

**Assemblée générale**

Distr. générale
24 juin 2015
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme**Vingt-neuvième session**

Point 7 de l'ordre du jour

**Situation des droits de l'homme en Palestine
et dans les autres territoires arabes occupés****Rapport de la Commission d'enquête internationale
indépendante créée en vertu de la résolution S-21/1
du Conseil des droits de l'homme* ** ******Résumé*

Dans le présent rapport figurent les principales conclusions et recommandations de la Commission d'enquête créée en vertu de la résolution S-21/1 du Conseil des droits de l'homme. La Commission exhorte tous les acteurs à prendre des mesures immédiates pour mettre en œuvre l'obligation de rendre des comptes, notamment en garantissant le droit de toutes les victimes à un recours effectif.

* Soumission tardive.

** Pour les conclusions détaillées de la Commission d'enquête, se reporter au document A/HRC/29/CRP.4.

*** Les annexes au présent rapport sont distribuées telles qu'elles ont été reçues.



Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|--|--------------------|-------------|
| I. Introduction..... | 1–5 | 3 |
| II. Mandat et méthodes de travail..... | 6–11 | 3 |
| III. Cadre juridique..... | 12–13 | 4 |
| IV. Contexte..... | 14–19 | 5 |
| V. Principales constatations et conclusions..... | 20–71 | 6 |
| A. Bande de Gaza et Israël..... | 26–68 | 8 |
| B. Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est..... | 69–71 | 18 |
| VI. Obligation de rendre des comptes..... | 72–73 | 20 |
| VII. Conclusions et recommandations..... | 74–90 | 20 |
| A. Observations finales..... | 74–81 | 20 |
| B. Recommandations..... | 82–90 | 22 |
| Annexes | | |
| I. Correspondence..... | | 26 |
| II. Stakeholders consulted by the commission of inquiry..... | | 31 |
| III. Submissions to the commission of inquiry..... | | 34 |

I. Introduction

1. Le 23 juillet 2014, par la résolution S-21/1, le Conseil des droits de l'homme a décidé d'envoyer d'urgence une commission internationale indépendante pour enquêter sur toutes les violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme commises dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, en particulier dans la bande de Gaza occupée, dans le contexte des opérations militaires lancées le 13 juin 2014, que ce soit avant, pendant ou après cette date. Conformément à la résolution S-21/1, le Président du Conseil a nommé trois experts membres de la Commission : William Schabas (Président), Mary McGowan Davis et Doudou Diène.

2. La Commission a officiellement commencé ses travaux le 16 septembre 2014. À la suite de la démission de M. Schabas le 2 février 2015, le Président du Conseil a nommé Justice Davis Président de la Commission. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a mis en place un secrétariat chargé d'apporter son appui à la Commission. Bien que le Conseil ait indiqué que la Commission devait être dépêchée sur place d'urgence, le secrétariat n'a pas été pleinement constitué avant la fin du mois de novembre 2014.

3. La Commission a sollicité à plusieurs reprises la coopération d'Israël, afin notamment qu'il l'autorise à entrer en Israël et à accéder au territoire palestinien occupé, y compris la Cisjordanie, Jérusalem-Est et la bande de Gaza (voir l'annexe I). Israël n'a malheureusement pas répondu à ces demandes. Par la suite, la Commission a appris par un communiqué de presse¹ qu'aucune coopération de ce type n'aurait lieu. Le Gouvernement égyptien, auquel il a été demandé de faciliter l'entrée des membres de la Commission dans la bande de Gaza par le point de passage de Rafah, a indiqué qu'une telle mesure était impossible compte tenu des conditions de sécurité du moment. La Commission remercie le Gouvernement jordanien de lui avoir permis d'effectuer deux visites à Amman.

4. La Commission a pu compter sur la pleine coopération de l'État de Palestine, notamment de la Mission permanente d'observation de l'État de Palestine auprès de l'Office des Nations Unies à Genève. Elle a rencontré à Amman des représentants des ministères palestiniens, qui lui ont présenté un ensemble de documents. Elle s'est également entretenue avec des membres des autorités palestiniennes à Gaza, qui lui ont soumis plusieurs rapports.

5. La Commission a transmis au Gouvernement israélien et au Gouvernement de l'État de Palestine une liste de questions portant sur certains incidents précis et sur des points d'ordre juridique et politique. Une liste de même nature a été envoyée au Hamas. Seul l'État de Palestine a répondu à ces questions.

II. Mandat et méthodes de travail

6. La Commission a estimé que son mandat consistait à examiner les violations présumées du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises entre le 13 juin et le 26 août 2014 dans le territoire palestinien occupé, en particulier à Gaza, et en Israël, et de déterminer si des violations ont effectivement été commises. Elle a étudié les mécanismes de responsabilisation en place et leur efficacité, ainsi que les effets directs et durables des opérations militaires sur les populations concernées et sur leur exercice des droits de l'homme. Considérant que les victimes et leurs droits fondamentaux étaient au cœur de son mandat,

¹ Ministère israélien des affaires étrangères, « Israël ne coopérera pas avec la commission d'enquête du Conseil des droits de l'homme », communiqué de presse, 13 novembre 2014.

la Commission a mené ses activités en faisant en sorte que toutes les victimes fassent entendre leur voix et que les recommandations de la Commission renforcent la protection de la population civile dans le territoire palestinien occupé et en Israël.

7. La Commission remercie les nombreux témoins et victimes qui lui ont fait part de leurs expériences et d'autres informations pertinentes. Le fait que, malgré ses demandes répétées, la Commission n'ait pas été autorisée à entrer sur le territoire palestinien occupé et en Israël a compliqué l'organisation d'entretiens personnels avec des victimes ou des témoins et rendu impossible la visite des lieux où des violations auraient été commises. Étant donné les restrictions à la liberté de circulation qui empêchent les victimes et les témoins de quitter Gaza, la Commission a obtenu des témoignages directs en réalisant des entretiens avec Skype, par visioconférence et par téléphone. Elle a mené des entretiens confidentiels avec des victimes et des témoins de Cisjordanie en Jordanie (en novembre 2014 et janvier 2015) et avec des victimes et des témoins d'Israël à Genève (en janvier 2015).

8. La Commission et son secrétariat ont réalisé plus de 280 entretiens avec des victimes et des témoins et ont reçu plus de 500 témoignages écrits et autres documents provenant de sources très diverses (voir les annexes II et III). Elle a étudié les informations accessibles à tous, notamment sur les sites Web officiels du Gouvernement israélien. Elle a utilisé toutes les informations recueillies pour mener son enquête, en se montrant particulièrement attentive à la crédibilité et à la fiabilité des sources. Elle a accordé une importance particulière aux témoignages directs, tout en tenant compte des limites que ceux-ci présentaient du fait de leur réalisation à distance, du temps écoulé depuis les incidents et du risque de représailles.

9. Certaines sources ont souhaité que leur contribution soit traitée de manière confidentielle, craignant les conséquences de leur témoignage auprès de la Commission, notamment en ce qui concerne leur sécurité. La responsabilité première de la protection des victimes, témoins et autres personnes coopérant avec la Commission incombe aux États de résidence ou de nationalité. La Commission a apprécié à sa juste valeur les précieuses contributions du HCDH, des institutions et programmes des Nations Unies, des organisations non gouvernementales et des experts.

10. Conformément à la pratique établie, la Commission a utilisé le niveau de preuve du « motif raisonnable » pour effectuer une évaluation factuelle des incidents sur lesquels porte l'enquête et une analyse juridique des similitudes observées. Ce niveau est inférieur à celui appliqué dans les affaires pénales; la Commission ne formule par conséquent aucune conclusion quant à la responsabilité de tel ou tel individu dans des violations présumées du droit international.

11. Étant donné l'impossibilité d'accéder à certains lieux, les ressources limitées dont elle disposait et le court délai qui lui était imparti, la Commission a choisi certains incidents en fonction de plusieurs critères, en particulier la gravité des allégations des violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme; la mesure dans laquelle ces incidents illustrent des violations systématiques présumées; l'accès aux victimes, aux témoins et aux éléments de preuve; et le lieu où ces incidents se sont produits.

III. Cadre juridique

12. Toutes les parties au conflit sont liées par les dispositions et les règles pertinentes du droit international humanitaire, des instruments relatifs aux droits de l'homme et du droit coutumier. La Commission estime que, pour les situations de conflit armé ou d'occupation, le droit international humanitaire et le droit international

des droits de l'homme s'appliquent simultanément². Elle partage en outre la position exprimée par les organes de l'Organisation des Nations Unies créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme et par la Cour internationale de Justice, selon laquelle Israël est tenu d'appliquer les obligations découlant des instruments relatifs aux droits de l'homme dans le territoire palestinien occupé³. L'État de Palestine est lié par les obligations énoncées dans les instruments auxquels il a adhéré. Les autorités à Gaza doivent appliquer les normes relatives aux droits de l'homme et veiller à leur respect, dans le cadre des fonctions de type gouvernemental qu'elles exercent.

13. Un certain nombre de principes fondamentaux du droit international humanitaire régissent la conduite des hostilités. Premièrement, le principe de distinction impose aux parties à un conflit d'établir une distinction entre les civils et les biens à caractère civil, d'une part, et les combattants⁴ et les objectifs militaires, d'autre part. Seuls ces derniers peuvent faire l'objet d'attaques. Deuxièmement, le principe de proportionnalité interdit les attaques de nature à causer incidemment des pertes en vies humaines et des blessures parmi la population civile ou des dommages aux biens à caractère civil, qui seraient excessifs par rapport à l'ensemble de l'avantage militaire concret et direct attendu. Troisièmement, en vertu du principe de précaution, l'ensemble des parties doivent, en cas d'attaque, prendre toutes les mesures possibles en vue d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens à caractère civil.

IV. Contexte

14. Les hostilités de 2014 ont éclaté dans le contexte de l'occupation prolongée de la Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, et de la bande de Gaza, et du nombre croissant d'attaques à la roquette contre Israël. Au cours des mois précédents, les perspectives politiques de parvenir à une solution au conflit, qui instaurerait la paix et la sécurité pour les Palestiniens et les Israéliens et permettrait la réalisation du droit à l'autodétermination du peuple palestinien, étaient minimes, voire inexistantes.

15. Le blocus de Gaza par Israël, pleinement appliqué depuis 2007 et qualifié par le Secrétaire général de « peine collective permanente contre la population de Gaza » (A/HRC/28/45, par. 70), étouffait l'économie locale et imposait de graves restrictions aux droits des Palestiniens. Les deux vagues de violences précédentes survenues dans la bande de Gaza depuis 2008 avaient non seulement fait des morts et des blessés, mais également affaibli une infrastructure déjà fragile. Dans un environnement marqué par les destructions matérielles et les traumatismes psychologiques, les Palestiniens ont fait preuve d'une résistance extraordinaire au cours de ces dernières années. En Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, les activités liées à la colonisation et à la violence des colons sont restées au centre de la plupart des violations des droits de l'homme commises à l'encontre des Palestiniens. En l'absence de progrès sur le plan politique, le risque d'embrassement semblait évident.

16. Dans le même temps, les menaces à la sécurité d'Israël demeuraient bien réelles. Des groupes armés palestiniens ont multiplié leurs tirs de roquettes entre juin et juillet 2014. La découverte de tunnels menant à Israël a accru le sentiment d'insécurité. Selon un témoin, les habitants de son kibboutz étaient régulièrement sujets à des crises

² Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, 9 juillet 2004, par. 106.

³ Ibid., par. 111 à 113. Voir aussi le document CCPR/C/ISR/CO/4, par. 5.

⁴ Aux fins du principe de distinction, le terme « combattant » recouvre les membres des forces armées et des groupes armés organisés assumant une fonction de combat continue.

de panique après la découverte d'un tunnel en mars 2014 et l'explosion de la sortie d'un tunnel présumé le 8 juillet. Plusieurs autres tentatives d'intrusion ont été repoussées par l'armée en juillet et août.

