



"Manifestation pour l'ouverture de Shuhada Street aux Palestiniens,  
Hebron, Cisjordanie, 22 février, 2013."  
par ACTIVE STILLS

PALESTINE

# PRESENTATION

Le présent rapport pays fait partie d'une étude plus large sur **La liberté de réunion dans la région Euro-Méditerranéenne** à l'heure actuelle, présentée en deux parties : **Première Partie – Cadre légal**, et **Deuxième Partie : Pratique de la liberté de réunion**. La Première partie a été publiée en novembre 2013, et la Deuxième partie le sera en 2014.

L'étude régional complète sur **La liberté de réunion dans la région Euro-Méditerranéenne est consultable [ici](#)**. Elle présente les normes internationales qui protègent ce droit fondamental, et analyse ensuite les cadres législatifs et leur conformité aux normes internationales des droits de l'Homme dans 13 pays de la Méditerranée et de l'Union Européenne : l'UE comme région, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Palestine, la Syrie, la Tunisie et la Turquie.

Afin d'évaluer les législations nationales à l'aune des normes internationales et les implications pratiques de dispositions légales concernant la liberté de réunion, des indicateurs objectifs ont été utilisés comme référence tout au long de ce rapport, associés à une approche sensible au genre, afin de déceler si- les femmes jouissent de la liberté de réunion dans la même mesure que les hommes, ou si elles sont plus spécifiquement affectées par les restrictions.

La présente étude se fonde sur un processus de consultation et de participation impliquant les membres du Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme (REMDH), qui regroupe 80 organisations et institutions de défense des droits de l'Homme basées dans 30 pays, ainsi que des membres à titre individuel. Elle reflète donc les efforts d'un chercheur ou d'une chercheuse recruté dans le pays étudié, assistés par les membres du Groupe de Travail du REMDH sur la Liberté d'association, de réunion et de circulation, et la contribution active d'autres organisations de société civile et d'experts.

En conséquence, l'objectif de ce rapport régional est d'offrir aux défenseurs des droits de l'Homme et organisations de la société civile, aux organisations internationales et aux institutions étatiques, une analyse qui leur permette d'évaluer les politiques nationales de leur pays et de les comparer à celles d'autres pays et aux conventions internationales, afin de plaider pour les réformes pertinentes et contribuer à améliorer la situation de la liberté de réunion dans les pays de la zone euro-méditerranéenne.

## Introduction

Le présent chapitre examine le cadre législatif qui régleme la liberté de réunion dans le territoire palestinien occupé (TPO). En juin 1967, Israël occupe le TPO, composé de la bande de Gaza et de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est. Israël a pris le contrôle de la bande de Gaza (jusqu'alors sous administration égyptienne) et de la Cisjordanie (gouvernée précédemment par la Jordanie) et a annexé illégalement Jérusalem-Est. Bien que Jérusalem-Est soit partie intégrante du territoire occupé, Israël applique et fait respecter la loi israélienne dans le territoire ainsi annexé<sup>1</sup>.

Depuis le premier jour de l'occupation, Israël a donné au commandement militaire une autorité législative, exécutive et judiciaire complète, établissant la primauté des ordonnances militaires sur les lois en vigueur avant l'occupation.<sup>2</sup> En conséquence, la législation nationale ne reste valable que dans la mesure où elle n'est pas contraire aux ordonnances militaires israéliennes (c'est-à-dire les décrets promulgués par le commandement militaire)<sup>3</sup>, en contradiction flagrante avec le droit humanitaire international, qui stipule que la puissance occupante, sauf nécessité contraire absolue, doit respecter la législation en vigueur avant l'occupation.<sup>4</sup> Les ordonnances militaires prennent directement force de loi pour les Palestiniens du TPO. En revanche, les colons israéliens qui résident sur le même territoire sont soumis à la législation israélienne civile et non militaire.

Suite à la Déclaration de principes (Oslo I) signée par l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et Israël, l'Autorité nationale palestinienne (AP) a été chargée du gouvernement provisoire de la Palestine en 1994. L'accord intérimaire portant sur la Cisjordanie et la bande de Gaza (Oslo II), signé en 1995, établit l'autorité de l'AP sur certaines parties du TPO, coupant la Cisjordanie en trois zones administratives distinctes. La zone A (qui comprend 17 % de la Cisjordanie, dont les principales villes palestiniennes) est sous contrôle complet de l'AP sur le plan civil et sur le plan de la sécurité ; la zone B (24 % de la Cisjordanie) est sous contrôle civil palestinien et sous contrôle conjoint israélo-palestinien en matière de sécurité ; et la zone C, qui représente 59 % de la Cisjordanie et comprend la plus grande partie des terres agricoles et des pâturages palestiniens, des sources d'eau et des réservoirs souterrains, en plus des colonies israéliennes et infrastructures associées, des bases militaires et des zones de sécurité, est intégralement sous contrôle israélien.<sup>5</sup> Dans la mesure où l'AP exerce une partie du contrôle sur certaines parties du TPO, elle est responsable du maintien de l'ordre

1 Le cadre légal de la liberté de réunion dans la loi israélienne est traité dans le chapitre sur Israël.

2 Proclamation militaire n° 2 (1967) portant sur la réglementation de l'autorité et du judiciaire, ci-après proclamation militaire n° 2, article 1, p. 3.

