



"Protestation contre les expulsions de migrants, Tel Aviv, Israel,  
28 février 2013."  
par ACTIVE STILLIS

ISRAËL

# PRESENTATION

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

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

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

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

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

## Introduction

Ce chapitre examine le cadre juridique qui régit la liberté de réunion en Israël. La naissance de l'État indépendant d'Israël a été consacrée le 14 mai 1948, dans le sillage d'une série d'événements politiques qui ont donné lieu à la recommandation de l'Assemblée générale des Nations unies (ONU) relative au partage de la Palestine historique dans le cadre de la résolution 181 de 1947, également connue sous le nom de Plan de partage de l'ONU de 1947.

En juin 1967, Israël prend le contrôle de la Cisjordanie, dont Jérusalem-Est, et de la Bande de Gaza.<sup>1</sup> En séparant Jérusalem-Est du reste du territoire palestinien occupé, Israël s'est illégalement annexé cette partie de la ville et a depuis confirmé la nature permanente de cette annexion, ne reconnaissant dès lors pas ce territoire comme étant occupé<sup>2</sup>.

De la même manière, Israël a occupé le plateau du Golan syrien en 1967 et a officiellement annexé ce territoire en 1981 avec l'approbation de la Knesset israélienne (parlement), malgré la résolution 497 du Conseil de sécurité de l'ONU déclarant l'annexion du plateau du Golan syrien par Israël nulle et non avenue, ainsi que contraire au droit international.<sup>3</sup> La Knesset a élargi l'administration et le droit civil israélien aux résidents du plateau du Golan syrien, remplaçant ainsi l'autorité militaire qui gouvernait la région depuis 1967.

Selon les derniers chiffres du bureau central israélien de statistiques, les citoyens palestiniens d'Israël représentent 20 pour cent de la population totale qui s'élève à 7,6 millions d'habitants.<sup>4</sup> Leur statut, conformément aux instruments internationaux des droits de l'Homme ratifiés par Israël, est celui d'une minorité nationale, ethnique, linguistique et religieuse. La minorité palestinienne n'est toutefois pas considérée comme une minorité nationale dans le droit israélien. Les inégalités entre les citoyens palestiniens et juifs d'Israël se retrouvent dans toutes les sphères de la vie publique et survivent au temps. La discrimination directe et indirecte contre les citoyens palestiniens d'Israël est enracinée dans les pratiques gouvernementales et le système juridique israéliens<sup>5</sup>.

Cependant, lors de l'opération « Plomb durci » contre Gaza en 2009, un changement s'est opéré, dans la mesure où Israël a commencé à cibler des militants et des défenseurs des droits de l'Homme juifs qui avaient rejoint des militants des droits de l'Homme palestiniens contestant cette opération.<sup>6</sup> La Knesset a également présenté des initiatives législatives visant à limiter

1 Voir le chapitre portant sur la Palestine.

2 Le statut de Jérusalem-Est est clair dans le droit international. Tout comme la Bande de Gaza et le reste de la Cisjordanie, Jérusalem-Est est occupée par Israël de force et demeure un territoire occupé. Ce fait est incontestable sur le plan juridique et a été universellement confirmé à plusieurs reprises par les Nations unies, les Hautes Parties contractantes aux Conventions de Genève, la Cour internationale de justice et le Comité international de la Croix-Rouge.

3 Résolution 497 du Conseil de sécurité de l'ONU (17 décembre 1981) Doc. ONU. S/RES/497.

4 Bureau central israélien de statistiques, *Statistical Abstract of Israel 2011* (2011) 86, dernière consultation le 6 avril 2013.

5 Voir pour un aperçu des politiques et pratiques discriminatoires contre les citoyens palestiniens d'Israël, Adalah, *The Inequality Report: the Palestinian Arab Minority in Israel* (mars 2011).

6 Voir le rapport d'Adalah, *Prohibited Protest*, 2009.

la liberté de réunion et d'expression des organisations de la société civile, en ciblant des organisations juives qui dénonçaient l'occupation du territoire palestinien occupé (ci-après « TPO ») ou travaillaient dans un esprit de solidarité avec les Palestiniens et les citoyens arabes d'Israël. C'est notamment le cas de la « loi anti-boycott »<sup>7</sup>, une loi qualifiant les organisations de défense des droits de l'Homme d'organisations « politiques », et dont le but était de limiter leur accès aux financements étrangers<sup>8</sup>.

