

LA RÉUNION SUR LA PALESTINE SE PENCHE SUR LA RESPONSABILITÉ DES GOUVERNEMENTS ET ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

22 juillet 2009

La Réunion internationale des Nations Unies sur la Palestine a poursuivi ses travaux, cet après-midi, en se penchant sur la question de la responsabilité des gouvernements et des organisations intergouvernementales concernant le respect du droit international. En fin d'après-midi, s'est noué un échange de vues autour de ce thème et de celui de la plénière de ce matin, qui était consacrée aux résultats des enquêtes relatives à l'attitude israélienne au cours de la guerre à Gaza.

Les intervenants ont rappelé les termes de la légitimité internationale au regard, entre autres, de la construction du mur, des châtiments collectifs infligés par Israël au peuple palestinien ou encore des pratiques israéliennes de colonisation. A particulièrement été rappelé l'avis de la Cour internationale de justice concernant le mur. Le droit international interdit le transfert d'une partie de la population de la puissance occupante dans le territoire qu'elle occupe ainsi que l'annexion unilatérale d'un territoire occupé, a-t-il été rappelé. Ont également été abordées les questions relatives à la juridiction universelle.

Les possibilités de demander des comptes à Israël pour sa politique sont nombreuses; c'est simplement la volonté des gouvernements qui fait défaut en la matière, a-t-il été souligné. L'absence de volonté politique, en l'occurrence, se manifeste entre autres du fait d'un système de droit international conçu pour promouvoir les intérêts des forts face aux faibles, a affirmé un intervenant, insistant sur la nécessité que des acteurs puissants revoient leurs intérêts et trouvent un intérêt à protéger le droit.

Pour ce qui est de la question du statut d'État de la Palestine, un intervenant a attiré l'attention sur le précédent de la Namibie qui a été admise à l'Organisation internationale du travail en 1978 alors qu'elle se trouvait alors encore sous occupation de l'Afrique du Sud.

Le principe du droit à la résistance relève du droit international, a estimé un intervenant; le droit à la résistance donne droit à utiliser la force militaire, mais en respectant les principes du droit international humanitaire, a-t-il précisé. Un autre intervenant a lui aussi souligné que le droit international humanitaire doit incontestablement prévaloir en toutes circonstances, y compris lorsqu'on se trouve face aux tirs aveugles de roquettes contre Israël.

Ont participé à la plénière de cet après-midi: Mme Vera Gowlland-Debbas, Professeur de droit public international à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève; M. Charles Shamas, Associé principal de MATTIN Group (basé à Ramallah); M. John B. Quigley, Professeur de droit international au *Moritz College of Law* de l'Université d'État de l'Ohio à Columbus; Mme Nathalie Tocci, Associée principale de recherche à l'Institut des affaires internationales de Rome; M. Mufed Mahmoud Shehab, Ministre égyptien des affaires juridiques et des relations avec le Parlement; et M. Mark Brailsford, Coordonnateur principal chargé de la protection à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

Dans le cadre de l'échange de vues sur les thèmes des deux plénières tenues aujourd'hui, ont pris la parole les représentants de l'Égypte et de la Namibie, ainsi que les représentants de *Third World Network* et de la Commission arabe de droits humains.

Demain matin, à 10 heures, la Réunion tiendra une troisième plénière consacrée au rôle des parlements et de la société civile pour promouvoir le respect du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme.

Plénière II: la responsabilité des gouvernements et des organisations intergouvernementales concernant le respect du droit international

Exposés

MME VERA GOWLLAND-DEBBAS, Professeur de droit international à l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, a rappelé que la Cisjordanie, en tant que territoire occupé, était régie par le droit international, comme l'a confirmé la Cour internationale de justice (CIJ). Ceci a plusieurs conséquences, a-t-elle dit, relevant notamment le droit à l'autodétermination, le droit à la représentation, le droit à un statut d'observateur, le droit à demander indemnisation pour perte de ressources ou dommages et le droit à se prévaloir de la notion d'État. La CIJ souligne aussi l'applicabilité du droit international s'agissant de l'érection

du mur, a souligné l'experte, qui a rappelé que la Cour avait rejeté l'argument d'Israël invoquant la légitime défense. Le statut juridique de la Cisjordanie reconnu au niveau international a notamment pour conséquence la reconnaissance d'un code de normes dont font partie notamment le non-recours à la force et le droit à l'autodétermination, principes qui n'autorisent aucune transgression. La Palestine, a établi la Cour internationale de justice, doit être l'objet de l'attention des Nations Unies jusqu'à ce que le problème soit réglé, et la feuille de route des Nations Unies de 1947 doit servir à cet égard de document de référence. Mme Gowlland-Debbas a souligné que lorsqu'une décision constatant un acte illégal est prise, les États sont dans l'obligation de prendre acte.