3 Proclamation militaire n° 2 du 7 juin 1967, article 3.

4 Voir article 43 du Règlement de La Haye. L'article 64(1) de la Quatrième Convention de Genève réaffirme ce principe fondamental en précisant que la législation pénale du pays occupé reste en vigueur (à moins qu'elle ne constitue une menace pour la sécurité de la puissance occupante, ou un obstacle à l'application de la Convention). En vertu de l'article 64(2), la législation de la puissance occupante n'est autorisée que si elle est indispensable à l'application de la Convention, au maintien du gouvernement effectif du territoire et à la sécurité de la puissance occupante. Les questions portant sur la validité juridique des ordonnances militaires israéliennes dépassent le propos de ce rapport.

5 Cette division était censée être temporaire, en attendant qu'un accord final soit trouvé par les deux parties. Les Accords d'Oslo prévoyaient une période de cinq ans au cours de laquelle l'autorité devait être graduellement transférée à l'AP. Les questions portant sur la validité juridique des Accords dépassent le propos de ce rapport.

et de la loi. L'organe législatif de l'AP est le Conseil législatif palestinien (CLP), dont les lois sont également applicables dans le TPO.

En 2006, le Hamas a remporté les élections législatives palestiniennes et a pris le contrôle gouvernemental de la bande de Gaza, tandis que l'AP, dominée par le Fatah, continue d'exercer son autorité sur la Cisjordanie. Depuis 2007, à la suite d'une scission entre le Hamas et le Fatah et à l'emprisonnement par Israël de plusieurs membres du CLP, ce dernier s'est trouvé dans l'incapacité de poursuivre normalement ses activités. Toutefois, la législation portant sur la liberté de réunion en Palestine avait été adoptée avant la scission, et elle est de jure applicable à l'ensemble du TPO. En plus des lois adoptées par le CLP, la législation palestinienne est composée de décrets présidentiels et de quelques dispositions juridiques héritées des administrations précédentes. Ainsi, la Cisjordanie et la bande de Gaza présentent chacune une législation pénale distincte. Dans la bande de Gaza, l'ordonnance n° 74 du Code pénal du mandat britannique (British Mandate Criminal Code Ordinance, n°74, 1936, ci-après Code pénal de 1936) reste en vigueur, tandis qu'en Cisjordanie, c'est le Code pénal jordanien n° 16 de 1960 (Jordanian Penal Code No. (16), 1960, ci-après Code pénal de 1960) qui s'applique. En 1998, le défunt président palestinien Yasser Arafat a déclaré l'annulation des ordonnances militaires israéliennes,<sup>6</sup> sans aucun effet du côté du gouvernement israélien. Le cadre législatif interne, en ce qui concerne la liberté de réunion dans le TPO, est un patchwork complexe de diverses dispositions juridiques mises en application par deux autorités différentes (palestinienne et israélienne).<sup>7</sup> L'AP respecte et applique le droit palestinien dans le TPO, de même que les dispositions juridiques qu'elle considère comme faisant partie à son « héritage juridique », tandis que la puissance occupante israélienne applique au même territoire des ordonnances militaires. La législation militaire constitue un ensemble distinct de lois, promulguées de manière indépendante et appliquées de même, sans prise en compte de la législation palestinienne.

### ***Droit international des droits de l'Homme et droit humanitaire international***

Le cadre législatif international applicable au TPO est constitué de deux systèmes complémentaires, le droit international des droits de l'Homme (DIDH) et le droit humanitaire international (DHI). Les obligations stipulées par le DIDH s'appliquent en tout temps (en temps de guerre comme en temps de paix<sup>8</sup>) non seulement au territoire de l'État, mais aussi à toutes les personnes soumises à la juridiction ou au contrôle effectif de cet État.<sup>9</sup> En d'autres termes, Israël doit non

6 Décret présidentiel n° 20 de 1998. Ce décret n'a pas d'impact sur la capacité ou la volonté d'Israël d'appliquer les ordonnances militaires dans le TPO.

7 L'examen de la validité des sources juridiques applicables au TPO dépasse le propos de ce rapport.

8 Article 2 du PIDCP ; voir aussi Comité des droits de l'Homme, observation générale 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), paragraphe 10 : « un État partie doit respecter et garantir à quiconque se trouve sous son pouvoir ou son contrôle effectif les droits reconnus dans le Pacte même s'il ne se trouve pas sur son territoire ».

9 Voir CIJ, avis consultatif sur la légalité de la menace ou de l'utilisation des armes nucléaires, 1996, para. 25.

seulement protéger les droits fondamentaux des citoyens israéliens, mais également ceux des Palestiniens qui vivent dans les territoires occupés (dans la mesure où il en assure le gouvernement). Le droit humanitaire international, qui régit les situations de conflit et/ou d'occupation, s'applique aussi au TPO. Bien qu'Israël soutienne le contraire, il est universellement reconnu que le DIDH complète la protection conférée par le DHI dans les situations de conflit.<sup>10</sup> *Dans la mesure où le DIH ne mentionne pas la liberté de réunion, le cadre législatif international qui régit ce droit dans le TPO est le droit international des droits de l'Homme.*

## I. Législation palestinienne

### 1. Cadre législatif général

La loi fondamentale palestinienne, qui fait office de constitution, garantit la protection et le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (article 10), et l'article 26 reconnaît la liberté de réunion comme un droit constitutionnel. Par ailleurs, la loi fondamentale dispose du droit de chaque individu à la liberté d'opinion et d'expression « sous toutes ses formes » (article 19), de même qu'à la réparation judiciaire (article 30).