Le droit à la liberté de réunion est reconnu et explicité en Israël et a été confirmé par la Cour suprême qui a également détaillé l'équilibre qui devait être maintenu entre les intérêts et les droits conflictuels. Des directives et d'autres lois ont clarifié bon nombre des aspects pratiques découlant de jugements exemplaires. Néanmoins, l'exercice de ce droit a souvent été limité et continue de s'appliquer de manière discriminatoire pour les citoyens palestiniens d'Israël qui, dans la pratique, ne jouissent pas de la liberté de réunion sur un pied d'égalité avec les Israéliens juifs.

Cette section ne porte que sur le cadre juridique appliqué au sein des frontières israéliennes définies en 1967, tandis que les réglementations israéliennes de la liberté de réunion sur le TPO seront abordées dans le chapitre consacré à la **Palestine**. À ce sujet, veuillez noter que sur le TPO, un ensemble de lois civiles s'appliquent aux citoyens israéliens résidant dans les colonies situées au-delà de la Ligne verte, tandis que des ordonnances militaires s'appliquent aux citoyens palestiniens.

## 1. Cadre législatif général

### *Engagements internationaux*

Israël a ratifié toutes les grandes conventions internationales des droits de l'Homme liées à la liberté de réunion, y compris le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « PIDCP »), dont l'article 21 sert de référence en matière de protection de la liberté de réunion<sup>9</sup>.

Conformément à l'article 4 du PIDCP, le droit à la liberté de réunion n'est pas un droit absolu et, dans certaines circonstances, un État peut être autorisé à y déroger ou être temporairement exempté de respecter certaines de ses obligations internationales en matière de respect des droits de l'Homme en situation d'état d'urgence. Israël s'est déclaré en état d'urgence le

<sup>7</sup> Voir REMDH, *La loi anti-boycott constitue une violation des droits de l'Homme et porte atteinte à la démocratie en Israël – l'UE doit sans équivoque condamner cette loi*, 15 juillet 2011.

<sup>8</sup> Voir REMDH, *Open Letter to the Israeli Knesset*, 16 novembre 2011

<sup>9</sup> Par «réunion», on entend tout rassemblement intentionnel et temporaire dans un espace privé ou public à des fins spécifiques. Ce terme englobe donc les manifestations, les réunions en local clos, les grèves, les défilés, les rassemblements ou même les sit-in. Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, *Rapport du rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, Maina Kiai*, (21 mai 2002), 20e session du Conseil des droits de l'Homme, Doc. ONU A/HRC/20/27, résumé, paragraphe 24.



19 mai 1948<sup>10</sup>, quatre jours après sa création. L'état d'urgence est renouvelé chaque année par la Knesset depuis 1997<sup>11</sup>.

En renouvelant l'état d'urgence, Israël tente de contourner ses obligations internationales en se réfugiant derrière l'argument de la « sécurité nationale ». Lors de l'examen du rapport périodique d'Israël en 2003, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies (ci-après « CDH ONU ») a fait part de ses préoccupations quant à « la nature et l'ampleur » des mesures d'urgence contraires aux obligations de l'État dans le cadre du PIDCP. Le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU a affirmé que les dérogations appliquées allaient au-delà des limitations permises du droit à la liberté de réunion.<sup>12</sup>

### ***Législation nationale israélienne***

En l'absence d'une constitution formelle, les droits et obligations juridiques sont énumérés dans plusieurs lois. Un ensemble de lois fondamentales, censées intégrer la future constitution israélienne, décrivent les principales institutions de l'État et les droits fondamentaux des citoyens. Ces lois fondamentales sont considérées comme supérieures aux lois ordinaires et jouissent d'un statut constitutionnel. Parmi celles-ci, les plus importantes sont la loi fondamentale sur la dignité humaine et la liberté (1992)<sup>13</sup> et la loi fondamentale sur la liberté de choisir sa profession (1994).<sup>14</sup> La Haute Cour israélienne considère ces deux lois comme une révolution constitutionnelle et les a qualifiées de « mini-charte des droits israéliens ». Toutefois, le droit à la liberté de réunion, ainsi qu'une disposition générale en faveur de l'égalité et de la non-discrimination, ne se retrouvent pas dans les lois fondamentales<sup>15</sup>.

