



Le
système judiciaire civil
en Cisjordanie
et à Gaza :
présent et avenir

COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES
CENTRE POUR L'INDÉPENDANCE
DES MAGISTRATS ET DES AVOCATS

JUL 1994

La CIJ autorise la libre reproduction d'extraits de ses publications à condition que crédit lui soit rendu et qu'une copie de la publication portant l'extrait lui soit envoyée, à son siège, à l'adresse suivante :

Case postale 160
26, chemin de Joinville
CH - 1216 Genève/Cointrin
Suisse
Téléphone : (41 22) 788 47 47
Télécopieur : (41 22) 788 48 80

© Copyright Commission internationale de juristes

ISBN 92 9037 085 8

Le
système judiciaire civil
en Cisjordanie
et à Gaza :
présent et avenir

Report d'une Mission

par
Adama Dieng
P.N. Bhagwati
Michael Ellman
Paul Gomez
Fali Nariman
Mona Rishmawi

Table des matières

Remerciements	9
Introduction	11
Note sur l'histoire politique et juridique	14

Première partie:

Les juridictions civiles sous l'occupation militaire israélienne	21
Chapitre 1: La situation au regard du droit international	23
Chapitre 2: Notre enquête et nos conclusions	36
Chapitre 3: Sommaire des recommandations	68

Deuxième partie:

Le futur système juridique	71
Chapitre 1: Le contexte: la Déclaration de principes de septembre 1993	73
Chapitre 2: Nos recommandations pour un futur système juridique palestinien	85
Chapitre 3: Sommaire des recommandations	108

Annexes:

1. Programme de visite de la Mission de la CIJ/CIMA	110
2. Lettre de l'Ambassadeur d'Israël à Genève	114

Documents de base:

1. Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autogouvernement	119
2. Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature	136
3. Principes de base sur le rôle du barreau	141
4. Résolution 46/137 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes	149

Remerciements

La Mission de la CIJ/CIMA exprime sa gratitude à tous les juges et avocats palestiniens qui ont bien voulu lui consacrer de leur temps et partager avec elle leur expérience. C'est leur courage et leur engagement à la cause de la primauté du droit, ainsi que leur aspiration à une magistrature et une profession juridique indépendantes qui ont motivé notre visite dans cette partie du monde. Nous remercions également les organisations palestiniennes et israéliennes de défense des droits de l'homme qui nous ont fourni des informations précieuses et judicieuses.

Nous sommes également reconnaissants à tous les dirigeants politiques palestiniens de la Cisjordanie et de Gaza que nous avons rencontrés. Nous avons particulièrement apprécié nos rencontres avec les Dr Haydder Abdel Shafi, Hanane Ashrawi, Zakariyeh al-Agha, M Ali Abu Hilal et le Dr Ibrahim Yazouri. Nous avons apprécié leur franchise, leur grande disponibilité et les connaissances considérables qu'ils nous ont apportées. Nous partageons leurs aspirations à un avenir palestinien meilleur, un avenir fondé sur la primauté du droit et libre de toute oppression.

C'est avec plaisir que nous avons rencontré M Yossi Sarid, Ministre israélien de l'Environnement. Ses qualités d'homme d'Etat et son intégrité sont des gages d'espoir pour l'avenir. Nos remerciements s'adressent également au vénérable juge Haim Cohn, membre honoraire de la CIJ et ancien Président de la Cour suprême d'Israël. La Mission remercie aussi le juge Meir Shamgar, Président de la Cour suprême d'Israël.

Nos remerciements s'étendent également au fonctionnaire chargé des questions judiciaires en Cisjordanie, ainsi qu'au

personnel du service juridique du ministère des Affaires étrangères. Nous remercions tout particulièrement le Colonel Ahaz Ben-Ari, chef de la section de droit international du parquet général au ministère israélien de la Défense. Bien que nos positions divergent sur bien des points, nous avons apprécié son sérieux et sa coopération.

Enfin, sans les efforts inlassables, le dévouement, et les qualités professionnelles du personnel d'al-Haq, l'organe affilié de la CIJ en Cisjordanie, la mission de la CIJ/CIMA ainsi que le séminaire qui l'a suivie n'auraient pu avoir lieu. Nous saluons également avec fierté le travail accompli par notre organe affilié, le Gaza Centre for Rights and Law. Nous adressons aussi nos chaleureux remerciements à Mme Zehava Galo'n, militante israélienne des droits de l'homme et ancienne directrice de B'Tselem. Son excellente coordination a facilité le volet de notre mission effectué en Israël.

Introduction

Le 13 septembre 1993, et après de nombreuses années difficiles, une déclaration historique, la Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autogouvernement en Cisjordanie et à Gaza, fut signée par le gouvernement d'Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), ouvrant ainsi des perspectives pour une nouvelle ère au Moyen-Orient. La CIJ et son Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats (CIMA) furent encouragés à envoyer une mission dans les Territoires occupés.

La CIJ et le CIMA sont d'avis que, pour que la vie civile puisse reprendre son cours normal en Cisjordanie et à Gaza, il est nécessaire de mettre en place une magistrature forte, confiante et compétente. Nous nous proposons d'étudier le statut, actuel et futur, des tribunaux civils palestiniens. La Mission s'est fixée les objectifs suivants:

- analyser le statut des tribunaux civils;
- identifier les domaines qui posent problème du fait qu'ils sont incompatibles avec le fonctionnement normal d'un système judiciaire régi par la primauté du droit;
- faire une critique constructive et formuler des recommandations en vue de favoriser une magistrature civile normale dans une société civile, sous l'égide d'une autorité palestinienne de gouvernement autonome; et
- se familiariser avec la situation actuelle des droits de l'homme dans les Territoires occupés.

La Mission s'est déroulée du 8 au 19 décembre 1993. Conduite par M Adama Dieng, Secrétaire général de la CIJ, elle était composée des personnalités suivantes: le juge P.N. Bhagwati, ancien président de la Cour suprême de l'Inde et président du Comité consultatif du CIMA; M Michael Ellman, solicitor britannique depuis 1962 et membre de "Justice", la section de la CIJ au Royaume-Uni; M Paul Gomez, juge à la Cour de cassation de Paris (France) et membre de "Libre Justice", la section de la CIJ en France; M Fali Nariman, avocat à la Cour suprême de l'Inde, président de l'Association du barreau de l'Inde et membre du Comité exécutif de la CIJ; et Mme Mona Rishmawi, directrice du CIMA.

Pendant son séjour en Cisjordanie et à Gaza, la Mission a rencontré des avocats, des juges et des militants des droits de l'homme palestiniens, ainsi que des dirigeants politiques israéliens et palestiniens. Elle a également visité des tribunaux à Ramallah, Naplouse, Bethléhem, Jéricho et Gaza. Des rencontres ont été organisées avec des avocats et des organisations de défense des droits de l'homme israéliens. La Mission s'est également entretenue avec le Président de la Cour suprême d'Israël. Elle remercie toutes les personnes qui l'ont reçue.

La Mission a été suivie d'un séminaire intitulé "Vers une magistrature palestinienne indépendante", tenu à Ramallah les 20 et 21 décembre 1993. Ce séminaire a été organisé par la CIJ et le CIMA en collaboration avec al-Haq, l'organe affilié de la CIJ en Cisjordanie. L'objet du séminaire était de partager les résultats et conclusions de l'enquête de la Mission avec des juristes palestiniens, afin d'améliorer leur connaissance du rôle et du fonctionnement d'une magistrature indépendante.

La Mission et le séminaire répondent à l'engagement de la

CII et du CIMA de préserver la primauté du droit, la protection juridique des droits de l'homme, et l'indépendance de la profession judiciaire et juridique partout dans le monde. Nous espérons que ce rapport contribuera à faire avancer ces idéaux en Cisjordanie et à Gaza.

Note sur l'histoire politique et juridique

Après des siècles de domination, le règne ottoman sur la Palestine¹ s'acheva en 1917, et, en 1921, la Société des Nations plaça le pays sous mandat britannique. Un système juridique anglais élaboré fut mis en place durant le mandat britannique² alors qu'étaient maintenus certains éléments du Droit ottoman (notamment le code civil et les lois agraires).

Des conflits opposèrent la population palestinienne autochtone et les Juifs,³ auxquels les Britanniques avaient promis un foyer national en Palestine dans le cadre de la Déclaration Balfour de 1917. Après des tentatives avortées de

1 Il s'agit de la zone qui englobe actuellement Israël et les Territoires occupés - à l'exclusion des Hauteurs du Golan qui ne sont pas traitées dans le présent rapport. Le mandat britannique s'étendait également à la Jordanie. Toutefois, en 1928, l'histoire de la Jordanie prit une tournure différente.

2 L'article 46 de l'Ordonnance royale sur la Palestine de 1922, comparable à une constitution, stipule:

La juridiction des tribunaux civils est exercée en conformité des lois ottomanes en vigueur en Palestine au 1er novembre 1914, et des autres lois ottomanes qui auront été ou pourront être ultérieurement déclarées comme étant en vigueur par voie de notification publique, ainsi que de tous autres ordonnances royales, ordonnances et règlements applicables en Palestine à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, ou seront à l'avenir appliqués ou promulgués...

3 Les Juifs étaient en majorité des colons, mais on en comptait aussi parmi la population autochtone.

résoudre les conflits, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta, en novembre 1947, la résolution 181 consacrant le partage du pays. Cette résolution accorda plus de 55% du territoire aux Juifs et le reste aux Palestiniens. Il fut décidé de placer Jérusalem et sa zone périphérique (y compris la superficie qui s'étend jusqu'à Bethléhem) sous contrôle international. Les Arabes refusèrent cette partition.

A la veille du retrait du mandat britannique, en mai 1948, les Juifs déclarèrent la création de l'Etat d'Israël en Palestine. La zone dans laquelle était implanté Israël dépassait largement le territoire alloué aux Juifs dans le plan de partage des Nations Unies. Toute la Palestine - à l'exception de ce qu'on appelle aujourd'hui la Cisjordanie et la bande de Gaza⁴ - y compris la partie occidentale de Jérusalem, passa sous le contrôle des Juifs. La Cisjordanie fut confiée au Royaume de Jordanie alors que la bande de Gaza était administrée par l'Egypte. La majorité des Palestiniens vivant dans la zone où s'était établi Israël devinrent des réfugiés non seulement en Cisjordanie et à Gaza, mais également dans les pays arabes voisins, principalement au Liban, en Syrie et en Jordanie.

Au début, la Jordanie n'avait pas cherché à influencer le système juridique de la Cisjordanie. Le 24 mai 1948, le gouverneur militaire jordanien de la Cisjordanie décréta que tous les lois et règlements qui étaient en vigueur en Palestine avant le 15 mai continuaient d'être applicables, dès lors que ces lois et règlements ne contrevenaient pas à la Loi jordanienne de 1935 relative à la défense.⁵

4 Ces deux zones constituent environ 20% du territoire de la Palestine.

5 Proclamation No. 2 in *3 Compilation of Laws & Regulations Issued and in Force in the Hashemite Kingdom of Jordan until 1960*, p. 14.

En décembre 1949, cependant, une conférence fut tenue à Jéricho pour discuter du futur statut de la Cisjordanie. La conférence recommanda le rattachement de la Cisjordanie à la Jordanie. Le 24 avril 1950, le parlement jordanien adopta une résolution consacrant formellement l'intégration des deux Rives.⁶

Bien que les systèmes juridiques jordanien et palestinien soient tous deux enracinés dans le droit ottoman et le droit anglais, leurs lois étaient différentes et reflétaient les différentes réalités constitutionnelles qui existaient dans les deux zones.⁷ Le 16 septembre 1950, une loi confirmait que "les lois et règlements en vigueur sur [chaque Rive] demeurent applicables jusqu'à l'adoption de nouvelles lois unifiées et universelles, approuvées par le parlement et entérinées par Sa Majesté le Roi."⁸ En vertu de cette loi, certains lois et règlements étaient applicables sur une partie du Royaume et non sur l'autre partie.⁹ Une commission juridique fut ainsi mise en place pour étudier la fusion des deux systèmes juridiques.

La période de 1952 à 1967 fut une période de haute

-
- 6 Pour une discussion de l'évolution du système juridique en Palestine, voir Anis F. Kassim, *Legal Systems and Developments in Palestine*, Palestine Yearbook of Int'l Law No.1, p.19 (1984).
 - 7 Le système juridique jordanien est également issu du droit ottoman et du droit anglais. La Jordanie avait également été colonisée par les Ottomans puis placée sous mandat britannique.
 - 8 Loi No. 28 de 1950. Voir Anis F. Kassim *supra* note 6.
 - 9 La Loi sur la responsabilité civile de 1946, promulguée durant le mandat britannique en Palestine, par exemple, continue d'être en vigueur en Cisjordanie. Elle n'a, cependant, jamais été appliquée en Jordanie.

conjoncture législative. Le parlement, constitué d'un nombre égal de représentants des deux Rives, se démarqua de la tradition juridique anglaise en adoptant une nouvelle série de textes de lois et en instituant un système juridique plus proche de celui des pays arabes voisins.¹⁰ Il en résulta, à quelques rares exceptions près,¹¹ le passage des deux Rives sous l'autorité d'un même système juridique. Bien que la loi devenait plus continentale, le système avait à l'évidence clairement retenu l'influence ottomane et anglaise.¹²

Par comparaison, le gouvernement égyptien n'intégra pas la bande de Gaza dans l'Egypte et il n'y eut aucune tentative pour y appliquer directement le droit égyptien.¹³ Bien au contraire, Gaza fut considérée comme une entité autonome et décrite comme "zones soumises au contrôle des forces égyptiennes en Palestine".¹⁴ Cette entité avait ses propres

10 Il existait une Faculté de droit à Jérusalem durant la période du mandat britannique. Cette Faculté fut fermée à la fin du mandat et les étudiants palestiniens ont alors poursuivi leurs études dans les pays arabes voisins, principalement en Egypte, mais aussi en Syrie et au Liban. Le système continental était en cours dans ces pays. Lorsque la Jordanie a commencé à reformuler ses lois, elle s'inspira donc des modèles continentaux adoptés par l'Egypte, la Syrie et le Liban.

11 Voir *supra* note 9.

12 La structure judiciaire emprunte aux deux systèmes: alors qu'il existe une cour de cassation suivant le modèle continental, tous les tribunaux inférieurs ont adopté le système de droit commun. Voir, p. ex., la structure judiciaire, les codes de procédures civile et pénale et la règle de la preuve.

13 Le 1 octobre 1948, le Comité supérieur arabe palestinien publia une Proclamation d'indépendance.

14 Voir Anis F. Kassim *supra* note 6.

pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.¹⁵ La même combinaison de lois ottomanes et britanniques fut maintenue.¹⁶ L'Ordonnance royale sur la Palestine continua de servir de constitution pour Gaza.¹⁷ Il resta en vigueur même après la promulgation des nouvelles lois fondamentales de 1955 et 1962.¹⁸

La Loi fondamentale de 1962, proclamant un ordre constitutionnel à Gaza, réaffirma l'identité palestinienne de Gaza.¹⁹ Elle stipulait, notamment, que toutes les lois et décisions de justice devaient être adoptées et exécutées au nom du "peuple palestinien".²⁰

La guerre de Six jours éclata en juin 1967, aboutissant à la conquête par Israël de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Le 28 juin 1967, Israël annexa Jérusalem Est et y imposa la loi israélienne. La périphérie immédiate de Jérusalem fut plus tard ajoutée à la zone annexée.

La Puissance occupante de la Cisjordanie (à l'exclusion de Jérusalem Est annexée) et de la bande de Gaza promulgua un certain nombre d'ordonnances militaires qui, au fil des années, ont atteint quelques 1400 pour la Cisjordanie et plus de 1100 pour la bande de Gaza. Ces ordonnances - on y reviendra en

15 Voir Loi fondamentale No. 255 de 1955, chap. 2.

16 Voir Loi No. 6 du 1 juin 1948, décrétée par le gouverneur administratif égyptien; loi fondamentale No. 255 qui servait de constitution pour Gaza. Anis F. Kassim *supra* note 6, p. 29.

17 *Ibid.*

18 Voir Loi fondamentale No. 255 de 1955. *Ibid.*

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

détail plus loin dans ce rapport - affectent gravement le fonctionnement des tribunaux dans les deux territoires.

Aucun changement important n'intervint véritablement avant le 13 septembre 1993, date à laquelle l'historique *Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autogouvernement* ("les Accords") fut signée entre le gouvernement d'Israël et l'Organisation de libération de la Palestine. Les conséquences de ce document pour le système judiciaire en Cisjordanie et à Gaza seront discutées plus loin, dans la deuxième partie de ce rapport.

Première partie

Les juridictions civiles

sous

l'occupation militaire israélienne

Chapitre premier

La situation au regard du droit international

Pour évaluer la situation des tribunaux civils en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, la Mission de la CIJ/CIMA a utilisé comme paramètres les dispositions du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme, ainsi que les principes internationalement acceptés en matière d'administration normale de la justice. Ces dispositions sont analysées ci-dessous.

1. Examen de la question sous l'angle du droit international humanitaire

La CIJ a toujours défendu l'argument²¹ que la question de la Cisjordanie (y compris Jérusalem Est) et la bande de Gaza relevait des dispositions du droit international humanitaire, en particulier de la Convention de la Haye de 1907²² et de la Quatrième Convention de Genève de 1949²³. A notre avis, ces normes continuent d'être applicables, même après la signature

21 Voir p. ex, Revue CIJ No. 27, p.19 (CIJ, 1977); La Cisjordanie et la primauté du droit (CIJ, 1981); *Academic Freedom under Israeli Military Occupation* (CIJ, 1984).

22 Quatrième Convention de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre signée le 18 octobre 1907 et ses Règlements annexes. Cette convention est considérée comme faisant partie du droit international coutumier.

23 Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre de 1949 [ci-après la Quatrième Convention de Genève] a été signée par Israël le 8 décembre 1949 et ratifiée le 6 janvier 1952.

des Accords israélo-palestiniens du 13 septembre 1993, en ce qui concerne les questions non transférées aux Palestiniens. Les Accords stipulent: "[O]utre ces arrangements convenus, le statut de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho continuera à faire partie intégrante de la Cisjordanie et de la bande de Gaza et ne sera pas modifié durant la période intérimaire."²⁴ La Convention elle-même stipule que certaines de ses dispositions resteront applicables tant que la Puissance occupante "exerce les fonctions de gouvernement".²⁵

En droit international, le principe fondamental qui gouverne les lois et les tribunaux en période d'occupation est que l'occupant

n'est pas le souverain du territoire [. Ainsi,] il n'a pas le droit de modifier les lois, ou l'administration, sauf si le maintien et la sécurité de son armée ou le but de la guerre rendent de telles modifications temporairement nécessaires. En revanche, il a le devoir d'administrer le pays conformément aux lois et aux règlements administratifs existants.²⁶

a. *Les dispositions pertinentes des Conventions de la Haye et de Genève*

L'article pertinent de la Convention de la Haye relatif à la question des lois et des tribunaux est l'article 43. Il dispose:

L'autorité de pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les

24 Voir article 6 de l'annexe II des Accords.

25 Voir article 6 de la Quatrième Convention de Genève.

26 Droit international d'Oppenheim, éd. Lauterpacht, 7e éd, 1952, p. 437.

mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays.

L'article 64 de la Convention de Genève est plus explicite sur les termes de l'article 43 des Règlements de la Haye.²⁷ Il dispose:

La législation pénale du territoire occupé demeurera en vigueur, sauf dans la mesure où elle pourra être abrogée ou suspendue par la Puissance occupante si cette législation constitue une menace pour la sécurité de cette Puissance ou un obstacle à l'application de la présente Convention. Sous réserve de cette dernière considération et de la nécessité d'assurer l'administration effective de la justice, les tribunaux du territoire occupé continueront à fonctionner pour toutes les infractions prévues pour cette législation.

La Puissance occupante pourra toutefois soumettre la population du territoire occupé à des dispositions qui sont indispensables pour lui permettre de remplir ses obligations découlant de la présente Convention, et d'assurer l'administration régulière du territoire ainsi que la sécurité soit de la Puissance occupante, soit des membres et des biens des des forces ou de l'administration d'occupation ainsi que

27 Commentaire de la IV^e Convention de Genève relative à la protection des civils en temps de guerre, p.359 (Pictet éd., 1958) [ci-après Pictet].

des établissements et des lignes de communications utilisés par elle.

Cet article fonde notre analyse de l'action d'Israël en Cisjordanie et à Gaza. Compte tenu de son importance, nous en examinons ci-dessous la signification précise.

b. *Le Commentaire du CICR*

C'est dans le Commentaire de la Quatrième Convention de Genève, publié en 1958 par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qu'on trouve l'analyse de la Quatrième Convention de Genève, y compris de l'article 64, qui fait le plus autorité.²⁸ Elaboré par les collaborateurs du CICR, ce Commentaire explique les objectifs des rédacteurs de la Convention. Il a été élaboré sur la base des commentaires et observations émis pendant la Conférence diplomatique qui a approuvé le texte de la Convention de Genève. Préparée sous la direction de M Jean Pictet, cette publication est aujourd'hui considérée comme l'ouvrage de référence en ce qui concerne la portée et la signification de cette Convention. Le texte qui suit est le commentaire qu'il fait de l'article 64:

Alinéa premier. - Lois pénales - Tribunaux pénaux

1. Première phrase. - Législation pénale

A. *Le principe.* - La première phrase consacre une notion fondamentale: la législation pénale en vigueur doit être respectée par l'occupant. C'est l'application d'un principe qui est à la base du statut de l'occupation...

Cette notion de la continuité de l'ordre juridique s'applique

28 *Ibid.*

à l'ensemble du droit (droit civil et droit pénal) dans le territoire occupé. Si la Conférence diplomatique n'a prescrit explicitement que le respect de la loi pénale, c'est que celle-ci n'avait pas été suffisamment observée lors de conflits antérieurs; il n'y a pas lieu d'en induire a contrario que l'occupant n'est pas tenu de respecter aussi la législation civile, voire l'ordre constitutionnel.

La formule "législation pénale" vise l'ensemble des dispositions légales en matière répressive: code pénal et code de procédure proprement dits, législation pénale accessoire, lois au sens strict du mot, décrets, ordonnances, textes de droit pénal administratif, de droit pénal fiscal, etc.

B. *Réserves.* - Le principe du maintien en vigueur du droit pénal du territoire occupé est soumis à deux réserves:

La première tient compte de la sécurité de la Puissance occupante. Il est évident que celle-ci doit pouvoir annuler des dispositions comme celles qui organisent le recrutement ou incitent la population à la résistance.

La seconde est en faveur de la population et permet d'abroger toutes mesures discriminatoires incompatibles avec les exigences de l'humanité. Elle vise notamment les dispositions défavorables aux minorités raciales ou religieuses, conçues dans un esprit contraire à la Convention (art. 27), qui interdit toute discrimination ethnique, religieuse, politique ou autre.

Il s'ensuit qu'en cas de conflit entre la législation pénale du territoire occupé et les dispositions de la Convention, c'est la Convention qui prévaut.

Ces deux exceptions ont un caractère strictement limitatif.

L'occupant ne saurait abroger ou suspendre la législation pénale pour d'autres raisons et, notamment, pour la mettre simplement en harmonie avec ses propres conceptions juridiques.

2. Deuxième phrase. - Tribunaux pénaux

A. *Le principe.* - Grâce au maintien des tribunaux nationaux, les personnes protégées seront jugées par leurs juges naturels sans se trouver en butte à l'incompréhension ou au parti pris de personnes représentant une mentalité, des traditions ou des doctrines étrangères.

Le maintien des tribunaux signifie aussi que les juges doivent se prononcer en toute indépendance. L'occupant ne saurait donc, sous réserve de ce qui suit, s'immiscer dans l'administration de la justice pénale ni sévir d'aucune manière contre des juges appliquant en conscience la loi de leur pays.

B. *Réserves.* - Cependant, mais seulement dans deux cas, la Puissance occupante pourra déroger à cette règle et intervenir dans l'administration de la justice pénale.

1. De même qu'elle a, comme nous venons de le voir, le droit de suspendre ou d'abroger toutes dispositions pénales contraires à la Convention, de même peut-elle supprimer des cours ou tribunaux chargés d'appliquer des lois inhumaines et discriminatoires.

2. La deuxième réserve résulte de la "nécessité d'assurer l'administration effective de la justice", au cas notamment où les juges se désisteraient, ainsi que l'article 54 leur en donne le droit, pour des considérations de conscience. La Puissance occupante, détentrice temporaire du pouvoir légal, assumera alors elle-même la responsabilité de la juridiction pénale.

A cet effet, elle peut faire appel à des habitants du territoire

occupé, à d'anciens juges, ou encore créer des tribunaux composés de juges de sa propre nationalité; mais, de toute manière, ce sont les lois pénales en vigueur dans le territoire qui doivent être appliquées.

Alinéa 2. - Pouvoir législatif de l'occupant

Le pouvoir législatif dont l'occupant est investi en tant que Puissance responsable de l'application de la Convention et détenteur momentané de l'autorité, est limité aux matières ci-dessous limitativement énumérées.

- a) Il pourra promulguer des dispositions propres à l'application de la Convention en conformité des obligations que celle-ci lui impose en de nombreux domaines: protection de l'enfance, travail, ravitaillement, hygiène et santé publiques, etc.
- b) Il aura le droit d'édicter les dispositions indispensables à "l'administration régulière du territoire", en sa qualité de Puissance responsable de l'ordre et de la vie publics.
- c) Enfin, il est autorisé à promulguer des dispositions pénales pour sa propre protection. Ce pouvoir est consacré de longue date par le droit international. Cette disposition est suffisamment extensive pour couvrir l'ensemble des organisations civiles et militaires qu'un occupant entretient habituellement en territoire occupé. Si la Convention mentionne, à côté des membres et des biens des forces ou de l'administration d'occupation, la "Puissance occupante" elle-même, c'est pour viser les actes de portée générale tels que les agissements en faveur des armées ennemies.