« Les Palestiniens ont le droit de participer à la vie politique, tant en groupe qu'individuellement. Ils jouissent en particulier des droits suivants : [...] (5) organiser des réunions privées sans la présence de la police, et organiser des réunions, défilés et rassemblements publics, dans les limites fixées par la loi. »<sup>11</sup>

#### **Article 26, loi fondamentale palestinienne**

La Palestine, qui n'a été officiellement reconnue que très récemment comme un État par l'Assemblée générale de l'ONU, n'a pas encore ratifié les principaux instruments régionaux et internationaux de défense des droits de l'Homme. La loi fondamentale palestinienne, toutefois, invite l'Autorité palestinienne à le faire dans les plus brefs délais (article 10). D'autres dispositions juridiques établissent en outre le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, conformément au droit international, par les services officiels

10 *Conséquences juridiques de la construction d'un mur dans les Territoires palestiniens occupés*, avis consultatif, CIJ, recueil 2004, paragraphe 112 (ci-après affaire du mur). Comité international de la Croix-Rouge, *IHL and Human Rights Law* (29 octobre 2010), disponible à l'adresse <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/ihl-other-legal-regimes/ihl-human-rights/overview-ihl-and-human-rights.htm> Al-Haq, *The Applicability of International Human Rights Law to the Occupied Palestinian Territories*, disponible à l'adresse <http://asp.alhaq.org/zalhaq/site/eDocs/txtDocs/intl%20law/HR/hrapplicability.htm>. BTselem, « International Law », 8 septembre 2011, disponible à l'adresse [http://www.btselem.org/demonstrations/international\\_law](http://www.btselem.org/demonstrations/international_law).

11 CIJ, affaire du mur (2004), para. 106

palestiniens. Les agents des services de renseignement et de sécurité préventive, par exemple, doivent respecter le droit à la liberté de réunion dans l'exercice de leurs fonctions, en vertu du droit palestinien et du droit international<sup>12</sup>.

« (1) Les droits de l'Homme et les libertés fondamentales seront protégés et respectés.  
(2) L'autorité nationale palestinienne s'efforcera sans délai de devenir partie aux déclarations et conventions régionales et internationales qui protègent les droits de l'Homme. »

#### **Article 10, loi fondamentale palestinienne**

Les paramètres juridiques de la liberté de réunion sont définis par la **loi n° 12 de 1998 sur les rassemblements publics** (ci-après loi sur les rassemblements publics), et ses règles d'application (définies par le pouvoir exécutif). La loi sur les rassemblements publics renforce la garantie constitutionnelle de la liberté de réunion, en affirmant que « *les citoyens ont le droit de tenir librement des réunions publiques, des séminaires et des rassemblements, droit qui ne pourra être affecté ni limité, sinon en conformité avec les contrôles stipulés par cette loi* »<sup>13</sup>.

Un rassemblement est défini comme une réunion de cinquante personnes ou plus dans un espace public en plein air (article 1). Les rassemblements publics doivent être signalés à l'avance par le biais d'une déclaration écrite adressée au gouverneur ou au chef de la police (article 3). En l'absence d'une réponse écrite des autorités compétentes, « *la partie organisatrice a le droit de tenir une réunion publique à la date indiquée sur la déclaration préalable* » (article 4d). Seuls les rassemblements en plein air et impliquant plus de cinquante personnes doivent être déclarés. Les réunions de moins de 50 personnes, ou qui se déroulent dans un local fermé, ne sont donc pas soumises à la procédure de déclaration. Sans préjudice du droit de réunion, le gouverneur ou le chef de la police peuvent intervenir pendant la manifestation publique ou au cours de son déroulement pour organiser la circulation, sous réserve que les organisateurs en soient informés par écrit dans les 24 heures après soumission de la déclaration<sup>14</sup>.

Établissant une présomption en faveur de la liberté de réunion, conformément aux recommandations des instances internationales, la législation palestinienne considère les réunions comme pacifiques, à moins qu'elles ne violent les lois, y compris le Code pénal applicable<sup>15</sup>. Le Code pénal de 1960, en vigueur en Cisjordanie, et le Code pénal de 1936, appliqué dans la bande de Gaza, interdisent

12 Le Code des services de renseignement n°17 de 2005 dit ceci : « *Les services de renseignement devront respecter les droits et garanties prévues par les lois palestiniennes et les normes du droit international dans ce domaine* ». L'article 8 de la loi n° 11 de 2007 sur la sécurité préventive stipule : « *L'Administration publique de la sécurité préventive devra respecter les droits, les libertés et les garanties prévues par les lois palestiniennes et les conventions et traités internationaux.* »

13 Article 2, loi sur les rassemblements publics.

14 Loi n°12 de 1998, article 4c

15 Voir le rapport du RS de l'ONU sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 20e session, A/HRC/20/27 (2012), para. 26; et Directives de l'OSCE concernant la liberté de réunion pacifique, 2e édition, Varsovie, 2010, section A, paragraphe 2.1.

les rassemblements dans l'intention de commettre des actes délictueux ou de porter atteinte à la sécurité publique<sup>16</sup>.