10 Conformément à la loi fondamentale sur le gouvernement (2001), la Knesset peut déclarer l'état d'urgence pour une période pouvant durer jusqu'à un an. Loi fondamentale sur le gouvernement, adoptée par la Knesset le 12 Adar 5761 (7 mars 2001) et publiée dans le Sefer Ha-Chukkim N° 1780, p. 158 ; le projet de loi et une note explicative ont été publiés dans le Hatza'ot Chok N° 2756 de 5758, p. 72.

11 Voir *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, observations finales du Comité des droits de l'Homme : troisième rapport périodique des États parties en 2007 : Israël* (21 novembre 2008) Doc. ONU CCPR/C/ISR/3, paragraphe 157.

12 *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : observations finales du Comité des droits de l'Homme, 78e session, Doc. ONU CCPR/CO/78/ISR, 21 août 2003, paragraphe 12 (voir également Comité des droits de l'Homme, 99e session, Doc. ONU CCPR/C/ISR/CO/3, 3 septembre 2010, paragraphe 7.*

13 Loi fondamentale sur la dignité humaine et la liberté (1992) visant à protéger les droits de l'Homme en Israël. Elle a été adoptée par la Knesset le 12 Adar Bet 5752 (17 mars 1992) et amendée le 21 Adar 5754 (9 mars 1994). Loi amendée publiée dans le Sefer Ha-Chukkim N° 1454 du 27 Adar (10 mars 1994), p. 90 ; le projet de loi et une note explicative ont été publiés dans le Hatza'ot Chok N° 2250 de 5754, p. 289.

14 Loi fondamentale sur la liberté de choisir sa profession (1994) : garantit à chaque citoyen ou résident israélien le « droit de choisir son métier, sa profession ou son secteur d'activité ». Elle a été adoptée par la Knesset le 22 Shevat 5718 (12 février 1958) et publiée dans le Sefer Ha-Chukkim N° 244 du 30 Shevat 5718 (20 février 1958), p. 69 ; le projet de loi a été publié dans le Hatza'ot Chok N° 180 de 5714, p. 18.

15 *Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue* (juin 2012), 20e session du Conseil des droits de l'Homme, paragraphe 15.

Malgré l'absence de protections constitutionnelles, le droit à la liberté de réunion a été reconnu et dûment consacré par les instances judiciaires en tant que droit fondamental que l'État se doit de garantir pour tous les habitants d'Israël<sup>16</sup>.

L'affaire la plus significative, qui a constitué un tournant dans l'exercice du droit à la liberté de réunion, est le procès *Saar vs Ministère de l'intérieur et police* (1979)<sup>17</sup>, lors duquel le juge Barak, ancien président de la Cour suprême, a confirmé que la liberté de réunion était un droit fondamental reconnu par le droit israélien. À la suite de cette affaire et de nombreuses autres clarifications apportées par la Cour suprême quant au droit à la liberté de réunion<sup>18</sup>, le gouvernement a émis une série de directives juridiquement contraignantes dont l'objet était de définir son cadre juridique. Il s'agit notamment des *directives sur la liberté de manifestation*<sup>19</sup>, qui ont réaffirmé la reconnaissance par l'État du droit fondamental de manifester et clarifié la nature et l'éventail des forces de police pouvant être déployées en de telles circonstances<sup>20</sup>.

La Cour suprême a également déclaré : « *La liberté d'expression et de manifestation vise non seulement à protéger ceux qui véhiculent des opinions populaires acceptées, mais également des opinions pouvant provoquer ou déranger, et c'est dans ces circonstances particulières que la liberté d'expression est réellement mise à l'épreuve.* »<sup>21</sup> Bien que la Cour suprême ait insisté sur l'importance toute particulière de garantir ce droit pour les minorités, les restrictions à l'exercice du droit à la liberté de réunion dans la pratique affectent gravement les minorités, dont les citoyens palestiniens d'Israël, les résidents de Jérusalem-Est et du plateau du Golan syrien.