17. Les événements de l'été 2014 ont été précédés d'un accord entre l'Organisation de libération de la Palestine et le Hamas, conclu le 23 avril 2014 en vue de mettre fin aux divisions entre Palestiniens. Le 2 juin 2014, le Président Abbas a annoncé la formation d'un gouvernement de consensus national. Le gouvernement en question n'exerçait pas encore pleinement ses responsabilités dans la bande de Gaza lorsque des hostilités actives y ont éclaté en juillet 2014, laissant ainsi le Hamas exercer des fonctions de type gouvernemental, comme il le faisait depuis juin 2007.

18. Le 12 juin 2014, trois adolescents israéliens ont été enlevés et sauvagement assassinés en Cisjordanie. En représailles, Israël a lancé une vaste opération de perquisition et d'arrestation, qui n'a pris fin que lorsque les corps des victimes ont été retrouvés, le 30 juin. Le 2 juillet, un adolescent palestinien de 16 ans originaire de Jérusalem-Est a été atrocement assassiné (brûlé vif) et son corps retrouvé à Jérusalem-Est, à l'issue de ce qui est apparu comme un acte de vengeance faisant suite à la mort des adolescents israéliens. Les tensions en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est, sont devenues vives et ont été attisées par la multiplication des propos extrémistes antipalestiniens. Des manifestations massives ont eu lieu et de violents affrontements ont opposé des Palestiniens aux Forces de défense israéliennes.

19. Le 7 juillet 2014, les Forces de défense israéliennes ont lancé dans la bande de Gaza l'opération « Bordure protectrice », dont l'objectif déclaré était de mettre fin aux attaques à la roquette du Hamas et de détruire les capacités de ce dernier de mener des opérations contre Israël. Après une première phase axée sur des bombardements aériens, Israël a lancé, le 17 juillet 2014, une opération au sol visant à « anéantir l'infrastructure militaire des organisations terroristes et [à neutraliser] leur réseau de tunnels transfrontaliers »⁵. Une troisième phase, caractérisée par une alternance entre des cessez-le-feu et la poursuite des frappes aériennes, a commencé le 5 août. L'opération a pris fin le 26 août, après qu'Israël et les groupes armés palestiniens sont convenus d'un cessez-le-feu inconditionnel.

V. Principales constatations et conclusions

20. Les Palestiniens et les Israéliens ont été profondément marqués par les événements de l'été 2014. À Gaza, en particulier, l'ampleur des dégâts a été sans précédent. Le bilan en pertes humaines est révélateur : 2 251 Palestiniens ont été tués, dont 1 462 civils parmi lesquels 299 femmes et 551 enfants⁶; et 11 231 Palestiniens, parmi lesquels 3 540 femmes et 3 436 enfants, ont été blessés (A/HRC/28/80/Add.1, par. 24), dont 10 % ont été atteints d'une invalidité permanente. Si le bilan des victimes diffère suivant qu'il est établi par l'ONU, par Israël, par l'État de Palestine ou par des organisations non gouvernementales, le nombre élevé de pertes humaines et de blessés à Gaza, quelle que soit la proportion exacte de civils et de combattants, reste affligeant.

21. En Israël, la mort de 6 civils et de 67 soldats et le fait que 1 600 personnes aient été blessées constituent également une conséquence tragique de ces hostilités. Selon des sources officielles israéliennes, des tirs de roquettes et des obus de mortier ont

⁵ Ministère israélien des affaires étrangères, « 2014 Gaza Conflict, Israel's Objectives and Phases of the 2014 Gaza Conflict » (disponible à l'adresse <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/IsraelGaza2014/Pages/2014-Gaza-Conflict-Factual-and-Legal-Aspects.aspx>), p. 3.

⁶ Données recueillies par le groupe de protection du BCAH, 31 mai 2015. Pour en savoir plus sur la méthode utilisée, voir le document A/HRC/28/80/Add.1, par. 24, note de bas de page 43.

touché des bâtiments et des infrastructures civils, notamment des écoles et des habitations, ce qui a causé des dommages directs estimés à près de 25 millions de dollars des États-Unis⁷, à des biens à caractère civil. Les hostilités ont profondément marqué les civils israéliens et perturbé leur quotidien, en particulier dans les régions du sud du pays. Outre la menace constante des tirs de roquettes et des obus de mortier, les Israéliens entendus par la Commission ont fait part d'une angoisse particulière concernant la nouvelle menace représentée par les attaques menées à partir de tunnels conduisant à Israël. Selon le témoignage d'une femme israélienne, « les attaques par les tunnels sont plus effrayantes que les roquettes parce qu'il n'y a aucun moyen d'en être averti ». Le sentiment de panique de nombreux Israéliens a été exacerbé par le bref délai, souvent insuffisant, dont ils disposaient pour appliquer des procédures d'urgence efficaces.

22. À Gaza, alors qu'ils luttent déjà pour leur survie et celle des membres de leur famille, les Palestiniens ont subi d'intenses attaques, sans aucun moyen de savoir quels lieux seraient visés et où ils pourraient se considérer à l'abri. Les familles ont commencé à se déplacer d'un endroit à un autre, les attaques dans le quartier où elles arrivaient les forçant à poursuivre leur fuite. Elles n'avaient aucune possibilité de sortir de la bande de Gaza à quelque moment que ce soit et 44 % du territoire où elles vivaient était soit interdit d'accès soit concerné par des appels à l'évacuation⁸. Dans cette situation terrifiante, elles ont eu le sentiment d'être piégées et de n'avoir aucun lieu sûr où aller.

23. Outre le nombre de civils tués, Gaza a subi une destruction massive de ses infrastructures civiles : 18 000 habitations ont été totalement ou partiellement détruites⁹; une grande partie du réseau électrique et des infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement a été rendue inutilisable; et 73 établissements médicaux et de nombreuses ambulances ont été endommagés¹⁰. Bon nombre de Palestiniens ont été arrachés de leur foyer ou de leur logement provisoire à de nombreuses reprises; au plus fort des hostilités, le nombre de personnes déplacées a atteint 500 000, soit 28 % de la population. Ce désastre a eu des conséquences graves sur les droits fondamentaux des Palestiniens de Gaza, qui persisteront pour les générations à venir. La Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, a connu une période de tensions exacerbées et de violations généralisées des droits de l'homme, notamment du droit fondamental à la vie, que les événements tragiques à Gaza ont relégués au second plan du fait.

24. Il n'est pas possible d'évaluer les conséquences des hostilités à Gaza sans tenir compte du blocus imposé par Israël. Le blocus et l'opération militaire ont été à l'origine d'une situation de crise pour la protection des civils et de violations régulières, généralisées et systématiques des droits de l'homme, notamment des droits à la vie et à la sécurité, mais aussi des droits à la santé, au logement, à l'éducation, etc. Conformément au droit international des droits de l'homme, Israël a des obligations vis-à-vis de ces droits et doit prendre des mesures concrètes en faveur de leur pleine réalisation. Dans ces circonstances, pleinement consciente de la nécessité pour Israël de résoudre ses problèmes de sécurité, la Commission estime que le Mécanisme pour la reconstruction de Gaza, mis en place avec l'aide de l'ONU en vue d'accélérer les efforts de reconstruction des habitations et des infrastructures détruites, ne saurait se substituer à une levée totale et immédiate du blocus.

⁷ Ministère israélien des affaires étrangères (voir note 5), « Hamas' Violations of the Law », p. 4.

⁸ Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), *Occupied Palestinian Territory: Gaza Emergency Situation Report*, 22 juillet 2014, p. 1.

⁹ BCAH, *Gaza Initial Rapid Assessment*, 27 août 2014, p. 4.

¹⁰ Groupe sectoriel santé, *Gaza Strip: Joint Health Sector Assessment Report*, septembre 2014, disponible à l'adresse http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Joint_Health_Sector_Assessment_Report_Gaza_Sept_2014.pdf.

25. Les enfants palestiniens et israéliens ont été profondément choqués par les événements. D'un côté comme de l'autre, ils souffraient d'énurésie et de tremblements pendant la nuit, refusaient de se séparer de leurs parents, faisaient des cauchemars et se montraient plus agressifs¹¹. En outre, selon le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, plus de 1 500 enfants de Gaza sont devenus orphelins¹². Anas « Bader » Qdeih, âgé de 7 ans, a été vu implorer des personnes fuyant Khuza'a de l'aider, tout en retenant ses intestins qui sortaient de son abdomen : « Je ne veux pas mourir. Ne m'abandonnez pas. ». Il est mort peu de temps après, du fait du retard pris pour l'évacuer vers un centre de soins.

A. Bande de Gaza et Israël

26. Dans la section ci-dessous, la Commission résume ses principales constatations et conclusions, en mettant l'accent sur les principales caractéristiques des hostilités de 2014. Elle insiste sur les situations illustrant de nouveaux scénarios, notamment les attaques menées par Israël contre des bâtiments résidentiels, qui ont provoqué la mort de familles entières; les opérations au sol israéliennes, qui ont entraîné la destruction de certains quartiers; et les violations commises par des groupes armés palestiniens et les autorités à Gaza, y compris dans le cadre d'attaques menées en utilisant des tunnels. D'autres incidents, à savoir des attaques israéliennes contre des abris des Nations Unies, d'installations médicales, d'ambulances et d'autres infrastructures essentielles, ont été étudiés de manière moins approfondie, car ils s'inscrivent dans des schémas qui constituent une réalité récurrente de ce conflit et des conflits précédents.

1. Tirs de roquettes, obus de mortier et attaques par des tunnels ciblant le territoire israélien

a) Tirs de roquettes et obus de mortier

27. Entre le 7 juillet et le 26 août 2014, des groupes armés palestiniens ont tiré 4 881 roquettes et 1 753 obus de mortier contre Israël, ce qui a provoqué la mort de six civils et fait près de 1 600 blessés, dont 270 enfants. Une mère israélienne a décrit la situation de la manière suivante : « Nous avons 45 secondes pour fuir. Puis, on ne peut qu'attendre et espérer que ça ne nous tombe pas dessus. ».

28. Étant donné le manque de coopération d'Israël et son refus de laisser les membres de la Commission accéder à son territoire, ces derniers ont rencontré des difficultés pour identifier des victimes blessées au cours d'attaques à la roquette et n'ont pas été en mesure d'examiner des cas individuels de façon approfondie. Ils ont cependant pu s'entretenir avec des témoins et des victimes d'un certain nombre d'attaques au mortier, attaques qui ont été à l'origine de la majorité des décès de civils israéliens.

29. Le 22 août 2014, Daniel Tregerman, âgé de 4 ans, a été tué chez lui dans le kibboutz de Nahal Oz, à 2 kilomètres de Gaza environ. Alors qu'il jouait, il a entendu une sirène retentir, puis une explosion trois secondes plus tard, avant d'être touché par les éclats d'un obus de mortier qui venait de s'abattre sur la voiture familiale. Par manque de temps, il n'a pas pu se mettre à l'abri avec le reste de sa famille. Le 26 août, au cours d'un autre incident, Ze'ev Etzion et Shahar Melamed ont été tués par

¹¹ Groupe de travail sur la protection de l'enfance, *Child Protection Rapid Assessment Report*, octobre 2014 (disponible à l'adresse http://cpwg.net/wp-content/uploads/sites/2/2015/03/Child-Protection-Rapid-Assessment--Gaza_2014.pdf).

¹² Fonds des Nations Unies pour l'enfance, *State of Palestine, Humanitarian Situation Report*, 23 octobre 2014, p. 1.

un obus de mortier et Gad Yarkoni a été blessé aux deux jambes, dont il a été amputé par la suite. Ce dernier a indiqué à la Commission que l'attaque avait eu lieu pendant que les trois hommes réparaient des lignes électriques endommagées par des projectiles palestiniens dans le kibboutz de Nirim. Les brigades Al-Qassam ont annoncé avoir ciblé ce kibboutz et plusieurs autres avec des mortiers de 107 millimètres le jour de l'attaque¹³.