## 2. Restrictions

Les règles d'application de la loi sur les rassemblements publics (promulguées par l'exécutif) fixent les bases juridiques permettant de limiter la liberté de réunion en Palestine. L'article 4 stipule que les rassemblements ne doivent pas se tenir dans des « zones de tension » ; ils doivent se dérouler conformément à la loi et ne pas troubler l'ordre public. Les interventions qui portent atteinte à « l'unité nationale », c'est-à-dire tous les actes et propos visant à saper l'unité du peuple palestinien, sont interdits<sup>17</sup>. Les règles d'application accordent en outre à la police le droit de mettre fin à une réunion publique si elle s'écarte de son objectif, outrepassé les conditions autorisées ou menace la sécurité et l'ordre public. La police peut aussi disperser la foule en cas d'« émeutes menaçant la sécurité des citoyens et leurs biens », afin d'assurer le maintien de la sécurité et de l'ordre public (article 7). Le Code pénal en vigueur en Palestine stipule quelques restrictions juridiques supplémentaires. Le Code pénal de 1960 permet aux autorités compétentes d'utiliser la force pour disperser la foule en Cisjordanie (article 167) et, dans la bande de Gaza, le Code pénal de 1936 autorise le recours à la force pour disperser ou arrêter les participants à un rassemblement (article 82 - 83).

« Le rassemblement doit se tenir en dehors des zones de tension, et le but de la réunion ne doit en aucun cas contrevenir à la loi ou à l'ordre public. »

### Article 4, règles d'application

Les termes de « zones de tension » et d'« unité nationale » sont assez vagues et ne sont pas définis dans la législation palestinienne. En plus de permettre aux représentants de la loi d'imposer des restrictions arbitraires, le manque de précision de ces termes compromet la capacité des Palestiniens à évaluer la légalité et les conséquences de leurs actes. S'ils ignorent la signification concrète des « zones de tension » ou des atteintes à « l'unité nationale », les Palestiniens ne peuvent pas savoir s'ils enfreignent la loi ou non en se réunissant dans certains endroits ou en discutant de certains sujets. Les restrictions stipulées dans les règles d'application violent le droit des Palestiniens à se réunir pacifiquement, en limitant ce droit de façon disproportionnée et en fixant des restrictions qui vont au-delà de ce que permettent le droit international et la loi sur les rassemblements publics<sup>18</sup>.

16 Articles 164 et 79, respectivement.

17 L'article 9 des règles d'application stipule que : « les organisateurs du rassemblement ou de la marche devront prendre en compte les dispositions du décret présidentiel n° 3 de 1998 sur la consécration de l'unité nationale et la prévention de l'incitation. »

18 Selon les normes internationales des droits de l'Homme, toute restriction doit respecter les principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité. En conséquence, comme le précise le Comité des droits de l'Homme de l'ONU : « Les Etats doivent toujours partir du principe que les restrictions ne doivent pas altérer l'essence du droit. Le rapport entre droit et restriction, entre norme et exception, ne doit pas être inversé » (observation générale n° 27(1999), para. 13). Voir aussi Rapport du RS sur le droit de réunion pacifique et d'association (2012), para. 15-17, et directives de l'OSCE (2010), para. 69-112.

### 3. Procédure

La procédure de déclaration applicable aux rassemblements organisés en Palestine est règlementée par la loi sur les rassemblements publics. Les articles 3 et 4 exigent qu'une déclaration écrite soit soumise au gouverneur ou au chef de la police 48 heures avant le rassemblement. Ce document doit comporter l'objet du rassemblement, la date et le lieu. En l'absence d'un accord écrit des autorités compétentes, le rassemblement peut être organisé selon les modalités prévues (article 4d). Conformément aux règles d'application, le chef de la police peut demander à rencontrer les organisateurs pour discuter de l'objet du rassemblement ou de la marche, ainsi que de sa localisation, de sa date, de sa durée et de son déroulement.<sup>19</sup> Comme expliqué précédemment, le gouverneur ou le chef de la police peuvent modifier la durée ou le trajet de la manifestation pour des raisons liées à la circulation automobile (voir plus haut, « cadre législatif général »).

### 4. Protection

La législation palestinienne précise explicitement que l'AP a l'obligation de protéger les rassemblements pacifiques. Outre la protection constitutionnelle garantie par la loi fondamentale palestinienne, l'article 5 de la loi sur les rassemblements publics confère aux organisateurs le droit de demander des mesures de protection aux autorités compétentes. Les règles d'application réaffirment ce droit, en demandant que le chef de la police assure la protection des participants pendant les rassemblements et les défilés (article 5).

De plus, la loi fondamentale considère comme un crime la violation des droits de l'Homme et des libertés, établissant la responsabilité pénale et civile des auteurs de ces crimes, et garantissant une juste réparation aux personnes dont les droits ont été bafoués (article 32). L'article 32 de la loi fondamentale porte sur la responsabilité des représentants de l'ordre. Toutefois, la législation ne définit pas la portée et les conditions de cette prise de responsabilité lors de l'encadrement des rassemblements. Par exemple, la loi sur les rassemblements publics ou les règles d'application correspondantes ne présentent aucune disposition sur l'usage de la force par les responsables du maintien de l'ordre ou les services de sécurité, y compris l'usage des armes à feu et le recours à la force pendant les rassemblements, ce qui porte gravement atteinte à la protection juridique dont pourraient bénéficier les Palestiniens dans l'exercice de leur droit de réunion pacifique.

« Le chef de la police devra évaluer la situation en matière de sécurité, mettre en place des contrôles de sécurité et fournir une protection pour le rassemblement ou la marche, afin de garantir la protection de la population et la sécurité publique. »

#### **Article 5, règles d'application**

<sup>19</sup> Article 3 des règles d'application.