## 2. Procédures

L'ordonnance de la police (1971) et le Code pénal (1977) contiennent les exigences de base que doivent respecter les organisateurs d'une manifestation et réglementent les forces

16 Précision ajoutée. Voir HCJ 8988/06, *Yehuda Meshi Zahav vs Ilan Franko*, CO District de Jérusalem (non publié, 27 décembre 2006) ; HCJ 2557/05, *Mateh Haruv et al. vs Police israélienne et al* (non publié, 12 décembre 2006) ; HCJ 6658/93, *Kalavie vs CO Jérusalem Station*, PD 48 (4) 793, 796 (1994) ; HCJ 2481/93, *Dayan vs CO District de Jérusalem*, PD 48 (2) 456, 468 (1994) ; HCJ 372/84, *Klopfer-Naveh vs Ministère de l'enseignement et de la culture*, PD (3) 233, 238 (1984) ; HCJ 153/83, *Levy vs CO District Sud, Police israélienne*, PD 38(2) 393, 401-402 (1984). Source originale : Adalah, « *Prohibited Protest: Law Enforcement Authorities Restrict the Freedom of Expression of Protestors against the Military Offensive in Gaza* » (septembre 2009) 8 fn. 3.

17 *Saar vs Ministère de l'intérieur et la police* (1979) 34 P.D. II 169.

18 Voir aussi la décision HCJ 153/83 rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Levy vs Commandant du District Sud de la police israélienne* et HCJ 4661/06 *The Temple Mount Faithful vs Commandant de la police de Jérusalem* Voir aussi D. Sharfman, *Living Without a Constitution: Civil Rights in Israel* (M E Sharpe Inc, Armonk, New York, 1993) 131-133.

19 Publiées le 1er avril 1983.

20 Voir aussi D. Sharfman, *Living Without a Constitution: Civil Rights in Israel* (M E Sharpe Inc, Armonk, New York, 1993) 127-136.

21 B'Tselem, *Demonstrations: Israeli Law* (septembre 2011).

pouvant être déployées par les autorités lors de tels événements. Ces instruments précisent qu'aucune déclaration ou permission n'est requise pour les manifestations n'impliquant pas de discours ou de marche, peu importe le nombre de participants. Il convient toutefois de noter que les manifestations organisées aux abords de la Knesset doivent toujours être autorisées au préalable.

Un permis, délivré par la police israélienne, n'est requis que si les trois conditions suivantes sont réunies :

1. lorsque la manifestation attirera probablement plus de 50 personnes ;
2. lorsqu'il s'agit d'une manifestation organisée en plein air ;
3. lorsqu'une marche et/ou des discours politiques sont prévus.

Les organisateurs des manifestations doivent soumettre une demande de permis cinq jours avant la manifestation auprès du commandant de police du district.

### 3. Restrictions

Les restrictions à la liberté de réunion ne peuvent s'appliquer que dans des circonstances exceptionnelles et en dernier ressort. Comme l'a expliqué le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association (rapporteur spécial de l'ONU sur le DRPA) dans son premier rapport, « *seules certaines restrictions peuvent être imposées, ce qui signifie clairement que la liberté doit être considérée comme la règle et sa restriction comme l'exception* »<sup>22</sup>. Il est donc nécessaire d'envisager toutes les autres mesures possibles pouvant permettre de maintenir l'ordre public et d'assurer la sécurité, avant d'imposer des restrictions à la liberté de réunion ou de manifestation.

La police peut refuser d'autoriser une manifestation ou une protestation pour des raisons liées au « maintien de l'ordre public » et d'autres restrictions peuvent être imposées concernant l'heure, l'endroit et la forme que prendra une manifestation.<sup>23</sup> La Cour suprême a déclaré que le critère à suivre pour déterminer la nécessité d'imposer des restrictions au droit à la liberté de réunion était celui de la « quasi-certitude » d'une perturbation de l'ordre public.<sup>24</sup> Ainsi, la seule présomption qu'une manifestation pourrait donner lieu à une émeute ou à une perturbation

22 Rapport du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association, Conseil des droits de l'Homme, 20<sup>e</sup> session, A/HRC/20/27 (2012) paragraphe 16 ; voir également *OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2010, Varsovie, 2<sup>e</sup> édition.