Partant de ces considérations, la Mission de la CIJ/CIMA a étudié la pratique israélienne en regard de la loi et des tribunaux en Cisjordanie et à Gaza. La Mission estime que les lois qui étaient en vigueur dans le territoire occupé avant l'occupation auraient dû continuer d'être appliquées. L'occupant peut toutefois abroger des lois ou en adopter de nouvelles si ces mesures sont nécessaires pour protéger la sécurité de ses forces armées ou dans l'intérêt de la population occupée, ainsi qu'il est stipulé dans la Convention. En outre, le pouvoir judiciaire dans les territoires occupés doit continuer de fonctionner de manière indépendante et impartiale, sans ingérence indue de la Puissance occupante qui doit prendre en considération la nécessité d'une bonne administration de la justice.

c. La position d'Israël et notre réaction

Le gouvernement israélien ne s'estime pas lié par les dispositions de la Quatrième Convention de Genève.²⁹ Israël avance deux principaux arguments pour étayer sa position. Le premier argument est que la question de la souveraineté de la Cisjordanie et de la bande de Gaza n'est pas réglée, l'administration de la Cisjordanie par la Jordanie n'étant pas internationalement reconnue. Israël déclare, par conséquent, administrer la zone comme *terra nullius*. Le deuxième argument est que, du fait de sa longue durée, l'occupation de la Cisjordanie et de Gaza est une occupation *sui generis*. Néanmoins, Israël déclare "agir en conformité des dispositions humanitaires énoncées [dans la Convention]."³⁰

29 Voir p. ex., Yehuda Blum, *The Missing Reversioner: Reflections on the Status of Judea and Samaria*, *Israel Law Review*, No. 3, p. 279 (1968).

30 Lettre adressée par le Colonel Ahaz ben-Ari, chef du département du droit international du parquet général, IDF, à la CIJ, en date du 6 février 1994.

Ces deux arguments sont largement réfutés par la communauté internationale. Un Etat ne peut pas abroger ou créer des lois internationales de la même manière qu'il peut abroger ou créer des lois nationales. Israël est Haute partie contractante à la Convention de Genève et doit, par conséquent, se conformer à ses dispositions. L'objet même de la Convention est, comme son titre l'indique, de protéger les civils en temps de guerre. Cette protection fondamentale des non-combattants doit être respectée, peu importe la question de savoir qui est souverain du territoire sur lequel ils vivent. En fait, la Convention ne protège pas seulement les nationaux mais aussi les étrangers. Par ailleurs, l'article 2 de la Convention stipule que "la Convention s'appliquera également dans tous les cas d'occupation de tout ou partie du territoire d'une Haute partie contractante". Il suffit, pour que la Convention soit applicable, que la Jordanie et l'Egypte soient Hautes parties contractantes. La disposition n'exige pas qu'ils en soient les souverains légitimes.

Pour ce qui est de la durée de l'occupation, l'article 6 de la Convention distingue deux séries d'obligations en utilisant comme critère la continuité des opérations militaires générales. Tant que durent les opérations militaires générales, la Convention continue d'être entièrement applicable. Un an après la fin des opérations militaires générales, la Puissance occupante demeure "liée pour la durée de l'occupation - pour autant que cette Puissance exerce les fonctions de gouvernement dans le territoire en question - par les dispositions des articles suivants de la présente Convention: 1 à 12, 27, 29 à 34, 47, 49, 51, 52, 53, 59, 61 à 77 et 143."³¹ Ainsi,

31 Article 6 de la Quatrième Convention de Genève.

tant qu'il exerce les fonctions de gouvernement en Cisjordanie et à Gaza, Israël est tenu de respecter les dispositions énumérées dans ledit article.

De plus, et domaine plus spécifique à la tâche de la Mission de la CIJ/CIMA, Israël soutient que la Convention elle-même ne parle pas de procédures judiciaires civiles.³² Cependant, comme on l'a vu ci-dessus, cette position n'est pas étayée par le Commentaire de Pictet, qui affirme que "la continuité de l'ordre juridique s'applique à l'ensemble du droit (droit civil et droit pénal) dans le territoire occupé."³³ Aucune distinction ne devrait être faite entre le droit civil et le droit pénal, entre les tribunaux civils et les tribunaux pénaux.

2. Examen de la question sous l'angle du droit relatif aux droits de l'homme

S'appuyant sur sa lecture des décisions de la Cour internationale de justice³⁴ et de la Commission européenne des droits de l'homme,³⁵ la CIJ s'est régulièrement prononcée en faveur de l'applicabilité du droit relatif aux droits de l'homme en périodes de conflit armé. L'occupation israélienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza ne saurait être une exception.³⁶

32 Lettre du Col. Ben-Ari à la CIJ, *supra* note 30.

33 Pictet, *supra* note 27.

34 Par exemple, dans le cas de la Namibie, la Cour internationale de justice a reconnu l'applicabilité de "certaines conventions générales telles que celles ayant un caractère humanitaire". Rapport de la Cour internationale de justice, 1971; Avis consultatif du 21 juin 1971, p. 55.

35 Recueil du droit international, No. 52, pp. 5-7, 82-83.

36 Voir, p. ex., *Academic Freedom Under Israeli Military Occupation*, p. 30 (CIJ, 1984).

En conséquence, la CIJ estime qu'aussi bien la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) sont applicables dans les Territoires occupés. La DUDH est largement acceptée comme droit international coutumier et Israël est partie au PIDCP.³⁷

L'article 10 de la DUDH déclare que "[t]oute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle". L'article 14 du PIDCP, notamment, énonce les mêmes garanties d'une procédure régulière.

Selon ces dispositions, le droit à un procès équitable est formé d'une vingtaine de règles de fond et de règles de procédure. Ces règles comprennent l'indépendance de la magistrature, le droit de bénéficier d'un conseil et d'une représentation juridiques indépendants, le droit d'avoir accès à sa famille, à un avocat ainsi qu'à des soins médicaux indépendants, la non-rétroactivité des lois, le droit à un procès public et rapide, la présomption d'innocence, le droit à une défense appropriée, et le droit de recours.

37 Israël a signé et ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Israël a effectivement émis des réserves sur l'application des dispositions du PIDCP aux Territoires occupés. Il y a lieu de noter ici que l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, qui est considérée comme principe fondateur du droit international coutumier, autorise à formuler des réserves pour autant que "la réserve ne soit pas incompatible avec l'objet et le but du traité".

3. Examen de la question sous l'angle des principes de l'indépendance de la magistrature et de la profession juridique

La signification exacte de l'expression "tribunal indépendant et impartial", imposée par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme pour garantir un procès équitable, a été énoncée dans deux instruments des Nations Unies: les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature de 1985,³⁸ et les Principes de base sur le rôle du barreau de 1990.³⁹ Israël est membre des Nations Unies, et comme les autres Etats membres, il a été invitée par l'Assemblée générale "à tenir compte [de ces principes] dans le cadre de leur législation et de leur pratique nationales et à les respecter".⁴⁰

Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature énoncent des principes concernant la liberté d'expression et d'association des magistrats, ainsi que des règles relatives à la qualification, à la sélection, à la formation, aux conditions de service, à la durée de mandat, à l'immunité, aux mesures disciplinaires, à la suspension et à la destitution des juges.

38 Résolution 146 de l'Assemblée générale, Documents officiels de l'Assemblée générale, quarantième session (1985), reproduit dans le Bulletin du CIMA, No 25-26, p. 27 (1990).

39 Résolution 166 de l'Assemblée générale, Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-cinquième session (1990), reproduit dans le Bulletin du CIMA, No 25-26, p. 27 (1990).

40 Voir A/RES/40/32, 29 novembre 1985; A/RES/40/146, 13 décembre 1985; A/Res/45/121, 14 décembre 1990; A/Res/45/166, 18 décembre 1990.

Les Principes soulignent que l'indépendance de la magistrature est garantie par l'Etat et énoncée dans la Constitution ou la législation nationales. Les juges doivent être désignés par un organe indépendant, comme un conseil de la magistrature, composé essentiellement de magistrats et d'avocats. Ils devraient percevoir une rémunération suffisante de façon à écarter la nécessité de toute autre forme de revenu, et être irrévocables pendant la durée de leur mandat, sauf pour les motifs les plus graves. Même dans un tel cas, le juge doit être entendu dans le cadre d'une procédure publique et jouir de l'ensemble des droits lui permettant de défendre sa cause. Ces principes sont reproduits dans un document de base annexé au présent rapport.

Les Principes de base sur le rôle du barreau accordent une attention particulière aux questions suivantes: l'accès effectif aux services d'un avocat pour tous les groupes de la société; le droit de tout accusé de faire appel à un conseiller et à une représentation juridique de son choix; la sensibilisation du public au rôle des avocats en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales; la formation et les qualifications des avocats ainsi que la prévention de la discrimination en ce qui concerne l'accès à la profession d'avocat; le rôle des gouvernements, des associations du barreau et autres associations professionnelles d'avocats; le droit des avocats de représenter leurs clients et de défendre la cause de leurs clients sans crainte de la répression ou de la persécution; et l'obligation des avocats de veiller à ce que les communications avec leurs clients restent confidentielles, y compris le droit de refuser de témoigner sur de telles questions. Ces principes sont reproduits dans un document de base annexé au présent rapport.

Chapitre 2

Notre enquête et nos conclusions

Deux systèmes judiciaires fonctionnent parallèlement en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. L'un est réservé aux Palestiniens, l'autre aux colons israéliens. Le système judiciaire réservé aux Palestiniens est constitué de tribunaux civils ainsi que de cours et tribunaux militaires. Israël a conféré l'extra-territorialité à son propre système judiciaire qui est applicable aux colons.

La Mission de la CIJ/CIMA s'est bornée à l'étude des juridictions civiles réservées aux Palestiniens en Cisjordanie et à Gaza. Le fonctionnement des tribunaux militaires a déjà fait l'objet d'études distinctes de la CIJ.⁴¹

La Mission a visité tous les types de tribunaux à Ramallah, Naplouse, Bethléhem, Jéricho et Gaza, malgré quelque difficulté rencontrée au départ,⁴² et a rencontré des avocats et

41 Voir p. ex., *Inquiry into the Military Court System in the Occupied West Bank and Gaza* (Rapport d'une Mission de la CIJ, 1989) (CIJ, 1990).

42 Les autorités israéliennes avaient été dûment informées de notre intention de visiter les tribunaux. Lors d'une visite préparatoire effectuée en Cisjordanie en septembre 1993, Mme Mona Rishmawi, Directrice du CIMA, avait rencontré le Président de la Cour d'appel de Ramallah pour l'informer de l'intention de la CIJ/CIMA d'envoyer une mission pour visiter les tribunaux de la Cisjordanie et de Gaza et rencontrer des juges. Il avait salué cette initiative. Tout au long des mois d'octobre et novembre, la CIJ et le CIMA avaient écrit aux autorités israéliennes, y compris le fonctionnaire chargé des questions judiciaires en Cisjordanie, afin de les informer de la venue de la Mission. La veille du départ de la

des juges palestiniens. La Mission a également rencontré M Jan Claude Nizam, le fonctionnaire chargé des questions judiciaires en Cisjordanie,⁴³ ainsi que des fonctionnaires israéliens des ministères de la Défense et des Affaires étrangères.⁴⁴

Les systèmes de justice civile en Cisjordanie et à Gaza sont des émanations des systèmes juridiques qui étaient en vigueur dans ces deux territoires avant l'occupation israélienne de 1967. La Constitution jordanienne de 1952, qui est encore en partie applicable en Cisjordanie, reconnaît trois sortes de tribunaux: les juridictions ordinaires, les tribunaux religieux et les tribunaux d'exception.⁴⁵ Les tribunaux ordinaires sont compétents pour toutes les affaires civiles et pénales. Les tribunaux religieux jugent les affaires de statut personnel. Les tribunaux d'exception s'occupent de questions spécifiques telles

Mission, la directrice du CIMA fut informée par un représentant du fonctionnaire chargé des questions judiciaires, ainsi que par le Col. Ahaz Ben-Ari, chef de la section du droit international du parquet général, qu'il était nécessaire que la Mission obtienne une autorisation des Forces de défense israéliennes avant de rencontrer des juges des tribunaux de Cisjordanie. Selon l'argument des autorités, les juges sont des fonctionnaires du gouvernement militaire, et comme c'est le cas pour n'importe quel autre fonctionnaire, ils doivent obtenir son consentement avant de parler avec une délégation étrangère. Lorsque nous avons fait observer que la magistrature est censée être indépendante, un haut fonctionnaire israélien nous a rétorqué que cette affirmation était une "formalité juridique". Bien que la question ait été réglée après quelques conversations téléphoniques, et la mission facilitée, cette conversation illustre l'idée que se fait le gouvernement militaire de l'indépendance de la magistrature en Cisjordanie et à Gaza.

43 Rencontre de Beit El du 9 décembre 1993.

44 Rencontres du 16 décembre 1993.

45 Article 102 de la Constitution jordanienne.

que les litiges concernant la terre ou l'eau. S'inscrivant dans la continuité du système qui était en vigueur durant le mandat britannique, le système judiciaire à Gaza est composé de tribunaux d'instance, de tribunaux d'arrondissement, de tribunaux pénaux, de tribunaux agraires et d'une Haute cour.⁴⁶ Il existe également des tribunaux religieux.

1. Structure des juridictions ordinaires

a. En Cisjordanie

Les juridictions ordinaires jugent les affaires pénales et civiles. Selon le droit jordanien, ils comptent trois niveaux: les tribunaux de première instance, la Cour d'appel et la Cour de cassation. Les appels interjetés contre les décisions administratives sont examinés en première et dernière instance par la Cour de cassation qui siège comme une Haute cour de justice. La Loi No. 26 de 1952 portant organisation des tribunaux définit les pouvoirs et compétence de chaque tribunal.

Avant l'occupation israélienne de 1967, il existait des tribunaux d'instance et des tribunaux de première instance dans les principales villes des Rives occidentale et orientale. Il existait deux cours d'appel, l'une située à Amman, et l'autre à Jérusalem. La Cour de cassation siégeait à Amman.

Les tribunaux de première instance comportent deux catégories: les tribunaux d'instance qui jugent les délits mineurs et les plaintes civiles de moindre importance, et les tribunaux de première instance qui traitent des crimes et affaires importantes. Il existe actuellement huit tribunaux d'instance en Cisjordanie.

46 Articles 39-43 de l'Ordonnance royale sur la Palestine de 1922.

Ils connaissent des affaires pénales pour lesquelles la peine maximale n'excède pas trois ans d'emprisonnement ou une amende de 200 dinars jordaniens. Dans les affaires pénales, les juges ont également qualité d'avocats généraux. Ces tribunaux connaissent aussi des affaires civiles pour lesquelles le montant des amendes est inférieur à 250 dinars jordaniens. Cette limite, qui se situe autour de 250 livres anglaises ou 375 dollars américains, n'a pas été augmentée pour prendre en compte l'inflation.

Il existe aujourd'hui un tribunal de première instance dans chacune des villes de Naplouse, Ramallah et Hébron. Chaque tribunal est composé d'un président et d'un certain nombre de juges. Ils ont compétence générale en première instance et jugent les affaires criminelles qui ne sont pas du ressort des tribunaux d'instance. Ils fonctionnent également comme une Cour d'appel qui examine les recours formés contre les décisions des tribunaux d'instance dans les affaires pénales pour lesquelles l'amende ne dépasse pas 5 dinars jordaniens, et dans les affaires civiles pour lesquelles la valeur de la plainte n'excède pas 10 dinars jordaniens. Un tribunal composé d'un seul juge examine les plaintes civiles. Dans les affaires criminelles, le tribunal peut être constitué d'un à trois juges, selon la gravité de l'infraction.

La Cisjordanie compte une Cour d'appel qui siège actuellement à Ramallah. Avant l'occupation, elle siégeait à Jérusalem Est. Après l'annexion de Jérusalem Est par Israël en 1967, le tribunal fut transféré à Ramallah en vertu d'une ordonnance militaire. Le bâtiment nouvellement construit, qui abritait ce tribunal à Jérusalem Est, devint le siège du tribunal d'arrondissement de Jérusalem. Cette décision israélienne provoqua une vague de protestations dans les rangs des avocats

et des magistrats palestiniens et provoqua une grève de la profession qui, presque 27 ans après, est encore aujourd'hui partiellement suivie en Cisjordanie.

La Cour d'appel a compétence pour examiner en appel les jugements des tribunaux de première instance en matières civile et pénale. Elle siège en chambres de trois juges. Actuellement, elle fonctionne aussi comme une Haute cour de justice dans des cas limités.⁴⁷

La Cour de cassation a toujours siégé à Amman. Elle fonctionne comme une instance de révision judiciaire. A la suite de l'occupation, le recours à cette cour fut aboli et aucun effort ne fut entrepris pour mettre en place des solutions de substitution. Alors que la Cour suprême d'Israël avait compétence pour connaître des questions se rapportant au comportement du gouvernement militaire en Cisjordanie et à Gaza, cette cour de cassation ne jugeait pas et ne peut pas connaître des affaires pénales et civiles, les systèmes juridiques en Israël et en Cisjordanie présentant des différences considérables.⁴⁸

L'absence d'une procédure de révision judiciaire adéquate a, notamment, empêché le système réservé aux Palestiniens en Cisjordanie de développer sa propre jurisprudence. Elle a également provoqué des changements dans la structure du Conseil de la magistrature qui était responsable de la sélection et de la promotion des juges, étant donné que ce conseil était dirigé par le Président de la Cour de cassation.

47 Voir *infra*, la discussion de l'Ordonnance militaire No. 164 dans le sous-chapitre intitulé *Accès à la justice*.

48 Israël suit toujours la tradition juridique anglaise.

Bien que la loi jordanienne n'ait pas établi une spécialisation des tribunaux - ceux-ci connaissent de toutes les affaires pénales et civiles qui sont portées à leur attention -, il existe des procédures spéciales permettant de juger des affaires comme celles impliquant des mineurs ou des travailleurs. Toutefois, la Constitution jordanienne prévoit la création de tels tribunaux spécialisés qui, dans certains cas, existent. Parmi les tribunaux d'exception les plus importants, figuraient les tribunaux établis en vertu de la loi de 1952 relative au Règlement des différends portant sur la terre et l'eau. Cette loi autorisait les propriétaires privés à faire inscrire leurs terres à leur propre nom et des tribunaux d'exception furent mis en place pour en accélérer le processus. Au moment de l'occupation, seul un tiers du processus était achevé en Cisjordanie. Cependant, l'Ordonnance militaire No. 291 du 19 décembre 1968 suspendit toutes les opérations menées dans le cadre du Règlement des différends portant sur la terre et l'eau. Cette ordonnance militaire facilita la confiscation des terres par le gouvernement militaire israélien au profit des implantations juives.

Les seuls tribunaux d'exception existant encore sont les tribunaux municipaux (Municipal Court), qui jugent les cas de violations des arrêtés et règlements municipaux tels que ceux relatifs à la santé et à la sécurité publique, ainsi que les infractions à l'aménagement urbain dans les zones municipales.

Par ailleurs, afin d'assurer un haut niveau de qualité et de conformité à l'ensemble du système, la législation jordanienne avait prévu un système d'inspection régulière des tribunaux. Aucun inspecteur des tribunaux n'a été nommé depuis 1967.

b. Dans la bande de Gaza

L'organisation judiciaire dans la bande de Gaza est calqué

sur la structure établie durant le mandat britannique en vertu de l'Ordre en conseil de la Palestine de 1922. Comme indiqué ci-dessus, il est composé de tribunaux d'instance, de tribunaux d'arrondissement, de tribunaux pénaux, de tribunaux agraires et d'une Haute cour.

Les tribunaux d'instance ont une compétence similaire à celle des tribunaux de Cisjordanie. Les tribunaux d'arrondissement sont comparables aux tribunaux de première instance en Cisjordanie. Ils siègent en qualité de tribunaux pénaux dans les affaires criminelles graves. Tout comme pour la Cisjordanie, leurs chambres sont composées d'un nombre variable de juges selon la gravité des charges. La Cour d'appel de Gaza est appelée Haute cour. Elle juge en appel les décisions des tribunaux d'arrondissement et des tribunaux pénaux. A l'instar de la Cisjordanie, il n'existe pas de tribunaux pour mineurs, bien que des procédures spéciales soient prévues pour juger ces derniers.

2. Notre enquête et nos conclusions sur les juridictions ordinaires

Au regard du droit humanitaire international, la puissance occupante a l'obligation de préserver l'intégrité du pouvoir judiciaire de la zone occupée dans le cadre défini par les articles 64 à 67 de la Convention de Genève.⁴⁹ Selon Israël, "le problème des juridictions civiles contrôlées par les Palestiniens est davantage dû au fait qu'elles ne sont pas utilisées par les

49 Voir l'article 64 de la Quatrième Convention de Genève relatif à la continuité des juridictions et le Commentaire que leur consacre Pictet, *supra* note 27, ainsi que le texte pertinent.

gens qu'elles sont censées servir qu'à l'existence d'une tierce partie qui en empêcherait l'accès".⁵⁰

Les Palestiniens ont certainement une part de responsabilité dans le déclin de leur système judiciaire civil. Il est indéniable que ce système a souffert de deux décisions politiques prises par les dirigeants du soulèvement palestinien de 1987, connu sous le nom d'Intifada. Premièrement, les gens ont été découragés de porter leurs différends devant les tribunaux. Deuxièmement, les Palestiniens travaillant dans les forces de police israéliennes en Cisjordanie et à Gaza ont été priés de démissionner. Ces mesures ont ôté aux tribunaux les moyens de faire exécuter leurs jugements.

Toutefois, ces actions palestiniennes sont intervenues après 20 années d'occupation, durant lesquelles les autorités israéliennes se sont ingérées dans l'administration de la justice civile en Cisjordanie et à Gaza, à un point tel que le public a perdu confiance dans le système juridique. Cette crise de confiance a finalement provoqué la paralysie des tribunaux civils. La Mission a identifié les domaines suivants comme recelant les principaux problèmes.

- Les ordonnances militaires

L'article premier des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature de 1985 stipule que "[l']indépendance de la magistrature est garantie par l'Etat et énoncée dans la Constitution ou la législation nationales."

La Mission a constaté qu'au lieu de préserver l'indépendance de la magistrature en Cisjordanie et à Gaza, le

50 Lettre du Colonel Ben-Ari à la CIJ, *supra* note 30.

gouvernement militaire israélien a donné une base "juridique" à son ingérence dans l'administration de la justice. Au fil des années d'occupation, les autorités militaires israéliennes ont mis en place une structure complexe de lois militaires qui ont modifié les lois locales existantes. Environ 1.400 ordonnances militaires sont actuellement en vigueur en Cisjordanie, et plus de 1.100 à Gaza. Cet ensemble de textes législatifs a conféré des pouvoirs exorbitants aux militaires⁵¹ et pèse sur tous les

51 L'article 78 de l'Ordonnance militaire No. 378 (Ordonnance relative à la sécurité) en vigueur en Cisjordanie stipule, par exemple:

A. Tout militaire peut, sans mandat, arrêter toute personne violant les dispositions de la présente ordonnance, ou dont il y a des raisons de suspecter qu'elle a commis une infraction aux termes de la présente ordonnance.

B. Toute personne arrêtée en application du paragraphe A) ci-dessus sera conduite le plus rapidement possible à un commissariat de police ou à un lieu de détention indiqué dans l'ordre de détention.

C. Un ordre de détention est établi dans un délai raisonnable contre toute personne arrêtée en application du paragraphe A) ci-dessus; si un tel ordre de détention n'est pas produit dans les quatre-vingt-seize heures suivant l'arrestation de la personne, celle-ci sera libérée.

D. Tout fonctionnaire de police est habilité à établir par écrit un ordre de détention dont la durée n'excédera pas sept jours.

E. Tout fonctionnaire de police, dont le grade n'est pas inférieur à celui d'"officier", qui estime que les éléments de l'enquête rassemblés contre une personne à l'égard de laquelle un ordre de détention a été délivré conformément aux termes du paragraphe D) exigent la continuation de la détention, peut prolonger celle-ci pour une période n'excédant pas sept jours.

F. 1) Les tribunaux militaires peuvent établir un ordre de détention pour une période n'excédant pas six mois. Les tribunaux militaires peuvent proroger ce mandat ponctuellement, pour autant que la durée totale de la détention n'excède pas six mois. 2) Dans le cas où un ordre de détention est délivré pour une période inférieure à six mois, un tribunal militaire

aspects de la vie de la population locale.⁵²

Les nombreuses ordonnances militaires portant atteinte à l'indépendance de la magistrature et de la profession juridique sont celles dont traite plus spécifiquement le présent rapport. En Cisjordanie, par exemple, celles-ci comprennent les ordonnances militaires Nos. 310 et 412 qui transfèrent au fonctionnaire de l'armée israélienne chargé des questions judiciaires tous les pouvoirs et prérogatives que la loi jordanienne confère au ministre de la Justice; l'ordonnance militaire No. 528 qui confie audit officier les pouvoirs de l'Association du barreau; l'ordonnance militaire No. 378 qui

pourra le proroger ponctuellement, pour autant que la durée totale de la détention n'excède pas six mois.

G. Dans le cas où une accusation est portée devant un tribunal militaire, ledit tribunal est habilité à ordonner la prolongation de la détention de la personne accusée jusqu'à la conclusion de l'affaire.

H. Tout ordre de détention est exécuté par un militaire conformément aux paragraphes D) à G).

I. 1) Les tribunaux militaires et fonctionnaires de police sont habilités à ordonner la remise en liberté de toute personne arrêtée en vertu de la présente disposition; toute personne arrêtée en vertu d'un ordre de détention délivré par un tribunal ne peut être libérée que sur décision judiciaire émanant du tribunal ayant ordonné la détention, conformément au paragraphe G); 2) aucun fonctionnaire de police n'est habilité à libérer une personne détenue en vertu de l'Ordonnance militaire No. 52 de 1967 instituant la collaboration entre forces de police et forces de défense israéliennes.

J. L'expression 'officier de police', dans le présent article, doit s'entendre également de tout autre officier défini dans l'Ordonnance militaire No. 52 de 1967 instituant la collaboration entre forces de police et forces de défense israéliennes.