## 5. Sanctions

La loi sur les rassemblements publics criminalise toute violation des dispositions qu'elle contient et prévoit une peine de prison maximale de deux mois ou une amende n'excédant pas 50 dinars jordaniens (article 6). Cette norme s'applique à toute personne enfreignant une disposition de la loi sur les rassemblements publics, qu'il s'agisse des organisateurs, des participants ou des représentants officiels du gouvernement. L'article 10 des règles d'application établit la responsabilité des organisateurs qui ne respecteraient pas les conditions de sécurité stipulées par la loi.

En outre, le Code pénal de 1936 (n° 74) pénalise la participation à un rassemblement illégal<sup>20</sup> ou à une émeute<sup>21</sup> dans la bande de Gaza, et prévoit pour ces infractions une peine de prison de 1 et 2 ans respectivement. Désobéir à un ordre de quitter un rassemblement ou une émeute à la demande des autorités compétentes est passible d'une peine de 5 ans de prison<sup>22</sup>. En Cisjordanie, le Code pénal de 1960 criminalise la participation à un rassemblement non autorisé, imposant au contrevenant une peine de prison pouvant aller jusqu'à un an et/ou une amende de 50 dinars (article 165). Toute personne qui refuse de quitter un rassemblement après un ordre de dispersion donné par la police peut être condamnée à une peine de trois mois à deux ans de prison (article 168). Le même article 168 établit la responsabilité d'un manifestant porteur d'une arme, lui imposant une peine de prison de six mois à trois ans, voire « une peine plus sévère ». Les sanctions prévues par la loi sur les rassemblements publics, en qualité de *lex specialis*, prennent le pas sur toutes les dispositions contraires du Code pénal applicable.

« Si la foule n'a pas obéi à l'ordre de dispersion de la police – sans recours à la force – la peine de prison encourue sera de trois mois à deux ans. De plus, si un des manifestants fait usage d'une arme, il sera condamné à une peine de prison allant de six mois à trois ans, et à toute peine plus sévère qu'il aura méritée. »

**Article 168, Code pénal de 1960**

20 Article 80 du Code pénal de 1936.

21 Article 81 du Code pénal de 1936.

22 Article 84 du Code pénal de 1936.

## 6. Égalité des sexes et liberté de réunion

L'article 9 de la loi fondamentale palestinienne dispose que « *les Palestiniens sont égaux devant la loi et la justice, sans aucune distinction fondée sur la race, le sexe, la couleur de peau, la religion, les opinions politiques ou le handicap.* » En 2009, le président Abbas a publié un décret présidentiel déclarant l'adhésion unilatérale de la Palestine à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Bien que la CEDAW oblige les États parties à adopter des mesures législatives appropriées interdisant toute discrimination à l'égard des femmes<sup>23</sup>, aucun mécanisme concret qui puisse permettre aux Palestiniennes de revendiquer leurs droits n'a été mis en place. Le cadre législatif qui régit la liberté de réunion en Palestine ne contient aucune clause spécifique visant à protéger les femmes de la violence ou d'autres atteintes à leurs droits, ce qui les rend particulièrement vulnérables. Le projet de Code pénal palestinien, soumis à l'examen des autorités compétentes depuis plusieurs années, contient des clauses spécifiques sur la protection des femmes. Toutefois, ce code ne sera applicable qu'après son adoption effective par le Conseil législatif.

### II. Ordonnances militaires israéliennes

Depuis le retrait unilatéral par Israël de ses colons et de ses forces terrestres de la bande de Gaza en 2005, la puissance occupante<sup>24</sup> ne fait plus respecter les ordonnances militaires réglementant la liberté de réunion dans cette partie du TPO<sup>25</sup>. En Cisjordanie, en revanche, la liberté de réunion des Palestiniens est toujours soumise à la législation militaire, restrictive et prohibitive, comme expliqué ci-dessous. En dépit des limitations *de jure* des Accords d'Oslo relatives au contrôle total de la zone C, les ordonnances militaires israéliennes sont appliquées dans l'ensemble de la Cisjordanie. Les Palestiniens de l'ensemble du territoire sont donc tout autant vulnérables à la violation de leur droit à se réunir pacifiquement.

#### 1. Cadre législatif général

Les paramètres juridiques de la liberté de réunion appliqués par le gouvernement israélien en Cisjordanie sont stipulés dans l'ordonnance militaire israélienne (OMI) n° 101, intitulée « *ordonnance relative à l'interdiction des activités d'incitation et de propagande hostile* »<sup>26</sup>. Cette ordonnance ne reconnaît pas explicitement le droit des Palestiniens à se réunir pacifiquement. Au lieu de codifier ce droit, elle considère toutes les réunions comme une menace et impose de nombreux obstacles à l'exercice de ce droit<sup>27</sup>.

23 CEDAW, Article 2(b)

24 Le retrait unilatéral d'Israël n'a eu aucun effet sur son statut de puissance occupante dans le cadre du droit international. Israël conserve le contrôle effectif de la totalité des territoires occupés, y compris de la bande de Gaza. Voir Al-Haq (en anglais), *One Year after the 'Disengagement': Gaza still Occupied and under Attack*, à l'adresse : <http://www.alhaq.org/publications/publications-index/item/one-year-after-the-disengagement-gaza-still-occupied-and-under-attack>.

25 A l'exception de la zone dite « zone tampon », à laquelle les Palestiniens ne peuvent pas accéder.

26 Les citations de l'OMI 101 sont basées sur la traduction en anglais faite par Btselem et disponible à l'adresse : [http://www.btselem.org/download/19670827\\_order\\_regarding\\_prohibition\\_of\\_incitement\\_and\\_hostile\\_propaganda.pdf](http://www.btselem.org/download/19670827_order_regarding_prohibition_of_incitement_and_hostile_propaganda.pdf).