30. Des groupes armés palestiniens ont publié des communiqués dans lesquels ils faisaient part de leur intention de prendre pour cible des agglomérations en Israël. Dans certains cas, il a été indiqué que des groupes armés palestiniens de Gaza avaient essayé de prévenir les civils israéliens d'attaques imminentes. Le 20 août 2014, par exemple, les brigades Al-Qassam ont conseillé à des membres de communautés proches de Gaza d'éviter de rentrer chez eux ou de rester à l'intérieur des abris¹⁴.

31. Si certains groupes armés palestiniens se sont efforcés de diriger leurs projectiles, en particulier les obus de mortier, contre des cibles militaires, d'autres ont visé des villages près de Gaza. La majorité des projectiles tirés par les groupes armés palestiniens étaient des roquettes dépourvues de système de guidage, lesquelles ne pouvaient pas être dirigées contre des cibles militaires spécifiques. La plupart des roquettes ont été lancées en direction des grandes villes, notamment Jérusalem, Tel-Aviv et Ashkelon, et l'une d'entre elles s'est abattue aux environs de l'aéroport Ben Gourion.

b) Tunnels

32. Les Forces de défense israéliennes ont trouvé 32 tunnels, dont 14 s'étendaient au-delà de la Ligne verte et débouchaient en Israël¹⁵. La découverte des tunnels et leur utilisation par des groupes armés palestiniens pendant les hostilités ont engendré une profonde angoisse au sein de la population israélienne, qui craignait que ces tunnels puissent servir à attaquer des civils. Un témoin a fait part de ses souvenirs à ce sujet : Quand la situation est calme, c'est encore plus effrayant parce qu'on ne sait pas ce qui peut sortir de terre. Depuis avril, ces tunnels font peur et inquiètent tout le monde. ».

33. L'utilisation de roquettes par les groupes armés palestiniens, arme imprécise par nature, et toute attaque au mortier ciblant des civils constituent des violations du droit international humanitaire, en particulier du principe fondamental de distinction, et peuvent être considérées comme des crimes de guerre. Les communiqués de certains groupes armés palestiniens dans lesquels ils indiquaient viser des civils ou de grandes agglomérations en Israël illustrent l'intention de ces groupes de s'attaquer directement à des civils. Certains groupes ont évoqué les limites de leur arsenal militaire pour justifier le fait qu'ils ne s'attaquaient pas à des cibles militaires définies. Or, toute partie à un conflit a l'obligation de respecter l'interdiction des attaques menées sans discernement, quelle que soit sa capacité militaire.

34. L'absence de tout éventuel avantage militaire découlant de tirs de roquettes qui ne pouvaient être dirigés contre des cibles militaires, associée aux déclarations des groupes armés palestiniens, donne manifestement à penser que l'objectif premier des attaques à la roquette était de semer la terreur parmi la population civile, ce qui est contraire au droit international humanitaire.

¹³ https://twitter.com/qassam_arabic1/status/504191347684048898 (en arabe). Voir également les articles « Kibbutz member killed by mortar shell laid to rest », *Times of Israel*, 28 août 2014, et « After Operation Protective Edge, day 1 », *Haaretz*, 27 août 2014.

¹⁴ Al-Qassam, communiqué de presse d'Abu Obeida, porte-parole des brigades Al-Qassam, 20 août 2014.

¹⁵ Forces de défense israéliennes, « Operation Protective Edge by the Numbers », 5 août 2014.

2. Frappes aériennes sur des bâtiments résidentiels de Gaza

35. Au cours des cinquante et un jours de l'opération, les Forces de défense israéliennes ont mené plus de 6 000 frappes aériennes à Gaza¹⁶, dont la plupart ont touché des bâtiments résidentiels. Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, au moins 142 familles palestiniennes ont perdu trois de leurs membres ou plus dans un même incident, pour un total de 742 victimes¹⁷. Tawfik Abu Jama, père gazaoui de huit enfants, a livré le témoignage suivant : « J'étais à table avec ma famille, sur le point de rompre le jeûne, lorsque nous avons soudainement été aspirés vers le sol. Plus tard dans la soirée, je me suis réveillé à l'hôpital et ai appris la mort de ma femme et de mes enfants. ».

36. La Commission a enquêté sur 15 cas de frappes ayant touché des bâtiments résidentiels de Gaza, au cours desquelles un total de 216 personnes ont été tuées, dont 115 enfants et 50 femmes. À partir des informations disponibles, notamment des recherches menées par des organisations non gouvernementales¹⁸, elle a mis en évidence des scénarios de frappes menées par les forces israéliennes contre des bâtiments résidentiels et étudié les dispositions légales applicables à chaque incident.

37. La Commission a constaté que des armes à guidage de précision avaient été employées dans tous les cas, ce qui révèle que les attaques visaient des cibles précises, et avaient entraîné la destruction totale ou partielle de certains bâtiments. Ces observations sont corroborées par l'analyse d'images satellite¹⁹. De nombreux incidents ont eu lieu le soir ou à l'aube, lorsque les familles se réunissaient pour l'*iftar* ou le *souhour*, les repas pris pendant le ramadan, ou au cours de la nuit, pendant leur sommeil. Les périodes choisies pour mener les attaques accroissaient la probabilité que de nombreuses personnes, souvent des familles entières, se trouvent chez elles. Le fait que des bâtiments résidentiels aient été visés par les attaques a augmenté les possibilités que des femmes soient tuées ou blessées²⁰.

38. Dans six des cas examinés, et dans la plupart de ceux signalés par des organisations non gouvernementales, il est difficile, voire impossible, de justifier que des bâtiments résidentiels, qui constituent a priori des biens à caractère civil ne pouvant pas être visés par des attaques, aient été considérés comme des objectifs militaires légitimes. Pour chaque attaque de bâtiments résidentiels ayant entraîné de graves dégâts matériels et des décès ou des blessés parmi la population civile, Israël est tenu d'expliquer, éléments factuels à l'appui, ce qui faisait des habitations en question ou des personnes s'y trouvant des cibles militaires. Israël devrait fournir des informations précises sur la contribution réelle de telle maison ou de tel de ses habitants à une action militaire et sur l'avantage manifeste que l'attaque permettait d'obtenir. Une frappe visant directement et intentionnellement une habitation ne représentant pas un objectif militaire déterminé constitue une violation du principe de distinction²¹. Elle peut également constituer une attaque directe contre des civils ou

¹⁶ Ministère israélien des affaires étrangères, *IDF Conduct of Operations during the 2014 Gaza Conflict* (disponible à l'adresse <http://mfa.gov.il/ProtectiveEdge/Documents/IDFConduct.pdf>), p. 38.

¹⁷ B'CAH, *Fragmented Lives: Humanitarian Overview 2014*, mars 2015, p. 4.

¹⁸ Voir aussi B'Tselem, « Black Flag: The legal and moral implications of the policy of attacking residential buildings in the Gaza Strip », janvier 2015, p. 46; et Amnesty International, « Families Under the Rubble – Israeli Attacks on Inhabited Homes », 5 novembre 2014, p. 42.

¹⁹ Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), *Impact of the 2014 Conflict in the Gaza Strip – UNOSAT Satellite Derived Geospatial Analysis*, 2014.

²⁰ Le pourcentage de femmes tuées a été nettement plus élevé en 2014 (20,2 % des civils) que pendant le conflit de 2009 (14 %); voir B'Tselem, « B'Tselem publishes complete fatality figures from operation cast lead », communiqué de presse, 9 septembre 2009.

²¹ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), art. 51 et 52.1.

des biens à caractère civil, ce qui est considéré comme un crime de guerre en droit pénal international²².

39. Bien que la Commission ait estimé que les neuf autres cas examinés pouvaient constituer de possibles objectifs militaires, elle n'est pas en mesure de déterminer si ceux-ci sont réellement à l'origine des attaques en question. Il semble que les cibles potentielles étaient pour la plupart des personnes qui étaient ou auraient pu être présentes dans le bâtiment visé au moment de l'attaque, et qui étaient semble-t-il ciblées du fait de leurs liens supposés avec la police, le Hamas ou un groupe armé. À cet égard, le droit international prévoit que seules les personnes participant directement aux hostilités et les membres de groupes armés organisés engagés de manière constante dans des activités de combat peuvent être visés.

40. Pour ce qui de la proportionnalité, étant donné la situation, tout chef militaire raisonnable aurait pu prévoir que ces attaques feraient sans doute de nombreuses victimes civiles et détruiraient complètement ou partiellement les bâtiments visés. Les circonstances sont différentes d'un cas à un autre et dépendent de la nature résidentielle des bâtiments en question, de leur situation dans des zones densément peuplées, du moment choisi pour mener l'attaque et de l'usage fréquent de bombes de gros calibre utilisées semble-t-il pour causer des dégâts importants. En l'absence d'informations selon lesquelles l'avantage militaire attendu au moment de l'attaque était tel que le nombre de victimes civiles potentielles et les dommages pouvant être causés aux bâtiments visés et à leurs alentours n'ont pas été jugés excessifs, tout porte à croire que ces attaques pourraient être disproportionnées et par conséquent constituer un crime de guerre²³.

41. En ce qui concerne les précautions prises, les Forces de défense israéliennes ont indiqué à plusieurs reprises que les mesures qu'elles appliquaient étaient plus strictes que celles prévues par le droit international humanitaire²⁴. Toutefois, au cours de nombreux incidents, les armes utilisées, le moment choisi pour mener l'attaque et le fait que les cibles se trouvaient dans des zones densément peuplées indiquent que les Forces de défenses israéliennes n'auraient pas pris toutes les dispositions possibles pour éviter de faire des victimes civiles ou en limiter le nombre.

42. Les avertissements constituent une mesure de précaution. Selon le droit international humanitaire, « [d]ans le cas d'attaques pouvant affecter la population civile, un avertissement doit être donné en temps utile et par des moyens efficaces, à moins que les circonstances ne le permettent pas »²⁵. Le fait que de nombreux bâtiments résidentiels aient été détruits sans entraîner de décès révèle que les avertissements, lorsqu'ils ont été transmis par téléphone ou SMS, ont pu réduire efficacement le nombre de victimes civiles. Dans d'autres cas, les Forces de défense israéliennes ont eu recours à des avertissements dits « roof-knock », consistant à effectuer des frappes de faible puissance sur les toits avant la véritable attaque. Au cours de certains des incidents examinés, les personnes concernées n'ont pas compris qu'il s'agissait d'avertissements de ce type ou n'ont pas eu assez de temps, entre l'avertissement et la frappe à proprement dite, pour évacuer le bâtiment. Dans un cas examiné par la Commission, seules quelques minutes ont été accordées à 22 membres d'une famille, dont neuf enfants, pour quitter leur habitation après un avertissement « roof-knock » tôt le matin, alors qu'ils dormaient; 19 des 22 personnes en question sont décédées. La Commission a conclu que les avertissements « roof-knock » ne pouvaient pas être considérés comme des avertissements efficaces, étant donné la confusion qu'ils pouvaient créer parmi les habitants des bâtiments concernés et le peu

²² Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 8.

²³ Ibid.

²⁴ IDF MAG Corps, « Aerial Strikes against Terrorists: Some Legal Aspects ».

²⁵ Protocole I, art. 57, par. 3.

de temps dont ces derniers disposaient pour évacuer leur logement avant la véritable attaque.

43. Le peu d'efficacité des mesures de précaution susmentionnées aurait dû être clairement constaté dès les premiers jours de l'opération, étant donné que de nombreux bâtiments ont été détruits alors que leurs habitants s'y trouvaient toujours. L'absence manifeste de volonté de revoir ces mesures à la lumière du nombre de victimes civiles porte à croire qu'Israël n'a pas respecté l'obligation qui lui incombe de prendre toutes les précautions possibles avant de mener une attaque.