23 Par exemple, la Cour suprême estime que la limitation de la durée de la manifestation ou le changement du lieu de celle-ci constituent des mesures proportionnées. HCJ 5277/07, *Baruch Marzel vs Chef de la police de Jérusalem*, Ilan Franko; HCJ 5380/07 *Association Kochav Ehad vs Chef de la police de Jérusalem*, Ilan Franko. Voir *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : troisième rapport périodique des États parties en 2007 : Israël* (21 novembre 2008) Doc. ONU CCPR/C/ISR/3, paragraphe 407-412.

24 HCJ 73/53, *Kol Ha'Am vs Ministère de l'intérieur*, PD 7(1) 871 (1953); HCJ 4712/96, *Meretz Faction vs CO District de Jérusalem*, ILR 50 (2) 822, 827-828 (1996); HCJ 153/83, *Levy vs CO District Sud, police israélienne*, PD 38(2) 393, 401 (1984). Source originale : Adalah, *Prohibited Protest: Law Enforcement Authorities Restrict the Freedom of Expression of Protestors against the Military Offensive in Gaza* (septembre 2009) 8 fn. 5.

de l'ordre n'est pas suffisante pour limiter la liberté de réunion. Les raisons invoquées doivent être étayées par des éléments convaincants, tels que des informations relatives à l'intention des manifestants de troubler l'ordre public ou d'inciter à la violence.<sup>25</sup> Les directives stipulent également que la police ne peut pas refuser d'autoriser une manifestation en raison de demandes non justifiées liées aux ressources insuffisantes de la police, en raison des perturbations que pourrait causer la manifestation en ville ou en raison d'un désaccord avec l'idéologie des manifestants ou avec les opinions qui pourraient être exprimées. La police a le devoir de protéger le droit de la population à manifester et la permission de la police ne devrait pas être considérée comme une faveur, mais bien comme l'exercice du droit à la liberté de réunion, indépendamment du message véhiculé ou des ressources de la police qui pourraient devoir être mobilisées.

#### 4. Protection

Le droit de réunion n'est pas subordonné au sujet ou à l'objet de la manifestation et la police doit permettre à chacun de manifester, indépendamment de la cause défendue.<sup>26</sup> Afin de s'assurer que la police n'abuse pas de son pouvoir à cet égard, la loi prévoit une procédure de recours devant la Cour suprême dans le cas où la police refuserait de délivrer une autorisation. Cette disposition requiert toutefois que la police ait rendu sa décision avant la tenue d'un événement, ce qui s'avère problématique dans la pratique<sup>27</sup>.

La loi prévoit en outre la protection des participants à une manifestation. Récemment, deux pratiques de la police allant à l'encontre de la liberté de réunion ont attiré l'attention des organisations de défense des droits de l'Homme et ont fait l'objet d'une procédure devant les tribunaux. Premièrement, lors des actions de maintien de l'ordre public, les règlements de police requièrent que les officiers portent un badge mentionnant leur nom, que leur visage soit visible et qu'ils présentent une pièce d'identité avec photo à tout citoyen le leur demandant.<sup>28</sup> Deuxièmement, de nombreux manifestants arrêtés par la police ont dû, pour pouvoir être remis en liberté, accepter diverses restrictions, dont l'obligation de se tenir éloigné du lieu des manifestations ou la promesse de ne pas participer aux futurs rassemblements. Plusieurs tribunaux se sont prononcés contre cette politique de subordination de la remise en liberté

25 Adalah, *Prohibited Protest: Law Enforcement Authorities Restrict the Freedom of Expression of Protestors against the Military Offensive in Gaza* (septembre 2009) 8 fn.

26 PP 14677-02-11 *État d'Israël vs Beninga*, décision rendue le 16 février 2011. Source originale : Association for Civil Rights in Israel (ACRI) *Situation Report: the State of Human Rights in Israel and the OPT 2011* (décembre 2011) 42.

27 À cet égard, le rapporteur spécial de l'ONU sur le DRPA estime que « les organisateurs devraient pouvoir faire usage d'une procédure de recours accéléré pour obtenir une décision judiciaire d'un tribunal indépendant et impartial avant la date signalée du rassemblement » (Second rapport, Conseil des droits de l'Homme, 23e session, A/HRC/23/39, para. 64).

