont six civils, auraient été tués, et plus de 11 000 Palestiniens et 1 600 Israéliens auraient été blessés dans le cadre de ces hostilités. Cependant, le nombre total de victimes, de même que la proportion de civils et de combattants parmi elles, ainsi que la proportion de victimes civiles dues aux attaques visant des objectifs militaires divergent selon diverses sources.
65. Les enfants auraient été considérablement touchés par le conflit. Plus de 500 enfants palestiniens et un enfant israélien auraient été tués et plus de 3 000 enfants palestiniens et environ 270 enfants israéliens auraient été blessés dans le cadre du conflit. En outre, plusieurs cas de recrutement d'enfants dans des groupes armés palestiniens auraient été signalés.
66. Toutes les parties auraient commis des crimes pendant ce conflit de 51 jours. Les forces israéliennes de défense auraient lancé des attaques qui auraient touché des civils ou des biens à caractère civil, à l'instar des quartiers résidentiels et des bâtiments, des installations médicales, des ambulances et du personnel médical, des écoles de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) qui servaient d'abris d'urgence pendant le conflit et d'autres biens et infrastructures de caractère civil visés ou touchés par de telles attaques. De plus, des membres des groupes armés palestiniens auraient commis des crimes, entre autres, dans le cadre d'attaques à la roquette et au mortier lancées contre Israël, auraient utilisé des personnes protégées comme boucliers humains et auraient maltraité et exécuté des personnes accusées d'avoir collaboré avec Israël.

### ***Compétence ratione materiae***

67. L'examen préliminaire de la situation en Palestine pose des difficultés particulières quant aux questions de fait et de droit. S'agissant de ces dernières, le Bureau doit examiner en particulier les éventuelles exceptions d'incompétence de la Cour et/ou quant à l'étendue d'une telle compétence.
68. Un certain nombre de questions juridiques nouvelles et/ou complexes ont également été soulevées s'agissant de l'analyse par le Bureau des crimes qui auraient été commis en Cisjordanie et à Jérusalem-Est et pendant le conflit de Gaza de 2014. Dans le cadre de son analyse, le Bureau s'est attaché à examiner les questions juridiques essentielles en effectuant une étude minutieuse et approfondie du droit applicable et des observations pertinentes. Certaines de ces questions sont brièvement exposées ci-après.

69. En ce qui concerne le régime juridique spécifique applicable à la situation en Cisjordanie, Israël considère que la région ne devrait pas être considérée comme un territoire occupé mais plutôt comme un « territoire contesté », soumis à des revendications concurrentes et dont le statut sera finalement tranché dans le cadre du processus de paix. Pour cette raison, Israël a pris la position de rejeter l'application *de jure* des Conventions de Genève à ce territoire mais d'appliquer les dispositions humanitaires *de facto*. D'un autre côté, les instances judiciaires internationales et les instances intergouvernementales ont régulièrement conclu que la Cisjordanie, dont Jérusalem-Est, était occupée par Israël depuis 1967. Il s'agit notamment de la Cour internationale de Justice (CIJ) dans son avis consultatif rendu en 2014 à propos de l'édification d'un mur par Israël, et du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations Unies dans les différentes résolutions adoptées au cours des 50 dernières années. Le 23 décembre 2016, dans sa résolution 2334, le Conseil de sécurité de l'ONU a réaffirmé le statut de territoire occupé de la Cisjordanie et a explicitement condamné « la construction et l'expansion de colonies de peuplement, de transfert de colons israéliens, la confiscation de terres, la destruction de maisons et le déplacement de civils palestiniens, en violation du droit international humanitaire et des résolutions pertinentes ».
70. En ce qui concerne l'analyse effectuée par le Bureau à propos du conflit de Gaza de 2014, la qualification juridique appropriée du conflit présente plusieurs difficultés en raison du caractère particulier de celui-ci. Bien qu'il soit majoritairement reconnu qu'il existe un conflit armé, la qualification de celui-ci comme ayant un caractère international ou non international, voire les deux simultanément, continue de faire l'objet d'un vif débat et les points de vue divergent. À cet égard, la controverse ne découle pas principalement des faits mais s'articule plutôt autour de perspectives juridiques différentes. La classification du conflit de Gaza de 2014 a des répercussions sur l'analyse par le Bureau des crimes qui auraient notamment été commis à ce moment-là. Même si un certain nombre de crimes susceptibles d'être pris en compte dans le cadre de la situation en cause sont sensiblement identiques – qu'ils soient commis dans le cadre d'un conflit armé présentant un caractère international ou non – il semblerait que certaines dispositions du Statut à l'égard des crimes de guerre ne s'appliquent que dans le cadre d'un conflit armé international.
71. L'analyse des crimes qui auraient été commis lors du conflit de Gaza de 2014 soulève également d'autres questions quant à l'interprétation et à la pertinence de divers crimes visés à l'article 8 du Statut et commis dans le cadre d'hostilités. Nombre de ces questions n'ont pas encore été tranchées par la Cour et renvoient, dans certains cas, à des concepts de droit international humanitaire sur lesquels les États, les experts et les universitaires ne sont pas parvenus à un consensus.