27 OMI n°101 (3A) – amendement n°1423.

« Aucun défilé, rassemblement silencieux, aucune réunion ne seront organisés autrement que sur autorisation du commandement militaire. »

**Ordonnance militaire israélienne 101 (3A) – ordonnance d’amendement n° 1423**

Un rassemblement est défini comme tout attroupement de dix personnes ou plus, dans un espace privé ou public, durant lequel des opinions sont exprimées « *sur un sujet politique ou pouvant être considéré comme tel* »<sup>28</sup>. Tout rassemblement de 10 personnes ou plus qui marchent ensemble pour atteindre « un objectif politique ou un objectif pouvant être considéré comme tel » est considéré comme un défilé<sup>29</sup>. Un rassemblement silencieux est défini dans l’ordonnance d’amendement n° 1423 comme « *dix personnes ou plus réunies en un même lieu pour poursuivre un objectif politique ou un objectif pouvant être considéré comme tel* ». L’ordonnance ne fait pas de distinction entre les réunions pacifiques et non pacifiques, contrairement au droit international, et interdit tout rassemblement de 10 personnes ou plus exprimant des opinions pouvant être interprétées comme politiques, à moins qu’il n’ait été autorisé par le commandement militaire. **Le système d’autorisation renforce l’impossibilité d’organiser des rassemblements spontanés.** Outre l’interdiction générale portant sur les rassemblements, Israël a émis des ordonnances interdisant à l’avance tout rassemblement dans certains villages du TPO, comme Bil’in et Ni’lin<sup>30</sup>.

## 2. Restrictions

L’ordonnance militaire israélienne n° 101 impose des restrictions strictes d’une très grande portée sur la liberté de réunion des Palestiniens, en violation du droit international (et du droit israélien). La définition du mot « rassemblement » établie dans cette ordonnance militaire constitue une restriction à la liberté de réunion en elle-même. L’ordonnance interdit les rassemblements, les défilés et les manifestations silencieuses, qu’elle définit comme tout rassemblement, dans un espace public ou privé, de 10 personnes ou plus, exprimant des opinions pouvant être interprétées comme « politiques ». Par ailleurs, l’ordonnance militaire n° 101 interdit d’imprimer et de rendre public tout matériel ayant une signification politique, ce qui comprend (notamment mais pas uniquement) les photos, les films et autres enregistrements, images, dessins, cartes, livres, cassettes, affiches, journaux et rapports<sup>31</sup>.

L’ordonnance interdit également de soutenir une organisation hostile (telle que définie dans cette ordonnance), de s’identifier à elle ou de lui manifester de la sympathie « *en affichant*

28 Ordonnance d’amendement (AM) n°1079 – paragraphe 1 de 101.

29 Paragraphe 1 de l’ordonnance d’amendement n° 1079.

30 Voir les ordonnances publiées par le Commandant en chef du Commandement central, le 17 février 2010, interdisant les manifestations à Bil’in et Ni’lin.

31 OMI 101, paragraphe 6 en conjonction avec le paragraphe 1 – ordonnance d’amendement n°1079.

*un symbole ou un slogan, ou en chantant un hymne*»<sup>32</sup>. En outre, « il est interdit de porter, de brandir, d'afficher ou d'accrocher des drapeaux ou symboles politiques »<sup>33</sup>. Dans le chapitre sur l'« incitation », l'ordonnance interdit aussi toute tentative visant à « influencer l'opinion publique » d'une façon susceptible de nuire à l'ordre public, ainsi que l'intention ou le fait de favoriser une telle influence<sup>34</sup>. De plus, le commandement militaire, ou tout soldat à qui cette autorité a été déléguée, peut fermer un café, un club ou un lieu public pour la période qu'il juge nécessaire<sup>35</sup>, et fixer des conditions de soumission des demandes d'autorisation de rassemblement<sup>36</sup>. Comme indiqué plus haut, tout rassemblement ou autre forme de protestation est interdit a priori dans les villages de Bil'in et Ni'lin.

Le fait que toute réunion privée ou publique de 10 personnes ou plus nécessite une autorisation du commandement militaire montre bien que, d'après les termes de cette loi, tout rassemblement de ce type est supposé présenter un danger intrinsèque pour l'ordre public dans le TPO. La réglementation des rassemblements se fonde sur le contenu du message communiqué, en violation des normes internationales<sup>37</sup>. Dans la mesure où toute réunion peut être qualifiée de rassemblement, les membres d'une même famille exprimant des opinions politiques dans leur propre foyer peuvent être considérés comme des contrevenants potentiels. En outre, les ordonnances ne fournissent aucune définition du terme « politique », ce qui laisse libre cours à toutes les interprétations possibles par les autorités israéliennes et ouvre la porte à des restrictions arbitraires. Le manque de précision de ce terme continue d'empêcher les Palestiniens de prévoir les conséquences de leurs actes et de savoir si leur réunion constitue ou non une violation de la loi militaire<sup>38</sup>.

L'ordonnance militaire n° 101 (2) autorise le commandement militaire à déléguer ses pouvoirs à des soldats ou membres de la police. En d'autres termes, tout soldat qui se trouve dans le TPO peut (s'il y est autorisé) fermer des lieux publics et interdire des rassemblements ou des publications, rendant ainsi les Palestiniens encore plus vulnérables aux restrictions de leur droit à la liberté d'expression et de réunion pacifique.