28 ACRI, *Rights of Demonstrators* (juillet 2011) 5; ACRI *Situation Report: the State of Human Rights in Israel and the OPT 2011* (décembre 2011) 42-43.





à des garanties fournies par les manifestants, dans la mesure où il s'agit d'une violation manifeste du droit individuel à la liberté de réunion<sup>29</sup>.

### ***Le recours à la force***

Conformément à l'article 153 du Code pénal, la police a le droit de disperser un rassemblement « *après avoir signalé [sa] présence en sonnant le clairon, en donnant un coup de sifflet, par d'autres moyens similaires ou en tirant une fusée éclairante Verex* ». L'ordre de dispersion peut être donné par un officier gradé de la police, uniquement dans le cas où :

1. une autorisation n'a pas été délivrée ;
2. les conditions définies par les forces de l'ordre pour la manifestation ne sont pas respectées ;
3. la manifestation représente une menace pour la population ;
4. les manifestants deviennent violents et la sécurité de la population est réellement mise en péril.

Toute personne qui participe ou continue de participer à un rassemblement interdit après que l'ordre de dispersion a été donné aux émeutiers ou aux personnes rassemblées dans le but de causer une émeute, pour peu qu'un délai raisonnable se soit écoulé après l'avertissement et l'ordre de dispersion, risque jusqu'à cinq ans d'emprisonnement (article 155 du Code pénal).

La police peut dans certains cas avoir recours à la force lors de la dispersion d'une manifestation (articles 154 et 155 du Code pénal) ou arrêter des manifestants. La loi stipule qu'un officier de police peut avoir recours à la force dans les cas suivants :<sup>30</sup>

1. lors de l'arrestation d'un manifestant qui tente de résister ou de s'enfuir ;
2. pour disperser un rassemblement ingérable qui menace la population ;
3. lorsqu'un officier est attaqué ou tente d'empêcher qu'un crime soit commis.

### **5. Sanctions**

Conformément à l'article 151 du Code pénal, « *si au moins trois personnes [...] se réunissent dans un but commun, même si celui-ci est légitime, et se conduisent de manière à donner aux personnes à proximité des motifs raisonnables de suspecter que les personnes rassemblées s'apprêtent à*

<sup>29</sup> AK 48236-03-011 *Vardi et al vs État d'Israël*, décision rendue le 27 mars 2011 (en hébreux); BSA (TA) 18299-09-11 État d'Israël vs Nisan, décision rendue le 8 septembre 2011; AK 22343-09-11 *Musari vs Police israélienne* – région d'Ayalon, décision rendue le 13 septembre 2011. Source originale : ACRI *Situation Report: the State of Human Rights in Israel and the OPT 2011* (décembre 2011) 44.

<sup>30</sup> ACRI, *Rights of Demonstrators* (juillet 2011) 5.

*troubler l'ordre public ou qu'en raison de leur rassemblement, ils inciteront inutilement et sans motif raisonnable d'autres personnes à troubler l'ordre public, il s'agit d'un rassemblement interdit* ». Un individu peut être qualifié d'émeutier s'il « *trouble l'ordre de public et effraie la population* » (article 152 du Code pénal).

Dans ces cas-là, la manifestation sera considérée comme un rassemblement illégal et toutes les personnes y participant (pas seulement les organisateurs) seront considérées comme en infraction avec la loi. Un individu participant à un rassemblement interdit, tel que défini dans l'article 151 du Code pénal, risque un an d'emprisonnement, tandis qu'un individu qui participe à une émeute, telle que définie dans l'article 152 du Code pénal, encourt deux ans d'emprisonnement.

Il convient toutefois de noter que, comme l'ont précisé plusieurs organismes internationaux de défense des droits de l'Homme, des sanctions et des pénalités disproportionnées peuvent constituer des restrictions illégales à l'exercice de la liberté de réunion si, par exemple, des participants ayant adopté un comportement pacifique sont tenus pour responsables des actes violents ou des intentions d'autres participants<sup>31</sup>.