Deux termes ont été utilisés pour qualifier la fermeture des frontières de Gaza: ceux de blocus et de siège, a poursuivi Mme Gowlland-Debbas. Dans le cadre du droit des conflits, de tels actes, assimilables à des sanctions collectives, obligent notamment l'occupant à protéger et à approvisionner les civils. Ce blocus viole en outre un grand nombre de dispositions du droit international relatif aux droits de l'homme.

S'agissant des obligations des autres États, Mme Gowlland-Debbas a expliqué que ceux-ci peuvent notamment être tenus responsables au titre de manquement au devoir d'assistance ou même à titre de complices. En outre, les conséquences de violations graves, telles que celles perpétrées par Israël, comportent un devoir pour les autres États de s'assurer de la cessation de telles violations, a-t-elle souligné. La CIJ a aussi demandé aux États de ne pas fournir une aide matérielle à Israël. Mme Gowlland-Debbas a aussi souligné le devoir de prévenir qui incombe aux États, précisant que les États sensés intervenir sont notamment les pays voisins, les membres du G8, les États qui entretiennent des relations spéciales avec Israël. Les États doivent aussi être informés des risques et responsabilités auxquels ils devront faire face en procurant des services ou du matériel à un État coupable de violations graves ou en permettant l'utilisation de leurs territoires. Elle a ajouté que des cas peuvent faire l'objet de poursuites en justice auprès des tribunaux nationaux. S'agissant des mesures que les États devraient adopter, elle a mentionné les sanctions individuelles et les mesures collectives, notant que l'Assemblée générale, dans le cadre de l'Union pour la paix, a le pouvoir d'inviter les États à appliquer des sanctions. S'agissant des questions relatives aux indemnités et aux réparations, Mme Gowlland-Debbas a dit que le fait de ne pas prendre de mesures contre Israël sape l'état de droit dans le monde. «La possibilité de demander des comptes sont nombreux; c'est la volonté politique qui manque; mais les États doivent comprendre qu'en s'abstenant d'agir, ils violent les principes du droit international.»

M. CHARLES SHAMAS, Associé principal de MATTIN Group (basé à Ramallah), a indiqué traiter, dans le cadre de ses fonctions, avec des diplomates, des membres des services juridiques de l'Union européenne et des ministères des affaires étrangères et qu'il pouvait témoigner avoir entendu un jour un de ses interlocuteurs lui dire qu'il ne se sentait pas tenu par les avis de la Cour internationale de justice. De même, Israël a rejeté la responsabilité de se conformer à certaines des obligations non susceptibles de dérogation énoncées dans le droit international arguant que les obligations en question ne sont pas applicables à la situation de fait, bien que l'écrasante majorité de la communauté internationale considèrent qu'elles s'appliquent à cette situation. La Cour internationale de justice et le Conseil de sécurité des Nations Unies ont également établi la responsabilité d'Israël. M. Shamas a rappelé que le droit international interdit le transfert d'une partie de population de la puissance occupante dans le territoire occupé ainsi que, en vertu du *jus ad bellum*, l'annexion unilatérale d'un territoire occupé.

Trop souvent, les États sont jaloux de leur souveraineté et n'acceptent pas de se soumettre à une juridiction tierce, a fait observer M. Shamas. Tous les États parties aux conventions de Genève de 1949 sont tenus de prévoir l'exercice de la compétence universelle contre des personnes accusées d'avoir violé les dispositions desdites conventions, a-t-il rappelé. Aussi, a-t-il déploré les initiatives des Ministres espagnol et belge des affaires étrangères, ces dernières années, visant à restreindre le principe de compétence universelle. M. Shamas a par ailleurs rappelé l'obligation coutumière pour les États de ne pas reconnaître des situations résultant de violations graves par un État de ses obligations. La plupart des pays de l'Union européenne n'ont pas de tradition moniste intégrant automatiquement dans leur corpus législatif interne les dispositions du droit international, a en outre fait observer M. Shamas. Il a notamment souligné que les actes d'expropriation et l'application de la législation interne israélienne à Jérusalem-Est occupée, qui forment la base de la création des prétendus titres de propriété privée par l'État d'Israël, ne peuvent pas être reconnus dans les juridictions de l'Union européenne.