44. En outre, le grand nombre d'attaques ciblant des bâtiments résidentiels et la poursuite de ces attaques tout au long de l'opération, même une fois leurs conséquences dramatiques sur des civils et des biens à caractère civil établies, laissent craindre que ces frappes aient pu constituer une tactique militaire s'inscrivant dans une politique plus générale, approuvée, au moins tacitement, aux plus hauts niveaux du Gouvernement israélien²⁶.

45. La Commission a également étudié les frappes aériennes contre des bâtiments a priori résidentiels qui n'ont pas fait de victime parce que les bâtiments concernés avaient été évacués. Ces frappes ont notamment été menées contre les maisons d'importants responsables politiques et de dirigeants de groupes armés en l'absence de ces derniers, et contre trois grands immeubles lors des derniers jours du conflit. En l'absence d'informations précises sur l'éventuelle utilisation militaire de ces locaux, la Commission n'est pas en mesure d'évaluer de manière probante le respect par Israël du principe de distinction. Ces attaques portent à croire que l'interprétation par Israël de ce qui constitue un « objectif militaire » pourrait être plus large que la définition qui en est donnée en droit international humanitaire²⁷.

3. Opérations au sol

46. En ce qui concerne les opérations israéliennes, la Commission a mené des enquêtes dans trois quartiers : Shuja'iyah (les 19, 20 et 30 juillet); Khuza'a (du 20 juillet au 1^{er} août); et Rafah (du 1^{er} au 3 août), qui ont été en grande partie rasés. Après évaluation de toutes les informations disponibles, la Commission a dégagé cinq principaux scénarios employés dans le cadre de ces opérations.

a) Utilisation d'artillerie et d'autres armes explosives dans des zones densément peuplées

47. « Je ne suis pas un combattant, mais un civil qui se soucie du bien-être de sa famille. Nous étions attaqués de toutes parts. Tout était visé, les routes et les bâtiments; il n'y avait aucun lieu sûr à Shuja'iyah. Nous continuions de marcher sous les missiles. Nous avons vu des corps dans les rues; [...] des corps de jeunes, de personnes âgées, de femmes et d'enfants », se souvient un habitant de Shuja'iyah, Talal Al Helo.

48. Dans le cadre des opérations au sol, les Forces de défense israéliennes ont largement utilisé des armes explosives dans des zones densément peuplées de Gaza, y compris des obus d'artillerie et de char, des mortiers et des munitions hautement explosives larguées par voie aérienne. Les Forces de défense ont indiqué que, pendant

²⁶ Voir le jugement du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie dans l'affaire *Kupreškić et consorts* du 14 janvier 2000; Amnesty International, « Families Under the Rubble » (voir note 19), p. 6 et 42; et FIDH, « Trapped and Punished: The Gaza Civilian Population under Operation Protective Edge », octobre 2014, p. 29 et 30.

²⁷ Voir le Protocole I, art. 52, par. 2.

les opérations, elles ont utilisé 5 000 tonnes de munitions²⁸, et environ 14 500 obus de char et 35 000 obus d'artillerie ont été tirés²⁹. Une organisation non gouvernementale (ONG) a indiqué que les tirs d'obus d'artillerie hautement explosifs ont augmenté de 533 % en 2014, par rapport à 2008 et 2009³⁰. Beaucoup d'armes explosives, en particulier celles utilisées par l'artillerie et les mortiers, ont un large champ d'action, ce qui signifie que toute personne ou tout objet qui se trouve dans un certain périmètre de la zone visée peut être tuée, blessée ou endommagée, en raison de la force de l'explosion et de l'imprécision de ces armes. Sans être illégale en soi, l'utilisation de telles armes dans des zones densément peuplées représente un risque élevé pour la population civile³¹.

49. Selon des sources israéliennes officielles, l'artillerie a été utilisée uniquement à titre exceptionnel dans des zones urbaines qui devaient auparavant avoir été largement évacuées³². Les incidents examinés par la Commission montrent cependant que des pièces d'artillerie et d'autres armes lourdes ont été très utilisées dans des quartiers résidentiels, faisant de nombreuses victimes et causant des destructions à grande échelle³³. Par exemple, à Shuja'iya, le nombre important de tirs d'obus de 155 millimètres et les 120 bombes d'une tonne qui auraient été larguées en peu de temps et dans une zone densément peuplée³⁴, ainsi que l'emploi d'un barrage roulant d'artillerie, soulèvent des questions sur le respect des règles de distinction, de précaution et de proportionnalité par les Forces de défense israéliennes.

50. L'utilisation par les Forces de défense israéliennes d'une grande quantité d'armes explosives à large champ d'action, ayant probablement frappé sans discrimination les agglomérations de Gaza, constitue très probablement une violation de l'interdiction des attaques sans discrimination³⁵. L'emploi de telles armes peut, selon les circonstances, être considéré comme une attaque directe contre des civils³⁶, et constitue par conséquent un crime de guerre³⁷.

51. Par ailleurs, le fait que les Forces de défense israéliennes n'aient pas modifié leur mode opératoire à la suite des premiers tirs d'obus qui ont fait un grand nombre de pertes civiles tend à démontrer que leurs règles quant à l'usage de l'artillerie dans des zones densément peuplées ne sont peut-être pas conformes au droit international humanitaire.

52. La Commission a examiné plusieurs autres incidents, y compris des attaques d'artillerie contre des abris, des hôpitaux et des infrastructures essentielles. L'utilisation d'armes à large champ d'action contre des cibles situées à proximité d'installations bénéficiant d'une protection spéciale (établissements médicaux et abris par exemple) constitue très probablement une violation de l'interdiction des attaques

²⁸ Forces de défense israéliennes, Omer Shalit, Direction de la technologie et de la logistique : « Plus rapide et efficace : le ravitaillement des forces armées en munitions », 13 août 2014 (disponible à l'adresse www.idf.il/1133-21100-HE/IDFGDover.aspx (en hébreu).

²⁹ *Bayabasha*, Revue des forces terrestres : « 16 faits sur l'opération "Plomb durci" », n° 29; octobre 2014 (disponible sur <http://mazi.idf.il/6216-he/IGF.aspx>, en hébreu), p. 47.

³⁰ Action on Armed Violence, « Under fire: Israel's artillery policies scrutinised », décembre 2014, p. 14.

³¹ Voir également la politique du BCAH : « Protéger les civils de l'utilisation des armes explosives dans les zones peuplées. ».

³² Ministère israélien des affaires étrangères : « IDF Conduct of Operations » (voir note 17), p. 49.

³³ Action on Armed Violence, « Under fire » (voir note 30), p. 12.

³⁴ NRG News, Haut-fonctionnaire Yohai Ofer « Shuja'iya est sous contrôle, nous avons détruit un réseau entier du Hamas »; 23 juillet 2014 (disponible sur www.nrg.co.il/online/1/ART2/599/869.html (en hébreu).

³⁵ Protocole I, art. 51, par. 4.

³⁶ Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *Procureur c. Galic*, décision concernant l'affaire n° IT-98-29-T, 5 décembre 2003, par. 57.

³⁷ Statut de Rome, art. 8.

sans discrimination. Selon les circonstances, les attaques sans discrimination peuvent être considérées comme des attaques directes contre des civils³⁸, et donc constituer un crime de guerre³⁹.

b) Destruction

53. Les informations recueillies par la Commission, notamment auprès de témoins et par le biais de rapports de l'ONU, de vidéos, de photographies, des observations du Programme pour les applications satellites opérationnelles de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche⁴⁰ et des renseignements isolés rapportés par des soldats des Forces de défense israéliennes, indiquent que les destructions causées par les tirs d'artillerie, les frappes aériennes et les bulldozers constituaient peut-être une tactique de guerre. Certaines de ces destructions s'inscrivaient sans doute dans le cadre des tentatives légitimes de démantèlement de tunnels entreprises par les Forces de défense israéliennes pour protéger leurs soldats. Cependant, la concentration des destructions dans les localités proches de la Ligne verte, jusqu'à 100 % dans certaines zones, et la manière systématique dont elles ont été rasées les unes après les autres, donnent à penser, non sans susciter des préoccupations, que de telles destructions massives n'étaient pas justifiées par une nécessité militaire⁴¹. Si les faits sont avérés, ces actes seraient considérés comme une violation grave de l'article 147 de la quatrième Convention de Genève, et constitueraient donc un crime de guerre.

c) Avertissements et protection permanente de la population civile

54. Pendant les opérations au sol, les Forces de défense israéliennes ont, dans de nombreux cas, averti la population des attaques imminentes à l'aide de prospectus, d'annonces faites par haut-parleurs, d'appels téléphoniques, de messages écrits et d'annonces diffusées à la radio⁴². Or, dans beaucoup de cas, les habitants n'ont pas quitté leur domicile⁴³. Par exemple, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) a indiqué, le 20 juillet, que la majorité des 92 000 habitants de Shuja'iya était restée dans le quartier, malgré les nombreux avertissements incitant à l'évacuation⁴⁴. Les témoins ont évoqué plusieurs raisons qui les avaient poussés à rester, notamment le fait qu'ils ne savaient pas dans quelle direction aller, compte tenu des tirs d'obus et des frappes aériennes intensifs qui étaient en cours dans de nombreuses parties de Gaza; le manque de clarté, notamment en ce qui concerne les délais indiqués dans les avertissements; le fait que beaucoup d'endroits jugés sûrs étaient déjà surpeuplés; et les mauvaises conditions dans les abris, qui ont eux-mêmes été attaqués.

55. Selon les déclarations faites par des responsables des Forces de défense israéliennes, dans certains cas, les avertissements d'évacuation avaient pour objectif de créer des « zones de combat stériles », ce qui signifiait que les individus qui étaient restés dans ces zones n'étaient plus considérés comme des civils et ne bénéficiaient donc plus de la protection garantie aux populations civiles. À titre d'exemple, le chef du Bureau de la doctrine au quartier général du corps d'infanterie, le commandant Amitai Karanik, aurait dit : « Nous nous efforçons de créer des zones de combat stériles, de sorte que toute personne aperçue dans ces zones est soupçonnée de terrorisme. Dans le même temps, nous mettons tout en œuvre pour éloigner la

³⁸ *Procureur c. Galic* (voir note 36), par. 57.

³⁹ Statut de Rome, art. 8.

⁴⁰ UNITAR, *Impact of the 2014 Conflict in the Gaza Strip* (voir note 20), p. 8.

⁴¹ Règlements en annexe à la Convention IV de 1907 de La Haye, art. 23; quatrième Convention de Genève, art. 53.

⁴² Ministère israélien des affaires étrangères : « IDF Conduct of Operations » (voir note 17), p. 30 à 37.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ BCAH, *Gaza Emergency Situation Report* (voir note 8), p. 2.

population, que ce soit en lançant des prospectus ou des obus[.] Nous ne voulons pas semer le trouble parmi les troupes [...]. En temps de paix et de sécurité, les soldats se trouvent face à des populations civiles, mais en temps de guerre, il n'y a pas de civils, juste des ennemis.»⁴⁵. La Commission a pris connaissance des propos tenus par le Ministre israélien des affaires étrangères, selon lequel « bien que les autorités du Hamas encouragent activement les civils à ne pas tenir compte des avertissements des Forces de défense israéliennes et à s'abstenir d'évacuer les lieux, les Forces de défense israéliennes n'ont pas considéré les civils qui ont suivi ces conseils comme des boucliers humains volontaires et donc des cibles d'attaque légitimes. Elles n'ont pas non plus sous-estimé ces civils dans le cadre de leurs analyses de la proportionnalité »⁴⁶. Il semblerait cependant que l'avis du commandant Karanik se soit imposé dans au moins deux des quartiers examinés par la Commission et qu'il ait eu des incidences sur la façon dont les soldats israéliens sur le terrain ont perçu les personnes restées sur place. En s'appuyant sur le témoignage de soldats, une ONG a conclu que « les commandants ont donné pour instruction aux soldats de tirer sur toute personne aperçue en zone de combat, partant du postulat que toute personne présente sur le champ de bataille est un ennemi »⁴⁷.