## 6. Citoyens palestiniens d'Israël

Les réglementations et les pratiques gouvernementales énoncées ci-dessus s'appliquent principalement aux manifestations organisées par des Israéliens juifs : d'autres facteurs entrent en jeu lorsque des Palestiniens sont impliqués. Bien que conformément au droit israélien les citoyens palestiniens d'Israël (environ 20 pour cent de la population) jouissent des mêmes droits, ils sont confrontés à une discrimination directe et indirecte dans toutes les sphères de la vie politique, sociale et économique en Israël. Le rapporteur spécial de l'ONU sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue, a déclaré dans un récent rapport : « [...] *Les citoyens palestiniens d'Israël sont souvent considérés et traités comme des « ennemis de l'intérieur » en raison de leurs liens ethniques et religieux avec les Palestiniens habitant sur le territoire palestinien occupé et dans les États arabes et musulmans voisins. Ils font par conséquent l'objet de traitements et politiques discriminatoires*»<sup>32</sup>.

31 Voir *Ezlin vs France*, jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme, 26 avril 1991, para. 53 : « [l]a Cour estime cependant que la liberté de participer à une réunion pacifique - en l'occurrence une manifestation non prohibée - revêt une telle importance qu'elle ne peut subir une quelconque limitation, même pour un avocat, dans la mesure où l'intéressé ne commet par lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible ». Voir également le premier rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, para. 29.

32 *Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue, Mission en Israël et sur le territoire palestinien occupé (11 juin 2012), 20e session du Conseil des droits de l'Homme, Doc. ONU A/HRC/20/17/Add.2, paragraphe 43.*

Selon les organisations de défense des droits de l'Homme, la police a pour coutume d'arrêter et d'avoir (excessivement) recours à la force contre les citoyens palestiniens d'Israël, afin de les dissuader de manifester. Les forces de l'ordre israéliennes traiteraient différemment les manifestants d'origine palestinienne placés en détention. À titre d'exemple, les citoyens palestiniens d'Israël se voient souvent refuser une libération ou une remise en liberté sous caution dans le cadre du Code de procédure pénale de 1996 relatif aux pouvoirs de répression et aux détentions. La raison généralement invoquée par les autorités est que s'ils sont remis en liberté, ils risquent de mettre en péril la sécurité nationale ou la sécurité des citoyens, de perturber l'enquête en cours ou d'influencer des témoins. Le Service général de sécurité a lui aussi tenté de limiter la liberté de réunion des citoyens palestiniens d'Israël en ayant recours à des techniques d'intimidation, dont des avertissements par téléphone et des menaces de poursuites si les militants ne mettaient pas un terme à leurs activités. Ce type de harcèlement et d'intimidation des dirigeants politiques et des militants palestiniens en Israël, des actes répréhensibles par la loi, tranche nettement avec le traitement dont bénéficient les manifestants israéliens juifs lors de l'exercice de leur droit à la liberté de réunion.<sup>33</sup>

Le 22 mars 2011, la Knesset a adopté la « loi Nakba », qui permet au ministre des finances d'imposer des amendes aux organismes qui bénéficient de financements publics, tels que les écoles, les universités et les autorités locales, s'ils organisent des événements commémorant « le jour de l'indépendance d'Israël ou l'établissement de l'État d'Israël comme un jour de deuil ». Des amendes peuvent également être infligées aux institutions qui organiseraient des événements dont le but serait de nier « l'existence d'Israël en tant qu'État juif et démocratique ». Cette loi a suscité l'inquiétude du rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'opinion et d'expression, dans la mesure où elle est foncièrement discriminatoire à l'égard des citoyens palestiniens d'Israël qui appellent le jour de l'indépendance d'Israël la « Nakba », un mot qui signifie catastrophe ou tragédie, pour commémorer la souffrance de leur peuple en 1948.<sup>34</sup> Il convient par ailleurs de préciser que dans son dernier rapport, le rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association a fait part de ses préoccupations concernant les pratiques qui visent à interdire ou réprimer des rassemblements lorsque les autorités ne sont pas d'accord avec le message véhiculé.<sup>35</sup>