Les restrictions imposées à la liberté de réunion par la législation militaire israélienne violent le principe de proportionnalité. Ce principe exige que les autorisés choisissent le moyen le moins intrusif d'atteindre l'objectif légitime qu'elles poursuivent, et les empêche d'imposer

32 OMI 101 (7A)a.

33 OMI 101, paragraphe 5 – ordonnance d'amendement n°1079

34 OMI 101, paragraphe (7) a et b.

35 OMI 101 (4).

36 OMI 101 (3B).

37 Les restrictions à la liberté de réunion ne doivent pas être fondées sur le contenu du message du rassemblement. Voir les directives de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à propos de la liberté de réunion pacifique, 2e édition, Varsovie, 2010, paragraphe 94, page 57 et Second rapport du RS de l'ONU sur le droit de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 23e session, A/HRC/23/39, para. 61

38 Voir note 18

systématiquement des restrictions qui modifieraient fondamentalement le caractère d'un événement<sup>39</sup>. L'interdiction d'un rassemblement doit être utilisée en dernier ressort. Comme le rappelle le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, « seules « certaines » restrictions peuvent être appliquées, ce qui signifie clairement que la liberté de réunion doit être considérée comme la norme, et les restrictions comme l'exception »<sup>40</sup>. L'interdiction générale de tout rassemblement de 10 personnes ou plus exprimant des opinions politiques et/ou l'interdiction a priori dans des zones spécifiques du TPO ne peuvent être qualifiées de proportionnelles, car aucune considération n'a été portée aux circonstances spécifiques de chacun de ces événements<sup>41</sup>, faisant ainsi bon marché du principe de nécessité et de proportionnalité.

Le fait que l'ordonnance militaire interdise toute publication ayant une signification « politique » reflète encore une fois le non-respect du principe de proportionnalité. Agiter un drapeau pendant un défilé pacifique, ou même dans un lieu privé, est interdit, de même que tout acte qui pourrait être perçu comme une menace à l'ordre public.

« Tout membre du commandement militaire peut donner l'ordre au propriétaire d'un café, d'un club ou de tout autre établissement dans lequel se réunissent des citoyens, de fermer le café, le club ou l'établissement en question pour une période donnée. Lorsqu'un tel ordre est émis, toute personne se trouvant dans l'établissement qui vient d'être fermé est considérée comme en infraction avec l'ordonnance ».

**Ordonnance militaire israélienne 101 (4).**

### 3. Procédure

L'ordonnance militaire israélienne n° 1423 portant amendement à l'OMI n° 101 (3) exige qu'une autorisation soit obtenue auprès du commandement militaire avant tout rassemblement, tout défilé ou toute manifestation silencieuse (sous-section A). Elle permet au commandement militaire de fixer les conditions dans lesquelles une demande peut être déposée (sous-section B). L'ordonnance militaire ne spécifie pas de procédure pour l'obtention d'une telle autorisation ; elle ne définit pas de calendrier ou de moyens de recours effectifs par le biais d'un examen administratif ou juridique. Les Palestiniens doivent déposer une demande d'autorisation auprès du Bureau de coordination du district (à la suite des accords

39 Directives de l'OSCE, paragraphe 2.4, p.16

40 Rapport du RS, para. 16. Voir aussi Directives de l'OSCE, paragraphe 104, p. 59

41 A cet égard, le rapporteur spécial précise que les « interdictions d'ordre général sont intrinsèquement des mesures disproportionnées et discriminatoires, car elles ont un impact sur tous les citoyens qui souhaitent exercer leur droit à la liberté de réunion pacifique » (Second rapport du RS sur le droit de réunion pacifique et d'association, para. 63).

d'Oslo, un BCD a été établi dans chacun des districts du TPO). Cependant, en raison du manque de transparence et d'accessibilité du système, et dans la mesure où les autorisations concernant des rassemblements pacifiques ne sont presque jamais accordées, les demandes sont rares.

#### 4. Protection

L'objectif de la législation militaire israélienne n'est pas la protection des droits et libertés des Palestiniens. Au contraire, les ordonnances militaires visent à restreindre les droits de la population et à assurer un contrôle militaire total sur le territoire occupé. Par conséquent, la loi militaire israélienne ne codifie aucune obligation positive de l'État en matière de protection des rassemblements pacifiques dans les TPO ; elle ne définit pas davantage la responsabilité des forces de l'ordre et de sécurité en cas de recours à excessif à la force lors d'un rassemblement, ni pour toute autre violation des droits de l'Homme. Au contraire, le paragraphe 9 de l'ordonnance n° 101 donne à chaque soldat le pouvoir d'utiliser « *le degré de force nécessaire pour exécuter un ordre donné dans le cadre de l'ordonnance pour empêcher que celle-ci ne soit enfreinte* ». La notion de « degré nécessaire » n'est pas précisée, laissant sa définition à la discrétion de ceux qui font usage de la force. En bref, la législation applicable, en contravention avec le DIDH, ne stipule pas que les autorités occupantes ont l'obligation de protéger ceux qui souhaitent exercer leur droit à la liberté de réunion<sup>42</sup>; par ailleurs, elle ne réglemente pas en termes restrictifs précis le recours à la force dans le cadre du maintien de l'ordre, ce qui laisse la porte ouverte à des interventions disproportionnées et aveugles de la part des forces militaires israéliennes<sup>43</sup>. De plus, comme indiqué plus haut, le commandement militaire peut déléguer son autorité à n'importe quel soldat servant dans le TPO, rendant les Palestiniens encore plus vulnérables aux violations de leur droit à se réunir pacifiquement.