56. La Commission reconnaît que les avertissements généraux lancés par les Forces de défense israéliennes ont sauvé des vies. En revanche, ces avertissements ont souvent été lancés à des moments où les personnes fuyant les hostilités n'étaient pas en mesure de trouver un lieu sûr pour se mettre à l'abri, étant donné l'imprévisibilité d'un grand nombre d'attaques pendant de longues périodes. Il est très important de noter que le fait de déduire que chaque personne restée dans une zone au sujet de laquelle des avertissements ont été lancés est un ennemi ou participe à des « activités terroristes », ou de donner des instructions dans ce sens, contribue à la création d'un environnement propice aux attaques contre la population civile. Les civils qui choisissent de ne pas obéir à un avertissement ne perdent pas pour autant la protection qui leur garantit leur statut. La seule raison pour laquelle ils pourraient perdre cette protection serait leur participation directe aux hostilités⁴⁸. Le simple fait de lancer un avertissement ne dispense pas les Forces de défense israéliennes de leur obligation juridique de protéger la vie des populations civiles.

d) Protection des civils, protection des forces de défense et « directive Hannibal »

57. L'examen des actions menées par les Forces de défense israéliennes à Shuja'iya, en juillet, et à Rafah, le 1^{er} août, indique que la protection des soldats israéliens a eu des incidences considérables sur le comportement des membres des Forces de défense israéliennes pendant les opérations, ceux-ci passant parfois outre toute préoccupation visant à réduire au minimum le nombre des victimes civiles. Si la protection des forces de défense est un objectif légitime, la Commission a toutefois la nette impression que, lorsque la vie des soldats est en jeu ou s'il existe un risque d'enlèvement, les forces de défense font peu de cas des principes de base relatifs à la conduite des hostilités. Selon un témoin, « à chaque fois qu'un soldat israélien meurt ou est enlevé, nous en subissons les conséquences ». À Rafah, à la suite du meurtre de deux soldats israéliens et de l'enlèvement apparent d'un troisième soldat, retrouvé mort ultérieurement, des zones entières ont été bouclées, notamment par des bombardements et des frappes aériennes, dans le but, semble-t-il, d'empêcher les ravisseurs de quitter cette zone en emmenant le soldat enlevé. Selon certaines informations, une procédure connue sous le nom de « directive Hannibal » a été appliquée à Rafah, voire à Shuja'iya, où l'on craignait également qu'un soldat ne soit

⁴⁵ *Bayabasha*, Revue des forces terrestres, octobre 2014, n° 29, p. 62 (traduction non officielle).

⁴⁶ Ministère israélien des affaires étrangères : « IDF Conduct of Operations » (voir note 17), p. 13.

⁴⁷ *Breaking the Silence* : « This is how we fought in Gaza », mai 2015, p. 18.

⁴⁸ Protocole I, art. 51, par. 3 et art. 57.

gardé en captivité. Cette procédure accorderait une marge de manœuvre considérable aux commandants israéliens s'agissant des moyens visant à empêcher que leurs soldats ne soient enlevés par des groupes armés⁴⁹. On considère généralement que cette procédure est à l'origine de bombardements intenses. À Rafah, tout véhicule ou individu en mouvement était devenu une cible potentielle; les tirs avaient été particulièrement fournis pendant les premières quatre heures, selon les informations.

58. Le Gouvernement israélien a déclaré que l'obligation de respecter le principe de proportionnalité reste applicable, même lorsque la directive Hannibal est mise en œuvre⁵⁰, et d'aucuns font valoir que le critère de proportionnalité peut tenir compte de considérations stratégiques pour déterminer l'avantage militaire. La Commission souligne que les considérations politiques et les objectifs stratégiques indirects qui s'appuient sur des objectifs politiques – comme le fait de refuser à des groupes armés l'influence qu'ils pourraient avoir sur Israël lors des négociations pour libérer un soldat en captivité – ne peuvent pas être pris en compte dans l'analyse de la proportionnalité, requise au titre du droit international humanitaire. La Commission estime que la culture militaire créée par de telles priorités politiques a pu contribuer à la décision de déployer une puissance de feu massive à Rafah et Shuja'iya, au mépris total de son effet dévastateur sur la population civile. De plus, l'application de cette directive en recourant à de l'armement lourd, dans un environnement densément peuplé entraîne, nécessairement, des violations des principes de distinction et de proportionnalité.

e) Opérations visant des civils

59. La Commission a examiné plusieurs cas dans lesquels les personnes ou groupes de personnes visés étaient des civils, parfois même des enfants, qui ne participaient pas directement aux hostilités et ne représentaient aucun danger pour les soldats israéliens présents dans la zone en question. Par exemple, Salem Shamaly, dont la mort a été enregistrée en vidéo, a été atteint de plusieurs balles pendant qu'il recherchait un de ses proches durant une pause humanitaire, alors même qu'il avait déjà été abattu par la première balle (A/HRC/28/80/Add.1, par. 43). La Commission a examiné deux autres affaires dans lesquelles des civils arborant des drapeaux blancs auraient été visés par des soldats à Khuza'a. Dans le premier cas, il s'agissait d'un grand groupe de personnes, y compris des enfants, attaqué devant une clinique alors qu'il tentait de quitter le village, muni de drapeaux blancs. Dans le second cas, un homme arborant un drapeau blanc a été abattu d'une balle à bout portant, dans une maison, devant une trentaine de personnes, dont des femmes, des enfants et des personnes âgées, qui cherchaient refuge dans cette même maison.

60. Le fait de diriger des attaques contre la population civile constitue une violation du principe de distinction et est susceptible de constituer un crime de guerre. De tels actes peuvent en outre être considérés comme des homicides intentionnels. Ils constituent également une violation du droit à la vie, garanti par l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

4. Incidences des activités de groupes armés palestiniens sur la population de Gaza

61. La Commission a examiné les activités menées par des groupes armés palestiniens dans des zones densément peuplées, ainsi que les mesures prises, le cas échéant, par les autorités de Gaza pour protéger les civils contre les effets des attaques israéliennes.

⁴⁹ Breaking the Silence : « This is how we fought in Gaza » (voir note 49).

⁵⁰ Ministère israélien des affaires étrangères : « IDF Conduct of Operations » (voir note 17), p. 44.

62. La Commission regrette de ne pas avoir eu la possibilité de vérifier les allégations d'Israël concernant l'utilisation de bâtiments civils par des groupes armés palestiniens⁵¹, et ce, en raison du refus, par Israël, de l'autoriser à avoir accès à Gaza; de la peur exprimée par les témoins palestiniens de possibles représailles par des groupes armés et par les autorités locales, notamment en réponse à toute transmission d'informations à distance; et des difficultés rencontrées par les organisations palestiniennes des droits de l'homme pour recueillir des informations sur les violations qui auraient été commises par des groupes armés palestiniens.

a) Opérations militaires menées à l'intérieur ou à proximité de zones densément peuplées

63. Les groupes armés palestiniens mèneraient leurs opérations depuis des quartiers densément peuplés, notamment en tirant des roquettes, des obus de mortier et d'autres engins depuis des zones habitées. Par ailleurs, ils se seraient souvent servis de bâtiments résidentiels comme centres de commandement et de contrôle et comme bases de tir, et auraient stocké des armes et creusé des tunnels d'accès dans des bâtiments, a priori, civils. Ils auraient en outre mené des opérations militaires à l'intérieur ou à proximité de sites bénéficiant d'une protection spécifique au titre du droit international humanitaire, tels que des hôpitaux, des abris et des lieux de culte et d'éducation, notamment à l'intérieur ou à proximité d'écoles dirigées par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Le Secrétaire général s'est dit consterné par le fait que des groupes militants palestiniens aient pu mettre les écoles des Nations Unies en danger en les utilisant comme caches d'armes. « Au moment de la découverte, les trois écoles dans lesquelles des armes ont été trouvées étaient inoccupées et ne servaient pas d'abris. Cependant, il est inacceptable que des personnes se livrant à des combats les aient utilisées comme caches d'armes, voire, à deux reprises, comme bases de tirs » (S/2015/286, p. 3). Des allégations spécifiques ont été formulées par Israël en ce qui concerne l'utilisation à des fins militaires d'écoles, de mosquées et d'hôpitaux ainsi que de zones à proximité immédiate de tels établissements. En tirant des roquettes depuis des zones densément peuplées, les groupes armés palestiniens mettent également en danger la vie des habitants de Gaza. À titre d'exemple, le 28 juillet 2014, 13 civils, dont 11 enfants, ont été tués dans le camp d'Al-Shati, par une roquette qui aurait manqué sa cible.

64. La Commission reconnaît que l'obligation d'éviter de placer des objectifs militaires dans des zones fortement peuplées n'est pas absolue. Compte tenu de la taille réduite de Gaza et de sa densité démographique, il est difficile pour les groupes armés de toujours respecter cette obligation. Si la Commission n'a pas été en mesure de vérifier de façon indépendante les allégations spécifiques formulées par Israël, la fréquence des informations faisant état d'opérations militaires menées par des groupes armés palestiniens à proximité immédiate de biens à caractère civil et de biens bénéficiant d'une protection spéciale laissent penser que de telles activités auraient pu être évitées à plusieurs occasions. Dans ces cas, les groupes armés palestiniens n'ont peut-être pas respecté, dans toute la mesure possible, leurs obligations juridiques. Si leur objectif consistait à utiliser la présence de civils pour protéger des moyens militaires contre les attaques, cela constituerait une violation du droit coutumier interdisant l'utilisation de boucliers humains⁵². Si l'utilisation présumée d'établissements médicaux et d'ambulances à des fins militaires est avérée, et si les bâtiments ou ambulances portaient les emblèmes distinctifs prévus par la Convention de Genève, tels que le Croissant-Rouge, elle constituerait un usage abusif d'un emblème distinctif, en violation du droit international humanitaire coutumier.

⁵¹ Ministère israélien des affaires étrangères : « Hamas' Violations of the Law » (voir note 5).

⁵² Protocole I, art. 51, par. 7.

65. Indépendamment de la légalité de tel ou tel acte commis par des groupes armés palestiniens, l'utilisation militaire de bâtiments civils et de zones fortement peuplées pour mener des opérations militaires augmente les risques pour la population et les biens civils. Cependant, le comportement contestable de ces groupes armés ne change en rien l'obligation qui incombe à Israël de respecter le droit international.

b) Mesures prises pour faciliter l'éloignement de la population civile du voisinage des objectifs militaires

66. Les autorités de Gaza ont indiqué qu'elles avaient pris des mesures visant à faciliter l'évacuation des zones les plus touchées par les hostilités, notamment en créant des abris pour les personnes déplacées à l'intérieur du territoire et en menant à bien plus de 4 450 missions d'évacuation à Beit Hanoun, Shuja'iya et Khuza'a. Cependant, la Commission note avec préoccupation que, dans certains cas, les autorités de Gaza auraient encouragé les résidents à ne pas tenir compte des avertissements des Forces de défense israéliennes⁵³. Selon les circonstances, ces déclarations, si elles sont avérées, peuvent confirmer que les autorités de Gaza n'ont pas pris toutes les précautions nécessaires pour protéger la population civile se trouvant sous leur contrôle, comme l'exige le droit international humanitaire.

c) Exécution de « collaborateurs » présumés

67. La Commission a constaté que 21 « collaborateurs » présumés ont été exécutés entre le 5 et le 22 août 2014. Seize d'entre eux ont été sortis de la prison d'Al-Katiba, où ils étaient détenus par les autorités locales de Gaza, et fusillés par un peloton d'exécution⁵⁴. Les brigades d'Al-Qassam ont revendiqué ces exécutions et déclaré, dans certains cas, que les personnes exécutées avaient été « jugées coupables de transmission d'informations sur l'emplacement géographique des combattants et des habitations civiles »⁵⁵. Les autorités locales de Gaza ont indiqué à la Commission que ces exécutions étaient le fait de factions palestiniennes agissant en secret, sans instructions de leur part. Un organisme aurait été créé par les autorités pour mener des enquêtes sur les allégations d'exécutions extrajudiciaires. Le Gouvernement de l'État de Palestine s'est également engagé à mener des enquêtes sur ces cas, dès qu'il aura repris le contrôle de Gaza.