M. JOHN QUIGLEY, professeur de droit international au Moritz College of Law de l'Université de l'Ohio, s'est penché sur le statut d'État de la Palestine. L'élément fondamental à cet égard est l'attitude des États de la communauté internationale, a dit le professeur, notant qu'avec la Palestine, on se situe dans une zone d'ombre du droit. M. Quigley a rappelé que les Palestiniens avaient historiquement une nationalité distincte de celle du mandataire et que la Palestine était bel et bien considérée comme un État depuis 1924, ce qui est confirmé par de nombreuses sources. Il a fait valoir que la notion d'État, à l'époque, n'était pas liée à

l'indépendance. Il y a un précédent sur cette question, a-t-il ajouté, celui de la Namibie, qui a été admise à l'Organisation internationale du travail en tant que membre bien qu'elle était à l'époque sous occupation de l'Afrique du Sud.

Le statut d'État de la Palestine n'a pas disparu avec le retrait britannique et avec l'occupation israélienne de Gaza et de la Cisjordanie, a dit le professeur, qui a rappelé qu'à différentes occasions, l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social avaient reconnu la Palestine comme un État. Évoquant les perspectives d'avenir et les améliorations à apporter à la reconnaissance du statut de la Palestine, M. Quigley a notamment rappelé qu'en 1989, la Palestine avait demandé à adhérer aux Conventions de Genève, mais que la Suisse avait, à l'époque, décliné la ratification au motif que la question du statut de la Palestine devait être tranchée par les Nations Unies et qu'elle ne devait pas être assumée par un seul État du simple fait qu'il est dépositaire de certains traités. Depuis, l'acceptation de la Palestine a évolué dans une mesure qui semblerait répondre à la préoccupation du gouvernement suisse, a estimé l'expert.

MME NATHALIE TOCCI, Associée principale de recherche à l'Institut des affaires internationales de Rome, a rappelé que les membres de l'Union européenne devaient prendre des mesures pour s'assurer que le droit international était respecté et ne peuvent se dissimuler derrière l'Union européenne pour diluer leurs responsabilités en la matière. Elle a attiré l'attention sur les obligations générales qui sont celles des États membres de l'Union européenne en vertu de l'article 6 du Traité de Rome qui fixe les principes des politiques de sécurité, de développement et de coopération économique et financière avec les États tiers. L'Union européenne peut aussi recourir à des sanctions pour promouvoir le respect des droits de l'homme, a rappelé Mme Tocci. Or, il semble qu'à contre-courant de ses engagements et objectifs, l'Union européenne ait accepté de se laisser enfermer dans un cercle vicieux s'agissant des questions qui nous occupent aujourd'hui, a-t-elle déclaré. L'Union européenne a alimenté la dynamique du conflit en acceptant finalement de plus en plus la situation de fait, a-t-elle déploré.

L'Union européenne ne peut renoncer à ses objectifs en matière de promotion de droits de l'homme et il ne saurait être question pour elle – sauf en théorie – de renoncer à l'objectif de deux États, tant il est vrai qu'elle est déjà bien engagée en faveur de ce principe, a poursuivi Mme Tocci. L'Union européenne doit respecter ses propres principes de neutralité et d'indépendance dans la fourniture de son assistance humanitaire, a-t-elle ajouté. Il faudrait que l'Union européenne insiste pour que Raffah reste un point d'accès à Gaza et insiste auprès d'Israël pour que soient ouverts d'autres points d'accès à ce territoire, a en outre souligné Mme Tocci.

M. MOUFED MAHMOUD SHEHAB, Ministre égyptien des affaires juridiques et des relations avec le Parlement, s'est penché sur le concept de responsabilité collective en droit international, estimant que ce principe se traduit dans différents textes dont le plus important est peut-être celui du régime de la sécurité collective, que précisent les chapitres 6 et 7 de la Charte des Nations Unies. Par ailleurs, le Ministre a rappelé la mise en œuvre de l'examen périodique universel qui reflète également le principe de la responsabilité collective de tous les États s'agissant de la situation des droits de l'homme dans tous les pays du monde. Un décalage existe toutefois entre les aspirations et les moyens juridiques et institutionnels dont dispose la communauté internationale, a estimé M. Shehab, exprimant l'avis qu'une communauté internationale doit jouir d'un minimum de cadre organique et normatif contraignant pour mériter ce qualificatif d'internationale. Or, la situation au Moyen-Orient met en relief les faiblesses institutionnelles et juridiques de la communauté, qui se veut et se prétend internationale, a dit M. Shehab.