#### 5. Sanctions

Toute personne qui organise ou encourage un défilé, un rassemblement ou une manifestation silencieuse sans autorisation ou y participe, ou qui viole de toute autre manière les clauses de l'ordonnance militaire israélienne n° 101, est passible d'une peine de prison de dix ans et/ou d'une amende de 10 000 liras (environ 2 000 euros)<sup>44</sup>. En d'autres termes, tout Palestinien qui viole l'une des interdictions mentionnées plus haut sera soumis à des sanctions. Cela signifie que quiconque tente d'influencer l'opinion publique, soutient une « organisation hostile », s'y identifie ou lui manifeste de la sympathie, quiconque brandit un drapeau, discute d'un sujet qui peut avoir une signification politique ou fait circuler une image ou un film doté de telles connotations peut être accusé d'enfreindre la loi et encourt une peine de prison pouvant aller jusqu'à 10 ans. En Israël, d'un autre côté, la peine maximale en cas de participation à une réunion interdite est d'un an de prison (sans amende).

42 Voir Rapport du RS, para. 33.

43 En vertu des Principes de base de l'ONU sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu, les responsables de l'application des lois ne doivent pas faire usage d'armes à feu contre des personnes, sauf si les autres moyens se révèlent inefficaces (article 4). En cas de recours à la force, ils doivent s'efforcer de réduire au maximum les risques de blessures graves et respecter la vie humaine (article 5).

44 Paragraphe 10, A et B

En plus d'être disproportionnées, ces sanctions collectives contreviennent au principe selon lequel les participants individuels à un rassemblement qui n'ont commis aucun acte de violence ne doivent pas être poursuivis<sup>45</sup>. L'ordonnance militaire prévoit des punitions très sévères pour les organisateurs de rassemblements et pour les participants, mais il n'est fait mention nulle part de la responsabilité des fonctionnaires des forces de l'ordre israéliennes. Les Principes de base de l'ONU sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois stipulent pourtant que les gouvernements doivent faire « *en sorte que l'usage arbitraire ou abusif de la force ou des armes à feu par les responsables de l'application des lois soit puni comme une infraction pénale, en application de la législation nationale* » (article 7).

« (A) Toute personne qui organise un défilé, un rassemblement ou une manifestation silencieuse sans autorisation, qui appelle à la tenue d'un rassemblement, fait en sorte qu'il ait lieu ou y participe d'une façon ou d'une autre (ordonnance d'amendement n°1423) ; ou (B) Toute personne qui viole les clauses de cette ordonnance ou de tout ordre donné en vertu de cette ordonnance, ou qui exécute une action considérée comme un délit dans le cadre de cette ordonnance, est passible d'une peine de prison de dix ans et/ou d'une amende de 10 000 liras ».

**Ordonnance militaire israélienne 101 (10) – ordonnance portant amendement n° 718**

**6. Égalité des sexes et liberté de réunion**

La loi militaire israélienne ne contient aucune disposition relative aux droits des femmes. Dans la mesure où l'objectif des ordonnances militaires n'est pas de protéger les droits et les libertés des Palestiniens mais bien de les restreindre, l'absence de réglementation assurant la protection des droits des femmes n'a rien de surprenant. Bien qu'Israël ait ratifié la CEDAW, aucune des clauses de cette convention n'a été incorporée à la législation militaire applicable à la population sous occupation. La reconnaissance de l'égalité hommes-femmes dans le droit israélien n'est pas pertinente pour les Palestiniens du TPO, qui ne relèvent pas de cette législation.

45 Directives de l'OSCE, paragraphe 111, page 62.

# Recommandations

## 1. Recommandations aux autorités palestiniennes

- 1.a. Amender les règles d'application de la loi sur les rassemblements publics, de façon à garantir la légalité et la proportionnalité des restrictions et sanctions qu'elles prévoient ;
- 1.b. Abroger les clauses du Code pénal applicable dans le TPO, qui criminalisent et prévoient des peines de prison pour la participation à des rassemblements non autorisés et/ou le refus de se disperser ;
- 1.c. Prévoir une définition légale de tous les termes vagues actuellement utilisés dans la législation et qui visent à restreindre la liberté des Palestiniens à se réunir pacifiquement, notamment mais pas uniquement, « ordre public », « sécurité et sûreté nationales » et « zones de tension » ;
- 1.d. Faire en sorte que toute restriction au droit à la liberté de réunion soit codifiée en conformité avec la législation palestinienne, y compris la loi fondamentale palestinienne et la loi sur les rassemblements publics ;
- 1.e. Travailler avec les autorités de la bande de Gaza pour instituer un processus commun et légitime d'élaboration des lois dans l'ensemble du TPO.

## 2. Recommandations aux autorités israéliennes

Le droit international interdit à la puissance occupante d'utiliser sa capacité à légiférer pour opprimer la population<sup>46</sup>. Israël devrait donc garantir aux Palestiniens le droit à la liberté de réunion pacifique dans un système civil représentatif des citoyens qu'il doit protéger, au lieu de la législation militaire à laquelle ils sont actuellement soumis. Une réforme législative conduisant à la protection de la liberté de réunion pour les Palestiniens devrait donc commencer par la révocation de l'ordonnance militaire n° 101.

46 Voir Jean S. Pictet (éd.) *IV La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre : commentaire*, CICR, Genève, 1958, p. 336.