52 Cela englobe l'économie, la culture, etc., et concerne même des détails tels que l'interdiction de cultiver des tomates ou de ramasser du thym sauvage sans autorisation. Voir, p. ex. l'Ordonnance militaire No. 1051.

confère aux tribunaux militaires une compétence concurrente sur toutes les affaires criminelles; l'ordonnance militaire No. 841 qui autorise les militaires à classer des affaires en instance devant les tribunaux; l'ordonnance militaire No. 172 qui retire aux tribunaux locaux la compétence d'examiner en appel les décisions administratives dans de vastes et importants domaines, pour la confier à des comités de recours composés de militaires; et l'ordonnance militaire No. 164 qui interdit d'intenter une action en justice contre des fonctionnaires du gouvernement sans autorisation préalable des militaires. Des ordonnances analogues ont été promulguées à Gaza.

Ces ordonnances sont promulguées par les commandants militaires israéliens de la région sans que la population palestinienne y ait été associée de quelque manière. Il n'est donc pas surprenant que les mesures législatives israéliennes servent les seuls intérêts israéliens. Dans les domaines où Israël n'a pas d'intérêt, les lois sont restées telles qu'elles étaient avant 1967.

En fait, Israël conteste le principe même du droit international selon lequel la puissance occupante doit agir dans l'intérêt de la population locale.⁵³ Avec tout le respect dû, la Mission de la CIJ/CIMA réfute le point de vue israélien. Aux termes du droit humanitaire international, la puissance occupante ne peut modifier la législation existante que si cela

53 Dans sa lettre à la CIJ, le Colonel Ahaz Ben-Ari conteste le principe qu'une Puissance occupante soit tenue d'agir dans l'intérêt de la population locale, conformément au droit international. Il déclare que, "[b]ien que cela puisse être effectivement l'expression d'un principe de droit international, il n'est pas énoncé dans la convention susmentionnée". Lettre du Col. Ben-Ari à la CIJ, *supra* note 30.

est nécessaire pour la sécurité de son armée ou dans l'intérêt de la population locale.⁵⁴ Depuis de nombreuses années, la CIJ défend l'argument que les ordonnances militaires israéliennes dépassent ce cadre. La Mission de la CIJ/CIMA fait sien cet argument. En fait, la Mission reste convaincue que c'est l'existence et l'application d'ordonnances militaires telles que celles énumérées ci-dessus qui, plus que tout autre facteur pris séparément, contribuent à dénaturer le système juridique dans les Territoires occupés.

- Transfert de compétence

L'article 5 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature dispose:

Chacun a le droit d'être jugé par les juridictions ordinaires selon les procédures légales établies. *Il n'est pas créé de juridictions n'employant pas les procédures dûment établies conformément à la loi* afin de priver les juridictions ordinaires de leur compétence.⁵⁵

Les cours et tribunaux militaires ont confisqué une grande partie de la compétence des tribunaux civils. Des tribunaux militaires existent en Cisjordanie et à Gaza depuis le début de l'occupation. Ils ont compétence pour connaître de toute "infraction définie dans l'une quelconque des dispositions relatives à la sécurité ou autres textes de lois, sans préjudice de

54 Voir ci-dessus, première partie, chapitre premier.

55 Non souligné dans le texte original.

la législation sur la sécurité”.⁵⁶ En d’autres termes, les juridictions militaires exercent une compétence concurrente sur toutes les affaires pénales.

En cas de conflit entre la loi jordanienne et les ordonnances militaires, ces dernières prévalent. De plus, il n’existe pas de juridiction chargée de trancher le conflit. En fait, selon les propos tenus à la Mission de la CIJ/CIMA par un juriste israélien de haut rang, ce sont les autorités militaires israéliennes qui tranchent les conflits de compétence entre les tribunaux militaires et les tribunaux civils.⁵⁷ En pratique, la juridiction des tribunaux militaires s’étend à un certain nombre d’affaires ne ressortissant pas au domaine de la sécurité. Au nombre de celles-ci figurent les infractions au code de la route, les stupéfiants, les antiquités et la fiscalité. Les amendes infligées par les tribunaux militaires, par exemple pour infraction au code de la route, peuvent être 30 fois plus élevées que les montants prévus par la loi jordanienne.

Il existe également des comités de recours militaires, créés en vertu de l’Ordonnance militaire No. 172, qui examinent les recours contre les décisions administratives en matière agraire, d’enregistrement des sociétés commerciales, d’imposition et de pension. Ces comités font des recommandations au Commandant militaire qui peut y donner suite ou les rejeter. En outre, il existe divers autres comités de recours militaires institués par ordonnances militaires spéciales, tels que les comités traitant de l’enregistrement des terres et de

56 Article 7 de l’Ordonnance militaire No. 378 applicable en Cisjordanie.

57 Entretien avec le Col. Ben-Ari du 16 décembre 1993.

l'aménagement urbain.⁵⁸

Outre le transfert de compétence concernant les affaires locales, les tribunaux palestiniens ne sont pas habilités à juger les Israéliens qui travaillent et habitent en Cisjordanie et à Gaza. Aux termes de l'Ordonnance militaire No. 164, les tribunaux de la Cisjordanie ne peuvent connaître d'aucune affaire, rendre aucun arrêt ou décision ou autoriser aucune personne à engager des poursuites contre l'Etat d'Israël, l'armée israélienne ou l'un quelconque de ses employés ou recrues sans autorisation militaire. Israël a également conféré l'extraterritorialité à la juridiction de sa loi. Comme les colons sont Israéliens, ils jouissent des droits et immunités prévus par le système juridique israélien. Les colonies de peuplement disposent de leurs propres juridictions rabbiniques qui jugent les questions de statut personnel, ainsi que de tribunaux communaux.

- Accès à la justice

Comme on vient de l'indiquer, l'Ordonnance militaire No. 164 applicable en Cisjordanie, tout comme l'ordonnance équivalente à Gaza, constitue peut-être l'obstacle le plus sérieux à l'accès à la justice. Ces ordonnances font obligation aux tribunaux de solliciter l'agrément de l'autorité militaire avant de connaître des plaintes dirigées contre l'Etat d'Israël, l'armée israélienne ou l'un quelconque de ses employés ou recrues.

Le deuxième problème concerne les frais de justice qui, depuis l'occupation, ont augmenté de façon disproportionnée. Les avocats de Cisjordanie affirment que cette augmentation est de l'ordre de 1 à 70. Lorsque nous avons posé la question à un

58 Voir, p. ex. l'Ordonnance militaire No. 1060.

conseiller juridique israélien de haut rang, il a d'abord répondu par des dénégations. Après une première vérification qui semble avoir confirmé nos informations, il nous a déclaré devoir procéder à d'autres vérifications. A ce jour, nous n'avons reçu aucune information de la part de ce conseiller juridique sur la question.

L'accès physique à certains tribunaux rencontre également des obstacles. Quand nous nous sommes rendus au tribunal de Bethléhem, par exemple, des militaires en gardaient l'entrée, n'autorisant l'accès qu'à un nombre limité de personnes par jour. Lorsque nous avons demandé la raison de cette restriction, il nous a été répondu que l'édifice abritait également les bureaux du service des impôts ainsi que d'autres services de la fonction publique. Ce type de mesure constitue cependant un obstacle évident à l'accès du public aux tribunaux.

En ce qui concerne les Palestiniens, au début de leur soulèvement de décembre 1987 appelé Intifada, les dirigeants de la révolte avaient appelé les Palestiniens à régler leurs différends à l'amiable, ce qui s'était traduit par une baisse du nombre des affaires portées devant les tribunaux. Les Palestiniens adoptèrent d'autres méthodes comme l'arbitrage ou la médiation sous l'égide de notables politiques. De nombreux Palestiniens, dont des personnalités politiques, nous ont dit que ces méthodes n'étaient pas toujours efficaces ou équitables, du fait qu'elles ne reposent pas essentiellement sur la loi.

- Classement de dossiers

L'article 4 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature de 1985 déclare: "[l]a justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence, et les décisions des tribunaux ne sont pas sujettes à révision".

L'Ordonnance militaire No. 841 autorise cependant le Commandant israélien de la région militaire ou le conseiller juridique israélien auprès du gouvernement militaire "à classer un dossier d'enquête ou à interrompre la procédure dans une affaire donnée, s'ils estiment que cette enquête ou ce procès ne servent pas l'intérêt public". On nous a affirmé qu'à la suite de cette ordonnance, de nombreux dossiers concernant des affaires tant pénales que civiles en Cisjordanie ont été retirés alors que les tribunaux civils en étaient saisis, et qu'ils étaient parfois même en cours de procédure. Il semble que ces dossiers étaient instruits pour faux en écriture concernant des ventes de terrains⁵⁹ et impliquaient des Israéliens ou des collaborateurs du gouvernement militaire.

Les officiers israéliens nient avoir retiré ces dossiers. Lorsque nous avons évoqué cette question devant le juge Meir Shamgar, Président de la Cour suprême d'Israël, il nous a répondu qu'aucune affaire de cette nature n'avait été portée à l'attention de sa juridiction. Le Président palestinien de la Cour d'appel de la Cisjordanie a également réfuté l'existence de tels comportements en l'état actuel.

D'après les éléments qui ont été portés à sa connaissance par des avocats et des juges, la Mission de la CIJ/CIMA est convaincue, au moins pour ce qui concerne la Cisjordanie, de l'existence d'une pratique consistant à retirer des dossiers en cours de procédure judiciaire. L'Ordonnance militaire No. 841

59 Des courtiers "vendaient" des terrains aux Israéliens sans en détenir les titres fonciers. Quand l'affaire était découverte, les propriétaires légitimes saisissaient généralement la Cour pour faire annuler la transaction. Dans ces cas, les dossiers étaient retirés du tribunal, ce qui avait pour effet de valider la transaction illicite.

est là pour étayer cette conviction. Il semble toutefois que ce comportement était plus courant avant 1985, époque à laquelle le pouvoir judiciaire en Cisjordanie comptait un certain nombre de magistrats du siège corrompus.⁶⁰

- Libération de prisonniers condamnés

La Mission de la CIJ/CIMA a été informée par plusieurs magistrats d'un certain nombre de cas en Cisjordanie et à Gaza, où des prisonniers reconnus coupables et condamnés par des juges palestiniens ont ensuite bénéficié d'une libération anticipée en échange de leur collaboration avec les forces d'occupation. Certains sont parfois allés menacer les juges qui les avaient condamnés. Il semble que l'Ordonnance militaire No. 226, applicable en Cisjordanie, confère aux autorités israéliennes de tels pouvoirs de grâce.

A Gaza, des juges et des avocats ont rappelé le cas de feu le juge Kamal Sayegh, menacé en pleine audience par une personne qu'il venait de juger et de condamner. Quelques jours plus tard, la personne condamnée fut libérée de prison et se présenta au tribunal avec une arme à feu, à la recherche du juge. Plusieurs juges de Cisjordanie nous ont rapportés des cas similaires. Nous estimons que cette situation est très grave.

L'article 4 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature reconnaît à l'autorité compétente la faculté d'atténuer ou de commuer des peines imposées par les magistrats conformément à la loi. Il semble que dans les Territoires occupés l'on ait abusé de cette faculté à un point tel qu'elle constitue une menace pour l'indépendance

60 Voir, ci-dessous, le sous-chapitre consacré à la corruption.

de la magistrature.

- Exécution des décisions judiciaires

Avant 1987, les décisions rendues par les tribunaux palestiniens étaient exécutées par la police. La police de Cisjordanie et de Gaza, bien qu'étant considérée comme faisant partie de la police israélienne, comptait des Palestiniens recrutés aux échelons inférieurs. Ces Palestiniens étaient chargés d'enquêter sur les infractions ne mettant pas en jeu l'intérêt d'Israël, comme la réglementation de la circulation et les crimes mettant en cause exclusivement des Palestiniens. Ils avaient également pour tâche d'exécuter les arrêts des tribunaux civils.

Au début de l'Intifada palestinienne de décembre 1987, les dirigeants du mouvement de révolte demandèrent aux Palestiniens engagés dans les forces de police israéliennes de démissionner. La quasi totalité suivit le mot d'ordre. Les commissariats de police et les tâches policières furent repris en main par les militaires. L'exécution des arrêts rendus par les tribunaux civils s'en ressentirent dans la mesure où les Palestiniens s'abstenaient de demander aux militaires israéliens d'exécuter des décisions judiciaires civiles rendues contre d'autres Palestiniens.

- Nomination des juges

Selon l'article 5 de la Loi No. 19 de 1955 relative à l'indépendance de la magistrature, les juges de Cisjordanie sont désignés par le Conseil de la magistrature. Ce Conseil est constitué du Président de la Cour de cassation, de deux membres de ladite cour choisis suivant le critère d'ancienneté, du procureur général, des présidents des deux Cours d'appel

d'Amman et de Jérusalem, et du Directeur général du ministère de la Justice.⁶¹

L'Ordonnance militaire No. 310 en modifia la composition. Selon cette ordonnance militaire, le Conseil de la magistrature est remplacé par un Comité désigné par le Commandant israélien de la région militaire.

La composition de ce comité est opaque. Pour ce qui de la Cisjordanie, il semble que le comité était, avant 1985, entièrement constitué d'officiers de l'armée. M Jan Claude Nizam, l'officier israélien chargé des questions judiciaires en Cisjordanie, et le juge Khalil Silwani, Président de la Cour d'appel de la Cisjordanie, nous ont tous deux affirmé que le Comité est actuellement composé de 6 à 7 officiers israéliens, dont le fonctionnaire chargé des questions judiciaires et le Conseiller aux affaires arabes. Le juge Silwani assiste également aux délibérations du Comité.⁶² Il ne nous est cependant pas apparu clairement s'il est membre de plein exercice de ce comité ou s'il assiste à ses délibérations à titre consultatif.

La Mission estime inappropriée cette façon de désigner les juges. L'indépendance de la magistrature est sapée si le mode de sélection des juges n'offre pas de garantie contre une nomination des juges obéissant à des considérations indues. Confier au pouvoir exécutif, en l'occurrence les militaires, le pouvoir illimité de nommer les juges risque d'entraîner des

61 Article 15 de la Loi No. 19 relative à l'indépendance de la magistrature, adoptée par la Jordanie en 1955.

62 M Silwani déclare que les officiers ne rejettent aucune des questions qu'il soulève.

nominations fondées sur la loyauté politique ou personnelle.

Par ailleurs, il est difficile de voir comment les ordonnances militaires israéliennes, qui ont modifié le mode de sélection des juges défini par la loi jordanienne, peuvent-elles entrer dans le cadre des normes établies en droit international concernant la faculté de l'occupant de modifier les lois locales.⁶³ Ces modifications, il est clair, ne sont ni nécessaires pour la sécurité des forces armées israéliennes, ni effectuées dans l'intérêt de la population locale.⁶⁴ Elles ne sont pas non plus nécessaires pour garantir "l'administration effective de la justice".⁶⁵

- Rémunération

La rémunération des juges devrait être suffisante. Elle devrait être réévaluée périodiquement afin d'éliminer ou de réduire les effets de l'inflation.

Avant 1985, la rémunération des juges palestiniens en Cisjordanie était très basse. Selon les avocats, cette situation encourageait la corruption. Actuellement, le salaire mensuel moyen d'un juge palestinien est de 3.000 shekels (environ 1.000 dollars américains) en comparaison des 10.000 shekels (environs 3.300 dollars américains) que perçoivent les juges israéliens. Cette rémunération reste faible bien qu'elle ne soit pas inférieure au salaire d'autres Palestiniens de même catégorie, comme les médecins employés dans les hôpitaux publics de la Cisjordanie.

63 Voir ci-dessus, première partie, chapitre premier, sous-chapitre 1.

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*

- Corruption

Pendant de nombreuses années, la corruption a été généralisée dans les tribunaux de la Cisjordanie. Gaza n'a pas connu ce problème. Selon les avocats de Cisjordanie, c'est la qualité des juges nommés par le Comité militaire et les bas salaires offerts par les autorités militaires qui avaient encouragé le phénomène. Ce n'est qu'en 1985, et à la suite d'une pression considérable de la part des avocats palestiniens, que les autorités israéliennes adoptèrent des mesures contre certains juges des juridictions civiles de la Cisjordanie. Cela eut pour conséquence la destitution d'un certain nombre de juges.⁶⁶ Il est regrettable que les juges corrompus aient été autorisés à exercer en qualité d'avocats en Cisjordanie.⁶⁷

En conséquence du scandale judiciaire de 1985 et sous la pression des avocats, le juge Khalil Silwani, avocat palestinien confirmé, fut nommé à la tête de la Cour d'appel. Il commença son mandat en siégeant au sein du Comité chargé de nommer les juges. Devant l'argument des avocats qui dénonçaient les bas salaires comme étant l'une des principales causes de corruption, le salaire des juges fut augmenté. On nous a affirmé qu' il n'existe à présent plus aucun problème majeur de corruption.

66 Peu après la révélation de cette affaire, en décembre 1985, M. Aziz Shehadeh, avocat confirmé de la Cisjordanie, âgé de 71 ans, fut assassiné. Il dénonçait avec force et publiquement la corruption des juges. Ce meurtre n'a jamais été élucidé.

67 L'article 12 des Principes de base sur le rôle du barreau, par exemple, fait obligation aux avocats "en tant qu'agents essentiels de l'administration de la justice, [de préserver] à tous moments l'honneur et la dignité de leur profession".

- Logistique

Doter le pouvoir judiciaire des ressources nécessaires lui permettant de s'acquitter normalement de ses fonctions est un principe fondamental garantissant l'indépendance de la magistrature.⁶⁸ Il ne semble pas que ces ressources nécessaires aient été allouées aux tribunaux de Cisjordanie et de Gaza.

Les édifices abritant les tribunaux à Gaza et à Naplouse sont vieux et délabrés. La plupart des meubles datent de l'époque du mandat britannique. Bien que propre et bien entretenue, la Cour d'appel de Ramallah, en Cisjordanie, est sise dans un bâtiment qui servait jadis de marché aux légumes. Peu avant 1967, un bâtiment neuf et moderne fut construit pour loger la Cour d'appel de Jérusalem. Les Israéliens s'approprièrent l'édifice en 1967. Après l'annexion de Jérusalem, il devint le siège du Tribunal d'arrondissement israélien de la ville.

Tant en Cisjordanie qu'à Gaza, les procès-verbaux des audiences des tribunaux sont rédigés à la main. Il en va de même des registres du Greffe. La plupart des tribunaux manquent d'ouvrages juridiques appropriés ou ne possèdent pas une bibliothèque. Les services notariaux rattachés aux tribunaux continuent d'enregistrer les affaires dans des registres défraîchis qui sont restés les mêmes depuis l'époque du mandat britannique. Les seuls changements qui existent concernent les frais de justice qui ont augmenté plusieurs fois.

En outre, les budgets des tribunaux ne sont pas publiés.

68 Article 7 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature de 1985.

Compte tenu des frais de justice excessifs, les employés des tribunaux ont l'impression que les forces d'occupation tirent profit du système judiciaire sans lui consacrer les investissements nécessaires en termes d'équipement, de personnel et de locaux.

- Nécessité d'adopter de nouvelles lois

Les procédures pénale et civile offrent des garanties suffisantes d'un procès équitable. Toutefois, le système juridique est formaliste et fondé sur des procédures longues et parfois pesantes. Les juges et les avocats disent également être tenus à l'écart de l'évolution du droit moderne qui est passé à côté des Territoires occupés, alors que les systèmes juridiques des pays voisins comme la Jordanie et l'Égypte ont accompli des progrès considérables.

3. Les juridictions religieuses

Depuis l'époque ottomane, les questions concernant le statut personnel sont tranchées par les tribunaux religieux. En fait, avant la modernisation du système juridique au siècle dernier, ces tribunaux jugeaient également toutes les affaires civiles et pénales. Leur juridiction s'est considérablement réduite au cours des années. Il semble que le fait de laisser les questions familiales entre les mains de ces tribunaux ait été le seul moyen de moderniser le système juridique, ces questions étant généralement considérées comme relevant du domaine de la religion.

Les administrations ottomane, britannique et jordanienne avaient identifié onze entités religieuses auxquelles elles reconnaissaient le droit de créer leurs propres juridictions et d'appliquer leurs propres lois. Celles-ci comprennent les

tribunaux Charia pour les musulmans et les tribunaux ecclésiastiques des cinq obédiences chrétiennes. Les tribunaux de droit islamique sont les juridictions les plus importantes. Les parties de confession religieuse différente peuvent, d'entente, soumettre leurs affaires aux tribunaux Charia.

Nous avons visité les tribunaux ecclésiastiques. Nous y avons reçu un accueil franc et très chaleureux. Nous avons également rencontré des avocats et un juge du tribunal islamique à Gaza. Les tribunaux islamiques de la Cisjordanie ont, dans un premier temps, accepté de nous recevoir, puis sont revenus sur leur invitation. Le 8 décembre 1993, le Président par intérim de la Cour d'appel Charia de Jérusalem fit parvenir à la presse la déclaration suivante:

Il y a un mois, des avocats de droit islamique ont contacté notre cour en nous demandant de recevoir une délégation étrangère de la Commission internationale de juristes qui comptait effectuer une visite dans les Territoires occupés en décembre 1993. Nous sommes alors convenus de recevoir cette délégation le samedi 11 décembre 1993 au siège de la Cour d'appel Charia de Jérusalem, en pensant que ladite délégation souhaitait s'informer du système juridique en vigueur en Cisjordanie.

Ce matin, mercredi 8 décembre 1993, nous avons reçu de la Commission internationale de juristes et de son Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats, en collaboration avec al-Haq à Ramallah, une lettre accompagnée d'un document annexé de six pages, nous invitant à participer à un séminaire prévu à l'Université de Bir-Zeit les 20 et 21 décembre 1993 et intitulé: "Vers un pouvoir judiciaire palestinien

indépendant". La lettre de la Commission internationale de juristes et d'al-Haq confirmait également notre rendez-vous du 11 décembre 1993 pour discuter des problèmes relatifs au système juridique dans les Territoires occupés.

A la lecture de la lettre d'invitation, il nous est apparu clairement que le séminaire prévu à Bir-Zeit les 20 et 21 décembre 1993 avait pour thème de discussion la refonte du système judiciaire dans la bande de Gaza et en Cisjordanie dans le cadre du prochain processus politique découlant de la signature de la Déclaration de principes israélo-palestinienne, ainsi que les problèmes liés à l'application et à l'exécution de lois diverses et contradictoires. Nous avons donc acquis la conviction que la visite de cette délégation à notre ressort, et ce qui s'ensuivra, ne vise pas à s'informer, mais qu'elle donnera lieu, à l'issue du séminaire, à l'adoption de recommandations, de décisions, et d'avis sur le futur système judiciaire prévu dans le cadre de la nouvelle situation politique dans les Territoires palestiniens occupés.

En conséquence de quoi, et considérant que les tribunaux Charia de la Cisjordanie relèvent du ressort du *Qadi al-Qudat* (Président de la Cour islamique) d'Amman et appliquent les lois, règlements et instructions émanant des autorités officielles et compétentes, toute nouvelle approche quant à ses fonctions et à sa composition ne saurait être envisagée qu'à l'initiative du *Qadi al-Qudat* (Président de la Cour islamique) d'Amman et des autorités compétentes de Jordanie.

A la lumière de ces considérations, nous tenons à informer les distingués membres de la Commission internationale de juristes, ainsi que les avocats et les juristes, que nous déclinons toute invitation à participer à une quelconque manifestation, et à recevoir quelque personne ou délégation qu'il soit à ce sujet.

Nous estimons que toute nouvelle perspective concernant les tribunaux Charia de la Cisjordanie relève de la responsabilité des autorités compétentes dont les lois sont appliquées. Nous espérons avoir été clairs sur cette question du fonctionnement normal des tribunaux Charia, au service des intérêts de tous.⁶⁹

Cette lettre illustre la position et les préoccupations des juridictions Charia depuis l'occupation. Ces tribunaux ne sont pas indépendants de l'administration jordanienne. Ils sont réticents à prendre toute mesure qui pourrait apparaître comme déloyale.

En réalité, ces tribunaux ont été confrontés à des difficultés considérables lorsque les Israéliens sont arrivés et ont décidé de nommer eux-mêmes les *qadis* ou juges. Les *qadis* firent front et exigèrent de continuer d'être nommés et payés par les autorités jordanienues. Israël abandonna finalement la partie en évacuant la question.

La situation était particulièrement difficile à Jérusalem. L'annexion et l'application des lois et systèmes israéliens y

69 Le texte original est rédigé en langue arabe.

avaient exacerbé la question. Israël refusait de reconnaître ou d'appliquer les décisions des tribunaux Charia à Jérusalem Est. Comme en Israël les tribunaux religieux ont compétence pour juger les affaires familiales à l'exception des affaires de succession qui sont réglées par les tribunaux civils, Israël décida que les litiges concernant le statut personnel à Jérusalem (sauf les affaires de succession) seraient tranchés par le tribunal Charia de Jaffa. Les Palestiniens refusèrent de reconnaître la compétence du tribunal Charia de Jaffa et continuèrent de faire appel à celui de Jérusalem Est.

Le problème ne se posait pas à Gaza qui possède des tribunaux Charia et même une cour d'appel. Elle compte en outre un tribunal grec orthodoxe avec une cour d'appel à Jérusalem. D'autres communautés chrétiennes à Gaza s'adressent directement au tribunal de leur obédience à Jérusalem.

C'est la Loi jordanienne de 1976 relative au statut personnel qui est applicable dans les tribunaux Charia de la Cisjordanie. Cette loi fut promulguée en Jordanie à titre provisoire. En outre, elle s'inscrit dans la ligne de l'école de pensée islamique qui est différente de celle adoptée par les Palestiniens.⁷⁰ A Gaza, c'est la loi ottomane de 1917 qui

70 Il existe quatre écoles de pensée islamiques: l'école Hanifi, l'école Shafi'i, l'école Hanbali et l'école Maliki. La plupart des musulmans palestiniens se reconnaissent dans l'école de pensée Shafi'i. La loi elle-même est issue de l'école Hanifi à laquelle appartenaient les Ottomans. Voir Mona Rishmawi, *An Introduction to the Family Law Applied in the Palestinian West Bank, in family Law and Gender Bias: Comparative Perspectives, International Review of Comparative Public Policy*, No. 4, p. 245 (1992).

prévaut encore et bon nombre des lois chrétiennes remontent au siècle passé.