### *Activités du Bureau*

72. Au cours de la période considérée dans le présent rapport, le Bureau a continué d'examiner les observations pertinentes qui lui ont été communiquées ainsi que

d'autres informations disponibles se rapportant aux questions liées à l'exercice de la compétence *ratione loci* et *ratione personae* de la Cour en Palestine.

73. Au cours de l'année écoulée, le Bureau a également progressé dans son analyse des crimes qui auraient été commis par les deux parties au conflit de Gaza de 2014 ainsi que de certains autres qui auraient été commis en Cisjordanie et à Jérusalem-Est depuis le 13 juin 2014. En outre, le Bureau a continué à suivre de près l'évolution de la situation et les événements dans la région.
74. Pour mener à bien son analyse en fait et en droit, le Bureau a examiné et évalué de nombreuses informations émanant de divers types de sources, dont des informations publiques ainsi que des renseignements et des pièces communiqués par des particuliers, des ONG locales et internationales, des organisations internationales et des États. Conformément aux pratiques d'usage, le Bureau a soumis les informations disponibles à un examen rigoureux s'agissant des sources, notamment en termes de fiabilité de celles-ci et de crédibilité des renseignements reçus. À cet égard, il a continué à prendre des mesures afin de vérifier et de corroborer un certain nombre de faits pertinents, notamment en demandant, par exemple, des informations supplémentaires aux acteurs concernés.
75. S'agissant du conflit de Gaza de 2014, le Bureau s'est focalisé sur un certain nombre d'événements parmi les milliers précédemment documentés par le Bureau et compilés dans des bases de données globales. À cet égard, le Bureau a cherché à s'attacher aux faits qui semblent les plus graves en termes de préjudices subis par les civils et de dommages occasionnés aux biens de caractère civil et/ou qui sont représentatifs des principaux types de comportements allégués, comme le mode opératoire employé, le type de cibles en cause ou d'objets touchés par les attaques, et les régions géographiques qui semblent avoir été particulièrement touchées au cours du conflit. De plus, le Bureau s'est attaché en priorité aux événements pour lesquels il existe un large éventail de sources et des informations suffisantes permettant de mener une analyse minutieuse, en toute objectivité. Plus particulièrement, le Bureau a cherché à recueillir des informations supplémentaires sur des faits essentiels utiles à l'évaluation des éléments requis des crimes qui pourraient être retenus au regard du Statut, et de les recouper. Il s'agit notamment d'informations qui se rapportent aux circonstances d'une attaque présumée, à la présence et à la nature de tout objectif militaire, aux armes utilisées, à toute mesure de précaution adoptée, à l'intention qui animait les auteurs de crimes et à la connaissance qu'ils en avaient, et au degré et à la nature de tout dommage qui en a découlé.
76. S'agissant de la situation en Cisjordanie et à Jérusalem-Est, le Bureau a concentré son analyse sur les activités liées à l'implantation de colonies, en particulier lorsqu'elles se rapportent au déplacement présumé de personnes dans les territoires en question et en provenance de ceux-ci. Au cours de la période considérée, le Bureau a continué de recueillir des informations pertinentes et de

suivre de près l'évolution de la situation sur le terrain sur le plan factuel, législatif et judiciaire, notamment les processus liés à l'acquisition de terrains, l'approbation de projets d'implantation, le démarrage de nouvelles constructions, les procédures d'affectations budgétaires, ainsi que la délivrance d'avis d'expulsion et de démolition et leur mise en œuvre et d'autres mesures liées au déplacement de résidents palestiniens.

77. Le Bureau a continué de contacter et de consulter les autorités étatiques et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales en cause sur les questions dignes d'intérêt pour l'examen préliminaire, notamment lors d'une série de réunions avec les différentes parties prenantes tenues au siège de la Cour, et en particulier avec des hauts responsables et représentants du Gouvernement de l'État de Palestine en juin 2017. Au cours de la période visée par le présent rapport, ces derniers ont continué à communiquer chaque mois des rapports au Bureau pour fournir des renseignements sur les crimes qui se poursuivraient et sur l'évolution d'autres questions présentant un intérêt pour l'examen préliminaire.

#### *Conclusion et étapes à venir*

78. Le Bureau a réalisé des progrès considérables dans son examen des questions en fait et en droit utiles pour déterminer s'il existe ou non une base raisonnable pour ouvrir une enquête. En particulier, il a examiné des milliers de pages de documents et rédigé de nombreux rapports d'analyse. Cet examen se poursuivra, dans le strict respect des dispositions du Statut, en vue de parvenir, dans un délai raisonnable, à des conclusions sur les questions de compétence. Conformément à sa politique en matière d'examen préliminaire, le Bureau examinera également, selon que de besoin et de manière appropriée, les renseignements qu'il aura sur les éventuelles poursuites pertinentes menées à l'échelon national. Tout crime qui pourrait être commis à l'avenir dans le cadre de la même situation pourrait également être inclus dans son analyse.