68. En raison de leur rapport avec le conflit armé, ces exécutions extrajudiciaires sont contraires à l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949 et constituent par conséquent un crime de guerre. Par ailleurs, la Commission estime que ces exécutions semblent avoir été commises au vu et au su des autorités locales de Gaza, en violation de leur obligation de protéger le droit à la vie et à la sécurité des personnes qu'elles détiennent. La Commission est en outre préoccupée par la stigmatisation des familles des personnes exécutées qui sont qualifiées de proches de « collaborateurs ».

B. Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est

69. La période de juin à septembre 2014 a été marquée par la recrudescence des tensions en Cisjordanie, y compris à Jérusalem-Est. Les Forces de sécurité israéliennes auraient effectué plus de 1 400 incursions dans des maisons palestiniennes

⁵³ Déclaration faite par le porte-parole du Hamas, Mushir al-Masri, le 16 juillet 2014, disponible sur www.youtube.com/watch?v=ks_nlgjFPWM (en arabe).

⁵⁴ Amnesty International, « Strangling necks »: Abductions, torture and summary killings of Palestinians by Hamas forces during the 2014 Gaza/Israel conflict, 26 mai 2015.

⁵⁵ Se reporter aux bulletins d'information (en arabe) sur <http://tinyurl.com/psv72pw> et www.ahdath.info/?p=11335 et <http://tinyurl.com/ms2z7lk> et <http://tinyurl.com/ots3rqd>.

et d'autres bâtiments civils, souvent pendant la nuit, et arrêté plus de 2 050 Palestiniens, y compris des enfants (A/HRC/28/80/Add.1)⁵⁶. À la fin d'août 2014, 473 personnes auraient été placées en détention administrative⁵⁷. De nombreux cas de traitements cruels, inhumains ou dégradants, notamment à l'égard d'enfants, ont été signalés⁵⁸. Israël a également imposé des restrictions drastiques à la liberté de circulation des Palestiniens à l'intérieur et à l'extérieur de la Cisjordanie, ainsi qu'à leur accès à la mosquée Al-Aqsa⁵⁹. Ces mesures ont entravé l'accès des Palestiniens aux services, aux marchés, à l'éducation ainsi qu'à leur lieu de travail, et ont entraîné des pertes considérables sur le plan économique⁶⁰. Israël a en outre poursuivi la démolition d'habitations à titre punitif. Des incidents en rapport avec la violence des colons et des activités de colonisation, notamment en réponse, selon certains, à l'enlèvement et au meurtre des trois jeunes Israéliens, ont été enregistrés.

70. Le nombre de Palestiniens tués ou blessés par les Forces de sécurité israéliennes a énormément augmenté. Entre le 12 juin et le 26 août 2014, 27 Palestiniens, dont cinq enfants, auraient été tués et plus de 3 100 autres auraient été blessés par les Forces de sécurité israéliennes (A/HRC/28/80/Add.1, par. 10)⁶¹. Ce chiffre serait passé de 27 à 36 Palestiniens, dont 11 enfants, à la fin de septembre 2014⁶². Parmi les victimes figurait Hashem Abu Maria, militant connu des droits de l'enfant qui travaillait pour l'ONG Défense des enfants International, tué alors qu'il ne présentait aucun danger pour les forces de sécurité. Selon les données dont dispose l'ONU, le nombre de personnes tuées au cours de cette période était équivalent au nombre total de Palestiniens morts dans des circonstances similaires tout au long de 2013 (ibid.). Ces données indiquent en outre que le nombre important de morts et de blessés est directement lié à l'utilisation régulière de balles réelles par les forces de sécurité israéliennes⁶³ et à la tendance manifestement en hausse du recours à des balles de calibre 0,22 pouces pour maintenir l'ordre. L'utilisation croissante de balles réelles, associée à l'augmentation vertigineuse du nombre de victimes, semble témoigner d'un changement de politique dans la manière dont les opérations de maintien de l'ordre sont dirigées par les Forces de défense israéliennes en Cisjordanie⁶⁴.

71. La Commission est particulièrement préoccupée par l'utilisation généralisée de balles réelles qui entraîne inévitablement l'augmentation du risque de mort ou de blessure grave. L'emploi d'armes à feu contre des personnes qui ne présentent aucun danger pour la vie ni un risque d'infliger de graves blessures constitue une violation de l'interdiction de la privation arbitraire de la vie⁶⁵, et peut, selon les circonstances, constituer un acte d'homicide intentionnel. Le recours non justifié aux armes à feu par les agents des forces de l'ordre peut constituer un crime de guerre, lorsqu'il a lieu dans le cadre d'un conflit armé international, notamment en cas d'occupation militaire, et que la personne tuée est une personne protégée.

⁵⁶ Voir également : Military Court Watch, « Statistics – Palestinian “security” prisoners in Israeli detention ».

⁵⁷ B'Tselem : « Israel holding more than 470 Palestinians in administrative detention – highest number in 5 years », 7 octobre 2014.

⁵⁸ Voir aussi les témoignages recueillis par Military Court Watch à l'adresse suivante <http://is.gd/yJmFA3>.

⁵⁹ Voir B'Tselem : « Hebron District and its 680,000 residents under third day of closure: increasing reports of property damage in arrest raids », 17 juin 2014; et le rapport mensuel du BCAH (juin à août 2014).

⁶⁰ Voir B'Tselem : « Hebron District and its 680,000 residents under third day of closure » (voir note 61).

⁶¹ BCAH, Rapport mensuel de juin à août 2014 (voir note 59).

⁶² Contributions de l'association Al-Dameer pour les droits de l'homme, d'Al-Haq, du centre Al Mezan pour les droits de l'homme et du Centre palestinien des droits de l'homme. Voir B'Tselem : « Palestinians killed by Israeli security forces in the West Bank, after operation Cast Lead », 2015.

⁶³ BCAH, Rapport mensuel de juin à août 2014 (voir note 59).

⁶⁴ B'Tselem : « Military steps up use of 0.22 inch bullets against Palestinian stone-throwers », 18 janvier 2015.

⁶⁵ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 6.

VI. Obligation de rendre des comptes

72. La Commission prend note des mesures prises par Israël pour mener des enquêtes sur les violations du droit des conflits armés qui auraient été commises par les Forces de défense israéliennes dans le cadre de l'opération « Bordure protectrice »⁶⁶ et pour assurer la conformité de son système d'enquêtes avec les normes internationales. Cependant, des lacunes subsistent en ce qui concerne l'adhésion de l'État aux normes internationales. D'autres changements importants sont nécessaires pour qu'Israël puisse s'acquitter de façon appropriée de son obligation de mener des enquêtes, de poursuivre les responsables et de veiller à ce qu'ils répondent des violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme qu'ils ont commises. L'une des mesures requises consiste à renforcer l'indépendance et l'impartialité de l'Avocat général militaire et à assurer l'application ferme du droit international humanitaire dans ses décisions concernant les enquêtes pénales. Par exemple, la définition des « objectifs militaires » a des incidences à la fois sur la conduite opérationnelle des troupes sur le terrain par l'Avocat général militaire et sur son évaluation ultérieure de la nécessité ou non de soumettre une affaire à des enquêtes pénales. Par ailleurs, les procédures d'enquêtes appliquées par les Forces de défense israéliennes sont axées sur l'éventuelle responsabilité pénale individuelle des soldats sur le champ de bataille. Cependant, même lorsque le comportement des soldats et des officiers subalternes durant les hostilités a été remis en question, cela a rarement donné lieu à des enquêtes pénales. Au niveau politique, la Commission attend avec intérêt l'occasion de lire le rapport sur l'enquête du Contrôleur de l'État concernant la prise de décisions par la hiérarchie militaire et politique dans le cadre de l'opération « Bordure protectrice ». L'enquête du Contrôleur de l'État devrait aller de pair avec des mécanismes – y compris des procédures pénales⁶⁷ et des mesures disciplinaires – visant à demander des comptes aux individus qui auraient joué un rôle dans les irrégularités commises. De plus, les victimes palestiniennes sont confrontées à d'importants obstacles qui les empêchent d'exercer leur droit à un recours utile et, notamment, leur droit à réparation.

73. La Commission conclut que les enquêtes menées par les autorités palestiniennes sont loin d'être suffisantes, malgré les violations du droit international humanitaire qui auraient été commises par des acteurs palestiniens et les répercussions pour les victimes israéliennes, privées de recours utile. Quant aux autorités locales de Gaza, elles ne semblent avoir pris aucune mesure pour que des enquêtes efficaces soient menées sur les actions des groupes armés palestiniens, apparemment en raison d'un manque de volonté politique. L'Autorité palestinienne affirme qu'elle n'a pas été en mesure d'ouvrir des enquêtes car elle n'a pas les moyens de mener des enquêtes dans un territoire sur lequel elle doit encore rétablir un contrôle unifié.

VII. Conclusions et recommandations

A. Observations finales

74. **La Commission a été profondément touchée par l'immense souffrance des victimes palestiniennes et israéliennes, qui ont été soumises à de multiples cycles de violence. Les victimes continuaient d'espérer que leurs dirigeants et la communauté internationale agiraient avec une plus grande détermination pour s'attaquer aux causes profondes du conflit, de façon à rétablir les droits de l'homme, la dignité, la justice et la sécurité pour tous les résidents du territoire**

⁶⁶ Ministère israélien des affaires étrangères (voir note 5), p. 1.

⁶⁷ Voir la quatrième Convention de Genève, art. 146.

palestinien occupé et d'Israël. Pour ce qui est du cycle de violence le plus récent, qui a fait un nombre de victimes sans précédent, la commission a été en mesure de recueillir d'importantes informations faisant état de violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme par Israël et par des groupes armés palestiniens. Dans certains cas, ces violations sont susceptibles de constituer des crimes de guerre. La Commission prie instamment toutes les parties concernées de prendre des mesures immédiates pour faire en sorte que les auteurs des violations répondent de leurs actes, et notamment afin de garantir le droit à un recours utile pour les victimes.

75. En ce qui concerne Israël, la Commission a examiné avec le plus grand soin les circonstances de chaque cas, en tenant notamment compte des explications de l'État, le cas échéant. Cependant, les informations fournies par Israël sur les objectifs militaires spécifiques des attaques israéliennes sont insuffisantes. La Commission reconnaît que la communication d'informations qui dévoileraient de façon détaillée les objectifs des attaques militaires est un dilemme pour Israël, dans la mesure où il peut s'agir d'informations classifiées pouvant mettre en danger ses sources de renseignements. En tout état de cause, les considérations relatives à la sécurité ne dispensent pas les autorités des obligations qui leur incombent au titre du droit international. Il appartient à Israël de fournir des précisions suffisantes sur ses décisions de ciblage pour qu'une évaluation indépendante de la légalité des attaques lancées par les Forces de défense israéliennes puisse être réalisée et pour aider les victimes dans leur quête de vérité.

76. La Commission note avec préoccupation que l'impunité est généralisée en ce qui concerne toutes les violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme qui auraient été commises par les forces israéliennes, que ce soit dans le cadre des hostilités actives à Gaza ou de meurtres, d'actes de torture ou de mauvais traitements commis en Cisjordanie. Israël doit se démarquer de son dernier bilan déplorable en matière de mise en cause des auteurs de violations, non seulement pour rendre justice aux victimes, mais également pour donner des garanties de non-répétition.