4. Les avocats

Outre une magistrature indépendante et compétente, une profession juridique indépendante est une condition essentielle pour une bonne administration de la justice régie par la primauté du droit. Les Principes de base sur le rôle du barreau stipulent:

la protection adéquate des libertés fondamentales et des droits de l'homme, qu'ils soient économiques, sociaux et culturels ou civils et politiques, dont toute personne doit pouvoir jouir, exige que chacun ait effectivement accès à des services juridiques fournis par des avocats indépendants.⁷¹

En tant que principaux utilisateurs du système juridique, les avocats ont, pendant l'occupation, également souffert des problèmes d'organisation du pouvoir judiciaire évoqués ci-dessus, lesquels sont venus s'ajouter à leurs propres problèmes particuliers.

- La grève des avocats

Suite à l'annexion de Jérusalem et la confiscation du bâtiment abritant le Palais de justice, les avocats de Cisjordanie décrétèrent une grève, soutenus en cela par l'Association du barreau de Jordanie à Amman et par l'Union des avocats arabes au Caire. Au départ, la grève fut suivie par l'ensemble des

71 Préambule des Principes de base sur le rôle du barreau.

avocats, ce qui n'empêcha cependant pas les affaires d'être jugées, les tribunaux militaires continuant d'organiser des procès en l'absence d'avocats pour les accusés.⁷²

Aussi, sous la pression croissante de l'opinion, certains principaux avocats décidèrent-ils en 1971 de reprendre la pratique. La réaction de l'Association du barreau jordanien fut sévère. Les avocats furent accusés de "plaider devant les tribunaux civils et militaires sionistes".⁷³ Ils furent radiés du barreau et leurs droits à une pension de retraite annulés.

Depuis lors, deux groupes d'avocats coexistent en Cisjordanie: les avocats en grève et les avocats en service. Les avocats en grève sont toujours membres de l'Association du barreau jordanien et représentent à peine le quart des avocats de Cisjordanie. Leur position fut confortée en 1981 par un arrêt de la Haute cour de Jordanie déclarant illégal l'exercice des avocats jordaniens⁷⁴ dans les juridictions civiles et pénales de Cisjordanie. Cette décision ne peut, bien entendu, être appliquée en Cisjordanie. Cela signifie toutefois que ceux qui bénéficiaient de droits à une pension de retraite les perdraient en cas de reprise de leur activité. Ils sont donc obligés de continuer la grève de peur de perdre leurs droits. Nombre d'avocats en grève sont qualifiés depuis 1967, après avoir été formés en Egypte, en Jordanie et au Liban. Ils n'ont jamais plaidé en Cisjordanie.

- L'absence d'une association du barreau en Cisjordanie

72 La Cisjordanie et la primauté du droit, *supra* note 21.

73 *Ibid.*, p. 47.

74 Les avocats de Cisjordanie détiennent le passeport jordanien.

Le principal problème auquel sont confrontés les avocats en Cisjordanie a été l'absence d'une association du barreau officiellement reconnue. Avant 1967, tous les avocats de Cisjordanie étaient membres de l'Association du barreau jordanien.

Les avocats en exercice n'ont pas d'association du barreau. Bien que la Loi jordanienne relative à l'Association du barreau soit toujours en vigueur en Cisjordanie, le fonctionnaire chargé des questions religieuses assume les compétences du barreau jordanien,⁷⁵ y compris celle d'autoriser les avocats à exercer.

En 1979, les avocats palestiniens exerçant en Cisjordanie créèrent un Comité des avocats arabes. Ce comité ne fut pas reconnu par les autorités militaires israéliennes. En 1986, les avocats adressèrent une pétition à la Cour suprême d'Israël réclamant le droit de créer leur propre association du barreau indépendante et reconnue. Pendant qu'ils se présentaient devant la Cour, le gouvernement militaire publia une ordonnance militaire relative à l'établissement d'une association du barreau.⁷⁶ L'Ordonnance reconnaissait notamment aux militaires le pouvoir d'opposer leur veto aux membres de l'organe directeur d'une telle association. Cette décision n'était pas acceptable pour les avocats. Sensible à la cause des avocats, la Cour suprême d'Israël gela l'ordonnance militaire en demandant aux autorités militaires de formuler d'autres suggestions. La décision de la Cour fut ignorée.

L'absence d'une organisation structurée représentant la profession juridique a eu des conséquences très graves. Cela

75 Ordonnance militaire No. 528.

76 Ordonnance militaire No. 1164.

signifie, comme il est mentionné plus haut, que le fonctionnaire chargé des questions judiciaires était investi des pouvoirs qui appartenaient à l'Association du barreau, y compris celui d'inscrire les nouveaux avocats au barreau. Les avocats n'ont généralement pas été à même de constituer des représentations structurées et efficaces pour défendre les normes judiciaires, car ne disposant pas d'un organe structuré à cet effet. La société a été privée d'une profession juridique bien organisée, possédant une déontologie professionnelle et une commission disciplinaire propres, capable de proposer des commentaires juridiques faisant autorité, commentaires que les avocats, en tant que corps constitué, n'auraient pas manqué de faire sur les nouvelles lois et ordonnances militaires.⁷⁷

- Les avocats israéliens

La question des avocats israéliens est venue se greffer au problème. Après 1967, les membres de l'Association du barreau israélien furent autorisés à plaider dans les Territoires occupés.⁷⁸ Les avocats palestiniens n'étaient toutefois pas autorisés à exercer dans les tribunaux israéliens. La plupart des affaires défendues par les avocats israéliens ont trait à des questions mettant en cause le gouvernement militaire israélien. Celles-ci comprennent des demandes d'autorisation de voyager et des renonciations familiales, la défense de personnes accusées devant les tribunaux militaires, et des pourvois devant

77 Cette tâche particulière avait été assumée par al-Haq.

78 Ordonnance militaire No.148. Les autorités israéliennes affirment que cette ordonnance a été promulguée pour pallier à la grève en Cisjordanie. Bien que les avocats de Gaza n'avaient pas fait grève, une ordonnance militaire similaire avait été promulguée dans la bande de Gaza.

la Cour suprême israélienne. D'autres avocats israéliens assurent la représentation de courtiers immobiliers ou de colons israéliens dans les transactions immobilières. La différence entre le système juridique israélien, d'inspiration anglaise, et celui de la Cisjordanie, qui repose largement sur le modèle continental, rend cette intrusion plutôt malsaine.

- Harcèlement

En outre, de nombreux avocats en exercice rapportent des cas de manque de respect de la part des militaires, comme celui de leur imposer de faire la queue inutilement, de les faire attendre indûment dans les commissariats de police et de les retenir de façon démesurée aux points de passage. Certains ont vu leurs cabinets perquisitionnés et leurs dossiers emportés, alors que d'autres se sont vus imposer des charges fiscales excessives et des saisies sur leurs biens (voiture, par exemple) avant que leur recours n'eut été examiné. Depuis plusieurs années, le rapport annuel du CIMA intitulé *Attacks on Justice* dénonce ces cas de harcèlement d'avocats en Cisjordanie et à Gaza.

Chapitre 3

Sommaire des recommandations

La Mission de la CIJ/CIMA recommande l'adoption des mesures suivantes en vue de restaurer l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les zones sous administration militaire israélienne:

- Application immédiate de la Quatrième Convention de Genève, en tant que de droit.
- Une définition claire des domaines de sécurité, dans les strictes limites du maintien et de la sécurité de l'armée.
- Limitation de la compétence des tribunaux militaires aux affaires concernant la sécurité, comme énoncé ci-dessus.
- Abrogation des ordonnances militaires qui ont des effets négatifs sur la primauté du droit, les droits de l'homme et l'administration normale de la justice.
- Rétablissement de la pleine compétence des tribunaux civils dans tous les autres domaines.
- Institution d'un nouvel organe composé de juges spécialisés, doté des prérogatives d'une Cour de cassation ou d'une Cour suprême et ayant compétence pour réviser tous les arrêts et décisions de tous les tribunaux dans les Territoires occupés.
- Création à titre prioritaire d'un tribunal pour mineurs, ainsi que d'autres juridictions spécialisées (telles que tribunaux du travail et tribunaux fiscaux).

- Création d'un Conseil supérieur de la magistrature composé de juges et d'avocats expérimentés.
- Mise en place d'un barreau chargé de l'inscription des avocats et de leur perfectionnement.
- Abolition du système rendant obligatoire l'obtention d'une autorisation avant de saisir un tribunal.
- Cessation de l'ingérence dans les dossiers concernant les affaires en cours de procédure.
- Cessation de l'abus du pouvoir de gracier les prisonniers civils condamnés, et création d'un mécanisme juridique chargé de réviser les affaires dans lesquelles la grâce a été accordée.
- Réduction des frais de justice et allocation des ressources nécessaires à l'administration de la justice civile; publication du budget consacré aux Territoires occupés et, en particulier, le budget de fonctionnement des tribunaux.
- Garantie liée à l'exécution des décisions judiciaires.

Deuxième partie

**Un futur
système juridique**

Chapitre premier

Le contexte : la Déclaration de principes de septembre 1993

1. Généralités

La future réforme de la structure juridique de la Cisjordanie et de Gaza s'inscrit dans le cadre de la *Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autogouvernement* de la Cisjordanie et de Gaza ("les Accords"), signée à Washington par le gouvernement d'Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), le 13 septembre 1993. Les Accords sont composés d'un accord ("la Déclaration"), qui comporte 16 articles, et d'un certain nombre de protocoles annexes. Cet accord a été signé par les deux parties en présence des délégations des Etats-Unis d'Amérique et de la Fédération de Russie. Les protocoles annexes comprennent les documents suivants et sont considérées comme faisant partie intégrante de l'accord:⁷⁹

- Annexe 1: Protocole sur le mode et les conditions des élections;
- Annexe 2: Protocole sur le retrait des forces israéliennes de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho;

79 Article XVII de la Déclaration

- Annexe 3: Protocole sur la coopération israélo-palestinienne dans les programmes économiques et de développement;
- Annexe 4: Protocole sur la coopération israélo-palestinienne concernant les programmes de développement régional;
- Procès-verbal agréé relatif à la Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autogouvernement.

Les Accords sont reproduits comme document de base à la fin du présent rapport.

Trois étapes sont prévues dans la réalisation des Accords. La mise en oeuvre de chaque étape est liée à la signature d'autres accords annexes. Ces trois étapes sont les suivantes:

- Première étape : Gaza et Jéricho

Les Accords prévoient le retrait des forces militaires israéliennes de ces zones dans les 3 mois suivant la signature des Accords,⁸⁰ et sous réserve de la conclusion et de la signature d'un accord ultérieur comprenant "des arrangements globaux devant être appliqués dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho à la suite du retrait israélien".⁸¹ La signature de cet accord additionnel était prévue pour le 13 décembre 1993. Ce n'est que le 4 mai 1994 que l'*Accord sur la bande de Gaza et la zone de Jéricho* ("l'Accord Gaza/Jéricho") fut signé.

80 Le retrait devrait être achevé dans une période n'excédant pas quatre mois après la signature de cet accord. Article 2 de l'Annexe II.

81 Protocole sur le retrait des forces israéliennes de la bande de Gaza et de zone de Jéricho. Article premier de l'Annexe II.

Suite à la signature de l'Accord Gaza/Jéricho, les pouvoirs qui étaient exercés par le gouvernement militaire israélien à Gaza et à Jéricho sont transférés aux "représentants palestiniens"⁸² en attendant l'élection d'un Conseil (voir deuxième étape, ci-dessous). Les questions comme celles relatives à "la sécurité extérieure, les implantations, les Israéliens et les Affaires étrangères"⁸³ ne sont pas concernées par le transfert. Aussi, "les forces militaires et les civils israéliens pourront[-ils] continuer à utiliser librement les routes à l'intérieur de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho".⁸⁴

- Deuxième étape : les parties restantes des Territoires occupés

Les Accords prévoient une période transitoire de cinq ans qui commencera immédiatement après le retrait de Gaza et de Jéricho. Un accord régissant cette période sera négocié. Pendant la période de cinq ans, une partie des pouvoirs et responsabilités exercés actuellement par les Israéliens sera progressivement transférée aux "Palestiniens mandatés pour cette tâche"⁸⁵ "afin de promouvoir le développement économique en Cisjordanie et dans la bande de Gaza".⁸⁶ Dans un premier temps, l'autorité sera transférée aux Palestiniens, en particulier dans les cinq domaines suivants: Education et Culture, Santé, Affaires sociales, Imposition directe, et Tourisme.⁸⁷

82 Article 3 (a) de l'Annexe II.

83 Article 3 (b) de l'Annexe II.

84 Point concernant l'Annexe II du Procès-verbal agréé.

85 Article VI (1) de la Déclaration.

86 Article VI (2) de la Déclaration.

87 Article VI (2) de la Déclaration.

Les questions concernant le statut de Jérusalem, les implantations israéliennes, les réfugiés, les arrangements de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec les autres voisins ne sont pas transférées durant cette étape.⁸⁸

Pendant la période intérimaire, un Conseil palestinien sera établi pour gouverner la Cisjordanie et Gaza.⁸⁹ Le Conseil aura le pouvoir de légiférer et d'exercer tous les pouvoirs et responsabilités qui lui auront été transférés.⁹⁰ Le Conseil sera élu au plus tard dans les dix mois suivant la signature de la Déclaration.⁹¹

- Troisième étape : le statut permanent de la Cisjordanie et de Gaza

A la fin de la période intérimaire de cinq ans, des négociations seront engagées sur le statut permanent de la Cisjordanie et de Gaza. Lors de cette étape, "les questions restantes, y compris Jérusalem, les réfugiés, les implantations, les arrangements de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec les autres voisins et d'autres sujets d'intérêt commun"⁹² seront déterminées. Selon les termes du texte, les négociations sur le statut permanent devront commencer "au plus tard au début de la troisième année de la période intérimaire".⁹³

88 Article 3 (a) de l'Annexe II.

89 Article 3 (b) de l'Annexe II.

90 Point concernant l'Annexe II du Procès-verbal agréé.

91 Article VI (1) de la Déclaration.

92 Article VI (2) de la Déclaration.

93 Article VI (2) de la Déclaration.

Il y a, sans aucun doute, lieu de se féliciter des perspectives de coexistence pacifique créées au Moyen-Orient par ces Accords. Cependant, les termes des Accords restent flous sur la question fondamentale de la souveraineté. Les Accords s'écartent, par exemple, des résolutions des Nations Unies qui affirment la souveraineté arabe sur ces territoires⁹⁴ et se rapprochent de la vision israélienne de la souveraineté en Cisjordanie et à Gaza.⁹⁵ Si les Accords déclarent avoir pour objectif la mise en oeuvre des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité,⁹⁶ ils laissent toutefois d'importantes prérogatives à Israël concernant la question territoriale (Jérusalem Est et les implantations) et les pouvoirs (Affaires étrangères, colons et civils israéliens) pendant la période intérimaire. Les accords de "coopération et de coordination" israélo-palestiniens donnent également une prépondérance à Israël dans presque tous les

94 Au nombre desquelles figurent, par exemple, la résolution sur le plan de partage de 1947.

95 Les Palestiniens invoquent le droit international coutumier et soutiennent que la souveraineté appartient à la population vivant sur le territoire; le gouvernement israélien estime, quant à lui, que la souveraineté en Cisjordanie et à Gaza n'est pas établie et qu'il administre la zone comme *terra nullius*. Voir *supra* note 29 et le texte pertinent.

96 Voir l'article premier des Accords. La résolution 242 du Conseil de sécurité, adoptée le 22 novembre 1967, demande notamment "le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés au cours du récent conflit". La résolution 338 du Conseil de sécurité invitait les parties, notamment, à commencer immédiatement l'application de la résolution 242 du Conseil de sécurité "dans toutes ses parties".

Les Israéliens et les Palestiniens ont une lecture très différente de ces résolutions. Là où les Palestiniens affirment que les résolutions exigent un retrait immédiat et complet des territoires occupés à la suite de la guerre de 1967, les Israéliens, pour leur part, estiment qu'un retrait partiel de ces territoires suffit à l'application desdites résolutions.

domaines de la vie quotidienne en Cisjordanie et à Gaza.⁹⁷ Ces dispositions fragilisent la séparation et le désengagement entre Israéliens et Palestiniens. Elles pourraient, à l'issue de la période intérimaire de cinq ans, rendre difficile la rupture avec les structures économiques, politiques et juridiques qui auront été mises en place dans le cadre de ces accords de "coopération et de coordination". Cela pourrait être source de conflit dans l'avenir.

2. Mise en place d'un nouvel ordre juridique

Comme indiqué dans la première partie du présent rapport, l'administration de la justice en Cisjordanie et à Gaza est actuellement régie par des ordonnances militaires israéliennes qui violent le droit international relatif aux droits de l'homme, y compris les principes fondamentaux d'indépendance de la magistrature et de la profession juridique et le droit à un procès équitable. Aux termes de l'Accord Gaza/Jéricho de mai 1994, les lois et ordonnances militaires qui étaient en vigueur à Gaza

97 Citons quelques exemples:

- un accord sur la formation de la force de police palestinienne;
- un accord sur la composition et les pouvoirs de l'Autorité nationale palestinienne;
- l'étendue des pouvoirs, la structure et les procédures des offices de l'électricité, de l'eau et des ports maritimes;
- le transfert de pouvoirs et responsabilités additionnels;
- le mode et les conditions des élections palestiniennes; ainsi que
- de nombreux accords sur la "coopération et la coordination".

Les seules questions qui ne sont pas incluses dans ces accords de coopération et de coordination sont, peut-être, celles relatives au statut personnel.

et à Jéricho durant l'occupation israélienne le resteront tant qu'elles ne seront pas amendées ou abrogées conformément à la procédure prévue dans ledit accord.⁹⁸

Cependant, si l'on veut établir dans les Territoires palestiniens un nouvel ordre juridique fondé sur la primauté du droit, il faudra abroger et remplacer les ordonnances militaires par de nouveaux textes de lois. La question fondamentale, à cet égard, est de savoir qui a compétence pour modifier ce dispositif législatif.

Les Accords prévoient l'élection d'un Conseil palestinien dans les Territoires palestiniens, au plus tard neuf mois suivant la signature des Accords.⁹⁹ "Le Conseil aura le pouvoir de légiférer conformément à l'accord intérimaire dans les limites de toutes les autorités qui lui auront été transférées".¹⁰⁰ Cela signifie qu'à Gaza et à Jéricho, le Conseil aura le pouvoir de légiférer dans tous les domaines de la vie, à l'exception de: "la sécurité extérieure, les implantations, les Israéliens, et les Affaires étrangères".¹⁰¹ En Cisjordanie (Jérusalem Est et Jéricho non comprises), cette autorité se limitera dans un premier temps à l'Education et la Culture, la Santé, les Affaires sociales, l'Imposition directe, et le Tourisme, lesquels constituent les cinq domaines qui seront transférés aux Palestiniens. De nouveaux pouvoirs législatifs viendront les compléter au fur et à mesure que d'autres responsabilités seront transférées aux Palestiniens. La question n'est cependant pas tranchée de savoir

98 Voir article 7 de l'Accord Gaza/Jéricho.

99 Article III de la Déclaration.

100 Article IX (1) de la Déclaration.

101 Article 3 (b) de l'Annexe II.

qui détient le pouvoir de légiférer en attendant l'élection du Conseil. L'on pourrait interpréter en disant que ce sont les "Palestiniens mandatés pour cette tâche".

Par ailleurs, l'Accord Gaza/Jéricho de mai 1994 établit une longue et fastidieuse procédure de révision des actes législatifs palestiniens.¹⁰² Selon cette procédure, les Palestiniens ont l'obligation de soumettre à l'examen d'un Comité conjoint israélo-palestinien chaque texte de loi qu'ils souhaitent promulguer.¹⁰³ Israël peut opposer son veto à une loi s'il estime que les Palestiniens dépassent les pouvoirs que leurs confèrent les Accords et les protocoles annexes. Les lois révisées par le Comité ne sont applicables que si le Comité décide qu'elles n'ont pas trait à "une question de sécurité relevant de la responsabilité d'Israël, [et] qu'elles ne constituent pas une grave menace pour d'autres intérêts israéliens importants protégés par le présent Accord...".¹⁰⁴

En dépit de ces procédures fastidieuses, l'Accord Gaza/Jéricho de mai 1994 reconnaît aux deux parties le droit d'exercer les pouvoirs énoncés dans le présent accord conformément aux principes des droits de l'homme internationalement acceptés et de la primauté du droit.¹⁰⁵ La CIJ estime, par conséquent, que les deux parties ont l'obligation d'abolir toutes les lois et ordonnances militaires qui violent lesdits principes. Une action devrait être immédiatement entreprise dans ce sens. Il convient toutefois de prendre des

102 Voir article 7 de l'Accord Gaza/Jéricho.

103 Article IX de la Déclaration.

104 Article 7(6) de l'Accord Gaza/Jéricho.

105 Article 14 de l'Accord Gaza/Jéricho.

mesures afin de protéger et de sauvegarder les droits acquis en vertu de ces ordonnances.¹⁰⁶

3. Compétence des tribunaux

Les Accords font état d' "organes judiciaires palestiniens indépendants". Dans l' Accord Gaza/Jéricho, la compétence des organes judiciaires israéliens et palestiniens est définie comme suit:

1. Les prérogatives de l' Autorité palestinienne comprennent toutes les matières qui relèvent de sa juridiction territoriale, fonctionnelle et personnelle, tel qu' exposé ci-dessous:
 - a) La juridiction territoriale couvre le territoire de la bande de Gaza et la zone de Jéricho, ainsi qu' il est défini à l' article premier, à l' exception des implantations et de la zone d' installation militaire. La juridiction territoriale couvre la terre, le sous-sol et les eaux territoriales, conformément aux dispositions du présent accord.
 - b) La juridiction fonctionnelle comprend tous les pouvoirs et responsabilités énoncés dans le présent accord. Cette juridiction n' inclut ni les Affaires étrangères, ni la sécurité intérieure et l' ordre

106 Des ordonnances militaires portent, par exemple, de cinq à quinze ans le délai d' attente pour que l' enregistrement des procurations devienne irrécouvrable. En conséquence, de nombreuses transactions immobilières n' ont pas été enregistrées au Cadastre. Si cette ordonnance militaire est abrogée sans que les droits qui en émanent soient conservés, cela entraînera de nombreux litiges civils.

public des implantations et de la zone d'installation militaire et des Israéliens, ni la sécurité extérieure.

- c) La juridiction personnelle s'étend à toutes les personnes relevant de la juridiction territoriale susmentionnée, à l'exception des Israéliens, à moins qu'une disposition du présent accord n'en décide autrement.
- 2. L'Autorité palestinienne jouit, dans ses prérogatives, des pouvoirs et responsabilités législatifs, exécutifs et judiciaires, comme spécifié dans le présent accord.
 - 3. a) Israël dispose de l'autorité sur les implantations, la zone d'installation militaire, les Israéliens, la sécurité extérieure, la sécurité intérieure et l'ordre public des implantations, de la zone d'installation militaire et des Israéliens, ainsi que des pouvoirs et responsabilités qui lui auront été reconnus par le présent accord.
b) Israël exercera son autorité par l'intermédiaire de son gouvernement militaire qui, à cette fin, continuera de jouir des pouvoirs et responsabilités législatifs, exécutifs et judiciaires, conformément au droit international. Cette disposition ne déroge pas à la législation applicable par Israël aux personnes de nationalité israélienne.
 - 4. L'autorité sur la sphère électromagnétique et l'espace aérien sera exercée conformément aux dispositions du présent accord.
 - 5. Les dispositions du présent article sont tributaires des arrangements juridiques spécifiques énoncés dans le

Protocole sur les questions juridiques, qui figurent à l'Annexe III du présent accord. Israël et l'Autorité palestinienne pourront négocier d'autres arrangements juridiques.

6. Israël et l'Autorité palestinienne établiront une coopération dans le domaine de l'assistance juridique en matière pénale et civile, par l'intermédiaire du sous-comité du CAC.¹⁰⁷

En d'autres termes, le gouvernement militaire israélien, qui exerce les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, continue d'administrer Gaza et Jéricho pour ce qui est des questions telles que celles concernant la sécurité extérieure, les implantations, les Israéliens et les Affaires étrangères. Le système judiciaire israélien continue d'être applicable aux colons israéliens. Le système judiciaire palestinien n'a pas juridiction sur ces questions. Cet article confirme donc le transfert de compétence des tribunaux civils palestiniens aux tribunaux militaires israéliens ainsi que l'extraterritorialité qu'Israël avait conféré à son propre système juridique pendant l'occupation, comme cela est indiqué plus haut, au chapitre 2 de la première partie.

L'article 22 de l'Accord Gaza/Jéricho constitue un autre exemple d'une disposition fondée sur une utilisation erronée des concepts. Il introduit un précédent important concernant la compétence de ces tribunaux, en particulier pour ce qui est de l'impunité. Cet article a trait aux "droits, responsabilités et obligations" et confère à l'Autorité palestinienne la responsabilité pour "tous les droits, responsabilités et

107 Article 5 de l'Accord Gaza/Jéricho.

obligations découlant des actes ou omissions qui ont eu lieu avant le transfert". Il ajoute par ailleurs qu'"Israël cessera d'assumer la responsabilité financière concernant ces actes ou omissions et l'Autorité palestinienne en assumera la responsabilité financière ainsi que celle de son propre fonctionnement".

En d'autres termes, l'entité palestinienne est rendue responsable de tous les méfaits commis par Israël pendant l'occupation. Toute demande d'indemnisation pour tout acte illégal ayant été perpétré durant la période d'occupation devra être honorée par l'entité palestinienne. Cette disposition semble inclure l'indemnisation pour les violations des droits de l'homme commises depuis 1967.