Rappelant que l'article premier des Conventions de Genève stipule que «les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et faire respecter la Convention en toutes circonstances, le Ministre égyptien a souligné que cette obligation n'a pas été accompagnée par la suite logique d'un mécanisme de suivi efficace. Il a évoqué quatre propositions pour pallier cet échec. La première option, a-t-il dit, est pour les États de renforcer les capacités des mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme, à titre individuel et collectif. Il a, en outre, préconisé de libérer les mécanismes onusiens des droits de l'homme de la politisation. La troisième proposition du Ministre est de tirer parti de la révision des institutions du Conseil des droits de l'homme pour modifier les pratiques de l'institution, dans le sens d'une dépolitisation des débats. Finalement, il a proposé d'établir un registre des dommages causés par les violations du droit international humanitaire, à défaut de poursuivre les personnes responsables de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité.

M. MARK BRAILSFORD, Coordonnateur principal chargé de la protection à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), a concentré son intervention sur le rôle et le mandat de l'UNRWA en matière de protection des réfugiés palestiniens. Il a indiqué que le 8 décembre dernier, l'UNRWA a célébré son soixantième anniversaire; lors de la création de l'Office, on aurait

pu imaginer que jamais on ne célébrerait son sixantième anniversaire, a-t-il indiqué. Le fait que cet anniversaire ait été célébré prouve qu'il est très difficile de régler la question en jeu, a-t-il fait observer. Pour l'UNRWA, le concept de protection inclut le droit à une éducation de qualité, à des soins et à un niveau de vie décent, a précisé M. Brailsford.

M. Brailsford a souligné qu'Israël, l'Autorité palestinienne et le Hamas ont la responsabilité primaire et essentielle de protection de la population et que la communauté internationale a pour sa part la responsabilité d'assurer le respect du droit international. Il a par ailleurs rappelé toutes les répercussions du maintien du siège de Gaza sur le plan humanitaire. M. Brailsford a déclaré que tous les jours, des milliers de personnes – enseignants, personnels médicaux et autres – œuvrent à la protection des droits des réfugiés à l'éducation et à un niveau de vie décent. Néanmoins, cette action exige un financement adéquat, a-t-il rappelé, insistant sur l'importance que revêt de ce point de vue la générosité des donateurs. Il a précisé que l'UNRWA se concentre sur les réfugiés les plus pauvres afin de réduire leur vulnérabilité. Tous ses efforts ne peuvent qu'alléger les conséquences d'un manque de solution politique pour le peuple palestinien; c'est à Gaza que ces conséquences se font le plus durement ressentir, a souligné M. Brailsford. Même avec une éventuelle levée complète du blocus, il faudra des années pour qu'une vie normale reprenne à Gaza, a-t-il insisté. Une fois de plus, l'UNRWA rappelle que Gaza a besoin de pièces détachées et de tuyaux pour que puissent être reconstruites les infrastructures et les maisons, a souligné M. Brailsford. En dépit des nombreux défis, l'UNRWA reste engagé à protéger les droits essentiels des réfugiés palestiniens, a-t-il conclu.

Dialogue interactif

Le fait que le problème de la Palestine se pose depuis longtemps ne devrait pas conduire la communauté internationale à l'inaction et à la désillusion, a déclaré une délégation, reconnaissant qu'une des difficultés réside dans le fait que la question palestinienne est très politisée. Le droit international doit être au cœur des efforts car, comme les intervenants l'ont montré, il rend limpide une situation qu'Israël fait apparaître confuse, a encore déclaré la délégation qui a par ailleurs demandé quelles étaient les options dont disposait le peuple palestinien face à la passivité de la communauté internationale.

La protection des civils détourne-t-elle la communauté internationale de la question de la fin de l'occupation et, de manière générale, de problèmes plus larges, a-t-il encore été demandé. Une autre délégation a souhaité entendre l'avis des experts sur l'intérêt pour Israël et ses alliés de faire apparaître le problème de la Palestine comme un simple problème humanitaire. Une question a également été posée sur l'utilisation par Israël d'armes illicites, notamment d'uranium appauvri, lors des opérations militaires contre Gaza, et si ces actes sont assimilables à des crimes de guerre. Un intervenant s'est interrogé sur la possibilité qu'Israël ait recours à des transferts illégaux de prisonniers.