77. Le rôle des hauts fonctionnaires qui ont établi les politiques militaires dans plusieurs zones examinées par la Commission soulève des questions, par exemple au sujet des attaques lancées par les Forces de défense israéliennes contre des bâtiments résidentiels, de l'utilisation de l'artillerie et d'autres armes explosives à large rayon d'action dans des zones densément peuplées, de la destruction de quartiers entiers de Gaza, et du recours régulier des Forces de défense israéliennes à des balles réelles, notamment à des fins de maintien de l'ordre, en Cisjordanie. Dans beaucoup de cas, les soldats suivaient probablement les directives militaires établies, mais celles-ci étaient peut-être elles-mêmes contraires au droit de la guerre.

78. Les enquêtes menées par la Commission soulèvent également la question de savoir pourquoi les autorités israéliennes n'ont pas revu leurs politiques à Gaza et en Cisjordanie, pendant la période considérée. En effet, le fait que les dirigeants politiques et militaires n'aient pas modifié leur façon de procéder, malgré les multiples informations faisant état du nombre colossal de morts et de destructions à Gaza, soulève des questions sur les éventuelles violations du droit international humanitaire qui auraient été commises par ces fonctionnaires et seraient susceptibles de constituer des crimes de guerre. Les mécanismes de responsabilisation en vigueur ne sont peut-être pas appropriés pour remédier à ce problème.

79. En ce qui concerne les groupes armés palestiniens, la Commission est profondément préoccupée par le caractère systématiquement indifférencié de la plupart des projectiles dirigés contre Israël par ces groupes, qui visent également des civils, ce qui constitue une violation du droit international humanitaire et est susceptible de constituer un crime de guerre. La peur croissante des civils israéliens face à l'utilisation de tunnels était patente. La Commission condamne en outre les exécutions extrajudiciaires de « collaborateurs » présumés, qui constituent un crime de guerre.

80. Les autorités palestiniennes ont constamment failli à leur devoir de veiller à ce que les auteurs de violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme soient poursuivis en justice. La Commission craint que les divisions politiques persistantes contribuent notablement à entraver l'accès à la justice des victimes de violations commises par des groupes armés palestiniens. L'absence de mesures permettant d'engager des procédures pénales contre les auteurs présumés de violations remet en question la détermination avec laquelle l'Autorité palestinienne devait demander des comptes aux auteurs de ces actes. Conformément à leurs obligations juridiques, les autorités doivent prendre des mesures urgentes pour remédier à cette impunité persistante.

81. L'adoption de mécanismes complets et efficaces de responsabilisation pour les violations qui auraient été commises par des acteurs israéliens ou palestiniens sera un facteur décisif qui permettra de déterminer si un nouveau cycle d'hostilités et un nouveau pic de violations du droit international seront épargnés aux Palestiniens et aux Israéliens à l'avenir.

B. Recommandations

82. Le non-respect persistant des recommandations – faites par de précédentes commissions d'enquête et des missions d'établissement des faits, des organes conventionnels de l'ONU, des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales et d'autres organismes de l'ONU, en particulier le Secrétaire général et le HCDH – est au cœur de la répétition systématique des violations en Israël et dans le territoire palestinien occupé. Gardant à l'esprit cette multitude de directives, la Commission ne dressera pas une liste exhaustive de recommandations, qui ne feraient que répéter les préoccupations formulées par d'autres organismes. Elle en appelle plutôt à tous les débiteurs d'obligations pour mettre pleinement en œuvre et sans délai toutes les recommandations formulées par les organismes susmentionnés en vue d'éviter à l'avenir une crise comparable à celle de l'été 2014.

83. La Commission engage toutes les parties à respecter pleinement le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, y compris les principes fondamentaux de distinction, de proportionnalité et de précaution, et à mettre rapidement en place des mécanismes de responsabilisation crédibles, efficaces, transparents et indépendants. Le droit de toutes les victimes à un recours utile, y compris celui d'obtenir pleine réparation, doit être garanti sans tarder. Dans ce contexte, les parties devraient coopérer pleinement lors de l'examen préliminaire de la Cour pénale internationale et de toute éventuelle enquête ultérieure.

84. La Commission invite également les Israéliens et les Palestiniens à faire preuve d'initiative politique en s'abstenant de faire des déclarations qui visent à déshumaniser l'autre partie, incitent à la haine et ne servent qu'à perpétuer la

culture de la violence, et à prendre des mesures concrètes pour empêcher de telles déclarations.

85. La Commission en appelle au Gouvernement israélien pour soumettre à une révision approfondie, transparente, objective et crédible, les politiques régissant les opérations militaires et les activités des forces de l'ordre dans le cadre de l'occupation, telle qu'elle est définie par les décideurs politiques et militaires, de façon à garantir leur conformité au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme, plus particulièrement dans les domaines suivants :

- a) Utilisation d'armes explosives à large rayon d'action dans des zones densément peuplées, y compris à proximité d'objets spécialement protégés;
- b) Définition des objectifs militaires;
- c) Tactiques ciblant les bâtiments résidentiels;
- d) Efficacité des mesures de précaution;
- e) Protection des civils, dans le cadre de la mise en œuvre de la « directive Hannibal »;
- f) Garantie d'application du principe de distinction lorsque des quartiers actifs sont déclarés « zones de combat stériles »;
- g) Utilisation de balles réelles lors d'opérations de maintien de l'ordre.

La révision devrait également porter sur les mécanismes visant à suivre en permanence le respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme au cours des opérations militaires et des activités des forces de l'ordre, dans le cadre de l'occupation.

86. La Commission engage en outre le Gouvernement israélien à :

- a) Veiller à ce que les enquêtes soient conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et à ce que les allégations de crimes internationaux, dûment étayées, donnent lieu à des mises en examen, des poursuites et des condamnations, les peines devant être proportionnelles à la gravité de l'infraction, et à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que ces enquêtes ne soient pas limitées aux soldats, mais qu'elles s'appliquent également aux cadres politiques et militaires, notamment au sommet de la hiérarchie, s'il y a lieu;
- b) Mettre en œuvre toutes les recommandations figurant dans le deuxième rapport de la Commission Turkel, en particulier la recommandation n° 2 concernant l'adoption de dispositions engageant directement la responsabilité pénale des commandants militaires et des supérieurs hiérarchiques civils pour les infractions commises par leurs subordonnés, conformément à la doctrine de la responsabilité des supérieurs hiérarchiques;
- c) Accorder l'accès à Israël et au territoire palestinien occupé aux organismes internationaux des droits de l'homme et aux ONG qui mènent des enquêtes sur les violations présumées du droit international par tous les débiteurs d'obligations ainsi qu'à tous les mécanismes créés par le Conseil des droits de l'homme pour donner suite au présent rapport, et à coopérer avec ces organismes;
- d) Régler les problèmes structurels qui alimentent le conflit et ont des incidences négatives sur un large éventail de droits de l'homme, y compris le droit à l'autodétermination; en particulier, lever, immédiatement et sans condition, le

blocus de Gaza; mettre un terme à toute activité de colonisation, notamment au transfert de la propre population d'Israël vers le territoire occupé; et suivre l'avis consultatif rendu le 9 juillet 2004 par la Cour internationale de Justice concernant les conséquences juridiques de la construction d'un mur sur le territoire palestinien occupé;

e) Adhérer au Statut de Rome.

87. La Commission engage l'État de Palestine à :

a) Veiller à ce que les enquêtes menées sur les violations, dûment étayées, du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, y compris sur les crimes internationaux, commises par l'Autorité palestinienne, les autorités de Gaza et des groupes armés palestiniens soient conformes aux normes internationales des droits de l'homme et que les auteurs soient pleinement tenus de répondre de leurs actes, notamment dans le cadre de procédures pénales;

b) Accélérer les efforts pour traduire les déclarations relatives à l'unité palestinienne en mesures concrètes sur le terrain qui permettraient au Gouvernement de consensus national de garantir la protection des droits de l'homme et d'établir les responsabilités pour rendre justice aux victimes.

88. La Commission engage les autorités de Gaza et les groupes armés palestiniens à :

a) Respecter les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution, notamment en mettant fin à toute attaque contre la population et les biens civils israéliens, et en mettant un terme aux tirs de roquettes et à toute autre action susceptible de semer la terreur au sein de la population civile en Israël;

b) Prendre des mesures pour prévenir les exécutions extrajudiciaires et lutter contre la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants; coopérer dans le cadre des enquêtes nationales visant à traduire en justice les auteurs de violations du droit international; et combattre la stigmatisation dont sont victimes les familles de collaborateurs présumés.

89. La Commission engage la communauté internationale à :

a) Promouvoir le respect des obligations relatives aux droits de l'homme, et respecter et faire respecter le droit international humanitaire sur le territoire palestinien occupé et en Israël, conformément à l'article premier commun aux Conventions de Genève;

b) User de son influence pour prévenir les violations et y mettre fin, et s'abstenir d'encourager d'autres parties à commettre des violations;

c) Accélérer et intensifier ses efforts pour définir des normes juridiques et politiques qui limiteraient le recours à des armes explosives à large rayon d'action dans les agglomérations, en vue de renforcer la protection des civils pendant les hostilités;

d) Appuyer activement les travaux de la Cour pénale internationale concernant le territoire palestinien occupé; exercer la compétence universelle pour juger les crimes internationaux dans les tribunaux nationaux; et accéder aux demandes d'extradition des personnes suspectées de tels crimes vers des pays où elles pourront bénéficier d'un procès équitable.

90. La Commission recommande au Conseil des droits de l'homme d'envisager d'examiner de façon approfondie la mise en œuvre de nombreuses recommandations faites aux parties par ses propres mécanismes, en particulier par les commissions d'enquête et les missions d'établissement des faits concernées, et d'étudier les mécanismes qui pourraient en garantir l'application.

Annexes

[Anglais seulement]

I. Correspondence


NATIONS UNIES
DROITS DE L'HOMME
HAUT-COMMISSARIAT

PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND
www.ohchr.org • TEL: +41 22 917 9000 • FAX: +41 22 917 9008 • E-MAIL: registry@ohchr.org

REFERENCE:

12 September 2014

Excellency,

Following our appointment as Commissioners for the Commission of Inquiry to investigate purported violations of international law in the Occupied Palestinian Territory, particularly in the Gaza Strip of the Human Rights Council, we will be making a courtesy visit to Geneva from 16 to 18 September 2014.

We would like meet with your Excellency to discuss our mandate and our future cooperation. Our assistant in Geneva, Ms. Veronica Delgado Turner (vdelgado@ohchr.org) will be in contact with your secretary in order to arrange a meeting.

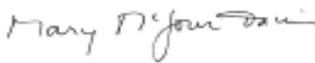
We look forward to engaging with your Government in the context of the fulfilment of our mandate.

Yours sincerely,

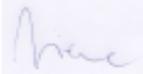
William Schabas

Mary McGowan Davis





Doudou Diène



H.E. Mr. Eviatar Manor
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary
Permanent Representative of Israel to the United Nations
and other international organizations in Geneva
Avenue de la Paix 1-3, 1202 Geneva



NATIONS UNIES

UNITED NATIONS

UNITED NATIONS INDEPENDENT COMMISSION OF INQUIRY ON THE 2014 GAZA CONFLICT
PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND

TEL: +41 22 917 9000 • FAX: +41 22 917 9008 • E-MAIL: coigaza@ohchr.org

REFERENCE: COI-Gaza/WS/EM/vdt

16 October 2014

Excellency,

I am writing in my capacity as Chair of the United Nations Independent Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict. Mary McGowan Davis, Doudou Diene being the two other Commissioners. We were appointed by the President of the Human Rights Council, His Excellency Ambassador Baudelaire Ndong Ella, in August 2014.