Cette disposition a été rédigée, semble-t-il, dans la perspective d'une succession d'Etat. Cependant, un tel concept ne saurait s'appliquer à la situation. D'abord, l'entité palestinienne n'est pas un Etat. Ensuite, la succession d'Etat suppose que l'occupant qui se retire était le souverain pendant l'occupation. Toutefois, le droit international ne reconnaît pas la souveraineté de la puissance occupante sur le territoire occupé.

Chapitre 2

Notre point de vue sur le futur système juridique palestinien

Dans la Déclaration d'indépendance de la Palestine de 1988¹⁰⁸, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) promettait aux Palestiniens l'établissement d'un Etat en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Cette Déclaration définissait l'Etat dans les termes suivants:

L'Etat de Palestine est la patrie des Palestiniens, où qu'ils se trouvent. Cet Etat est créé pour eux, afin qu'ils y expriment leur identité collective nationale et culturelle; il est leur afin qu'ils y exercent leurs droits en pleine égalité. Leurs convictions politiques et religieuses y seront sauvegardées ainsi que leur dignité humaine, par l'intermédiaire d'un système de gouvernement parlementaire démocratique, lui-même fondé sur la liberté d'expression et la liberté de constituer des partis politiques. Les droits des minorités seront dûment respectés par la majorité, et les minorités se conformeront aux décisions de la majorité. Le gouvernement sera exercé suivant les principes de justice sociale, d'égalité et de non-discrimination quant aux droits publics des hommes et des femmes, fondée sur la race, la religion, la couleur ou le sexe, dans le cadre d'une constitution qui garantit la primauté du droit et l'indépendance

108 Promulguée par le Conseil national palestinien.

de la magistrature. Ainsi, ces principes permettront-ils de conserver l'héritage spirituel et culturel séculier de la Palestine, dans la tolérance et la coexistence religieuse.

Sans entrer dans un débat politique sur la viabilité d'un Etat palestinien fondé sur les Accords israélo-palestiniens de 1993, la Mission de la CIJ/CIMA espère que l'OLP tiendra sa promesse d'exercer son autorité conformément aux principes de la primauté du droit, ainsi qu'en fait acte la Déclaration d'indépendance de la Palestine.

1. Un ordre démocratique palestinien fondé sur la primauté du droit

- Généralités

Dans les sociétés démocratiques, seule la loi est souveraine. La législation adoptée par le parlement, qui représente les citoyens, est l'instrument à travers lequel le peuple impose sa souveraineté à l'administration et l'empêche de se transformer en autocratie. Les organes judiciaires indépendants ont pour rôle de veiller à ce que ces idéaux soient correctement appliqués. Tel est le sens de la primauté du droit.¹⁰⁹

Ainsi, la notion de primauté du droit a-t-elle pour objet, en particulier, d'obliger l'administration à respecter la loi.¹¹⁰ Elle garantit la liberté, l'égalité et la sécurité de la personne humaine. En imposant aux Etats le respect de normes stables, la

109 Voir généralement *The Rule of Law and Human Rights* (CIJ, 1966).

110 *Ibid.*

loi réduit le risque de conduites arbitraires. Un cadre est ainsi fixé aux mesures que prennent les pouvoirs publics, mesures qui acquièrent un caractère permanent et dont le public peut à l'avance évaluer les conséquences. Par conséquent, la primauté du droit n'est concevable et viable que si les droits de l'homme sont pleinement reconnus et respectés.

Il existe un certain nombre de conditions et principes fondamentaux sans lesquels la primauté du droit ne peut être réalisée.¹¹¹ Les gouvernements doivent être l'émanation de la volonté de leur peuple. Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire doivent être séparés et indépendants, et avoir le même statut et la même importance. Les trois pouvoirs doivent pouvoir exercer un contrôle mutuel effectif et s'équilibrer réciproquement. Les décisions administratives doivent être licites et contrôlées par des magistrats indépendants. En outre, tout pouvoir émanant de l'autorité collective, en particulier des pouvoirs exécutif et législatif, doit respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Ces conditions et principes sont intrinsèquement liés.

La restauration de la primauté du droit doit être une priorité pour toute entité palestinienne ayant à coeur de gouverner correctement la Cisjordanie et Gaza. Voilà un sérieux défi à relever pour les Palestiniens. Pendant les 27 dernières années, la Cisjordanie et Gaza ont été privées non seulement des structures adéquates pour une gestion normale, mais également de l'expérience de la pratique. Elles ont été administrées par un gouvernement militaire qui leur a imposé ses ordonnances militaires, lesquelles ont été promulguées sans la participation

111 *Ibid.*

de la population locale.¹¹² Le pouvoir judiciaire a été soumis à l'hégémonie du gouvernement militaire israélien.¹¹³

- Participation au processus décisionnel

Selon l'article 21 (1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme, "[T]oute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis". Les Palestiniens ne font pas exception à la règle.

Des Palestiniens appartenant à toutes les couches sociales en Cisjordanie et à Gaza ont exprimé à la Mission de la CIJ/CIMA leur préoccupation du fait que les Accords israélo-palestiniens aient été conclus sans une participation adéquate du peuple palestinien.¹¹⁴ Israël a soumis ces Accords à l'approbation de son parlement (Knesset), alors que le Comité exécutif de l'OLP les a entérinés lui-même. Malgré les appels des Palestiniens demandant une plus large participation, aucun

112 Voir ci-dessus, première partie, chapitre premier.

113 Voir ci-dessus, première partie, chapitre premier.

114 Les négociations israélo-palestiniennes avaient officiellement débuté à Madrid en octobre 1991. La délégation palestinienne à Madrid était composée de conseillers techniques, dont une équipe de juristes, de Cisjordanie et de Gaza hautement qualifiés dans tous les domaines. Tout en reconnaissant un niveau professionnel élevé à la délégation palestinienne, celle-ci était souvent critiquée pour l'absence de démocratie quant à son mode de sélection. En même temps que se déroulaient les négociations de Madrid, un autre processus confidentiel était engagé à Oslo, cette fois-ci directement entre l'OLP et Israël. Le processus d'Oslo devait aboutir à la signature des Accords. Parmi les Palestiniens ayant participé à ce processus, très peu possédaient les compétences professionnelles nécessaires.

autre secteur de la société palestinienne ou des institutions politiques, y compris le Conseil national de la Palestine,¹¹⁵ n'avait été sollicité pour endosser cet accord.

La Mission a le sentiment que cette absence de participation populaire est à l'origine d'une grande partie de l'opposition palestinienne aux Accords. Nous déplorons le fait que cette absence de qualités professionnelles et de participation populaire ait également prévalu lors de la conclusion de l'Accord Gaza/Jéricho en mai 1994. Bien que cet accord comprenne, par exemple, un protocole sur les questions juridiques qui définit la compétence des tribunaux palestiniens, seuls quelques rares magistrats et avocats exerçant en Cisjordanie et à Gaza, à supposer qu'il y en ait eu, ont été normalement consultés.¹¹⁶ En revanche, la Mission a rencontré des membres de l'équipe de juristes du ministère israélien des Affaires étrangères qui avaient des idées approfondies sur ces questions.

- Elections du Conseil

Si l'on veut que la primauté du droit soit respectée en Palestine, les pouvoirs exécutif et législatif devront être exercés par des représentants élus. C'est une question élémentaire. L'article 21 (3) de la Déclaration universelle des droits de l'homme déclare que

... la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent

115 Cet organe constitue le parlement palestinien en exil.

116 Voir *supra* note 114.

avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

Les articles 19, 21, 22 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques confirment également ces principes. Du reste, la résolution 46/137 de l'Assemblée générale concernant le "renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes" déclare que

pour déterminer la volonté du peuple, il faut un processus électoral qui donne à tous les citoyens des chances égales de devenir candidats et de faire valoir leurs vues politiques, que ce soit à titre individuel ou conjointement avec d'autres, comme le prévoient la constitution et la législation nationales.¹¹⁷

Le texte de cette résolution est reproduit comme document de base à la fin du présent rapport.

En fait, les Accords israélo-palestiniens prévoient l'élection d'un Conseil en Cisjordanie et à Gaza durant la période intérimaire.¹¹⁸ Le Conseil aura le pouvoir de légiférer et d'exercer toutes les autorités qui lui auront été transférées.¹¹⁹ Selon les dispositions des Accords, les élections seront

117 Résolution 46/137 de l'Assemblée générale, publiée dans Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa quarante-sixième session (17 septembre - 20 décembre 1991), pp. 227-229.

118 Préambule et article 3 de la Déclaration.

119 Article IX de la Déclaration.

organisées au plus tard neuf mois suivant l'entrée en vigueur de la Déclaration, fixée au 13 juillet 1994. Un accord israélo-palestinien définira:

- a) le système électoral;
- b) le mode de contrôle et d'observation internationale agréé et la composition de ses membres, ainsi que
- c) les règles et règlements de la campagne électorale, y compris les arrangements pour l'organisation des médias, et la possibilité d'accorder une licence à une station de radio et de télévision.¹²⁰

Reste à conclure cet accord. En dépit du fait que la juridiction du Conseil s'arrête à l'autorité restreinte qui lui est transférée, l'élection de ce Conseil est, depuis des décennies, le premier effort visant à donner aux Palestiniens la possibilité d'être gouvernés par des dirigeants de leur choix.¹²¹

La Mission de la CIJ/CIMA ne peut recommander aux Palestiniens tel ou tel système électoral, étant donné qu'il n'existe pas de système politique ou de méthode électorale qui convienne à la fois à toutes les nations et à tous les peuples.¹²² Nous espérons que le peuple palestinien élaborera un système électoral en mesure de garantir des élections libres, justes et

120 Article 2 de l'Annexe 1 de la Déclaration.

121 Il n'y a jamais eu d'élections officielles d'aucune sorte à Gaza pendant la période d'occupation. En Cisjordanie, des élections municipales ont été organisées deux fois, en 1977 et 1980. Chaque fois que des sympathisants de l'OLP ont été élus, Israël a suspendu les élections municipales.

122 Voir résolution 46/137 de l'Assemblée générale, *supra* note 117.

honnêtes, menées sans discrimination fondée sur le sexe ou l'opinion politique. Nous espérons également que ces élections auront lieu au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

Hormis les préparatifs concernant la mise en place d'une station de télévision palestinienne, aucune démarche officielle ne semble avoir été accomplie sur le terrain en vue de préparer ces élections. Dans ce contexte, nous nous félicitons de l'initiative non gouvernementale de créer un Groupe électoral palestinien indépendant, lequel a été constitué en février 1994, sous les auspices du Centre de recherche et d'études palestiniennes à Naplouse, en Cisjordanie. Composé de 19 éminents Palestiniens, le Groupe veut proposer un système électoral, éduquer et former les candidats et les électeurs aux principes électoraux, et se proposer pour surveiller les élections au nom du Conseil.

- Rédaction de la Loi fondamentale palestinienne

La primauté du droit devrait être sauvegardée à travers un ordre constitutionnel. Un projet de loi fondamentale palestinienne est actuellement en circulation. Cette Loi fondamentale a pour vocation de devenir la Constitution de la Palestine. Cette Loi fondamentale étant encore en cours de rédaction, nous ne souhaitons pas en commenter les dispositions. Nous espérons, cependant, qu'elle prendra en considération les points soulevés dans le présent rapport, en particulier ceux concernant la nécessité d'établir une entité politique palestinienne fondée sur la primauté du droit et au sein de laquelle sera observée une séparation véritable et effective des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Nous espérons également que ce document garantira l'indépendance de la magistrature et lui donnera compétence pour connaître de toutes

les questions d'ordre judiciaire, en particulier celles concernant les droits de l'homme. La Mission estime également nécessaire que les normes internationales relatives aux droits de l'homme soient incorporées dans le système juridique palestinien par le truchement dudit document, et que ces normes prévalent sur les lois nationales.

Pour l'heure, la Mission est préoccupée par la procédure actuellement utilisée pour mettre au point cette Loi fondamentale palestinienne. Il semblerait que la rédaction de ce document ait été confiée à un groupe restreint, conduit par le Président du Comité juridique du Conseil national palestinien. Le comité a produit plusieurs versions. De nombreux Palestiniens se sont dits inquiets du fait que ce document, qui est censé poser les fondements du gouvernement palestinien en Cisjordanie et à Gaza, soit actuellement élaboré hors desdits territoires, sans représentation ou consultation appropriées des couches concernées de la société palestinienne.¹²³

La Mission de la CIJ/CIMA estime que toutes les couches de la société palestinienne, en particulier ceux des juges et des avocats qui exercent en Cisjordanie et à Gaza, devraient participer activement à ce processus. Nous espérons que, à l'instar d'autres actes législatifs palestiniens, cette Loi fondamentale sera soumise au Conseil palestinien pour examen et approbation finale.

- Un "Ombudsman" (médiateur) palestinien

Comme le montrent clairement les exemples ci-dessus, des

123 Voir p. ex. l'entretien avec le Dr Anis F. Kassem, conseiller juridique, membre de la délégation aux négociations de Madrid (voir *supra* note 114) dans *Al-Watan al-Arabi* du 4 mars 1994.

mesures immédiates devraient être prises afin d'élargir la base de la démocratie palestinienne. Des mécanismes devraient être créés suivant lesquels toutes les couches de la société palestinienne seront consultées et leur opinion prise en considération pour toutes les questions concernant leur vie quotidienne.

Tout Etat nécessite des systèmes de contrôle et de contre-pouvoir. Dans ce cadre, la Mission salue la création, en février 1994, d'une Commission palestinienne des droits de l'homme indépendante. Nous avons retenu que cette commission, actuellement dirigée par le Dr Hanane Ashrawi, est composée de neuf éminentes personnalités palestiniennes. La Commission se propose de jouer un rôle d'Ombudsman ou Contrôleur d'Etat, devant lequel les autorités palestiniennes seront comptables des principes de la primauté du droit, des droits de l'homme, ainsi que des principes d'un gouvernement juste et démocratique. La création de cette commission a été approuvée par le Président de l'OLP, M Yasser Arafat.¹²⁴ Le décret que celui-ci a signé donne à la Commission d'importants pouvoirs d'investigation. Cette commission est une institution d'Etat. En tant que telle, elle ne peut se substituer à l'action des organisations non-gouvernementales.

2. Une magistrature et une profession juridique indépendantes

L'indépendance de la magistrature est un objectif vers

¹²⁴ Nous espérons que quand le Conseil palestinien sera élu, la légitimité de cette commission sera fondée sur la volonté des électeurs et non sur un décret présidentiel.

lequel tendent presque toutes les nations. L'Autorité palestinienne devrait traiter en priorité la question du rétablissement de l'indépendance et de la confiance de la magistrature en Cisjordanie et à Gaza. Une magistrature indépendante et compétente non seulement garantit le respect des droits de l'homme et la primauté du droit, mais renforce aussi la stabilité des systèmes économique et politique.

Déjà en 1959, la CIJ décrivait les conditions devant régir l'existence d'une magistrature indépendante et impartiale.¹²⁵ Selon la définition articulée par la CIJ en 1981:

L'indépendance de la magistrature suppose que les magistrats régulent les affaires dont ils sont saisis, d'après les faits et conformément à la loi, sans

125 Du 5 au 10 janvier 1959, la CIJ parrainait le Congrès international de juristes à New Delhi. Cent quatre-vingt cinq juristes venus de 53 pays participèrent aux délibérations des quatre comités constitués par le Congrès; chaque comité était consacré à l'examen d'un aspect différent de la primauté du droit. A l'issue du congrès, les comités rédigeaient d'importants documents sur les thèmes suivants : Le pouvoir législatif et la primauté du droit; Le pouvoir exécutif et la primauté du droit; Le pouvoir judiciaire et la profession juridique et la primauté du droit; La procédure pénale et la primauté du droit. Ces documents sont contenus dans l'ouvrage intitulé "La primauté du droit et les droits de l'homme", publié par la CIJ.

Ce congrès fut suivi de plusieurs autres congrès internationaux à Lagos (1961), Rio de Janeiro (1962) et Bangkok (1965). La CIJ poursuivait également ses efforts dans le domaine de la définition et de l'application de la primauté du droit, ainsi que dans celui des concepts liés à l'indépendance de la magistrature, à travers ses publications (JOURNAL DE LA CIJ et REVUE DE LA CIJ) et, depuis 1978, à travers les activités de son Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats (CIMA). Voir BULLETIN No. 25-26 du CIMA, pp. 4-6. (avril-oct. 1990)

restrictions et sans être l'objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit et pour quelque raison que ce soit.¹²⁶

Le concept moderne d'indépendance de la magistrature ne se limite pas au magistrat en tant que tel, du point de vue de son indépendance personnelle et de celle de sa fonction. Il doit également englober l'indépendance collective de la magistrature en tant qu'institution.

La Mission de la CIJ/CIMA espère que l'Autorité palestinienne adoptera la législation appropriée garantissant l'indépendance de la magistrature et de la profession juridique. Si la Loi jordanienne de 1959 relative à l'indépendance de la magistrature, telle qu'elle existait en 1967, constitue une base pour l'indépendance de la magistrature en Cisjordanie, il n'existe pas de lois équivalentes à Gaza. La promulgation de telles lois s'impose dans l'immédiat. Les avocats et les juges palestiniens que nous avons rencontrés ont une idée très précise et élaborée de la manière dont la réforme de la magistrature et de la profession juridique devrait être effectuée. Il est essentiel qu'ils participent pleinement et le plus largement possible à l'élaboration des nouvelles lois. La Mission espère que la loi prendra en compte les points suivants.¹²⁷

126 Bulletin du CIMA, No. 8, p. 34 (oct. 1981). Ce principe a été incorporé dans les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature de l'ONU.

127 Voir généralement R. Brody, *International Norms on the Independence of the Judiciary* (document CIJ non publié, distribué lors d'une conférence sur le thème : "*The Independence of Justice in a Changing Europe*", organisée à Popowo (Pologne) du 10 au 13 octobre 1991).

- Garantie juridique et constitutionnelle liée à l'indépendance de la magistrature

La garantie liée à l'intégrité du système judiciaire doit être inscrite dans une clause constitutionnelle interdisant aux autres branches du gouvernement toute ingérence dans les procédures judiciaires. La Constitution du Pérou de 1980, par exemple, déclare:

Aucune autorité n'a compétence pour régler des affaires dont la justice est saisie ou s'immiscer dans l'exercice de ses fonctions. Nul ne peut annuler les affaires judiciaires considérées comme *res judicata*, interrompre les procédures judiciaires en cours, modifier les jugements rendus ou en retarder l'exécution.

Ayant présent à l'esprit la pratique consistant, pendant l'occupation, à dépouiller les tribunaux de leur compétence et à retirer des dossiers de justice, la Mission espère que des dispositions similaires seront incorporées dans la future législation palestinienne.

- Monopole de juridiction

Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature disposent que "les magistrats connaissent de toute affaire judiciaire".¹²⁸ Un problème est posé lorsque des tribunaux d'exception sont créés pour juger certaines catégories d'affaires. Si le système palestinien crée des tribunaux d'exception pour régler des affaires comme celles relatives aux

128 Article 3.

conflits du travail, ces tribunaux devront être placés sous le contrôle des juridictions ordinaires.

Les ordonnances militaires en vigueur en Cisjordanie et à Gaza ont créé des tribunaux militaires et des comités de recours militaires qui échappent complètement à la justice civile. Nous espérons que ces tribunaux seront abolis ainsi que les dispositions qui les ont créés.

A cet égard, nous sommes préoccupés que les Palestiniens utilisent les procédures judiciaires militaires à Gaza après le retrait des forces militaires israéliennes. Nous avons appris que Mohammad et Adel Gholam al-Hindi, deux frères qui avaient été arrêtés pour vol de voiture¹²⁹ et pour avoir insulté un policier palestinien, ont été jugés par un tribunal militaire palestinien à Gaza, au début de juin 1994. Les procédures révolutionnaires de l'OLP auraient été invoquées pour donner compétence à ce tribunal.

Il s'agit là d'un regrettable précédent. D'abord, nous avions espéré qu'aucun civil ne serait jugé devant un tribunal militaire sous l'autorité palestinienne. Ensuite, ces procédures révolutionnaires ne font pas partie de la législation applicable à Gaza. De tels cas devraient être portés devant les juridictions civiles ordinaires.

- Indépendance de la justice

Dans de nombreux pays, le pouvoir judiciaire est administré par un Conseil supérieur de la magistrature. La loi jordanienne avait établi un tel conseil. La Mission recommande

129 Il est possible qu'ils aient été trouvés en possession d'une arme d'attaque.

que ce conseil soit immédiatement réactualisé. Le Conseil est responsable de la sélection, de la promotion et de la révocation des juges.

Pour assurer l'indépendance financière de la magistrature, une méthode consiste à inscrire dans la constitution une clause prévoyant d'affecter un pourcentage déterminé du budget total du pays au pouvoir judiciaire. Nous espérons que cette indépendance financière sera donnée à la magistrature palestinienne.

- Garantie liée à la sécurité de l'emploi

La garantie la plus importante liée à l'indépendance personnelle est la sécurité de l'emploi. Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature stipulent que "les juges, qu'ils soient nommés ou élus, sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat".¹³⁰ Cette disposition met les juges à l'abri de toute préoccupation concernant la réaction des politiques à leurs décisions. Dans certains pays, les juges sont nommés à vie sous réserve d'une bonne conduite. Dans certains autres, le mandat des juges est garanti jusqu'à l'âge obligatoire de la retraite. D'autres pays limitent la durée de leur mandat.

Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature disposent en outre qu'"un juge ne peut être suspendu ou destitué que s'il est inapte à poursuivre ses fonctions pour incapacité ou inconduite".¹³¹ Ces deux normes sont reprises dans de nombreuses constitutions. La révocation

¹³⁰ Article 12.

¹³¹ Article 18.

d'un juge devrait relever de la responsabilité des autres membres de la magistrature, souvent constitués en cour d'appel ou en Conseil de la magistrature.

- Caractère irréductible de la rémunération des magistrats

De nombreuses constitutions s'efforcent de protéger l'indépendance des magistrats en prévoyant des garanties interdisant la réduction de leur rémunération pendant la durée de leur mandat. Cette disposition vise à mettre le juge à l'abri d'une rétorsion financière sanctionnant des décisions judiciaires désagréables aux pouvoirs législatif ou exécutif.

- Création d'une association du barreau palestinien

Pour qu'elle soit efficace, la profession juridique a besoin d'une association du barreau capable d'organiser la profession, d'exercer un contrôle de qualité, et de renforcer les compétences professionnelles des avocats. Comme indiqué plus haut, les avocats palestiniens qui exercent en Cisjordanie ont été complètement dépossédés de ce droit. A Gaza, il y a eu ingérence dans les pouvoirs de l'Association du barreau. Même s'ils gardent leur qualité de membres de l'Association du barreau jordanien, les avocats en grève de la Cisjordanie manquent d'expérience pratique.

Il convient d'établir d'urgence une association du barreau palestinien indépendante. Il y a lieu d'élaborer un moyen par lequel les avocats de Gaza et ceux de la Cisjordanie - tant ceux en exercice que ceux en grève - pourront être regroupés au sein d'une seule association du barreau. Les dispositions et la formation nécessaires devraient être assurées en vue de réconcilier les différents systèmes juridiques en Cisjordanie et à Gaza et de pallier le manque de pratique des avocats en grève.

- Formation judiciaire et juridique

Non seulement les magistrats doivent être indépendants, mais ils doivent aussi être compétents. La création d'instituts de formation, à l'image de ceux existant en Jordanie et en Tunisie, garantit une formation spécifique aux magistrats avant leur nomination et une amélioration de leur qualité. De tels instituts permettraient également d'assurer la continuité de la formation.

La formation des avocats est également importante, en particulier dans la mesure où les avocats en grève n'ont pas plaidé depuis 27 ans. Cette tâche est habituellement assumée par les associations du barreau et, bien entendu, par les facultés de droit. Il n'existe pas de telles facultés de droit en Cisjordanie et à Gaza.

3. Harmonisation et refonte du système juridique

Comme indiqué plus haut, l'organisation judiciaire, tant en Cisjordanie qu'à Gaza, est issue des systèmes juridiques qui avaient cours dans ces deux territoires avant l'occupation. Bien que les deux systèmes aient des origines ottomanes et britanniques, pour des raisons historiques, ils présentent dans les deux territoires des différences considérables.¹³² Le système juridique de la Cisjordanie est toujours fondé sur la loi jordanienne qui est un mélange des systèmes anglais et continental. A Gaza, le système repose sur les lois issues du mandat britannique.

Outre ces différences, les lois elles-mêmes sont vieilles et surannées. Le Code civil, par exemple, date de l'époque

132 Voir ci-dessus: *Note sur l'histoire politique et juridique.*

ottomane. Aussi, ces lois ont-elles besoin non seulement d'être harmonisées mais aussi d'être modernisées.

De plus, les lois imposées pendant l'occupation israélienne, au travers des ordonnances militaires, présentent généralement un caractère inacceptable dans une société fondée sur des principes démocratiques et le respect de la primauté du droit et des droits de l'homme. Ces ordonnances doivent être abolies.

- Création de comités

Différentes mesures d'ordre pratique devraient être prises en vue de réformer le système juridique et permettre à toutes les couches de la société de participer au processus. La Mission recommande, comme une des mesures possibles, la création de plusieurs comités oeuvrant à l'harmonisation et à la modernisation des deux systèmes. Chaque comité pourrait être chargé de réfléchir sur un domaine spécifique du droit, comme par exemple le droit commercial, la justice pour les mineurs, le droit foncier, le droit relatif au statut personnel, etc. Chaque comité devrait comprendre non seulement des magistrats et des avocats, mais aussi des représentants des autres secteurs de la société, tels que les organisations de défense des droits de l'homme, les associations de femmes, les syndicats, etc., ainsi qu'il conviendra et sans discrimination aucune fondée sur le sexe ou l'opinion politique. Ces comités devraient avoir pour autre tâche de recommander l'abrogation des ordonnances militaires, ainsi qu'il conviendra.