Une délégation a souhaité connaître la destinée du rapport commandité par la Ligue arabe à M. Dugard et dans lequel certains actes commis par Israël sont qualifiés de crimes de guerre. L'Assemblée parlementaire a-t-elle l'intention d'entreprendre une action pour la reconnaissance officielle de l'État palestinien, étant donné qu'une majorité de pays reconnaît aujourd'hui le statut d'État de la Palestine, a-t-il aussi été demandé. Notant que les Nations Unies reconnaissent, en 1947, la création «d'un État arabe» aux côtés «d'un État juif», une délégation a demandé si cela confirmait les affirmations de M. Netanyahou sur la légitimité de l'existence d'un État confessionnel. Une organisation non gouvernementale, mentionnant la récente utilisation par le Secrétaire général, des termes «éléments de preuves équilibrés» en regard des opérations militaires d'Israël, s'est indigné de l'utilisation régulière de cette notion et a demandé si celle-ci avait une quelconque portée juridique. Rappelant qu'Israël ne reconnaissait aucune frontière de la Palestine, il a été demandé quelle est, en vertu du droit international, la responsabilité pénale d'un militant palestinien procédant à des attaques sur le sud du pays, actuellement occupé par des colonies créées sur des territoires revenant aux Arabes. Une autre question a été posée sur le droit à la résistance et son intégration aux travaux des Nations Unies. Que peuvent faire les Palestiniens pour mettre un terme au bouclage de Gaza, a encore demandé une délégation.

Réponses des panélistes

M. DUGARD a fait observer que rares sont les États qui, comme l'Afrique du Sud, se sont dotés d'un statut reconnaissant de manière irréversible la compétence universelle. Les pays de l'Union européenne n'ont jamais tenté d'appliquer la Convention de Genève dans cette optique, a-t-il ajouté. Il faut convenir que la communauté internationale n'a pas la volonté d'appliquer le droit international pour ce qui est de la question de Palestine, a déclaré M. Dugard. Le droit international humanitaire doit incontestablement prévaloir en toutes circonstances, y compris lorsqu'on se trouve face aux tirs aveugles de roquettes contre Israël, a-t-il ajouté. Par ailleurs, il est étrange que le Comité pour les droits inaliénables du peuple palestinien n'ait pas présenté de rapport, a ajouté M. Dugard.

M. HAMMERSTEIN a souligné qu'il était difficile d'accepter que soixante ans après la création de l'UNRWA, des personnes vivent encore dans des camps et n'ont toujours pas de droits, notamment pas de droits sociaux, et se trouve dans une situation qui se transmet de génération en génération. Pour Israël, l'occupation est gratuite: s'il ne faut certes pas laisser les gens mourir de faim, l'UNRWA et l'Union européenne devraient changer de stratégie et faire en sorte que la puissance occupante soit placée face à ses responsabilités pour ce qui est de la population palestinienne.

M. SHAMAS a déclaré que l'absence de volonté politique, en l'occurrence, se manifeste entre autres parce que le système de droit international est conçu pour promouvoir les intérêts des forts face aux faibles: on parle alors de base consensuelle du droit. Il faut que des acteurs puissants revoient leurs intérêts et trouvent un intérêt à protéger le droit, a dit M. Shamas.

MME TOCCI a souligné que pour l'heure, la communauté internationale avait établi des priorités pour ce qui est de la question de l'État palestinien, au détriment des questions relatives à la protection du droit international. Or, mettre l'accent sur le droit serait peut-être le seul moyen de parvenir à la création de l'État palestinien.

M. BRAILSFORD a jugé certes quelque peu paradoxal que la communauté internationale se montre généreuse pour ce qui est de ses contributions à l'UNRWA et moins généreuse pour ce qui est de prendre des mesures visant à remédier aux causes pour lesquelles cette agence doit fonctionner. Durant le conflit, l'UNRWA a été les yeux et les oreilles de la communauté internationale, a-t-il rappelé. La communauté internationale, faut-il espérer, ne permettra pas que les enquêtes engagées concernant ce qui s'est produit à Gaza l'hiver dernier subissent le même sort que celle sur Beit Hanoun; il faut espérer que leurs résultats seront suivis d'effet.

M. QUIGLEY a estimé que le principe du droit à la résistance relevait bien du droit international; le droit à la résistance donne droit à utiliser la force militaire, mais en respectant les principes du droit international humanitaire.

MME GOWLLAND-DEBBAS a rappelé que si le Conseil de sécurité n'agit ou ne réagit pas, il reste encore l'Assemblée générale. Elle a en outre plaidé en faveur de l'octroi de réparations.

Ce document est destiné à l'information; il ne constitue pas un document officiel

ECOSOC0910F