## 7. Égalité des sexes et liberté de réunion

En 1951, trois ans après la proclamation de son indépendance, Israël a adopté la loi 5711-1951 sur l'égalité des droits des femmes, qui garantit aux femmes le droit de vivre dans la dignité en bénéficiant d'un accès égal au marché du travail, à l'enseignement, à la santé et aux services sociaux. La loi fondamentale de 1992 sur la dignité humaine et la liberté protège elle aussi l'égalité hommes-femmes et l'intègre dans son champ d'application. L'amendement apporté à la loi sur l'égalité des droits des femmes en 2000 a consolidé les principes d'égalité

33 Adalah, *The Inequality Report: the Palestinian Arab Minority in Israel* (mars 2011) 55-57.

34 *Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue, Mission en Israël et sur le territoire palestinien occupé* (11 juin 2012), 20e session du Conseil des droits de l'Homme, Doc. ONU A/HRC/20/17/Add.2, paragraphe 28-31.

35 Second rapport du rapporteur spécial sur le DRPA, para. 61.

en matière d'opportunité, d'action positive et de compromis, précédemment reconnus par la jurisprudence et des statuts spécifiques, en tant que principes fondamentaux du système juridique. Un autre amendement notable a été apporté à la loi sur l'égalité des droits des femmes en décembre 2005, dans le sillage de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU (octobre 2000) relative à la représentation des femmes dans les négociations de paix et à la protection renforcée des femmes et des enfants contre la violence en situation de conflit. Cet amendement prévoyait l'inclusion de plusieurs femmes au sein des organismes publics établis par le gouvernement pour les questions de portée nationale, y compris les négociations de paix. Bien qu'il s'agisse d'une avancée, cette loi demeure une déclaration officielle qui n'est pas réellement mise en pratique. Des organisations de défense des droits de l'Homme ont affirmé que « la répression de la liberté civile d'action [par exemple via des lois discriminatoires telles que la « loi Nakba » et la « loi anti-boycott » visant à réprimer les initiatives de la société civile] annule les avancées féministes en faveur d'une représentation égale, prévues dans la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU »<sup>36</sup>.

Les femmes continuent de se heurter à un « plafond de verre », à des obstacles sociaux et politiques qui les empêchent de grimper les échelons vers des postes plus importants dans le secteur public et confinent leur participation dans l'arène politique aux organisations de la société civile, qui œuvrent pour la paix ou pour la défense des droits de l'Homme. En conséquence, les tentatives d'entraver le travail de ces organisations viennent renforcer l'exclusion des femmes du système politique<sup>37</sup>.

36 Coalition of Women for Peace, *All-Out War: Israel Against Democracy* (November 2010) 6.

37 Ibid.

## Recommandations

1. Comme l'ont recommandé à plusieurs reprises divers organismes institués par les traités de l'ONU, la loi fondamentale sur la dignité humaine et la liberté (1992) devrait être amendée, afin d'y inclure les principes de la non-discrimination, de l'égalité et du droit à la liberté de réunion, d'opinion et d'expression ;
2. Abandonner les pratiques policières qui enfreignent le droit à la liberté de réunion, telles que la dissimulation de l'identité des officiers, l'imposition de conditions pour la remise en liberté des manifestants et le refus d'autoriser des manifestations en raison du message véhiculé par les manifestants ;
3. Mettre un terme à la déclaration systématique de l'état d'urgence qui permet de limiter le droit à la liberté de réunion, en violation des normes juridiques internationales et des lois fondamentales ;
4. Le gouvernement israélien doit s'assurer que les citoyens palestiniens d'Israël peuvent pleinement exercer leur droit à la liberté de réunion, en leur garantissant notamment les mêmes droits qu'aux Israéliens juifs ;
5. Le gouvernement israélien doit demander des comptes aux membres des forces de l'ordre qui violent le droit de réunion des citoyens palestiniens d'Israël ;
6. Le gouvernement israélien doit mettre en place des mécanismes efficaces de participation, afin de lutter contre les politiques et les lois discriminatoires, surtout en l'absence de protections constitutionnelles promouvant l'égalité et la non-discrimination des normes au bénéfice des citoyens palestiniens d'Israël.
7. Le gouvernement israélien doit abolir la « loi Nakba » qui donne au ministre des finances le pouvoir de prendre des mesures punitives pour empêcher les citoyens palestiniens d'Israël de commémorer le jour de l'indépendance d'Israël ou la création de l'État d'Israël comme un jour de deuil.