Lorsque ces comités auront achevé leur tâche, ils devront présenter leur travail au Conseil palestinien qui, aux termes des Accords israélo-palestiniens, jouit de certains pouvoirs législatifs. Il conviendrait de susciter un débat public et ouvert sur ces lois. Dans le contexte palestinien, le fait que le Conseil approuve une législation ne signifie pas que celle-ci sera

promulguée. Comme on l'a expliqué plus haut, Israël peut toujours opposer son veto à n'importe quelle loi adoptée par les Palestiniens.¹³³ Espérons qu'Israël ne posera pas d'obstacle à ce processus.

Ce processus pourrait être renforcé par la conduite d'études juridiques appliquées sur les options possibles en matière de réforme. Cette démarche est particulièrement importante, dans la mesure où il n'existe pas de facultés de droit reconnues dans les principales universités des Territoires occupés.

- Droits de l'homme

Durant toute l'occupation israélienne, les Palestiniens ont subi de graves violations des droits de l'homme. Nous espérons que de telles violations ne se reproduiront pas sous l'autorité palestinienne.

De nombreuses violations étaient inhérentes au système juridique. Les Règlements de défense (d'urgence) de 1945, qui avaient été promulgués par les Britanniques puis remis en vigueur par les Israéliens, autorisent les commandants militaires à ordonner, par exemple, des destructions de propriété et des expulsions. Ces deux mesures violent les droits de l'homme et le droit humanitaire. La démolition de maison est une forme de punition collective et l'expulsion est absolument interdite par les Conventions de Genève. Ces lois, qui constituent des violations des droits de l'homme, devraient être immédiatement abolies.

Du reste, les normes relatives aux droits de l'homme

133 Voir ci-dessus: *Création d'un nouvel ordre juridique*, Deuxième partie, chapitre premier.

devraient être incorporées dans le système juridique palestinien. Etant donné que seuls les Etats sont habilités à souscrire aux traités internationaux, il sera difficile à l'Autorité palestinienne constituée en vertu des Accords israélo-palestiniens de signer et de ratifier les traités internationaux, du moins pendant la période intérimaire, sachant en particulier que les Affaires étrangères ne sont pas du ressort des Palestiniens.¹³⁴ En conséquence, la Mission recommande que soit immédiatement incorporés les instruments suivants:

- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.
- La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.
- Le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois.
- La Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.
- Les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature.
- Les Principes de base sur le rôle du barreau.

L'incorporation de ces instruments dans le système juridique palestinien exige que le Conseil palestinien adopte des lois intégrant les dispositions desdites conventions. Par ailleurs,

134 Voir article 3 (b) de l'Annexe II des Accords.

nous espérons que la peine de mort ne sera pas rétablie.

L'action des organisations de défense des droits de l'homme, qui veillent au respect des normes relatives aux droits de l'homme et préconisent de meilleurs systèmes de protection, est essentielle pendant la période intérimaire. Pendant de nombreuses années, ces organisations de défense des droits de l'homme ont non seulement protégé les Palestiniens de violations des droits de l'homme dans des conditions difficiles, mais suscité chez les Palestiniens beaucoup de fierté et de dignité, grâce à leur haut niveau de compétence professionnelle, de connaissance, de délicatesse et de courage. La CIJ s'honore particulièrement des accomplissements de ses deux organes affiliés, al-Haq en Cisjordanie et le *Gaza Centre for Rights and Law*.¹³⁵ Espérons que ces groupes de défense des droits de l'homme feront des émules et poursuivront leurs activités avec la même détermination dans l'élaboration de leurs programmes afin de s'adapter aux nécessités de la nouvelle situation. Espérons que leur action ne sera entravée par aucune des parties. Il est vrai que le degré de démocratie dans une société se mesure souvent à l'aune de la liberté dont jouissent les organisations de défense des droits de l'homme.

- Les lois et tribunaux religieux

Cette question mérite une attention particulière. Comme nous l'avons indiqué dans la première partie de ce rapport, les tribunaux Charia en Cisjordanie s'en remettent à l'autorité

135 Al-Haq a été lauréat du Prix Carter/Menil des droits de l'homme en 1989. En 1991, le Prix Robert Kennedy des droits de l'homme fut décerné à M. Raji Sourani, directeur du Gaza Centre for Rights and Law.

jordanienne et pensent que c'est avec le gouvernement jordanien qu'il faudrait discuter de leur statut. Des mesures devraient être prises dans ce sens.

En tout état de cause, les lois appliquées par ces tribunaux sont vieilles et inadaptées. Bien qu'ils soient nombreux à penser que les tribunaux religieux ont besoin d'être modernisés, la grande majorité des gens des deux sexes auxquels nous avons parlé disent qu'il n'est absolument pas possible, pour l'heure ou dans un avenir prévisible, de changer le système des tribunaux religieux. On nous a fait observer que presque tous les pays du Moyen-Orient, y compris Israël lui-même, donnent compétence exclusive aux tribunaux religieux pour ce qui est des questions de statut personnel.¹³⁶ Cependant, nous avons été informés qu'en Egypte, les tribunaux religieux avaient été transférés dans le même bâtiment que les tribunaux civils, alors qu'en Syrie il était possible de faire un pourvoi auprès de la Cour de cassation. Une solution consisterait, dans les affaires de statut personnel, à mettre en place un double système qui laisserait aux plaideurs le choix de porter leurs différends devant une juridiction civile utilisant des procédures civiles ou devant des tribunaux religieux.

- Assistance étrangère

De nombreux gouvernements, organisations intergouvernementales et non gouvernementales étrangers sont disposés à aider les Palestiniens à réformer leur système juridique. Certes, l'aide étrangère pourrait s'avérer nécessaire, en particulier si elle prend la forme d'un soutien logistique tel que la fourniture de livres, d'équipement et d'une formation

136 Ce n'est cependant pas le cas de la Turquie et de la Tunisie.

dans le domaine de l'administration judiciaire.

En ce qui concerne le droit positif, la Mission voudrait mettre en garde contre des réformes juridiques hâtives qui ne seraient pas fondées sur les véritables aspirations de la majorité de la population palestinienne. A titre d'exemple, un de ces projets de proposition, rédigé par un juriste membre d'une organisation intergouvernementale et par quelques avocats appartenant à un parti politique de Gaza, recommande que les magistrats et les avocats à Gaza commencent par améliorer leur anglais afin de pouvoir comprendre la jurisprudence anglaise. Ce type d'assistance devrait être découragé. La Mission estime que l'assistance étrangère serait plus utile si elle soutenait un processus qui encourage les avocats et les magistrats palestiniens, plutôt que d'autres, à participer pleinement à la réforme de leur système juridique, sans discrimination aucune fondée sur le sexe ou l'opinion politique.

Chapitre 3

Sommaire des recommandations

La Mission de la CIJ/CIMA recommande l'adoption des mesures suivantes dans les domaines relevant de l'autorité palestinienne:

- Les autorités palestiniennes devraient incorporer les normes internationales relatives aux droits de l'homme dans le cadre de leur nouveau système juridique.
- Tous les secteurs de la société devraient être consultés le plus largement possible, à chaque étape de la rédaction des différents instruments juridiques palestiniens, y compris les lois fondamentales, sans aucune discrimination.
- Les magistrats et les avocats devraient être pleinement consultés pour ce qui concerne les questions se rapportant aux professions judiciaire et juridique.
- La création d'une profession juridique indépendante devrait être encouragée en tant qu'élément central, eu égard aux principes de la primauté du droit.
- Il conviendrait de renforcer et d'encourager en Cisjordanie et dans la bande de Gaza la promotion de la compétence en matière juridique, par l'adoption et la mise en oeuvre de mesures appropriées telles que des programmes d'études juridiques appliquées.
- Un comité de juges et d'avocats palestiniens issus de la Cisjordanie et de la bande de Gaza devrait être mis en place d'urgence afin d'étudier les différentes lois en vigueur dans les Territoires occupés et de proposer une

législation harmonisée commune à ces deux territoires.

- La future autorité palestinienne devrait veiller à la stricte séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.
- L'indépendance de la magistrature devrait être garantie et énoncée dans la constitution et dans les différentes lois.
- La magistrature devrait disposer des pleins pouvoirs pour toutes les questions d'ordre judiciaire, en particulier celles se rapportant aux droits de l'homme.
- Il devrait être créé un Conseil supérieur de la magistrature investi de la compétence de nommer, de promouvoir et de révoquer les juges.
- Le pouvoir de révision judiciaire, dans les affaires civiles, administratives et constitutionnelles, devrait être exercé par la plus haute instance judiciaire, en créant soit une Cour de cassation, soit une Cour suprême.
- Obligation devrait être faite à la force de police palestinienne d'appliquer le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois et de respecter les normes relatives aux droits de l'homme.
- Il conviendrait de respecter l'indépendance des ONG palestiniennes qui défendent les droits de l'homme, et leur permettre de fonctionner sans ingérence des pouvoirs publics.

Annexe 1

Mission de la CIJ/CIMA concernant les Structures judiciaires et leur fonctionnement dans les territoires palestiniens

8-19 décembre 1993

PROGRAMME

Mer. 8 décembre 1993

Arrivée des membres de la Mission.

Jeu. 9 décembre 1993

09:00 - 11:00

Entretien avec des avocats palestiniens familiarisés avec le fonctionnement des juridictions civiles.

12:00 - 14:30

Entretien avec l'avocat Jan-Claude Nizam, fonctionnaire chargé des questions judiciaires, dans l'administration civile du gouvernement militaire en Cisjordanie.

15:00 - 17:00

Entretien avec des organisations palestiniennes et israéliennes de défense des droits de l'homme: al-Haq, Palestine Human Rights Information Center, Mandela Institute for Political Prisoners, Quaker Legal Aid Office, B'Tselem, Palestine Section of Defence for Children International et l'Association pour les droits civils en Israël.

Ven. 10 décembre 1993

09:00 - 10:30

Entretien avec le Père Anton 'Isa, Président de la Cour religieuse catholique de Jérusalem (Patriarcat latin).

10:30 - 11:30

Entretien avec le Père Kornilious, Président de la Cour chrétienne orthodoxe (Patriarcat orthodoxe).

15:30 - 17:30

Entretien avec des avocats ayant une expérience des tribunaux religieux.

Sa. 11 décembre 1993

13:00 - 14:30

Entretien avec des avocats plaidant dans les tribunaux de droit islamique.

15:30 - 17:00

Entretien avec des personnalités politiques palestiniennes.

Di. 12 décembre 1993

09:00 - 10:00

Entretien avec le juge Fahd Shweika, Président du tribunal d'instance de Bethléhem.

10:30 - 12:00

Entretien avec des avocats spécialisés dans les causes civiles à Bethléhem et Hébron (partie méridionale de la Cisjordanie).

13:30 - 15:00

Entretien avec des représentants de la section israélienne de *Defence for Children International*.

Lu. 13 décembre 1993

09:00 - 10:00

Entretien avec le juge Khalil Silwani, Président de la Cour d'appel de Ramallah (Cisjordanie).

10:30 - 12:00

Entretien avec des magistrats, membres de la Cour d'appel, et de

juges du Tribunal de première instance de Ramallah.

Ma. 14 décembre 1993

09:00 - 11:00

Visite au Tribunal de première instance et au Tribunal d'instance et entretien avec le juge 'Imad Salim, Président du Tribunal de première instance.

12:00 - 13:00

Entretien avec le Dr Munther Salah, Recteur de l'Université al-Najjah de Naplouse.

15:00 - 17:00

Entretien avec des avocats spécialisés dans les causes civiles à Naplouse, Jenin et Toulkarem.

18:00

Entretien avec le Dr Hanane 'Ashrawi, porte-parole de la Délégation palestinienne aux négociations de paix.

Me. 15 décembre 1993

09:00 - 10:00

Entretien avec le juge Yousef al-Salibi, Président du Tribunal d'instance de Jéricho.

10:30 - 12:00

Entretien avec des avocats spécialisés dans les causes civiles à Jéricho.

15:30 - 17:00

Entretien conjoint avec l'avocat 'Ali Ghuzlan, chef du Comité des avocats arabes, et l'avocat 'Ali Shuqairat, Secrétaire de la section hiérosolymitaine de l'Association du barreau jordanien.

Je. 16 décembre 1993

08:30 - 09:15

Entretien avec le juge Meir Shamgar,

Président de la Cour suprême
d'Israël.

10:30 Entretien avec des conseillers
juridiques du ministère des Affaires
étrangères.

15:00 Entretien avec le Ministre de
l'Environnement, M Yossi Sarid.

17:00 Entretien avec l'avocat Ahaz Ben-
Ari, chef de la Section du droit
international au parquet général des
Forces de défense israéliennes.

Ve. 17 décembre 1993

12:30 Entretien avec le juge Haim Cohn,
ancien Président de la Cour suprême
d'Israël.

Sa. 18 décembre 1993

et Divers contacts à Gaza et fin de la
Mission de la CIJ/CIMA.

Di. 19 décembre 1993

Annexe 2

copie

*Mission permanente d'Israël
auprès de l'Office des Nations Unies
et des organisations internationales à Genève*

7 mars 1994

*M Adama DIENG
Secrétaire général de la CIJ*

Cher M Dieng,

Je me réfère à vos deux lettres des 1 et 2 février, ainsi qu'à la déclaration de la CIJ devant la Commission des droits de l'homme.

Je voudrais d'abord revenir sur votre affirmation que "vers la fin de notre mission, nous avons rencontré les autorités israéliennes auxquelles nous avons exprimé notre préoccupation". Cette affirmation laisse naturellement entendre que vous avez rencontré les autorités israéliennes, après avoir bouclé votre enquête auprès des Palestiniens, afin de porter leurs allégations à l'attention des Israéliens, de manière à prendre en considération les réponses israéliennes pour établir un rapport équilibré. Il est difficile autrement de comprendre pour quelle autre raison vous souhaitiez rencontrer les autorités israéliennes.

En vérité, c'est à votre propre initiative que la rencontre n'eut lieu qu'au deux-tiers de votre visite, soit le jeudi 16 décembre; cette rencontre fut suivie de votre visite à la bande de Gaza, d'une autre journée entière de contacts avec les Palestiniens, puis du séminaire proprement dit. Qui plus est, vous n'avez absolument tenu aucun compte des commentaires israéliens en rédigeant votre rapport, et rien ne laissait penser que vous aviez l'intention de les prendre en considération. Les auriez-vous considérés comme présentant un

quelconque intérêt que vous auriez certainement attendu d'avoir complètement achevé votre visite et recueilli toutes les informations possibles avant de rencontrer les Israéliens. Il apparaît clairement que la rencontre avait un objet et un caractère autres que ceux que vous laissiez entendre dans votre déclaration et, si l'on en juge par votre attitude à l'égard de cette rencontre, peut-être importait-il très peu pour vous à quel moment celle-ci aurait lieu.

Quant à l'objet de votre mission, vous avez clairement indiqué, dans la lettre que vous m'avez adressée le 20 octobre 1993, que votre principale tâche était de proposer des recommandations concernant le fonctionnement d'un futur système judiciaire palestinien. L'étude de la situation présente pouvait être considérée comme un moyen légitime à cette fin, mais pas une fin en soi. On aurait donc été fondé à penser que l'accent serait essentiellement mis sur les recommandations concernant l'avenir plutôt que d'insister sur les insuffisances actuelles, réelles ou supposées. Cependant votre rapport préliminaire consiste, sur quelques trois pages, en des allégations critiques et soi-disantes "recommandations dans les circonstances actuelles", suivies d'une seule page de suggestions superficielles sur les véritables questions qui étaient censées motiver votre visite.

Par ailleurs, la Déclaration de principes signée par Israël et l'OLP parle d'établir, notamment, des "organes judiciaires palestiniens indépendants". (art. VII(2)). Cet engagement mutuel, auquel vous n'avez pas fait allusion, rend les trois premières pages du rapport complètement superflues, étant donné qu'il est de toute manière prévu de remplacer le système actuel.

Tous ces éléments nous confortent dans notre perception d'un "calendrier politique ostentatoire", comme l'indique la lettre du ministère des Affaires étrangères.

En vérité, votre rapport préliminaire semble avoir été inspiré davantage par les animosités du passé que par une quelconque vision de l'avenir.

Il n'est par conséquent pas étonnant que la déclaration de la CIJ à la Commission des droits de l'homme ait été vraiment en décalage avec le ton général des débats. A quelques rares exceptions près, ce forum a été remarquable, cette année, pour sa modération et pour les

discours constructifs et clairvoyants prononcés par la plupart des intervenants, y compris par les représentants d'un certain nombre d'Etats arabes et musulmans. La déclaration de la CIJ était, au contraire, truffée d'allégations tendancieuses et incendiaires dont voici quelques exemples.

Elle affirmait que les Palestiniens ont besoin d'une autorisation pour entrer à Jérusalem (une situation que vous décrivez de façon erronée en disant que Jérusalem leur était "fermée". Vous ne faites aucune mention du fait que ces restrictions avaient été imposées à la suite d'une vague d'agressions à l'arme blanche dont les civils israéliens étaient quotidiennement les victimes dans les premiers mois de 1993.

La déclaration affirme que, "à Gaza, des militaires ont pointé leurs fusils sur notre voiture et nous ont ordonné de faire demi-tour". Permettez-moi de vous rappeler nos conversations téléphoniques au cours desquelles je vous avais dit que votre mission pourrait circuler librement partout où elle souhaitait se rendre en Israël et dans les territoires, mais qu'il était souhaitable qu'elle fût accompagnée d'une escorte pour passer les points de contrôle de la "ligne verte". N'ayant pas donné suite à mon offre à l'époque, vous produisez aujourd'hui ce récit alarmant qui insinue beaucoup plus qu'il n'affirme sans fournir aucun détail de nature à expliquer ce qui s'est réellement passé. Pourquoi, par exemple, vous a-t-on demandé de faire demi-tour? A-t-on demandé aux autres voitures de faire demi-tour ou étiez vous seuls dans ce cas? Quelle autre itinéraire vous a-t-on indiqué (puisque, de toute évidence, vous êtes entrés dans Gaza)? Que s'est-il passé entre vous et les militaires? aucune information n'a été donnée permettant de comprendre cet incident.

La déclaration fait allusion à "trois Palestiniens gravement blessés par des soldats israéliens, la nuit du jour où nous sommes arrivés à Gaza". Pourquoi ne faites-vous état que de ce seul épisode, en particulier dans la mesure où vous êtes incapable d'en préciser les circonstances? Cet incident isolé donne-t-il un tableau véridique et complet de la situation concernant l'état actuel de la sécurité? Des victimes sont déplorées presque chaque jour des deux côtés. Pourquoi aucune mention n'a-t-elle été faite des militaires ou des civils israéliens tués avant ou après cet incident, ou d'ailleurs des dizaines

de Palestiniens (plus de 900!) tués par leurs frères Palestiniens qui les accusent de "collaboration"?

La déclaration parle ensuite du "13 décembre, date à laquelle les militaires israéliens étaient censés avoir effectué leur retrait". Il est évident que la Déclaration de principes n'a pas été correctement lue. Le 13 décembre était la date à laquelle l'accord pour le retrait devait être signé, à supposer que les deux parties en eussent arrêté les modalités avant l'échéance de la date. Le retrait était censé commencer le jour de la signature (quelle qu'en fût la date) et s'achever 4 mois après son commencement. Par ailleurs, votre formulation laisse supposer qu'Israël a délibérément violé un engagement à se retirer le 13 décembre.

Vous affirmez par ailleurs que, "à cause de la publication tardive du rapport du Rapporteur spécial, il (vous) était impossible de le commenter de façon appropriée". Etant donné les connaissances que vous déclarez avoir accumulées, il ne vous aurait pas été difficile de faire un commentaire, ou au moins de l'accepter. Il est difficile de ne pas en conclure que vous vous êtes abstenus de le faire devant le contraste frappant entre le tableau pondéré présenté par le Rapporteur et la nature partisane du rapport et de la déclaration de la CIJ.

Pour nous, ici et en Israël, ainsi que pour les autres représentants qui ont partagé notre étonnement quant à votre déclaration devant la Commission, il est clair que, dans sa manière de traiter de la question qui nous concerne, la CIJ est très éloignée des règles d'objectivité et de neutralité que l'on attend d'un organe international de juristes.

Vous noterez qu'aucune référence n'est faite ici des commentaires juridiques de fond contenus dans le rapport de la CIJ. Ceux-ci seront traités séparément.* Toutefois, je vous saurai gré, dans l'intervalle, de publier cette lettre dans votre bulletin.

Vous trouverez, ci-joint, pour information, copie de mon intervention devant la Commission, et dans laquelle j'ai évoqué la

* Note de la rédaction: aucun commentaire sur la question n'a été reçu par la CIJ à la date de publication du présent rapport.

déclaration de la CIJ.

Enfin, je voudrais insister, M le Secrétaire général, sur le fait qu' aucune des considérations ci-dessus ne saurait altérer le sentiment d'amitié et d'estime que j'ai pour vous. J'espère que cette relation, que je tiens en haute estime, sera préservée.

Je vous prie de croire, Monsieur le Secrétaire général, à l'expression de ma considération distinguée.

(signé)

Itzhak Lior

Ambassadeur

Représentant permanent

Document de Base 1

Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autogouvernement

Le gouvernement de l'Etat d'Israël et l'équipe de l'OLP (dans la délégation jordano-palestinienne à la conférence de paix sur le Proche-Orient) ("la délégation palestinienne") représentant le peuple palestinien, sont d'accord qu'il est temps de mettre fin à des décennies de confrontation et de conflit, de reconnaître leurs droits légitimes et politiques réciproques, de s'efforcer de vivre dans la coexistence pacifique et la dignité et la sécurité mutuelles, et de parvenir à un règlement de paix juste, durable et global ainsi qu'à une réconciliation historique dans le cadre du processus politique agréé.

En conséquence, les deux parties sont d'accord sur les principes suivants:

Article premier LE BUT DES NÉGOCIATIONS

Le but des négociations israélo-palestiniennes, dans le cadre actuel du processus de paix au Moyen-Orient, est, entre autres, d'établir une Autorité palestinienne d'autogouvernement intérimaire, le Conseil élu (le "Conseil") pour le peuple palestinien en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, pour une période transitoire ne dépassant pas cinq ans et menant à un règlement permanent basé sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité.

Il est entendu que les arrangements intérimaires sont partie intégrante du processus de paix dans son ensemble et que les négociations sur le statut permanent mèneront à la mise en oeuvre des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité.

Article II LE CADRE DE LA PÉRIODE INTÉRIMAIRE

Le cadre agréé pour la période intérimaire est présenté dans cette Déclaration de principes.

Article III

ÉLECTIONS

1. Pour que le peuple palestinien en Cisjordanie et dans la bande de Gaza puisse se gouverner selon les principes démocratiques, des élections politiques directes, libres et générales seront organisées par le Conseil, sous une supervision agréée et une observation internationale, tandis que la police palestinienne assurera l'ordre public.
2. Un accord sera conclu sur le mode et les conditions précises des élections, conformément au protocole constituant l'annexe I, avec l'objectif d'organiser les élections au plus tard neuf mois suivant l'entrée en vigueur de cette Déclaration de principes.
3. Les élections constitueront une étape préparatoire significative en vue de la réalisation des droits légitimes du peuple palestinien et de leurs justes exigences.

Article IV

JURIDICTION

La juridiction du Conseil couvrira le territoire de Cisjordanie et de la bande de Gaza, à l'exception de questions qui seront négociées lors des négociations sur le statut permanent. Les deux parties considèrent la Cisjordanie et la bande de Gaza comme une unité territoriale unique, dont l'intégrité sera protégée durant la période intérimaire.

Article V

LA PÉRIODE TRANSITOIRE ET LES NÉGOCIATIONS SUR LE STATUT PERMANENT

1. La période transitoire de cinq ans commencera avec le retrait de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho.
2. Les négociations entre le gouvernement israélien et les représentants du peuple palestinien sur le statut permanent commenceront le plus tôt possible et au plus tard au début de la troisième année de la période intérimaire.
3. Il est entendu que ces négociations couvriront les

questions restantes, y compris: Jérusalem, les réfugiés, les implantations, les arrangements de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec les autres voisins et d'autres sujets d'intérêt commun.

4. Les deux parties conviennent que les accords auxquels elles parviendront durant la période intérimaire ne doivent pas porter préjudice au résultat des négociations sur le statut permanent ou l'anticiper.

Article VI

LE TRANSFERT PRÉPARATOIRE DES POUVOIRS ET DES RESPONSABILITÉS

1. Dès l'entrée en vigueur de cette Déclaration de principes et le retrait de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho, commencera un transfert d'autorité du gouvernement militaire israélien et de son Administration civile aux Palestiniens mandatés pour cette tâche, comme détaillé dans ce texte. Ce transfert d'autorité sera de nature préparatoire jusqu'à l'inauguration du Conseil.
2. Immédiatement après l'entrée en vigueur de cette Déclaration de principes et le retrait de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho, et afin de promouvoir le développement économique en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, l'autorité sera transférée aux Palestiniens dans les domaines suivants: Education et Culture, Santé, Affaires sociales, Taxation directe et Tourisme. La partie palestinienne commencera à constituer une force de police, ainsi qu'il en sera convenu. En attendant l'inauguration du Conseil, les deux parties pourraient négocier le transfert d'autres pouvoirs et responsabilités, comme convenu.

Article VII

L'ACCORD INTÉRIMAIRE

1. Les délégations israélienne et palestinienne négocieront un accord sur la période intérimaire ("l'accord intérimaire").
2. L'accord intérimaire devra spécifier, entre autres, la

structure du Conseil, le nombre de ses membres ainsi que le transfert en faveur du Conseil de pouvoirs et de responsabilités du gouvernement militaire israélien et de son Administration civile. L'accord intérimaire devra aussi spécifier l'autorité exécutive du Conseil et son autorité législative conformément à l'article IX ci-dessous, ainsi que les organes judiciaires palestiniens indépendants.