The three Commissioners request your Government to provide them, as well as the staff members of its Secretariat, access to Israel. In order to implement our mandate, we need to visit Israel and to have access via Israel to the Gaza strip and the West Bank. In accordance with its mandate, the Commission is investigating alleged violations attributable to all parties to the conflict in these three areas. The cooperation of the Government of Israel will permit us to meet with victims and to visit locations where violations took place in all of these areas.

Given the short duration of our mandate and the request by the Human Rights Council that we report in March 2015, we wish to travel to the region for several weeks during November and December. Specifically, we would request your cooperation in travelling to Israel and visiting its territory in order to investigate rocket attacks emanating from Gaza as well as to meet with civilian and military officials in the Government of Israel able to provide us with information about these attacks as well as about activities of the Government of Israel in the Gaza strip and the West Bank that are relevant to the conflict. In addition, we seek your assistance in facilitating access so as to conduct our work in the Gaza strip and the West Bank.

I also take this opportunity to reiterate our request for a meeting with Your Excellency in order to further discuss the work of the Commission. We will be in Geneva next week should a meeting with you be possible and convenient.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

William Schabas
Chair

Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict

His Excellency
Mr. Eviatar Manor
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary
Permanent Representative of Israel to the United Nations
and other International Organizations at Geneva
Avenue de la Paix 1-3, 1202 Geneva
E-mail: mission-israel@geneva.mfa.gov.il



NATIONS UNIES

UNITED NATIONS

UNITED NATIONS INDEPENDENT COMMISSION OF INQUIRY ON THE 2014 GAZA CONFLICT
PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND
www.ohchr.org

• TEL: +41 22 917 9000 • FAX: +41 22 917 9008 • E-MAIL: coigaza@ohchr.org

REFERENCE: COI-Gaza/WS/KL/vit

24 November 2014

Excellency,

I refer to the letter dated 16 October 2014 with regard to the United Nations Independent Commission of Inquiry on the 2014 Gaza conflict.

The Commission would like to reiterate the request for cooperation in implementing its mandate, including by providing access to Israel and facilitating access to the West Bank, including East Jerusalem and the Gaza Strip to enable the Commission to meet with victims of alleged violations and relevant authorities, including military officials. We would also respectfully request access to all documentation relevant to our inquiry.

The Commission reiterates its firm conviction that in order to examine all incidents relevant to its mandate and investigate alleged violations committed by all parties, including rocket attacks that emanated from Gaza and its impact on Israeli citizens, it is crucial that the Commission visit all affected areas.

The Commission intends to conduct field visits in the coming two months. The delegation will be composed by the three Commissioners, accompanied by staff of the Secretariat.

The Commission will be in Geneva on 26 and 27 November 2014, and would like to take this opportunity to reiterate our request for a meeting with Your Excellency in order to further discuss the work of the Commission.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

William Schabas
Chair
United Nations Independent Commission of Inquiry
on the 2014 Gaza Conflict

His Excellency
Mr. Eviatar Manor
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary
Permanent Representative of Israel to the United Nations
and other International Organizations at Geneva
Avenue de la Paix 1-3, 1202 Geneva
E-mail: mission-israel@geneva.mfa.gov.il



NATIONS UNIES

UNITED NATIONS

UNITED NATIONS INDEPENDENT COMMISSION OF INQUIRY ON THE 2014 GAZA CONFLICT
PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND

• TEL: +41 22 917 9000 • FAX: +41 22 917 9008 • E-MAIL: coigaza@ohchr.org

REFERENCE: COI-Gaza/WS/KL/vdt

7 January 2015

Excellency,

I refer to our previous correspondence with regard to the United Nations Independent Commission of Inquiry on the 2014 Gaza conflict. The Commission would like to once again reiterate the request for cooperation in implementing its mandate, including by providing access to Israel and facilitating access to the West Bank, including East Jerusalem and the Gaza Strip to enable the Commission to meet with victims of alleged violations and relevant authorities.

The Commission wishes to make it clear that it interprets this mandate to include investigations of the activities of Palestinian armed groups in Gaza, including attacks on Israel. The Commission reiterates its firm conviction that in order to examine all incidents relevant to its mandate including assessing the impact of rocket and mortar attacks on Israeli citizens, it is crucial that the Commission visit all affected areas.

The Commission will be in Geneva from 12 to 16 January 2015, and would like to take this opportunity to reiterate our request for a meeting with Your Excellency in order to further discuss the work of the Commission.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

William Schabas
Chair

Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict

His Excellency
Mr. Eviatar Manor
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary
Permanent Representative of Israel to the United Nations
and other International Organizations at Geneva
Avenue de la Paix 1-3, 1202 Geneva
E-mail: mission-israel@geneva.mfa.gov.il



NATIONS UNIES

UNITED NATIONS

UNITED NATIONS INDEPENDENT COMMISSION OF INQUIRY ON THE 2014 GAZA CONFLICT
PALAIS DES NATIONS • 1211 GENEVA 10, SWITZERLAND

• TEL: +41 22 917 9000 • FAX: +41 22 917 9008 • E-MAIL: coigaza@ohchr.org

REFERENCE: COI-Gaza/WS/KL/vdt

24 November 2014

Excellency,

I refer to our meeting of 17 September 2014 regarding the work of the United Nations Independent Commission of Inquiry on the 2014 Gaza Conflict and the possibility of us seeking the assistance of the Government of Egypt to facilitate the Commission's access to Gaza if access was not possible through Israel.

As we have not yet received a response to several requests to the Israeli authorities, we would like to express our desire to travel to Gaza through the Rafah crossing. The cooperation of the Government of Egypt will permit us to meet with victims and to visit locations where incidents that are relevant to the conflict may have taken place.

The Commission very much appreciates receiving the valuable support of the Government of Egypt in facilitating the delegation's travel to Gaza through the Rafah crossing. We have started conducting interviews with victims and witnesses and we intend to carry out field investigations in Gaza in January. The cooperation of your Excellency's Government will permit us to meet with victims and to visit locations where incidents that are relevant to the conflict may have taken place.

The Commission intends to travel to Gaza for 10 to 15 days during the period of 9 to 25 January 2015. The delegation will be composed of the three Commissioners and will be accompanied by six to eight staff of the Secretariat. A detailed list of the members of the delegation will be sent to you ahead of the mission to allow sufficient time to complete the visa requirements and make any other necessary arrangements.

Please accept, Excellency, the assurances of my highest consideration.

William Schabas
Chair

United Nations Independent Commission of Inquiry
on the 2014 Gaza Conflict

His Excellency
Mr. Amr Ramadan
Ambassador
Permanent Representative of Egypt to the United Nations
and other International Organizations at Geneva
Avenue Blanc 49
1202 Geneva
E-mail: mission.egypt@ties.itu.int

II. Stakeholders consulted by the commission of inquiry*

Diplomatic missions

Permanent Mission of the Republic of Cyprus to the United Nations Office at Geneva and other international organizations in Switzerland

Permanent Mission of the Arab Republic of Egypt to the United Nations Office and other international organizations in Geneva

Permanent Mission of France to the United Nations Office and other international organizations in Geneva

Permanent Mission of the Federal Republic of Germany to the United Nations Office and other international organizations in Geneva

Permanent Mission of Ireland to the United Nations Office and other international organizations in Geneva

Permanent Mission of the Hashemite Kingdom of Jordan to the United Nations Office and other international organizations in Geneva

Permanent Mission of the State of Qatar to the United Nations Office and other international organizations in Geneva

Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations and other international organizations in Geneva

Permanent Mission of the Republic of Rwanda to the United Nations Office and other international organizations in Geneva

Permanent Mission of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations Office and other international organizations in Geneva

Permanent Observer Mission of the State of Palestine to the United Nations Office and other international organizations in Geneva

Permanent Delegation of the European Union to the United Nations Office and other international organizations in Geneva

Domestic authorities

State of Palestine

Ministry of Agriculture

Ministry of Health

Ministry of the Interior

Office of the Prosecutor

Central Bureau of Statistics

Jerusalem Governorate

* In the light of the commission's confidentiality policy, it should be noted that inclusion in this list was done on the basis of explicit authorization by the relevant party. Therefore, the list is not exhaustive and includes only those persons and organizations that authorized the commission to be mentioned in the report.

Palestinian Liberation Organization

Higher National Commission for Prisoners and Detainees Affairs
Negotiations Support Unit

Authorities in Gaza

Other official meetings

Ministry of Foreign Affairs of the Hashemite Kingdom of Jordan

United Nations and international organizations

Human Rights Council, President

Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context

Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

United Nations Children's Fund

United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women

United Nations Headquarters Board of Inquiry into certain incidents that occurred in the Gaza Strip between 8 July 2014 and 26 August 2014

United Nations High Commissioner for Human Rights

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Occupied Palestinian Territory

United Nations Institute for Training and Research Operational Satellite Applications Programme

United Nations Relief and Works

Non-governmental organizations

Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel

Al-Haq

Addameer Prisoner Support and Human Rights Association

Al Mezan Center for Human Rights

Amnesty International

Badil – Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights

Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem

Defence for Children International Palestine

Diakonia

Euromid Observer for Human Rights

Human Rights Watch

International Association of Jewish Lawyers and Jurists

International Federation for Human Rights
Palestinian Centre for Human Rights
Palestinian Medical Relief Society
Physicians for Human Rights – Israel
Public Committee Against Torture in Israel
Other Voices from the South
Women’s Affairs Center of Palestine
Women’s Affairs Technical Committee of Palestine
Women’s Centre for Legal Aid and Counselling
UN Watch

Experts

Doctor Mads Gilbert
Colonel (ret.) Richard Kemp
Daniel Reisner
Professor Marco Sassoli

III. Submissions to the commission of inquiry*

United Nations agencies, offices and special procedures mandate holders

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights

United Nations Children's Fund

United Nations Development Programme

United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women

United Nations Institute for Training and Research Operational Satellite Applications Programme

United Nations Mine Action Service

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees

World Health Organization

Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context

Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences

Non-governmental organizations

Adalah – The Legal Center for Arab Minority Rights in Israel

Addameer – Prisoner Support and Human Rights Association

Al Dameer Association for Human Rights

Al-Haq

Alkarama Foundation

Al Mezan Center for Human Rights

American Association of Jurists

Amnesty International

Arab Lawyers Union

Artificial Limbs and Polio Center in Gaza

Badil-Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights

Bara'm El-Funoun Palestinian Dance Troupe

Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem

Defence for Children International – Palestine and Israel Section

Euromid Observer for Human Rights

Forensic Architecture

HaMoked – Center for the Defence of the Individual

* In the light of the commission's confidentiality policy, it should be noted that inclusion in this list was done on the basis of explicit authorization by the relevant party. Therefore, the list is not exhaustive and includes only those persons and organizations that authorized the commission to mention their submissions in the report.

High Level International Military Group
Hemaya Centre for Human Rights
International Association of Democratic Lawyers
International Association of Jewish Lawyers and Jurists
International Federation for Human Rights
International Network on Explosive Weapons
Jerusalem Center for Genocide Prevention and Hebrew University Hadassah Genocide Prevention Program
Jerusalem Center for Public Affairs
Kvinna till Kvinna Foundation
Lawyers for Palestinian Human Rights
Mada – Palestinian Center for Development and Media Freedoms
National Lawyers Guild, Palestine Subcommittee
NGO Monitor
Palestinian Centre for Human Rights
Palestinian Medical Relief Society
Palestinian Working Women Society for Development
Physicians for Human Rights Israel
Public Committee against Torture in Israel
Rural Women’s Development Society
Society of St. Yves, Catholic Center for Human Rights
The Lawfare Project
Women’s Centre for Legal Aid and Counselling
UK Lawyers for Israel

Individual submissions**

Charles Abelsohn
Professor Amichai Cohen
Denis Mac Eoin
Doctor Mads Gilbert
Jonathan Tate Harris
Eado Hecht
Colonel (ret.) Richard Kemp
Trevor S. Norwitz
Maurice Ostroff

** The list does not include the large number of e-mails and letters received recounting individual experiences.