3. L'accord intérimaire devra inclure des arrangements, à mettre en oeuvre dès l'inauguration du Conseil, pour la prise en charge par le Conseil de tous les pouvoirs et responsabilités qui auront été précédemment transférés conformément à l'article VI ci-dessus.
4. Pour permettre au Conseil de promouvoir la croissance économique, le Conseil, lors de son inauguration, établira, entre autres, un Office d'électricité palestinien, un Office de port maritime de Gaza, une Banque palestinienne de développement, un Bureau palestinien de promotion des exportations, un Office palestinien pour l'environnement, un Office foncier palestinien, un Office palestinien pour l'administration de l'eau, et toute autre structure préalablement convenue, conformément à l'accord intérimaire qui spécifiera leurs pouvoirs et responsabilités.
5. Après l'inauguration du Conseil, l'Administration civile sera dissoute et le gouvernement militaire israélien sera retiré.

Article VIII ORDRE PUBLIC ET SÉCURITÉ

Afin de garantir l'ordre public et la sécurité intérieure des Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza, le Conseil établira une puissante force de police tandis qu'Israël conservera la responsabilité de la défense contre des menaces extérieures, de même que la responsabilité de la sécurité globale des Israéliens, de manière à sauvegarder leurs sécurité intérieure et ordre public.

Article IX LOIS ET ORDONNANCES MILITAIRES

1. Le Conseil aura le pouvoir de légiférer conformément à l'accord intérimaire dans les limites de toutes les autorités qui lui auront été transférées.
2. Les deux parties réviseront en commun les lois et ordonnances militaires actuellement en vigueur dans les domaines restants.

Article X COMITÉ DE LIAISON ISRAËLO-PALESTINIEN CONJOINT

En vue d'assurer une mise en oeuvre sans heurts de cette Déclaration de principes et de tout accord subséquent concernant la période intérimaire, un Comité de liaison israélo-palestinien conjoint sera établi, lors de l'entrée en vigueur de cette Déclaration de principes, afin de traiter des questions exigeant une coordination, d'autres problèmes d'intérêt commun et des différends.

Article XI COOPÉRATION ISRAËLO-PALESTINIENNE DANS LES DOMAINES ÉCONOMIQUES

Reconnaissant le bénéfice commun de la coopération pour promouvoir le développement de la Cisjordanie, de la bande de Gaza et d'Israël, un comité israélo-palestinien de coopération économique sera établi, dès l'entrée en vigueur de cette Déclaration de principes, afin de développer et de mettre en oeuvre, par la coopération, les programmes identifiés dans les protocoles constituant les annexes III et IV.

Article XII LIAISON ET COOPÉRATION AVEC LA JORDANIE ET L'EGYPTE

Les deux parties inviteront les gouvernements de Jordanie et d'Égypte à participer à l'établissement d'autres arrangements de liaison et de coopération entre le gouvernement d'Israël et les représentants palestiniens d'un côté et les gouvernements de Jordanie et d'Égypte de l'autre, afin de promouvoir la coopération entre eux.

Ces arrangements inclueront la création d'un Comité permanent qui décidera par accord des modalités d'admission des personnes déplacées en 1967 de la Cisjordanie et de Gaza, de même que des mesures nécessaires pour prévenir les désordres. D'autres sujets d'intérêt commun seront traités par ce Comité.

Article XIII REDÉPLOIEMENT DES FORCES ISRAÉLIENNES

1. Après l'entrée en vigueur de cette Déclaration de principes et au plus tard à la veille des élections pour le Conseil, un redéploiement des forces militaires israéliennes en Cisjordanie et dans la bande de Gaza sera opéré, en plus du retrait des forces israéliennes opérés conformément à l'article XIV.
2. En redéployant ses forces militaires, Israël sera guidé par le principe selon lequel ses forces militaires doivent être redéployées hors des zones peuplées..
3. D'autres redéploiements dans des sites spécifiés seront mis en oeuvre graduellement, au fur et à mesure de la prise en charge de l'ordre public et de la sécurité intérieure par la police palestinienne, conformément à l'article VIII ci-dessus.

Article XIV RETRAIT ISRAÉLIEN DE LA BANDE DE GAZA ET DE LA ZONE DE JÉRICO

Israël se retirera de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho ainsi qu'il est détaillé dans le protocole constituant l'annexe II.

Article XV RÉSOLUTION DES DIFFÉRENDS

1. Les différends qui pourraient surgir de l'application ou de l'interprétation de cette Déclaration de principes ou de tout accord subséquent concernant la période intérimaire devront être résolus par des négociations dans le cadre du Comité de liaison conjoint prévu dans l'article X ci-dessus.

2. Les différends qui ne peuvent pas être réglés par des négociations pourront être résolus par un mécanisme de conciliation agréé par les parties.
3. Les parties pourront convenir de soumettre à l'arbitrage tout différend lié à la période intérimaire qui n'aura pas été réglé par la conciliation. A cette fin, après accord des deux parties, les parties établiront un Comité d'arbitrage.

**Article XVI COOPÉRATION ISRAËLO -
PALESTINIENNE CONCERNANT LES
PROGRAMMES RÉGIONAUX**

Les deux parties considèrent les groupes de travail créés dans le cadre des négociations multilatérales comme un instrument approprié pour promouvoir un "Plan Marshall", des programmes régionaux et d'autres programmes spéciaux pour la Cisjordanie et la bande de Gaza, comme indiqué dans le protocole constituant l'annexe IV.

Article XVII DISPOSITIONS DIVERSES

1. Cette Déclaration de principes entrera en vigueur un mois après sa signature.
2. Tous les protocoles annexés à cette Déclaration de principes et le procès-verbal agréé qui y est relatif devront être considérés comme en faisant partie intégrante.

FAIT à Washington D.C., ce treize septembre 1993

Pour le Gouvernement d'Israël :
(SHIMON PERES)

Pour l'O.L.P. :
(MAHMOUD ABBAS)

En présence de :

Pour les Etats-Unis d'Amérique :
(WARREN CHRISTOPHER)

Pour la Fédération de Russie :
(ANDREI KOZYREV)

Annexe I

Protocole sur le mode et les conditions des élections

1. Les Palestiniens de Jérusalem qui y vivent auront le droit de participer au processus électoral, conformément à un accord entre les deux parties.
2. De plus, l'accord sur l'élection devrait couvrir, entre autres, les points suivants:
 - a. le système électoral;
 - b. le mode de la supervision agréé et de l'observation internationale et sa composition personnelle, ainsi que
 - c. les règles et règlements de la campagne électorale, y compris les arrangements pour l'organisation des médias, et la possibilité d'accorder une licence à une station de radio et de télévision.
3. Le futur statut des Palestiniens déplacés, qui étaient enregistrés le 4 juin 1967, ne sera pas lésé du fait qu'ils ne sont pas en mesure de participer au processus électoral à cause de raisons pratiques.

Annexe II

Protocole sur le retrait des forces israéliennes de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho

1. Les deux parties conclueront et signeront, dans les deux mois suivant l'entrée en vigueur de cette Déclaration de principes, un accord sur le retrait des forces militaires israéliennes de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho. Cet accord comprendra des

arrangements globaux devant être appliqués dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho à la suite du retrait israélien.

2. Israël mettra en oeuvre un retrait accéléré et programmé des forces militaires israéliennes de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho, commençant immédiatement après la signature de l'accord sur la bande de Gaza et la zone de Jéricho de façon à être complété dans une période n'excédant pas quatre mois après la signature de cet accord.
3. L'accord ci-dessus comprendra également, entre autres:
 - a. des arrangements pour un transfert pacifique et sans heurts de l'autorité du gouvernement militaire israélien et de son Administration civile aux représentants palestiniens;
 - b. la structure, les pouvoirs et les responsabilités de l'autorité palestinienne dans ces régions [areas], à l'exception de: la sécurité extérieure, les implantations, les Israéliens, les Affaires étrangères et d'autres questions mutuellement agréées;
 - c. des arrangements pour la prise en charge de la sécurité intérieure et de l'ordre public par la police palestinienne, formée d'officiers de police recrutés localement et à l'étranger (détenant des passeports jordaniens et des documents palestiniens délivrés par l'Egypte). Ceux qui participeront à la police palestinienne et qui seraient venus de l'étranger devraient être entraînés comme des policiers et des officiers de police;
 - d. une présence internationale ou étrangère temporaire, comme il sera convenu;
 - e. l'établissement d'un Comité de coordination et de coopération palestino-israélien conjoint à des fins de sécurité mutuelle;
 - f. un programme de développement et de stabilisation économiques, y compris l'établissement d'un fonds d'urgence, pour encourager les investissements étrangers

et le soutien financier et économique. Les deux parties établiront une coopération et une coordination conjointes et unilatérales avec des parties régionales et internationales pour atteindre ces buts;

- g. des arrangements pour un passage sûr des personnes et des moyens de transport entre la bande de Gaza et la zone de Jéricho.
- 4. L'accord susmentionné comprendra des arrangements pour la coordination entre les deux parties en ce qui concerne le passage
a) Gaza-Egypte, b) Jéricho-Jordanie.
- 5. Les bureaux chargés d'assumer les pouvoirs et les responsabilités de l'autorité palestinienne conformément à cette Annexe II et à l'article VI de la Déclaration de principes seront installés dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho en attendant l'inauguration du Conseil.
- 6. Outre ces arrangements convenus, le statut de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho continuera à faire partie intégrante de la Cisjordanie et de la bande de Gaza et ne sera pas modifié durant la période intérimaire.

Annexe III

Protocole sur la coopération israélo-palestinienne dans les programmes économiques et de développement

Les deux parties conviennent d'établir un Comité permanent israélo-palestinien pour la coopération économique, portant, entre autres, sur les domaines suivants:

- 1. Coopération dans le domaine de l'eau, comprenant un Programme de développement des ressources hydrauliques préparé par des experts des deux parties et qui spécifiera les modalités de coopération dans la gestion des ressources aquifères

en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, et fera des propositions d'études et de projets sur les droits en eau de chaque partie, aussi bien que sur l'utilisation équitable des ressources communes au cours de la phase intérimaire et après.

2. Coopération dans le domaine de l'électricité, comprenant un Programme de développement de l'électricité, qui spécifiera les modalités de coopération pour la production, l'entretien, l'achat et la vente des ressources électriques.
3. Coopération dans le domaine de l'énergie, comprenant un Programme de développement de l'énergie, qui prévoira l'exploitation du gaz et du pétrole à des fins industrielles, en particulier dans la bande de Gaza et dans le Néguev, et qui encouragera la future exploitation d'autres ressources énergétiques. Ce Programme pourra également prévoir la construction d'un complexe industriel pétro-chimique dans la bande de Gaza et la construction d'oléoducs et de gazoducs.
4. Coopération dans le domaine financier, comprenant un Programme de développement et d'intervention financière pour encourager l'investissement international dans la bande de Gaza et en Cisjordanie, de même qu'en Israël, ainsi que l'établissement d'une Banque de développement palestinienne.
5. Coopération dans le domaine des transports et des communications, comprenant un Programme qui définira les lignes directrices en vue de l'établissement d'une zone portuaire à Gaza, et qui prévoira l'établissement de lignes de transports et de communications à destination et en provenance de la Cisjordanie et de la bande de Gaza et à destination d'Israël et d'autres pays. En outre, ce programme prévoiera la construction de routes, voies de chemin de fer, lignes de communications, etc., nécessaires..
6. Coopération dans le domaine du commerce, comprenant des études et des Programmes de promotion commerciale, qui encouragera le commerce local, régional et interrégional, ainsi que des études de faisabilité pour créer des zones commerciales franches dans la bande de Gaza et en Israël, avec un accès

mutuel à ces zones, ainsi que la coopération dans d'autres domaines liés au commerce.

7. Coopération dans le domaine de l'industrie, comprenant un Programme de développement industriel, qui prévoiera l'établissement de centres conjoints palestino-israéliens de recherche et de développement industriels, promouvra des entreprises communes israélo-palestiniennes, et élaborera les lignes directrices en vue d'une coopération dans les industries textiles, alimentaires, pharmaceutiques, électroniques, les diamants, l'informatique et autres industries basées sur les sciences.
8. Un Programme de coopération et de réglementation dans le domaine des relations du travail et de coopération dans les affaires sociales.
9. Un Plan de coopération et de développement des ressources humaines, prévoyant des séminaires et des groupes de travail israélo-palestiniens, et l'établissement de Centres communs de formation professionnelle, ainsi que des instituts de recherche et des banques de données.
10. Un Plan de protection de l'environnement, prévoyant des mesures conjointes et/ou coordonnées dans ce domaine.
11. Un programme pour développer la coordination et la coopération dans le domaine des médias et de la communication.
12. Tout autre programme d'intérêt commun.

Annexe IV

Protocole sur la coopération israélo-palestinienne concernant les programmes de développement régional

1. Les deux parties coopéreront dans le cadre des efforts multilatéraux de paix afin de promouvoir un Programme de développement pour la région, y compris la Cisjordanie et la bande de Gaza, qui devrait être lancé par le G 7 [Groupe des sept pays les plus industrialisés, NDLR]. Les parties demanderont au G 7 de rechercher la contribution à ce programme d'autres Etats intéressés tels que les membres de l'Organisation de coopération et de développement économique [OCDE], les Etats arabes de la région et les institutions régionales arabes, ainsi que le secteur privé.
2. Le programme de développement sera formé de deux éléments:
 - a. un programme de développement économique pour la Cisjordanie et la bande de Gaza;
 - b. un programme de développement économique régional.
 - A. Le Programme de développement économique de la Cisjordanie et la bande de Gaza comprendra les éléments suivants:
 - (1) Un Programme de réhabilitation sociale, comprenant un programme de logement et d'habitat.
 - (2) Un Plan pour le développement de petites et moyennes entreprises.
 - (3) Un Programme de développement de l'infrastructure (eau, électricité, transport et communications, etc.).
 - (4) Un Plan de ressources humaines.
 - (5) D'autres programmes.
 - B. Le Programme de développement régional pourrait

comprendre les éléments suivants:

- (1) L'établissement d'un fonds de développement du Moyen-Orient dans une première étape, et d'une Banque de développement du Moyen-Orient dans une seconde étape.
 - (2) Le développement d'un Plan israélo-palestino-jordanien conjoint pour l'exploitation coordonnée de la zone de la mer Morte.
 - (3) Le Canal de la Méditerranée (Gaza) à la mer Morte.
 - (4) Un projet régional de dessalement et d'autres projets de développement des ressources hydrauliques.
 - (5) Un plan régional pour le développement agricole, comportant un programme de coordination pour la prévention de la désertification.
 - (6) L'interconnexion des réseaux électriques.
 - (7) Une coopération régionale pour le transfert, la distribution et l'exploitation du gaz, du pétrole et autres sources d'énergie.
 - (8) Un Plan régional de développement du tourisme, des transports et des télécommunications.
 - (9) La coopération régionale dans les autres domaines.
3. Les deux parties encourageront les groupes de travail des négociations multilatérales et coordonneront leur action en vue de leur succès. Les deux parties encourageront la poursuite des activités entre les sessions de négociations, de même que des études de pré faisabilité et de faisabilité dans les divers groupes de travail multilatéraux.

Procès-verbal agréé
relatif à la
Déclaration de principes sur les arrangements
intérimaires d'autogouvernement

A. Ententes et accords généraux

Tous pouvoirs et responsabilités transférés aux Palestiniens conformément à la Déclaration de principes avant l'inauguration du Conseil, seront soumis aux mêmes principes que ceux énoncés dans l'article IV, tels que prévus dans le procès-verbal agréé ci-dessous.

B. Ententes et accords spécifiques

Article IV :

Il est entendu que:

1. La juridiction du Conseil couvrira le territoire de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, à l'exception des questions qui seront négociées lors des négociations sur le statut permanent : Jérusalem, les implantations, les sites militaires, et les Israéliens.
2. La juridiction du Conseil s'appliquera relativement aux pouvoirs, responsabilités, domaines et autorités agréés qui lui sont transférés.

Article VI (2) :

Il est convenu que le transfert de l'autorité se fera ainsi:

1. La partie palestinienne informera la partie israélienne des noms des Palestiniens mandatés qui assumeront les pouvoirs, autorités et responsabilités qui seront transférés aux Palestiniens conformément à la Déclaration de principes dans les domaines

suivants: éducation et culture, santé, affaires sociales, taxation directe, tourisme et toute autre autorité agréée.

2. Il est entendu que les droits et obligations de ces bureaux ne seront pas affectés.
3. Chacun des domaines décrits ci-dessus continuera à jouir des allocations budgétaires existantes conformément à des arrangements qui seront mutuellement agréés. Ces arrangements prévoiront aussi les ajustements nécessaires requis par la prise en compte des taxes collectées par le bureau de la taxation directe.
4. Dès la mise en exécution de la Déclaration de principes, les délégations israélienne et palestinienne commenceront immédiatement des négociations en vue d'un plan détaillé du transfert de l'autorité relative aux bureaux mentionnés ci-dessus conformément aux ententes ci-dessus.

Article VII (2) :

L'accord intérimaire inclura aussi des arrangements pour la coordination et la coopération.

Article VII (5) :

Le retrait du gouvernement militaire n'empêchera pas Israël d'exercer les pouvoirs et responsabilités non transférés au Conseil.

Article VIII :

Il est entendu que l'accord intérimaire inclura des arrangements pour la coopération et la coordination entre les deux parties à cet égard. Il est aussi convenu que le transfert de pouvoirs et responsabilités à la police palestinienne se fera par étapes, tel qu'agréé dans l'accord intérimaire.

Article X :

Il est convenu que, dès l'entrée en vigueur de la Déclaration de principes, les délégations israélienne et palestinienne échangeront les

noms des personnes désignées par elles comme membres du Comité de liaison israélo-palestinien conjoint. Il est aussi convenu que chaque partie aura un nombre égal de membres dans le Comité conjoint. Le Comité conjoint parviendra à ses décisions par accord. Le Comité conjoint décidera de la fréquence et du lieu ou des lieux de ses réunions.

Annexe II

Il est entendu que, subséquemment au retrait israélien, Israël continuera à être responsable de la sécurité extérieure, et de la sécurité intérieure et de l'ordre public des implantations et des Israéliens. Les forces militaires et les civils israéliens pourront continuer à utiliser librement les routes à l'intérieur de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho.

FAIT à Washington D.C., ce treize septembre 1993

Pour le Gouvernement d'Israël :

(SHIMON PERES)

Pour l'O.L.P. :

(MAHMOUD ABBAS)

En présence de :

Pour les Etats-Unis d'Amérique :

(WARREN CHRISTOPHER)

Pour la Fédération de Russie :

(ANDREI KOZYREV)

Document de base 2

Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature

Considérant que dans la Charte des Nations Unies les peuples du monde se sont déclarés résolus *notamment* à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et à réaliser la coopération internationale en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans aucune discrimination;

Considérant que la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce les principes de l'égalité devant la loi, de la présomption d'innocence et du droit qu'a toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial créé par la loi;

Considérant que les Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques garantissent l'un et l'autre l'exercice de ces droits et que le Pacte relatif aux droits civils et politiques garantit en outre le droit d'être jugé dans un délai raisonnable;

Considérant qu'il existe encore fréquemment un décalage entre l'idéal que visent ces principes et la situation réelle;

Considérant que l'organisation et l'administration de la justice, dans chaque pays, devraient s'inspirer de ces principes et que des efforts devraient être déployés pour les traduire pleinement dans la réalité;

Considérant que les règles applicables aux magistrats dans l'exercice de leurs fonctions doivent viser à leur permettre d'agir conformément à ces principes;

Considérant que les juges se prononcent en dernier ressort sur la vie, les libertés, les droits, les devoirs et les biens des citoyens;

Considérant que le sixième Congrès des Nations Unies pour la

prévention du crime et le traitement des délinquants, dans sa résolution 16, a demandé au Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance de faire figurer parmi ses tâches prioritaires l'élaboration de principes directeurs en ce qui concerne l'indépendance des juges et la sélection, la formation professionnelle et le statut des magistrats du siège et du Parquet;

Considérant qu'il convient donc d'examiner d'abord le rôle des juges dans le système judiciaire en tenant compte de l'importance de leur sélection, de leur formation et de leur conduite;

Les principes directeurs ci-après ont été élaborés pour aider les Etats Membres à assurer et à promouvoir l'indépendance de la magistrature; ils devraient être pris en considération et respectés par les gouvernements dans le cadre de la législation et de la pratique nationales et être portés à l'attention des juges, des avocats, du pouvoir exécutif et législatif et du public. On a établi ces principes en pensant surtout aux juges de carrière, mais ils s'appliquent aussi, le cas échéant, aux juges non professionnels.

Indépendance de la magistrature

1. L'indépendance de la magistrature est garantie par l'Etat et énoncée dans la Constitution ou la législation nationales. Il incombe à toutes les institutions, gouvernementales et autres, de respecter l'indépendance de la magistrature.
2. Les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement, d'après les faits et conformément à la loi, sans restrictions et sans être l'objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit.
3. Les magistrats connaissent de toute affaire judiciaire et ont le pouvoir exclusif de décider si une affaire dont ils sont saisis relève de leur compétence telle qu'elle est définie par la loi.
4. La justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence, et les décisions des tribunaux ne sont pas sujettes à

révision. Ce principe est sans préjudice du droit du pouvoir judiciaire de procéder à une révision et du droit des autorités compétentes d'atténuer ou de commuer des peines imposées par les magistrats, conformément à la loi.

5. Chacun a le droit d'être jugé par les juridictions ordinaires selon les procédures légales établies. Il n'est pas créé de juridictions n'employant pas les procédures dûment établies conformément à la loi afin de priver les juridictions ordinaires de leur compétence.

6. En vertu du principe de l'indépendance de la magistrature, les magistrats ont le droit et le devoir de veiller à ce que les débats judiciaires se déroulent équitablement et à ce que les droits des parties soient respectés.

7. Chaque Etat Membre a le devoir de fournir les ressources nécessaires pour que la magistrature puisse s'acquitter normalement de ses fonctions.

Liberté d'expression et d'association

8. Selon la Déclaration universelle des droits de l'homme, les magistrats jouissent, comme les autres citoyens, de la liberté d'expression, de croyance, d'association et d'assemblée; toutefois, dans l'exercice de ces droits, ils doivent toujours se conduire de manière à préserver la dignité de leur charge et l'impartialité et l'indépendance de la magistrature.

9. Les juges sont libres de constituer des associations de juges ou d'autres organisations, et de s'y affilier pour défendre leurs intérêts, promouvoir leur formation professionnelle et protéger l'indépendance de la magistrature.

Qualifications, sélection et formation

10. Les personnes sélectionnées pour remplir les fonctions de magistrat doivent être intègres et compétentes et justifier d'une formation et de qualifications juridiques suffisantes. Toute méthode

de sélection des magistrats doit prévoir des garanties contre les nominations abusives. La sélection des juges doit être opérée sans distinction de race, de couleur, de sexe, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou de situation; la règle selon laquelle un candidat à la magistrature doit être ressortissant du pays concerné n'est pas considérée comme discriminatoire.

Conditions de service et durée du mandat

11. La durée du mandat des juges, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite sont garantis par la loi.

12. Les juges, qu'ils soient nommés ou élus, sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat.

13. La promotion des juges, lorsqu'un tel système existe, doit être fondée sur des facteurs objectifs, notamment leur compétence, leur intégrité et leur expérience.

14. La distribution des affaires aux juges dans la juridiction à laquelle ils appartiennent est une question interne qui relève de l'administration judiciaire.

Secret professionnel et immunité

15. Les juges sont liés par le secret professionnel en ce qui concerne leurs délibérations et les informations confidentielles qu'ils obtiennent dans l'exercice de leurs fonctions autrement qu'en audience publique, et ne sont pas tenus de témoigner sur ces questions.

16. Sans préjudice de toute procédure disciplinaire ou de tout droit de faire appel ou droit à une indemnisation de l'Etat, conformément au droit national, les juges ne peuvent faire personnellement l'objet d'une action civile en raison d'abus ou d'omissions dans l'exercice de

leurs fonctions judiciaires.

Mesures disciplinaires, suspension et destitution

17. Toute accusation ou plainte portée contre un juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires et professionnelles doit être entendue rapidement et équitablement selon la procédure appropriée. Le juge a le droit de répondre, sa cause doit être entendue équitablement. La phase initiale de l'affaire doit rester confidentielle, à moins que le juge ne demande qu'il en soit autrement.

18. Un juge ne peut être suspendu ou destitué que s'il est inapte à poursuivre ses fonctions pour incapacité ou inconduite.

19. Dans toute procédure disciplinaire, de suspension ou de destitution, les décisions sont prises en fonction des règles établies en matière de conduite des magistrats.

20. Des dispositions appropriées doivent être prises pour qu'un organe indépendant ait compétence pour réviser les décisions rendues en matière disciplinaire, de suspension ou de destitution. Ce principe peut ne pas s'appliquer aux décisions rendues par une juridiction suprême ou par le pouvoir législatif dans le cadre d'une procédure quasi judiciaire.

Document de base 3

Principes de basesur le rôle du barreau

Attendu que les peuples du monde entier ont affirmé dans la Charte des Nations Unies être résolus notamment à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et avoir, entre autres buts, celui de réaliser la coopération internationale en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ni de religion,

Attendu que la Déclaration universelle des droits de l'homme consacre les principes de l'égalité devant la loi, de la présomption d'innocence, le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial et toutes les garanties nécessaires à la défense de toute personne accusée d'un acte délictueux,

Attendu que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques proclame en outre le droit de toute personne accusée d'une infraction pénale à être jugée sans retard excessif et son droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi,

Attendu que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels rappelle que la Charte des Nations Unies impose aux Etats l'obligation de promouvoir le respect universel et effectif des droits et des libertés de l'homme,

Attendu qu'il est stipulé dans l'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement qu'une personne détenue a le droit d'être assistée d'un conseil ou de communiquer avec lui et de le consulter,

Attendu que l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus recommande notamment que les prévenus en détention bénéficient d'une assistance juridique et puissent s'entretenir

confidentiellement avec un conseil,

Attendu que les Garanties pour la protection des droits des personnes passibles de la peine de mort réaffirment le droit de toute personne suspectée ou accusée d'un crime qui la rend passible de la peine de mort de bénéficier d'une assistance judiciaire appropriée à tous les stades de la procédure, conformément à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

Attendu qu'il est recommandé dans la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir que des mesures soient prises aux niveaux international et national pour améliorer l'accès à la justice des victimes d'actes criminels et leur assurer un traitement équitable, la restitution de leurs biens, une indemnisation et une aide,

Attendu que la protection adéquate des libertés fondamentales et des droits de l'homme, qu'ils soient économiques, sociaux et culturels ou civils et politiques, dont toute personne doit pouvoir jouir, exige que chacun ait effectivement accès à des services juridiques fournis par des avocats indépendants,

Attendu que les associations professionnelles d'avocats ont un rôle crucial à jouer en ce qui concerne le respect des normes établies et de la déontologie de leur profession, la défense de leurs membres contre toute restriction ou ingérence injustifiée, le libre accès de toutes les personnes qui en ont besoin aux services juridiques et la coopération avec les institutions gouvernementales et autres au service de la justice et de l'intérêt commun,

Les Principes de base sur le rôle du barreau énoncés ci-après, formulés pour aider les Etats Membres à veiller à ce que les avocats exercent le rôle qui leur revient, devraient être pris en compte et respectés par les gouvernements dans le cadre de leur législation et de leur pratique nationales et devraient être portés à l'attention des avocats, ainsi que d'autres personnes telles que les juges, les membres du parquet, les représentants du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif et le public en général. Ces principes s'appliqueront aussi, comme il convient, aux personnes qui exercent des fonctions d'avocat sans en avoir le titre officiel.

Accès aux services d'un avocat et autres prestations juridiques

1. Toute personne peut faire appel à un avocat de son choix pour protéger et faire valoir ses droits et pour la défendre à tous les stades d'une procédure pénale.

2. Les pouvoirs publics prévoient des procédures efficaces et des mécanismes adéquats permettant à toute personne vivant sur leur territoire et soumise à leur juridiction, sans distinction d'aucune sorte, ni discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine ethnique, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou la situation économique ou autre d'avoir effectivement et dans des conditions d'égalité accès aux services d'un avocat.

3. Les pouvoirs publics prévoient des fonds et autres ressources suffisantes permettant d'offrir des services juridiques aux personnes les plus démunies et, le cas échéant, à d'autres personnes défavorisées. Les associations professionnelles d'avocats doivent collaborer à l'organisation et à la fourniture des services, moyens et ressources pertinents.

4. Les pouvoirs publics et les associations professionnelles d'avocats promeuvent des programmes visant à informer les justiciables de leurs droits et devoirs au regard de la loi et du rôle important que jouent les avocats quant à la protection de leurs libertés fondamentales. Il faut en particulier veiller à fournir une assistance aux personnes démunies et à d'autres personnes défavorisées, afin de leur permettre de faire valoir leurs droits et, si nécessaire, de faire appel à des avocats.

Garanties particulières en matière de justice pénale

5. Les pouvoirs publics veillent à ce que toute personne, lorsqu'elle est arrêtée ou mise en détention ou lorsqu'elle est accusée d'un crime ou d'un délit, soit informée sans délai, par l'autorité compétente, de son droit à être assistée par un avocat de son choix.

6. Toute personne dans cette situation qui n'a pas de défenseur, a

droit, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à l'assistance d'un avocat commis d'office, ayant une expérience et des compétences suffisantes au vu de la nature de l'infraction, dont les services seront gratuits si elle n'a pas les moyens de les rémunérer.

7. Les pouvoirs publics doivent en outre prévoir que toute personne arrêtée ou détenue, qu'elle fasse ou non l'objet d'une inculpation pénale, pourra communiquer promptement avec un avocat et en tout cas dans un délai de 48 heures à compter de son arrestation ou de sa mise en détention.

8. Toute personne arrêtée ou détenue ou emprisonnée doit pouvoir recevoir la visite d'un avocat, s'entretenir avec lui et le consulter sans retard, en toute discrétion, sans aucune censure ni interception, et disposer du temps et des moyens nécessaires à cet effet. Ces consultations peuvent se dérouler à portée de vue, mais non à portée d'ouïe, de responsables de l'application des lois.

Aptitudes et formation

9. Les pouvoirs publics, les associations professionnelles d'avocats et établissements d'enseignement veillent à ce que les avocats reçoivent un enseignement et une formation appropriés et aient connaissance des idéaux de la déontologie de leur profession, ainsi que des droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus par le droit national et international.

10. Les pouvoirs publics, les associations professionnelles d'avocats et établissements d'enseignement veillent à ce que l'accès à la profession d'avocat, ou l'exercice de cette profession, ne soient entravés par aucune discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'origine et ethnique, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou la situation économique ou autre, avec cette réserve que l'obligation faite à un avocat d'être ressortissant d'un pays où il exerce sa profession n'est pas jugée discriminatoire.

11. Dans les pays où les besoins en prestations juridiques de certains groupes, collectivités ou régions ne sont pas satisfaits, en particulier

lorsque ces groupes ont des cultures, des traditions ou des langues différentes ou qu'ils ont fait l'objet d'une discrimination, les pouvoirs publics, les associations professionnelles d'avocats et les établissements d'enseignement devraient prendre des mesures propres à permettre à des candidats de ces groupes d'accéder au barreau et veiller à ce qu'ils bénéficient d'une formation adaptée aux besoins de leur groupe.

Devoirs et responsabilités

12. Les avocats, en tant qu'agents essentiels de l'administration de la justice, préservent à tous moments l'honneur et la dignité de leur profession.

13. Les avocats ont les devoirs suivants envers leurs clients:

- (a) Les conseiller quant à leurs droits et obligations juridiques et quant au fonctionnement du système juridique, dans la mesure où cela a des incidences sur lesdits droits et obligations juridiques;
- (b) Les assister par tous les moyens appropriés et prendre les mesures juridiques voulues pour préserver leurs intérêts;
- (c) Les assister devant les tribunaux ou autorités administratives, le cas échéant.

14. En protégeant les droits de leurs clients et en promouvant la cause de la justice, les avocats doivent chercher à faire respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales reconnus par le droit national et international et agissent à tout moment librement et avec diligence, conformément à la loi et aux normes reconnues et à la déontologie de la profession d'avocat.

15. Les avocats servent toujours loyalement les intérêts de leurs clients.

Garanties liées à l'exercice de la profession d'avocat

16. Les pouvoirs publics veillent à ce que les avocats (a) puissent

s'acquitter de toutes leurs fonctions professionnelles sans entrave, intimidation, harcèlement ni ingérence indue; (b) puissent voyager et consulter leurs clients librement, dans le pays comme à l'étranger; et (c) ne fassent pas l'objet, ni ne soient menacés de poursuites ou de sanctions économiques ou autres pour toutes mesures prises conformément à leurs obligations et normes professionnelles reconnues et à leur déontologie.

17. Lorsque la sécurité des avocats est menacée dans l'exercice de leurs fonctions, ils doivent être protégés comme il convient par les autorités.

18. Les avocats ne doivent pas être assimilés à leurs clients ou à la cause de leurs clients du fait de l'exercice de leurs fonctions.

19. Aucun tribunal ni autorité administrative devant lesquels le droit d'être assisté par un conseil est reconnu ne refuseront de reconnaître le droit d'un avocat à comparaître devant elle au nom de son client, à moins que ledit avocat n'y soit pas habilité en application de la loi et de la pratique nationales ou des présents Principes.

20. Les avocats bénéficient de l'immunité civile et pénale pour toute déclaration pertinente faite de bonne foi dans des plaidoiries écrites ou orales ou lors de leur parution *ès qualités* devant un tribunal ou une autre autorité juridique ou administrative.

21. Il incombe aux autorités compétentes de veiller à ce que les avocats aient accès aux renseignements, dossiers et documents pertinents en leur possession ou sous leur contrôle, dans des délais suffisants pour qu'ils puissent fournir une assistance juridique efficace à leurs clients. Cet accès doit leur être assuré au moment approprié et ce, sans aucun délai.

22. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que toutes les communications et les consultations entre les avocats et leurs clients, dans le cadre de leurs relations professionnelles, restent confidentielles.

Liberté d'expression et d'association

23. Les avocats, comme tous les autres citoyens, doivent jouir de la liberté d'expression, de croyance, d'association et de réunion. En particulier, ils ont le droit de prendre part à des discussions publiques portant sur le droit, l'administration de la justice et la promotion et la protection des droits de l'homme et d'adhérer à des organisations locales, nationales ou internationales, ou d'en constituer, et d'assister à leurs réunions sans subir de restrictions professionnelles du fait de leurs actes légitimes ou de leur adhésion à une organisation légitime. Dans l'exercice de ces droits, des avocats doivent avoir une conduite conforme à la loi et aux normes reconnues et à la déontologie de la profession d'avocat.

Associations professionnelles d'avocats

24. Les avocats peuvent constituer des associations professionnelles autonomes, ou adhérer à de telles associations ayant pour objet de représenter leurs intérêts, de promouvoir leur éducation et leur formation continues et de protéger leur intégrité professionnelle. Les membres de ces associations élisent leur organe directeur, lequel exerce ses fonctions sans ingérence extérieure.

25. Les associations professionnelles d'avocats coopèrent avec les pouvoirs publics pour faire en sorte que chacun ait effectivement accès, dans des conditions d'égalité, aux services juridiques et que les avocats soient en mesure, sans ingérence indue, de conseiller et d'aider leurs clients conformément à la loi, ainsi qu'aux normes professionnelles reconnues et à la déontologie.

Procédures disciplinaires

26. Des codes de conduite professionnelle des avocats sont établis par les organes appropriés de l'ordre des avocats ou par la loi, conformément au droit et à la coutume nationaux et aux normes internationales reconnues.

27. Les accusations ou plaintes portées contre des avocats dans

l'exercice de leurs fonctions sont examinées avec diligence et équité selon les procédures appropriées. Tout avocat a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et peut être assisté par un avocat de son choix.

28. Les procédures disciplinaires engagées contre des avocats sont portées devant une instance disciplinaire impartiale constituée par l'ordre des avocats, devant une autorité statutaire indépendante ou devant un tribunal et elles doivent être susceptibles de recours devant un organe judiciaire indépendant.

29. Toutes les procédures disciplinaires sont déterminées conformément au code de conduite professionnelle et autres normes reconnues et à la déontologie de la profession d'avocat et compte tenu des présents Principes.

Document de base 4

Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU 46/137 Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes

L'Assemblée générale,

Rappelant ses résolutions 44/146 du 15 décembre 1989 et 45/150 du 18 décembre 1990, ainsi que la résolution 1989/51 de la Commission des droits de l'homme, en date du 7 mars 1989.

Ayant examiné le rapport du Secrétaire général,

Consciente de l'obligation que lui impose la Charte des Nations Unies de développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ainsi que de développer et d'encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous,

Réaffirmant la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui dispose que toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, que toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays, que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics et que cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote,

Notant que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que tout citoyen a le droit et la possibilité, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute

autre situation, de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, de voter et d'être élu au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs, et d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays,

Condamnant le système d'apartheid et tout autre déni ou restriction du droit de vote fondés sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation,

Rappelant que, en vertu de la Charte, tous les Etats jouissent de l'égalité souveraine et que chaque Etat a le droit de choisir et de développer librement ses systèmes politique, social, économique et culturel,

Considérant qu'il n'existe aucun système politique ni aucune méthode électorale qui puisse convenir également à toutes les nations et à tous les peuples et que les efforts faits par la communauté internationale pour renforcer l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes ne doivent pas porter atteinte au droit souverain qu'à chaque Etat de choisir et de mettre en place librement, conformément à la volonté de son peuple, ses systèmes politique, social, économique et culturel, que ceux-ci correspondent ou non aux préférences d'autres Etats,

Notant avec satisfaction les services consultatifs et assistance technique fourni par le Centre pour les droits de l'homme du Secrétariat ainsi que l'assistance technique que le Département de la coopération technique pour le développement du Secrétariat et le Programme des Nations Unies pour le développement fournissent, sur leur demande, à certains Etats Membres, notamment à ceux qui s'acheminent vers la démocratie, et invitant ces organes à poursuivre et intensifier ces efforts lorsque cela leur sera demandé,

Notant l'assistance électorale fournie par l'Organisation aux Etats Membres qui en font la demande,

Affirmant que la vérification des processus électoraux par l'Organisation des Nations Unies doit rester une activité exceptionnelle de l'Organisation, ne devant avoir lieu que dans des circonstances bien définies, essentiellement dans des situations ayant manifestement une dimension internationale,

Prenant note des conditions, indiquées au paragraphe 79 du rapport du Secrétaire général, qui doivent être réunies avant que l'Organisation n'accepte de demande de vérification électorale,

1. *Prend acte avec satisfaction* du rapport du Secrétaire général;
2. *Souligne* l'importance de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui disposent que l'autorité des pouvoirs publics repose sur la volonté du peuple, telle qu'elle s'exprime par des élections périodiques et honnêtes;
3. *Souligne également* sa conviction que des élections périodiques et honnêtes sont un élément nécessaire et indispensable des efforts soutenus visant à protéger les droits et intérêts des administrés et que, comme le montre l'expérience pratique, le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est un facteur crucial de la jouissance effective par tous d'un grand nombre d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, y compris les droits politiques, économiques, sociaux et culturels;
4. *Déclare* que, pour déterminer la volonté du peuple, il faut un processus électoral qui donne à tous les citoyens des chances égales de devenir candidats et de faire valoir leurs vues politiques, que ce soit à titre individuel ou

conjointement avec d'autres, comme le prévoient la constitution et la législation nationales;

5. *Souligne* que, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies, chaque Etat Membre est tenu de respecter les décisions prises par les autres Etats dans l'exercice de leur droit de choisir et d'organiser librement leurs institutions électorales, conformément à la volonté de leur peuple;
6. *Réaffirme* que l'apartheid doit être aboli, que le déni ou la restriction systématiques du droit de vote fondés sur la race ou la couleur constituent une violation flagrante des droits de l'homme et une insulte à la conscience et à la dignité de l'humanité et que le droit de participer à un système politique fondé sur une citoyenneté commune et égale et sur le suffrage universel est essentiel à l'application du principe d'élections périodiques et honnêtes;
7. *Affirme* la valeur de l'assistance électorale que l'Organisation des Nations Unies a apportée à certains Etats Membres, sur leur demande, et dans le strict respect de leur souveraineté;
8. *Considère* que la communauté internationale devrait continuer d'examiner avec soin les moyens par lesquels l'Organisation des Nations Unies peut répondre aux demandes des Etats Membres désireux de développer et de renforcer leurs institutions et procédures électorales;
9. *Approuve* la suggestion du Secrétaire général tendant à ce qu'il désigne, dans les services qui relèvent directement de lui, un haut fonctionnaire qui, en plus de ses fonctions actuelles, aurait un rôle centralisateur, afin que les demandes des Etats Membres qui organisent des élections soient traitées uniformément, et qui aiderait le Secrétaire

général à coordonner les demandes de vérification électorale et en assurer l'examen ainsi qu'à transmettre les demandes d'assistance électorale au service ou programme compétent, à veiller à ce que les demandes de vérification électorale soient examinées à fond, à mettre à profit, pour la répertorier, l'expérience acquise, à établir et tenir à jour une liste d'experts internationaux susceptibles de fournir une assistance technique et de participer à la vérification de processus électoraux et à maintenir des contacts avec des organisations intergouvernementales, régionales ou autres, pour assurer une organisation appropriée des travaux et éviter les doubles emplois, et prie le Secrétaire général de désigner un fonctionnaire à ces fins;

- 10 *Décide* que la désignation de ce haut fonctionnaire n'empiéterait pas sur les arrangements actuels en matière d'assistance électorale, et ne s'y substituerait pas, et qu'elle ne préjugerait nullement les modalités opérationnelles concernant les missions que l'Organisation pourrait décider d'entreprendre;
11. *Prie* le Secrétaire général de mettre à la disposition du haut fonctionnaire qui sera désigné, chaque fois qu'il y aura lieu et dans la limite des ressources existantes, un petit nombre de fonctionnaires et d'autres ressources pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions;
- 12 *Rend hommage* au Centre pour les droits de l'homme du Secrétariat ainsi qu'au Département de la coopération technique pour le développement du Secrétariat et au Programme des Nations Unies pour le développement pour les services consultatifs et l'assistance technique qu'ils ont fournis et continuent de fournir aux Etats Membres qui les sollicitent, et demande qu'ils collaborent étroitement avec le haut fonctionnaire qui sera désigné par le Secrétaire général et l'informent de l'assistance

qu'ils fournissent et des activités qu'ils réalisent dans le domaine de l'assistance électorale;

13. *Prie* le Secrétaire général de signaler à l'organe compétent de l'Organisation des Nations Unies, dès leur réception, les demandes officielles de vérification électorale qui lui sont adressées par des Etats Membres et, à la requête dudit organe, de fournir l'assistance qui s'impose;
14. *Prie* également le Secrétaire général de créer, conformément au règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, un fonds de contributions volontaires pour les cas où l'Etat Membre n'est pas en mesure d'assurer, en totalité ou en partie, le financement de la mission de vérification électorale et de proposer des principes directeurs devant régir l'utilisation du fonds;
15. *Souligne* l'utilité et la nécessité d'assurer la coordination avec les organisations intergouvernementales, y compris les organisations régionales ayant acquis, à l'échelle internationale, une expérience en matière d'assistance électorale;
16. *Félicite* de leurs activités les organisations non gouvernementales qui ont fourni une assistance électorale à des Etats Membres, sur la demande de ceux-ci;
17. *Invite* les Etats Membres qui n'ont pas répondu à la demande faite par le Secrétaire général, en application du paragraphe 10 de la résolution 45/150 tendant à ce qu'ils communiquent leurs vues sur les moyens qui permettraient à l'Organisation de répondre comme il convient aux demandes d'assistance électorale formulées par les Etats Membres, à le faire de façon que le Secrétaire général puisse faire figurer ces vues dans son prochain rapport à l'Assemblée générale;

18. *Prie* le Secrétaire général de lui rendre compte, lors de sa quarante-septième session, au titre du point de l'ordre du jour intitulé "Questions relatives aux droits de l'homme", de l'application de la présente résolution, de l'expérience que l'Organisation aura acquise et de ses recommandations en matière d'assistance électorale aux Etats Membres qui le demandent, des directives et mandats détaillés mis au point concernant la participation de l'Organisation des Nations Unies à des processus électoraux, ainsi que de la nature des demandes formulées par les Etats Membres et de la suite qui leur aura été donnée.

*75^e séance plénière
17 décembre 1991*

MEMBRES DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

Président

JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ

Président, Comité espagnol de l'UNICEF ;
Professeur de droit, Madrid ; ancien
Ombudsman, Espagne

Vice-Présidents

ENOCH DUMBUTSHENA

Ancien Président de la Cour suprême,
Zimbabwe

LENNART GROLL

Juge à la Cour d'appel de Stockholm, Suède
Directrice, Korean Legal Aid Centre for
Family Relations, Corée

TAI-YOUNG LEE

CLAIRE L'HEUREUX-DUBÉ

Juge à la Cour suprême, Canada

Membres du Comité exécutif

MICHAEL D. KIRBY (Président)

Président de la Cour d'appel de Nouvelle
Galles du sud, Australie

DALMO DE ABREU DALLARI

Professeur de droit ; Directeur, Département
des Affaires juridiques de la municipalité de
Sao Paulo, Brésil

DESMOND FERNANDO

Avocat ; ancien Président de l'Association du
barreau du Sri Lanka

ASMA KHADER

Avocate, Jordanie

KOFI KUMADO

Professeur de droit, Université du Ghana

FALI S. NARIMAN

Avocat ; ancien Procureur général de l'Inde

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Professeur de droit international, Université
de Bonn, Allemagne ;

Membre, Commission de droit international
de l'ONU

Membres de la Commission

ANDRES AGUILAR MAWDSLEY

Juge à la Cour internationale de Justice ;
ancien Ambassadeur du Venezuela auprès de
l'ONU

MOHAMMED BEDJAOUI

Juge, Président de la Cour internationale de
Justice ; ancien Ambassadeur de l'Algérie
auprès de l'ONU à New York

ANTONIO CASSESE

Professeur de droit international, Institut
universitaire européen ;

Président du Comité européen pour la
prévention de la torture, Italie

Sir ROBIN COOKE, KBE

Juge ; Président, Cour d'appel,
Nouvelle Zélande

MARIE-JOSÉ CRESPIN

Membre du Conseil constitutionnel, Sénégal

DATO' PARAM CUMARASWAMY

Avocat ; ancien Président du Comité
permanent des droits de l'homme de
l'Association internationale des Barreaux,
Malaisie

DIEGO GARCIA-SAYAN

Sir WILLIAM GOODHART, QC
RAJSOOMER LALLAH

GLADYS V. LI, QC
NIALL MACDERMOT, CBE, QC

DANIEL HENRI MARCHAND
J.R.W.S. MAWALLA
FRANÇOIS-XAVIER MBOUYOM
FLORENCE N. MUMBA
DORAB PATEL
BERTRAND G. RAMCHARAN

HIPOLITO SOLARI YRIGOYEN

THEO C. VAN BOVEN

JOSE ZALAUQUETT

Directeur exécutif, Commission andine de juristes,
Pérou.

Avocat, Royaume-Uni
Juge à la Cour suprême, Île Maurice ; membre du
Comité des droits de l'homme de l'ONU

Magistrat, Hong Kong
Ancien Secrétaire général de la CIJ ; ancien Ministre
d'Etat du Plan et de l'Aménagement du territoire,
Royaume-Uni

Professeur de droit social, France

Avocat à la Haute cour, Tanzanie

Avocat, Cameroun

Méiateur, Zambie

Ancien Juge à la Cour suprême, Pakistan

Coordinateur de l'ONU pour la coopération de
politique régionale et de sécurité ; Professeur adjoint,
Université de Columbia, New York ; Guyane

Sénateur, Argentine ; Président du Comité des droits
de l'homme de l'Union interparlementaire

Doyen, Faculté de Droit, Université de Limburg,
Pays-Bas ; Membre du Comité des Nations Unies
pour l'élimination de la discrimination raciale

Avocat ; Professeur de droit, Chili.

MEMBRES HONORAIRES

ARTURO A. ALAFRIZ, Philippines
DUDLEY B. BONSAI, États-Unis d'Amérique
WILLIAM J. BUTLER, États-Unis d'Amérique
HAIM H. COHN, Israël
ALFREDO ETCHEBERRY, Chili
PER FEDERSPIEL, Danemark
P. TELFORD GEORGES, Bahamas
JOHN P. HUMPHREY, Canada
HANS-HEINRICH JESCHECK, Allemagne
P.J.G. KAPTEYN, Pays-Bas
JEAN FLAVIEN LALIVE, Suisse

RUDOLF MACHACEK, Autriche
NORMAN S. MARSH, Royaume-Uni
KEBA MBAYE, Sénégal
JOSE T. NABUCO, Brésil
Sir GUY POWLES, Nouvelle Zélande
SHRIDATH S. RAMPHAL, Guyane
Lord SHAWCROSS, Royaume-Uni
EDWARD ST. JOHN, Autriche
TUN MOHAMED SUFFIAN, Malaisie
MICHAEL A. TRIANTAFYLIDIS, Chypre

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
ADAMA DIENG

CENTRE POUR L'INDÉPENDANCE DES JUGES ET DES AVOCATS

CONSEIL CONSULTATIF

Président

P.N. BHAGWATI

Ancien Président, Cour suprême de l'Inde

Membres

PERFECTO ANDRES IBÁÑEZ

Magistrat, Espagne

LLOYD BARNETT

Président, Organisation du Barreau des Caraïbes,
Jamaïque

AMAR BENTOUMI

Secrétaire général, Association internationale des
juristes démocrates, Algérie

SIR ROBIN COOKE

Président, Cour d'appel, Nouvelle Zélande

MARIE-JOSE CRESPIN

Membre, Conseil constitutionnel du Sénégal

PARAM CUMARASWAMY

Avocat, ancien Président du Comité des droits de
l'homme, Association internationale des barreaux,
Malaisie

JULES DESCHENES

Ancien Président, Cour suprême du Québec, Canada

ENOCH DUMBUTSHENA

Ancien Président, Cour suprême, Zimbabwe

DIEGO GARCIA-SAYAN

Directeur Commission andine de juristes, Pérou

STEPHEN KLITZMAN

Président, Comité des droits de l'homme
internationaux,
Association américaine du barreau

PABLITO SANIDAD

Président, Free Legal Assistance Group, Philippines

BEINUSZ SZMUKLER

Président, Association américaine de juristes,
Argentine

ABDERAHMAN YOUSOUFI

Secrétaire général adjoint, Union des avocats arabes
Vice-Président Organisation arabe des droits de
l'homme, Maroc

SURIYA WICKREMASINGHE

Avocat, Sri Lanka

DIRECTRICE

MONA A. RISHMAWI

Imprimerie ABRAX - 2, rue A. Briand
21300 Chenôve, France
Dépôt légal : 3^e trimestre 1994

La Commission internationale de juristes (CIJ), dont le siège est à Genève, est une organisation internationale non gouvernementale ayant statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'ONU, de l'UNESCO, du Conseil de l'Europe et de l'OUA. Fondée en 1952, son but est de défendre la Primauté du droit à travers le monde et son travail consiste à promouvoir le plein respect des dispositions contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Elle est composée d'éminents juristes internationalement reconnus, de différentes régions du monde, et compte 75 sections nationales et organisations affiliées.

Le Centre pour l'indépendance des magistrats et des avocats (CIMA) a été fondé en 1978 par la Commission internationale de juristes afin de promouvoir l'indépendance des magistrats et des avocats et d'organiser le soutien aux juristes qui sont harcelés ou persécutés. Le CIMA a contribué de manière déterminante à la formulation des principes de base des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature ainsi que des principes de base sur le rôle du barreau adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies.