



**Pacte international
relatif aux droits civils
et politiques**

Distr.
GÉNÉRALE

CCPR/C/81/Add.13
24 février 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS */

COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME

EXAMEN DES RAPPORTS PRÉSENTÉS PAR LES ETATS PARTIES
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DU PACTE

Rapports initiaux des Etats parties attendus en 1993

Additif

ISRAËL

[9 avril 1998]

*/ Etant donné sa longueur et le bref intervalle entre la date de sa présentation par l'Etat partie et celle de son examen par le Comité des droits de l'homme, ce document n'a été publié au départ que dans la langue dans laquelle il a été présenté.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s
Introduction	1 - 35
Article 1 Autodétermination	36 - 41
Article 2 Mise en oeuvre des droits énoncés dans le Pacte	42 - 56
Article 3 Egalité de droits des hommes et des femmes	57 - 105
Article 4 Etats d'urgence	106 - 123
Article 5 Interdiction de déroger aux droits fondamentaux	124 - 125
Article 6 Droit à la vie	126 - 167
Article 7 Interdiction de la torture et des peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants	168 - 242
Article 8 Interdiction de l'esclavage	243 - 255
Article 9 Liberté et sécurité de la personne	256 - 309
Article 10 Traitement des personnes privées de liberté	310 - 359
Article 11 Interdiction de l'emprisonnement pour non-exécution d'une obligation contractuelle	360 - 366
Article 12 Droit de circuler librement	367 - 392
Article 13 Expulsion des étrangers	393 - 403
Article 14 Droit à un jugement équitable; indépendance de la justice	404 - 462
Article 15 Non-rétroactivité des lois	463 - 474
Article 16 Reconnaissance de la personnalité juridique de toute personne	475 - 479
Article 17 Droit de ne pas être l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille et son domicile	480 - 531
Article 18 Liberté de conscience et de religion	532 - 580
Article 19 Liberté d'opinion et d'expression	581 - 615

TABLE DES MATIÈRES (suite)

		<u>Paragraphe</u> s
Article 20	Interdiction de la propagande en faveur de la guerre et de tout appel à la haine raciale, nationale ou religieuse	616 - 628
Article 21	Liberté de réunion	629 - 641
Article 22	Liberté d'association	642 - 691
Article 23	Protection de la famille	692 - 732
Article 24	Protection des enfants	733 - 800
Article 25	Accès au système politique	801 - 821
Article 26	Egalité devant la loi	822 - 861
Article 27	Droits des minorités à leur culture, à leur religion et à leur langue	862 - 893

INTRODUCTION

A. Territoire et population

La géographie

1. La superficie d'Israël à l'intérieur de ses frontières et des lignes de cessez-le-feu est de 27 800 km². De forme allongée et étroite, le territoire mesure environ 450 km de long sur 135 km à l'endroit le plus large. Le pays comprend quatre régions géographiques : trois bandes parallèles nord-sud et une vaste zone, le plus souvent aride, dans la moitié sud.

La population

2. En octobre 1997, Israël comptait au total 5 863 000 habitants, dont plus de 4,7 millions de Juifs (80,2 % de la population totale), 872 000 musulmans (14,9 %), environ 190 000 chrétiens (3,2 %) et environ 100 000 Druzes et membres d'autres confessions (1,7 %).

3. En 1996, la population israélienne a augmenté de 140 000 habitants, dont 88 000 Juifs, ce qui correspond à un taux d'accroissement démographique inférieur à celui de 1995. En 1990 et en 1991, période où l'immigration en provenance de l'ex-URSS et de la Communauté d'Etats indépendants était la plus forte, cet accroissement a été en moyenne de 250 000 personnes par an. Depuis le début de 1990, la population a augmenté au total de 26,3 %.

4. En 1995, le taux de natalité était de 21,1 pour 1 000, et le taux de mortalité infantile de 6,8 p. 1 000. En 1993, l'espérance de vie des Israéliens était de 75,3 ans et celui des Israéliennes de 79,5 ans. Le taux synthétique de fécondité était de 2,9 p. 1 000. Le groupe d'âge des 14 ans et moins représentait 29,7 % de la population, et celui des 65 ans et plus en représentait 9,5 %.

5. Le taux d'alphabétisation dépasse 95 %.

L'économie

6. En 1996, le produit intérieur brut (PIB), exprimé en prix constants de 1995, atteignait 272,8 milliards de nouveaux shekels (NIS) (environ 85 milliards de dollars E.U.). La même année, le PIB par habitant était d'environ 48 000 NIS (environ 15 000 dollars). La dette extérieure s'élevait à 44,28 milliards de dollars.

7. A la fin de 1990, le taux de change du dollar s'établissait à 2,048 NIS pour un dollar, et à la fin de 1995, il était de 3,135 NIS. En 1990, le taux de change annuel moyen se situait à 2,0162 NIS et, en 1995, à 3,0113 NIS. En 1997, ce taux était d'environ 3,5 NIS pour un dollar.

Les langues

8. L'hébreu et l'arabe sont les langues officielles de l'Etat. Ce sont les principales langues de l'enseignement obligatoire, et les membres de la Knesset (parlement israélien) s'expriment dans l'une ou l'autre langue. La télévision et la radiodiffusion israéliennes émettent en hébreu et en arabe et, dans une moindre mesure, en anglais, en russe et en amharique.

B. Structure politique générale

L'histoire récente

9. L'Etat d'Israël a été fondé le 15 mai 1948. C'est l'aboutissement de la volonté manifestée pendant près de 2 000 ans par le peuple juif de créer à nouveau un Etat indépendant. Tous les gouvernements d'Israël sont depuis le début animés du principe du "retour des exilés", principe historique du retour du peuple juif sur sa terre ancestrale. Ce principe est consacré dans la Déclaration d'indépendance et demeure aujourd'hui encore un élément fondamental de la vie nationale. Selon les termes même de cette déclaration, l'Etat d'Israël "tend [la] main à tous les Etats voisins en signe de paix et de bon voisinage."

10. En 1977, feu Anouar el-Sadate, alors président de l'Egypte, est le premier chef d'Etat arabe à se rendre en Israël. En 1979, un traité de paix est signé entre Israël et l'Egypte. En octobre 1991 se réunit à Madrid une conférence de la paix à laquelle, pour la première fois, Israël, la République arabe syrienne, le Liban, la Jordanie et les Palestiniens se retrouvent ouvertement en public dans l'intention expresse de négocier la paix. En septembre 1993, Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) signent à Washington (D.C.) la Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie et, en novembre 1994, Israël et la Jordanie concluent un traité de paix mettant officiellement fin à 46 ans de conflit. En septembre 1995, Israël et l'OLP signent l'Accord intérimaire israélo-palestinien sur la Rive occidentale et la bande de Gaza, l'accord définitif sur le statut de ces territoires devant être conclu en 1999.

La structure du gouvernement

11. Israël est une démocratie parlementaire, composée d'un pouvoir législatif, d'un pouvoir exécutif et d'un système judiciaire. Ses institutions sont la présidence, la Knesset (le parlement), le gouvernement (le Conseil des ministres), l'appareil judiciaire et les services du Contrôleur de l'Etat.

12. Le régime repose sur le principe de la séparation des pouvoirs, lequel s'exprime par un équilibre de contrôles, c'est-à-dire que l'exécutif (le gouvernement) est en place tant que le pouvoir législatif (la Knesset) lui accorde sa confiance, tandis que l'indépendance du système judiciaire est garantie par la loi.

La présidence

13. Le Président est le chef de l'Etat, et sa fonction symbolise l'unité de celui-ci, au-dessus et au-delà de la politique des partis.

14. Les fonctions présidentielles, principalement représentatives et symboliques, sont définies par la loi : le Président ouvre la première session de toute nouvelle Knesset, reçoit les lettres de créance des diplomates étrangers, signe les traités ainsi que les lois adoptées par la Knesset, nomme les juges ainsi que le gouverneur de la Banque d'Israël et les chefs des missions diplomatiques israéliennes à l'étranger et, sur avis du Ministre de la justice, il gracie les détenus et accorde des commutations de peine. Il doit en outre donner son approbation quand le Premier Ministre veut dissoudre la Knesset.

15. Le Président, qui peut accomplir deux mandats consécutifs, est élu tous les cinq ans à la majorité simple des députés de la Knesset parmi des candidats désignés en raison de leurs qualités personnelles et des services qu'ils ont rendus à l'Etat.

La Knesset

16. La Knesset est l'"Assemblée nationale" de l'Etat d'Israël. Sa principale fonction est de légiférer. Les élections à la Knesset et au poste de premier ministre ont lieu en même temps. Le scrutin est secret et le pays tout entier est constitué en corps électoral unique. Les sièges de la Knesset sont attribués proportionnellement au nombre de voix obtenues par chaque parti en fonction du nombre total de votes exprimés. Les voix excédentaires obtenues par un parti qui ne suffisent pas à lui valoir un siège supplémentaire sont redistribuées entre les partis suivant le pourcentage du total des voix obtenues par chacun d'eux, ou suivant une convention passée entre les partis avant l'élection.

17. La Knesset est élue pour quatre ans, mais peut prononcer sa propre dissolution ou être dissoute par le Premier Ministre, sous réserve de l'approbation du Président, avant le terme de son mandat. Le gouvernement sortant conserve la totalité de ses pouvoirs tant qu'une nouvelle Knesset n'est pas officiellement constituée à la suite d'élections.

18. La Knesset se réunit en session plénière et s'est dotée de 13 commissions permanentes : la Commission parlementaire, la Commission des affaires étrangères et de la sécurité, la Commission des finances, la Commission de l'économie, la Commission de l'intérieur et de l'environnement, la Commission de l'éducation et de la culture, la Commission du travail et des affaires sociales, la Commission de la constitution, de la législation et de la justice, la Commission de l'immigration et de l'insertion, la Commission de contrôle de l'Etat, la Commission de la lutte contre la toxicomanie, la Commission scientifique et la Commission de la promotion de la condition de la femme.

19. En session plénière, la Knesset débat de la politique et de l'activité du gouvernement ainsi que des projets de loi présentés par le gouvernement ou par les députés. Les débats ont lieu en hébreu et en arabe, avec interprétation simultanée.

Le gouvernement

20. Le gouvernement (c'est-à-dire le Conseil des ministres) exerce le pouvoir exécutif de l'Etat et est chargé de la gestion des affaires intérieures et des affaires étrangères, y compris des questions de sécurité. Ses pouvoirs de décision sont très larges et il est autorisé à agir dans tous les domaines qui ne sont pas expressément confiés par la loi à une autre autorité. Le gouvernement reste normalement en place pendant quatre ans, mais il peut devoir disparaître plus tôt si le Premier Ministre démissionne ou si la Knesset lui retire sa confiance.

21. Le Premier Ministre est élu directement par la population, qui élit simultanément les députés à la Knesset. Jusqu'aux élections de 1996, la charge de former un gouvernement et de le diriger était confiée par le Président au député de la Knesset qu'il jugeait avoir les meilleures chances de constituer un gouvernement de coalition viable.

22. Les ministres sont responsables devant le Premier Ministre de l'accomplissement de leurs fonctions et rendent compte de leurs actes devant la Knesset. La plupart des ministres ont un portefeuille

et dirigent un ministère. D'autres sont sans portefeuille, mais peuvent se voir confier la responsabilité de projets spéciaux. Le Premier Ministre peut exercer, lui aussi, les fonctions d'un ministre avec portefeuille.

23. Le nombre des ministres, y compris le Premier Ministre, ne doit pas être supérieur à 18, ni inférieur à 8. Au moins la moitié des ministres sont obligatoirement choisis parmi les députés de la Knesset et, en tout cas, tous les ministres doivent être éligibles à la Knesset. Le Premier Ministre ou un autre ministre, sous réserve de l'approbation du Premier Ministre, peut nommer des vice-ministres (six au maximum) qui doivent tous être députés de la Knesset.

Le système judiciaire

24. La loi garantit l'indépendance absolue du pouvoir judiciaire. Les juges et magistrats sont nommés par le Président sur recommandation d'un comité spécial, composé de juges de la Cour suprême, de représentants de l'ordre des avocats, de ministres et de députés de la Knesset. Les juges et magistrats dont le mandat est de durée indéterminée prennent obligatoirement leur retraite à 70 ans.

25. Les tribunaux de première instance (Magistrates' Court) et les tribunaux de district connaissent des affaires civiles et pénales, tandis que les juridictions spécialisées comme les tribunaux pour mineurs, les tribunaux chargés des infractions aux règles de la circulation, les tribunaux militaires, les tribunaux du travail et les cours d'appel municipales connaissent des affaires qui relèvent de leur compétence. L'institution du jury n'existe pas en Israël.

26. En ce qui concerne les questions de statut personnel, comme le mariage, le divorce et, dans une certaine mesure, l'obligation alimentaire, la tutelle et l'adoption de mineurs, sont compétentes les institutions judiciaires des différentes communautés religieuses : il s'agit des tribunaux rabbiniques, des tribunaux musulmans (qui appliquent la Charia), des tribunaux druzes et des institutions judiciaires des 10 communautés chrétiennes reconnues en Israël.

27. La Cour suprême, qui siège à Jérusalem, a compétence nationale. Instance de dernier recours, elle se prononce sur les décisions des juridictions inférieures. En qualité de Haute Cour de justice (High Court of Justice), elle connaît, en matière de droit constitutionnel et administratif, des requêtes dont elle est saisie à l'encontre de tout organe ou agent de l'Etat, et statue dans ces cas en première et dernière instance.

28. Même si la législation est entièrement du ressort de la Knesset, la Cour suprême peut signaler, et signale effectivement, les modifications qu'elle estime souhaitable d'apporter à la loi. Elle a aussi compétence pour déterminer si un texte législatif est conforme aux lois fondamentales de l'Etat et pour déclarer la nullité d'un texte.

Le Contrôleur de l'Etat

29. Le Contrôleur de l'Etat est chargé de la vérification extérieure des comptes et fait rapport sur la légalité, la régularité, le sens de l'économie, l'efficacité, l'utilité et l'intégrité de l'administration publique pour pouvoir en rendre compte à l'opinion publique. Conscient de l'importance de cette vérification dans une société démocratique, Israël a adopté en 1949 une loi portant création d'un poste de Contrôleur de l'Etat. Depuis 1971, le Contrôleur assume en outre les fonctions de médiateur (ombudsman) et c'est à lui que s'adresse quiconque veut se plaindre d'un service de l'Etat et des organismes publics dont il vérifie les comptes.

30. Le Contrôleur de l'Etat est élu par la Knesset au scrutin secret pour un mandat de cinq ans. Il ne rend compte qu'à la Knesset, est indépendant du pouvoir exécutif et peut, sans la moindre limitation, se faire communiquer tous les comptes et dossiers et interroger le personnel de tous les organes sujets à ses vérifications. Il exerce ses fonctions en coopération avec la Commission parlementaire de la Knesset.

31. En Israël, l'exercice de vérification des comptes a une portée qui n'a guère d'égale dans le monde. Il s'étend à l'activité de tous les ministères, institutions de l'Etat, services de la défense, collectivités locales, sociétés et entreprises publiques et autres organismes ou institutions soumis à vérification.

32. En outre, le Contrôleur est habilité par la loi à inspecter les finances des partis politiques représentés à la Knesset, y compris les dépenses qu'ils engagent au titre de leurs campagnes électorales et leurs comptes courants. Toute irrégularité entraîne des sanctions financières.

Les lois fondamentales

33. Israël n'a toujours pas de constitution officielle. Il a choisi de promulguer des lois fondamentales qui portent sur les différents éléments de son régime constitutionnel; l'ensemble de ces lois forme l'"ébauche" d'une constitution.

34. La Knesset applique à l'adoption des lois fondamentales la même procédure qu'aux autres textes législatifs. Du point de vue constitutionnel, l'importance des lois fondamentales tient à leur nature et, parfois, à la présence de clauses ne permettant leur modification qu'à l'issue d'un vote à la majorité qualifiée (clauses d'immutabilité). Les principales lois fondamentales concernent la Knesset (1958), le domaine de l'Etat (1960), la présidence (1964), l'économie de l'Etat (1975), les Forces de défense israéliennes (1976), Jérusalem (1980), l'administration de la justice (1984), le Contrôleur de l'Etat (1988), la dignité et la liberté de la personne (1992), la liberté d'accès à l'emploi (1992) et le gouvernement (1992).

35. Actuellement, trois projets de lois fondamentales sont à l'étude avant leur soumission à la Commission ministérielle chargée de la législation. Ils portent sur les droits de la défense, les droits sociaux et la liberté d'expression et d'association.

Article premier Autodétermination

36. Israël a reconnu le droit universel des peuples à l'autodétermination et consacré ce droit dans sa Déclaration d'indépendance par laquelle il proclame clairement "son attachement aux principes de la Charte des Nations Unies".

37. L'Etat d'Israël maintient une forme démocratique et républicaine de gouvernement par un système d'élections nationales prévues par la loi. Comme on le verra au titre de l'article 25, tous les citoyens à partir de 18 ans révolus ont le droit de voter, sans distinction de sexe, de race, de couleur, d'origine ethnique, de fortune ou autre condition (Loi fondamentale : la Knesset, art. 5). Les taux de vote aux élections nationales sont généralement très élevés dans tous les secteurs de la population. Une personne ne peut se voir refuser le droit de voter que sur décision prise par un tribunal compétent (Loi fondamentale : la Knesset, art. 4) en application d'une loi en vigueur, mais aucune disposition légale ne permet le déni du droit de voter.

38. Les citoyens de l'Etat d'Israël peuvent déterminer leur statut politique non seulement par voie d'élection de leurs dirigeants nationaux, mais aussi au moyen des élections locales et régionales, dont il sera question au titre de l'article 25, et, indirectement, par la voie législative.

39. En ce qui concerne les efforts diplomatiques mis en oeuvre par Israël dans le cadre du processus de paix, se reporter à l'introduction du présent rapport.

Le développement économique et culturel

40. Le droit au développement économique est depuis longtemps considéré dans la jurisprudence comme un pilier fondamental de l'ordre politique démocratique-libéral d'Israël. La législation israélienne en la matière tend à accorder ce droit aux individus, et non aux groupes en tant que tels. Indirectement, cependant, la jouissance d'un grand nombre des droits individuels qui sont examinés dans ce rapport (liberté d'expression, d'opinion et d'association, protection du droit à la propriété, droit de choisir une profession ou un métier et liberté de religion et de conscience) constitue la base à partir de laquelle les groupes peuvent assurer leur développement économique et culturel. Un projet de loi fondamentale sur les droits sociaux, élaboré à la suite de la ratification par Israël du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et actuellement à l'examen avant sa présentation à la Commission ministérielle chargée de la législation, devrait encore affermir cette base. (Le développement économique et culturel des communautés minoritaires est examiné au titre de l'article 27). L'Etat d'Israël a combiné une économie de marché essentiellement libre à un ensemble de droits civils et politiques fondamentaux afin de mettre en place les fondements d'un développement économique et culturel libéral auquel seules une réglementation économique équitable et raisonnable et les mesures nécessaires pour préserver la sécurité nationale ou le bien-être public apportent une restriction légitime.

41. L'Etat d'Israël ne fait pas obstacle à la libre disposition des richesses et ressources naturelles du pays, ni de celles qui peuvent appartenir à un sous-groupe distinct de la population. Dans le même temps, il conserve son droit de réglementer l'exportation des ressources naturelles et d'imposer des taxes à leur exportation.

Article 2

Mise en oeuvre des droits énoncés dans le Pacte

42. Les traités internationaux, en tant que tels, ne font pas partie du droit interne d'Israël et, généralement, la Knesset ne légifère pas en se référant directement à ces traités. En conséquence, la Knesset n'a pas promulgué de loi pour inscrire les dispositions du Pacte dans le droit interne du pays. Toutefois, les droits fondamentaux visés par le Pacte sont déjà garantis, dans une très large mesure, par la législation israélienne ou la jurisprudence, et des mécanismes efficaces permettent de faire appliquer et respecter effectivement ces droits, à la fois par les tribunaux et par d'autres institutions officielles, ainsi qu'on le verra dans ce rapport à propos d'autres articles. Pour cette raison, et d'autres, il n'a pas été jugé nécessaire d'adopter une législation spéciale pour donner effet aux dispositions du Pacte. Ainsi, sur le plan du droit interne, le Pacte n'établit pas, par lui-même, de droits privés qu'il est possible de faire valoir directement devant les tribunaux.

43. Il convient de relever l'importance particulière, eu égard au respect des droits garantis par le Pacte et surtout aux obligations qui incombent à Israël en application du paragraphe 2 de cet article, de la série de réformes législatives qui a suivi l'adoption de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne. Comme on le verra au titre de nombreux articles examinés dans ce rapport, les droits fondamentaux garantis par cette loi servent de base à l'interprétation des textes qui l'ont précédée et

constituent des critères limitatifs pour ceux qui la suivent; de plus, la loi fondamentale a elle-même favorisé l'adoption de nombreuses dispositions législatives visant à assurer l'application sans réserve des principes qu'elle énonce dans de nombreux domaines (arrestation et détention, fouille et saisie, assistance juridique, restrictions à la législation d'exception, vie privée, emprisonnement pour dettes, liberté de l'information, droits des handicapés et droits des malades). Dans les notes explicatives relatives aux trois projets de lois fondamentales (voir par. 35), la ratification du Pacte par Israël, parmi d'autres instruments, est explicitement considérée comme un facteur d'encouragement à la mise au point de ces nouveaux textes constitutionnels.

44. Les forces de l'ordre - essentiellement la Police israélienne et l'Administration pénitentiaire - ont établi un programme de formation approfondie aux droits de l'homme à l'intention de leurs agents et de leurs stagiaires. Ce programme, qui est exposé au titre de l'article 9, porte sur la législation pertinente et les arrêts de la Cour suprême ainsi que sur l'amélioration des aptitudes relationnelles et comprend des conférences faites par les représentants d'organisations non gouvernementales actives dans le domaine des droits de l'homme.

45. De hauts fonctionnaires et les conseillers juridiques de nombreux ministères et services officiels ont été consultés pendant l'élaboration du présent rapport. Au cours de ces consultations, les obligations découlant du Pacte et l'interprétation de ces obligations par le Comité des droits de l'homme ont été examinées dans la mesure où elles touchent aux activités de chacun de ces ministères ou services. En outre, une équipe interministérielle spéciale a été chargée de présenter des rapports suivis sur l'application des droits garantis par le Pacte. Ce mécanisme interne d'établissement de rapports devrait être le point de départ d'un processus de sensibilisation des services officiels et, peu à peu, du public aux droits et libertés garantis par le Pacte. Le présent rapport fera l'objet d'une large diffusion parmi les fonctionnaires des ministères et des services officiels, les membres de l'appareil judiciaire, les ONG et les universitaires ainsi que dans les écoles de police, les bibliothèques, etc. Avant qu'Israël se présente devant le Comité des droits de l'homme, le Ministère de la justice et le Ministère des affaires étrangères organiseront au sujet de ce rapport un séminaire public auquel les ONG seront invitées à faire part de leurs observations et de leurs idées. Jusqu'ici, la publicité du Pacte a été assurée, en grande partie, par des ONG actives dans le domaine des droits de l'homme dans le cadre de colloques universitaires et, indirectement, par les médias lorsque des dispositions du Pacte sont invoquées dans des affaires portées devant la Haute Cour de justice. Le Ministère de l'éducation a fait distribuer des documents d'information sur la Déclaration universelle des droits de l'homme à utiliser dans les programmes des écoles publiques.

46. Le respect par l'Etat d'Israël de son obligation d'assurer, dans des conditions d'égalité, l'exercice des droits visés par le Pacte est examiné en détail au titre de nombreux autres articles, dont les articles 3, 26 et 27.

La nationalité

47. Il était dit que l'Etat d'Israël, expressément établi en tant qu'Etat juif, démocratique, serait la patrie de tous les Juifs du monde entier et accorderait à tous ses citoyens la pleine jouissance des droits civils, politiques et sociaux. En 1950, la Knesset a promulgué la Loi du retour, 5710-1950, aux termes de laquelle les Juifs qui immigrent en Israël peuvent bénéficier du statut d'*oleh* (littéralement, "celui qui monte en Israël"), ce qui leur donne automatiquement le droit à la citoyenneté, comme on le verra plus loin, sauf si l'intéressé est réputé mettre en danger la salubrité publique, la sécurité de l'Etat ou le bien-être public ou s'il "se livre à une activité dirigée contre le peuple juif" (Loi du retour, art. 2 b)). Les droits de

l'oleh s'étendent au conjoint d'un Juif, aux enfants et petits-enfants d'un Juif et à leurs conjoints respectifs (Loi du retour, art. 4 A).

48. En 1952, la Knesset a promulgué la Loi sur la nationalité, 5712-1952, qui établit un nouveau régime d'octroi de la citoyenneté en remplacement de la citoyenneté mandataire, institution qui avait été annulée. Cette loi prévoit les différents modes d'acquisition de la citoyenneté : naissance, résidence, combinaison de la naissance et de la résidence, retour (en vertu de la Loi du retour), naturalisation et octroi de la nationalité. Indépendamment de leur religion ou de leur origine ethnique, toutes les personnes nées en Israël - et, dans la plupart des cas, aussi hors d'Israël - d'un père ou d'une mère de nationalité israélienne ont elles-mêmes automatiquement cette nationalité. En général, les non-Juifs peuvent acquérir la citoyenneté par naissance, résidence ou naturalisation, tandis que les Juifs l'acquissent essentiellement par naissance ou retour. La grande différence entre Juifs et non-Juifs à cet égard touche aux étrangers hors d'Israël qui veulent venir dans le pays et en devenir citoyens. En tout cas, le mode d'acquisition de la citoyenneté israélienne est sans incidence sur les droits et privilèges découlant de cette citoyenneté, tels que le droit de voter et d'être élu, ou le droit d'occuper une charge publique.

49. A l'origine, la citoyenneté par résidence était accordée aux personnes qui avaient la nationalité palestinienne pendant la période mandataire, qui avaient résidé en permanence en Israël depuis la création de l'Etat jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi (14 juillet 1952) ou qui étaient entrées légalement dans le pays pendant cette période et avaient été enregistrées auprès de l'Administration de la population peu avant l'entrée en vigueur de la loi. La citoyenneté était aussi accordée aux enfants des personnes qui étaient devenues ressortissantes du pays par résidence dans les conditions énoncées ci-dessus (Loi sur la nationalité, art. 3). Toutefois, de nombreux Arabes ne répondaient pas à ces conditions, en particulier parmi ceux qui étaient entrés ou revenus dans l'Etat d'Israël après la guerre d'indépendance et pendant les quatre années qui ont précédé l'adoption de la Loi sur la nationalité; la plupart d'entre eux se sont vus octroyer au départ le statut de résident permanent. Les modifications apportées à la loi en 1980 ont considérablement élargi la catégorie des personnes qui avaient droit à la nationalité par résidence, car elles éliminaient l'obligation de séjour continu en Israël et étendaient la citoyenneté à tous les descendants des personnes devenues citoyennes par résidence, et pas seulement à leurs enfants. De ce fait, presque tous les Arabes qui résident en Israël sont aujourd'hui citoyens de l'Etat.

50. Naturalisation. Les conditions d'acquisition de la nationalité par naturalisation prévues par la législation israélienne sont modelées sur celles qui s'appliquent dans probablement plus d'une centaine d'Etats. Conformément à l'article 5 de la Loi sur la nationalité, peut obtenir la nationalité israélienne la personne, âgée de plus de 18 ans, qui :

- a) est en Israël;
- b) y a résidé pendant trois des cinq dernières années précédant la demande de naturalisation;
- c) a le droit d'y résider en permanence;
- d) s'y est installée ou a l'intention de s'y installer;
- e) a une certaine connaissance de l'hébreu; et
- f) a renoncé à sa nationalité précédente ou a prouvé qu'elle cessera d'avoir la nationalité d'un autre pays dès lors qu'elle aura la nationalité israélienne.

Ces conditions sont assorties de plusieurs exceptions précises, dont le Ministre de l'intérieur a le pouvoir discrétionnaire de faire bénéficier le requérant quand des raisons spéciales le justifient. Sauf dans de rares circonstances, les enfants mineurs de la personne naturalisée deviennent automatiquement citoyens israéliens (art. 8).

51. Nationalité par naissance. La personne née en Israël d'un père ou d'une mère de nationalité israélienne a elle-même la nationalité israélienne. Si cette personne est née hors d'Israël, elle aura également la nationalité israélienne sauf si son père ou sa mère ont eux-mêmes acquis cette nationalité par naissance à l'étranger d'un père ou d'une mère israéliens. Initialement, la loi reconnaissait automatiquement la citoyenneté aux descendants de nationaux israéliens vivant à l'étranger, quel que soit le degré de descendance. En 1980, la loi a été modifiée afin de limiter l'octroi automatique de la nationalité aux descendants du premier degré. Les enfants de la génération suivante peuvent néanmoins devenir citoyens israéliens sur demande. Il convient de préciser qu'il n'est fait aucune distinction, de droit ou de fait, entre les Juifs et les non-Juifs quant à l'acquisition de la nationalité par naissance.

52. Deux autres modes d'acquisition de la nationalité ont été établis par modification de la Loi sur la nationalité. Aux termes de l'article 4 A de la loi, la personne qui est née après la création de l'Etat dans un lieu situé sur le territoire d'Israël le jour de sa naissance et qui n'a jamais eu de nationalité peut obtenir la nationalité israélienne, à condition d'avoir résidé en Israël au moins pendant les cinq années qui précèdent sa demande. En outre, le(la) conjoint(e) d'une personne qui est citoyenne israélienne peut obtenir la nationalité israélienne par naturalisation, même s'il(elle) est mineur(e) et ne remplit pas les conditions légales exigées à cette fin (art. 7 de la loi).

53. Perte de la nationalité. Conformément à l'article 11 de la Loi sur la nationalité, un citoyen israélien peut se voir déchu de sa nationalité dans trois séries de circonstances : si l'acquisition de la nationalité reposait sur des informations fausses ou mensongères, comme on le verra au titre de l'article 13; s'il se livre à un acte "constituant une violation d'allégeance à l'Etat d'Israël"; ou s'il quitte Israël illégalement pour se rendre dans l'un des sept Etats visés par la Loi sur la prévention de l'infiltration (débits et juridiction), 5714-1954, ou acquiert la nationalité de l'un de ces Etats. Dans la pratique, jamais un retrait de nationalité n'a été prononcé à l'encontre d'un citoyen israélien pour "violation d'allégeance" et le retrait de nationalité pour entrée illégale dans les Etats visés ci-dessus n'est plus appliqué. En outre, un Israélien peut volontairement renoncer à sa nationalité, ou à celle de ses enfants, dans certaines circonstances (art. 10 de la Loi sur la nationalité).

54. Le Ministre de l'intérieur a le pouvoir discrétionnaire d'accorder le statut de résident permanent, comme on le verra au titre de l'article 12.

55. Tant qu'ils ont un permis de résidence valide, les étrangers vivant en Israël jouissent de tous les droits civils, politiques et sociaux prévus par la loi, exception faite de ceux qui découlent de la citoyenneté (droit d'élire les députés de la Knesset et d'être eux-mêmes élus, droit à un passeport, droit d'occuper une charge publique et droit illimité de revenir dans le pays après l'avoir quitté). Les étrangers non résidents jouissent aussi de tous les droits civils et politiques dans leurs rapports avec la justice et les organes chargés de l'application des lois, y compris le droit de saisir les tribunaux, le droit de ne pas faire l'objet d'une arrestation arbitraire, le droit aux garanties prévues par la loi, le droit de ne pas être soumis à des

peines arbitraires ou à des traitements cruels et inhumains; ils jouissent également, dans des conditions d'égalité avec les nationaux, de la liberté d'expression, de religion et de circulation, du droit à la vie privée et du droit de réunion ainsi que des autres droits garantis par le Pacte. Dans certains domaines, généralement liés à l'emploi ou aux avantages économiques, ils ne bénéficient pas des mêmes droits que les nationaux et les résidents étrangers.

56. Les recours prévus par la loi en cas de déni ou de retrait de nationalité ou de statut de résident permanent sont examinés au titre de l'article 12. Ceux qui concernent les différents droits garantis par le Pacte en général sont examinés au titre des articles correspondant à chacun de ces droits.

Article 3

Egalité de droits des hommes et des femmes

Les principes constitutionnels et la législation

57. En l'absence de constitution écrite, Israël a établi les principes constitutionnels de base de son ordre juridique dans une série de lois fondamentales et dans la jurisprudence. Sauf dans une disposition de la Loi fondamentale : la Knesset qui prévoit l'"égalité" en ce qui concerne les élections nationales, le droit à l'égalité n'est mentionné directement dans aucune des lois fondamentales, y compris les deux plus récentes qui portent sur les droits individuels (Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne et Loi fondamentale : la liberté d'accès à l'emploi). Sur les plans normatif et pratique, cela s'explique peut-être essentiellement par l'équilibre systémique qu'Israël a maintenu entre son caractère d'Etat démocratique et libéral et la primauté qu'il a accordée au droit religieux dans différents secteurs de la vie publique et privée. Bien qu'il ne soit pas expressément consacré dans les dispositions des lois fondamentales, le droit à l'égalité est depuis longtemps considéré par la Cour suprême comme un "droit fondamental non écrit" de l'ordre constitutionnel du pays. La Cour a établi ce droit fondamental, bien que non écrit, en donnant valeur constitutionnelle au fait qu'Israël a été fondé en tant que démocratie; elle a aussi pris note du passage de la Déclaration d'indépendance où il est dit : "L'Etat d'Israël garantira l'égalité complète de droits politiques et sociaux à tous les citoyens, sans distinction de religion, de race ou de sexe". Bien que la déclaration n'ait pas force de constitution, la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, adoptée en 1992, prévoit que les droits de l'homme qui y sont énoncés sont interprétés "dans l'esprit des principes de la Déclaration d'indépendance" (art. premier). L'opinion qui prévaut parmi les membres de la Cour suprême est que le droit fondamental de l'homme à la dignité englobe plusieurs droits non énumérés, dont le droit à l'égalité. Jusqu'à récemment, la Cour a estimé qu'elle pouvait annuler des textes législatifs secondaires, notamment des règlements administratifs, qui portaient atteinte à des droits fondamentaux "non écrits", mais non les textes de lois primaires promulguées par la Knesset, en raison de la souveraineté parlementaire. Toutefois, après l'adoption des deux lois fondamentales visées ci-dessus, elle a déclaré qu'elle pouvait désormais annuler les lois de la Knesset qui, en portant atteinte aux droits individuels, outrepassaient les clauses de sauvegarde des lois fondamentales.

58. Etant donné que le droit à l'égalité n'est pas un droit constitutionnel écrit, ce sont essentiellement des lois spécifiques et la jurisprudence qui ont donné forme au principe de parité des sexes. Sur le plan législatif, la première mesure importante qui a été prise pour mettre en oeuvre ce principe a été l'adoption de la Loi sur l'égalité de droits des femmes, 5711-1951, aux termes de laquelle la même loi s'applique aux hommes et aux femmes dans tous les "actes juridiques", et la loi qui serait discriminatoire à cet égard ne serait pas contraignante. La loi reconnaît aussi aux femmes le même statut juridique qu'aux hommes. Bien

qu'elle traite expressément des droits de la femme mariée en matière de propriété et des droits de la femme en tant que mère à l'égard de ses enfants, elle ne porte pas directement sur les questions de mariage et de divorce. De plus, la Loi sur l'égalité de droits des femmes est une loi ordinaire qui, en théorie, peut être abrogée ou modifiée par une loi ultérieure. Néanmoins, la Cour suprême lui a donné valeur quasiment constitutionnelle dans ses décisions en la qualifiant de "loi idéologique, révolutionnaire, qui transforme le tissu social". Dans certains domaines, l'interdiction de la discrimination pour des raisons de sexe dans le secteur privé est garantie par des lois, dont la Loi sur l'égalité de chances en matière d'emploi, 5748-1988, la Loi sur l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, 5756-1996, dont il sera question plus loin, et dans une certaine mesure par des décisions de justice qui font valoir le principe de non-discrimination dans le secteur privé. D'autres textes législatifs, décrits dans les sections qui suivent, favorisent l'égalité de statut des femmes dans un large éventail de domaines (droits des femmes enceintes et des mères qui travaillent, action palliative, prévention de la violence dans la famille, prestations sociales, etc.).

Les instruments internationaux

59. Israël est partie à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et a présenté son rapport initial et son premier rapport périodique en application de cette convention en mars 1997. Il est également partie à la Convention pour la suppression du trafic des personnes et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, à la Convention sur les droits politiques des femmes et à la Convention sur la nationalité de la femme mariée.

La participation des femmes à la vie politique et publique

60. Vote. Le droit de voter et d'être élu en Israël est garanti aux hommes et aux femmes dans des conditions de pleine égalité. La Loi fondamentale : la Knesset dispose, dans son article 5, que tout citoyen israélien a le droit de voter dès l'âge de 18 ans et, dans son article 6, qu'il a le droit d'être élu dès l'âge de 21 ans. Il n'y a pas de différence sensible entre les hommes et les femmes quant à la participation aux élections (environ 85 % pour les deux sexes). Dans la communauté arabe, le pourcentage des femmes qui participent aux élections nationales (89,1 %) est plus élevé que celui des hommes (80,5 %).

61. Présence des femmes dans les partis politiques et à la Knesset. Dans les partis politiques, les femmes agissent soit à titre individuel, soit dans les sections féminines. On peut dire qu'elles ont un double rôle : mobiliser les électrices pour qu'elles apportent leur appui au parti et promouvoir la représentation des femmes dans le parti. L'organisation par plusieurs partis politiques, pour la première fois en 1992, d'élections primaires au cours desquelles seuls les membres inscrits au parti pouvaient élire leurs candidats à la Knesset a fait prendre davantage conscience de l'importance des femmes dans les partis. Lors d'une enquête récente, 17 % des hommes et 10,9 % des femmes de l'échantillon se sont déclarés inscrits à des partis politiques. Par ailleurs, 44,3 % des femmes ont indiqué qu'elles ne soutenaient aucun parti politique et n'étaient actives dans aucun. Un petit nombre de femmes occupaient des postes élevés dans les partis politiques israéliens : Zehava Galon, Secrétaire générale du Meretz (Parti démocratique israélien); Tamar Gozhansky, qui compte parmi les dirigeants du Chadash (Parti démocratique pour la paix et l'égalité); Limor Livnat (Likoud), actuelle Ministre des communications et, jusqu'à récemment, Shulamit Aloni, fondatrice du Parti des droits du citoyen, qui a siégé au Conseil des ministres du gouvernement dirigé par feu Yitzhak Rabin. Aucune candidate ne figurait sur une liste de parti religieux à un rang qui lui aurait permis d'être élue. Lors des élections de 1996, 69 femmes étaient

inscrites sur les listes des primaires. Le Parti du travail leur a assuré six places (sur 44) sur la liste de ses candidats à la Knesset, le Likoud 3 (sur 42) et le Meretz 3 également (sur 14).

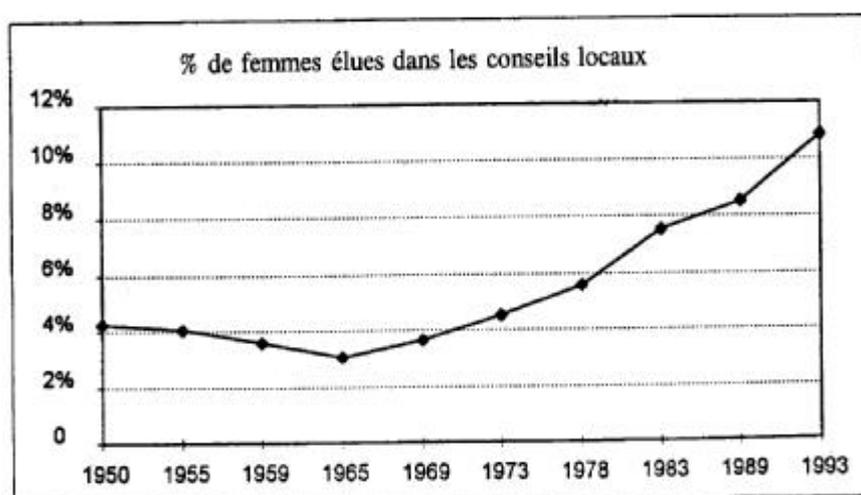
62. Le nombre des députées à la Knesset a fluctué entre 6 et 10 % tout au long de l'histoire du pays. En 1996, 9 femmes (sur 120 députés au total) ont été élues, soit une légère diminution par rapport à la Knesset précédente. Nombre de positions influentes à la Knesset n'ont jamais été occupées par des femmes; ainsi, il n'y a jamais eu de présidente, mais des femmes ont à plusieurs reprises assumé la vice-présidence. Rares sont les femmes qui ont été membres des deux commissions parlementaires les plus importantes : la Commission des affaires étrangères et de la sécurité et la Commission des finances. Comme dans d'autres pays, les femmes sont assez bien représentées dans les commissions chargées des questions liées aux intérêts traditionnels des femmes : éducation, protection sociale et services sociaux. Les députées de la Knesset ont activement soutenu les projets de lois et les pétitions concernant la famille ainsi que les questions économiques et sociales. A la Knesset en place depuis 1996, les neuf députées siègent dans une ou plusieurs commissions : une dirige la Commission de l'insertion et une autre la Commission scientifique et technique; une siège à la Commission de la constitution, de la législation et de la justice, trois à la Commission du travail, trois à la Commission de l'éducation et de la culture, trois à la Commission de l'immigration et plusieurs à la Commission de la promotion de la condition de la femme, dont la présidente.

La présence des femmes au gouvernement, dans les collectivités locales et la fonction publique

63. Depuis la création de l'Etat d'Israël, une femme, Golda Meir, a assumé les fonctions de premier ministre, après avoir été membre du Conseil des ministres de plusieurs gouvernements successifs et députée à la Knesset pendant 20 ans. Six femmes ont été membres du Conseil des ministres, dont une dans le gouvernement actuel (sur 17 ministres). En outre, des femmes occupent actuellement les postes de directeur général de trois ministères : justice, protection de l'environnement et insertion.

64. La présence des femmes dans les conseils locaux a été très limitée, mais elle a progressé régulièrement depuis le milieu des années 60. Depuis 1993, environ 11 % des membres des conseils sont des femmes. Six femmes seulement ont dirigé des conseils locaux depuis la création d'Israël, mais aucune dans une ville de plus de 10 000 habitants. Actuellement, une femme est à la tête d'un conseil local, et sept sont maires adjointes.

Graphique 1
Les femmes et les conseils locaux



65. En décembre 1995, il y avait 59,4 % de femmes dans la fonction publique, mais les femmes sont sous-représentées dans les postes de responsabilité : en décembre 1995, 10,5 % seulement des postes les plus élevés (les trois premiers échelons des quatre principales catégories de postes d'administrateur) étaient occupés par des femmes. En revanche, 62,4 % des fonctionnaires de rang subalterne (échelon 8 et au-dessous) étaient des femmes. Les données que la Commission de la fonction publique a fournies récemment à la Commission de la promotion de la condition de la femme de la Knesset montrent que des progrès importants ont été faits entre décembre 1994 et décembre 1996, période pendant laquelle le nombre des femmes occupant des postes de responsabilité a plus que triplé (passant de 25 à 85), si bien que 14 % de ces postes sont maintenant occupés par des femmes.

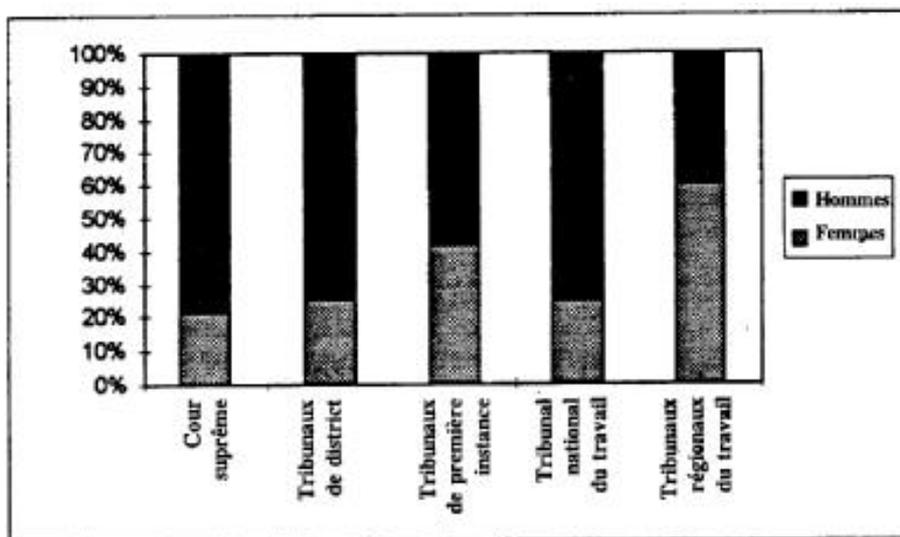
66. Le nombre des candidatures féminines aux annonces internes de vacances de poste dans la fonction publique n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. Entre 1993 et 1996, le pourcentage représenté par les candidates à ces postes a plus que doublé (passant de 23,2 % en 1994 à 51,9 % en 1996), tout comme celui des femmes nommées à ces postes (55,7 % contre 26,1 % pendant la même période). En ce qui concerne les annonces externes de vacances de poste, la progression a été beaucoup plus lente (35,2 % de candidatures féminines et 36,7 % de recrutements en 1995) et a légèrement fléchi en 1996. Entre 1993 - date de la modification du Code de la fonction publique qui exige une représentation des deux sexes dans les comités de sélection - et 1995, le nombre des comités composés exclusivement d'hommes est tombé de 5,4 % à 1,6 % (annonces internes de vacances de poste), et de 33,5 % à 28,6 % (annonces externes).

67. Appareil judiciaire et services juridiques du secteur public. La présence des femmes dans l'appareil judiciaire est extrêmement forte par rapport aux autres secteurs de la vie publique. Dans l'ensemble des tribunaux civils, il y a 146 femmes juges (40 %) contre 229 hommes.

Tableau 1
Nombre de juges et magistrats, par tribunal
et selon le sexe

	Femmes	Hommes	Total	% de femmes
Juges et magistrats				
Cour suprême	3	11	14	21
Tribunaux de district	23	67	90	26
Tribunaux de première instance	87	121	209	42
Tribunaux chargés des infractions aux règles de la circulation	14	15	29	48
Tribunal national du travail	1	3	4	25
Tribunaux régionaux du travail	18	12	30	60
Greffiers				
Tribunaux des affaires locales	28	22	50	56
Tribunaux régionaux du travail	9	2	11	82

Graphique 2
Juges et magistrats des différents tribunaux, selon le sexe
 (pourcentages)



Les femmes sont également bien représentées dans les services juridiques du secteur public. Une femme occupe actuellement les fonctions de Procureur de l'Etat. Elle avait été précédé à ce poste par une femme, la première, qui a par la suite été nommée à la Cour suprême. Quatre des cinq procureurs de district sont des femmes. Dans les services des procureurs de district, il y a 207 femmes juristes, contre 126 hommes, et il y en a 237, contre 115 hommes, dans les autres services officiels.

68. Présence dans les instances religieuses. Selon l'interprétation donnée par les chefs religieux juifs, musulmans et druzes à la Loi sur les juges religieux, 5715-1955, à la Loi sur les tribunaux rabbiniques (juridiction) et à la Loi sur les tribunaux druzes, 5722-1962, seuls les hommes peuvent être juges de ces tribunaux. Au cours des dix dernières années, toutefois, la représentation des femmes dans d'autres instances religieuses a beaucoup évolué. A la suite de deux décisions de la Cour suprême qui ont fait date (1988), les femmes ont obtenu le droit de siéger à la Commission de sélection des Grands Rabbins ainsi que dans les conseils municipaux religieux. Dans l'affaire H.C.J. 953/87, *Poraz c. Maire de Tel-Aviv*, 42(2) P.D. 309, la Haute Cour de justice a confirmé le droit des femmes de siéger à la Commission de sélection du Grand Rabbine de Tel-Aviv, en déclarant que l'exclusion des femmes des commissions politiques qui traitent des affaires religieuses constituait une discrimination interdite par la loi. Dans l'affaire H.C.J. 153/87, *Shakdiel c. Ministre des affaires religieuses*, 42(2) P.D. 221, la Cour a reconnu aux femmes le droit d'être élues membres du conseil religieux de la ville de Yeruham au sud d'Israël. Le nombre de femmes qui servent dans ces conseils reste faible. Il y a seulement 12 conseils sur 139 qui comptent une femme parmi leurs membres.

69. Entreprises publiques. En application d'une modification apportée en 1993 à la Loi sur les entreprises publiques, 5735-1975, les hommes et les femmes doivent être dûment représentés dans les conseils d'administration de toutes ces entreprises, et les ministres doivent nommer les administrateurs parmi les personnes du sexe le moins représenté jusqu'à ce que la répartition voulue soit atteinte.

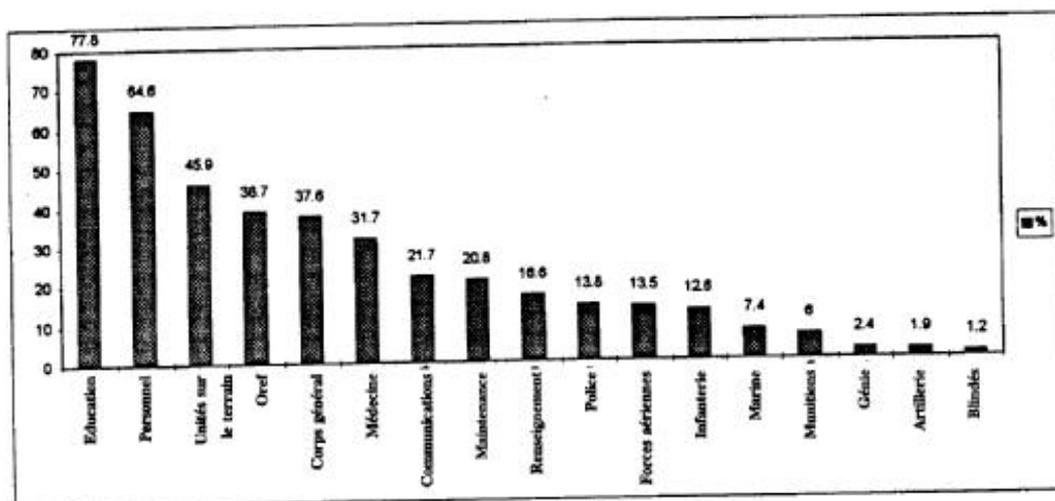
Intervenues après la modification de la loi, deux nominations d'hommes aux conseils d'administration de l'Autorité portuaire et ferroviaire nationale et des Raffineries israéliennes, qui ne comptaient aucune femme, ont été annulées par la Cour suprême. D'après les recherches faites en 1996, 68 % des entreprises publiques ont pris des mesures à la suite de cette modification pour favoriser la nomination d'administratrices. Dans 48 % des entreprises, des femmes ont été nommées membres des conseils d'administration, alors qu'il n'y en avait aucune en 1993; dans 21 entreprises (18,9 %), il y avait déjà des administratrices en 1993, mais leur nombre a beaucoup augmenté. Néanmoins, il y a encore 18 entreprises (16 %) qui ne comptent aucune femme dans leurs conseils d'administration et 12 autres (11 %) dans lesquelles le nombre des administratrices n'a pas changé. Dans l'ensemble, le pourcentage des administratrices reste inférieur à 30 % dans la plupart des entreprises publiques.

70. Les femmes dans l'armée et dans la police. En général, les hommes et les femmes en Israël doivent accomplir un service militaire obligatoire, mais les conditions de service ne sont pas les mêmes pour les deux sexes. Conformément à la Loi sur le service de la défense, 5746-1986, les hommes sont soumis à des obligations militaires entre 18 et 54 ans, et les femmes entre 18 et 38 ans. La loi fait aussi une différence entre les sexes quant à la durée du service militaire obligatoire, à l'étendue des obligations dans l'armée de réserve, à l'engagement volontaire et aux exemptions. Les femmes mariées ou enceintes et celles qui ont des enfants sont exemptées du service obligatoire. La loi exempte aussi les jeunes femmes qui, pour des raisons tenant à leur religion ou à leur conscience, ne veulent pas servir dans l'armée. Certaines d'entre elles accomplissent un service national de deux ans (ou moins) dans une institution agréée à cette fin. Les hommes ultra-orthodoxes peuvent être exemptés du service militaire s'ils font des études dans un institut d'enseignement religieux et ne travaillent pas pendant leurs études; dans le cadre de cet arrangement, les étudiants peuvent chaque année obtenir un sursis à leurs obligations militaires. En 1996, les femmes représentaient environ 42 % de tous les conscrits. Environ 68 % des femmes en âge d'être appelées ont été incorporées (les 32 % restants bénéficiant d'une exemption à un titre ou à un autre), ce chiffre étant de 83,3 % pour les hommes.

71. Dans la pratique, les Forces de défense israéliennes (FDI) avaient pour principe de décourager les femmes de servir dans les positions de combat ou de le leur interdire, bien qu'elles occupent des postes d'entraînement au combat. Dans une décision de 1995 qui a fait date, la Cour suprême a déclaré qu'on ne pouvait pas interdire aux femmes de servir en tant que pilotes dans les forces aériennes pour des raisons budgétaires et logistiques. H.C.J. 4541/94, *Miller c. Ministre de la défense*, 49(4) P.D. 94. Depuis, l'armée a pris des mesures pour appliquer cette décision. Plusieurs classes de femmes suivent maintenant le cours de pilotage et des directives ont été prises pour adapter les principes de l'armée concernant le service des femmes à l'éventualité d'une présence féminine parmi les pilotes de combat. La répartition des femmes entre les différents corps des FDI ressort des graphiques ci-dessous.

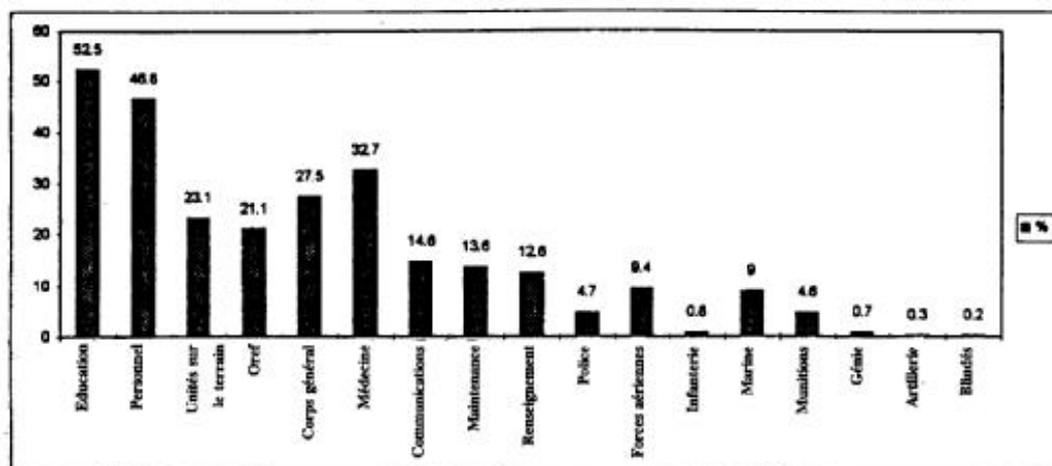
Graphique 3

Répartition, en pourcentage, des femmes entre les différents corps des FDI (service obligatoire et armée de métier)



Graphique 4

Répartition, en pourcentage, des femmes dans l'armée de métier, par corps



72. Etant donné que les femmes ne servent pas dans les positions de combat, elles sont souvent exclues des échelons supérieurs de la hiérarchie militaire. En 1995, il y avait 9 femmes qui avaient le grade de colonel. Toutefois, le nombre de femmes officiers (jusqu'au grade de lieutenant-colonel) a beaucoup augmenté au cours des dix dernières années.

73. D'après les statistiques de la Police israélienne, les femmes représentaient environ 18 % des forces de police en décembre 1995. La police ne limite pas officiellement le service des femmes, mais elle exige ou privilégie l'expérience du combat dans l'armée pour de nombreux postes, dont les postes de responsabilité, ce qui en pratique empêche les femmes d'occuper ces postes ou le leur interdit. Un recours pour discrimination exercée par la police dans le recrutement des femmes, qui est pendant à la Cour suprême depuis 1996, a conduit la police à charger une commission d'enquêter sur ce recrutement. Depuis que la commission a présenté son rapport, les postes de chef de la division du personnel, de chef de la division des enquêtes judiciaires et de conseiller juridique de la Police israélienne sont pourvus par des femmes.

74. Autres institutions publiques. La Fédération générale du travail (*Histadrout*), dont il sera question au titre de l'article 22, coiffe la plupart des syndicats en Israël. En 1995, l'*Histadrout* a ajouté à ses statuts une disposition qui exige la présence de 30 % de femmes à la direction de tous les syndicats qui lui sont affiliés. A l'heure actuelle, 10 % de tous les comités d'entreprise sont dirigés par des femmes et 17 % de leurs membres sont des femmes. Les femmes occupent des positions de responsabilité dans beaucoup de conseils syndicaux; au total, les femmes représentent 51 % du personnel de ces conseils.

75. Organisations non gouvernementales. Les femmes sont extrêmement actives dans de très nombreuses organisations non gouvernementales dont l'objectif est de faire pression sur le processus décisionnel concernant tant les questions spécifiquement féminines que l'ensemble des problèmes sociaux. Certains groupes, tels que le Réseau des femmes israéliennes et l'Association de défense des droits civils, ont beaucoup apporté au processus législatif et, sur le plan juridique, à la défense des intérêts des femmes. D'autres groupes, tels que Les femmes au service des femmes, l'Organisation féminine de défense des prisonniers politiques, le Lien de Jérusalem et l'Association des femmes au service de la paix se préoccupent essentiellement de faire progresser le dialogue israélo-palestinien et d'exercer une influence sur l'opinion publique quant aux problèmes israélo-palestiniens.

L'égalité en matière d'emploi

76. Jusqu'à la fin des années 80, il y avait peu de textes qui régissaient expressément les questions de parité des sexes au travail. La Loi sur l'Agence pour l'emploi, 5719-1959, qui interdit la discrimination entre les candidatures selon le sexe (art. 42) et la Loi sur l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, 5724-1964, qui prescrit l'application du principe "à travail égal, salaire égal" aux hommes comme aux femmes sont probablement les textes législatifs les plus importants adoptés au départ dans ce domaine. La Loi sur l'égalité de droits des femmes, 5711-1951, ne traite pas explicitement des questions de travail, mais prévoit que "la même loi s'applique aux hommes et aux femmes dans tous les actes juridiques". Considérant que cette loi, bien que n'ayant pas valeur de loi fondamentale, contenait des dispositions de caractère constitutionnel, la Cour suprême a décidé que d'autres lois devaient autant que possible être interprétées à la lumière de ces dispositions. Promulguée en 1987, la Loi sur l'âge du départ à la retraite (égalité des hommes et des femmes), 5748-1987, interdit aux employeurs d'obliger les femmes à prendre une retraite anticipée. Quant à la Loi sur l'égalité de chances dans l'emploi, 5748-1988, dont la portée est plus large, elle interdit la discrimination au travail fondée sur des considérations de sexe, d'orientation sexuelle, de situation maritale, de famille, de race, d'âge, de religion, de nationalité, de pays de naissance, d'orientation politique ou autre. Aucune de ces considérations ne peut être prise en compte par l'Etat ni par l'employeur privé d'au moins six personnes en matière d'embauche, d'avancement, de fin de service, de formation, de conditions de travail ou de retraite, sauf dans les cas particuliers où ces considérations n'interviennent pas en raison de la nature unique du poste. Les mesures de protection dont bénéficient les salariées compte tenu de leurs besoins spéciaux en tant que femmes ou mères ne sont pas

jugées discriminatoires, mais la loi précise que ces mesures doivent être accordées, dans les mêmes conditions, aux hommes qui ont seuls la garde de leurs enfants ou dont les conjointes ont choisi de ne pas faire valoir leurs droits à ces mesures. Les avantages offerts aux femmes enceintes et à celles qui viennent d'accoucher ainsi qu'à leurs conjoints sont examinés au titre de l'article 23.

77. En application de la Loi sur l'égalité de chances en matière d'emploi, le harcèlement sexuel sur les lieux de travail est une forme de discrimination punissable au civil comme au pénal. Bien que la définition du harcèlement soit relativement étroite et ne tienne pas compte de la notion de "milieu de travail hostile", la loi interdit aux employeurs de pénaliser les employé(e)s ou candidat(e)s à un emploi qui ont refusé d'accepter des propositions ou avances d'ordre sexuel. Conformément à une modification apportée à la loi en 1995, la charge de la preuve dans les actions civiles pour harcèlement sexuel incombe à l'employeur; quand le(la) salarié(e) a prouvé qu'il(elle) a rejeté des avances sexuelles, c'est à l'employeur de démontrer qu'il n'y a pas eu violation de la loi (que le(la) salarié(e) n'a été aucunement pénalisé(e) en raison de ce refus). La disposition relative au harcèlement sexuel de la Loi sur l'égalité de chances en matière d'emploi s'applique à tous les employeurs, contrairement aux autres dispositions de cette loi qui ne s'appliquent qu'aux employeurs d'au moins cinq salariés.

78. Dans la fonction publique, le harcèlement sexuel est une faute disciplinaire prévue par le Code de la fonction publique qui donne du harcèlement une définition plus large que la Loi sur l'égalité de chances en matière d'emploi. Selon cette définition, le harcèlement s'entend de tout acte présentant les caractéristiques d'un acte sexuel, y compris les propos ou les insinuations, qu'il soit le fait de collègues de travail ou de supérieurs. Lorsqu'il s'agit d'un supérieur, le consentement éventuel de la victime n'est pas pris en considération, ni la question de savoir qui a pris l'initiative de l'acte. Une modification du Code de la fonction publique, datant de 1995, étend la définition du harcèlement sexuel à la création d'un milieu de travail hostile et prévoit d'apporter une assistance juridique et professionnelle au plaignant.

79. Un projet de loi qui sanctionne pénalement et civilement le harcèlement sexuel, sous toutes ses formes, et rendra les employeurs responsables de n'avoir rien fait pour prévenir les actes de harcèlement sur les lieux de travail en est au stade final du processus législatif.

80. La Loi de 1996 sur l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes vise à promouvoir l'égalité entre les sexes dans ce domaine. En remplacement d'une loi similaire de 1964, la nouvelle loi élargit la définition de la discrimination, facilite l'accès aux recours et établit une notion plus moderne de l'égalité de rémunération. La loi précédente ne portait que sur les "salaires", tandis que la nouvelle loi s'applique à "toutes les autres formes de prestations salariales" (allocations, primes, subventions, frais et paiement des heures supplémentaires) qui jusqu'alors permettaient aux employeurs d'échapper à l'esprit de la loi. Au lieu d'exiger que les salariés occupant des "postes essentiellement équivalents" dans le même lieu de travail reçoivent un salaire équivalent, la nouvelle loi impose le principe de l'égalité de salaire dans les postes du même lieu de travail qui sont "d'égale valeur", autrement dit les postes qui exigent le même effort et des qualifications, des connaissances et des responsabilités équivalentes. L'employeur qui s'écarte de ce principe doit prouver que la différence de salaire se justifie par des considérations qui ne sont pas fondées sur le sexe. Les salariés que le tribunal du travail a estimé avoir été sous-payés en application des dispositions de la nouvelle loi peuvent obtenir, à titre de réparation, une somme dont le montant peut représenter jusqu'à 24 mois de salaire. Les salariés ne peuvent pas renoncer aux droits qui leur sont garantis par cette loi, ni les limiter.

81. Dans l'ensemble, les femmes sont devenues beaucoup plus actives sur le marché du travail au cours des années, mais la ségrégation dans l'emploi et les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes restent bien ancrés. Au cours des dix dernières années, la part représentée par les femmes dans la population active (soit le pourcentage des femmes de 15 ans et plus qui travaillent ou sont à la recherche d'un emploi) a augmenté d'environ 1 % par an, pour atteindre 45,5 % en 1995. Pendant la même période, la part correspondante pour les hommes est restée à peu près stable (62,6 % en 1995). Les femmes représentaient 43,2 % de la population active en 1995, contre 33 % en 1975. Chez les femmes, l'augmentation est manifeste dans presque tous les groupes d'âge, hormis les plus jeunes et les plus âgées. Les femmes juives qui travaillent sont proportionnellement plus nombreuses que les autres femmes (50,5 % en 1995). Cependant, le nombre des femmes arabes sur le marché du travail a augmenté (16,8 % en 1994, contre 13,9 % en 1992). En 1994, environ 24 % des femmes travaillaient à plein temps, et 16 % à temps partiel; chez les hommes, ces chiffres étaient de 54 % et de 6 % respectivement. Autre grande différence, qui n'a rien d'étonnant, dans la structure de l'emploi entre les hommes et les femmes : en 1994, 23 % des femmes étaient classées dans la catégorie des "ménagères", terme qui, par définition, ne s'applique qu'aux femmes. Les ménagères ne font pas partie de la population active, car elles ne sont pas rémunérées pour leur travail ni ne recherchent activement un travail rémunéré. La présence des femmes sur le marché du travail est très nettement liée à leur niveau d'instruction, beaucoup plus que dans le cas des hommes. En 1995, 77,5 % des femmes juives ayant une scolarité d'au moins 16 ans travaillaient, contre 74,9 % des hommes ayant le même niveau d'instruction; ce chiffre était de 10,1 % seulement chez les femmes juives qui étaient sans instruction ou n'étaient pas allées à l'école plus de quatre ans. La présence des femmes mariées a progressé régulièrement, passant d'à peu près 25 % en 1967 à environ 50 % en 1995.

82. Répartition professionnelle. Les différences dans la structure de l'emploi entre les hommes et les femmes ressortent du tableau ci-après qui fait apparaître les pourcentages correspondant aux divers secteurs de l'économie.

Tableau 2
Répartition, en pourcentage, des femmes et des hommes
dans les différents secteurs de l'économie

Secteur	% d'hommes	% de femmes
Agriculture	4,2	1,2
Industries manufacturières	26	13,6
Electricité et eau	1,5	0,3
Bâtiment (construction et génie civil)	11,8	1
Mécanique automobile	14	11,1
Hôtels et restaurants	4	4,4
Transports, entreposage et communications	7,8	3,3
Banque, assurances et finances	2,6	4,7
Commerce	8,9	9,3
Administration publique	5,6	5,3
Education	5,4	21

Secteur	% d'hommes	% de femmes
Santé et services sociaux	3,8	15,6
Services communautaires, sociaux et personnels	4,3	5,4
Ménages privés avec personnel de maison	0,2	3,6
Total	100	100

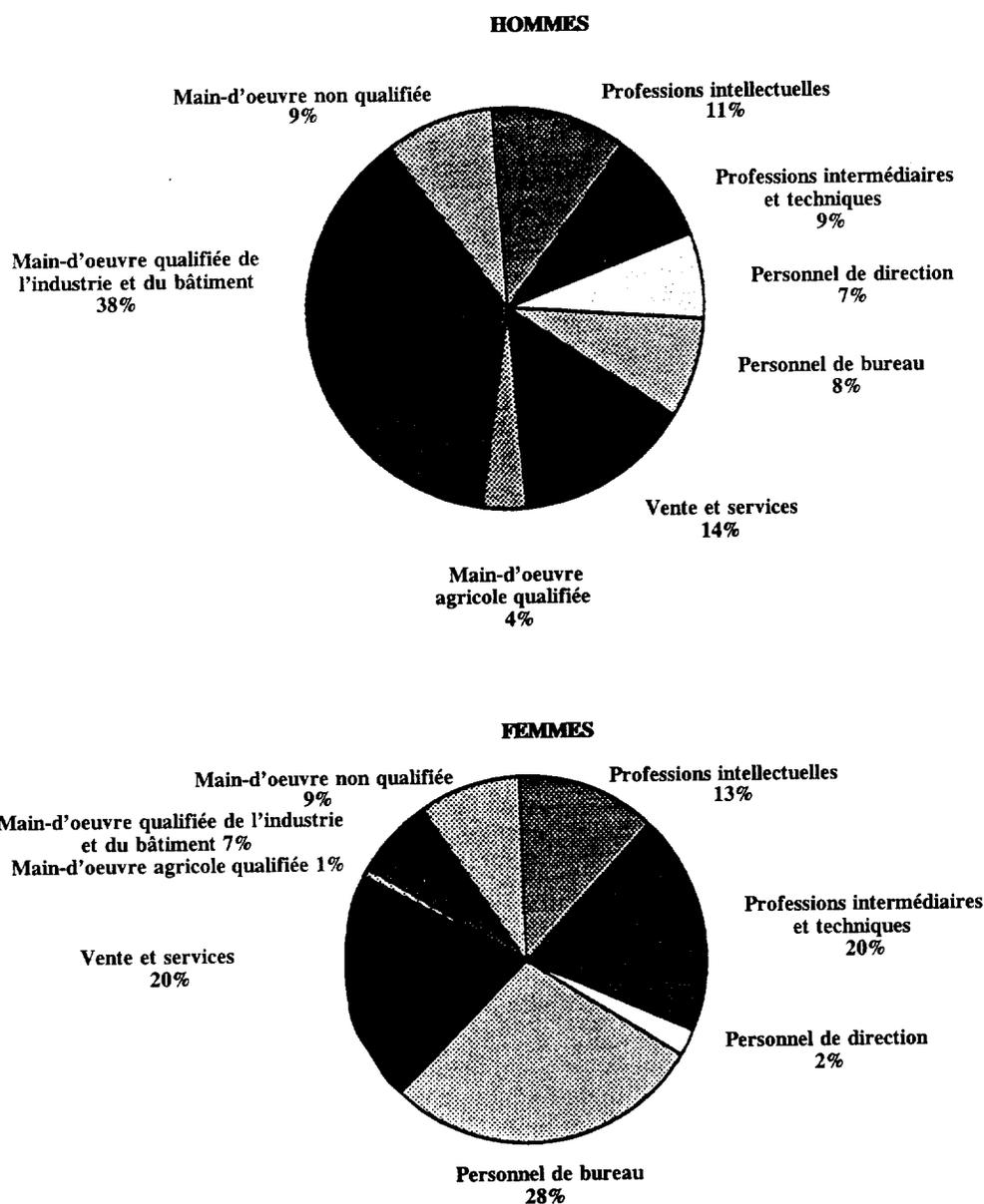
La ségrégation dans l'emploi ressort des écarts dans la répartition entre les catégories professionnelles. En 1995, comme le montre le graphique 5, près de 30 % des salariées étaient des employées de bureau (chiffre qui est resté stable depuis 1980), contre 8 % chez les hommes; plus de 20 % des femmes travaillaient dans la vente ou les services, contre 14,4 % pour les hommes. Dans les professions intellectuelles, les femmes étaient proportionnellement plus nombreuses que les hommes (12,5 % contre 11 %); il en allait de même dans les professions intermédiaires et techniques (19,5 % chez les femmes, contre 9,4 % chez les hommes). A noter toutefois que la plupart des femmes dans ces dernières catégories sont enseignantes, infirmières et travailleuses sociales, surtout dans la fonction publique. Il y avait 38 % d'hommes, contre seulement 7 % de femmes, dans l'industrie et la main-d'oeuvre qualifiée.

83. Le "plafond de verre". Bien qu'il soit difficile d'obtenir des données complètes sur les possibilités de carrière des femmes, les statistiques disponibles indiquent qu'un "plafond de verre" limite encore la progression des femmes au travail. D'après le Bureau central de statistique, en 1995, 6,9 % de la population active masculine occupaient un poste de direction, contre 2,2 % pour la population active féminine. En 1995, sur le nombre total de cadres supérieurs, il y avait 19,5 % de femmes, soit une légère progression par rapport à 1990 (18 %). Entre 1980 et 1990, les femmes ont représenté plus de 25 % de l'augmentation du nombre total des cadres.

84. Bien qu'il ait peu à peu augmenté, le nombre de cadres supérieurs féminins reste assez faible par rapport à l'augmentation générale du nombre de femmes qui travaillent. Ainsi, une enquête menée récemment par le Syndicat de l'industrie dans 152 entreprises à haute technicité a révélé que 14 % des cadres de ces entreprises étaient des femmes, et que 51 % de ces entreprises ne comptaient aucune femme cadre. En revanche, plusieurs femmes occupaient des postes de cadre supérieur dans 44 % des plus grandes entreprises (d'au moins 100 salariés). Selon les données relatives à 1996, environ 60 % des effectifs de la fonction publique étaient des femmes, mais 14 % seulement occupaient des postes de responsabilité.

85. Écarts de revenu. En 1992-1993, dans tous les secteurs du marché du travail, le revenu mensuel des hommes était en moyenne de 1,7 fois plus élevé que celui des femmes du fait, en partie, que les premiers travaillaient en moyenne 46,3 heures par semaine, contre 34,1 heures pour les secondes. Il existe encore un écart de 20 %, au détriment des secondes, dans le revenu horaire. Cet écart reste assez constant quand on tient compte de variables comme le niveau d'instruction. Entre 1992 et 1994, les salaires mensuels et annuels moyens des femmes représentaient de 50 à 55 % de ceux des hommes. En 1995, 69 % de toutes les personnes qui recevaient moins que le salaire minimum étaient des femmes. L'écart entre le salaires des hommes et celui des femmes employés à plein temps dans la fonction publique est tombé de 29 % en 1988 à 24 % en 1996.

Graphique 5
Répartition, selon le dernier emploi



Source : Enquêtes sur la main-d'oeuvre, 1995

86. Emploi des femmes arabes. Dans l'ensemble, les femmes arabes sont beaucoup moins nombreuses à travailler hors de la maison que les femmes juives. Sur les 350 000 femmes arabes en âge de travailler (plus de 15 ans), environ 83 % ne font pas partie de la population active, ce qui représente une légère baisse par rapport aux années 60 (environ 91 %). Le taux d'emploi chez les femmes arabes des zones urbaines est bien supérieur à celui des femmes qui vivent dans les zones rurales (90 % des femmes israéliennes arabes). La plupart des villages arabes se trouvant à la périphérie du pays, loin des centres d'activité économique, l'agriculture était auparavant la seule source de revenu de leurs habitants et les femmes participaient activement aux travaux agricoles tout en accomplissant leurs tâches traditionnelles à la maison. Du fait de la restructuration de l'agriculture survenue à la suite de l'appropriation des terres agricoles, l'activité économique des villages s'est réorientée vers les villes israéliennes, ce qui a fait un vide pour les femmes arabes sur le marché du travail. Tandis que de nombreux villageois se sont insérés dans la vie active moderne et ont quitté leurs villages pour travailler dans les villes israéliennes, les femmes sont restées chez elles pour tenir leur maison et travailler dans les champs, sans contrepartie tangible.

87. C'est aux années 60 que remonte la première vague des femmes arabes qui ont cherché à travailler hors de leurs villages, surtout dans des emplois qui n'exigeaient aucune instruction ni formation dans les coopératives et les villages israéliens des alentours. Dans les années 70, elles ont commencé à occuper des emplois de bureau dans des usines implantées près de leurs villages, en particulier dans l'industrie textile. En 1989, il y avait 29 % de femmes arabes qui travaillaient dans l'industrie textile, à l'usine, ou dans l'artisanat rural. Pendant les années 90, les femmes arabes ont été de plus en plus nombreuses à entrer sur le marché du travail israélien, en particulier comme ouvrières agricoles non qualifiées, afin d'aider leurs familles à faire face à des charges financières de plus en plus lourdes. Ces dernières années, elles sont arrivées à des postes pour lesquels il faut avoir fait des études secondaires.

88. La réticence des communautés arabes traditionnelles à permettre aux femmes de travailler hors de la maison tient à des considérations religieuses, sociales et économiques. En particulier dans les villages, le mode de vie traditionnel des Arabes place les femmes à la maison, et non au travail ni à l'école. Les femmes arabes célibataires, en particulier celles qui appartiennent aux couches économiques les moins aisées et les plus aisées, sont plus nombreuses à travailler que celles qui sont mariées. Les femmes arabes et druzes travaillent surtout entre 18 et 24 ans, mais leur présence sur le marché du travail diminue de façon spectaculaire quand elles se marient ou ont leur premier enfant.

L'enseignement

89. Conformément à la Loi sur l'instruction obligatoire, 5709-1949, tous les enfants de 5 à 15 ans doivent être scolarisés. L'enseignement est gratuit pour tous jusqu'à l'âge de 17 ans, et pour les jeunes de 18 ans qui n'ont pas encore terminé la onzième année d'études. Le taux d'analphabétisme (y compris les personnes qui n'ont fait que quatre années d'études) est plus élevé chez les femmes que chez les hommes, bien que des progrès spectaculaires aient été fait à cet égard dans toutes les couches de la population. Le nombre moyen d'années de scolarité est le plus faible chez les femmes arabes (9,7 en 1994, contre 10,6 chez les hommes arabes); le taux moyen d'instruction est presque le même chez les Juifs de l'un et l'autre sexe (12,2 % pour les femmes et 12,3 % pour les hommes en 1993). Cependant, dans l'ensemble de la population arabe, on a enregistré une progression importante et régulière du niveau d'instruction moyen, y compris chez les femmes. En 1980, le nombre moyen d'années de scolarité était de 6,4 pour les femmes arabes, de 7,5 pour les hommes arabes et d'environ 11 pour les Juifs de l'un et l'autre sexe.

90. En 1994/95, le taux de fréquentation scolaire des 14 à 17 ans dans le système d'enseignement juif était de 92,6 % pour les garçons et de 99,6 % pour les filles. Pendant la même année, chez les Arabes, ce

taux était de 65,7 % pour les premiers et de 69,2 % pour les secondes. Dans tous les secteurs, les taux ont augmenté de façon spectaculaire au cours des années. Les filles représentent environ les deux tiers des candidats à l'examen de fin d'études secondaires et le pourcentage de celles qui passent cet examen avec succès est plus élevé que celui des garçons.

91. L'enseignement secondaire en Israël comprend différentes filières. Au niveau de la huitième ou de la neuvième année d'études, les élèves sont répartis entre la filière générale et la filière technique/professionnelle et font leurs études en conséquence dans des collèges différents. Dans la filière générale, les élèves choisissent des branches spécifiques, telles que les sciences ou les lettres, ou un domaine technique précis, tel que l'électronique, la biotechnologie, etc. La plupart des candidats à l'examen de fin d'études secondaires ont fréquenté des collèges d'enseignement général, car le diplôme de fin de ces études est exigé à l'entrée à l'université. En 1985, 43,6 % des filles se trouvaient dans la filière générale, contre 27,7 % seulement des garçons. Dans la filière technique/professionnelle, la mécanique et l'électronique sont des branches choisies presque exclusivement par des garçons, les travaux publics et l'architecture sont des branches dans lesquelles on compte autant de filles que de garçons, tandis que le stylisme et la formation au service infirmier et aux professions paramédicales sont des branches privilégiées par les filles, tout comme la biotechnologie et la technique.

92. Au niveau des études supérieures, chacun, sans distinction de sexe, peut opter pour les études ou la matière principale de son choix, sous réserve des conditions que certaines facultés imposent, par exemple, l'obtention à l'examen de fin d'études secondaires de certains résultats en sciences, matière que de nombreuses filles ne choisissent pas au collège. En 1995, les filles représentaient 55 % des étudiants universitaires et plus de 50 % des diplômés. La proportion des diplômées universitaires est identique à celui des étudiantes. Au niveau du doctorat, 43,8 % des étudiants sont des filles. En 1992/93, il y avait, au niveau du premier grade universitaire, 46,6 % d'étudiantes en droit, 46 % d'étudiantes en médecine et 18,2 % d'étudiantes en ingénierie et architecture. Elles sont fortement représentées dans les branches universitaires de la pédagogie (84 %), des lettres (71,4 %) et des sciences sociales (59 %), alors qu'elles sont sous-représentées dans les branches de la technologie (20 %). Elles obtiennent généralement la licence (grade de bachelor) plus tôt que les garçons (26 ans en moyenne, contre 27,6 ans), ce qui est dû en grande partie à la durée du service militaire obligatoire qui est d'un an plus courte pour elles. L'âge moyen d'obtention de la maîtrise est pour ainsi dire le même chez les garçons et les filles, mais les premiers passent généralement leur doctorat un an plus tôt que les secondes. Dans les établissements d'enseignement supérieur autres que les universités, les filles représentaient 64 % des effectifs pendant l'année 1995/96. Le nombre des non-Juifs qui font des études supérieures est plus du triple de celui des non-Juives.

Suivi gouvernemental de la législation et des pratiques concernant les femmes

93. Commission de la condition de la femme. L'Année internationale de la femme (1975) a déterminé la création d'une Commission spéciale de la condition de la femme, dont les membres ont été nommés par le Premier Ministre de l'époque, Yitzhak Rabin, et qui était dirigée par Ora Namir, devenue par la suite Ministre du travail et des affaires sociales. La commission avait essentiellement pour tâche d'enquêter sur la condition de la femme en Israël et de proposer au gouvernement les mesures à prendre dans les domaines social, culturel, économique et juridique et dans celui de l'éducation pour favoriser l'égalité de l'homme et de la femme en Israël. Le rapport présenté par la commission en 1978 contenait une liste de

241 recommandations visant à apporter des réformes, dont quelques-unes seulement ont été mises en oeuvre.

94. La femme dans la fonction publique. Le Gouvernement israélien est le principal employeur dans le pays, et près de 60 % des fonctionnaires sont des femmes. En 1989, une commission gouvernementale chargée de faire une enquête sur la fonction publique a déclaré notamment que la place subalterne des femmes dans la fonction publique était essentiellement due à la discrimination dont elle faisaient l'objet. Pour mettre en oeuvre les recommandations de la commission visant à améliorer leur situation, le Ministère de l'économie et de la planification a mis en place une commission (la Commission Ben Israël, du nom de sa présidente) qui, en 1993, a présenté des propositions de réforme, y compris des dispositions précises pour assurer la participation des femmes dans les comités de sélection et annuler les décisions de ceux de ces comités dont aucune femme n'était membre, améliorer la supervision de la condition de la femme dans les différents ministères et rendre plus strictes les sanctions en cas de harcèlement sexuel. En outre, la Commission a proposé de publier un manuel des droits de la femme fonctionnaire, de collecter des renseignements sur la condition de la femme dans la fonction publique et de les diffuser dans les commissions parlementaires et les organisations féminines et de créer conjointement un prix que l'organisation féminine Na'amat, le Syndicat de l'industrie et l'Union des collectivités locales décerneraient à titre de récompense à l'employeur public qui aura démontré sa volonté de promouvoir la condition de la femme. La plupart de ces propositions ont été incorporées dans le Code de la fonction publique et leur mise en oeuvre est en cours.

95. D'autres modifications ont été apportées aux dispositions du Code de la fonction publique qui autorise désormais les membres de la famille à accompagner les fonctionnaires envoyés en mission à l'étranger - ce qui met les hommes et les femmes sur un pied d'égalité quant à la possibilité de travailler hors du pays - et qui permet par ailleurs aux femmes fonctionnaires qui ont de jeunes enfants de faire des heures supplémentaires ou de ne pas en faire. En 1985, suite à l'une des recommandations de la Commission Namir, le gouvernement a décidé de nommer un superviseur de la condition de la femme dans chaque ministère. Les superviseurs sont chargés de promouvoir l'égalité de chances des femmes fonctionnaires, de veiller à l'obligation faite aux comités de sélection et aux autres comités de compter des femmes parmi leurs membres, de créer des créneaux spéciaux pour la promotion des femmes, d'augmenter le nombre de femmes dans les postes de responsabilité, de connaître des allégations de harcèlement sexuel et de discrimination fondée sur le sexe et d'établir chaque année des rapports intérimaires. Des superviseurs ont été nommés dans la plupart des ministères.

96. Dernièrement, le Commissaire à la fonction publique a créé un nouveau poste de superviseur général de la promotion de la condition de la femme dans la fonction publique, qui lui fait rapport directement. Une nouvelle unité, qui a été mise en place au sein de la Commission en 1996, est expressément chargée de recruter des femmes dans la fonction publique et d'assurer leur avancement, en particulier pour en augmenter le nombre dans les postes de responsabilité. La nouvelle unité supervise aussi l'application des mesures prises en faveur des femmes au titre de la Loi sur la fonction publique (nominations) (représentation) (amendement No 7), 5755-1995. Cette loi fait au Commissaire à la fonction publique obligation de recourir à tous les moyens nécessaires pour assurer une représentation équilibrée des deux sexes dans la fonction publique. Il est donné lecture des dispositions de la loi aux membres de tous les comités de sélection au début de chacune de leurs séances, y compris de celles qui leur imposent, en présence de candidats ayant les mêmes qualifications, de donner la préférence au candidat du sexe le moins représenté.

97. Conseiller du premier ministre à la condition de la femme. Le Bureau du Conseiller du premier ministre à la condition de la femme, créé en 1980, avait au départ pour tâche de donner au Premier Ministre des avis sur toutes les questions concernant les femmes et de coordonner l'action du gouvernement à cet égard. Le bureau a manqué de ressources financières jusqu'en 1992, année où le Premier Ministre Rabin a supprimé tous les postes de conseillers du premier ministre, y compris celui du conseiller à la condition de la femme. Un comité directeur a alors été chargé de restructurer le bureau du conseiller et de définir les fonctions de l'Office national de la condition de la femme, dont il sera question plus loin. Après les élections de 1996, le gouvernement a nommé un nouveau conseiller à la condition de la femme qui avait pour mission d'organiser une campagne de lutte contre la violence dans la famille et de rédiger le rapport d'Israël sur la session de mars 1997 de la Commission de la condition de la femme, après la Conférence de Beijing.

98. Un projet de loi actuellement devant la Knesset prévoit la création de l'Office national de la condition de la femme. Aux termes de ce projet, l'office aura pour mission de formuler une politique de parité des sexes et d'élimination de la discrimination à l'encontre des femmes; de coordonner et de promouvoir la coopération entre l'administration nationale, les municipalités et d'autres organismes en matière de promotion de la condition de la femme; de donner aux ministères des avis sur l'application des lois relatives à l'égalité et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; d'établir des programmes et des services spéciaux pour les femmes afin de favoriser la parité des sexes; de créer un centre de recherche et d'information et de favoriser l'adoption de mesures législatives tendant à améliorer la condition de la femme et à éliminer la discrimination fondée sur le sexe. La Commission de la promotion de la condition de la femme de la Knesset prépare pour la dernière lecture le projet de loi qui devrait être adopté prochainement.

99. Commission de la promotion de la condition de la femme de la Knesset. Cette commission a été créée en 1992 par une large coalition de députées de la Knesset. Elle a joué un rôle décisif dans l'adoption d'une législation importante pour la condition de la femme et dans la sensibilisation aux problèmes des femmes. Devenue en janvier 1995 une commission permanente de la Knesset, elle a pour mission : a) de veiller à la promotion de l'égalité des femmes dans la vie publique et l'enseignement ainsi qu'en matière de statut personnel; b) d'assurer la prévention de la discrimination fondée sur le sexe ou l'orientation sexuelle dans toutes les sphères de la vie; c) de réduire les écarts de salaire dans le secteur économique et l'emploi et d) d'éliminer la violence contre les femmes. Actuellement composée de 15 membres, dont 8 hommes, la commission s'est dotée de sous-commissions qui sont chargées de la promotion de la femme au travail, de la promotion de la femme arabe et du statut personnel. Elle a joué un rôle déterminant dans l'adoption de plusieurs lois récentes : la Loi sur l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes, 5756-1996, la Loi sur la fonction publique (nominations) (représentation) (amendement No 7) qui prévoit des mesures d'accès à l'égalité dans la fonction publique, la Loi sur la prévention de la violence dans la famille (amendement No 2), 5756-1996, et la Loi sur le tribunal des affaires familiales, 5755-1995. Plus de 40 projets de lois sur la promotion de la condition de la femme ont été adoptés depuis la création de la commission. La commission a également exercé d'autres pouvoirs parlementaires pour s'acquitter de son mandat et a notamment créé la commission parlementaire d'enquête sur l'assassinat de femmes par leur conjoint. En outre, elle a joué un rôle important de catalyseur des activités menées en faveur des femmes hors de la Knesset en maintenant des relations de travail étroites avec les ONG qui s'intéressent aux problèmes des femmes et avec les femmes qui occupent des postes de responsabilité dans les entreprises et à l'université. C'est donc une instance qui donne aux femmes la possibilité de se faire entendre et permet de sensibiliser l'appareil politique aux problèmes des femmes.

100. Le Ministère du travail et des affaires sociales comprend une division de l'emploi et de la condition de la femme dont les attributions consistent notamment à élaborer des programmes de protection de l'enfance, à superviser et à subventionner les programmes entrepris dans ce domaine par les organisations féminines, à assurer une formation professionnelle aux femmes non qualifiées ou à celles qui souhaitent entrer dans le secteur non traditionnel et à diffuser des informations sur les droits de la femme, en particulier en matière d'emploi. Dans les autres ministères, des fonctionnaires sont chargés de surveiller la condition des femmes fonctionnaires de ces ministères ainsi que les activités de chacun d'eux qui touchent plus généralement aux problèmes des femmes.

101. En 1994, l'Union des collectivités locales a nommé un conseiller à la promotion de la femme dans les collectivités dans le but de mettre en place un mécanisme pour régler les problèmes des femmes au niveau municipal. Le conseiller est chargé d'établir des conseils de femmes dans toutes les collectivités locales du pays : 70 conseils ont été créés jusqu'ici, dont 8 dans des collectivités arabes. Il se préoccupe aussi de faire adopter des lois touchant aux problèmes quotidiens des femmes au niveau municipal et coopère étroitement avec le Ministère du travail et des affaires sociales dans différents domaines, dont la création de centres d'accueil pour les femmes battues. Les conseils de femmes ont pour tâche de coordonner les activités de toutes les organisations féminines locales, de mettre en oeuvre des programmes d'éducation en matière de parité des sexes, d'améliorer les garderies d'enfants et d'assurer des services aux femmes qui ont des besoins spéciaux, telles que les mères seules, les femmes âgées, les immigrantes et les femmes arabes. Ces conseils sont dirigés par une femme qui fait fonction de conseillère à la condition de la femme auprès du président du conseil municipal. Là encore, le principal obstacle au fonctionnement des conseils de femmes est l'absence de budget spécifique, si bien que leur travail dépend largement du bénévolat.

L'égalité de droits dans la famille

102. La loi et la pratique israéliennes concernant l'égalité entre les conjoints, et entre ceux-ci et leurs enfants, sont examinées au titre des articles 23 et 24.

L'effet du mariage sur la nationalité

103. Comme on l'a vu au titre de l'article 2, la Loi sur la nationalité, 5712-1952, prévoit quatre modes d'acquisition de la nationalité israélienne : par naissance; en application de la Loi du retour, 5710-1950; par résidence, ou par naturalisation. La législation relative à la nationalité ne fait pas de distinction entre les hommes et les femmes. Les deux sexes ont les mêmes droits en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité. Le changement de nationalité d'un conjoint n'a pas d'incidence sur la nationalité de l'autre, ni le mariage avec un étranger. Dans la législation sur la nationalité acquise par naissance, la nationalité du père et celle de la mère ont la même importance.

104. Les dispositions de la Loi sur la nationalité qui portent sur la naturalisation confirment le principe de l'égalité des sexes. Conformément à l'article 7 de la loi, le conjoint de la personne qui a fait une demande de naturalisation, ou la conjointe, peut se voir accorder cette nationalité même s'il ou elle ne remplit pas toutes les conditions légales exigées à cette fin. La naturalisation confère aussi la nationalité aux enfants mineurs de la personne naturalisée qui résidaient en Israël au moment de la naturalisation. Toutefois, le mineur étranger dont les deux parents ont la garde, mais dont l'un d'eux seulement a demandé la naturalisation, n'obtient pas la nationalité israélienne si l'un des parents s'y oppose. En aucun cas, ces dispositions ne font de distinction entre les parents pour des raisons de sexe.

105. En application d'une modification apportée en 1980 à la Loi sur la nationalité, l'enfant né après le décès de l'un de ses parents israéliens a droit à la nationalité israélienne.

Article 4 **Etats d'urgence**

106. Depuis le 19 mai 1948, quatre jours après sa fondation, jusqu'à aujourd'hui, l'Etat d'Israël connaît une situation d'état d'urgence officiellement proclamé. L'état d'urgence a été initialement décrété par le Conseil provisoire de l'Etat au milieu de la guerre avec des Etats voisins et la population arabe locale qui avait commencé plusieurs mois avant la déclaration d'indépendance du pays le 14 mai 1948. Depuis, l'état d'urgence est resté en vigueur en raison de la permanence de l'état de guerre ou de conflit violent entre Israël et ses voisins, qui s'accompagne d'attaques portées contre la vie et les biens de ses citoyens. Au moment de la ratification du Pacte, l'Etat d'Israël a fait une déclaration relative à l'existence d'un état d'urgence.*

107. Parallèlement aux accords de paix conclus entre Israël et l'Egypte en 1979, entre Israël et la Jordanie en 1994 et, plus récemment, aux accords passés entre Israël et l'OLP, un débat interne portant sur la nécessité de l'état d'urgence et les pouvoirs dont l'exécutif est investi en vertu de cet état a abouti à l'adoption par la Knesset de deux lois fondamentales qui modifient sensiblement le mécanisme constitutionnel de maintien de l'état d'urgence et l'étendue des pouvoirs discrétionnaires conférés à l'exécutif en matière de règlements d'exception. En application de ces nouvelles lois, qui sont examinées plus loin, l'état d'urgence existe en vertu de la déclaration faite par la Knesset en mai 1997, dont la durée de validité est de 12 mois au maximum.

108. Pendant la période du mandat britannique, le Haut Commissaire a promulgué de nombreux règlements d'exception ou de défense portant sur des questions spécifiques : interdiction de la fabrication d'explosifs, contrôle exercé par la police mandataire et réglementation de l'immigration dans le pays. En 1945, ces règlements ont été remplacés par les Règlements relatifs à la défense (état d'urgence) qui conféraient aux autorités mandataires des pouvoirs extrêmement larges pour réprimer les émeutes et les soulèvements et maintenir l'ordre public. Ces règlements autorisaient notamment la destruction de maisons et le murage de leurs ouvertures, l'internement administratif, le jugement de civils pour infractions liées à la sécurité devant des tribunaux militaires d'exception, l'application de mesures de restriction individuelle ou générale au droit de circuler librement, l'expulsion, la censure, l'expropriation de la propriété privée, l'interdiction et la poursuite des organisations ennemies, l'application de mesures de

*/ Le texte de la déclaration d'Israël, en date du 3 octobre 1991 est le suivant : "Depuis sa création, l'Etat d'Israël a été victime de menaces et d'attaques qui n'ont cessé d'être portées contre son existence même ainsi que contre la vie et les biens de ses citoyens.

Ces actes ont pris la forme de menaces de guerre, d'attaques armées réelles et de campagnes de terrorisme à la suite desquelles des êtres humains ont été tués et blessés.

Etant donné ce qui précède, l'état d'urgence qui a été proclamé en mai 1948 est resté en vigueur depuis lors. Cette situation constitue un danger public exceptionnel au sens du paragraphe 1 de l'article 4 du Pacte.

Le Gouvernement israélien a donc jugé nécessaire, conformément à ce même article 4, de prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures visant à assurer la défense de l'Etat et la protection de la vie et des biens de ses citoyens, y compris l'exercice de pouvoirs d'arrestation et de détention.

Pour autant que l'une quelconque de ces mesures soit incompatible avec l'article 9 du Pacte, Israël déroge ainsi à ses obligations au titre de cette disposition."

restriction à l'usage des télécommunications, etc. Comme la plupart des autres lois mandataires et ottomanes qui s'appliquaient à la veille de la proclamation de l'indépendance d'Israël, les Règlements de 1945 sont restés en vigueur après la création de l'Etat. A plusieurs exceptions importantes près - notamment le pouvoir d'expulser des civils en application de l'article 111 des règlements, qui a été supprimé en 1982, et le pouvoir de détention provisoire ou d'internement administratif en application de l'article 112 des mêmes règlements, qui est actuellement régi par la Loi sur les pouvoirs d'exception (détention), 5739-1979 - tous les règlements sont encore en vigueur aujourd'hui.

109. Le 19 mai 1948, le Conseil provisoire de l'Etat a promulgué l'Ordonnance sur la loi et l'administration, 5708-1948, qui mettait en place les appareils législatif et exécutif de l'Etat en formation, prévoyait le maintien des anciennes lois et institutions juridiques et opérait le transfert des pouvoirs centraux détenus par les autorités mandataires. L'article 9 de l'ordonnance, dont le texte est repris ci-après, autorisait le Conseil provisoire de l'Etat à décréter l'état d'urgence et donnait aux ministres du gouvernement provisoire le pouvoir de promulguer des règlements d'exception pour protéger l'Etat, préserver la sécurité publique et assurer les approvisionnements et les services essentiels :

- "9. a) S'il le juge opportun, le Conseil provisoire de l'Etat peut déclarer l'état d'urgence dans le pays et, dès la publication de cette déclaration au Journal officiel, il peut autoriser le Premier Ministre ou tout autre ministre à émettre tous règlements d'exception qu'il juge appropriés pour assurer la défense de l'Etat, la sécurité publique et le maintien des approvisionnements et des services essentiels.
- b) Un règlement d'exception peut remanier une loi, en suspendre les effets ou la modifier et imposer des impôts ou autres prélèvements obligatoires ou les augmenter.
- c) Un règlement d'exception cesse de s'appliquer trois mois après son adoption, sauf s'il est prorogé, ou abrogé antérieurement par une ordonnance du Conseil provisoire de l'Etat, ou par l'autorité qui détient le pouvoir réglementaire.
- d) Quand il le juge approprié, le Conseil provisoire de l'Etat déclare que l'état d'urgence a cessé d'exister et, dès la publication de la déclaration au Journal officiel, l'état d'urgence est levé à la date ou aux dates prescrites dans la déclaration."

Comme on l'a vu plus haut, le gouvernement provisoire a déclaré l'état d'urgence le jour même où il a promulgué la disposition qui l'habilitait à le faire. L'article 9 de l'ordonnance est resté en vigueur jusqu'en juin 1996, quand il a été remplacé, dans la Loi fondamentale : le gouvernement qui est examinée ci-après, par de nouvelles dispositions constitutionnelles régissant les pouvoirs d'exception.

110. Le nouveau texte de la Loi fondamentale : le gouvernement, qui est entré en vigueur en juin 1996, a beaucoup modifié l'étendue des pouvoirs d'exception de l'exécutif. La loi annule l'article 9 de l'Ordonnance sur la loi et l'administration qu'elle remplace par de nouvelles dispositions qui régissent le pouvoir de déclarer l'état d'urgence, en fixent la durée et soumettent la teneur et l'application des règlements d'exception à d'importantes limitations qui visent à protéger les droits de l'homme. En application de l'article 49 de la loi fondamentale, l'état d'urgence ne reste plus automatiquement en vigueur jusqu'à ce que sa levée soit prononcée. En effet, la Knesset peut déclarer l'état d'urgence pour une période d'un an au maximum, et le gouvernement peut le faire également mais pour une semaine seulement en

attendant l'approbation de la Knesset. En outre, les règlements d'exception doivent émaner du gouvernement, et non des différents ministres, sauf quand une situation d'urgence majeure survient à un moment où il est impossible de convoquer le gouvernement, auquel cas le Premier Ministre peut émettre les règlements ou autoriser un ministre à le faire. Aux termes de la nouvelle loi fondamentale, de plus, la validité de toute la législation d'exception - y compris celle des textes antérieurs à ladite loi qui maintiennent en vigueur les règlements d'exception adoptés en vertu de l'article 9 de l'Ordonnance sur la loi et l'administration - dépend désormais de la décision prise par la Knesset de déclarer un nouvel état d'urgence à la fin de chaque période de 12 mois, ce qu'elle a fait au milieu de l'année 1997. En outre, une loi d'exception particulière peut être abrogée par la Knesset, et les règlements d'exception ordinaires cessent de s'appliquer après trois mois, sauf si la loi en prolonge l'application.

111. La nouvelle loi fondamentale (art. 50) prévoit expressément que les règlements d'exception ne peuvent interdire à quiconque en est victime d'obtenir réparation devant la justice, ni imposer de peine à titre rétroactif, ni porter atteinte à la dignité de la personne. En outre, aucun règlement d'exception ne peut être promulgué, aucun pouvoir exercé et aucune disposition ni décision prise en vertu d'un règlement d'exception, si ce n'est dans la mesure où l'exige l'état d'urgence. La Cour suprême n'a pas encore eu à interpréter l'effet de ces principes qui limitent la législation d'exception depuis l'adoption de la loi fondamentale, mais la Knesset avait clairement l'intention, d'une part, de circonscrire le pouvoir de l'exécutif de restreindre l'exercice des droits fondamentaux de l'homme pendant l'état d'urgence et, d'autre part, de donner aux tribunaux les moyens de faire respecter les limites imposées à ce pouvoir.

112. En Israël, il existe trois grandes catégories de textes législatifs (lois ou règlements) applicables pendant l'état d'urgence. La première comprend les règlements adoptés en vertu des dispositions habilitantes (jusqu'à récemment, l'article 9 de l'Ordonnance sur la loi et l'administration et, depuis 1996, l'article 49 de la Loi fondamentale : le gouvernement) pendant les périodes de grave danger pour la sécurité publique, la sûreté de l'Etat ou le maintien des approvisionnements ou des services essentiels, généralement en temps de guerre. Par exemple, pendant la guerre du Golfe en 1991, une série de règlements d'exception a été promulguée, qui portaient sur le maintien de la défense civile, la protection des moyens de télécommunication indispensables, l'interdiction du licenciement pour cause d'absence pendant la guerre, la modification des programmes scolaires, etc. Voir, par exemple, les Règlements d'exception concernant la situation spéciale dans la défense civile, 5751-1991, la télégraphie sans fil, 5751-1991, les télécommunications, 5751-1991, l'interdiction du licenciement pendant la situation spéciale dans la défense civile, 5751-1991, l'installation, le fonctionnement et la maintenance des télécommunications (amendement), 5751-1991, les établissements d'enseignement pendant la situation spéciale dans la défense civile, 5751-1991. L'application de ces règlements est généralement de courte durée.

113. La deuxième catégorie est celle des textes qui prolongent l'application de certains règlements d'exception pendant un certain temps, ou jusqu'à la levée officielle de l'état d'urgence. Sont ainsi prolongés les règlements touchant aux domaines dans lesquels il est nécessaire de veiller en permanence à préserver la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat ou à assurer le maintien des approvisionnements et la continuité des services essentiels : par exemple, la sécurité dans les écoles, les déplacements entre Israël et les pays avec lesquels Israël est officiellement en état de guerre et la supervision des navires de mer. Voir, entre autres, la Loi portant prorogation des règlements d'exception relatifs à la protection des établissements d'enseignement, 5734-1974, l'Ordonnance portant prorogation des règlements d'exception relatifs aux

départs à l'étranger, 5708-1948 et la Loi (mise à jour) portant prorogation des règlements d'exception relatifs à la supervision des navires de mer, 5733-1973.

114. Dans la troisième catégorie entrent plusieurs lois qui ont effet pendant les états d'urgence officiellement déclarés, mais qui sont promulguées en tant que lois ordinaires, et non en vertu des dispositions habilitantes visées ci-dessus. Il ne s'agit donc pas à proprement parler de lois d'exception et, en principe, elles ne contiennent pas non plus de dispositions qui restreignent l'exercice des droits garantis par le Pacte. Voir, par exemple, la Loi sur la supervision des biens et services, 5718-1957.

115. Au cours des 50 dernières années, les ministres ont exercé leur pouvoir de promulguer des règlements d'exception dans un grand nombre de domaines. Un examen complet de tous ces règlements dépasserait le cadre du présent rapport, mais les exemples qui suivent en indiquent la nature et la diversité. Ces règlements visaient à :

a) assurer sans interruption le fonctionnement de certaines institutions et branches d'activité ainsi que l'exercice de certaines professions déclarées "essentiels" : tribunaux, divers postes de la fonction publique, entreprises publiques, médecins et autres personnels de santé, travailleurs sociaux, minoteries, télécommunications nationales, compagnie d'électricité, industries gazière et pétrolière, enseignants, etc.;

b) préserver la sécurité dans les écoles;

c) exiger l'enregistrement de certains biens d'équipement des industries manufacturières et en permettre l'utilisation par l'Etat en période d'urgence nationale;

d) régir l'utilisation des navires de mer;

e) corriger les effets des variations de taux de change;

f) élever l'âge maximum du service dans l'armée de réserve;

g) assurer l'hébergement de certains travailleurs dans les hôtels;

h) prévenir les incendies dans les zones agricoles;

i) exiger (pendant quelques jours seulement) de l'organe national de radiodiffusion, dont les employés étaient en grève à l'époque, qu'il assure les émissions consacrées à la campagne de différents mouvements politiques avant les élections à la Knesset;

j) autoriser les services de police à placer des piquets de veille sur les toits de maisons privées;

k) régler la question des marchandises restées en douane;

l) réduire la distribution d'eau à usage agricole, industriel et domestique.

116. Immutabilité de certaines lois au regard de la législation d'exception. De nombreuses lois fondamentales, mais pas toutes, contiennent une disposition qui interdit leur remaniement, leur

modification ou leur suspension en vertu des règlements d'exception. */ Comme ces dispositions elles-mêmes ne peuvent pas être modifiées par les règlements d'exception, les lois qui les contiennent ne sont pas non plus susceptibles de modification par l'exécutif. Dans le cas d'autres lois, comme la Loi fondamentale sur la dignité et la liberté de la personne, les règlements d'exception peuvent suspendre ou restreindre certains droits - si cette suspension ou restriction répond à un juste objectif - uniquement pendant le temps et dans la mesure qui sont strictement nécessaires.

117. Examen judiciaire des pouvoirs discrétionnaires des ministres. Les ministres ont eu sans aucun doute des pouvoirs discrétionnaires extrêmement larges pour promulguer des règlements d'exception et émettre des arrêtés en vertu de ces règlements. Quiconque s'estime lésé par ces règlements ou arrêtés peut saisir la justice, essentiellement la Haute Cour, afin d'obtenir réparation pour exercice irrégulier des pouvoirs ministériels. Avant l'adoption en 1992 de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne et l'entrée en vigueur en juin 1996 de la Loi fondamentale : le gouvernement, la Haute Cour intervenait généralement peu dans les pouvoirs discrétionnaires conférés aux ministres en vertu de la législation d'exception en raison des vastes pouvoirs dont ils étaient investis par la disposition habilitante générale (art. 9 a) de l'Ordonnance sur la loi et l'administration) ou par les dispositions législatives spécifiques relatives à l'internement administratif et à la supervision des biens et services. Néanmoins, la jurisprudence de la Cour en la matière, qui s'est constituée au cours des années, a abouti à une série de décisions importantes dans lesquelles elle annulait des règlements ou des arrêtés ministériels émis en vertu des pouvoirs d'exception. Dans l'affaire *Poraz c. Gouvernement de l'Etat d'Israël*, H.C.J. 2944/90, 44(3) P.D. 317, la Cour a annulé des règlements d'exception promulgués par le Ministre des travaux publics et du logement qui outrepassaient les dispositions législatives relatives aux permis de construire, au motif notamment qu'il n'était pas nécessaire d'user de pouvoirs d'exception quand l'objectif pouvait être atteint par la voie législative normale, même si elle était plus lente.

118. La Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne (1992) qui est une charte des libertés fondamentales a beaucoup étendu la portée de l'examen judiciaire des règlements d'exception et des décisions prises en application de ces règlements. L'article 12 de la loi se lit comme suit :

- "12. Les règlements d'exception ne peuvent modifier la présente loi fondamentale, ni en suspendre provisoirement la force contraignante ni en subordonner l'application à des conditions; toutefois, en période d'état d'urgence, proclamé dans l'Etat en vertu de l'article 9 de l'Ordonnance sur la loi et l'administration, 5708-1948, des règlements d'exception promulgués en application dudit article peuvent suspendre ou restreindre certains droits garantis par la présente loi fondamentale - à condition que cette suspension ou restriction réponde à un juste objectif - uniquement pendant le temps et dans la mesure qui sont strictement nécessaires."

Parmi les droits garantis par la loi fondamentale auxquels le paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte interdit de déroger figurent le droit à la protection de la vie, de l'intégrité physique et de la dignité (art. 2 et 4 de la loi fondamentale), le droit à la protection de la liberté de la personne (art. 5) et le droit à la vie privée (art. 7).

*/ Voir, par exemple, l'article 44 de la Loi fondamentale : la Knesset, l'article 25 de la Loi fondamentale : la présidence, l'article 53 de la Loi fondamentale : le gouvernement et l'article 22 de la Loi fondamentale : l'administration de la justice.

119. Examen judiciaire de l'internement administratif. La Loi sur les pouvoirs d'exception (détention), 5939-1979, donne au Ministre de la défense et au chef d'état-major des Forces de défense israéliennes (FDI) le pouvoir d'ordonner l'internement administratif d'une personne s'il existe des motifs raisonnables de présumer que la mesure est nécessaire pour préserver la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique. Si l'internement est ordonné par le ministre, sa durée ne peut pas dépasser six mois, renouvelables, et s'il l'est par le chef d'état-major, elle est de 48 heures au maximum et n'est pas renouvelable. La loi assure l'examen judiciaire permanent de l'arrêté d'internement. Tout d'abord, l'intéressé doit être déféré devant le président d'un tribunal de district, qui peut approuver l'arrêté, l'annuler ou abrégé la durée de l'internement (art. 4 a) de la loi citée ci-dessus). S'il n'est pas déféré devant le tribunal dans les 48 heures, il doit être relâché. La loi exige également que le tribunal réexamine l'arrêté au moins tous les trois mois, faute de quoi l'intéressé doit être libéré, sauf s'il existe une autre cause de maintien en détention prévue par la loi. Toutes les décisions du président du tribunal de district sont susceptibles de recours devant un juge unique de la Cour suprême. Aux termes de l'article 4 c) de la loi, le président du tribunal de district annule l'arrêté d'internement s'il est établi que la mesure n'est pas motivée par de justes considérations tenant à la sûreté d'Etat ou à la sécurité publique ou si elle est entachée de mauvaise foi ou repose sur des motifs abusifs. La Cour statue sur les recours à huis clos et peut ne pas communiquer d'éléments de preuve à l'intéressé ni à son avocat si elle a la conviction que cette communication est de nature à fragiliser la sûreté de l'Etat ou la sécurité publique.

120. Les arrêtés d'internement administratif sont souvent attaqués devant les tribunaux. Ils ont parfois été annulés soit parce qu'ils étaient entachés d'un vice technique, soit parce que l'objectif de l'internement n'était pas rigoureusement lié aux exigences de la sécurité nationale ou publique. (Voir, par exemple, A.D.A. 1/82, *Kaswame c. Ministre de la défense*, 36(1) P.D. 666, affaire dans laquelle l'arrêté a été annulé parce que son véritable objectif était de maintenir l'intéressé en détention jusqu'à l'issue de la procédure judiciaire). Les tribunaux ont interprété le pouvoir qui leur était conféré en vertu de l'article 4 c) de la Loi sur la détention comme les habilitant à procéder à un examen approfondi de la validité de l'objectif de l'internement, du bien-fondé des considérations du Ministre de la défense et du degré de nécessité de la restriction imposée à la liberté de la personne (A.D.A. 2/86, *Anonyme c. Ministre de la défense*, 41(2) P.D. 508).

121. Depuis les premières années de l'existence de l'Etat d'Israël, l'internement administratif a été prononcé à l'encontre de Juifs et d'Arabes qui, d'après les preuves produites par le Ministre de la défense, sont des membres actifs d'organisations dont le dessein est de saper l'existence de l'Etat ou de porter atteinte à la sécurité de ses citoyens par la terreur ou d'autres moyens. A la suite de l'assassinat en 1994 de 29 fidèles musulmans en prière au Caveau des Patriarches à Hébron et de celui du Premier Ministre, Yitzhak Rabin, en novembre 1995, des dizaines de personnes dont on savait ou présumait qu'elles se livraient à des actes de provocation à l'encontre de la population arabe ou du gouvernement ont été frappées de mesures d'internement administratif ou de restriction à leur droit de circuler librement, en application des Règlements relatifs à la défense (état d'urgence). Le cas de ces personnes est examiné plus loin au titre de l'article 12.

122. Etant donné la gravité de la menace que les attentats terroristes font peser sur la vie humaine et des autres actes qui visent à saper l'existence d'Israël, et étant donné aussi qu'il est extrêmement difficile de prévenir ces actes, le choix de l'Etat de recourir à l'internement administratif quand il n'est pas possible d'engager des poursuites pénales ou de prendre d'autres mesures efficaces est conforme aux obligations qui lui incombent en application de l'article 4 du Pacte, puisque les dispositions restrictives de l'article 4 c)

de la Loi sur les pouvoirs d'exception (détention) et de l'article 12 de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne offrent une possibilité d'examen judiciaire quant au fond. Dans les conditions dans lesquelles il est imposé, l'internement administratif ne revient pas à exercer une discrimination qui serait fondée exclusivement sur la race, la couleur, le sexe, la religion ou l'origine sociale. La différence de fait qui existe dans le nombre des détenus selon le groupe ethnique tient sans aucun doute à la nature inter-ethnique du violent conflit qu'Israël connaît depuis qu'il existe en tant qu'Etat. Tant que l'internement administratif, fondé sur des preuves examinées par le président du tribunal de district, a véritablement pour but de préserver la sécurité nationale ou celle des citoyens, cette différence de fait ne repose pas sur une discrimination qui serait interdite.

123. Limitation des pouvoirs d'exception. La question plus vaste qui se pose à propos de la législation d'exception est de savoir si et dans quelle mesure l'état d'urgence peut être levé ou modifié. Au départ, cette législation visait à assurer le maintien des services essentiels et de l'ordre public dans une situation où l'état de guerre et de conflit violent pouvait empêcher les institutions et services de l'Etat de fonctionner normalement, ou entraver sérieusement leur fonctionnement; en fait, on l'a vu plus haut, l'article 9 de l'Ordonnance sur la loi et l'administration a été adopté précisément dans une telle situation. Israël a eu une histoire assez hors du commun à cet égard : d'un côté, l'Etat et ses citoyens n'ont pas cessé de faire face à une menace tristement réelle pour leur existence, à un état de guerre permanent avec certains voisins qui persistent à vouloir déstabiliser et détruire Israël, à des campagnes de violence politique qui font payer un lourd tribut en vies humaines et à un véritable conflit armé qui a éclaté à six reprises en près de 50 ans. De l'autre côté, en dehors de ces périodes de guerre générale, les institutions civiles et publiques fonctionnent normalement sans interruption au milieu d'un conflit incessant. La réalité politique est telle que l'état d'urgence déclaré ne sera plus nécessaire quand l'Etat aura réussi à conclure et à appliquer des accords de paix officiels dans la région.

Article 5

Interdiction de déroger aux droits fondamentaux

124. Comme on l'a vu au titre de l'article 2, la Knesset n'a voté aucune loi pour incorporer le Pacte dans le droit interne du pays. Selon la doctrine israélienne relative à la force exécutoire des instruments juridiques internationaux, telle qu'elle ressort des décisions de la Cour suprême (voir, par exemple, C.A. 25/55, *Administrateur des biens d'absents c. Samra et consorts*, 10 P.D. 1825 et 1829; H.C.J. 606/78, *Ayub c. Ministre de la défense*, 32(2) P.D. 113), les tribunaux peuvent prendre en compte et interpréter les dispositions des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme lorsqu'un plaignant fait valoir que le droit interne contrevient aux obligations qui incombent à Israël en vertu de ces pactes, mais concrètement la décision prise dans une affaire donnée repose sur les principes du droit interne israélien. Par conséquent, les dispositions du Pacte ne peuvent pas être invoquées dans une procédure judiciaire pour justifier une restriction ou une dérogation aux droits garantis par le droit interne israélien. Dans plusieurs affaires, la Cour suprême a estimé que les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris le Pacte dont il est question ici, pouvaient servir d'indicateurs du droit international *coutumier*, considéré comme faisant partie du droit interne israélien. Voir, par exemple, Cr.A 174/54, *Stampfer c. Procureur général*, 10 P.D. 5 et 15. Mais, jamais la Cour suprême n'a déclaré que la coutume inscrite dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme justifiait une limitation des droits existants.

125. Pendant toute l'existence d'Israël en tant qu'Etat, les tribunaux ont établi un ensemble de droits de l'homme fondés sur le principe de base de l'interprétation des lois selon lequel il faut donner à ces droits

toute leur importance quand ils s'opposent à d'autres valeurs ou intérêts légitimes et c'est seulement quand l'intérêt concurrent est d'importance au moins égale à celle du droit de l'homme et qu'il n'est pas possible de satisfaire les deux qu'il peut être dérogé au second (H.C.J. 73, 87/53, *Kol Ha'am c. Ministre de l'intérieur*, 7 P.D. 871; H.C.J. 680/88, *Schnitzer c. Chef de la censure militaire*, 42(4) P.D. 617). Le principe de non-dérogation aux droits de l'homme a été codifié dans la clause de sauvegarde (art.8) de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, qui interdit toute restriction aux droits garantis par cette loi, si ce n'est en vertu d'un texte qui correspond aux valeurs défendues par l'Etat d'Israël et répond à un juste objectif, mais la dérogation ne doit pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire. Ces principes fermement ancrés qui restreignent la possibilité d'adopter une loi ou de prendre une décision officielle tendant à porter atteinte aux droits de l'homme lient toutes les autorités du pays. Par nature, ils s'opposent à toute mesure qui dérogerait aux droits existants au motif que le Pacte ne garantit pas ces droits, ou les garantit dans une moindre mesure.

Article 6 **Droit à la vie**

Les mesures visant à réduire la menace de guerre

126. L'Etat d'Israël a obtenu, par la voie diplomatique, des résultats d'importance historique pour réduire l'état de guerre et de conflit violent avec d'autres Etats de la région et ses voisins palestiniens arabes. L'accord de paix signé avec l'Egypte en 1979, l'accord de paix conclu avec le Royaume hachémite de Jordanie en 1994 et la série d'accords passés avec l'OLP, y compris la Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie signée à Washington (D.C.) le 13 septembre 1993 et l'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Rive occidentale et la bande de Gaza signé dans la même ville le 28 septembre 1995, sont les principales étapes sur la voie dans laquelle Israël s'est engagé vers la conclusion d'accords globaux qui finiront par éliminer la menace de guerre dans la région. Ces accords bilatéraux, et le processus plus large dans lequel ils s'inscrivent, sont d'une importance décisive pour l'application des dispositions de cet article du Pacte. L'appui apporté par Israël aux forces de maintien de la paix des Nations Unies au Liban, sur les hauteurs du Golan et dans la péninsule du Sinaï mérite aussi d'être relevé.

La réduction de la mortalité infantile, des épidémies et de la malnutrition

127. En application de la Loi sur le régime national d'assurance maladie, 5755-1995, toutes les personnes qui résident en Israël ont droit aux soins de santé de base, quelles que soient leurs ressources. Les services de santé sont généralement financés par des fonds spéciaux. En outre, le Ministère de la santé et les collectivités locales subventionnent les centres de consultation maternelle et infantile (*tipat halav*) qui dispensent des soins de base et suivent le développement des nourrissons. D'après les statistiques récentes, plus de 90 % des enfants de moins d'un an, dans toutes les couches de la société, sont vaccinés contre les principales maladies. De 1993 à 1995, entre 91 et 94 % des nourrissons juifs et entre 93 et 98 % des non juifs ont été vaccinés contre la diphtérie, la coqueluche, le tétanos, les oreillons et la poliomyélite.

128. En Israël, le taux de mortalité infantile a diminué de près de moitié entre 1983 et 1996, année où ce taux était de 6,8 p. 1 000 naissances vivantes (5,5 chez les nouveaux-nés juifs, 9,9 chez les non juifs). Cette diminution rapide du taux de mortalité infantile au cours des 25 dernières années, et les causes de décès, ressortent des tableaux ci-après.

Tableau 3

Taux de mortalité infantile, 1989-1995

	Total	Juifs	Non-Juifs
1989	10,1	8,2	14,7
1990	9,9	7,9	14,9
1991	9,2	7,2	14,2
1992	9,4	7,5	14,3
1993	7,8	5,7	12,8
1994	7,5	5,7	11,5
1995	6,8	5,6	9,6

Tableau 4Taux moyen de mortalité infantile, 1970-1995

Période	Nombre de décès pour 1 000 naissances vivantes
1970-1974	21,9
1980-1984	14,4
1985-1989	10,9
1990-1994	8,8
1991-1995	8,1

Tableau 5Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)
selon la religion et l'âge du nouveau-né au décès

	Total		Décès néonatal précoce (0-6 jours)		Décès néonatal (7-27 jours)		Décès post-néonatal (28 jours-365 jours)	
	Taux	En %	Taux	En %	Taux	En %	Taux	En %
Total	8,8	100	4,1	46,6	1,4	15,9	3,2	36,4
Juifs	6,8	100	3,6	52,9	1,2	17,6	2,0	29,4
Non-Juifs	13,5	100	5,3	39,2	1,9	14,1	6,3	46,7

129. Le plus souvent, le décès survient pendant la première semaine de la vie. Comme le montre le tableau ci-dessus, malgré la diminution spectaculaire de la mortalité infantile dans toute la population (juive et arabe), il y a encore un écart important dans les taux de mortalité entre les nouveaux-nés juifs et les nouveaux-nés arabes. L'analyse des statistiques relatives aux taux de mortalité infantile dans les municipalités du pays, qui a été achevée en 1992, a révélé que les neuf villes dans lesquelles ces taux étaient les plus élevés (de 16,8 à 24,6 %) comptaient une population majoritairement arabe. La ventilation des décès de nourrissons selon la cause déclarée correspond en gros à la forte diminution de la mortalité infantile générale et fait apparaître une légère différence dans la fréquence de certaines causes entre les

populations juive et non juive. Comme le montre le tableau ci-après, la fréquence des décès de nouveaux-nés non juifs dûs à des maladies intestinales infectieuses et à la pneumonie a considérablement baissé en 25 ans : en 1970, le taux de mortalité dû à ces maladies chez les nouveaux-nés non juifs était de plusieurs fois le multiple du taux correspondant chez les nouveaux-nés juifs, alors qu'en 1995, il était tombé à peu près au même niveau. Pendant la même période, le taux de mortalité infantile dû à des anomalies congénitales dans la population non juive, malgré une baisse de 35 %, est resté beaucoup plus élevé que le taux correspondant dans la population juive, qui a baissé de 61 % dans le même temps.

Tableau 6
Mortalité infantile par groupe de population, selon la cause

Cause	1970-1974	1980-1984	1985-1989	1990-1994
Juifs				
Total	18,6	11,8	8,8	6,8
Maladies intestinales infectieuses	0,6	0	0	
Autres maladies infectieuses et parasitaires	0,4	0,2	0,1	0,1
Pneumonie	1,2	0,3	0,2	0,1
Anomalies congénitales	4,4	2,8	2,3	1,7
Autres causes de mortalité périnatale	9,9	5,8	4,4	3,6
Causes externes	0,3	0,2	0,4	0,2
Autres causes et causes non précisées	1,8	2,4	1,6	1,2
Arabes et autres				
Total	32,1	22,6	16,8	13,5
Maladies intestinales infectieuses	4,8	0,2	0,3	0,1
Autres maladies infectieuses et parasitaires	1	0,9	0,5	0,3
Pneumonie	4,4	1,8	0,6	0,2
Anomalies congénitales	6,5	4,9	5,4	4,2
Autres causes de mortalité périnatale	10	7,3	5,3	4,3
Causes externes	0,7	0,6	0,8	0,5
Autres causes et causes non précisées	4,7	6,8	4	3,8

Source : CSB, SAI 1996.

130. Le taux de mortalité des nouveaux-nés et nourrissons juifs pendant la première année de vie a toujours été beaucoup plus faible chez les filles que chez les garçons. Chez les non-Juifs, en revanche, le taux moyen chez les premières a dépassé le taux correspondant chez les seconds entre 1989 et 1993 et ce taux est toujours resté supérieur à celui qui est enregistré chez les garçons de 2 à 12 mois. Pour lutter contre la mortalité infantile, le Ministère de la santé organise, par l'intermédiaire de ses services de santé publique, des campagnes générales d'information sur les facteurs de risque d'anomalie congénitale, tel que le mariage consanguin. En outre, l'Institut national des assurances octroie des prestations aux femmes qui accouchent à l'hôpital où les risques de mortalité périnatale sont moindres. La législation du travail permet

aux femmes enceintes de s'absenter de leur travail pour soins prénatals, notamment en cas de grossesse à risque, et aux mères allaitantes de quitter leur travail pendant la journée pour nourrir leurs nouveaux-nés, ainsi qu'on le verra au titre de l'article 24.

131. Le tableau 7 plus loin présente les principaux indicateurs de santé physique et mentale de la population israélienne pour la période 1980-1995 : naissances vivantes, mortalité infantile, nouveaux cas de maladies courantes, sorties d'hôpital, etc.

La pollution de l'environnement

132. Pollution de l'eau. L'eau étant rare en Israël, de gros efforts sont mis en oeuvre pour prévenir la pollution et recycler les effluents, notamment à des fins agricoles. Le respect des normes de qualité des effluents est rigoureusement surveillé afin d'éviter les problèmes de salubrité publique et les dégâts dans l'agriculture. L'eau à usage domestique est soumise à inspection et analyse de dépistage des bactéries et des produits chimiques indésirables, conformément aux normes nationales qui sont régulièrement actualisées et aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé. En 1993 et 1994, seulement 4 % de toutes les analyses ont révélé une possibilité de contamination. La plupart des habitations sont raccordées au tout-à-l'égout; quelques petits villages ne disposent encore que de fosses septiques ou de puisards, mais leur raccordement se fait progressivement.

133. Pollution de l'air. La pollution de l'air en Israël est essentiellement causée par la production énergétique, les transports et les industries. Afin de prévenir cette pollution, un nouveau programme de contrôle intégré de la qualité de l'air, élaboré en 1994, porte sur la planification physique, la surveillance, les dispositifs intermittents de contrôle, la législation et la répression ainsi que la réduction des sources de pollution et des émissions polluantes des véhicules à moteur.

134. L'économie énergétique repose sur les combustibles fossiles, surtout le pétrole et le charbon. Les données relatives aux quantités de polluants émis dans l'atmosphère par les combustibles font apparaître une réduction sensible des niveaux d'oxydes de soufre et de plomb, une augmentation des émissions de gaz carbonique et d'oxyde de carbone, d'oxydes d'azote et d'hydrocarbures, mais aucune évolution importante des concentrations de particules en suspension.

135. En 1994, il y avait en Israël 63 stations de surveillance de la qualité de l'air. Toutes surveillent le niveau des oxydes de soufre, la plupart ceux des oxydes d'azote et des particules en suspension et quelques-unes l'ozone et/ou l'oxyde de carbone. Une surveillance s'exerce aussi sur les sites d'élimination des produits dangereux afin de mesurer les produits chimiques présents dans l'atmosphère. D'après les informations limitées dont on dispose, les niveaux d'oxydes de soufre sont le plus souvent inférieurs aux seuils réglementaires, ceux d'oxydes d'azote leur sont bien supérieurs dans certaines zones et ceux qui concernent l'ozone dépassent les seuils recommandés presque partout.

136. Conscient de la nécessité de développer le réseau de surveillance pour élaborer un programme national de gestion de la qualité de l'air, Israël a récemment élaboré un avant-programme de surveillance de plusieurs millions de dollars, qui comprend un centre de stockage et d'affichage des données. Pour exécuter ce programme, 50 stations de surveillance s'ajouteront à celles qui existent déjà. Le réseau sera mis en place en trois ans.

Tableau 7. Quelques indicateurs de la santé pour tous. Données pour Israël

INDICATEUR	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1. Situation démographique et socio-économique																
Population à la fin du premier semestre, total	3 879 000	3 949 700	4 026 700	4 076 200	4 159 100	4 232 900	4 298 800	4 368 900	4 441 600	4 518 200	4 660 100	4 946 200	1 123 500	5 261 400	5 399 300	5 539 700
Population à la fin du premier semestre, hommes	1 938 300	1 973 000	2 010 800	2 011 600	2 075 700	2 112 300	2 144 600	2 179 000	2 215 100	2 253 200	2 321 000	2 458 300	2 543 000	2 609 400	2 675 800	
Population à la fin du premier semestre, femmes	1 940 700	1 976 700	2 015 900	2 026 000	2 083 400	2 120 600	2 154 200	2 189 900	2 226 500	2 265 000	2 339 100	2 487 900	2 580 500	2 652 000	2 723 500	
Naissances vivantes, total	93 484	93 308	96 695	98 724	98 478	99 376	99 341	99 022	100 454	100 757	103 349	105 725	110 062	112 330	114 543	117 182
Naissances vivantes, garçons	48 144	47 204	49 566	50 838	50 914	50 911	50 936	50 559	51 603	51 638	53 013	54 141	56 603	57 775	58 855	60 155
Naissances vivantes, filles	45 340	46 104	47 129	47 886	47 564	48 465	48 405	48 463	48 851	49 119	50 336	51 584	53 459	45 555	55 688	57 027
Taux de fécondité global	3,14	3,06	3,12	3,14	3,13	3,12	3,09	3,05	3,06	2,90	2,80	2,80	2,70	2,80	2,90	
Taux de chômage global (en %)	5	5	5	5	6	7	7	6	6	9	10	11	11	10	8	6
Taux d'inflation annuel	133	102	132	191	445	185	20	16	16	21	18	18	9	11	15	8
PNB par habitant, en dollars E.U.	5 423	5 746	5 968	6 526	5 977	5 474	6 677	7 881	9 660	9 633	10 958	11 766	12 589	12 346	13 580	15 406
PIB par habitant, en dollars E-U	5 615	5 887	6 151	6 729	6 240	5 699	6 922	8 140	9 911	9 887	11 223	11 987	12 822	12 522	13 752	15 660
PIB, PPA par habitant	6 922	7 756	8 269	8 813	9 222	9 807	9 947	10 728	11 339	11 794	12 647	13 288	13 942	14 346	15 205	16 273
2. Situation sanitaire																
Nbre de foetus morts-nés (1kg et plus)	422	504	482	506	469	459	423	457	453	418	343	396	409			
Nbre de décès entre 0 et 6 jours (1kg et plus)		385	328	380	370	321	325	317	326	280	293	258	242	204	208	193
Nbre de naissances vivantes (1kg et plus)		91 205	94 224	96 765	96 157	97 248	97 637	97 801	99 119	99 406	101 283	104 182	107 132	109 149	111 391	113 993
Nbre de décès entre 0 et 6 jours (500g et plus)		629	550	608	575	551	525	522	469	461	460	414	408	339	365	331
Nbre de foetus morts-nés (500g et plus)	455	547	529	539	509	524	478	517	515	469	381	448	458			
Nouveaux cas de tuberculose	249	227	232	222	257	368	239	184	226	160	234	505	345	419	343	392
Nouveaux cas d'hépatite - total	3 924	4 525	3 146	3 898	4 965	4 558	3 208	2 058	2 813	2 452	2 650	1 751	1 353	3 547	3 891	2 308
Nouveaux cas d'hépatite A													1 037	3 041	3 483	2 161
Nouveaux cas d'hépatite B													139	138	132	69
Nouveaux cas de syphilis					122	160	54	32	41	45				156	118	
Nouveaux cas de gonocoécie					644	674	424	127	135	146	0	0	0	0	0	0

La Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne

137. Le droit à la vie est consacré dans les articles 2 et 4 de cette loi :

"...

2. Nul ne peut faire l'objet d'une atteinte à sa vie, à son intégrité physique ou à la dignité de sa personne.

...

4. Le droit à la protection de la vie, de l'intégrité physique et de la dignité est garanti à tous."

La clause de sauvegarde de la loi fondamentale (art. 8) interdit toute atteinte à ce droit, si ce n'est en vertu d'une loi qui est destinée à servir un juste objectif correspondant aux valeurs de l'Etat d'Israël, mais qui ne va pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire.

La législation interdisant directement ou indirectement la privation de la vie

138. La Loi pénale, 5737-1977, contient plusieurs articles interdisant expressément les actes qui entraînent ou visent à entraîner la privation de la vie, en particulier les suivants :

- a) homicide par faute lourde (art. 298) - peine maximum de 20 ans d'emprisonnement;
- b) meurtre (art. 300) - peine d'emprisonnement à vie;
- c) incitation ou encouragement au suicide (art. 302) - peine maximum de 20 ans d'emprisonnement;
- d) infanticide (art. 303) - peine maximum de 5 ans d'emprisonnement;
- e) homicide par négligence (art. 304) - peine maximum de trois ans d'emprisonnement;
- f) tentative de meurtre (art. 305) - peine maximum de 20 ans d'emprisonnement;
- g) menace écrite de mort (art. 307) - peine maximum de 7 ans d'emprisonnement;
- h) port, vente, importation ou exportation d'armes à feu sans permis (art. 144) - peine maximum de trois ou de 15 ans d'emprisonnement;
- i) port d'un couteau hors du domicile sans motif licite (art. 186) - peine maximum de 5 ans d'emprisonnement;
- j) vente, fabrication ou importation d'un couteau à des fins autres que pour exercer une profession, un métier, une activité commerciale ou d'autres activités licites (art. 185) - peine maximum de 7 ans d'emprisonnement;

- k) voies de fait qualifiées (y compris le fait de provoquer une explosion ou de lancer un explosif sur autrui) (art. 329) - peine maximum de 20 ans d'emprisonnement;
- l) pose d'un explosif dans l'intention de causer des dommages (art. 330) - peine maximum de 14 ans d'emprisonnement;
- m) mise en danger délibérée de la vie d'autrui sur une voie de circulation (art. 332) - peine maximum de 20 ans d'emprisonnement;
- n) mise en danger de la vie d'autrui par usage d'une substance toxique (art. 336) - peine maximum de 14 ans d'emprisonnement;
- o) actes d'imprudence et de négligence calculés pour faire peser un risque sur la vie humaine (art. 338) - peine maximum de trois ans d'emprisonnement.

Quand certains actes (viol et voies de fait, par exemple) ont été commis avec usage d'une arme à feu ou d'une autre arme, la peine maximum peut être doublée. En général, l'incitation à commettre l'un des actes visés ci-dessus, l'association de malfaiteurs et la complicité sont punies de peines moins lourdes, la peine maximum étant le plus souvent réduite de moitié, sauf s'il s'agit d'un acte punissable de la peine de mort (auquel cas la complicité et la tentative d'incitation sont punies d'une peine de 20 ans d'emprisonnement) ou de l'emprisonnement à vie (auquel cas la peine est de 10 ans d'emprisonnement).

139. En application de la Loi sur l'aviation (délits et peines), 5731-1971, quiconque agit dans l'intention de mettre en danger la vie d'autrui sur un aéronef ou de causer des dommages à autrui, à l'appareil ou à tout bien se trouvant à bord encourt une peine de 20 ans d'emprisonnement; s'il y a mort, l'acte est puni d'une peine statutaire d'emprisonnement à vie (art. 18). Dans certaines circonstances, les mêmes peines frappent quiconque compromet la sécurité dans un aéroport (art. 18 A). En application de la loi, s'agissant des actes visés ci-dessus, celui qui se rend coupable d'association de malfaiteurs, de tentative, d'incitation ou de complicité est puni des mêmes peines que s'il avait effectivement commis les actes lui-même.

140. Les Règlements relatif à la défense (état d'urgence) (1945) définissent certaines infractions touchant à l'utilisation ou à la possession illégales d'armes à feu, à l'utilisation d'explosifs ou d'objets inflammables dans l'intention de tuer ou de blesser grièvement, ainsi que la possession illégale de ces explosifs ou objets (art. 58 et 59). Ces règlements recouvrent des dispositions similaires de la loi pénale. Enfin l'Ordonnance sur la prévention de la terreur, 5708-1948, punit les activités des organisations terroristes ainsi que l'appui ou l'appartenance à une de ces organisations, définie comme "un groupe de personnes qui se livre à des actes de violence de nature à tuer ou à blesser autrui, ou qui menace de se livrer à de tels actes."

Le meurtre, la tentative de meurtre et l'homicide par faute lourde ou par négligence

141. Le tableau qui suit récapitule les cas signalés des quatre catégories d'infractions qui entraînent la privation de la vie. A noter que les pourcentages indiqués sont exacts jusqu'en décembre 1995, mais ceux de 1996 ont été actualisés jusqu'en juin.

Tableau 8
Incidence des infractions entraînant privation de la vie
1991-1996 (premier semestre)

	Meurtre	Tentative de meurtre	Homicide par faute lourde	Homicide par négligence
1991				
Cas signalés	100	81	6	66
Arrestations (en %)	61%	81,5%	100%	89,4%
1992				
Cas signalés	91	112	19	53
Arrestations (en %)	73,6%	79,5%	94,7%	84,9%
1993				
Cas signalés	96	100	10	88
Arrestations (en %)	77,1%	84%	90%	79,5%
1994				
Cas signalés	114	122	11	72
Arrestations (en %)	75,4%	77,0%	63,6%	73,6%
1995				
Cas signalés	112	139	16	66
Arrestations (en %)	71,4%	48,2%	87,5%	84,8%
1996 (janvier-mai)				
Cas signalés	53	50	3	14
Arrestations (en %)	50,9%	48,0%	-	21,4%

La privation de la vie du fait d'agents des forces de l'ordre

142. Les agents des forces de l'ordre en Israël, comme presque tous les agents de la fonction publique ^{*/}, sont soumis aux dispositions de la loi pénale, ainsi qu'aux régimes disciplinaires internes à leur service quand ils commettent un acte contraire à la loi. Outre les interdictions générales notées plus haut, la Loi pénale, 5737-1977, interdit expressément aux agents de la fonction publique d'user ou d'ordonner d'user de la force ou de la violence à l'encontre d'une personne pour extorquer à cette personne,

^{*/} Seuls font exception les juges et les magistrats dont la responsabilité civile et pénale dans les affaires touchant à l'exercice de leurs fonctions ne peut être engagée pendant la durée de leur service ainsi que les députés de la Knesset qui jouissent de l'immunité de poursuites judiciaires en ce qui concerne les actes liés à l'exercice de leur mandat et qui ne peuvent être poursuivis pour d'autres actes, sauf si, par vote, la Knesset lève l'immunité attachée à leur charge (Loi relative aux députés de la Knesset (immunités, droits et devoirs), 5711-1951).

ou à une autre à qui elle est liée, l'aveu d'une infraction ou des renseignements relatifs à une infraction (277, 1)). Plusieurs institutions juridiques parallèles sont chargées d'enquêter sur les cas de privation de la vie du fait d'agents des forces de l'ordre, d'établir les responsabilités, de punir les coupables et d'apporter réparation aux familles; comme ces institutions connaissent en outre des actes de violence et de mauvais traitement infligés par les agents de la fonction publique, il en sera aussi question au titre de l'article 7.

Les procédures disciplinaires et pénales

143. Dans tous les cas où les actes des agents des forces de l'ordre entraînent la mort, une enquête interne est ouverte par le service dont ils relèvent, quelles que soient les procédures externes susceptibles d'être engagées. Si l'enquête révèle un manquement à la discipline ou une infraction pénale, l'affaire est renvoyée aux autorités compétentes pour enquête et jugement, comme on le verra au titre de l'article 7.

144. Des procédures disciplinaires et pénales peuvent aussi être engagées à la suite de plaintes déposées par les citoyens, généralement les victimes des mauvais traitements présumés, les membres de leur famille ou leurs représentants légaux. Quand il s'agit de la Police, de l'Administration des prisons et des Forces de défense israéliennes (FDI), les enquêtes et procédures disciplinaires sont régies par la loi. Dans les affaires pénales portant sur des allégations d'infractions commises par des soldats des FDI, y compris le meurtre et l'homicide par faute lourde, l'enquête et le procès relèvent de la Loi de justice militaire, 5715-1955. Jusqu'en 1992, les enquêtes pour infraction pénale commise par des agents de la police et du Service général de sécurité étaient menées par des services d'enquête internes. Pour remédier aux problèmes inhérents à un tel système, un organisme externe, la Division chargée d'enquêter sur les fautes commises par la police, a été créée dans le cadre du Ministère de la justice. La division est habilitée à enquêter sur les infractions pénales dont sont soupçonnés les membres de la police (y compris la police des frontières) et du Service général de sécurité, quand ces infractions sont punissables d'une peine qui ne peut pas être supérieure à un an d'emprisonnement. Lorsque l'enquête de la division établit la responsabilité pénale, l'affaire est renvoyée à un représentant du procureur de district ou aux services du Procureur de l'Etat, accompagnée d'une recommandation de mise en accusation. Depuis la création de la division en 1992 jusqu'au milieu de 1997, 10 actes d'accusation ont été déposés à l'encontre de membres de la police impliqués dans des affaires ayant occasionné la mort alors qu'ils étaient en service. Les statistiques globales concernant ce problème sont examinées plus loin au titre de l'article 7.

145. Quand, après enquête, la division décide de classer un dossier sans suite, la personne lésée par la décision peut faire appel auprès des services du Procureur de l'Etat. Jusqu'en octobre 1995, sur un total de 120 appels, un seul a été reçu.

146. En droit israélien, les agents de la fonction publique sont exonérés de responsabilité pénale dans certaines circonstances. Est ainsi exonéré de responsabilité pénale (et civile) le policier impliqué dans une arrestation dont le président du tribunal estime qu'elle a été opérée de bonne foi dans le but de préserver l'ordre public (art. 44 de l'Ordonnance de procédure pénale (arrestation et fouille) (nouvelle version), 5729-1969). Est également exonéré de responsabilité pénale, même quand il y a mort, le policier qui a fait un usage raisonnable de la force, sur les ordres d'un supérieur, pour disperser un groupe de personnes dont le comportement perturbateur menaçait la sécurité publique ou causait l'effroi dans la population, à condition que le supérieur, après avoir dûment signalé sa présence, ait sommé en vain le groupe de se disperser (art. 153 et 154 de la Loi pénale, 5737-1977). L'usage de la force par la police dans ces circonstances est, toutefois, régi par les règlements relatifs à l'usage d'armes à feu, dont il sera question au paragraphe 148.

147. En outre, il existe plusieurs exceptions que les membres de la police ou des forces de sécurité peuvent faire valoir pour dégager leur responsabilité pénale. Conformément à l'article 6 de l'Ordonnance sur la police (nouvelle version), 5731-1971, un policier peut être mis hors de cause s'il a agi légitimement

en application d'une ordonnance du tribunal ou du chef du Bureau d'exécution des décisions de justice. La légitime défense (art. 34, 10) de la Loi pénale) ou la "justification" de l'acte découlant d'une obligation ou d'une autorisation légale (art. 34, 13) de la même loi) sont les exceptions généralement invoquées en cas d'usage de la force ayant entraîné la mort.

Les règlements relatifs à l'ouverture du feu

148. Les dispositions applicables dans ce domaine aux membres de la police israélienne sont énoncées dans plusieurs règlements et instructions permanentes. Le policier qui enfreint ces règlements peut faire l'objet d'une sanction disciplinaire en application de l'Ordonnance sur la police; celui qui, en contrevenant aux règlements relatifs à l'ouverture du feu, commet une infraction pénale (y compris le meurtre et l'homicide par faute lourde ou par négligence) peut être jugé suivant la procédure pénale ordinaire.

149. Les règles applicables à la police autorisent le recours à la force armée dans trois circonstances : lorsqu'il s'agit de procéder à l'arrestation d'une personne soupçonnée d'infraction grave ou de disperser des fauteurs de troubles et d'émeutes ou enfin de protéger contre un danger imminent de mort ou de blessure. Les règlements précisent que les armes à feu doivent être utilisées avec prudence, seulement en dernier ressort et uniquement quand il n'y a pas de proportion raisonnable entre le danger que représente leur usage et celui que le policier cherche à prévenir. Le policier doit évaluer le degré de nécessité du recours à la force armée à tout instant dans une situation donnée, et s'abstenir d'y recourir dès lors que la nécessité a disparu.

150. Recours à la force armée lors d'une arrestation. Conformément aux règlements en vigueur, la force armée ne peut être utilisée pour opérer une arrestation que si toutes les conditions suivantes sont réunies :

- a) L'arrestation est liée à une suspicion d'infraction grave, et cette infraction ou son auteur met sérieusement en danger la vie ou l'intégrité physique d'autrui;
- b) Il n'y a pas d'autre moyen de procéder à l'arrestation;
- c) Le recours à la force armée ne mettra pas sérieusement en danger la vie ou l'intégrité physique de passants ou de personnes innocentes.

Dès que toutes ces conditions sont remplies, le policier doit avertir de son intention d'ouvrir le feu. Dans la mesure du possible, il le fait en deux temps : d'abord, par haut-parleur, si possible dans la langue que comprend le suspect et, ensuite, s'il a des raisons de croire que le suspect a entendu et compris l'avertissement, mais n'a pas obtempéré, il tire en l'air en prenant les précautions voulues pour ne causer aucun dommage à autrui ou aux biens. Les règles de procédure policière No 90.221.065 qui expliquent les modalités opérationnelles d'ouverture du feu précisent que les avertissements doivent être lancés en hébreu, en arabe et en anglais. Le policier peut être dispensé de l'obligation d'avertir quand la situation fait peser un danger imminent et grave sur sa vie ou son intégrité physique ou celles d'autres personnes, par

exemple quand le suspect est armé. Si en dernier ressort, le policier use de son arme, il doit prendre le maximum de précaution, de manière à ne causer que le minimum de dommages aux personnes et aux biens. Il peut tirer coup par coup dans les jambes du suspect, interdiction lui étant faite de viser la partie supérieure du corps.

151. Coups de feu en l'air pour disperser des émeutiers. En cas d'émeute, c'est-à-dire d'un attroupement de personnes réunies en vue de commettre une infraction pénale, ou dans un autre but, et dont le comportement porte gravement atteinte à la sécurité publique ou à l'ordre public, la police peut faire usage d'armes à feu, non contre les personnes, mais pour tirer en l'air. Tirer en l'air n'est autorisé que si les conditions suivantes sont réunies :

a) Un officier supérieur de police ordonne aux émeutiers de se disperser, mais ceux-ci n'obtempèrent pas dans un délai raisonnable et continuent de perturber sérieusement l'ordre public ou la sécurité publique;

b) Les émeutiers sont avertis de l'usage imminent de la force armée qui sera fait en vue de les disperser, d'autres moyens moins sévères (canons à eau et gaz lacrymogènes) étant restés sans effet.

Dans ces situations, il faut aussi prendre le maximum de précaution pour éviter autant que possible tout dommage aux personnes et aux biens. L'officier supérieur doit donner l'autorisation d'ouvrir le feu, et le policier doit tirer coup par coup. Toutefois, si au cours de l'émeute surgissent une cause d'arrestation de l'un des émeutiers ou des circonstances qui justifient la légitime défense, le policier est autorisé à ouvrir le feu conformément aux règlements applicables à ces cas.

152. Recours à la force armée afin de prévenir un danger imminent pour la vie. Conformément aux règlements de la police relatifs à l'ouverture du feu, il peut être fait usage d'armes à feu en cas de danger réel et imminent pour la vie ou l'intégrité physique d'un policier ou d'autres personnes, à condition qu'il n'y ait pas d'autre moyen d'éviter ce danger. Dans ces cas, le policier ne doit pas user de plus de force qu'il n'est raisonnable pour éviter le danger et doit veiller à ne pas causer de dommages plus graves que ceux qu'il s'agit de prévenir. Les policiers sont tenus d'établir un rapport toutes les fois qu'ils font usage d'armes à feu, même s'ils le font accidentellement, auquel cas tous les policiers présents doivent également faire rapport. Ces règlements qui s'appliquent à la Police israélienne et à la police des frontières, sont enseignés à tous les policiers dans le cadre de stages ou de cours de formation.

153. Forces de défense israéliennes (FDI). En ce qui concerne les FDI, les règlements relatifs à l'ouverture du feu reposent sur des principes similaires à ceux qui sont applicables à la Police israélienne et à la police des frontières. En général, ils portent sur deux types de situation : arrestation de personnes suspectées d'infraction dangereuse pour la sécurité et protection contre un danger fatal. Dans la première situation, le soldat ne peut ouvrir le feu qu'en dernier ressort, quand tous les autres moyens d'appréhender et d'arrêter le suspect ont échoué. Conformément à la procédure d'arrestation des suspects, il doit d'abord lancer un avertissement qui, s'il reste sans effet, est suivi d'un coup de feu tiré en l'air sans risque pour autrui ni pour les biens et, si cela ne suffit pas, il peut viser directement le suspect, mais uniquement dans les jambes. Dans la seconde situation, en cas de danger réel et imminent pour sa vie, il peut ouvrir le feu pour blesser l'agresseur, et seulement lui. La légitime défense est autorisée si elle se justifie par l'état de "nécessité", tel que défini dans la loi pénale. Si les circonstances le permettent, le soldat doit faire usage de

son arme de façon progressive, conformément à la procédure indiquée plus haut pour l'arrestation d'un suspect. Dans les deux situations, il est interdit d'ouvrir le feu s'il y a risque de blesser des passants innocents. Dans tous les cas, s'il y a des blessés, les soldats doivent leur assurer les soins médicaux.

La Loi sur les enquêtes en cas d'infraction grave et les causes de décès

154. La Loi portant amendement de la procédure pénale (enquêtes sur les infractions graves et les causes de décès), 5718-1958, joue aussi un rôle important dans les enquêtes sur les cas de privation arbitraire de la vie. Conformément à cette loi, le juge du tribunal de première instance est habilité à mener une enquête approfondie sur les causes de la mort d'une personne quand il existe des motifs raisonnables de suspecter que la mort n'était pas due à une cause naturelle ou était due à un acte criminel ou quand le décès est survenu alors que la personne était détenue, emprisonnée ou internée dans un hôpital psychiatrique ou dans un établissement fermé pour mineurs retardés (art. 19 de la loi). La demande d'enquête peut émaner d'un parent du défunt ainsi que du Procureur général, d'un capitaine de police ou d'un médecin (ibid.).

155. Dès qu'un tribunal de première instance est saisi d'une demande d'ouverture d'enquête, aucune décision concernant le corps du défunt ne peut être prise sans l'autorisation du juge chargé de l'enquête. Le décès d'une personne détenue, emprisonnée ou internée dans un hôpital psychiatrique ou dans un établissement fermé pour mineurs retardés doit être signalé à la police par le chef ou le directeur de l'hôpital ou de l'établissement. Le non-respect de cette obligation est puni d'une peine d'emprisonnement qui peut aller jusqu'à trois ans (art. 22 et 23 de la loi). Au cours de ses investigations, le juge peut citer et entendre des témoins et ordonner de procéder à l'autopsie ou à tout autre examen du cadavre et, à cette fin, d'en retarder l'inhumation ou de l'exhumer. L'enquête se poursuit jusqu'à ce que la cause du décès soit établie à la satisfaction du juge ou, au contraire, que les indices ne permettent pas de l'élucider. Dans le second cas, le juge peut suspendre l'enquête jusqu'à ce que de nouveaux moyens de preuve lui soient apportés.

156. Si les moyens de preuve qui lui sont présentés suffisent à établir qu'un acte criminel a été commis, le juge peut - sans poursuivre l'enquête - ordonner au procureur de district de requérir la mise en accusation (art. 32 de la loi). Auparavant, il doit permettre au suspect de se défendre et de produire des preuves à décharge. La procédure d'enquête peut se dérouler en public ou à huis clos en totalité ou en partie, selon qu'en décide le juge qui peut, de même, interdire entièrement ou partiellement la publication des procès-verbaux ou des résultats de l'enquête (art. 36), conformément aux règles applicables à la publicité des procédures judiciaires dont il sera question au titre de l'article 14.

L'indemnisation des victimes

157. En cas de privation arbitraire de la vie, les héritiers ou les personnes à charge du défunt peuvent engager une action pénale ou civile à l'encontre du responsable du décès pour obtenir réparation. Si l'acte qui a causé la mort est un crime qui entraîne la condamnation de son auteur, le tribunal répressif saisi de l'affaire peut accorder une indemnité qui ne peut dépasser un certain montant pour le traumatisme et les souffrances subis, sans préjudice du droit d'engager une action en dommages-intérêts (art. 77 de la Loi pénale, 5737-1977). De plus, une action en dommages-intérêts peut être engagée contre l'auteur ou son commettant pour homicide par négligence en application de l'Ordonnance sur les préjudices civils (nouvelle version), le montant de la réparation n'étant soumis à aucun plafond.

158. Quand le présumé responsable de la mort est un agent des forces de l'ordre, des forces de sécurité ou de la fonction publique, les héritiers ou les personnes à charge du défunt peuvent engager des poursuites à son encontre et à celui de l'Etat pour obtenir réparation (art. 7 de l'Ordonnance sur les préjudices civils et art. 2 de la Loi sur les préjudices civils (responsabilité de l'Etat), 5712-1952). Tous les types de préjudices civils visés par cette loi peuvent donner droit à dommages-intérêts en cas d'homicide par négligence. Toutefois, les fonctionnaires et l'Etat peuvent être exonérés de responsabilité civile dans les cas suivants :

a) L'auteur de l'acte a agi au titre d'un mandat régulier ou de bonne foi au titre d'un mandat qu'il croyait régulier (art. 7 de l'Ordonnance sur les préjudices civils et art. 3 de la Loi sur les préjudices civils (responsabilité de l'Etat), 5752-1952);

b) Le fonctionnaire n'est pas civilement responsable des actes dommageables commis par un agent nommé par lui ou par un autre fonctionnaire, sauf s'il a explicitement autorisé ou approuvé ces actes;

c) De même, l'Etat ou ses services, comme tout autre commettant, ne sont pas civilement responsables de l'acte de violence commis par un fonctionnaire, sauf s'ils ont explicitement autorisé ou approuvé l'acte (art. 25 de l'Ordonnance sur les préjudices civils);

d) Le policier peut faire valoir une exception de responsabilité civile pour les préjudices, y compris la mort, qu'il a causés en usant raisonnablement de la force pour disperser des auteurs de troubles violents, à condition qu'il ait au préalable pris en vain une série de mesures à cette fin et que les troubles continuent de menacer l'ordre public, comme on l'a vu plus haut, et qu'il n'ait pas enfreint les règlements relatifs à l'ouverture du feu;

e) Le policier peut aussi faire valoir une exception de responsabilité civile s'il a agi légitimement en application d'une ordonnance judiciaire ou d'un ordre du chef du Bureau d'exécution des décisions de justice (art. 6 de l'Ordonnance sur la police (nouvelle version), 5731-1971);

f) L'Etat est exonéré de responsabilité civile pour les préjudices causés par un acte de guerre commis par les Forces de défense israéliennes.

Cependant, ni l'Etat ni les fonctionnaires ne sont exonérés de cette responsabilité en cas de négligence.

159. Malgré ces exceptions, de nombreuses actions en dommages-intérêts sont intentées à l'encontre de fonctionnaires et de l'Etat pour usage excessif de la force, y compris des poursuites pour homicide par négligence. Dans bon nombre de ces affaires, l'Etat verse d'importants montants à titre de dommages-intérêts. Au moment où le présent rapport a été rédigé, aucune statistique officielle n'était disponible sur le nombre total de ces actions et sur leur issue.

160. La réforme institutionnelle des programmes de formation, notamment à l'application des lois, visant à réduire le nombre des cas de violence et de mauvais traitement du fait des forces de l'ordre est examinée au titre de l'article 7.

La peine de mort

161. Bien que la peine de mort soit prévue dans plusieurs dispositions de la législation pénale, comme on le verra plus loin, cette peine n'a été infligée qu'une fois depuis la fondation de l'Etat d'Israël, dans le cas d'Adolph Eichmann. Actuellement, nul ne fait appel d'une condamnation à la peine de mort. Le cas le plus récent était celui de John Demjanjuk qui, après avoir été condamné à mort pour crimes de guerre, génocide et crimes contre le peuple juif, a été acquitté par la Cour suprême en 1993 à raison d'un doute raisonnable qui subsistait sur le point de savoir s'il était vraiment l'"Ivan le Terrible" du camp de la mort de Treblinka.

162. Conformément à la législation israélienne, la peine de mort peut être prononcée dans quatre cas. L'article premier, al. a), de la Loi sur le nazisme et les collaborateurs nazis (peines), 5710-1950, punit de la peine de mort les actes constitutifs de crimes contre le peuple juif commis pendant la période du nazisme ainsi que les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre commis pendant la seconde guerre mondiale. Comme les lois qui ont été promulguées dans d'autres Etats pour réprimer les crimes de guerre et qui s'appliquent aux actes commis pendant la seconde guerre mondiale, la loi israélienne part du principe que ces crimes constituaient des violations du droit des nations à l'époque où ils ont été perpétrés.

163. En outre, en application de la Convention des Nations Unies sur la prévention et la répression du crime de génocide à laquelle Israël est partie, la Knesset a promulgué la Loi sur la prévention et la répression de ce crime, 5710-1950, dont les articles premier et 2 prévoient ce qui suit :

- "1. a) Dans la présente loi, le terme "génocide" s'entend des actes suivants commis dans l'intention de détruire, en totalité ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux (ci-après désigné par "groupe") :
- 1) atteinte volontaire à la vie de membres du groupe;
 - 2) atteinte grave à l'intégrité physique de membres du groupe;
 - 3) soumission du groupe à des conditions d'existence concertées pour entraîner sa destruction physique, totale ou partielle;
 - 4) mesures tendant à entraver les naissances dans le groupe;
 - 5) transfert forcé d'enfants du groupe dans un autre groupe;
- b) A l'alinéa a), l'enfant désigne une personne de moins de dix-huit ans.

2. Le génocide est puni de la peine de mort; cependant, si l'auteur de l'acte constitutif du crime a agi dans des circonstances qui, à l'exclusion de l'article 6 (selon lequel certaines exceptions normalement prévues en droit pénal, telles que l'obligation juridique, la nécessité ou la contrainte, ne s'appliquent pas au génocide), l'exonéreraient de responsabilité pénale ou justifieraient sa grâce et s'il a fait tout ce qu'il pouvait pour atténuer les conséquences de son acte, il encourt une peine d'emprisonnement qui ne peut pas être inférieure à 10 ans."

La loi punit également de la peine de mort les personnes reconnues coupables d'incitation au génocide, de complicité de génocide ou d'entente en vue de commettre un acte de génocide.

164. Les articles 97 à 99 de la loi pénale ainsi que l'article 43 de la Loi de justice militaire, 5715-1955, punissent les faits de trahison commis en temps de guerre de peines pouvant aller jusqu'à la peine de mort.

165. Enfin, les Règlements relatifs à la défense (état d'urgence) (1945) permettent de punir de la peine de mort les crimes commis avec usage illégal d'armes à feu contre des personnes, ou utilisation d'explosifs ou d'objets inflammables dans l'intention de tuer ou de causer de graves lésions corporelles (art. 58). Dans la pratique, toutefois, le Procureur de l'Etat ne requiert pas la peine de mort, même dans le cas des infractions les plus graves.

166. La Loi sur la jeunesse (jugement, sanctions et traitement), 5731-1971, interdit d'imposer la peine de mort à quiconque était mineur le jour où il a commis l'infraction (art. 25 b)). Aucune loi n'interdit expressément de prononcer la peine de mort à l'encontre d'une femme enceinte. La question ne s'est toutefois jamais posée, car aucune femme n'a été condamnée à cette peine depuis la fondation de l'Etat d'Israël.

167. Dans tous les cas où la peine de mort peut être imposée, la Loi de procédure pénale (mise à jour), 5742-1982, prévoit le recours automatique devant la Cour suprême, même s'il n'a pas été fait appel du jugement ni de la condamnation (art. 202). Comme tous les autres condamnés, quiconque est frappé de la peine de mort a le droit de présenter au Président de l'Etat un recours en grâce ou en commutation de peine.

Article 7

Interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

168. Israël est partie à la Convention contre la torture et autre peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, en application de laquelle il a présenté son rapport initial au Comité contre la torture en janvier 1994 (CAT/C/16/Add.4) ainsi qu'un rapport spécial (CAT/C/33/Add.2/Rev.1) en 1997. Pour l'examen de ces deux rapports par le Comité, se reporter aux documents CAT/C/SR.183 et 184 ainsi qu'aux Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, supplément No 44 (A/49/44, par. 159 à 171 (rapport initial); CAT/C/SR. 295 et CAT/C/SR.295/Add.1 (rapport spécial). En outre, les obligations au titre de cet article relatif à l'interdiction des peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants touchent à plusieurs autres articles, dont les articles 6 et 8 et le paragraphe 1 de l'article 10.

Les dispositions législatives ayant une incidence sur l'interdiction de la torture et des peines cruelles, inhumaines ou dégradantes

169. La législation actuelle ne contient pas de définition explicite du terme "torture". Cependant, il y a un ensemble de dispositions légales qui portent sur tous les faits de torture et peines cruelles, inhumaines ou dégradantes, comme on le verra ci-après. Depuis la présentation de ce rapport, trois projets de lois sur l'interdiction de la torture, la nullité des aveux obtenus sous la torture et la réglementation des activités du Service général de sécurité (SGS) se trouvent à différents stades du processus législatif.

170. L'article 2 de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, qui interdit toute atteinte à la vie, à l'intégrité physique ou à la dignité de chacun, et l'article 4 de la même loi, qui garantit à chacun le droit d'être protégé contre ces atteintes, ont valeur constitutionnelle dans le cadre législatif du pays. La Cour suprême a le pouvoir d'annuler tout texte promulgué après l'entrée en vigueur de la loi fondamentale, qui serait contraire aux dispositions de ces articles; les textes promulgués antérieurement ne sauraient être annulés par la Cour suprême pour cette raison, mais ils seront interprétés compte tenu des principes

fondamentaux que sont le caractère sacré de la vie, l'intégrité physique et la primauté de la dignité humaine, entendus dans un sens large. On peut considérer que ces dispositions de la loi fondamentale constituent une interdiction générale des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, y compris la torture, et sont contraignantes pour tous, dans le secteur aussi bien public que privé.

171. Plusieurs dispositions de la Loi pénale, 5737-1977, interdisent les actes constitutifs de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'article 277 prévoit les actes interdits aux agents de la fonction publique :

"Est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement l'agent de la fonction publique qui :

- 1) use ou ordonne d'user de la violence ou de la force à l'encontre d'une personne pour extorquer à cette personne, ou à quelqu'un d'autre à qui elle est liée, l'aveu d'une infraction ou des renseignements relatifs à une infraction;
- 2) menace ou ordonne de menacer une personne de porter atteinte à son intégrité physique ou à ses biens, ou à l'intégrité physique ou aux biens de quelqu'un à qui elle est liée, pour lui extorquer l'aveu d'une infraction ou des renseignements relatifs à une infraction."

L'article 329 de la loi pénale interdit de causer un préjudice avec préméditation :

"Est puni d'une peine de 20 ans d'emprisonnement quiconque, dans l'intention de rendre une personne infirme, de la défigurer ou de lui causer un grave préjudice ou de résister à sa propre arrestation ou à celle d'une autre personne opérées conformément à la loi :

- 1) blesse autrui ou lui cause un grave préjudice;
- 2) tente de frapper autrui avec un projectile, un couteau ou toute autre arme dangereuse ou offensive;
- 3) provoque l'explosion d'une substance;
- 4) envoie ou remet à autrui une substance explosive ou toute autre chose dangereuse ou nocive ou fait en sorte qu'autrui reçoive une telle substance ou chose;
- 5) pose en un lieu une substance destructrice ou explosive ou un liquide corrosif;
- 6) projette une substance ou un liquide visés au paragraphe 5 sur autrui ou l'applique sur son corps."

L'article 333 de la loi punit d'une peine de sept ans d'emprisonnement quiconque cause des lésions graves à autrui. L'article 368 B et C interdit les voies de fait et les actes de violence à l'encontre des mineurs et des handicapés. Les articles 378 à 382 proscrivent les voies de fait, qui sont punies d'une peine de deux à six

ans d'emprisonnement. Selon la définition, les "voies de fait" consistent à frapper, toucher ou pousser directement ou indirectement autrui ou à user de la force à son encontre sans son consentement ou avec son consentement obtenu par tromperie et, précisément, à lui appliquer de la chaleur, de la lumière, de l'électricité, un gaz, une odeur ou tout autre produit ou substance au point de lui occasionner des lésions ou un malaise (art. 378). En outre, l'article 427 de la loi interdit le chantage avec recours à la force, y compris l'administration de drogues ou de liquides intoxicants. Toutes ces dispositions sont applicables aux membres des forces de l'ordre et des forces de sécurité.

172. De plus, l'article 65 de la Loi de justice militaire, 5715-1955, punit d'une peine de trois ans d'emprisonnement le soldat qui frappe ou maltraite une personne placée sous sa garde ou un soldat de grade inférieur, ou qui lui inflige des sévices.

173. Tentative, assistance, encouragement et incitation. Les dispositions générales de la loi pénale rendent pénalement responsables les personnes qui tentent de commettre l'une des infractions visées ci-dessus, ou aident ou incitent à commettre de telles infractions, en particulier quand il s'agit de violences physiques ou psychologiques. Les dispositions pertinentes du chapitre V de la loi intitulé "Infractions indirectes" sont les suivantes : */

"Titre premier : Tentative

Définition

25. La tentative est le fait pour quiconque, dans l'intention de commettre une infraction, se livre à un acte qui va au-delà de sa préparation, mais qui n'aboutit pas à sa consommation.

Impossibilité de commettre l'infraction

26. Aux fins de la tentative, il est sans conséquence que l'infraction ait été impossible à commettre à raison de circonstances ignorées de la personne qui a tenté de la commettre, ou sur lesquelles elle s'est méprise.

Peine spéciale en cas de tentative

27. La disposition qui punit une infraction d'une peine statutaire ou d'une peine minimum ne s'applique pas à la tentative de commission de cette infraction.

Exemption en cas de repentir actif

28. La personne qui a fait une tentative d'infraction n'en est pas pénalement responsable si elle prouve que, de son plein gré et par repentir, elle a renoncé à commettre son acte ou a activement contribué à prévenir les conséquences qu'il aurait eues s'il avait été consommé; néanmoins, cette disposition ne soustrait pas à sa responsabilité pénale la personne qui a commis une infraction connexe de la tentative.

*/ Ces dispositions qui ont été adoptées en 1994 constituent des amendements à la loi pénale. Il n'en existe pas encore de traduction officielle.

Titre 2 : Parties à une infraction

Auteur de l'infraction

29. a) Est réputé "auteur d'une infraction" celui qui a commis l'infraction solidairement avec autrui ou l'a commise par l'intermédiaire d'autrui.

b) Sont co-auteurs d'une infraction ceux qui se livrent à des actes pour la commettre, et il est sans conséquence que tous les actes soient commis solidairement ou que certains aient été commis par une personne et d'autres par une autre personne.

c) Est auteur d'une infraction commise par l'intermédiaire d'autrui celui qui a contribué à faire commettre l'acte par une personne qui lui a servi d'agent si, au sens des dispositions de la loi, cette personne :

- 1) est mineure ou mentalement déficiente; ou
- 2) manque de maîtrise de soi; ou
- 3) n'a pas d'intention criminelle; ou
- 4) se méprend sur les circonstances; ou
- 5) est soumise à une contrainte ou a une justification.

d) Aux fins de l'alinéa c), si la commission de l'infraction dépend d'un certain auteur, la personne en question est réputée avoir commis l'infraction, même si la condition n'est remplie que par l'autre personne.

Incitation

30. Quiconque conduit autrui à commettre une infraction par la persuasion, l'encouragement, la mise en demeure, la flatterie ou par tout autre moyen constitutif d'une contrainte, se rend coupable d'incitation.

Complicité

31. Quiconque, avant ou pendant la commission d'une infraction, agit de manière à rendre cette infraction possible, à la faciliter ou à la couvrir, ou à empêcher l'arrestation de l'auteur ou la découverte de l'infraction ou du profit qui en est tiré, ou contribue d'une manière quelconque à créer les conditions permettant la commission de l'infraction, se rend coupable de complicité.

Peine en cas de complicité

32. La complicité est punie d'une peine correspondant à la moitié de celle fixée par la loi pour l'infraction, mais si la loi prévoit :

- 1) la peine de mort ou une peine statutaire d'emprisonnement à vie, le complice est puni d'une peine de 20 ans d'emprisonnement;
- 2) l'emprisonnement à vie, il est puni d'une peine de 10 ans d'emprisonnement;

3) une peine minimum, il est puni d'une peine qui ne peut pas être inférieure à la moitié de la peine minimum;

4) une peine statutaire, il est puni de la peine maximum, et la moitié constitue la peine minimum.

Tentative d'incitation

33. La tentative d'incitation à commettre une infraction est punie d'une peine correspondant à la moitié de la peine fixée par la loi pour l'infraction, mais si la loi prévoit :

1) la peine de mort ou une peine statutaire d'emprisonnement à vie, le coupable de la tentative est puni d'une peine de 20 ans d'emprisonnement;

2) l'emprisonnement à vie, il est puni d'une peine de 10 ans d'emprisonnement;

3) une peine minimum, il est puni d'une peine qui ne peut pas être inférieure à la moitié de la peine minimum;

4) une peine statutaire, il est puni de la peine maximum, et la moitié de cette peine constitue la peine minimum.

Exemption en cas de repentir actif

34. a) Quiconque s'est rendu coupable de complicité d'infraction ou d'incitation à l'infraction n'est pas pénalement responsable de son acte s'il a empêché la commission ou la consommation de l'infraction, ou s'il a informé les autorités à temps pour en empêcher la commission ou la consommation ou si, à cette fin, il a agi au mieux de ses possibilités; toutefois, cette disposition ne le soustrait pas à sa responsabilité pénale pour avoir commis une infraction connexe de son acte.

b) Aux fins du présent article, les "autorités" désignent la Police israélienne ou tout autre organisme habilité par la loi à prévenir la commission ou la consommation d'une infraction.

Infraction additionnelle

34A. a) Si, en commettant une infraction, son auteur commet une infraction additionnelle et si, en l'espèce, une personne quelconque pouvait avoir connaissance du fait que cette infraction serait commise :

1) les co-auteurs sont aussi responsables; toutefois, si l'infraction additionnelle est commise intentionnellement, les co-auteurs ne se rendent responsables que d'une infraction par indifférence;

2) quiconque a incité à commettre l'infraction additionnelle ou s'en est rendu complice est responsable d'une infraction par négligence, si cette infraction est fondée sur les mêmes faits.

b) Le tribunal qui déclare une personne coupable, en vertu de l'alinéa a) 1), d'une infraction punie d'une peine statutaire peut prononcer une peine plus légère à son encontre.

174. Il convient de mentionner aussi une loi, adoptée peu après l'indépendance d'Israël, qui interdit la flagellation et abroge toutes les lois de la période mandataire qui prévoient cette peine (Loi portant abolition de la flagellation, 5710-1950).

Les directives administratives applicables aux interrogatoires par le SGS

175. Tout en déclarant qu'il ne doit jamais être porté atteinte aux droits fondamentaux de tous ceux qui relèvent de sa juridiction, quels que soient les forfaits commis, l'Etat d'Israël reconnaît qu'il a la responsabilité de protéger la vie de tous les citoyens et résidents dans le pays et de les mettre à l'abri des actes des organisations terroristes. Pour prévenir efficacement le terrorisme, tout en assurant la protection des droits fondamentaux des criminels, même des plus dangereux, les autorités israéliennes ont adopté des principes directeurs stricts qui s'appliquent au déroulement des interrogatoires. Ces principes visent à permettre aux enquêteurs d'obtenir des renseignements indispensables sur les actes de terrorisme en interrogeant, sans les maltraiter, les suspects qui, pour des raisons évidentes, ne livreraient pas ces renseignements de leur plein gré.

La Commission Landau

176. Les principes directeurs fondamentaux applicables aux interrogatoires ont été établis en 1987 par la Commission d'enquête dirigée par l'ancien président de la Cour suprême, Moshe Landau. La commission a été formée, sur décision du gouvernement, pour examiner les méthodes employées par le Service général de sécurité à l'interrogatoire des personnes suspectées de terrorisme. Pour formuler ses recommandations, elle a étudié les normes internationales en matière de droits de l'homme, la législation israélienne interdisant la torture et les mauvais traitements et les principes adoptés par d'autres démocraties en butte au terrorisme.

177. Le Commission Landau s'est employée à définir "aussi précisément que possible, les limites de ce qu'il était permis à l'enquêteur de faire durant les interrogatoires et, essentiellement, de ce qui lui était prohibé." Elle a jugé que, face à de dangereux terroristes qui constituaient une sérieuse menace pour l'Etat d'Israël et pour ses habitants, il était inévitable dans certaines circonstances d'exercer une pression raisonnable, y compris physique, en vue d'obtenir des renseignements indispensables à la protection de la vie. Il en est ainsi en particulier lorsque les renseignements qu'on cherche à obtenir d'un détenu censé être impliqué personnellement dans de graves activités terroristes peuvent empêcher un meurtre imminent, ou lorsque le détenu possède au sujet d'une organisation terroriste des informations cruciales impossibles à obtenir autrement (par exemple, dépôts d'armes ou caches d'explosifs destinés à être utilisés pour commettre des actes imminents de terrorisme).

178. La Commission Landau, consciente des dangers que couraient les valeurs démocratiques de l'Etat d'Israël si les services chargés des interrogatoires devaient abuser de leurs pouvoirs en exerçant des formes de pression inutiles ou excessives, a recommandé que l'on ait recours autant que possible à des pressions psychologiques et non physiques et que dans les cas, peu nombreux, où le danger anticipé était suffisamment grand, on tolère uniquement une "pression physique modérée".

179. Pleinement consciente également du fait que la question de la pression modérée susceptible d'être exercée durant l'interrogatoire était un sujet à la fois grave et délicat, la commission a énoncé des principes directeurs qui permettent des formes limitées de pression dans des circonstances extrêmement précises, à déterminer cas par cas. Ils n'autorisent en aucune manière à faire usage de la force sans discernement. Bien au contraire, la commission a cherché à définir ces circonstances et les méthodes d'interrogatoire de sorte que, de l'avis de la commission, "si l'on respecte strictement les limites fixées, dans la lettre et dans l'esprit, l'efficacité de l'interrogatoire sera assuré et, en même temps, celui-ci sera loin de faire intervenir des tortures physiques ou mentales, des mauvais traitements ou des atteintes à la dignité de la personne interrogée."

180. Pour éviter l'exercice de pressions disproportionnées, la Commission Landau a défini plusieurs règles qui ont été adoptées et sont maintenant en vigueur :

- a) L'exercice de pressions disproportionnées ne peut être toléré; les pressions ne doivent jamais atteindre le niveau de la torture physique ou des mauvais traitements, ni d'atteintes graves à l'honneur du suspect qui le privent de sa dignité de personne humaine;
- b) Le recours à des mesures moins sévères doit être mis en balance avec l'importance du danger que laissent présager les renseignements à la disposition de l'enquêteur;
- c) Les moyens de pression physique et psychologique auxquels l'enquêteur est autorisé à recourir doivent être définis et circonscrits à l'avance, par la diffusion de principes directeurs ayant force obligatoire;
- d) L'application des principes directeurs établis à l'intention des enquêteurs du SDS doit être rigoureusement surveillée;
- e) Les responsables de cette surveillance doivent réagir fermement et sans hésitation à tout écart, en imposant des sanctions disciplinaires et, dans les cas graves, en faisant le nécessaire pour que des poursuites pénales soient engagées contre l'enquêteur qui aurait enfreint les principes directeurs.

181. Dans la deuxième partie de son rapport, la Commission Landau a décrit les formes de pression que les enquêteurs du SGS peuvent exercer et les circonstances dans lesquelles ils peuvent les exercer. Cette partie du texte reste confidentielle de peur que les interrogatoires soient moins efficaces si les suspects connaissent les contraintes étroites imposées aux enquêteurs.

La supervision et l'examen des pratiques d'interrogatoire

182. Le Gouvernement israélien a jugé important d'établir un système d'examen des pratiques d'interrogatoire pour s'assurer que les enquêteurs du SGS n'enfreignent pas les principes directeurs. Au départ, le Contrôleur du SGS a été chargé d'examiner toutes les allégations de faits de torture ou de mauvais traitement commis pendant les interrogatoires. De 1987 à 1994, il s'est acquitté de cette tâche et a engagé une action disciplinaire ou judiciaire à l'encontre des enquêteurs qui ne s'étaient pas conformés aux principes directeurs.

183. Division chargée d'enquêter sur les fautes commises par la police. En 1992, un service spécial - la Division chargée d'enquêter sur les fautes commises par la police - a été créé dans le cadre du Ministère de la justice pour enquêter sur les allégations de comportement fautif dans la police en général. En 1994, conformément aux recommandations de la Commission Landau tendant à ce que les activités du Service

général de sécurité fassent l'objet d'une surveillance externe, la responsabilité de l'examen des allégations de mauvais traitement du fait des enquêteurs du SGS a été confiée à la division, sous la supervision directe du Procureur de l'Etat. Comme on l'a vu au titre de l'article 6, la tâche accomplie par la division a eu un effet préventif considérable sur l'incidence des cas de recours à des pressions physiques excessives infligées intentionnellement à des détenus et à des citoyens par des agents des forces de l'ordre, y compris les enquêteurs du SGS. Des statistiques concernant la division sont fournies plus loin au titre de cet article.

184. Bureau du Contrôleur de l'Etat. En 1995, le Bureau du Contrôleur de l'Etat a achevé l'examen de l'unité d'enquête du SGS effectué de 1990 à 1992. Dans ses conclusions qui ont été présentées à une sous-commission spéciale de la Commission de contrôle de l'Etat de la Knesset, il a fait état de plusieurs cas dans lesquels les principes directeurs de la Commission Landau n'avaient pas été respectés et il a recommandé des mesures en vue d'en assurer le respect. Les conclusions n'ont pas encore été rendues publiques.

L'examen ministériel

185. Conformément aux recommandations de la Commission Landau, une commission ministérielle spéciale, dirigée par le Premier Ministre, a été créée en 1988 pour procéder à un examen périodique des principes directeurs eux-mêmes.

186. En avril 1993, la commission ministérielle a fait savoir que plusieurs modifications devraient être apportées aux principes directeurs applicables aux enquêteurs du SGS. A partir des recommandations de la commission, de nouveaux principes ont donc été élaborés et transmis aux enquêteurs du SGS. Ils stipulent clairement que la nécessité de recourir à une pression raisonnable doit être déterminée et justifiée cas par cas, en fonction des circonstances. Ils précisent également que l'utilisation de méthodes exceptionnelles est possible uniquement pour obtenir des informations cruciales, et non pour humilier ou maltraiter les personnes faisant l'objet de l'enquête ou pour leur porter préjudice. L'enquêteur a l'obligation d'examiner si le moyen de pression qu'il se propose d'utiliser reste proportionné au degré de danger prévisible de l'activité sur laquelle porte l'enquête. Les responsables du SGS doivent approuver par écrit le recours aux mesures réputées constituer une pression physique modérée, là encore cas par cas, compte tenu des critères ci-dessus. Dans tous les cas, il est expressément interdit d'infliger des sévices ou des tortures aux suspects, de les priver de nourriture ou de boisson, de leur refuser l'autorisation d'aller aux toilettes ou de les exposer à des températures extrêmes pendant des périodes prolongées.

187. Depuis, la commission ministérielle a réexaminé périodiquement les principes directeurs, compte tenu des conclusions tirées de l'expérience récente. Elle examine aussi, en temps réel, le cas particulier des personnes soumises à enquête, dont on sait qu'elles participent aux activités des branches armées de groupes terroristes et au sujet desquelles il y a des raisons de croire qu'elles sont au courant de la préparation et de l'exécution imminente d'attentats terroristes.

L'examen judiciaire

188. Toutes les allégations de mauvais traitement pendant l'interrogatoire peuvent être portées directement devant la Cour suprême, siégeant en tant que Haute Cour de justice. Toute partie qui estime avoir subi un préjudice - non seulement le détenu ou les membres de sa famille, mais aussi, en vertu des règles extrêmement souples de la législation israélienne, pratiquement toute personne ou tout groupe qui fait valoir son intérêt pour les questions juridiques ou humanitaires en cause - peut se faire entendre par la Haute Cour dans les 48 heures. Au cours des dernières années, plusieurs requêtes ont été introduites

devant la Haute Cour afin qu'elle rende une ordonnance interdisant au SGS de faire usage de la force, ou de certains moyens de pression, pendant tout l'interrogatoire. La Cour examine chacune de ces requêtes pour déterminer si les principes directeurs ont été respectés et, souvent, avec l'approbation du requérant ou de son avocat, elle siège à huis clos pour entendre des dépositions délicates et examiner si l'ampleur du danger prévisible ou imminent et les raisons de croire que le suspect détient des informations cruciales pour prévenir ce danger sont suffisamment clairs pour justifier le recours aux méthodes d'interrogatoire mises en cause. Deux cas en particulier méritent d'être mentionnés.

189. En décembre 1995, suite à une requête déposée par Abd al-Halim Belbaysi contre le SGS (H.C.J., 336/96), la Cour a rendu une ordonnance interlocutoire interdisant au SGS d'exercer des pressions physiques contre le requérant pendant son interrogatoire. A la demande du SGS, l'ordonnance a été annulée ultérieurement après que le requérant, qui avait signé auparavant une déclaration écrite niant toute participation de sa part à quelque activité illégale que ce soit, eut admis qu'il avait préparé l'attentat-suicide à la bombe de Beit Lid lors duquel 21 personnes avaient été tuées par deux terroristes le 22 janvier 1995. Belbaysi a avoué que trois bombes avaient été fabriquées à son domicile, qu'il les avait lui-même cachées à proximité de Beit Lid et que, le jour de l'attentat, il avait remis deux bombes aux terroristes qu'il avait conduits en voiture jusqu'au lieu de l'attentat. Il a également fourni des informations qui ont permis aux autorités de récupérer la troisième bombe, contenant 15 kg d'explosifs, à l'endroit où elle avait été cachée. Au cours de l'enquête, il est devenu évident que Belbaysi possédait d'autres renseignements concernant l'imminence de violents attentats terroristes en Israël. Afin d'être à même d'obtenir ces renseignements essentiels, le SGS a demandé à la Cour d'annuler l'ordonnance. En se fondant sur les preuves produites, cette dernière s'est rendue à l'argument du SGS, selon lequel les révélations de Belbaysi pourraient sauver des vies. En annulant l'ordonnance, toutefois, elle a souligné que les enquêteurs n'étaient pas autorisés à infliger des actes de torture ni à user de "méthodes d'interrogatoire contraires à la loi et aux principes directeurs pertinents." (H.C.J. 336//96, supra).

190. Plus récemment, dans le cas de Muhammad Abdel Aziz Hamdam (H.C.J. 8049/96), la Cour a de nouveau rendu une ordonnance interlocutoire interdisant au SGS de recourir aux pressions physiques pendant l'interrogatoire du requérant. Moins de 24 heures plus tard, suite à de nouvelles investigations et à des informations additionnelles concernant ce dernier, le SGS a demandé l'annulation de l'ordonnance. Hamdam avait auparavant reconnu être un membre actif d'une cellule du Djihad islamique, avoir été parmi ceux qui ont été expulsés vers le Liban en 1993, avoir purgé une peine d'emprisonnement et d'internement administratif dans les prisons israéliennes et avoir été arrêté par l'Autorité palestinienne en mars 1996 avec d'autres membres actifs d'organisations terroristes extrémistes. Il a été relâché par l'Autorité palestinienne en août 1996. En octobre de la même année, le SGS a reçu des informations qui ont renforcé ses soupçons, à savoir que Hamdan détenait des informations cruciales dont la divulgation permettrait de sauver des vies et de prévenir de graves attentats terroristes qui semblaient imminents. C'est alors que le SGS a demandé à la Cour d'annuler l'ordonnance interlocutoire. Devant la Cour, le représentant du SGS a déclaré que les pressions physiques auxquelles le SGS envisageait de recourir ne participaient pas de la "torture", telle que définie dans la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, que chacune de ces mesures relevait de l'état de "nécessité" prévu à l'article 34 (11) de la loi pénale, car les conditions d'application de la clause de nécessité se trouvaient réunies en l'espèce. La Cour a annulé l'ordonnance interlocutoire, en déclarant notamment :

"Après examen des documents confidentiels qui lui ont été présentés, la Cour est convaincue que le requérant possède effectivement des renseignements absolument essentiels, dont la divulgation

immédiate permettra de prévenir des attentats extrêmement graves. Dans ces circonstances, elle estime qu'il n'est pas justifié de maintenir l'ordonnance interlocutoire."

Une fois de plus, la Cour a souligné que "l'annulation de l'ordonnance n'autorisait pas pour autant à user, à l'égard du requérant, de méthodes d'interrogatoire contraires à la loi." (H.C.J. 8049/96, supra).

191. Dans plusieurs autres cas, la Cour a rendu des ordonnances interlocutoires interdisant au SGS de recourir à des pressions physiques pendant tout l'interrogatoire. Voir, par exemple, H.C.J. 2210/96, *Algazal c. Service général de sécurité* (non publié). Une autre requête qui contestait la légalité des principes directeurs en vigueur en matière d'interrogatoire par le SGS et demandait que la partie tenue secrète du rapport de la Commission Landau soit rendue publique a été rejetée par la Cour, notamment, parce qu'elle n'était pas liée à l'application de ces principes à une affaire particulière. H.C.J. 2581/91, *Salkhat et consorts c. Etat d'Israël et consorts*, 47(4) P.D. 837.

Le traitement des détenus

192. L'exposé fait au titre de cet article et les paragraphes qui suivent doivent être lus en même temps que l'exposé présenté au titre de l'article 10.

193. Le droit fondamental des détenus et des prisonniers à des conditions qui préservent leur dignité d'être humain a été énoncé et respecté dans toute une série d'arrêts de la Cour suprême. Dans l'affaire *Yusef c. Directeur de la prison centrale*, par exemple, la Cour a déclaré que "par définition, le régime carcéral exige qu'il soit porté atteinte aux libertés dont une personne libre jouit, mais cette atteinte doit procéder de la nature et des nécessités de l'emprisonnement, et ne pas aller plus loin la peine manque son objectif s'il y a atteinte à la dignité du prisonnier ou à son essence humaine... Quiconque en Israël est condamné à l'emprisonnement (ou à la détention en application de la loi) doit être incarcéré dans des conditions qui lui assurent une existence d'être humain civilisé... Seules "les raisons les plus graves" telles que l'obligation de prendre des mesures spéciales de sécurité, peuvent justifier une dérogation à ce droit fondamental." (H.C.J. 540 à 546/84, 40(1) P.D. 567 et 573. Voir aussi H.C.J. 114/86 *Weill c. Etat d'Israël et consorts*, 41(3) P.D. 477 (les conditions minimales d'existence civilisée comprennent le droit aux visites des conjoints).

194. La plupart des conditions fondamentales auxquelles ont droit les prisonniers et les détenus ainsi que les limites imposées aux mesures susceptibles de porter atteinte à leur liberté ou à leur dignité et les procédures d'examen de leurs plaintes sont prévues par la loi, essentiellement par les dispositions de la Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression et arrestation), 5756-1996, ainsi que par les règlements d'application de ces dispositions. La Cour suprême a pris des décisions dans lesquelles elle donne valeur de droits reconnus par la loi à d'autres privilèges et services, tels que la présence dans l'établissement pénitentiaire d'un travailleur social qui traite de certains problèmes des prisonniers (*Yusef c. Directeur de la prison centrale, supra*).

195. Séparation des prisonniers et régime cellulaire. Conformément à l'article 21 a) des Règlements pénitentiaires, 5738-1978, un responsable de la prison peut ordonner qu'un prisonnier soit séparé du reste de la population carcérale s'il est convaincu que cette séparation est nécessaire pour préserver la sûreté de l'Etat, l'ordre ou la discipline dans l'établissement ainsi que la sécurité ou la santé du prisonnier ou d'autres prisonniers, ou si elle intervient à la demande de l'intéressé. Il s'agit d'une mesure préventive, et non

punitive, à la différence de l'isolement cellulaire dont il est question plus loin. La séparation n'est ordonnée que lorsqu'il n'est pas possible d'atteindre le but recherché par une mesure moins restrictive. Les prisonniers ainsi séparés ont exactement les mêmes droits et avantages que les autres, exception faite des conditions inhérentes à leur situation. Pendant la journée, ils restent dans leurs cellules et n'en sortent que pour la promenade quotidienne, les visites de la famille, les soins médicaux et les entretiens avec leur avocat, l'agent de probation, le travailleur social, etc. Hors de leur cellule, ils sont toujours escortés par un gardien. Les condamnés pour infraction pénale qui sont séparés des autres prisonniers pendant plus de trois mois peuvent se voir accorder d'autres droits et recevoir des effets personnels (art. 14 des instructions permanentes du Commissaire aux affaires pénitentiaires). La durée de la séparation qui est de 48 heures quand elle est ordonnée par un responsable de la prison, peut être prolongée par périodes successives jusqu'à 14 jours, avec l'approbation du directeur de la prison. Par la suite, la prolongation ne peut être prononcée que par le directeur de la prison, avec l'approbation du Commissaire aux affaires pénitentiaires, à condition que les motifs de séparation soient examinés à intervalles réguliers (de 48 heures à deux mois, selon le cas), ou à intervalles plus rapprochés à la demande du prisonnier. Tout prisonnier séparé des autres pendant une période de plus de huit mois peut faire appel devant le Commissaire aux affaires pénitentiaires, qui décide du maintien ou non de la séparation. Pour certaines catégories de prisonniers ou détenus (toxicomanes, détenus administratifs et suspects ou condamnés pour infractions liées à la sécurité), la séparation d'avec les autres prisonniers est une question de droit ou de principe.

196. En revanche, l'isolement cellulaire est une mesure punitive susceptible d'être imposée au prisonnier qui enfreint le règlement intérieur de la prison (art. 56 de l'Ordonnance sur les prisons). Il ne peut être décidé que par le directeur de la prison ou son adjoint. Comme pour les autres mesures punitives, cette décision ne peut être prise qu'après enquête et audition au cours de laquelle le prisonnier est informé des chefs d'accusation et des faits retenus contre lui, et a le droit de se défendre (art. 60 de la même ordonnance). La durée maximale de l'isolement est de 14 jours purgés en deux périodes de 7 jours chacune, séparées par un intervalle d'au moins 7 jours.

197. Il peut être fait appel de toutes les décisions de séparation et de mise en isolement devant le tribunal de district compétent dont les décisions sont elles-mêmes susceptibles de recours devant la Cour suprême.

198. Contacts avec le monde extérieur. L'arrestation d'une personne et le lieu où elle se trouve doivent être immédiatement notifiés à un parent ou à un proche (Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression et arrestation), 5757-1996, art. 33). Notification est aussi adressée, à la demande du détenu, au conseil de son choix ou, à défaut, à l'un des avocats inscrits sur une liste dressée par l'ordre des avocats et présentée au détenu. Dans le cas de certaines infractions liées à la sécurité ou d'infractions punies d'une peine d'au moins 10 ans d'emprisonnement, la notification de l'arrestation peut être reportée de 48 heures au maximum sur décision d'un juge de tribunal de district, ou n'être adressée qu'à la personne que le juge aura désignée, si le Ministre de la défense certifie par écrit que l'arrestation doit rester secrète pour préserver la sécurité nationale ou si l'inspecteur général de la Police israélienne certifie par écrit que l'issue de l'enquête en dépend. Ce délai peut être prolongé, sur demande du Ministre ou de l'inspecteur général, par périodes successives de 48 heures, jusqu'à un total de 7 jours ou, dans de rares cas d'infractions bien définies liées à la sécurité, jusqu'à un total de 15 jours (ibid.).

199. Le droit de la personne incarcérée de maintenir des contacts avec le monde extérieur varie selon le type de détention. Les droits concernant la correspondance, l'utilisation du téléphone, les visites, y compris les visites des conjoints, et la permission de sortir sont examinés au titre de l'article 10.

Les procédures disciplinaires et pénales et les autres recours judiciaires

200. Comme on l'a vu au titre de l'article 6, plusieurs institutions juridiques qui se chevauchent sont chargées d'examiner et de sanctionner, le cas échéant, les actes des agents des forces de l'ordre. En général, les différents services des forces de l'ordre appliquent une procédure disciplinaire dont l'ouverture peut être déclenchée par la personne qui se déclare victime, par d'autres organismes ou par les services eux-mêmes; les dispositions du droit pénal s'appliquent à tous les agents de la fonction publique et les détenus ou les prisonniers peuvent saisir directement les tribunaux pour obtenir réparation.

201. Police israélienne. La procédure disciplinaire est engagée sur plainte présentée au service compétent de la division du personnel du Siège central ou à l'une des directions de la police. La police peut ouvrir une procédure disciplinaire quand elle apprend par d'autres sources que des violations ont été commises (dépositions de témoins au cours d'investigations ou renseignements fournis par le personnel de la police). En outre, la Division chargée d'enquêter sur les fautes commises par la police du Ministère de la justice, qui mène la plupart des enquêtes à l'encontre des policiers, transmet les dossiers au service disciplinaire de la police quand les actes incriminés n'ont pas le caractère d'infraction pénale, mais constituent à première vue un manquement à la discipline et aussi quand une action pénale est engagée à l'encontre d'un policier pour des actes susceptibles d'entraîner parallèlement des sanctions disciplinaires.

202. Si le service disciplinaire constate au cours de son enquête qu'il existe suffisamment de faits constitutifs d'une infraction, l'affaire est renvoyée à un tribunal disciplinaire, composé d'un juge unique ou de trois juges selon la gravité de l'infraction. Voir, en général, Règlements de la police (procédures disciplinaires), 5749-1989; Règlements de la police (définition des manquements à la discipline), 5715-1955; Ordonnance relative à la police (nouvelle version), 5731-1971, chap. 5.

203. Parallèlement aux sanctions disciplinaires qui peuvent être prononcées par le juge ou le tribunal, la police est tenue d'envisager l'application de sanctions administratives à l'encontre du policier qui enfreint la loi ou les instructions permanentes. Les sanctions administratives, qui peuvent être prises à tout moment, aussi bien pendant qu'après la procédure disciplinaire ou pénale, sont les suivantes : licenciement, suspension, transfert dans un autre poste ou service, rétrogradation, renvoi de l'avancement et mise à l'épreuve.

204. L'enquête pénale à l'encontre d'un policier peut être engagée à la suite d'une plainte formée par la victime ou son représentant auprès de la Division chargée d'enquêter sur les fautes commises par la police, par la division elle-même à la suite de renseignements qui lui ont été fournis par des groupes indépendants actifs dans le domaine des droits de l'homme ou par des services de la Police israélienne. Les premières investigations sont effectuées par un juriste de la division qui décide soit d'ouvrir une enquête, soit de clore le dossier si l'acte ne constitue pas une infraction pénale (auquel cas, le dossier peut être renvoyé à la police aux fins de sanctions disciplinaires, comme on l'a déjà vu). Au cours de l'enquête, la division reçoit les dépositions du plaignant, du suspect et des témoins, ainsi que tous les moyens de preuve pertinents. Si l'enquête fait apparaître des indices suffisants de l'existence d'une infraction pénale, le dossier est déféré aux services du procureur de district de la région où l'acte a été commis ou, en cas de recours abusif à la force, à ceux du Procureur de l'Etat pour que l'un ou l'autre, selon le cas, prenne une décision définitive quant à la mise en accusation. Conformément aux principes directeurs en vigueur, c'est toujours le procureur de district qui engage l'action pénale à l'encontre des policiers. La Division chargée d'enquêter sur les fautes commises par la police peut aussi décider que le policier ne sera pas jugé pénalement pour usage abusif de la force, mais fera l'objet d'une procédure disciplinaire.

205. On trouvera plus loin les statistiques de la Police israélienne et de la division concernant, pour la première, les actions disciplinaires et, pour la seconde, les actions pénales.
206. De 1992 à juillet 1996, la division a enquêté sur 211 cas d'utilisation d'armes à feu et 25 cas de recours ou de menace de recours à la force pour obtenir des aveux. En 1993, 15 policiers ont fait l'objet de poursuites pénales pour participation à des délits de voies de fait : 12 ont été condamnés et 3 ont été acquittés. En 1994, 10 policiers ont été condamnés pour les mêmes motifs. Dans une affaire qui mérite d'être signalée, cinq enquêteurs de la police relevant de la Division chargée des minorités de la région de Jérusalem ont été reconnus coupables en juillet 1995 d'usage abusif de la force lors de l'interrogatoire de suspects (Cr.F. 576/91, tribunal de district de Jérusalem). En septembre de la même année, ils ont été condamnés à des peines d'emprisonnement de durées différentes. L'affaire est en instance devant la Cour suprême.
207. En 1994, 22 policiers ont été démis de leurs fonctions, dont deux pour faits de violence (contre 18 en 1993), 13 pour "inadaptation", c'est-à-dire ceux qui étaient impliqués dans des incidents répétés de recours abusif à la force (en 1993, à la suite d'un effort particulier fait par la police pour se débarrasser des membres de son personnel qui posaient le plus de problèmes, 30 policiers ont été démis de leurs fonctions pour inadaptation). En 1995, 29 policiers ont subi le même sort, pour le même motif, mais aucun n'a été licencié pour faits de violence. Un policier a été suspendu en 1994 (sur un total de 20 suspensions prononcées la même année) et 8 l'ont été en 1995 pour faits de violence; en 1993, il n'y a eu aucune suspension.
208. Indépendamment de ces procédures pénales et disciplinaires, les détenus dans les centres de la police ont le droit de former un recours en habeas corpus pour traitement abusif de la part des policiers, y compris la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants.
209. Administration pénitentiaire. Actuellement les procédures d'enquête disciplinaire et pénale applicables au personnel de l'Administration pénitentiaire sont différentes de celles qui sont en vigueur dans la police. Tout prisonnier ou détenu dans un établissement de l'Administration pénitentiaire peut déposer auprès du directeur de l'établissement une plainte concernant le traitement qui lui est infligé ou ses conditions de détention. Dans les cas de recours à la force, une commission spéciale de l'Administration pénitentiaire enquête sur les allégations et transmet le dossier au Procureur général qui détermine s'il y a lieu d'engager une procédure pénale ou disciplinaire. Les affaires disciplinaires sont tranchées par un tribunal de l'Administration pénitentiaire dont la structure et le fonctionnement sont similaires à ceux de la Police israélienne (voir, en général, Ordonnance sur les prisons, art. 101 et suivants, et annexe II contenant les définitions des manquements à la discipline; Règlements pénitentiaires (procédures disciplinaires), 5749-1989) tandis que les affaires pénales sont renvoyées à la Police israélienne, pour achèvement de l'enquête, puis aux services du procureur de district compétent, pour dépôt de l'acte d'accusation.

Tableau 9
Recours abusif à la force par des policiers : nombre de plaintes et résultat des enquêtes

Circonstances	1993	1994	1995	1996 <u>a/</u>
Enquête	119	95	97	70
Arrestation	524	611	554	384
Conditions de détention	25	35	187	100
Refus de la personne de révéler son identité ou d'accompagner le policier	17	37	59	64
Fouille de suspect ou perquisition de locaux	103	99	109	81
Atteinte à l'ordre public	110	122	233	106
Infraction à l'ordre ou à la discipline dans un établissement de détention	44	34	26	35
Langage grossier	1	1	4	2
Infraction aux règles de la circulation	101	120	161	113
Décisions du Bureau d'exécution des décisions de justice (dettes civiles)	93	71	43	28
Maintien en garde à vue	103	40	47	54
Abus de pouvoir	283	286	334	70
Différends de voisinage	2	6	4	2
Différends familiaux	1	1	1	1
Différends privés	4	5	4	13
Conflit entre deux policiers en service	18	31	16	21
Problèmes entre conducteurs de véhicules	1	7	32	3
Incidents de formation	1	1	12	-
Manifestations <u>b/</u>	-	-	1	32
Nombre total de plaintes reçues	1 960	1 861	2 155	1 301
Affaires soumises à procédure disciplinaire	280	208	184	104
Recommandation finale de mise en accusation	52	40	53	20
Nombre total d'affaires traitées (y compris des affaires des années précédentes)	1 979	1 876	2 001	1 428

a/ Chiffres correspondant au premier semestre de 1996 (janvier-juin)

b/ Les manifestations ont fait l'objet d'une catégorie spéciale en 1996

Tableau 10
Enquêtes disciplinaires et résultats

	1994	1995
Actions disciplinaires (toutes infractions confondues)		
Accusations (collège de trois juges)	252	251
Plaintes (juge unique)	217	49
Sanctions disciplinaires (toutes infractions confondues)		
Accusations	301	215
Plaintes	217	51
Dossiers reçus du DAM		
Usage de la force - recommandation de mise en accusation (Nombre total de policiers)	41 (64)	50 (92)
Usage de la force - recommandation de mise en accusation pour manquement à la discipline (Nombre total de policiers)	168 (246)	127 (180)
Usage de la force - recommandation de passage en jugement devant un juge de tribunal disciplinaire (Nombre total de policiers)	79 (93)	47 (55)
Recommandation d'allègement des sanctions disciplinaires (Nombre total de policiers)	307 (388)	366 (459)

210. Service général de sécurité. Les plaintes concernant le traitement des détenus pendant l'enquête menée par le Service général de sécurité peuvent être déposées par les intéressés eux-mêmes ou leurs représentants légaux, par des organisations locales ou internationales actives dans le domaine des droits de l'homme (des plaintes ont été déposées notamment par le Comité public contre la torture en Israël, l'Association des médecins pour la défense des droits de l'homme, Amnesty International et le CICR). Toutes les plaintes sont examinées par une unité spéciale du SGS qui relève des services du Procureur de l'Etat. Les plaintes qui sont présentées à d'autres organismes officiels sont renvoyées à l'unité spéciale du SGS qui est chargée des premières investigations. Celles qui laissent suspecter qu'une infraction pénale a été commise sont déférées à la Division chargée d'enquêter sur les fautes commises par la police du Ministère de la justice.

211. En 1995, 81 plaintes ont été reçues concernant le traitement de détenus pendant les enquêtes du SGS. Trente-quatre émanaient de détenus, 23 des représentants légaux de détenus, 9 d'organisations locales et 15 d'organisations internationales. Les plaintes de plusieurs organismes portaient parfois sur le même cas. En 1995, des excès ont été constatés dans quatre cas que le SGS a réglés par voie administrative, en infligeant des sanctions aux personnes incriminés. Dans un cas, celui de Samed abd al

Harizat mentionné au titre de l'article 6, un enquêteur du SGS a fait l'objet de poursuites disciplinaires devant un tribunal spécial.

212. Ainsi qu'on l'a déjà dit, les gardés à vue par le SGS ont le droit de saisir directement la Haute Cour d'un recours en habeas corpus.

213. Forces de défense israéliennes (FDI). Les FDI ont pour principe rigoureux d'enquêter sur toute allégation de mauvais traitement de détenus par leurs enquêteurs. Les soldats qui se sont écartés des instructions permanentes des FDI interdisant le recours ou la menace de recours à la violence pendant les interrogatoires sont traduits en cour martiale ou font l'objet de sanctions disciplinaires, selon la gravité des faits qui leur sont reprochés. En 1991, les FDI ont aussi chargé une commission, dirigée par le général de division (de réserve), Raphael Vardi, de procéder à un examen des pratiques et méthodes d'interrogatoire à la suite duquel plusieurs enquêteurs ont été sanctionnés. La Commission Vardi a aussi présenté une liste de recommandations qui ont été adoptées afin de limiter les possibilités d'excès de la part des enquêteurs.

L'indemnisation des victimes

214. Indépendamment des procédures pénales ou disciplinaires et du recours en habeas corpus, les victimes d'actes de torture ou de mauvais traitements en violation de cet article du Pacte peuvent engager une action en responsabilité civile contre les auteurs des actes et contre l'Etat. Dans les cas de voies de fait, l'Etat, comme tout autre employeur, n'est responsable que s'il a approuvé les actes illégaux ou les a ratifiés rétroactivement. En outre, les victimes peuvent être indemnisées à la suite d'une action pénale en application de l'article 77 de la Loi pénale, 5737-1977, qui habilite le tribunal à ordonner le paiement à la victime d'un certain montant pour les préjudices et les souffrances qu'elle a endurés. Les modalités de recouvrement de ces indemnités sont analogues à celles qui sont appliquées pour les amendes. Actuellement, le montant maximum payable à une victime est de 60 000 NIS.

La formation des agents des forces de l'ordre

215. La Police israélienne et l'Administration pénitentiaire organisent à l'intention des personnels de tous les niveaux des programmes de formation approfondie qui portent sur leurs obligations en matière de respect des droits civils et des droits de l'homme. Ces programmes sont essentiellement de trois types : formation obligatoire pour tous à l'entrée dans le service et formation ultérieure exigée pour avancer dans la carrière; formation permanente volontaire dans le cadre de séminaires sur certains sujets, qui durent généralement de quelques jours à une semaine; et cours périodiques de recyclage.

216. Les cours obligatoires pour les personnels de la police sont dispensés à l'Ecole nationale de la police à Shfar'am ou au Collège des officiers près de Netanya. Tous les fonctionnaires de la police doivent suivre un cours de base de deux mois, qui comprend au total 47 heures de formation dans les domaines suivants : déontologie, service aux citoyens, pouvoirs de la police, usage de la force, ordres contraires à la loi et manquements à la discipline.

217. Les cours obligatoires pour les sergents, les capitaines et les officiers supérieurs comprennent de 42 à 80 heures de formation consacrées aux questions visées ci-dessus, auxquelles s'ajoutent des modules sur les aptitudes relationnelles, le règlement des conflits, les enquêtes policières, les médias dans une démocratie, les plaintes des citoyens, la violence dans la famille, le traitement des délinquants juvéniles, les obligations légales et pratiques découlant du droit de l'être humain à la dignité et la sensibilisation aux

droits de l'homme. En outre, les stages de formation permanente sur certains sujets, dont les méthodes d'enquête, l'arrestation et la fouille, etc., comportent un enseignement pratique du respect des droits de l'homme.

Les autres mesures de réforme des institutions

218. Outre les principales méthodes appliquées en Israël pour prévenir les actes de torture et de mauvais traitement des détenus, dont il a été question plus haut et au titre de l'article 6, des efforts importants sont faits actuellement pour apporter des réformes aux institutions et à la législation.

219. La Commission Kremnitzer. A la suite d'un rapport de 1993 dans lequel le Directeur de la Police israélienne examinait la réaction systémique du personnel policier aux actes de violence, le Ministre de la police (aujourd'hui le Ministre de la sécurité intérieure) a chargé une commission publique, dirigée par l'ancien doyen de la faculté de droit de l'Université hébraïque, le Professeur Mordecai Kremnitzer, de présenter des propositions de plan d'action pour régler le problème. La Commission Kremnitzer a publié en juin 1994 un rapport qui contenait des recommandations spécifiques visant à avoir un effet à la fois préventif et dissuasif de la violence. Ces recommandations se résument comme suit :

- a) Pour prévenir la violence policière, il faudrait :
 - i) améliorer la sélection des candidats au recrutement;
 - ii) augmenter la participation des femmes aux activités de dépistage et aux opérations sur le terrain de manière à "adoucir" les contacts entre la police et les citoyens;
 - iii) examiner le profil disciplinaire du policier avant de lui accorder un avancement;
 - iv) insister sur la responsabilité qui incombe aux commandants de transmettre le "message éducatif" directement à leurs subordonnés, pour ce qui est en particulier de l'égalité de tous et des droits des minorités;
 - v) procéder à l'enregistrement vidéo des enquêtes et des opérations sur le terrain;
- b) Pour faire face aux incidents de violence, il faudrait :
 - i) faire la distinction entre le fait de violence grave et l'usage de la force qui ne constitue pas un tel fait; conformément à la recommandation de la commission, les cas de violence grave devraient être tranchés par un juge de tribunal de première instance spécialement désigné. Si le policier reconnaît les actes qui lui sont imputés, ou si des charges incontestables pèsent contre lui, il devrait être licencié de la police;
 - ii) tout policier reconnu coupable de violences graves devrait de même être licencié;

- iii) les cas d'usage abusif de la force qui ne constituent pas des faits de violence graves devraient être tranchés par voie de procédure disciplinaire, ou par un officier supérieur de la police. La répétition des incidents devrait entraîner le licenciement.

220. Après la publication du rapport de la Commission Kremnitzer, la Police israélienne en a adopté les recommandations et le Ministre de la police a chargé une commission d'en surveiller l'application. La commission vient à peine de d'entrer en fonctions, mais la Police israélienne a déjà pris plusieurs mesures pour appliquer les recommandations : sélection rigoureuse des candidats au recrutement, y compris au moyen de tests sociométriques révélant la capacité de contrôle de soi et les aptitudes relationnelles; évaluations périodiques du comportement professionnel; ateliers de formation à l'interrogatoire des suspects non qualifiés et à la prévention de la violence, aux droits de l'homme et à l'égalité devant la loi (certains de ces ateliers sont dirigés par des membres de groupes indépendants actifs dans le domaine des droits de l'homme); attribution à certains commissariats de police d'une récompense annuelle pour tolérance; publication d'un bulletin sur la déontologie policière; démarrage d'un projet de "régulation du comportement communautaire" dans 10 commissariats. En outre, le service disciplinaire de la Police israélienne est devenu une division à part entière, dont les effectifs ont été étoffés, afin d'améliorer l'efficacité et la qualité du traitement des plaintes pour manquement à la discipline. La suite donnée jusqu'ici par la police aux recommandations faites dans le rapport Kremnitzer a suscité des éloges de la part au moins d'un important groupe indépendant actif dans le domaine des droits civils. */

221. La Commission Goldberg. En 1993, le Ministre de la justice et le Ministre de la police ont chargé une commission publique, dirigée par Eliezer Goldberg, juge de la Cour suprême, d'examiner l'efficacité des condamnations fondées exclusivement, ou presque, sur des aveux, la possibilité de se pourvoir en révision et d'autres questions se rapportant aux droits des personnes interrogées par la police. Dans son rapport publié en 1994, la commission a formulé des recommandations visant à éviter l'extorsion d'aveux par des moyens illégaux. Elle a recommandé notamment d'appliquer des techniques d'enquête, mises au point ailleurs, qui s'étaient révélées efficaces pour atteindre les objectifs de l'enquête judiciaire sans recourir à la violence; de renforcer la supervision des investigations par des enquêteurs chevronnés; de procéder à l'enregistrement vidéo des entretiens qui se déroulent en l'absence de l'avocat du suspect et de donner au juge qui préside les audiences de détention un rôle plus actif dans les enquêtes sur les conditions de détention et les investigations.

222. Le Ministère de la justice élabore actuellement un projet de loi visant à appliquer les recommandations de la Commission Goldberg.

223. Le Service de défense publique. En 1995, un Service national de défense publique a été créé en application de la loi, essentiellement parce que les tribunaux avaient des difficultés à désigner des avocats pénalistes expérimentés pour représenter les suspects d'infractions graves qui se trouvaient sans ressources. Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats obtenus par ce service qui est financé par l'Etat, mais il est à prévoir que la meilleure protection des droits des prévenus et des détenus par un corps d'avocats pénalistes très expérimentés aboutira à une diminution des mauvais traitements du fait des agents des forces de l'ordre.

*/ Voir Israel Human rights Focus : 1996, Na'ama Yashuvi (ed.), Association de défense des droits civils en Israël, juin 1996, p. 130.

Les châtiments corporels et les punitions dans les écoles

224. Conformément à la loi israélienne, l'enseignant ou l'administrateur qui inflige un châtimement corporel à un élève s'expose à des poursuites pour voies de fait et, dans certaines circonstances, à une action en dommages-intérêts.

225. Dans une circulaire qu'il a publiée en 1991, le Directeur général du Ministère de l'éducation et de la culture énonce les méthodes à appliquer pour faire respecter la discipline dans les établissements. Le châtimement corporel est explicitement interdit. Selon les directives, l'enseignant doit d'abord avoir un entretien avec l'élève, soit seul, soit en présence d'un conseiller pédagogique, d'un psychologue ou des parents de l'élève. Avant d'imposer une sanction, l'élève doit avoir la possibilité de s'expliquer. Les sanctions autorisées sont les suivantes : avertissement ou blâme oral, avertissement ou blâme écrit, privation de privilèges, retrait de la classe, transfert dans une autre classe pendant un certain temps, suspension temporaire, transfert dans un autre établissement ou renvoi. Toute sanction disciplinaire doit être signalée aux parents et, avant le transfert dans un autre établissement, les parents doivent être entendus.

L'expulsion vers des pays dans lesquels il existe un risque de torture

226. Dans les arrêts qu'elle a rendus à propos de certaines affaires touchant à la légalité de l'expulsion, la Cour suprême d'Israël a expressément déclaré que nul ne pouvait être expulsé vers un pays dans lequel sa sécurité physique ne pouvait pas être garantie. Se reporter à ce sujet à l'examen présenté au titre de l'article 13.

L'internement dans les hôpitaux psychiatriques

227. La Loi sur le traitement des malades mentaux, 5741-1991, adoptée en 1991, a profondément modifié la démarche suivie pour protéger les droits de ces malades, essentiellement en cas d'hospitalisation sans leur consentement, mais aussi leurs droits une fois qu'ils sont hospitalisés. En application de la nouvelle loi, le psychiatre de district, ou la personne autorisée par lui, ne peut faire interner une personne sans son consentement qu'après un examen psychiatrique auquel elle peut être obligée de se soumettre. La loi fait une distinction entre l'hospitalisation sans consentement qui est "urgente" et celle qui ne l'est pas. Dans le premier cas, le psychiatre de district peut interner une personne sur-le-champ dans un hôpital psychiatrique s'il établit qu'elle est atteinte de troubles mentaux qui perturbent sérieusement son jugement et son sens de la réalité et qui peuvent être cause pour elle ou pour autrui d'un danger physique immédiat.

228. Le directeur d'un hôpital peut hospitaliser une personne sans son consentement pendant 48 heures au maximum, même sans ordonnance à cet effet du psychiatre de district si un examen médical, physique et psychiatrique, révèle que, compte tenu des critères à respecter, son état exige une hospitalisation d'urgence. Au terme des 48 heures, la personne doit être relâchée à moins qu'une ordonnance d'internement ait été établie dans l'intervalle ou qu'elle consente à être hospitalisée (art. 5 de la loi).

229. Dans le cas d'un mineur, le psychiatre de district peut, à la demande d'un agent de protection de l'enfance, ordonner que l'enfant subisse d'urgence un examen psychiatrique avant d'être hospitalisé si, à son avis, il présente à première vue des signes de maladie mentale ou de troubles mentaux qui peuvent

être cause d'un danger physique (par opposition à un danger physique "immédiat") pour lui ou pour autrui. Cet examen doit être fait par un psychiatre pour enfants et adolescents (art. 6 de la loi).

230. Le psychiatre de district peut ordonner à une personne récalcitrante de se soumettre d'office à un examen "non urgent" si, à son avis, elle présente des signes de troubles qui perturbent sérieusement son jugement ou son sens de la réalité et qui peuvent être cause pour elle ou pour autrui d'un danger physique non "immédiat", ou qui réduisent sérieusement sa capacité de répondre à ses besoins essentiels, ou qui l'amènent à causer de graves dommages à des biens ou qui entraînent pour une autre personne de graves souffrances morales qui empêchent cette personne de continuer à fonctionner normalement (art. 7 de la loi). La durée de validité de l'ordonnance qui prescrit un examen "non urgent" est de 10 jours pendant lesquels la personne doit se soumettre à l'examen; si l'examen révèle qu'elle est effectivement malade comme indiqué ci-dessus et que, de ce fait, elle pose un danger "non immédiat" pour elle ou pour autrui, elle peut être hospitalisée dans les 24 heures.

231. Le psychiatre de district ne peut ordonner l'hospitalisation d'une personne sans son consentement que pour 7 jours, renouvelables à la demande écrite circonstanciée du directeur de l'hôpital dans lequel la personne est internée. Il doit aussi aviser le Procureur général ou son représentant de toute hospitalisation d'office. Après une première période de 14 jours, l'hospitalisation sans consentement ne peut être prolongée que sur décision de la commission psychiatrique de district qui se compose d'un avocat et de deux psychiatres, dont un fonctionnaire (art. 24 de la loi). La commission peut ordonner la prolongation pour une période de trois mois au maximum, renouvelable par périodes de même durée, s'il a la conviction que l'état du malade répond aux critères d'hospitalisation.

232. La nouvelle loi habilite aussi le psychiatre de district à ordonner un traitement ambulatoire sans consentement, à la place de l'hospitalisation, pour des périodes de six mois au maximum.

233. L'ordonnance d'hospitalisation ou de traitement ambulatoire sans consentement établie par le psychiatre de district est susceptible d'appel par l'intéressé ou toute autre personne devant la commission psychiatrique de district, qui doit se prononcer dans les cinq jours. Le malade et son avocat peuvent assister à toutes les délibérations de la commission, ainsi que les personnes qu'elle juge bon d'y inviter et qui peuvent se faire entendre au nom du malade. Si la commission décide de prolonger l'hospitalisation pendant plus de trois mois, le malade, son parent ou son tuteur ont le droit d'exiger une nouvelle audition au terme de cette période. Toutes les décisions de la commission sont de droit susceptibles d'appel devant le tribunal de district, et ensuite de recours, sur autorisation, devant la Cour suprême.

234. Dans les décisions dans lesquelles ils ont donné une interprétation des pouvoirs d'hospitalisation sans consentement du psychiatre de district, les tribunaux ont souligné que l'incapacité de fonctionner du malade et le danger qu'il pose pour lui ou pour autrui devaient être établis par des faits précis et probants justifiant la privation de liberté, compte tenu en particulier de l'article 5 de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne. Voir, par exemple, App. No 81/92, *Anonyme c. Procureur général et consorts*, P.D.M. 5753, vol. 3, p. 221 (décision du tribunal de district de Jérusalem). Une simple déclaration générale indiquant qu'une personne en a agressé une autre n'est pas suffisante; il faut que l'incident soit décrit en détail, avec la date à laquelle il s'est produit, sa gravité, les personnes en cause, le degré de provocation, etc. (ibid.).

235. Entre 1988 et 1995, le nombre des ordonnances d'hospitalisation sans consentement prescrites par le psychiatre de district est resté assez stable, se situant entre 1 300 et 1 600 par an, tandis que le

nombre total des internements psychiatriques a progressé régulièrement, passant de 11 286 en 1988 à 15 515 en 1995.

236. Hospitalisation ordonnée par le tribunal. A la suite d'une action pénale, le tribunal peut ordonner l'hospitalisation d'un malade mental pendant toute sa détention ainsi que l'hospitalisation ou le traitement ambulatoire de quiconque est jugé incapable de faire face à un procès pour cause de maladie mentale. Si la personne reconnue coupable d'une infraction pénale est déclarée ne pas être punissable parce qu'elle souffrait de maladie mentale au moment où elle a commis l'acte, le tribunal peut ordonner son hospitalisation d'office ou un traitement si elle est toujours malade. La loi ne fixe aucune durée pour cette hospitalisation; toutefois, dans les décisions de justice, il est précisé que l'hospitalisation d'office d'une personne condamnée ne peut durer que tant que cette personne présente un danger pour elle ou pour autrui. Cr. A. (T.A.) 613/95. *Malca c. Procureur général et consorts* (non publié), 20 octobre 1995.

237. Restrictions au traitement et aux autres droits du malade. Tous les malades des hôpitaux psychiatriques ont le droit d'envoyer et de recevoir du courrier sous pli fermé, de recevoir des visites, de garder le contact avec des personnes de l'extérieur et avec leur avocat, d'avoir des effets personnels et de porter leurs vêtements, conformément aux conditions fixées par le directeur de l'hôpital.

238. L'isolement du malade et l'utilisation de moyens de contention ne sont autorisés que pour répondre aux nécessités du traitement médical ou pour prévenir tout danger pour l'intéressé ou pour autrui. L'autorisation doit en être donnée par écrit par un médecin, sauf en cas d'urgence en l'absence de médecin, auquel cas l'ordre peut en être donné par un(e) infirmier(ère) (art. 34 de la loi). Si celui-ci ou celle-ci ordonne une mesure de contention, il(elle) doit trouver au plus vite un médecin pour qu'il approuve la mesure, faute de quoi le malade doit être libéré immédiatement. La contention ne doit pas durer plus de quatre heures et peut être prolongée par périodes successives de même durée sous réserve d'un examen effectué par un médecin toutes les quatre heures (Règlements relatifs au traitement des malades mentaux, 5752-1992, art. 29).

239. La thérapie par électrochocs ne peut être appliquée que si les conditions suivantes sont réunies :

a) Trois médecins de l'hôpital, y compris le directeur ou son adjoint, le chef du service dans lequel le malade est hospitalisé ou son adjoint et le chef du service dans lequel le malade est traité ont tous décidé que cette thérapie était indiquée;

b) Un médecin a procédé à l'examen du malade, et les tests appropriés n'ont pas révélé de contre-indication;

c) Le malade ou son tuteur ont donné leur consentement par écrit, si l'hospitalisation du malade est librement consentie.

Les électrochocs ne peuvent être administrés que sous anesthésie, avec toutes les mesures de sécurité voulues, et les médicaments destinés à soulager les symptômes postérieurs à la thérapie doivent être à portée de main.

L'expérimentation sur les êtres humains

240. La Déclaration d'Helsinki appelée à servir de guide à tous les médecins qui procèdent à des recherches biomédicales concernant les êtres humains, (adoptée en 1964 et modifiée à Tokyo en 1975) a été incorporée directement dans la législation israélienne, avec l'adoption des Règlements relatifs à la santé nationale (expérimentation médicale sur les êtres humains), 5741-1980, qui en reprennent le texte. L'article 2 de ces règlements stipule expressément qu'aucune expérience médicale ne peut être faite sur des êtres humains dans un hôpital en violation de la Déclaration d'Helsinki.

241. Conformément au texte d'application, l'expérience médicale s'entend de :

- 1) L'utilisation d'un médicament, d'une radiation ou d'une substance chimique, biologique, radiologique ou pharmaceutique, en contradiction avec la loi d'approbation de cette utilisation, ou demandée à des fins qui ne sont pas admises en Israël, ou d'un médicament, d'une radiation ou d'une substance qui n'a pas encore fait l'objet d'essais en Israël et qui a ou est destiné à avoir un effet général ou partiel sur la santé, le corps ou le psychisme d'une personne ou d'un employé, y compris la structure génétique;
- 2) Tout procédé, acte ou examen concernant un être humain, qui n'est pas couramment admis.

Ces expériences médicales ne peuvent être faites qu'avec l'approbation du Directeur général du Ministère de la santé, laquelle est subordonnée aux conditions suivantes :

- a) Le "Comité Helsinki" de l'hôpital concerné a approuvé l'expérience. Il se compose d'un religieux ou d'un avocat, de trois médecins chefs de service à l'hôpital ayant qualité de professeurs dans une école de médecine reconnue, dont un spécialiste de médecine interne et un médecin représentant la direction de l'hôpital;
- b) Le directeur général est convaincu que l'expérience n'enfreint pas les directives de la Déclaration d'Helsinki ni les règlements israéliens;
- c) Le Département des produits pharmaceutiques et alimentaires du Ministère de la santé ou le "Conseil suprême d'Helsinki" a émis une opinion sur les expériences touchant à la structure génétique, aux traitements artificiels de l'infécondité ou à d'autres types d'expériences. Le conseil se compose d'un avocat, un religieux, six professeurs, dont trois médecins, et du directeur général ou de son représentant, pour autant qu'ils soient aussi médecins.

242. Aux termes de l'article 9 de la Déclaration d'Helsinki, qui fait partie des règlements mentionnés plus haut, tout sujet éventuel d'une expérience médicale doit donner son consentement en connaissance de cause, de préférence par écrit, et peut revenir sur son consentement à tout moment. Si le malade se trouve dans une relation de dépendance avec le médecin qui lui demande son consentement ou s'il risque d'avoir à le donner sous la contrainte, c'est un médecin étranger à la recherche qui doit faire la demande de consentement. Les personnes qui n'ont pas la capacité juridique ne peuvent être sujets d'expériences que si leur tuteur légal ou un parent responsable de leur bien-être donne ce consentement en leur nom (art. 11 de la Déclaration d'Helsinki).

Article 8

Interdiction de l'esclavage

243. Israël est partie à la Convention de Genève de 1926 relative à l'esclavage, au Protocole de 1953 amendant cette convention (ratifiés le 12 septembre 1955), à la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage (ratifiée le 23 octobre 1957), à la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui (ratifiée le 28 décembre 1950) et à la Convention No 105 de l'OIT concernant l'abolition du travail forcé.

244. Les principales dispositions interdisant l'esclavage ou la servitude figurent dans la Loi pénale, 5737-1977, dont l'article 376 sur le travail forcé se lit comme suit : "Quiconque force illégalement autrui à travailler contre sa volonté encourt d'une peine d'un an d'emprisonnement." D'autres articles de la loi pénale, qui interdisent l'enlèvement et la séquestration peuvent être invoquées à l'encontre de quiconque détient une personne ou d'une manière quelconque limite sa liberté de circulation, y compris dans l'intention de lui imposer des conditions de servitude ou d'esclavage.

245. L'esclavage et la servitude sont aussi clairement interdits par l'article 9 de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, selon lequel "nul ne peut être faire l'objet d'une privation ou d'une restriction de liberté par l'emprisonnement, l'arrestation, l'extradition ou par un autre moyen". De plus, tout salarié a le droit à la pleine protection de la législation du travail qui régit les questions suivantes : horaires de travail et de repos, rémunération des heures supplémentaires, congés et absences pour maladie, salaires, interdiction du travail pendant les jours de repos et les congés et autres droits substantiels, y compris le droit de grève. La protection de ces droits est examinée plus en détail dans le rapport initial et le premier rapport périodique présentés par Israël en application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/1990/5/Add.39) ainsi qu'au titre de l'article 21 dans le présent rapport.

246. Conformément à la législation israélienne, il est interdit de punir un acte criminel d'une peine de travaux forcés. Les condamnés incarcérés sont astreints à des tâches qui n'impliquent pas de travaux forcés (Loi pénale, art. 48), sauf si la commission des dispenses de l'Administration des prisons les libèrent de cette obligation pour des raisons tenant à leur rééducation, à leur santé ou à d'autres considérations raisonnables. Dans la pratique, les prisonniers ne sont généralement pas tenus de travailler contre leur gré. Leurs heures de travail et de repos sont régies par la Loi sur les horaires de travail et de repos, 5711-1951, qui impose à leur égard les mêmes restrictions qu'aux salariés, et ils perçoivent le salaire minimum. Le travail qui peut être demandé aux prisonniers limités dans leur activité par des problèmes de santé doit être approuvé par le médecin de l'établissement (Règlements pénitentiaires, 5737-1978, art. 14).

247. Les détenus qui n'ont pas été condamnés pour une infraction grave et ceux qui ont été condamnés à la suite d'une action civile (par exemple, pour outrage à magistrat) ne travaillent que s'ils y consentent (Règlements pénitentiaires, art. 17).

248. Les condamnés, détenus et autres prisonniers effectuent toutes leurs tâches sous la supervision du directeur de l'établissement dans lequel ils sont incarcérés.

249. Les dispositions de la Loi pénale, 5737-1977, relatives au choix des peines prévoient deux types de peines, moins lourdes que l'incarcération, qui supposent l'accomplissement d'un travail. Conformément à l'article 51 A de la loi, le tribunal qui a condamné un délinquant à une peine d'emprisonnement qui ne

dépasse pas six mois peut, avec le consentement du condamné, substituer à la totalité ou à une partie de cette peine une période de "service" hors de la prison dans une institution publique ou dans un établissement privé déterminé par le directeur de l'Agence pour l'emploi. Le condamné, qui peut vivre chez lui pendant cette période, perçoit un salaire sauf s'il purge sa peine dans une institution publique. La personne reconnue coupable, mais non condamnée à une peine d'emprisonnement, peut se voir astreinte à un "service communautaire" non rémunéré pendant un certain nombre d'heures de son temps libre, fixées par le tribunal (art. 71 A de la loi). Un "service d'intérêt public" peut aussi être imposé à la personne dont le tribunal a établi qu'elle avait commis une infraction pénale mais qu'il n'a pas condamnée (art. 71 A b) de la loi); généralement, il s'agit d'une mesure d'indulgence qui évite à la personne d'avoir un casier judiciaire, alors que le tribunal était en droit de prononcer une condamnation à son encontre. Le service d'intérêt public est supervisé par un agent de probation du Ministère du travail et des affaires sociales. Aucune peine de substitution n'implique un travail forcé. Généralement, les peines de substitution sont exécutées dans des hôpitaux, des établissements pour jeunes handicapés, des pensionnats publics, etc.

250. La Convention No 105 de l'Organisation internationale du Travail, à laquelle Israël est partie, impose aux Etats qui l'ont ratifiée de supprimer le travail forcé et de ne pas y recourir dans cinq cas précis : en tant que mesure de coercition ou d'éducation politique ou en tant que sanction à l'égard de personnes qui ont ou expriment certaines opinions politiques ou manifestent leur opposition idéologique à l'ordre politique, social ou économique établi; en tant que méthode de mobilisation et d'utilisation de la main-d'oeuvre à des fins de développement économique; en tant que mesure de discipline du travail; en tant que punition pour avoir participé à des grèves et en tant que mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse. Ainsi que cela a été dit dans les rapports périodiques présentés par Israël en application de cette convention, et dans les paragraphes précédents, le travail forcé n'existe pas en Israël, ni de manière générale, ni aux fins qui sont interdites par la Convention No 105.

Le service militaire

251. La plupart des citoyens israéliens et certains résidents permanents ont des obligations militaires à remplir dans l'armée régulière ou dans l'armée de réserve conformément à la Loi sur le service de la défense (mise à jour), 5746-1986. En sont exemptés ceux qui sont atteints d'incapacité physique ou de maladie mentale et les femmes qui en sont empêchées pour des raisons de religion ou de conscience. Un bon nombre de femmes qui bénéficient de cette exemption choisissent de faire une ou deux années de "service national" dans une institution publique ou privée. Un sursis annuel au service militaire est accordé, sur demande, aux Juifs orthodoxes qui s'engagent à étudier dans un établissement religieux et à ne pas travailler pendant la durée de leurs études. Environ 30 000 sursis ont été octroyés en 1997. L'étudiant orthodoxe sursitaire jusqu'à l'âge maximum de la conscription est exempté de tout service militaire. Certains de ces étudiants décident de repousser leur service militaire de plusieurs années, pendant la durée de leurs études religieuses exclusivement, et accomplissent généralement un service qui dure moins longtemps que le service régulier qui est de trois ans.

252. Les Israéliens musulmans ne sont généralement pas tenus au service militaire, mais ils peuvent le faire en tant que volontaires. Les Druzes et les Circassiens remplissent leurs obligations militaires dans l'armée régulière et dans l'armée de réserve, et les Bédouins peuvent s'engager volontaires. Les chrétiens ne sont généralement pas appelés, sauf s'ils sont *olim* en vertu de la Loi du retour. L'afflux d'immigrants

de l'ex-Union soviétique a entraîné une augmentation du nombre de conscrits chrétiens, car dans beaucoup de familles, l'un ou l'autre des conjoints ou un parent est chrétien.

253. La durée du service militaire pour les appelés de 18 à 25 ans est actuellement de trois ans; elle est de 24 à 30 mois pour ceux qui sont appelés entre 27 et 29 ans. Les femmes de 18 à 26 ans font deux ans de service militaire régulier, celles qui sont mariées, ont des enfants ou sont enceintes sont libérées de leurs obligations militaires.

254. Après leur service militaire obligatoire, les hommes et les femmes peuvent être tenus, en application de la Loi sur le service de la défense (mise à jour), 5746-1986, de faire jusqu'à 30 jours de service dans l'armée de réserve. Conformément aux directives internes des FDI, la durée annuelle du service à ce titre et l'âge jusqu'auquel il doit être accompli sont fonction notamment de la position et du grade de chacun dans cette armée. Au titre de l'article premier de la loi, cet âge est fixé à 54 ans pour les hommes et à 38 ans pour les femmes. Dans la pratique, la plupart des femmes sont entièrement exemptées du service de réserve et celles qui ne le sont pas servent pendant de brèves périodes chaque année jusqu'à 24 ans.

255. Comme on l'a vu au titre de l'article 4, la législation d'exception permet de mobiliser les salariés et les cadres des institutions et industries, jugées essentielles, dont il est indispensable d'assurer le fonctionnement sans interruption quand les circonstances liées à l'état d'urgence rendent cette mobilisation nécessaire.

Article 9 **Liberté et sécurité de la personne**

256. Dès sa fondation, l'Etat d'Israël a considéré que la liberté de la personne était un droit fondamental découlant de la nature même de son ordre politique et social. La Déclaration d'indépendance du 14 mai 1948 dispose que "l'Etat d'Israël ... sera fondé sur les principes de liberté, de justice et de paix, ainsi que cela avait été conçu par les prophètes d'Israël...". Jusqu'à récemment, en l'absence de constitution officielle, c'est à partir de cette disposition de la déclaration que la Cour suprême a élaboré les règles de protection de la liberté de la personne, y compris en ce qui concerne l'arrestation et la détention. Simultanément, un ensemble de textes législatifs a été mis au point pour circonscrire rigoureusement les restrictions imposées à la liberté par l'arrestation ou la détention; les principaux repères à cet égard sont la Loi de procédure pénale (mise à jour), 5742-1982, et l'Ordonnance de procédure pénale (arrestation et fouille) (nouvelle version), 5729-1969.

257. Avec la promulgation en 1992 de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, le droit de chacun à la liberté a pris formellement valeur constitutionnelle. L'article premier de cette loi se lit comme suit :

"Les droits fondamentaux de l'homme en Israël procèdent de la reconnaissance de la valeur de l'être humain, du caractère sacré de la vie humaine et du principe selon lequel chacun est libre; ces droits seront ancrés dans l'esprit des principes énoncés dans la Déclaration de constitution de l'Etat d'Israël."

L'arrestation et la détention

258. L'objectif de la loi fondamentale, tel qu'il est défini dans son article premier A, est de "protéger la liberté et la dignité de la personne afin d'établir dans une loi fondamentale les valeurs de l'Etat d'Israël en tant qu'Etat juif et démocratique". L'article 5 intitulé "Liberté de la personne", dispose que "nul ne peut

faire l'objet d'une privation ou d'une restriction de sa liberté par l'emprisonnement, la détention, l'extradition ou par un autre moyen". Ce droit substantiel est nuancé par la clause de sauvegarde de l'article 8 qui interdit toute dérogation à ce droit, "si ce n'est en vertu d'une loi qui correspond aux valeurs de l'Etat israélien, promulguée à de justes fins et appliquée dans la stricte mesure où elle est nécessaire, ou d'un règlement dont l'adoption est expressément autorisée par ladite loi". Les textes législatifs promulgués avant la loi fondamentale restent en vigueur, mais sont interprétés compte tenu des droits et principes substantiels énoncés dans la loi. En revanche, les nouvelles lois peuvent être invalidées par la Cour suprême si elles portent atteinte au principe de liberté de la personne, y compris en cas d'arrestation et de détention.

259. Après la promulgation de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, d'importants efforts faits sur le plan législatif en matière d'arrestation et de détention ont abouti à l'adoption d'une série de textes interdépendants ainsi que d'instructions permanentes à l'intention de la police et de l'Administration des prisons. Il faut citer, parmi les textes les plus importants adoptés récemment aux fins de cet article du Pacte, la Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression et arrestation), 5756-1996, qui régit de façon exhaustive toutes les phases de la procédure de détention dans le but déclaré "de protéger au maximum la liberté et les droits de la personne" (art. premier, al. b) de la loi). La nouvelle loi s'applique à l'arrestation et à la détention opérées en vertu de toute autre loi, sauf disposition expresse contraire de cette dernière.

L'arrestation en vertu d'un mandat

260. Le juge ne peut décerner un mandat d'arrêt que s'il est convaincu de l'existence de faits qui permettent raisonnablement de soupçonner que la personne a commis une infraction pénale, sous réserve de l'une des conditions suivantes :

a) Il existe des motifs raisonnables de soupçonner que le fait de ne pas arrêter le suspect ou de le relâcher entravera l'enquête ou le procès, ou lui permettra de se dérober à l'enquête, au procès ou à la condamnation, ou de dissimuler des biens, de suborner des témoins ou d'altérer des preuves; toutefois, dans ce cas, le tribunal doit aussi être convaincu que l'objectif de l'arrestation ne peut pas être atteint par une mesure moins restrictive de la liberté du suspect, comme la libération sous caution;

b) Il existe des motifs raisonnables de soupçonner que le suspect mettra en danger la sécurité d'autrui, la sécurité publique ou la sécurité nationale;

c) Le tribunal est convaincu, pour des raisons particulières qui seront consignées, qu'il est nécessaire de prendre des mesures d'enquête qui ne peuvent l'être que si le suspect est en état d'arrestation; dans ce cas, il ne peut ordonner l'arrestation que pour cinq jours au maximum, sauf s'il juge impossible de prendre les mesures envisagées pendant cette période, auquel cas il peut l'ordonner pour une période plus longue, ou prolonger la période initiale, mais pas au-delà de 15 jours au total.

(Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression et arrestation), 5756-1996, art. 13).

261. Le mandat d'arrêt doit être demandé par écrit par un policier, qui doit accompagner sa demande d'une déclaration sous serment confirmant les faits et les informations qui motivent la demande. Le policier doit fournir des renseignements détaillés sur les arrestations antérieures, des copies des demandes

précédentes de mandat d'arrêt déposées à l'encontre du suspect et les minutes des audiences judiciaires concernant ces demandes (ibid. art. 15). En cas d'urgence, le juge peut se dispenser des copies des demandes précédentes et des minutes des audiences s'il estime avoir suffisamment d'informations pour pouvoir se prononcer; dans ce cas, le maintien en état d'arrestation ne peut pas dépasser 24 heures (ibid., art. 15 b)).

262. Le tribunal a l'obligation d'examiner les faits qui sont à l'origine de la demande et doit rendre par écrit une décision motivée (ibid., art. 12).

263. Dans le mandat d'arrêt, le tribunal doit consigner les renseignements qui permettent d'identifier le suspect et préciser l'identité du policier qui a opéré l'arrestation, la nature des faits reprochés, les motifs exacts de l'arrestation, la date et l'heure de la délivrance du mandat et sa durée de validité, et faire état de l'obligation pour le policier de déférer le suspect devant le tribunal dès que possible, à moins que ce dernier ne soit libéré avant l'audience préliminaire (ibid., art. 18).

L'arrestation sans mandat

264. La nouvelle Loi sur l'arrestation énonce toute une série de garanties de procédure qui doivent être respectées en cas d'arrestation sans mandat. Un policier est habilité à arrêter une personne sans mandat s'il a des motifs raisonnables de soupçonner que la personne a commis une infraction pénale, sous réserve de l'une des conditions suivantes :

a) La personne a commis une infraction, pour laquelle elle peut être arrêtée, en présence du policier ou très peu de temps auparavant, et le policier est convaincu qu'à la suite de son acte, elle risque de mettre en danger la sécurité d'autrui, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat;

b) Le policier a des motifs raisonnables de soupçonner que le suspect se soustraira à l'enquête ou que le fait de ne pas l'arrêter ou de le relâcher entravera l'action de la justice, et lui permettra notamment de dissimuler des biens, de suborner des témoins ou d'altérer des preuves;

c) La personne est soupçonnée d'avoir commis l'un des actes ci-après :

- i) une infraction punissable de la peine de mort ou d'une peine d'emprisonnement à vie;
- ii) certaines infractions liées à la sécurité;
- iii) une infraction à la législation sur les stupéfiants, autre que le fait d'utiliser des stupéfiants ou d'en détenir à des fins personnelles;
- iv) une infraction accompagnée de violences ou de brutalités graves, ou commise avec une arme à feu ou une autre arme;
- v) un acte de violence contre un proche parent puni par la Loi sur la prévention de la violence dans la famille, 5751-1991;

d) Il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'une personne libérée sous caution a enfreint des conditions de sa libération, ou est sur le point de se dérober à la justice, ou s'est échappée de la garde à vue;

e) Le policier tente d'appréhender une personne en application de la loi pour l'interroger au commissariat de police, mais elle refuse d'obéir à ses instructions ou s'oppose à l'arrestation aux fins d'interrogatoire.

L'arrestation sans mandat, pour les motifs exposés ci-dessus, est interdite s'il suffit d'amener la personne au commissariat de police pour l'interroger (ibid., art. 23).

265. Arrestation abusive et résistance à l'arrestation. Au moment de l'arrestation, le policier doit indiquer son identité au suspect, l'informer immédiatement du fait de l'arrestation et, dès que possible, lui en expliquer les raisons, faute de quoi l'arrestation est en principe abusive, de même que la garde à vue du suspect. Du droit fondamental à la liberté, il découle que toute personne peut, par des moyens raisonnables, chercher à éviter une arrestation abusive ou à y résister comme elle le ferait face à un agresseur en s'enfuyant, en usant d'une force raisonnable ou autrement, et le policier peut être poursuivi pour voies de fait et emprisonnement injustifié en application de l'Ordonnance sur les préjudices civils (Cr.A. 136/51, *Frankel c. Etat d'Israël*, 8 P.D. 1604). Si le fait de donner toutes les informations requises au suspect au moment de son arrestation risque d'entraver l'opération, de poser un danger pour la sécurité du policier, ou d'entraîner la dissimulation de preuves, ou si l'identité du policier et la nature de l'infraction sont manifestes, il est possible de ne pas informer immédiatement le suspect (ibid., art. 34).

266. Les pouvoirs d'arrestation sans mandat de la police peuvent être délégués à d'autres agents de l'Etat sur ordre du Ministre de la police (aujourd'hui, le Ministre de la sécurité intérieure). A l'heure actuelle, des pouvoirs d'arrestation ont été conférés à 21 groupes d'agents de la fonction publique (inspecteurs du fisc, gardes portuaires, inspecteurs municipaux, gardes civils, gardiens de prison, etc.).

267. Conduite de la personne en état d'arrestation au commissariat de police. La personne appréhendée sans mandat doit être conduite sur-le-champ au commissariat de police et remise à l'officier chargé des enquêtes ou au commissaire, à moins qu'elle ne soit relâchée avant. Une restriction peut être apportée à cette obligation si le suspect a besoin d'un traitement médical d'urgence, ou si la présence du policier est requise immédiatement ailleurs pour éviter des lésions physiques à une personne ou sa mort ou des atteintes graves à la sécurité publique ou à la sûreté nationale, ou si les nécessités de l'enquête l'exigent, ou si le suspect consent à se rendre dans un autre endroit pour y récupérer des preuves ou en prévenir la destruction. Aussitôt que ces conditions n'existent plus, le suspect doit être amené au commissariat (ibid., art. 25).

268. Dès l'arrivée du suspect, l'agent chargé des enquêtes doit examiner s'il existe effectivement des motifs d'arrestation sans mandat; dans la négative, il doit immédiatement relâcher le suspect, à moins qu'il ne constate une autre cause d'arrestation en vertu d'un mandat, auquel cas il doit en informer le suspect et le placer en état d'arrestation ou le libérer sous caution. Il ne peut pas maintenir l'arrestation ni prononcer la libération sous caution, ni fixer les conditions de cette libération, avant d'avoir donné au suspect la possibilité de se faire entendre en lui ayant fait savoir qu'il avait le droit de garder le silence, que toutes ses déclarations pouvaient être retenues contre lui et que le fait de ne pas répondre aux questions pouvait être utilisé comme preuve corroborante (ibid., art. 28 a)). S'il est présent au moment de la décision, l'avocat du suspect peut aussi se faire entendre en ses observations au sujet de l'arrestation ou de la libération sous

caution (art. 28 b)). S'il décide de détenir le suspect, l'agent doit immédiatement lui expliquer qu'il est en état d'arrestation, lui en indiquer les raisons et lui faire savoir, d'une part, quand il sera déféré devant un tribunal ou libéré et, d'autre part, qu'il a le droit de notifier son arrestation à un ami ou à un parent proche et à son avocat et celui de voir un avocat, sauf dans des circonstances extrêmes, comme on le verra plus loin (ibid., art. 32).

269. Dans tous les cas d'arrestation sans mandat, l'agent chargé des enquêtes doit faire un rapport détaillé sur toutes les mesures prises en ce qui concerne l'arrestation elle-même, la notification des droits, l'enquête, les décisions relatives au droit de s'entretenir avec un conseil, les déclarations du suspect, etc. (art. 37).

270. Notification de l'arrestation. Notification de l'arrestation d'une personne doit être adressée sans délai, sauf si la personne s'y oppose, à un ami ou à un parent qu'il est raisonnablement facile de localiser (ibid., art. 33). A la demande de la personne, notification est également adressée à un avocat de son choix, ou à un de ceux dont le nom figure sur une liste dressée par l'ordre des avocats, qui lui est présentée; le Ministre de la défense peut confirmer par écrit que, pour préserver la sûreté de l'Etat, la notification ne peut être servie qu'à un avocat agréé par le service de sécurité en application de la Loi de justice militaire, 5715-1955. Par décision d'un juge de tribunal de district, la notification de l'arrestation, dans le cas de certaines infractions liées à la sécurité ou d'autres infractions punissables d'une peine d'au moins 10 ans d'emprisonnement, peut être repoussée de 48 heures au maximum, ou n'être signifiée qu'à la personne désignée par le juge, si le Ministre de la défense certifie par écrit que, pour préserver la sécurité nationale, l'arrestation doit être tenue secrète, ou si l'inspecteur général de la police certifie lui aussi par écrit que l'issue de l'enquête exige qu'il en soit ainsi. Si le Ministre de la défense ou l'inspecteur général sont convaincus que le délai doit encore être prolongé pour les raisons exposées ci-dessus, ils peuvent saisir le tribunal de district de demandes successives de prolongation de 48 heures, jusqu'à un total de 7 jours. Dans le cas de certaines infractions liées à la sécurité, la notification peut être retardée de 15 jours au total, à condition que le Ministre de la défense certifie que la sécurité nationale l'exige.

Les consultations avec le conseil

271. Le détenu a le droit de s'entretenir librement avec un conseil, et des facilités lui sont accordées à cette fin (ibid. art. 34 a)). Sauf dans les cas spéciaux visés ci-après, il doit être autorisé à rencontrer son avocat avant toute audience de prolongation de sa détention. Les déclarations du détenu obtenues en violation de son droit de s'entretenir avec son conseil peuvent être invalidées dans la mesure où l'absence du conseil "a porté atteinte à la libre volonté du détenu de faire des aveux". Cr.A. 533/82, *Zakai c. Etat d'Israël*, 38(3) P.D. 66. Les entretiens doivent se dérouler dans des conditions qui en assurent le caractère privé, sans cependant faire obstacle à la supervision des déplacements du suspect (Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression et arrestation), art. 34 c)).

272. L'exercice du droit de s'entretenir avec le conseil peut être retardé dans quatre circonstances. Un officier de police, ayant au moins le grade d'inspecteur, peut, par une décision écrite motivée, ordonner qu'un entretien avec le conseil soit repoussé de plusieurs heures si, au milieu de l'enquête, la présence de la personne en état d'arrestation se révèle indispensable pour achever des investigations qui autrement seraient retardées ou reportées et si l'officier a la conviction que ce retard ou ce report risque de compromettre sérieusement l'enquête. Un officier de grade similaire peut également, par une décision écrite motivée, ordonner que l'entretien soit repoussé de 24 heures au maximum à compter de l'heure de l'arrestation, s'il est convaincu que cet entretien est de nature à empêcher l'arrestation d'autres suspects ou

à faire obstacle à cette arrestation, ou à empêcher la découverte ou la saisie de preuves. Il peut procéder de la même manière pour repousser de 48 heures au maximum la rencontre avec le conseil s'il est convaincu que cette décision est nécessaire pour protéger la vie d'autrui ou prévenir une infraction ou, lorsqu'il s'agit de certaines infractions liées à la sécurité, que la rencontre risque d'interférer avec l'arrestation d'autres suspects, d'empêcher la découverte ou la saisie de preuves ou de faire obstacle à l'enquête, sous réserve que le suspect ait une possibilité raisonnable de s'entretenir avec son conseil avant la première audience de détention (ibid., art. 35). Enfin, les détenus soupçonnés de participation à certaines infractions liées à la sécurité peuvent se voir refuser le droit de rencontrer leur conseil pendant une période pouvant aller jusqu'à 10 jours, si l'officier constate que l'un des motifs de report de 48 heures, visés ci-dessus, s'applique. A la demande de la personne en état d'arrestation, notification du report et de sa durée doit être signifiée à la personne de son choix. Le président du tribunal de district peut ordonner un report qui peut aller jusqu'à 21 jours pour certaines infractions liées à la sécurité, sous réserve de l'approbation du Procureur général. Les décisions de report allant jusqu'à 10 jours pour ces infractions sont susceptibles de recours devant le président du tribunal de district ou, en son absence, devant son assesseur et, si nécessaire, devant la Cour suprême. Celles qui dépassent le délai de 10 jours sont susceptibles de recours directement devant la Cour suprême (ibid., art. 35).

L'audience préliminaire

273. Dans presque tous les cas, la personne qu'il est décidé de mettre en état d'arrestation autrement qu'en présence d'un juge et que le commissaire de police ne relâche pas ni ne libère sous caution doit être déférée devant un juge dès que possible et au plus tard dans les 24 heures qui suivent son arrestation, faute de quoi elle doit être relâchée (ibid., art. 17 c) et 29)). La personne elle-même ou son représentant peut immédiatement déposer une demande de mise en liberté sous caution, auquel cas l'audience judiciaire a lieu bien avant le délai de 24 heures.

274. Il y a trois exceptions à l'obligation de tenir l'audience préliminaire dans les 24 heures. Si l'agent chargé de l'enquête conclut qu'il est urgent de faire des investigations qui ne peuvent être faites que si le suspect est en état d'arrestation et avant qu'il soit déféré devant le juge, l'audience peut être reportée de 24 heures. Dans le cas de certaines infractions liées à la sécurité, il suffit de prouver que ces investigations sont urgentes pour que le délai soit prolongé de 24 heures supplémentaires.

275. La deuxième série d'exceptions s'applique à l'arrestation opérée juste avant ou pendant le jour du Sabbat ou une fête religieuse. Si le délai de 24 heures expire pendant ce jour ou pendant un jour de fête, la personne en état d'arrestation doit être conduite devant le juge avant le Sabbat ou le début de la fête, c'est-à-dire moins de 24 heures après l'arrestation, sauf si un officier supérieur de la police confirme qu'à raison des nécessités particulières de l'enquête, il n'est pas possible de le faire, auquel cas l'audience préliminaire ne doit pas avoir lieu plus de quatre heures après la fin du Sabbat ou du jour de fête. Il y a parfois, cependant, des fêtes qui durent deux jours ou qui suivent immédiatement le Sabbat. Si cette durée dépasse 48 heures et si la personne arrêtée n'est pas déférée devant le juge avant, l'audience préliminaire doit avoir lieu dès que possible après la fin du Sabbat ou de la fête ou dans les 24 heures qui suivent l'arrestation, si ce délai est plus court; si le Sabbat ou la fête dure plus de 72 heures, elle doit avoir lieu dans les 32 heures. Si, enfin, la personne en état d'arrestation en fait la demande, l'audience est reportée et se tient dès que possible après la fin du Sabbat ou de la fête (ibid. art. 29).

276. La dernière série d'exceptions concerne certaines infractions liées à la sécurité, telles que les actes de trahison et d'espionnage. Dans ces cas, un officier supérieur de la police peut ordonner que la personne soit détenue pendant une période pouvant aller jusqu'à 15 jours avant de la faire comparaître devant le juge (voir, par exemple, la Loi pénale, art. 125).

277. Lors de l'audience préliminaire, qui se déroule normalement devant un juge unique de tribunal de première instance, le juge examine d'abord les faits présentés par la police pour savoir s'il y a véritablement des motifs raisonnables de suspecter que le détenu a effectivement commis une infraction. Le détenu ou son conseil peut demander une confrontation avec le policier qui comparait en l'espèce au nom de l'Etat. En outre, le juge doit déterminer si le maintien du suspect en détention se justifie pour des raisons qui, dans l'ensemble, se répartissent en trois catégories :

a) La nécessité d'assurer l'intégrité et l'efficacité de l'enquête, par exemple, s'il y a des raisons de croire que le suspect peut s'enfuir, détruire, altérer ou dissimuler des preuves ou exercer une pression sur les témoins;

b) La gravité de l'infraction - sa portée et sa nature, le préjudice qui peut avoir été causé, la peine prescrite par la loi ou les circonstances particulièrement aggravantes, telles que le recours présumé à la violence, l'utilisation d'un mineur ou d'un incapable pour commettre l'infraction, la flagrance d'une infraction grave, etc.;

c) Le souci de préserver un intérêt public spécial, y compris les principes appliqués par la justice aux délits les plus courants, tels que le vol de véhicules, et la crainte de récidive.

278. Le juge tiendra compte aussi de considérations "externes" telles que l'âge du détenu (Cr. M. 190/79, *Doron c. Etat d'Israël*, 33(3) P.D. 889), l'état de santé (Cr.M. 242/66, *Amar c. Etat d'Israël*, 20(4) P.D. 584), les besoins financiers (Cr.M. 12/55, *Abu Ghosh c. Etat d'Israël*, 9 P.D. 195), la nécessité de prendre soin d'enfants dans le cas d'une détenue (Cr.M. 82/83, *Alia c. Etat d'Israël*, 37(2) P.D. 742), le casier judiciaire (qui indique le risque de perversion de l'enquête ou la nécessité du maintien en détention pour des motifs d'intérêt public) (Cr.M. 1/73, *Lavi c. Etat d'Israël*, 27(1) P.D. 254), l'usage de la violence par la police à l'encontre du suspect pendant l'enquête (Cr.M. 34/79, *Hazan c. Etat d'Israël*, P.D. 557), l'intervalle de temps entre la commission de l'infraction et l'audience de détention (Cr.M. 273/78, *Attias c. Etat d'Israël*, 32(3) P.D. 582), la durée prévue de la détention (en particulier dans les cas où l'infraction n'est pas très grave) (Cr.M. 693/84, *Levitan c. Etat d'Israël*, 40(10) P.D. 551) et d'autres considérations.

279. Le juge peut décider de prolonger la détention, de relâcher le suspect sur-le-champ ou de le libérer sous caution; il peut soumettre sa libération à certaines conditions pour assurer sa comparution lors de l'enquête : remise du passeport, restriction de la liberté de circulation, assignation totale ou partielle à résidence, respect d'une "ordonnance de protection" dans les cas de violence dans la famille, interdiction d'avoir des contacts avec les membres de la famille ou d'habiter avec eux, remise de l'arme en cas d'infraction accompagnée de violence, traitement pour toxicomanie ou obligation de se présenter régulièrement à la police (ibid., art. 48). Le juge peut aussi rendre une ordonnance interdisant au suspect de quitter Israël si l'on peut raisonnablement penser qu'il ne comparaitra pas lors de l'enquête et que le cautionnement ou d'autres conditions ne suffiront pas à assurer sa comparution. Les nouvelles dispositions exigent que le cautionnement et les conditions de libération ne soient pas plus stricts que nécessaire pour atteindre les objectifs recherchés (ibid., art. 47)

280. Durée de la détention avant la mise en accusation. Si le juge ne libère pas le suspect à l'issue de l'audience préliminaire, il peut ordonner son maintien en détention pendant une période maximum de 15 jours consécutifs. Si, à la fin de cette période, la police tient à garder le suspect en détention aux fins de l'enquête, une autre audience a lieu devant le juge qui prend sa décision en fonction des critères indiqués plus haut; plus la durée de la détention requise est longue, plus les indices qui laissent présumer que le suspect a effectivement commis l'infraction doivent être probants pour justifier la prolongation. La durée totale de la détention faisant suite aux demandes de la police ne peut pas dépasser 30 jours, si ce n'est sur décision prise par le juge sur requête spéciale signée par le Procureur général.

281. La personne en état d'arrestation sera relâchée à l'issue de l'enquête, sauf si le ministère public notifie au tribunal qu'un acte d'accusation va être déposé et si le tribunal est convaincu qu'il existe à première vue des motifs de détention jusqu'à la fin du procès, auquel cas il peut prolonger l'état d'arrestation de cinq jours (au maximum) en attendant le dépôt de l'acte d'accusation; ces cinq jours pris en compte dans les 30 jours visés plus haut.

282. Durée maximum de la détention avant la mise en accusation. Sauf dans les cas d'infractions liées à la sécurité qui seront examinés plus loin, toute personne en état d'arrestation doit être libérée, sous caution ou non, si l'acte d'accusation n'a pas été déposé dans les 75 jours qui suivent l'arrestation (ibid., art. 59), à moins qu'un juge unique de la Cour suprême ordonne la prolongation ou le renouvellement de la détention pendant des périodes successives de 90 jours chacune au maximum.

Les appels

283. Toutes les décisions rendues par le tribunal au sujet de la prolongation de la détention, du cautionnement ou des autres conditions de libération sont susceptibles d'appel devant une juridiction supérieure. Le fait d'invoquer des "faits nouveaux" ou un "changement de circonstances", qu'un long intervalle s'est écoulé depuis le prononcé de la décision ou que la détention résulte d'une impossibilité de s'acquitter du cautionnement donne au détenu le droit de demander au tribunal de "réexaminer" sa décision (ibid., art. 52). La décision prise à la suite du réexamen est elle-même susceptible d'appel devant une juridiction supérieure et si l'appel est entendu par un tribunal de district, sa décision peut encore être portée devant la Cour suprême.

Le conseil commis d'office

284. Avant le dépôt d'un acte d'accusation, la loi exige qu'un conseil soit commis d'office pour défendre le détenu qui est atteint de maladie mentale (Loi de procédure pénale (mise à jour), 5742-1982, art. 15; Loi sur le traitement des malades mentaux, 5751-1991, art. 18), ou qui a moins de 16 ans ou celui qui, aveugle, sourd-muet ou handicapé mental, doit faire une déclaration avant le dépôt de l'acte d'accusation ou, enfin, celui qui est soupçonné de meurtre ou d'un acte punissable d'une peine d'au moins 10 ans d'emprisonnement (Loi de procédure pénale, art 15 a)). Quand il n'est pas soumis à cette obligation, le tribunal a toute liberté d'appréciation pour commettre un conseil d'office au détenu qui est démuné, qui encourt une peine d'au moins 10 ans d'emprisonnement, qui est aveugle, sourd-muet ou handicapé mental ou que, pour une raison quelconque, il juge incapable d'assurer lui-même sa défense (ibid.)

285. Depuis sa création en 1995, le Service de défense publique est présent dans plusieurs districts judiciaires, où des défenseurs sont en permanence disponibles pour représenter les détenus, en tout état de la procédure, et où des représentants sont chargés auprès des différents tribunaux de rendre plus efficace

la procédure de désignation des conseils d'office en application de la Loi sur la défense publique, 5755-1995.

286. L'obligation de désigner un défenseur après la mise en accusation est examinée plus loin.

L'arrestation et la détention en application d'autres lois

287. Indépendamment des textes législatifs généraux indiqués ci-dessus qui permettent d'arrêter et de détenir les personnes soupçonnées d'infractions pénales, il existe des circonstances spéciales bien définies dans lesquelles les policiers et autres agents de la sécurité peuvent procéder à arrestation et à détention pour infractions liées à la sécurité.

288. Conformément aux articles 124 et 125 de la Loi pénale, 5737-1977, quiconque est soupçonné de trahison ou d'espionnage en application des dispositions pertinentes de la loi peut être arrêté et détenu pendant une période pouvant aller jusqu'à 15 jours avant d'être déféré devant le juge sur ordre d'un officier supérieur de la police. Sur requête du Procureur général, un juge de la Cour suprême peut dans ces cas ordonner la détention d'un suspect pour une période de 30 jours au maximum avant l'audience sur le bien-fondé de la détention, et peut prolonger cette détention pour des périodes successives de 30 jours au plus, sous réserve que la durée totale de la détention avant l'audience ne soit pas supérieure à quatre mois.

289. Les Règlements de 1945 relatifs à la défense (état d'urgence) (DER) contiennent aussi des dispositions spéciales qui régissent l'arrestation et la détention des personnes soupçonnées d'avoir enfreint les règlements. Tout soldat ou policier peut arrêter sans mandat la personne qu'ils surprennent en flagrant délit d'infraction ou dont ils ont des motifs raisonnables de croire qu'elle a commis l'infraction. Quand il s'agit d'une infraction qui, en application des règlements, relève de la juridiction militaire d'exception, l'arrestation est opérée sur présentation d'un mandat, qui peut émaner d'un juge de tribunal de première instance, d'un officier des FDI ou d'un commissaire de police (DER, art. 16 1)). La plupart des arrestations opérées ainsi sont traitées comme des arrestations ordinaires : la personne doit être déférée immédiatement devant un juge de tribunal de première instance ou devant un commissaire de police et, en tout cas dans les 48 heures, devant un juge qui examine la légalité de la détention. Seules font exception celles des infractions aux Règlements de 1945 qui relèvent exclusivement de la juridiction militaire d'exception et pour lesquelles le président du tribunal peut approuver une dérogation aux procédures normales, la personne pouvant être traduite directement devant le tribunal militaire, et non devant le tribunal de première instance, aux fins d'examen de la détention et de la procédure à suivre (DER, art. 17).

290. A noter que l'article 132 des Règlements de 1945 autorise l'arrestation et la détention pendant une période de 7 jours au maximum, sur ordre d'un capitaine de la police, de la personne qui, trouvée à un endroit dans des "circonstances suspectes", est incapable d'expliquer ce qu'elle y fait.

291. En application de la Loi sur les pouvoirs de fouille en période d'état d'urgence (dispositions spéciales), 5729-1969, les policiers, soldats et personnels autorisés de la défense civile peuvent, au cours d'opérations de fouille en période d'état d'urgence, arrêter la personne qui refuse d'être fouillée ou interrogée et qui est soupçonnée de porter illégalement un couteau, une arme à feu ou un explosif (art. 2 c) de la loi).

292. La question de l'internement administratif est examinée au titre de l'article 4.

293. La Loi sur l'extradition, 5714-1954, prévoit l'arrestation, sur réquisition écrite du Procureur général ou ordre d'un officier supérieur de la police, de la personne dont on a des raisons de croire qu'elle est sujette à extradition. Cette personne doit être amenée devant le juge dans les 48 heures et peut être détenue pendant des périodes successives de 15 jours au maximum chacune. La prolongation de la détention au-delà de 30 jours doit être requise par le Procureur général, et la demande formelle d'extradition doit être faite dans les 50 jours. Voir H.C.J. 182/72, *Marenhal c. Procureur général*, art. 22 de la loi).

294. Les tribunaux peuvent aussi recourir à l'arrestation et à la détention pour assurer le bon déroulement de la procédure judiciaire. Ainsi, un tribunal peut décerner un mandat de comparution à l'encontre d'un prévenu ou d'un témoin qui a déjà été cité, mais a fait défaut. Si l'intéressé n'a pas été remis en liberté sous caution par la police, il peut être appréhendé et amené devant un juge qui peut prononcer sa détention pendant une période déterminée, ou sa libération sous caution. Un mandat d'amener judiciaire peut être décerné à l'encontre d'une personne pour outrage à magistrat si elle ne comparait pas à une audience dans une action engagée contre elle, ou si elle refuse de se soumettre à une décision judiciaire (Ordonnance sur l'outrage à magistrat, art. 5).

295. La loi et la procédure régissant l'emprisonnement pour dettes sont examinées au titre de l'article 11; l'arrestation dans le cadre d'une procédure d'expulsion l'est au titre des articles 12 et 13. Conformément à la Loi sur la compétence des tribunaux rabbiniques (mariage et divorce), 5713-1953, l'incarcération d'une personne peut être prononcée, à la requête du Procureur général, afin de l'obliger à fournir ou à accepter une lettre de divorce conforme à la loi religieuse juive, ou à libérer la veuve d'un frère des obligations du lévirat (*halitza*). L'emprisonnement peut aussi remplacer le paiement de certaines astreintes.

La détention provisoire après le dépôt de l'acte d'accusation (jusqu'à la fin du procès)

296. Le procureur de district qui dépose un acte d'accusation à l'encontre d'un suspect en état d'arrestation peut requérir simultanément son maintien en détention provisoire jusqu'à la fin du procès. Les conditions à respecter à cette fin sont similaires à celles qui sont appliquées à la détention pendant l'enquête, mais elles sont plus strictes et plus précises à plusieurs égards fondamentaux, à raison de la lourde restriction imposée à la liberté par la détention jusqu'à la fin du procès.

297. Une des conditions est que le prévenu soit représenté par un conseil lors de l'audience de détention provisoire, sauf s'il a clairement déclaré qu'il ne le voulait pas. Dans ce cas, le tribunal doit essayer de le convaincre de se faire représenter par un conseil, choisi par lui ou désigné d'office, et il doit avoir la conviction que le prévenu est vraiment capable d'assurer sa défense. S'il n'en est pas convaincu, il peut de sa propre initiative désigner un conseil d'office. Dans la pratique, toutefois, il est extrêmement rare qu'un prévenu ne soit pas représenté lors de l'audience de détention provisoire. Jusqu'à ce que le prévenu (qui souhaite être représenté) ait choisi un conseil ou que le tribunal en ait désigné un par lequel il consent à être représenté, l'audience sera reportée de sept jours, renouvelables par périodes successives de même durée, mais ne dépassant pas 30 jours au total. Dans ce cas, le tribunal tiendra une audience préliminaire en l'absence de conseil pour déterminer si les autres conditions de détention sont réunies et s'il est justifié de détenir le prévenu jusqu'à ce qu'il ait choisi un conseil.

298. La première condition substantielle du maintien en détention provisoire jusqu'à la fin du procès est qu'il existe des indices convaincants de culpabilité. Dès le dépôt de l'acte d'accusation et avant l'audience de détention, tous les moyens de preuve réunis pendant l'enquête, qui ne doivent pas être tenus secrets, doivent être présentés au prévenu ou à son conseil (Loi de procédure pénale, art. 74). Le tribunal

procède à un examen minutieux de ces moyens pour décider s'il peut conclure à première vue que le prévenu est vraiment coupable de l'infraction qui lui est imputée. Il ne tient pas compte des moyens de preuve qui seraient irrecevables au procès et ne se préoccupe pas non plus, à ce stade, de la crédibilité ni de la charge des preuves; il les examine "telles qu'elles se présentent", y compris les preuves contraires et les vices éventuels du dossier d'accusation (Cr.M. 901/89, *Ben Amou c. Etat d'Israël*, 43(4) P.D. 526).

299. Si le tribunal est convaincu de l'existence d'indices convaincants de culpabilité, il examine si le maintien en détention provisoire jusqu'à l'issue du procès est justifié. L'article 21 de la Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression et arrestation) énonce quatre circonstances générales qui justifient ce maintien :

a) Il existe un motif raisonnable de croire que le fait de remettre en liberté ou de ne pas détenir le prévenu fera obstruction à la justice ou permettra à ce dernier d'échapper au procès ou à la condamnation, de dissimuler des biens, de suborner des témoins ou d'altérer des preuves;

b) Il existe un motif raisonnable de croire que le prévenu mettra en danger la sécurité d'autrui, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat; certaines infractions graves sont réputées créer une présomption réfragable de l'existence d'un tel danger;

c) Le tribunal a libéré le prévenu sous caution, mais le cautionnement n'a pas été versé à la satisfaction du tribunal, ou le prévenu n'a pas rempli une condition de sa mise en liberté, ou il existe d'autres causes d'annulation de la décision de mise en liberté sous caution.

(ibid.)

300. Même si le tribunal est convaincu de l'existence de motifs de détention, comme on l'a vu plus haut (à l'exception du non-respect des conditions de mise en liberté sous caution), il ne peut ordonner la détention que s'il a la certitude que l'objectif de la détention ne peut pas être atteint par d'autres moyens moins restrictifs de la liberté : mise en liberté sous caution ou sous d'autres conditions, telle que la restriction au droit de circuler librement. Comme dans le cas des audiences de détention qui ont lieu pendant l'enquête, il examinera aussi les considérations "externes" : circonstances personnelles, intervalle de temps qui s'est écoulé depuis la commission présumée de l'infraction, etc.

301. Après avoir pesé toutes ces considérations, le tribunal a toute liberté d'appréciation pour prononcer ou non le maintien en détention jusqu'à la fin du procès, la mise en liberté sous caution, ou la libération inconditionnelle s'il doute de la suffisance des preuves.

302. Si la durée de la détention après le dépôt de l'acte d'accusation dépasse au total 30 jours sans que le procès ait commencé, le prévenu doit être libéré, à moins qu'il ait personnellement ou par l'intermédiaire de son conseil demandé le report de l'ouverture du procès (ibid., art. 60). Un juge de la Cour suprême peut ordonner la prolongation de la détention ou émettre une nouvelle ordonnance de détention pour des périodes successives de 90 jours au maximum chacune, même si le procès n'a pas commencé (ibid., art. 62). Le procès est réputé avoir commencé quand le tribunal donne lecture de l'acte d'accusation devant le prévenu (H.C.J. 304/72, *Ze'evi c. Etat d'Israël*, 26(2) P.D. 490). Quand le prévenu ou son représentant, à la première comparution, fait valoir l'incapacité pour maladie ou déficience mentale, le procès est réputé avoir commencé aux fins du respect du délai des 30 jours (Cr. 336/66, *Cohen c. Etat d'Israël*, 57 P.M. 321).

303. Si le prévenu est resté en détention sans avoir été jugé pendant une période totale de neuf mois après le dépôt de l'acte d'accusation, il doit être remis en liberté (ibid., art. 61), à moins qu'un juge unique de la Cour suprême renouvelle ou prolonge la détention pour des périodes allant jusqu'à 90 jours.

304. Comme les décisions de détention prises avant le dépôt de l'acte d'accusation, toute décision de détention jusqu'à la fin du procès ou de mise en liberté sous caution est susceptible d'appel devant un juge unique d'une juridiction supérieure. Si la juridiction compétente est le tribunal de première instance, qui rend une décision défavorable, le prévenu peut encore faire recours devant un juge unique de la Cour suprême. Il peut aussi demander le "réexamen" de la décision à la lumière de faits nouveaux ou d'un changement de circonstances qui devraient avoir une incidence sur sa détention ou les conditions de sa mise en liberté.

305. Réparation en cas de détention abusive. Les personnes qui sont détenues, ou libérées sans avoir été mises en accusation, peuvent obtenir du Trésor public un dédommagement pour détention abusive et frais de justice si le tribunal estime qu'il "n'y avait pas de motif de détention" ou que "d'autres circonstances justifient le dédommagement" (ibid., art. 38 a)). Le tribunal peut aussi ordonner que le plaignant indemnise le détenu s'il établit que sa plainte était sans fondement ou entachée de mauvaise foi. Le montant de la réparation est fixé en fonction du salaire moyen. En outre, le détenu peut engager une action civile pour détention injustifiée en application de l'Ordonnance sur les préjudices civils, auquel cas le montant des dommages-intérêts est fixé non par les règlements mais en application des principes du droit préjudiciel qui généralement donnent droit à des montants sensiblement plus élevés.

Les mineurs et les malades mentaux

306. La Loi sur la jeunesse (jugement, sanctions et traitement), 5731-1971, prévoit des garanties spécifiques applicables à l'arrestation et à la détention des mineurs. Les enfants de moins de 14 ans qui sont interpellés doivent être déferés devant le juge dans les 12 heures et c'est uniquement pour des "raisons spéciales" que le commissaire de police peut retarder l'audience préliminaire de 12 heures au maximum. En application de la loi en vigueur, les mineurs de 14 à 18 ans doivent être traduits devant un juge dans les 24 heures qui suivent leur arrestation (art. 10 2) de la loi), à moins que ces "raisons spéciales" justifient un report de 24 heures supplémentaires. Les jeunes sont séparés des autres détenus dans des locaux qui leur sont réservés, ou en tout cas dans un quartier distinct de la prison ou dans un centre de détention de la police où ils n'ont absolument aucun contact avec les détenus ou prisonniers adultes. Les mineurs ne passent pas la nuit au commissariat de police s'il existe un établissement de détention pour mineurs à proximité. Un mineur ne peut pas être détenu avant mise en accusation pendant des périodes de plus de 10 jours, et de 20 jours au total, sauf sur requête du Procureur général (art. 10 4) de la loi). Outre les motifs de détention applicables aux adultes, un mineur peut être détenu, si nécessaire, pour assurer la sécurité de sa personne ou pour l'éloigner d'une personne peu recommandable (art. 10 3) de la loi). Les autres procédures spéciales applicables aux mineurs sont examinées au titre des articles 10 et 24.

307. Personnes atteintes de maladie ou de déficience mentales. Se reporter à l'examen au titre de l'article 7 de la question de l'hospitalisation sans leur consentement des personnes atteintes de maladie mentale.

308. En général, pour ce qui est de l'arrestation et de la détention en matière pénale, les personnes atteintes de maladie et de déficience mentales sont soumises à la même loi que les autres adultes.

Toutefois, la Loi sur le traitement des malades mentaux, 5751-1991, contient des dispositions spéciales concernant leur lieu de détention, les examens médicaux et la désignation d'un conseil. Si, sur la base d'un examen psychiatrique, le tribunal estime que le suspect est atteint d'une maladie mentale qui exige son hospitalisation, il peut ordonner son internement dans un hôpital psychiatrique ou dans l'aile psychiatrique de la prison (art. 16 a) de la loi). Il ne peut rendre cette ordonnance qu'en présence du conseil du suspect; à défaut, le tribunal doit en désigner un d'office (art. 18 de la loi). Il n'est pas obligatoire que le suspect soit présent à l'audience s'il est établi, par le psychiatre de district ou son adjoint dûment habilité, que l'audience ne peut pas se tenir en sa présence ou que sa santé mentale s'en trouverait perturbée (ibid.). Le suspect peut faire appel de l'ordonnance d'internement devant une juridiction supérieure, ou demander le "réexamen" de l'ordonnance à la lumière de faits nouveaux ou d'un changement de circonstances.

309. Désignation d'un conseil. Dès qu'une personne dont le tribunal estime qu'elle est probablement atteinte d'une maladie mentale est en état d'accusation, elle doit être représentée par un conseil pendant toute la procédure. Avant le dépôt de l'acte d'accusation, elle doit être représentée non seulement lors de la procédure relative à l'ordonnance d'internement, mais aussi dans tous les cas où la loi applicable prévoit le droit du détenu de se faire représenter. Dans la pratique, toutefois, le tribunal usera de son pouvoir d'appréciation pour mettre un conseil désigné d'office au service de la personne atteinte de maladie mentale pendant toute l'enquête.

Article 10

Traitement des personnes privées de liberté

310. Comme on l'a vu au titre de l'article 7, le droit des détenus à des conditions qui assurent le respect de leur dignité d'être humain est un droit fondamental en Israël. La promulgation en 1992 de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne a entraîné d'importantes réformes législatives qui ont une incidence sur le traitement des détenus, ainsi que des changements dans les principes d'instruction, de recrutement et de formation des personnels de la police et des prisons qui ont à traiter avec les détenus. Certaines de ces réformes sont examinées au titre des articles 7 et 9, et d'autres sont examinées ci-après.

311. L'Administration pénitentiaire en Israël gère 15 établissements, dont 3 centres de détention et 12 prisons. Du point de vue administratif, ces établissements sont répartis dans trois régions géographiques (nord, centre et sud) qui comptent chacune une prison de haute sécurité et un centre de détention. Il y a un établissement d'incarcération, Neve Rirza, réservé aux femmes condamnées et aux détenues jusqu'à l'issue de leur procès. La Police israélienne administre neuf centres régionaux de détention; en outre, dans un grand nombre des 60 commissariats de police du pays, il y a plusieurs cellules généralement utilisées pour des détentions de courte durée ou avant transfert dans l'un des centres régionaux.

312. Il y a un certain chevauchement entre les catégories de population dont traitent la Police et l'Administration pénitentiaire. Sont incarcérés dans les établissements de l'Administration pénitentiaire non seulement les condamnés à des peines d'emprisonnement, mais aussi des personnes emprisonnées à l'issue d'actions civiles (manquement à l'obligation alimentaire ou refus d'obéissance à la justice), certains suspects, prévenus et condamnés pour infractions liées à la sécurité, des détenus administratifs et des détenus provisoires jusqu'à l'issue de leur procès. Les suspects dans des affaires liées à la sécurité qui n'ont pas été inculpés d'infraction pénale ainsi que d'autres qui sont en état d'accusation peuvent être détenus pendant l'enquête ou le procès dans les établissements de la Police ou de l'Administration pénitentiaire mais, s'ils sont reconnus coupables et condamnés, ils purgent leur peine dans un établissement de l'Administration pénitentiaire.

La supervision par les autorités publiques

313. Les conditions de détention et le traitement des détenus sont soumis à plusieurs systèmes - qui se superposent - d'examen et de supervision par les autorités publiques. Outre les enquêtes et les poursuites à l'encontre des agents des forces de l'ordre en cas de manquement à la discipline ou d'infraction pénale, dont il a été question au titre de l'article 7, et les procédures de dépôt de plaintes internes par les détenus ou les requêtes qu'ils adressent à la justice au sujet de leur détention, il y a, à quatre niveaux, des institutions qui sont habilitées à vérifier le fonctionnement des prisons et des centres de détention. Premièrement, la Police et l'Administration pénitentiaire ont des services d'inspection interne qui assurent le respect des instructions permanentes en vigueur. Deuxièmement, le Contrôleur de l'Etat a le pouvoir général de vérifier le fonctionnement de tout organisme officiel. Il a usé de ce pouvoir pour enquêter sur les méthodes de détention, sans s'occuper toutefois jusqu'ici des conditions matérielles. Troisièmement, il y a au sein de l'Administration pénitentiaire et de la Police des inspecteurs officiels indépendants de haut rang qui sont dotés de larges pouvoirs. En application de l'Ordonnance sur les prisons, le Procureur général et les juges de la Cour suprême ont d'office pleins pouvoirs pour inspecter tous les établissements pénitentiaires du pays; les juges des tribunaux de première instance et des tribunaux de district ont également des pouvoirs à cet égard dans la zone de leur ressort. Par ailleurs, le Ministre de la sécurité intérieure a usé de son pouvoir pour charger un très grand nombre d'inspecteurs officiels d'enquêter sur le fonctionnement de certaines prisons. Ces derniers sont généralement des juristes des services du Procureur de l'Etat ou de ceux des procureurs de district, mais il y a aussi parmi eux un représentant de l'ordre des avocats, les membres du Conseil de criminologie et des juristes de différents ministères. Quatrièmement, deux commissions de la Knesset - la Commission de la constitution, de la législation et de la justice et la Commission de l'intérieur - ont des pouvoirs de contrôle sur les centres de détention afin d'y assurer le respect des dispositions législatives et la protection des droits des détenus.

314. Les inspecteurs officiels peuvent pénétrer dans les prisons de leur ressort à tout moment pour y examiner les conditions de détention, le traitement des prisonniers, le fonctionnement de l'établissement et le degré de respect des dispositions législatives et autres. Ils peuvent rencontrer en privé les prisonniers qui, de leur côté, peuvent demander un entretien avec eux. La direction pénitentiaire est tenue de leur fournir tous renseignements ou documents qu'ils demandent; les dossiers touchant à la sécurité ne sont cependant accessibles qu'aux inspecteurs qui sont juges de la Cour suprême (Ordonnance sur les prisons, art. 71 et 72 F).

315. Le Ministre de la sécurité intérieure nomme aussi des inspecteurs officiels indépendants qui s'occupent des centres de détention de la police. Choisis parmi les juristes du Ministère de la justice, ils ont des pouvoirs analogues à ceux des inspecteurs de l'Administration pénitentiaire. Voir la Directive du Procureur général No 62.003.

316. Au cours des dernières années, les autorités gouvernementales et les ONG ont procédé à une vérification minutieuse du fonctionnement des centres de détention de la police. En 1994 et 1995, la Police israélienne et le Ministère de la police (aujourd'hui le Ministère de la sécurité intérieure) ont eux-mêmes enquêté sur les conditions matérielles dans les établissements de détention, et ont collaboré aux enquêtes menées par des ONG comme l'Association de défense des droits civils en Israël et par l'ordre des avocats. En entourant leurs visites d'une large publicité, les juges de la Cour suprême se sont rendus dans ces centres et ont demandé la reconstruction ou la fermeture de certains locaux où les conditions étaient jugées insuffisantes. De nombreux centres étaient fortement encombrés et manquaient des installations et des services de base nécessaires à des conditions d'existence relativement satisfaisantes : absence de toilettes dans certaines cellules, toilettes ouvertes sur le reste de la cellule dans d'autres et, très souvent, manque de clarté et d'aération et saleté des matelas et des couvertures; les détenus ne reçoivent

généralement pas les articles d'hygiène personnelle indispensables (savon, brosse à dents, dentifrice et serviettes de toilette). Dans les centres de détention, à l'inverse des établissements de l'Administration pénitentiaire, il n'y a pas de travailleurs sociaux, ni de programmes de formation et de réinsertion des détenus, ni aucun autre service social. L'insuffisance des installations et des services a des conséquences particulièrement graves car beaucoup de détenus peuvent y rester incarcérés sans travailler pendant de nombreux mois, voire plus d'un an, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur cas.

317. La Police israélienne et d'autres autorités gouvernementales ont pris des mesures concrètes sur différents plans pour améliorer les conditions dans les centres de détention. A la suite d'une série de rapports d'enquête publiés par des organismes officiels et indépendants en 1994 et 1995, la Police a décidé de prendre un ensemble de mesures pour remédier aux insuffisances, et notamment de reconstruire et de rénover massivement les locaux des centres de détention du pays. Un projet de rénovation (4,5 millions de dollars) du centre de détention d'Abu Kabir dans la région de Tel-Aviv a déjà démarré et il est prévu d'entreprendre des projets similaires dans le centre de détention du Quartier russe de Jérusalem et dans celui de Kishon à Haïfa.

318. Ces améliorations des conditions matérielles se sont accompagnées de réformes législatives, en particulier de l'adoption de la Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression et détention), 5756-1996, et d'un règlement d'application détaillé, qui énoncent les conditions minimales de détention et les droits des détenus. Comme on l'a vu au titre de l'article 9, cette nouvelle loi fixe des règles minima applicables à toutes les personnes en détention; avant l'adoption de la loi, ces règles avaient été codifiées et appliquées uniquement dans les établissements de l'Administration pénitentiaire. De plus, conformément à la nouvelle loi et à l'article 2 du règlement d'application, les détenus ne peuvent être placés que dans des établissements qui satisfont à toutes les dispositions de la loi concernant l'infrastructure, les services et les droits des détenus. Le Ministre de la sécurité intérieure a toute latitude pour rapporter l'autorisation qu'il a donnée à un centre de détention dans lequel les conditions de détention et la possibilité pour les détenus de jouir de leurs droits en application de la nouvelle loi sont jugés insuffisantes. Si les mesures que le ministre a ordonné de prendre pour remédier à certaines insuffisances afin de satisfaire aux dispositions de la loi ne sont pas prises dans un délai raisonnable, il peut annuler la déclaration de conformité du centre aux critères de fonctionnement (Règlements de procédure pénale (pouvoirs de répression, arrestation et détention) (conditions de détention), 5757-1997, art. 2).

319. Conditions matérielles. En application de la nouvelle loi et du règlement, toutes les cellules des centres de détention doivent être suffisamment claires et avoir une fenêtre qui permet l'arrivée d'air ou, à défaut, un système raisonnable d'aération. Elles doivent toutes être équipées d'un lavabo et de toilettes séparées du reste de la cellule, comme la douche s'il y en a une, afin d'assurer l'intimité. Celles qui sont dépourvues de toilettes ou de lavabo ne doivent être utilisées que pour des raisons très précises et pendant de courtes périodes, essentiellement pour prévenir les tentatives de destruction ou de dissimulation de preuves dans les affaires pénales, en particulier celles qui concernent les stupéfiants.

320. Toutes les cellules construites après l'adoption du règlement d'application (mai 1997) doivent être équipées d'une table, de sièges et d'étagères à usage personnel et ne doivent pas compter plus de quatre lits, laissant une superficie moyenne d'au moins 4,5m² par détenu; la puissance électrique doit permettre de brancher des appareils de chauffage et de climatisation, la télévision et les autres appareils que les

détenus ont le droit d'utiliser. Les douches doivent être séparées des toilettes. Dans la mesure du possible, toutes les rénovations des centres de détention doivent répondre à ces exigences (art. 3 du règlement).

321. Hygiène et traitement médical. Le nouveau règlement exige que toutes les cellules soient repeintes au moins deux fois par an et fassent l'objet d'une désinfection et d'une fumigation au moins une fois par an, ou selon les instructions du médecin du centre. Le centre de détention doit fournir aux détenus qui sont tenus de nettoyer leur cellule les articles et produits d'entretien nécessaires à cette fin. (art. 4 du règlement). Chaque détenu doit avoir un lit, un matelas et des couvertures ainsi qu'une quantité raisonnable d'articles d'hygiène personnelle (savon et papier de toilettes). Les détenus ont le droit de prendre une douche par jour en période de grande chaleur, sauf s'ils sont soupçonnés de chercher à détruire ou à dissimuler des éléments de preuve qu'ils ont sur eux ou qu'ils ont ingérés, mais il ne peut pas leur être interdit de se doucher pendant plus de trois jours (art. 6 et 7 du règlement). Le centre de détention procure des vêtements de rechange, des draps, des serviettes de toilette et les articles essentiels d'hygiène personnelle à ceux dont le juge a prolongé la détention pendant plus de 24 heures et qui ne peuvent s'en procurer. Les détenus ont aussi droit aux soins médicaux dont ils ont besoin pour se maintenir en bon état de santé et aux contrôles médicaux préconisés par le médecin (Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression et arrestation), art. 9 b) 1)).

322. Nourriture et exercice. Tous les centres de détention sont tenus d'assurer aux détenus trois repas réguliers par jour, suffisants en qualité et en quantité, pour leur permettre de rester en bonne santé. Les détenus astreints à un régime alimentaire spécial pour des raisons de santé reçoivent une alimentation en conséquence avec l'approbation du médecin du centre (art. 8 du règlement).

323. Tous les détenus ont droit à une promenade quotidienne pendant qu'il fait jour, si les conditions du centre le permettent; aucun détenu ne peut rester pendant plus de sept jours dans un établissement qui ne peut pas offrir cette possibilité et, dans ce cas, les détenus doivent être transférés dans un autre centre. Toutefois, l'agent chargé de l'enquête concernant un détenu qui n'a pas encore été inculpé peut, par une décision écrite motivée, ordonner au chef de l'établissement de restreindre ou de refuser le droit à la promenade si cette mesure est nécessaire pour assurer l'intégrité de l'enquête. Les détenus qui font l'objet d'une mesure de restriction ont quand même le droit, pas obligatoirement pendant qu'il fait jour, à une promenade d'au moins une heure tous les sept jours sur une période d'un mois au maximum. Un officier enquêteur, ayant au moins le grade d'inspecteur-chef, peut prolonger la période de restriction pendant des périodes successives de 15 jours, si cette prolongation est nécessaire aux fins de l'enquête (art. 9 du règlement).

324. En outre, le chef de l'établissement de détention peut restreindre le droit à la promenade d'un détenu dont la sécurité est menacée, auquel cas le détenu sera autorisé à sortir pendant au moins une heure tous les cinq jours (ibid.).

325. Utilisation du téléphone. Tous les détenus inculpés ont le droit d'utiliser le téléphone une fois par jour. Les autres n'ont ce droit que si l'agent chargé des enquêtes établit que cette utilisation n'entravera pas la poursuite de l'enquête (art. 10 du règlement); toutefois, ils peuvent demander par écrit au chef de l'établissement de détention l'autorisation d'envoyer un message téléphonique à leur conseil, sauf dans les cas extrêmes où l'exercice du droit de communiquer avec le conseil a été reporté (art. 10 du règlement).

326. Droits de visite. Le détenu formellement inculpé peut recevoir des visites, indépendamment de celles de son conseil, une fois par semaine pendant 30 minutes, avec prolongation possible sur autorisation du chef de l'établissement. Les autres ne peuvent en recevoir que si l'agent chargé des enquêtes confirme que les visites n'entraveront pas la poursuite de l'enquête et, dans ce cas, il peut subordonner le déroulement des visites à certaines conditions afin d'assurer l'intégrité de l'enquête (art. 12 du règlement). Les détenus administratifs sont autorisés à recevoir la visite des membres de la famille immédiate toutes les deux semaines; le directeur du centre a toute latitude pour accorder le droit à des visites plus fréquentes, y compris celles de personnes autres que les membres de la famille immédiate et du conseil. Le détenu ne peut pas recevoir la visite de plus de trois personnes en même temps, en plus de son conjoint et de ses enfants, si ce n'est sur autorisation du directeur de l'établissement. Comme on l'a vu au titre de l'article 7, le droit des détenus administratifs aux visites ne peut être restreint que pour des raisons tenant à la sûreté de l'Etat. Si la durée de la restriction dépasse deux mois, le détenu peut faire appel devant le Ministre de la défense. Toutes les mesures de restriction du droit des détenus administratifs aux visites doivent être examinées au moins une fois tous les deux mois, ou plus souvent à la demande du détenu (Règlements sur les pouvoirs d'exception (détention) (conditions d'internement administratif), 5741-1981, art. 11). Les décisions de restriction des droits de visite, comme toutes celles qui concernent le détenu, sont susceptibles d'appel devant le tribunal de district et ensuite, si nécessaire, de recours devant la Cour suprême.

327. Correspondance. En application de la nouvelle loi, les détenus inculpés peuvent envoyer et recevoir du courrier, et se procurer de quoi écrire sur demande; en cas de problème financier, ils peuvent être exonérés du paiement des timbres (art. 13 du règlement). Les détenus qui ne sont pas encore inculpés peuvent envoyer du courrier si l'agent chargé des enquêtes confirme que cet envoi n'entravera pas la poursuite de l'enquête et, dans ce cas, il peut subordonner l'envoi à des conditions visant à assurer l'intégrité de l'enquête, y compris l'examen et la censure du courrier (ibid.). Les détenus administratifs ont le droit de recevoir du courrier et peuvent normalement envoyer quatre lettres et quatre cartes postales par mois, indépendamment de leur correspondance avec leur conseil ou avec les autorités officielles (Règlements sur les pouvoirs d'exception (détention) (conditions d'internement administratif), 5741-1981, art. 14) ou plus avec l'autorisation du directeur de l'établissement. Le droit de ces détenus d'envoyer et de recevoir du courrier peut être restreint par le directeur s'il est convaincu que cette restriction est nécessaire pour préserver la sûreté de l'Etat; dans ce cas, il n'a pas à aviser le détenu qu'une des lettres qu'il a écrites ou qu'il a reçues n'a pas été expédiée ou ne lui a pas été remise, sauf s'il s'agit de lettres émanant de la famille ou adressées à elle (ibid.).

328. Permission de sortir. Les détenus qui n'ont pas encore été déclarés coupables et condamnés n'ont pas la permission de sortir, sauf sur ordonnance du tribunal ou autorisation spéciale s'ils bénéficient de circonstances atténuantes. Le droit de sortie des condamnés n'est pas prévu par la législation primaire, mais ce droit leur est accordé en application des instructions permanentes de la Commission des affaires pénitentiaires qui ont valeur de loi (art. 80 C a) de l'Ordonnance sur les prisons). Ces prisonniers sont répartis, dans les 30 jours qui suivent leur incarcération, en trois groupes qui déterminent leur droit de sortie : ceux auxquels ce droit ne peut être accordé que sur autorisation du Ministre de la sécurité intérieure, soit parce leur sortie risque de perturber l'ordre public et la sécurité publique, soit parce qu'ils font l'objet d'un mandat d'arrêt spécial, ou ceux qui sont détenus en vertu d'un arrêté d'extradition ou d'expulsion; ceux qui ont le droit de sortir dans des conditions fixées par la Police israélienne et ceux qui en ont le droit sans être soumis à ces conditions. En général, le droit de sortie est accordé aux prisonniers quand ils ont exécuté un quart de leur peine, ou trois ans, selon celle de ces durées qui est la plus courte. Ceux qui sont condamnés à l'emprisonnement à vie peuvent être autorisés à sortir au bout de 7 ans, même si leur peine n'a pas été commuée en une peine à terme par le Président de l'Etat. La durée de la sortie est

de 36 à 96 heures, à intervalles allant de une fois par semaine (du vendredi après-midi au dimanche matin) à une fois par trimestre, en fonction de la nature de l'infraction, de la conduite du prisonnier, du type de programme de rééducation auquel il participe, et d'autres considérations. Cet intervalle peut être abrégé pour permettre aux prisonniers de célébrer les fêtes religieuses hors de la prison, ou pour des raisons familiales ou médicales. En outre, le droit de sortie peut leur être accordé même s'ils n'ont pas purgé le temps minimum ou si l'intervalle n'est pas respecté, dans des circonstances spéciales : naissances, mariages ou décès dans la famille, funérailles, examen professionnel, préparation d'un programme de réinsertion ou raisons médicales.

329. Les personnes incarcérées à l'issue d'une action civile peuvent se voir accorder une permission de sortir pendant 48 heures après avoir exécuté un quart de leur peine ou trois mois, selon celle de ces durées qui est la plus courte, et ensuite pendant 48 heures une fois par trimestre. Si la durée de la peine ne dépasse pas quatre mois, le prisonnier peut avoir le droit de sortir après avoir servi la moitié de sa peine.

330. Visites des conjoints. En application des instructions permanentes, les prisonniers qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier du droit de sortir peuvent recevoir la visite de leur conjoint ou cohabitant. Récemment, l'Administration pénitentiaire a assoupli sa politique dans ce domaine pour que ces visites aient lieu pendant la journée, en même temps que celles des enfants. Un nouveau bâtiment destiné à accueillir les prisonniers pendant les visites de leur conjoint est en construction au centre pénitentiaire d'Ayalon, et l'Administration pénitentiaire a prévu d'en construire d'autres.

331. Pratique de la religion. Tous les détenus doivent avoir autant que faire se peut la possibilité de pratiquer leur religion. La participation d'un détenu à la prière en groupe peut être restreinte si le chef de l'établissement a des motifs raisonnables de croire que la présence du détenu représente un danger pour la sécurité ou l'ordre de l'établissement ou pour sa propre sécurité (art. 14 du règlement).

332. Détenus pour infractions liées à la sécurité. Les conditions de détention décrites ci-dessus s'appliquent aux détenus suspectés d'infractions liées à la sécurité, à quelques modifications près (art. 22 du règlement) qui permettent de restreindre, par exemple, le droit d'utiliser le téléphone et le droit à la promenade. L'utilisation des autres moyens de contact avec le monde extérieur (télévision, radio ou presse) peut aussi être restreint dans le cas des détenus qui n'ont pas encore été inculpés si l'agent chargé des enquêtes estime que de tels contacts peuvent nuire à l'enquête (ibid.). Les effets personnels auxquels ces détenus ont droit, les conditions particulières dans lesquelles l'utilisation de ces effets par les détenus non inculpés est autorisée ou restreinte ainsi que le nombre ou la quantité qu'ils peuvent détenir au même moment sont fixés dans le nouveau règlement.

333. L'autre principale initiative visant à réduire la pression dans les centres de détention de la police a consisté à examiner la possibilité de placer pratiquement tous les détenus et tous les centres de détention sous la responsabilité de l'Administration pénitentiaire. Bien que la législation récente exige que tous les établissements de détention répondent aux critères indiqués plus haut, ceux de l'Administration pénitentiaire restent mieux équipés pour fournir tout un ensemble de services et d'installations permettant d'assurer des conditions d'existence relativement dignes aux détenus. De plus, la Cour suprême a déclaré que les détenus jusqu'à la fin de leur procès devaient être placés sous la garde de l'Administration

pénitentiaire. En raison de l'encombrement, la détention dure beaucoup trop longtemps dans les locaux de détention de la police qui ne sont pas conçus à cette fin.

334. La nouvelle politique de transfert de la responsabilité de tous les détenus à l'Administration pénitentiaire a débuté par un programme expérimental lancé au centre de détention d'Ohalei Keidar dans la région du Negev où les suspects qui n'ont pas été formellement inculpés sont placés sous la garde de l'Administration pénitentiaire. Leurs droits et leurs conditions de détention sont énoncés en détail dans les instructions permanentes communes à la Police et à l'Administration pénitentiaire. En particulier, un médecin doit confirmer que les conditions matérielles d'existence dans toutes les cellules ne sont pas nocives pour la santé; les cellules doivent être suffisamment claires pour qu'on puisse y lire sans effort excessif, avoir une aération suffisante, approuvée par un médecin, et être équipées d'un évier avec robinet, d'une douche avec eau chaude et de toilettes permettant l'intimité, d'une prise électrique, d'une table ou d'une planche pour écrire et d'une chaise, et les détenus doivent être autorisés à mettre le chauffage dans la cellule sous réserve des règles carcérales. Les cellules doivent être peintes et désinfectées régulièrement et les détenus doivent y avoir les moyens d'assurer leur hygiène personnelle et notamment de prendre une douche chaude et de se raser tous les jours. Ils doivent avoir un lit, un matelas et des couvertures destinés à leur usage exclusif. Les couvertures doivent être nettoyées ou changées régulièrement. Une serviette de toilette ainsi que des articles et produits de lavage et nettoyage doivent être fournis à ceux qui n'en ont pas et ne peuvent pas s'en procurer de l'extérieur. Les détenus peuvent pratiquer leur religion et bénéficier d'un régime alimentaire spécial pour des raisons religieuses. Ils ont droit à au moins trois repas substantiels par jour à des heures acceptées, à intervalles de 6 heures au plus, et de 12 heures au maximum entre le dernier repas du soir et le petit déjeuner du lendemain; des régimes spéciaux doivent être assurés si nécessaire pour raison de santé. Les détenus peuvent porter leurs vêtements, et doivent en recevoir s'ils ne peuvent s'en procurer eux-mêmes. Ils ont le droit de faire une promenade quotidienne d'au moins une heure, de recevoir rapidement les soins médicaux dont ils ont besoin ainsi que des soins dentaires, si nécessaire.

335. Les conditions de détention des condamnés et des détenus jusqu'à la fin de leur procès dans les établissements de l'Administration pénitentiaire sont régies par l'Ordonnance sur les prisons et son règlement d'application ainsi que par la nouvelle Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression et arrestation) dont il a été question dans les paragraphes ci-dessus. Outre les conditions décrites au titre des articles 7, 8 et 9 et au titre du présent article, les prisonniers condamnés (et les détenus en prévention sous la garde de l'Administration pénitentiaire) bénéficient des droits et des conditions suivantes :

- a) droit de recevoir des visites de religieux et de disposer d'un lieu de prière en groupe;
- b) programmes d'enseignement, axés sur l'alphabétisme, utilisation de la bibliothèque de la prison et dispositions spéciales pour leur permettre de poursuivre leurs études pendant leur temps libre;
- c) programmes de rééducation, dans la prison et à l'extérieur;
- d) différence de traitement, à certains égards, entre les détenus pour infraction liée à la sécurité et les délinquants de droit commun. Les premiers bénéficient de conditions plus souples en ce qui concerne, par exemple, les droits de visite, le droit à la promenade et le droit à une alimentation spéciale; en revanche, d'autres conditions sont plus strictes (permissions de sortir et utilisation du téléphone, par exemple).

336. Séparation des populations carcérales. Dans les établissements de l'Administration pénitentiaire, les détenus sont séparés des détenues, les condamnés des prévenus ou des détenus non condamnés, les mineurs des adultes, les personnes détenues à la suite d'une action civile des autres détenus, les détenus administratifs des autres détenus et, dans la mesure du possible, les délinquants primaires des récidivistes. En application de la nouvelle Loi sur l'arrestation, dans tous les centres de détention, les détenus doivent être séparés des condamnés et, autant que possible, les personnes qui n'ont pas encore été inculpées de celles qui le sont ainsi que les délinquants primaires des récidivistes. Dans la pratique, les prisonniers ou détenus juifs et arabes peuvent être plus ou moins séparés les uns des autres, si cette séparation est nécessaire pour maintenir l'ordre dans l'établissement.

337. Les suspects, les prévenus et les condamnés pour infractions liées à la sécurité sont séparés des autres détenus, à la fois pour assurer leur protection et pour maintenir l'ordre dans l'ensemble de la population carcérale. Dans la mesure du possible, ceux qui suivent un programme de désintoxication sont aussi détenus séparément.

338. L'internement des malades mentaux dans des hôpitaux psychiatriques est examiné au titre de l'article 7. Les condamnés atteints de maladie mentale sont détenus dans l'unité de santé mentale du centre pénitentiaire d'Ayalon dont le personnel est détaché du Ministère de la santé, mais qui reste placé sous la responsabilité générale de l'Administration pénitentiaire. Les centres de détention de la police n'ont pas de cellules ni d'installations séparées pour les détenus malades mentaux. En revanche, quand des doutes surgissent à tout moment de la procédure quant à l'état de santé mentale d'un détenu, le tribunal ou le psychiatre de district peut ordonner son transfèrement dans un hôpital psychiatrique pour mise en observation dans des conditions de détention afin de déterminer s'il a besoin d'un traitement ou s'il peut supporter un procès.

Les procédures de plainte

339. Les détenus dans les centres de détention de la police et dans les établissements de l'Administration pénitentiaire peuvent se prévaloir de plusieurs procédures de plainte parallèles concernant leurs conditions de détention ou leur traitement. Outre les procédures disciplinaires et pénales qui peuvent être engagées à l'encontre des agents des forces de l'ordre, qui ont été décrites au titre de l'article 7, ils ont différents moyens à leur disposition pour porter plainte au sujet de leurs conditions de détention.

340. Administration pénitentiaire. Les détenus dans les établissements de l'Administration pénitentiaire peuvent porter plainte auprès du directeur de l'établissement dans lequel ils sont incarcérés. Ils peuvent le faire par écrit ou, à certaines heures, oralement. Dès qu'il est saisi d'une plainte, le directeur doit faire une enquête et donner réponse au détenu dans les sept jours ou, s'il y a urgence, dans les trois jours. S'il ne reçoit pas de réponse pendant ce délai ou si la réponse ne lui donne pas satisfaction - ou si la plainte met en cause le directeur lui-même - le détenu peut s'adresser au Commissaire aux affaires pénitentiaires, à qui le directeur est tenu de communiquer les plaintes. Le délai de réponse du Commissaire est de 14 jours, ou de 6 jours en cas d'urgence. Ce délai peut être prolongé si l'affaire exige une enquête approfondie, soit en application de la loi, soit pour des raisons pratiques. Dans ces cas, le plaignant doit être informé des raisons de la prolongation. Voir, en général, Règlements pénitentiaires, 1978 (art. 24 A).

341. Les instructions permanentes régissant l'exécution du programme expérimental entrepris au centre de détention d'Ohalei Keidar exigent qu'un gardien fasse une ronde quotidienne parmi les détenus qui participent au programme et enregistre les plaintes concernant leurs conditions de détention. Les

détenus peuvent aussi adresser directement par écrit une plainte à l'agent responsable. Dans l'un et l'autre cas, la réponse doit être donnée dans les 48 heures, à moins que, comme précédemment, pour des raisons légales ou pratiques, il faille mener une enquête plus poussée.

342. Indépendamment de cette procédure de plainte interne, les détenus dans les établissements de l'Administration pénitentiaire ont le droit de saisir directement le tribunal de district de la région où est situé l'établissement d'une requête à l'encontre des services ou fonctionnaires publics concernant "toute question se rapportant à leur emprisonnement ou détention". Dans la pratique, ces requêtes sont souvent examinées dans l'établissement même par le juge du tribunal de district qui s'y rend régulièrement à cette fin. Le nombre des plaintes a augmenté de façon spectaculaire depuis que les audiences ont lieu dans l'établissement. Selon les estimations, il y a environ 10 000 requêtes portant sur des affaires graves ou non, qui sont déposées chaque année et sur lesquelles il est statué. Les décisions du tribunal de district sont susceptibles de recours, sur autorisation, devant la Cour suprême. En outre, la Cour suprême, siégeant en tant que Haute Cour de justice, a compétence supplétive en la matière dans certaines circonstances (Ordonnance sur les prisons, art. 62 A à D).

343. Centres de détention de la police. En vertu de la loi, les détenus dans les centres de détention de la police peuvent saisir le tribunal de district compétent de requêtes concernant toute question liée à leur détention. Dans la pratique, la plupart de ces détenus doivent être déférés régulièrement devant un juge qui détermine s'ils doivent être remis en liberté ou maintenus en détention pendant l'enquête et, au cours des audiences, le juge est souvent appelé à statuer sur des plaintes concernant les conditions de détention. Voir Instruction permanente de la police No 12.03.01, *Yalkut Pirsumim* 4230 et 5754 (14 juillet 1994), p. 4228.

La publicité

344. Un dossier à feuilles volantes dans lequel sont énoncés les droits des détenus et les conditions minimales de détention dans les établissements de l'Administration pénitentiaire est à disposition dans la bibliothèque de tous les établissements. En application de la nouvelle loi sur l'arrestation et la détention qui a été mentionnée plus haut, l'énoncé des principaux droits et devoirs du détenu doit aussi être affiché dans un endroit en vue de tous les établissements (Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression et détention), 1996, art. 9 d)).

345. Lors de l'élaboration du présent rapport, un exemplaire de l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus ainsi que le Code de conduite pour les responsables de l'application des lois ont été adressés au conseiller juridique de l'Administration pénitentiaire, à sa demande, pour que l'Administration puisse examiner ces règles et le degré de conformité avec elles de la loi et de la pratique israéliennes. De ce qui a été dit au titre de cet article, il ressort que les critères sur lesquels reposent ces règles sont garantis dans la loi israélienne et les ordres permanents des services concernés.

346. Réinsertion. L'un des objectifs prioritaires de l'Administration pénitentiaire et du processus pénal a toujours été de préparer les prisonniers condamnés à une vie réussie dans le respect de la loi après leur élargissement. L'Administration pénitentiaire encourage les prisonniers, à condition qu'ils le souhaitent, à participer à toute une série de programmes de rééducation destinés à améliorer leurs connaissances et à leur faciliter le passage à la vie à l'extérieur. La description complète de ces programmes et des activités en cours n'entre pas dans le cadre du présent rapport, mais il convient de noter les activités suivantes :

- a) réadaptation des toxicomanes;
- b) séparation de certains groupes d'avec les autres, en fonction de leur conduite et d'autres indicateurs;
- c) travail hors de la prison : ceux qui ont purgé une partie de leur peine en s'étant bien comportés peuvent être autorisés à faire un travail rémunéré à l'extérieur de la prison et à proximité de chez eux ou à entreprendre des études, sous escorte ou non. Les prisonniers qui participent à un programme de réinsertion par le travail sont séparés du reste de la population carcérale.

(Règlements pénitentiaires, art. 50 à 60)

Le traitement des délinquants juvéniles

347. Outre les paragraphes suivants qui portent sur les délinquants juvéniles, il sera question des lois et pratiques spéciales visant à protéger les jeunes, y compris dans les cas de violence dans la famille, au titre des articles 23 et 24.

348. La législation israélienne accorde aux jeunes pendant tout le processus pénal un traitement qui vise à réduire au minimum la récidive et à favoriser la réinsertion. La Police israélienne et les services de protection sociale ont l'obligation d'appliquer des procédures qui sont très précises notamment pour éviter autant que possible la divulgation au public de renseignements sur la participation des mineurs à des activités criminelles, leur arrestation ainsi que l'enquête, le procès ou le traitement qui les concernent et pour faire sortir aussi rapidement que possible les délinquants primaires du cycle de la criminalité (Instruction permanente de la police No 14.01.05, art. 2).

349. Conformément à la loi, l'enfant de moins de 12 ans n'est pas responsable pénalement. En conséquence, il est interdit à la police de procéder à l'arrestation d'un enfant de moins de 12 ans, d'ouvrir un dossier d'enquête, ou de prendre les empreintes digitales ou des photographies de cet enfant (Instruction permanente de la police No 14.01.05, art. 3 b) 1)). En cas d'infraction présumément commise par un mineur, la prescription de l'action pénale est d'un an, sauf si le Procureur général autorise l'ouverture de poursuites après ce délai (Loi sur la jeunesse (jugement, sanctions et traitement), 5731-1971, art. 14).

350. Le procès pénal d'un jeune suspect se déroule devant des tribunaux spéciaux pour mineurs dans un lieu où aucun autre procès n'a lieu ou, sinon, à une heure différente de la journée (ibid., art. 8 a)). Dans la pratique, certains juges de tribunaux de première instance ou de tribunaux de district consacrent une partie de leur temps aux affaires de mineurs, qui sont généralement entendues dans les salles du tribunal en dehors des heures d'audience normales. Le procès se tient généralement à huis clos (Loi sur la jeunesse (jugement, sanctions et traitement), art. 9) et, dans certaines circonstances, dans les chambres des juges (Règlements relatifs à la délinquance juvénile, 1938, art. 4). A tous les stades de la procédure, les jeunes doivent être physiquement séparés des détenus adultes : quand ils sont amenés au tribunal pour les audiences, et au retour, ainsi que dans les cellules d'arrêt du tribunal et dans les centres de détention. La loi exige que les mineurs soient incarcérés dans un centre de détention distinct ou dans un quartier distinct du centre qui permet une séparation totale, interdisant tout contact physique ou visuel, entre les jeunes détenus et les adultes. Fait seule exception à cette règle à l'heure actuelle la détention à des fins d'enquête

dans un commissariat de police où le jeune doit être totalement séparé des suspects et détenus adultes, mais pas obligatoirement dans une partie ou un local distinct.

351. En réalité, à cause du grave encombrement des centres de détention et des prisons, il a malheureusement été parfois quasiment impossible de séparer complètement les jeunes détenus des adultes. De plus, même quand cette séparation est possible, le manque d'espace ne permet pas toujours d'assurer la séparation des différentes catégories de jeunes qui ont besoin d'une attention ou d'une supervision spéciales. Deux réformes interdépendantes sont en cours pour remédier à ces insuffisances. Le programme de rénovation mentionné plus haut est destiné notamment à améliorer les conditions matérielles des centres de détention de manière à les rendre effectivement conformes à la loi. Simultanément, un projet de modification de la Loi sur la jeunesse (jugement, sanctions et traitement), élaboré par les Ministères de la justice et de la sécurité intérieure, exige que la séparation nécessaire entre les différents délinquants juvéniles soit beaucoup mieux assurée. En particulier, aucun jeune ne doit être incarcéré avec d'autres pendant les premières 24 heures de sa détention, ni s'il a moins de 14 ans, ou si l'on soupçonne qu'il souffre de troubles mentaux ou qu'il est impressionnable ou si sa sécurité peut être menacée pour d'autres raisons; la séparation devra être aussi assurée entre les jeunes qui ont une différence d'âge de plus de deux ans, entre les mineurs suspectés ou précédemment convaincus d'agression sexuelle ou d'actes de violence et les autres, entre deux mineurs, ou plus, dont on peut raisonnablement soupçonner qu'ils peuvent devenir agressifs à l'égard des autres, entre les délinquants primaires et les récidivistes, et entre les sexes. Etant donné que ces modifications de la loi obligeront à agrandir beaucoup les centres de détention, elles entreront en vigueur dans deux ans au plus tôt, et cinq ans au plus tard, après leur approbation par la Knesset, mais les autorités ne seront pas pour autant libres de ne pas les appliquer entre-temps si les conditions matérielles du centre le permettent.

352. Autres procédures spéciales en matière d'arrestation et de détention. Parmi les pratiques suivies à l'égard des mineurs suspects, il convient de noter les suivantes (voir, en général, Instruction permanente de la police No 14.01.05) :

- a) Généralement, le mineur est amené au commissariat de police pour enquête par ses parents ou son tuteur, qui doivent être présents pendant l'enquête s'il a moins de 14 ans;
- b) L'enquête le concernant doit normalement être menée pendant la journée, mais pas dans son école, ni sur son lieu de travail ni dans un endroit où il risquerait de rencontrer d'autres mineurs;
- c) La police doit aviser immédiatement le Bureau des libérations conditionnelles des jeunes de l'arrestation du mineur ou de l'enquête dont il fait l'objet, doit agir en collaboration avec l'agent de protection sociale des jeunes pendant toute l'affaire et le tenir au courant de la survenance de tous faits nouveaux d'importance;
- d) A certaines exceptions près, les enquêtes concernant les mineurs sont menées par des agents de police spécialement formés pour s'occuper des jeunes;
- e) Les agents de police chargés des enquêtes ont toute liberté d'appréciation pour s'abstenir de photographier les mineurs suspects qui ne sont pas des délinquants avérés et retirer toutes les photographies du dossier quand l'enquête est classée sans suite; si le classement intervient pour "absence de culpabilité", les photographies doivent être supprimées du casier judiciaire;

f) L'arrestation et le transport des mineurs suspects doivent se faire de manière à éviter autant que possible d'attirer l'attention des passants. Le policier qui procède à l'arrestation ou au transport doit être en civil et utiliser un véhicule non identifié ou sans plaques;

g) Le policier ne doit pas soumettre le mineur au port des menottes sauf dans des circonstances exceptionnelles, par exemple si le mineur est connu pour sa violence, a tenté par le passé d'échapper à la garde à vue ou si des motifs raisonnables permettent de penser qu'il altérera des preuves. Il est interdit d'utiliser des entraves sur les mineurs de moins de 16 ans et, s'ils ont plus de 16 ans, elles ne peuvent être utilisées que si l'agent y voit l'unique moyen d'assurer le transport du mineur en toute sécurité;

h) Aucun renseignement ne peut être publié, à aucun stade du processus pénal, qui pourrait permettre d'identifier le mineur, y compris sur le fait que le mineur ou sa famille sont impliqués dans des activités criminelles ou immorales, qu'un tribunal ou un agent de protection sociale s'occupe des affaires du mineur, que celui-ci a tenté de se suicider ou s'est suicidé, ni aucun renseignement sur les examens ou le traitement auquel le mineur est soumis à raison d'une maladie mentale ou du sida.

353. La durée statutaire de la détention des jeunes a été examinée plus haut au titre de l'article 9.

354. Classement des affaires avant mise en accusation ou procès. Dans la pratique, de nombreuses affaires pénales impliquant des jeunes s'arrêtent avant le procès. L'agent du Bureau des libérations conditionnelles des jeunes intervient rapidement pendant l'enquête pour déterminer s'il est possible d'entreprendre un programme de traitement qui permettra d'éviter le procès. Dans la grande majorité de ces affaires, le dossier d'enquête est classé sans suite, généralement avec le concours de l'agent du Bureau des libérations conditionnelles. Pour certaines catégories d'infractions, il est désormais d'usage de "ne pas ouvrir" d'enquête, et d'assortir ou non cette pratique d'une dispense de traitement et de suivi. En 1996, par exemple, sur 15 881 affaires impliquant des jeunes suspectés d'infraction pénale dont le Bureau des libérations conditionnelles a été saisi, 8 522 ont été classées sans ouverture de dossier formel d'enquête et 7 359 ont donné lieu à enquête. La même année, 1 841 autres affaires ont été classés sans suite et 3 192 ont abouti à un procès.

355. Choix des peines. Lorsque le tribunal établit qu'un jeune a effectivement commis une infraction pénale, il a toute liberté d'appréciation pour le condamner à une peine, l'exonérer de responsabilité sur-le-champ ou lui ordonner de suivre un ou plusieurs traitements en vue de sa rééducation (sans condamnation), comme on le verra au paragraphe suivant. Aucun mineur de moins de 14 ans le jour où est prononcé le verdict ne peut être incarcéré. De plus, les juges sont tenus de ne pas rendre leur décision sans tenir compte de l'âge qu'avait le délinquant le jour où il a commis l'infraction. A titre de peine de substitution à l'emprisonnement, le tribunal peut ordonner que le jeune condamné soit placé dans un établissement fermé pour mineurs, qui doit assurer son éducation, lui dispenser des soins de santé, y compris psychologiques, et prévoir à son intention des activités sociales et de loisir, etc. (Règlements relatifs à la jeunesse (jugement, sanctions et traitement) (conditions de placement des mineurs dans des établissements), 5736-1976, art. 7).

356. Traitement. Au lieu d'imposer les peines habituelles, le tribunal peut, après avoir établi qu'un jeune a effectivement commis une infraction pénale et examiné le rapport préalable au jugement que

l'agent de probation est tenu de présenter, ordonner l'application de l'un des moyens de rééducation suivants :

- a) Placement du jeune sous la supervision et aux soins d'une personne autre que ses parents et, partant, limitation des droits de garde de ces derniers pendant une période déterminée;
- b) Mise à l'épreuve;
- c) Libération du mineur sous réserve d'un engagement de bonne conduite écrit par lui ou ses parents, avec ou sans versement d'une caution;
- d) Participation pendant la journée au programme d'un établissement pour jeunes;
- e) Placement du délinquant pendant une période déterminée dans un établissement ouvert ou fermé pour jeunes;
- f) Paiement d'une amende par le jeune délinquant ou ses parents;
- g) Indemnisation de la victime.

(Loi sur la jeunesse (jugement, sanctions et traitement), art. 26). En application d'un projet de modification de la loi, "un travail d'intérêt public" peut être imposé aux jeunes délinquants, par exemple dans un hôpital ou un autre établissement social.

357. En 1966, 1 150 procès ont abouti aux décisions suivantes : ordonnance de supervision (534), placement dans un établissement pour jeunes (112), programme de traitement sans ordonnance judiciaire (63), autres formes de traitement ou de sanction (447); 153 mineurs ont été condamnés à des peines d'emprisonnement.

358. La Loi sur le sommier judiciaire et la réinsertion, 5741-1981, impose des restrictions rigoureuses à l'accès aux casiers judiciaires des jeunes.

359. Un autre volet important de la rééducation des jeunes délinquants est le suivi social obligatoire de ceux qui ont été placés dans des établissements pour jeunes. Ce suivi qui dure généralement un an après la sortie de l'établissement est supervisé par un "agent de suivi social", qui relève du Ministère du travail et des affaires sociales et qui a le pouvoir de prendre des décisions concernant le lieu de résidence du jeune, ses études, son travail et ses loisirs (Loi sur la jeunesse (jugement, sanctions et traitement), art. 38 et 39)). Il peut ne pas y avoir de suivi, si le tribunal le juge inutile.

Article 11 **Interdiction de l'emprisonnement pour non-exécution** **d'une obligation contractuelle**

360. Dans certaines circonstances bien définies, la Loi sur l'exécution des jugements civils, 5727-1967, permet l'incarcération des débiteurs, y compris au titre d'obligations contractuelles, pour refus de paiement d'une dette résultant d'une décision de justice. Un arrêt récent de la Cour suprême qui a fait date (1993) a considérablement restreint l'application de la peine d'emprisonnement à l'encontre de ces débiteurs et a entraîné en 1994 une profonde modification de la loi susvisée.

361. Avant la modification de 1994, l'article 70 A de la loi prévoyait que le chef du Bureau d'exécution des décisions de justice, siégeant en qualité de juge, pouvait ordonner l'incarcération des débiteurs pendant une période qui ne pouvait pas être supérieure à 21 jours, sous réserve des deux conditions suivantes, à savoir que le débiteur ait les moyens de payer le montant fixé par le juge et qu'il "n'y ait pas d'autre moyen" de le forcer à le faire. Dans la pratique, les créanciers voient souvent dans l'incarcération du débiteur récalcitrant le moyen le plus sûr d'obtenir satisfaction. De ce fait, des ordonnances d'incarcération, devenues de plus en plus fréquentes, ont souvent été rendues sans qu'il ait été procédé à une enquête formelle approfondie auprès du chef du Bureau d'exécution quant aux possibilités de payer du débiteur. Dans l'affaire H.C.J. 5304/92, *Perah Association c. Ministre de la justice et consorts*, 47(4) P.D. 715, la Cour suprême a invalidé un règlement en vertu duquel une ordonnance d'incarcération pouvait être prononcée si le débiteur n'avait pas prouvé, avant le jour du prononcé, que la décision de justice pouvait être exécutée par d'autres moyens. La Cour a déclaré qu'incarcérer un débiteur sans avoir procédé à une enquête complète établissant qu'il peut effectivement payer sa dette mais s'y refuse est incompatible avec les droits fondamentaux à la liberté et à la dignité prévus dans les articles premier et 6 de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, car cela revient à infliger une peine pour non-paiement et non à assurer l'exécution d'une décision de justice. La Cour a ajouté que le débiteur qui n'avait vraiment pas les moyens de payer sa dette ne pouvait pas être incarcéré.

362. L'amendement No 15 à la Loi sur l'exécution des décisions de justice (S.Ch. 1479 (5754), p. 284) a établi de nouvelles modalités d'enquête sur les ressources du débiteur et, dans l'ensemble, a beaucoup restreint la possibilité de prononcer des ordonnances d'incarcération, compte tenu de l'arrêt *Perah* mentionné plus haut. En application de l'article 70 modifié de la loi, la simple impossibilité de s'acquitter d'une dette n'est pas un motif suffisant d'incarcération. Une ordonnance d'incarcération ne peut être rendue à l'encontre d'un débiteur que lorsque le Bureau d'exécution des décisions de justice constate le refus d'obéissance du débiteur qui a les moyens de payer mais se soustrait à son obligation. Avant de rendre cette ordonnance, le chef du Bureau d'exécution doit tenir une audience au cours de laquelle il est procédé, en présence du débiteur, à un examen de tous ses biens à partir d'une déclaration sous serment qu'il aura faite auparavant. Si le débiteur s'obstine manifestement à ne pas se soumettre à la procédure d'exécution, par exemple en refusant de faire la déclaration sous serment concernant ses biens, le chef du Bureau d'exécution peut ordonner son incarcération. Il peut ordonner au débiteur, pendant l'enquête sur ses biens, de s'acquitter de sa dette par versements mensuels d'un montant fixé en fonction de ses ressources ou, si le débiteur demande à échelonner davantage les versements et renonce à tenir secret l'état de ses biens, il peut déclarer que le débiteur a des "moyens limités". Dans ce cas, le débiteur dont le nom est inscrit dans un registre spécial du Bureau d'exécution peut se voir imposer une restriction à l'utilisation de cartes de crédit ou à la possibilité de devenir administrateur ou directeur d'une société à responsabilité limitée.

363. A la suite de l'enquête sur ses biens, le débiteur peut être incarcéré pour outrage à magistrat pendant une période qui ne peut pas être supérieure à sept jours, dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :

a) Les renseignements qu'il fournit sur la possibilité de se libérer de la dette qu'il est condamné à payer sont incomplets et inexacts;

b) Le fait qu'il a les moyens de payer est établi, mais il ne se soumet pas à l'ordonnance de paiement par versements;

c) Il ne se conforme pas aux autres décisions prises par le chef du Bureau d'exécution pendant l'audience concernant ses moyens de payer;

d) Il a effectivement dissimulé ses biens.

Dans chacune de ces circonstances, avant de prononcer une ordonnance d'incarcération, le chef du Bureau d'exécution doit examiner l'efficacité des autres solutions, telles que la saisie des biens. Si deux ans se sont écoulés depuis sa comparution devant le chef du Bureau d'exécution, le débiteur ne peut pas être incarcéré avant qu'une autre audience ait lieu.

364. Une ordonnance d'incarcération ne peut pas être rendue à l'encontre d'un mineur ou d'un incapable, ni d'un soldat de l'armée d'active, ni du conjoint, d'un descendant ou d'un parent du débiteur (sauf pour l'exécution de décisions concernant l'obligation alimentaire) ou si le montant de la dette est inférieur à 50 shekels (art. 71 de la Loi sur l'exécution des décisions de justice). Ceux qui manquent à leurs obligations alimentaires envers leur conjoint, un parent ou un enfant mineur ou handicapé peuvent être incarcérés jusqu'à 21 jours sans qu'il soit procédé à une enquête complète sur leur moyens, sous réserve d'un préavis écrit; conformément à la loi en vigueur, en général, les motifs et garanties de procédure applicables à l'incarcération des débiteurs ne s'appliquent pas aux obligés alimentaires mais, dans leur cas, le tribunal aura procédé à une enquête avant de statuer sur leur obligation. Dans tous les cas, l'obligé alimentaire doit être déféré, dans les 48 heures qui suivent son arrestation, devant le chef du Bureau d'exécution qui peut annuler l'ordonnance d'incarcération ou réduire la durée de la peine, en imposant ou non le paiement ou d'autres conditions, et prendre toute autre décision qu'il juge appropriée.

365. Les débiteurs incarcérés ont généralement droit à ce que leur cas soit examiné dans les trois jours. Ils doivent être libérés avant la fin de la période fixée dans l'ordonnance s'ils s'acquittent de leur dette ou des versements à raison desquels ils sont incarcérés, ou s'ils fournissent des garanties de paiement satisfaisantes ou produisent une autre raison d'être libérés. Avant l'exécution de l'ordonnance d'incarcération, les débiteurs peuvent, de leur propre initiative, procéder au paiement ou offrir des garanties, ou demander au chef du Bureau d'exécution à faire valoir une autre raison de ne pas être incarcérés (par exemple, une déclaration de faillite intervenue entre-temps).

366. A la suite de l'amendement apporté à la Loi sur l'exécution des décisions de justice, le nombre des débiteurs récalcitrants a beaucoup augmenté. Une nouvelle loi est à l'étude, qui facilitera le recouvrement des dettes, tout en permettant de faire en sorte que seul soit incarcéré le débiteur qui a les moyens de payer mais refuse de le faire, et non celui qui n'en a pas les moyens.

Article 12 **Droit de circuler librement**

367. La législation. Jusqu'en 1992, le droit d'entrer dans le pays et de le quitter ainsi que celui d'y circuler librement se sont mis en place et développés par interprétation, dans des décisions judiciaires, de la législation portant sur ces questions. La Cour suprême d'Israël a déclaré que "la liberté de circulation ... est un droit naturel, reconnu ... dans tous les Etats ayant une forme démocratique de gouvernement - dont Israël fait partie - et le citoyen n'a aucune condition particulière à remplir pour en bénéficier" (H.C.J. 111/53, *Kaufman c. Ministre de l'intérieur et consorts*, 7 P.D. 534). Toute décision gouvernementale touchant à la liberté de circulation est soumise à examen par la Cour suprême qui doit être convaincue par des preuves claires et nettes que le fait de ne pas imposer de restriction au droit qu'à une personne de

circuler librement crée "un réel danger d'atteinte grave" à la sécurité nationale ou à un autre intérêt vital non moins important (H.C.J. 448/85, *Dahar et consorts c. Ministre de l'intérieur*, 40(2) P.D. 701.

368. L'article 6 de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, adoptée en 1992, donne une assise constitutionnelle plus solide aux droits d'entrer dans le pays et de le quitter. Cet article prévoit ce qui suit :

- a) Toutes les personnes sont libres de quitter Israël;
- b) Tout ressortissant israélien venant de l'étranger a le droit d'entrer en Israël.

La clause de sauvegarde (art. 8) de la loi fondamentale interdit toute atteinte à ces droits si ce n'est en application d'une loi qui correspond aux valeurs de l'Etat et répond à un juste objectif - et uniquement dans la mesure où cette atteinte est nécessaire - ou en application d'une loi qui en donne explicitement l'autorisation. En outre, l'article 12 de la loi fondamentale dispose que les règlements d'exception en vigueur ne peuvent dénier ou restreindre ces droits que pour répondre à un juste objectif, et uniquement pendant la période et dans la stricte mesure où la situation l'exige. La loi fondamentale a force contraignante pour tous les services officiels.

369. La législation antérieure à 1992 qui régit l'entrée en Israël et la sortie du pays demeure en vigueur, mais est désormais interprétée compte tenu des principes de la loi fondamentale.

370. Droit de circuler librement dans l'Etat. Les personnes qui se trouvent régulièrement sur le territoire de l'Etat ne sont pas tenues de se faire enregistrer dans un district déterminé et peuvent généralement circuler librement dans le pays. Tous les habitants d'Israël (Israéliens, résidents permanents non israéliens et résidents temporaires) doivent faire enregistrer leur adresse et, le cas échéant, tout changement d'adresse, au Registre de la population. Les étrangers qui séjournent dans le pays n'y sont pas tenus.

371. Les Règlements mandataires relatifs à la défense (état d'urgence) (1945) confèrent aux commandants de l'armée et aux ministres de large pouvoirs en vertu desquels ils peuvent limiter le droit de circuler librement par toute une série de mesures afin de préserver la sécurité publique, la sécurité nationale et l'ordre public ou de réprimer les émeutes et les insurrections (voir le Décret en conseil relatif à la défense de la Palestine, 1937, art. 6, 1), qui autorisait l'adoption des règlements de 1945) : couvre-feu (art. 124), zones militaires fermées (art. 125), interdiction faite à une personne de pénétrer dans certains lieux ou zones ou obligation pour elle de notifier aux autorités l'endroit où elle se trouve (art. 109), placement d'une personne sous la supervision de la police et restriction à son lieu de résidence ou à son droit de circuler hors d'un endroit ou d'un périmètre donné (art. 110). Ces mesures sont appliquées avec retenue dans l'Etat d'Israël. En 1994, par exemple, une ordonnance de placement d'une personne sous la supervision de la police a été prise par le commandant militaire du Home Front; en décembre 1995, à la suite de l'assassinat du Premier Ministre Yitzhak Rabin, huit ordonnances qui limitaient le droit de circuler librement ont été rendues, dont quatre ont été prorogées en juin 1996; en avril et en juin 1996, huit autres ordonnances de restriction ont été prononcées. Toutes ces ordonnances visaient des membres actifs de groupes extrémistes juifs. Certaines restreignaient les déplacements de la personne hors d'un périmètre déterminé, d'autres limitaient l'accès à un endroit donné, tel que le Mont du Temple à Jérusalem.

372. Dans tous ces cas, le commandant militaire, en application des directives du Procureur général, n'a pris ces ordonnances qu'après avoir consulté les représentants du procureur. Au départ, il a émis des

ordonnances provisoires venant à expiration après 14 jours pendant lesquels les personnes visées pouvaient faire appel devant un représentant du commandant. Des audiences d'appel sont accordées dans tous les cas où une ordonnance de restriction de la liberté de circulation est prononcée en application des Règlements relatifs à la défense (état d'urgence). Le président de l'audience doit être un officier supérieur - lieutenant-colonel ou colonel - et avoir une formation juridique, mais il ne peut pas être le conseiller juridique permanent du commandant. A la suite de l'appel, la durée de deux des ordonnances a été ramenée de six à trois mois.

373. Toutes les ordonnances rendues en vertu des règlements d'exception sont susceptibles de recours devant la Haute Cour de justice qui applique la procédure d'examen visée plus haut.

374. Le déplacement des personnes sur le territoire d'Israël peut aussi être restreint en application de la Loi de procédure pénale, 5734-1974, ou de la Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression et arrestation), 5756-1996. Quand une personne est libérée pendant la durée d'une enquête ou d'un procès, le tribunal est habilité à subordonner sa libération à une limitation de son droit de circuler librement, si nécessaire, pour préserver l'ordre public ou la sécurité publique, assurer la comparution de la personne au procès ou lors d'investigations ultérieures ou ne pas compromettre la poursuite de l'enquête. Les mesures de limitation sont l'assignation à résidence, avec ou sans restriction des déplacements dans un périmètre donnée à certaines heures ou l'interdiction d'entrer dans un lieu ou une zone déterminés. Cette interdiction peut aussi être prononcée à la suite d'une action civile portant sur un différend familial, ou d'une procédure relevant de la Loi sur la protection de la vie privée, comme on le verra au titre de l'article 17.

375. Sortie d'Israël. Toutes les personnes qui quittent l'Etat d'Israël doivent être munies d'un passeport, d'un laissez-passer ou d'un autre titre de voyage en cours de validité. Les citoyens qui possèdent un passeport valide peuvent généralement quitter librement le pays sauf s'ils ont des obligations à remplir dans l'armée de réserve, auquel cas ils doivent obtenir l'approbation des Forces de défense israéliennes; cette approbation leur est habituellement accordée à moins qu'ils aient reçu une convocation pour remplir ces obligations pendant leur absence du pays et n'aient pas obtenu le renvoi de la convocation.

Les restrictions au droit de quitter Israël

376. Nul ne peut quitter Israël pour se rendre dans l'un des pays visés par la Loi sur la prévention de l'infiltration (délicts et peines), 5714-1954, (actuellement la liste comprend le Liban, la République arabe syrienne, le Yémen, l'Arabie saoudite et l'Iraq), sans en avoir obtenu l'autorisation du Ministre de l'intérieur. Cette règle s'applique aussi aux ressortissants israéliens.

377. En application de l'article 6 des Règlements d'exception (départs à l'étranger), adoptés en 1948 et toujours en vigueur, le Ministre de l'intérieur peut interdire à une personne de quitter Israël s'il y a des raisons de suspecter que sa sortie du pays risque de nuire à la sécurité nationale. Comme on l'a vu plus haut, lorsqu'il exerce le pouvoir qui lui est conféré par cet article, il a l'obligation de mesurer les intérêts de la sécurité nationale au regard du droit fondamental de circuler librement en démontrant sans équivoque que le fait d'autoriser une personne à quitter le pays permet réellement et sérieusement de craindre qu'il en résultera une "grave atteinte" à la sécurité nationale (*Dahar c. Ministre de l'intérieur*, supra (refus d'autoriser le requérant à se rendre en Roumanie fondé sur la preuve que son déplacement avait notamment pour but de prendre contact avec des représentant d'organisations ennemies et de rapporter des fonds en Israël à des fins hostiles). A noter que cette décision a été rendue avant l'adoption de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne.

378. Le droit de quitter Israël peut faire l'objet d'une restriction à la suite d'une action civile. Le tribunal, ou le chef du Bureau d'exécution des décisions de justice, peut ordonner l'interdiction du départ à l'étranger d'un justiciable ou d'un débiteur pendant un an s'il existe véritablement des raisons importantes de penser que celui-ci est sur le point de quitter le pays et ainsi entravera la poursuite de la procédure judiciaire ou se soustraira au paiement de sa dette (art. 361 des Règlements de procédure civile, 5744-1984; art. 14 de la Loi sur l'exécution des décisions de justice, 5727-1967). Dans ces cas, le justiciable ou le débiteur peut être tenu de remettre son passeport ou son titre de voyage au tribunal. Il arrive assez souvent que de telles décisions soient prises à l'encontre de conjoints qui manquent à leurs obligations alimentaires envers leurs enfants. Toutefois, le tribunal autorisera l'intéressé à quitter le pays si d'autres moyens permettent d'assurer sa comparution au procès ou le paiement de sa dette (par exemple, dépôt d'une somme d'argent ou d'une garantie bancaire auprès du tribunal). Il est très rare que des non-Israéliens soient empêchés de quitter le pays dans ces circonstances (M.C.A. 7208/93, *Weisglass c. Weisglass*, 48(4) P.D. 529).

379. Le droit de quitter Israël peut être restreint dans le cadre d'une action pénale pour garantir la comparution au procès, empêcher de nuire à l'enquête, préserver l'ordre public ou à titre de condition probatoire.

Les titres de voyage

380. La délivrance des passeports et des titres de voyage est généralement affaire courante. En application de l'article 6 de la Loi sur les passeports, le Ministre de l'intérieur a le pouvoir de refuser de délivrer un passeport ou un laissez-passer ou d'en prolonger la durée de validité, de l'annuler ou d'en limiter la validité à certains pays. Dans des circonstances exceptionnelles, le ministre ou son représentant peut annuler un passeport ou un titre de voyage, en refuser la délivrance ou en limiter la validité au seul retour en Israël en provenance de l'étranger : il peut s'agir d'une personne qui a enfreint une ordonnance judiciaire d'interdiction de sortir du pays ou une ordonnance qui concerne un mineur, ou d'une personne qui a obtenu sa naturalisation par des moyens frauduleux et dont la nationalité a été ultérieurement retirée ou d'une personne dont le départ à l'étranger, dans l'opinion du Directeur général du Ministère de la défense, risque de porter atteinte à la sécurité nationale.

381. Souvent, le requérant auquel un passeport est refusé obtient un laissez-passer qui lui permet de quitter Israël, mais ne lui donne pas droit à un visa de touriste dans les pays avec lesquels Israël a conclu des accords bilatéraux en la matière. Un laissez-passer peut être délivré aux citoyens israéliens qui en font la demande dans certaines circonstances, ou aux personnes de nationalité indéterminée ou incertaine (Loi sur les passeports, 5712-1952, art. 2 b)). En général, il n'est pas délivré de laissez-passer aux étrangers qui viennent d'un Etat ayant une représentation officielle en Israël. Jusqu'à récemment, de nombreux laissez-passez ont été délivrés à des étrangers dont le pays n'avait pas de représentation officielle, mais ces derniers temps, leur nombre a beaucoup baissé car la plupart des pays ont maintenant des représentants officiels, consulaires ou autres en Israël. Les Arabes résidant à Jérusalem, dont beaucoup sont citoyens jordaniens, reçoivent cependant régulièrement des laissez-passer.

382. Mis à part les cinq pays visés par la Loi sur la prévention de l'infiltration (délits et peines), 5714-1954, Israël n'impose pas de restrictions générales, en application de la loi ou pour des raisons politiques, à la validité des passeports à destination des pays qui connaissent des troubles armés ni de ceux où il existe un danger pour la salubrité publique ou la sécurité physique des Israéliens.

383. Procédures de recours. La personne dont le passeport a été refusé, annulé ou frappé de restriction en est informée par écrit. Dans tous les cas, la décision du représentant du Ministère de l'intérieur est susceptible de recours directement auprès du ministre et, en cas de réponse défavorable, devant la Haute Cour de justice. De caractère informel, le recours auprès du ministre se fait généralement par écrit, encore que l'intéressé, ou son avocat, puisse demander à être entendu par le représentant du ministre. Aucune disposition formelle ne prévoit la production de preuves, ni le droit à confrontation ou à audition contradictoire de témoins.

384. Entrée en Israël. Quiconque n'est ni Israélien ni titulaire d'un certificat d'*oleh* en vertu de la Loi du retour, 5710-1950, doit avoir un visa et un permis de séjour pour entrer en Israël. La loi israélienne prévoit quatre catégories de visas ou permis de séjour : le permis de séjour provisoire (jusqu'à cinq jours), le permis de visiteur (jusqu'à trois mois), le permis de séjour provisoire (jusqu'à trois ans) et le permis de résidence permanente (Loi sur l'entrée en Israël, 5712-1952, art. 2). Chacun de ces permis peut être renouvelé pour les périodes prescrites par la loi.

385. Permis de visiteur. Israël est partie à des accords bilatéraux avec environ 70 autres pays, conformément aux règles de l'Organisation de l'aviation civile internationale qui permettent aux ressortissants de ces pays d'obtenir automatiquement un permis de visiteur de trois mois, à condition qu'ils ne cherchent pas à travailler en Israël. Ces permis sont délivrés en fonction de l'objet du séjour en Israël - emploi, tourisme ou bénévolat. Si l'objet de la visite n'est pas clair, le permis ne sera délivré que pour un mois au maximum, pendant lequel l'intéressé précisera sa situation auprès des services compétents (Règlements relatifs à l'entrée en Israël, 5734-1974, art. 5). Les personnes venant de pays avec lesquels Israël n'a pas conclu d'accord bilatéral en la matière doivent obtenir le permis de visiteur avant leur arrivée dans le pays, ou à la frontière, suivant le pays d'où ils viennent.

386. Permis de séjour provisoire. Il y a quatre types de permis de séjour provisoire qui peuvent être octroyés aux étrangers. Le requérant qui veut étudier dans un établissement d'enseignement ou de formation en Israël doit produire la confirmation de son acceptation par l'établissement en tant qu'étudiant ou prouver qu'il a l'intention de faire des études en Israël; il doit aussi prouver qu'il a les moyens de subvenir à ses besoins pendant son séjour, et avoir un titre de voyage en cours de validité.

387. Le permis de séjour provisoire est également délivré aux religieux et aux personnes qui sont au service d'institutions religieuses en Israël, y compris les hôpitaux et autres institutions sociales gérées par des confessions religieuses organisées. Dans la pratique, ces permis sont renouvelés sans limite tant que le requérant continue de servir l'institution religieuse. L'Etat d'Israël a eu pour principe de ne pas accorder à ces personnes le statut de résident permanent pour éviter toute allégation éventuelle de discrimination à l'encontre d'une confession religieuse. Toutefois, ce statut est généralement accordé à ceux qui, ayant servi pendant longtemps dans des institutions religieuses, souhaitent demeurer en Israël par la suite.

388. Les titulaires d'un visa d'*oleh* en vertu de la Loi du retour qui souhaitent vivre en Israël pendant une période de trois ans au maximum pour voir s'ils peuvent envisager d'y demeurer en tant que citoyens peuvent obtenir un permis de séjour provisoire à cette fin. Enfin, le permis de séjour provisoire peut être délivré à celui qui se propose de venir en Israël pour une raison autre que celles qui viennent d'être mentionnées.

389. Le Ministre de l'intérieur a toute liberté d'appréciation pour accorder le statut de résident permanent. Les *Olim* qui déclinent la nationalité sont des résidents permanents, de même que les habitants

des hauteurs du Golan et de Jérusalem-Est qui ne demandent pas la nationalité. Ce statut peut aussi être accordée au titre du regroupement des familles et pour d'autres raisons humanitaires. Bien que la loi ne lui fasse aucune obligation à cet égard, le ministre a pour pratique de motiver autant que possible les décisions qu'il prend au sujet des demandes. Les critères qu'il applique sont axés sur la capacité qu'a chacun de prouver qu'à toutes fins pratiques, le centre de sa vie ou de celle de sa famille est en Israël. Si un résident permanent quitte Israël pour une période de sept ans au moins ou est devenu résident permanent d'un autre pays ou citoyen de ce pays, son statut de résident permanent en Israël est réputé avoir pris fin.

390. Personnel diplomatique. Les étrangers qui entrent en Israël avec un passeport diplomatique ou un passeport de service n'ont pas besoin de visa d'entrée valide, à condition que leur pays ait signé un accord d'exemption avec Israël. Le Ministre de l'intérieur peut aussi exempter certaines personnes ou certains groupes de cette obligation, s'il l'estime justifié. Le Ministre des affaires étrangères, à titre pratique, délivre des visas d'entrée au personnel diplomatique en service dans le pays.

391. Pouvoirs discrétionnaires du Ministre de l'intérieur. Le Ministre de l'intérieur est investi de larges pouvoirs discrétionnaires en vertu desquels il peut accorder, refuser, annuler ou prolonger les permis de résidence. Il peut demander au requérant de lui fournir des renseignements et des documents. La loi ne l'oblige à indiquer les motifs de sa décision qu'en cas d'annulation du visa et du permis d'entrée d'une personne en situation régulière dans l'Etat. Dans la pratique, surtout depuis l'adoption de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, ces motifs sont portés au dossier du requérant et lui sont généralement présentées sur demande, sauf si des considérations spéciales tenant à la sécurité justifient de ne pas divulguer les faits qui sont à la base de la décision. Toutes les personnes touchées par l'annulation de leur visa ou de leur permis peuvent faire recours auprès du Ministre de l'intérieur et, si nécessaire, devant la Haute Cour de justice.

392. Conformément à l'article 6 de la loi fondamentale susmentionnée, aucun Israélien ne peut être privé du droit de revenir en Israël.

Article 13 **Expulsion des étrangers**

393. Les étrangers qui sont entrés et se trouvent en Israël, régulièrement ou non, ne peuvent être expulsés qu'en application de la procédure d'expulsion décrite ci-après. Ceux dont l'entrée est refusée à la frontière peuvent être refoulés du pays sans qu'il y ait lieu d'engager une procédure d'expulsion complète, mais leur refoulement doit faire l'objet d'une décision formelle du Ministre de l'intérieur ou de son représentant (Loi sur l'entrée en Israël, 5712-1952, art. 10). Quiconque entre en Israël sans passer par un poste frontière peut être expulsé par le Ministère de l'intérieur en application de la procédure normale d'expulsion ou, s'il y a lieu, par le Ministre de la défense en application de la Loi sur la prévention de l'infiltration, 5708-1948. Les personnes auxquelles la citoyenneté israélienne a été retirée peuvent aussi être expulsées, sous réserve de différentes garanties de procédure.

394. Refoulement des étrangers qui n'ont pas l'autorisation d'entrer en Israël. L'agent chargé du contrôle à la frontière peut retarder l'entrée d'une personne en Israël pour vérifier qu'elle a l'autorisation requise, et lui indiquer un endroit où elle peut rester jusqu'à la fin de la vérification ou jusqu'à son départ du pays (Loi sur l'entrée en Israël, 5712-1952, art. 9). Dans la pratique, la personne est retenue au poste de la police des frontières du point d'entrée, mais la Loi sur l'entrée en Israël prévoit qu'elle peut l'être

dans un autre poste de police, une prison, un centre de quarantaine ou de désinfection du Ministère de la santé, le véhicule dans lequel elle est arrivée à la frontière ou tout autre lieu jugé approprié par l'agent (Règlements relatifs à l'entrée en Israël, 5734-1974, art. 18).

395. Personnes susceptibles d'être expulsées. L'étranger qui se trouve en Israël sans permis de séjour ou de résidence en cours de validité s'expose à une mesure d'expulsion (Loi sur l'entrée en Israël, art. 13). Il s'agit souvent de cas où le permis de séjour ou de résidence arrivé à expiration n'a pas été renouvelé et aussi de cas où ce permis est annulé ou sa durée de validité abrégée par le Ministère de l'intérieur pour plusieurs raisons possibles. Une modification de 1985 à la Loi portant amendement de la procédure administrative (exposé des motifs), 5719-1958, exige que le Ministre de l'intérieur indique les motifs d'annulation d'un permis de résidence. Ces motifs ne sont pas énoncés dans la loi, mais la décision du ministre doit être fondée sur des motifs justes et pertinents. Bien qu'il n'y ait pas de statistiques officielles sur ces annulations ni sur leur répartition selon le motif, on peut dire que les annulations concernent le plus souvent des permis dont les titulaires ont enfreint les conditions auxquelles la délivrance des documents était subordonnée (par exemple, en exerçant une activité en Israël alors qu'ils n'avaient qu'un visa de touriste) ou ont fourni de faux renseignements pour les obtenir. Des permis ont aussi été annulés ou leur durée abrégée parce qu'il était établi que leur titulaire représentait un danger pour la sécurité nationale, la salubrité publique ou l'ordre public. Si la personne dont le permis a été annulé ne quitte pas le pays de son plein gré, elle peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion. Il en est de même pour la personne qui a obtenu, par fraude, le statut d'*oleh* en vertu de la Loi du retour.

396. Procédures d'expulsion. Seul le Ministre de l'intérieur, ou un haut fonctionnaire du ministère, peut émettre un arrêté d'expulsion, qui doit être notifié par écrit. Une fois l'arrêté émis, l'agent chargé du contrôle aux frontières, ou un agent de police, peut arrêter la personne frappée d'expulsion et la retenir dans le lieu et les conditions prescrits par le Ministre de l'intérieur jusqu'à ce qu'elle quitte Israël de son plein gré ou soit expulsée. La rétention n'est pas automatique; dans la pratique, elle intervient dans les cas où elle est jugée nécessaire pour exécuter l'arrêté d'expulsion. Conformément au règlement en vigueur, l'expulsé peut être retenu dans un poste de police, un centre de quarantaine ou de désinfection du Ministère de la santé ou le lieu que le ministre juge approprié, mais ce dernier doit envisager des solutions moins restrictives, telles que l'assignation à résidence, le dépôt d'une caution, la présentation au poste de police à intervalles réguliers, etc. (*Al-Taye et consorts c. Ministre de l'intérieur et consorts*, H.C.J. 4702/94, 5190/94, 5448/94 (à publier)).

397. L'arrêté d'expulsion ne peut pas être exécuté moins de trois jours après la date de sa notification (Règlements relatifs à l'entrée en Israël, art. 21) afin de permettre à l'expulsé ou à son avocat de faire recours directement auprès du Ministre de l'intérieur. Comme pour les annulations de permis de résidence, le recours contre un arrêté d'expulsion ne suppose aucune audience formelle de caractère administratif ou quasi-judiciaire. Il doit être présenté par écrit, preuves à l'appui, ce qui suspend l'exécution de l'arrêté au moins jusqu'au prononcé de la décision de recours. Dans certains cas, le requérant, ou son avocat, peut avoir un entretien informel avec le directeur du service compétent en matière de population au Ministère de l'intérieur ou avec un représentant du service juridique de ce ministère. Les faits sur lesquels repose l'arrêté d'expulsion peuvent lui être indiqués, à moins que leur divulgation ne porte atteinte à la sécurité nationale.

398. Recours contre les arrêtés d'expulsion devant la Cour suprême. Si, à la suite du recours auprès du ministre, l'arrêté d'expulsion n'est pas annulé et l'expulsé ne veut pas quitter le pays de son plein gré, ce dernier peut saisir la Haute Cour de justice d'une requête contre l'arrêté. Il peut

contester non seulement la légalité de l'arrêté, mais aussi la nécessité du maintien en rétention avant l'expulsion, le caractère restrictif des conditions de rétention et, dans certaines circonstances, le pays vers lequel il doit être expulsé. Conformément à l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés (1951), à laquelle Israël est partie, nul ne peut être expulsé vers un pays où il court un danger pour sa vie ou sa liberté. Dans l'affaire *Taye* évoquée plus haut, la Haute Cour a examiné les arrêtés d'expulsion prononcés à l'encontre de 24 citoyens iraqiens qui avaient franchi la frontière illégalement et étaient incarcérés, certains depuis plus de deux ans, en raison de leur refus de retourner en Iraq où, selon leurs déclarations, leur vie était menacée pour des raisons politiques. De plus, les tentatives faites pour leur trouver un autre pays d'accueil étaient restées infructueuses. Tout en déclarant que les autorités avaient le pouvoir de les expulser, la Cour a réaffirmé le principe de non-refoulement, qui impliquait non seulement que le Ministre de l'intérieur ne pouvait pas les expulser vers un pays où ils couraient un danger pour leur vie ou leur liberté, mais qu'il ne pouvait pas non plus le faire vers un autre pays qui ne pouvait pas garantir qu'ils ne seraient pas renvoyés en Iraq. S'agissant de leur détention prolongée, la Cour a ajouté que si un arrêté d'expulsion n'était pas exécuté dans un délai relativement court, il fallait justifier le maintien en détention de l'expulsé en prouvant qu'on était fondé à croire qu'il pouvait s'enfuir pour échapper à l'expulsion, et qu'en cas de libération il pouvait constituer une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, ou pour d'autres raisons; si ce n'était pas le cas, les autorités devaient envisager de relâcher, dans des conditions appropriées, ceux auxquels elles ne pouvaient pas opposer de preuves convaincantes du fait que, s'ils étaient libérés, ils risquaient de porter atteinte à la sécurité nationale. En fait, une vingtaine d'Iraqiens ont été libérés vers la fin de 1995, et bon nombre se trouvent encore en Israël à la date de présentation de ce rapport.

399. En un premier temps, la Haute Cour peut rendre une ordonnance provisoire (*nisi*) demandant au Ministre de l'intérieur ou à une autre autorité d'exposer les raisons de l'impossibilité d'annuler l'arrêté, de reporter l'exécution de l'arrêté jusqu'à ce qu'un autre pays de destination soit trouvé, ou de modifier les conditions de détention. Ordinairement, elle prononce simultanément un sursis à exécution. Avant d'exécuter l'arrêté, le ministre doit examiner toutes nouvelles circonstances qui pourraient en justifier l'annulation.

400. Les statistiques officielles relatives aux arrêtés d'expulsion prononcés et exécutés en Israël, répartis en fonction des motifs d'expulsion, sont les suivantes pour la période 1994-1996 :

Tableau 11
Expulsions, 1994-1996

Motif d'expulsion	Nombre d'arrêtés d'expulsion		
	1994	1995	1996
Absence de permis de résidence ou de travail en cours de validité	571	712	1 787
Motif lié à la sécurité	18	6	17
Activité criminelle ou condamnation pénale	56	78	120
Infiltration à la frontière	54	79	52
Autre	46	40	18
Arrêtés prononcés, total	745	915	1 992
Arrêtés exécutés, total	386	581	1 421

Pendant cette période, des arrêtés ont été prononcés à l'encontre de ressortissants de plus de 70 pays.

401. Conformément à la pratique suivie, en cas de retrait de la nationalité israélienne ou du permis d'*oleh* pour des raisons de fraude, le Ministère de l'intérieur ne prononce pas formellement l'expulsion, mais délivre généralement à l'intéressé un laissez-passer en le priant de quitter le pays. Lorsque la personne a des difficultés à trouver un autre pays d'accueil, le ministère a pour principe de prendre des mesures provisoires qui l'aideront à obtenir un visa d'entrée et lui permettront de demeurer en Israël jusqu'à la date de son départ.

402. En application de l'article 11 a) de la Loi sur la nationalité, 5712-1952, l'Israélien qui quitte Israël illégalement pour se rendre dans un des Etats visés par la Loi sur la prévention de l'infiltration (délits et peines), 5714-1954, est réputé avoir renoncé à la nationalité israélienne et cela, dès le jour où il a quitté le pays. Dans le passé, ceux qui tombaient sous le coup de cet article étaient frappés d'une mesure d'expulsion à leur retour en Israël. Au cours des cinq ou six dernières années, toutefois, cet article n'a pas été appliqué et plusieurs personnes ont réussi à retrouver la nationalité israélienne qu'elles avaient perdue pour ce motif, lequel n'est plus désormais une cause d'expulsion.

403. Il peut être exigé des personnes expulsées en application de la Loi sur l'entrée en Israël qu'elles remboursent les frais encourus entre la date de leur mise en détention et l'exécution de l'arrêté d'expulsion. S'il s'agit de travailleurs étrangers en situation irrégulière dans le pays, cette obligation peut incomber à leur employeur.

Article 14

Droit à un jugement équitable; indépendance de la justice

Organisation de la justice

404. La structure et le fonctionnement des tribunaux de droit commun sont examinés dans l'introduction de ce rapport, aussi faut-il lire les paragraphes qui suivent en même temps que la partie pertinente de l'introduction.

405. Israël a un appareil judiciaire composé de tribunaux qui ont, pour la plupart, des domaines distincts de compétence en première instance. Les tribunaux de droit commun en matière civile et pénale sont les tribunaux de première instance, les tribunaux de district et la Cour suprême (Loi fondamentale : l'administration de la justice, art. 1 a)). La Cour suprême qui siège à Jérusalem compte actuellement 14 juges. Elle a compétence en appel des décisions des tribunaux de district en matière civile et pénale et, siégeant en tant que Haute Cour, est saisie en première instance des requêtes contre les décisions administratives. Elle connaît aussi de certaines affaires civiles en première instance, par exemple des recours contre les décisions du président de la Commission électorale de la Knesset concernant l'inéligibilité des candidats de partis politiques aux élections nationales, des recours contre les décisions prises par le Ministère de la santé en application de l'Ordonnance sur les médecins et diverses autres affaires. Ces dernières années, dans le souci d'alléger la tâche de la Cour, suprême, les appels de certaines décisions administratives (requêtes de prisonniers, appels d'offres, construction et aménagement du territoire) ont été transférées en première instance aux tribunaux de district (voir, par exemple, Ordonnance sur les prisons (nouvelle version), 5731-1971, art. 62 A à D; Loi sur l'aménagement du territoire et la construction, 5725-1965, art. 255 A à F). Une proposition récente d'une commission présidée par un juge de la Cour suprême qui vise notamment à permettre à la Cour de se consacrer

d'avantage aux affaires qui soulèvent des points de droit d'importance générale (grâce, par exemple, à la création d'une autre instance judiciaire ou à la réorganisation de la compétence des juridictions inférieures) reste à mettre en oeuvre.

406. Généralement, les affaires sont entendues devant la Cour suprême par un collège de trois juges, sauf quand le président ou son assesseur prescrit la présence d'un collège plus important (Loi sur les tribunaux (mise à jour), 5744-1984, art. 26). La Cour peut, sur décision de son président, réexaminer une affaire sur laquelle elle a déjà statué quand, de prime abord, cette affaire soulève des points de droit importants. Dans ce cas, l'affaire est entendue par un collège de cinq juges ou plus (mais toujours en nombre impair) (ibid., art. 30). Les décisions de la Cour suprême lient les juridictions inférieures, mais elle-même peut les modifier lors du réexamen d'une affaire ou de l'examen d'affaires ultérieures (ibid., art. 20).

407. Le territoire est divisé en cinq districts judiciaires, les tribunaux de district ayant leur siège à Jérusalem, Tel-Aviv, Haïfa, Beersheba et Nazareth. Ces tribunaux connaissent en première instance de toutes les affaires civiles et pénales qui échappent à la compétence des tribunaux de première instance et ont compétence supplétive générale en toute matière qui n'est pas du ressort exclusif d'une autre juridiction. Si un tribunal de district et un autre tribunal ont compétence concurrente dans une affaire donnée, le premier peut statuer sur l'affaire pour autant qu'elle n'ait pas été entendue par le second (ibid., art. 40). Les tribunaux de district statuent aussi en appel des décisions des tribunaux de première instance. Ils siègent alors en formation collégiale de trois juges, comme lors des procès portant sur des infractions graves. La plupart des autres affaires sont traitées par un juge unique (ibid., art. 37).

408. Les tribunaux de première instance connaissent de la plupart des infractions punissables d'une peine qui ne peut pas être supérieure à sept ans d'emprisonnement. Dans le cas de certaines infractions punissables de peines plus lourdes, le Procureur de l'Etat peut aussi déposer l'acte d'accusation devant le tribunal de première instance, à condition que la peine effectivement prononcée ne soit pas supérieure à sept ans (ibid., art. 51 a) 1)). Dans les actions civiles en dommages-intérêts, les tribunaux de première instance connaissent des plaintes portant sur un montant maximum d'un million de NIS (environ 300 000 dollars). Dans les affaires immobilières, leur compétence s'étend aux affaires "d'usage ou de jouissance", par opposition aux affaires de "propriété", indépendamment du montant en cause. En principe, ces affaires sont tranchées par un juge unique, mais le juge ou le président du tribunal peut demander qu'elles le soient par trois juges (ibid., art. 47).

409. En application de la Loi sur la jeunesse (jugement, sanctions et traitement), 5731-1971, et de la Loi sur la jeunesse (traitement et supervision), 5720-1960, les tribunaux pour mineurs fonctionnent dans le cadre des tribunaux de première instance, dont certains juges s'occupent de toute une série de questions liées à la protection et au traitement des mineurs qui en ont besoin ainsi que des affaires criminelles impliquant des jeunes. Les juges des tribunaux de première instance sont aussi habilités à se prononcer sur les infractions aux règles de la circulation, telles qu'elles sont définies par la loi (Ordonnance sur la circulation (nouvelle version), art. 23) ainsi que sur les infractions relatives aux véhicules à moteur.

410. En outre, les tribunaux de première instance fonctionnent en tant qu'instances d'arbitrage des petits procès portant sur des montants inférieurs à 8 000 NIS (environ 2 400 dollars). Ces affaires sont toujours tranchées par un juge unique et les tribunaux ne sont pas liés par les règles de la preuve ni par les

règles de procédure; le justiciable ne peut bénéficier des services d'un conseil que sur autorisation du juge. Les décisions rendues sont susceptibles d'appel, sur autorisation, devant le tribunal de district.

411. En application de la législation récente, plusieurs tribunaux des affaires familiales ont été créés dans le cadre des tribunaux de première instance, des juges spécialement nommés s'occupant des questions d'adoption, de garde et autres qui concernent les jeunes (Loi sur les tribunaux des affaires familiales, 5755-1995).

412. Le Ministre de la justice a également créé des tribunaux appelés à connaître des affaires locales (infractions aux règles de la construction, infractions municipales et autres litiges). La compétence territoriale de ces tribunaux peut être plus étendue que celle des tribunaux de première instance régionaux et englober plusieurs municipalités (*ibid.*, art. 54 et 55).

413. Tribunaux du travail. Dans ce domaine, il existe deux instances : d'une part, les tribunaux régionaux du travail qui connaissent des affaires touchant aux relations sociales, des actions en responsabilité civile liées aux relations du travail, des différends en matière de prestations, de certaines questions de sécurité sociale, des infractions liées au travail ainsi que des litiges touchant à certaines conventions collectives et, d'autre part, le tribunal national du travail qui est de droit une instance d'appel des décisions des tribunaux régionaux et connaît en première instance des litiges portant sur les conventions collectives générales ou survenant entre les organisations syndicales. En appel dans les affaires pénales, le tribunal national du travail est lié par les dispositions de procédure pénale et les règles de la preuve, et ses décisions sont susceptibles de recours devant la Cour suprême. Les autres décisions du tribunal national ne peuvent être attaquées que devant la Haute Cour qui en examine exclusivement la légalité sur le plan administratif. (Voir, par exemple, Chatib c. Tribunal national du travail, 40(1) P.D. 673 (1986)). Sauf dans le cas des appels de décisions pénales, comme on l'a vu plus haut, les règles de la preuve et les règles de procédure sont généralement moins strictes pour les tribunaux du travail que pour les tribunaux de droit commun.

414. Les tribunaux régionaux du travail siègent en formations collégiales généralement composées de trois membres : un président et deux "représentants du public" qui ne doivent pas obligatoirement avoir une formation juridique. En première instance, le tribunal national comprend un collège de sept membres : trois juges, deux représentants des salariés et deux représentants des employeurs. En appel des affaires pénales, le collège se compose de trois juges et, dans les autres affaires, il comprend cinq membres : trois juges, un représentant des salariés et un représentant des employeurs, à moins que le président du tribunal ne requiert un collège de sept membres (Loi sur les tribunaux du travail, 5729-1969, art. 32 à 36, 18 à 20).

Tribunaux militaires

415. La Loi de justice militaire, 5715-1955, porte création de six cours martiales de première instance : les cours martiales de district, la cour martiale de l'armée de mer, la cour martiale de l'armée de terre, la cour martiale d'exception et la cour martiale de la circulation routière (Loi de justice militaire, art. 183). Les cours martiales de l'armée de mer et de l'armée de terre sont des juridictions ad hoc établies dans chaque cas, et les autres sont permanentes. La cour martiale d'exception juge les officiers ayant au moins le grade de lieutenant-colonel, quel que soit le chef d'accusation, ainsi que les soldats accusés d'actes punissables de la peine de mort. La cour martiale de l'armée de mer peut être établie sur tout bâtiment militaire hors des zones côtières israéliennes pour juger un soldat qui y a commis une infraction, uniquement si le report du procès risque d'y perturber sérieusement la discipline et si le retour du bâtiment dans les eaux côtières n'est pas prévu avant 21 jours. La cour martiale de l'armée de terre n'est établie

qu'en période de combat (Loi de justice militaire, art. 461 à 474). En général, les juges des cours martiales ne peuvent pas être de grade inférieur à celui de l'accusé. Le juge ayant le grade le plus élevé assure la présidence. Les cours martiales de district siègent en formations collégiales de trois ou cinq juges dont la plupart sont des officiers et dont au moins un est un juge militaire ayant une formation juridique (ibid., art. 201 et 202). La cour martiale de l'armée de mer se compose de trois juges, dont au moins un a le grade d'officier. Celle de l'armée de terre se compose de trois juges, dont deux au moins ont le grade d'officier et un, si possible, une formation juridique (ibid., art. 465). Devant la cour martiale de la circulation routière, les affaires sont tranchées par un juge unique (ibid., art. 209 B).

416. Les décisions rendues par toutes ces cours peuvent être portées devant la cour martiale d'appel, qui se compose généralement de trois juges. Dans des cas exceptionnels, elle comprend cinq juges : quand le président de la cour en décide ainsi, quand le chef de la justice militaire estime que l'affaire soulève des points de droit nouveaux, quand l'appel porte sur une peine de mort ou quand le collège décide lui-même de s'adjoindre d'autres membres. Les appels des décisions de la cour martiale de la circulation routière sont tranchés par un juge unique (ibid., art. 210, 214 et 215 B).

417. Jusqu'en 1986, les arrêts de la cour martiale d'appel étaient susceptibles de recours, pour des motifs restreints de légalité administrative, devant la Cour suprême siégeant en tant que Haute Cour, par exemple en cas d'erreur flagrante à première vue, d'incompétence ou de violation des principes de la justice naturelle. En application d'une modification apportée en 1986 à la Loi de justice militaire, ces arrêts ne peuvent être portés devant la Cour suprême que sur autorisation, quand l'affaire soulève des points de droit d'un intérêt très nouveau ou d'une grande complexité (ibid., art. 440 J).

418. Un tribunal militaire distinct a été établi en application des Règlements relatifs à la défense (état d'urgence) (1945) pour juger les infractions à ces règlements (Règlements relatifs à la défense (état d'urgence), art. 12 à 15, 1945 P.G., supp. 2, p. 855). Beaucoup de ces infractions correspondent à celles de la législation pénale générale et la compétence du tribunal est concurrente de celle des tribunaux de droit commun. Les décisions du tribunal peuvent être contestées devant la cour martiale d'appel.

419. La procédure devant les cours martiales n'est pas totalement indépendante. Les peines qu'elles imposent par jugement en dernier ressort doivent être "confirmées par l'autorité compétente" (le chef d'état-major général des FDI, le Ministre de la justice ou le chef des armées du district judiciaire, selon le cas) qui maintient la peine, la réduit ou la modifie comme elle le juge opportun (Loi de justice militaire, art. 442 à 444 A). L'autorité compétente est tenue d'examiner l'opinion du procureur militaire avant de prendre sa décision, qu'elle n'est pas obligée de motiver. En outre, les chefs des districts judiciaires qui ne doivent pas obligatoirement avoir une formation juridique peuvent décider qu'une affaire donnée sera jugée suivant une procédure disciplinaire et non par une cour martiale, ou qu'un procès se déroulera à huis clos; ils peuvent aussi infirmer un acte d'accusation déposé devant la cour martiale sous réserve de l'approbation du chef de la justice militaire (ibid., art. 151, 171, 324 et 308 a)).

Tribunaux religieux

420. Pendant la période du mandat britannique, la compétence des tribunaux religieux des différentes communautés ou confessions officiellement reconnues était définie dans le Décret en conseil relatif à la

Palestine, 1922-1947 ^{*/}. Ce décret donne aux tribunaux religieux, en matière de mariage, de divorce et de "statut personnel", une compétence plus ou moins large selon les tribunaux. Depuis la constitution de l'Etat, des lois spécifiques concernant certaines communautés religieuses reconnues ont été adoptées : la Loi relative aux Cadis, 5721-1961 (pour les Musulmans), la Loi sur les tribunaux religieux druzes, 5722-19652 (pour les Druzes) et la Loi relative aux *Dayanim*, 5715-1955 (pour les Juifs) en application de la Loi sur la compétence des tribunaux rabbiniques (mariage et divorce), 5713-1953. Les tribunaux religieux fonctionnent toujours conformément à l'article 54 du décret en conseil susvisé. Les questions de fond sur lesquelles ils statuent et les chevauchements entre ces tribunaux et les tribunaux de droit commun sont examinés plus en détail au titre de l'article 18.

421. Dans des cas spéciaux, quand les parties à une action concernant le statut personnel appartiennent à des communautés religieuses différentes - ce qui donne lieu à conflit ou ambiguïté entre les différents tribunaux religieux - chaque partie peut saisir le président de la Cour suprême qui, après avoir pris connaissance de l'opinion des différents tribunaux religieux quant au fond de l'affaire, détermine le tribunal qui a compétence. De même, quand, en raison des appartenances religieuses différentes des parties, le droit matériel n'indique pas clairement qu'un litige portant sur une question de "statut personnel" relève de la compétence d'un tribunal religieux, le président de la Cour suprême renvoie l'affaire pour décision à un tribunal spécial, composé de deux juges de la cour et d'un juge dont la religion est celle du tribunal dont la compétence est contestée (Décret en conseil relatif à la Palestine, 1922-1947, art. 55). Aucun de ces arrangements, toutefois, ne s'applique en cas de dissolution du mariage contracté entre deux personnes de religions différentes. Dans ces cas, le Procureur général demande l'opinion du tribunal ou des tribunaux religieux en cause; en se fondant sur ces opinions, le président de la Cour suprême détermine le tribunal religieux qui a compétence ou renvoie l'affaire devant le tribunal civil de district (Loi sur la compétence en matière de dissolution du mariage (compétence dans les cas spéciaux), 5729-1969, art. 2, 6 et 23).

Nomination des juges et magistrats

422. Tous les juges et magistrats des tribunaux de droit commun en Israël sont nommés par le Président de l'Etat, sur recommandation d'un comité spécial de sélection composé de neuf membres : trois juges de la Cour suprême, dont le président, deux représentants de l'ordre des avocats, deux députés désignés par la Knesset et deux ministres élus par le Conseil des ministres, dont le Ministre de la justice qui assure la présidence du comité (Loi sur les tribunaux (mise à jour), 5744-1984, art. 6). Les décisions sont prises à la majorité, sauf quand le candidat est un éminent juriste qui n'a pas exercé la profession pendant la période minimale normalement exigée, auquel cas la décision doit être approuvée par sept des neuf membres. Dans la pratique, aucun candidat n'est retenu s'il n'a pas l'approbation des juges de la Cour suprême qui siègent au comité. De ce fait, un délicat système d'équilibrage a été maintenu au cours des années : le Ministre de la justice conserve, en matière de procédure, les prérogatives qui lui reviennent en sa qualité de président du comité, et les voix des ministres et députés qui siègent au comité ne sont pas

^{*/} Outre les confessions juive et musulmane, la législation mandataire reconnaissait les communautés suivantes : orthodoxe orientale, catholique (rite latin), arménienne grégorienne, arménienne catholique, syrienne catholique, abyssinienne (uniat), grecque catholique, maronite et syrienne orthodoxe. Décret en conseil relatif à la Palestine, annexe II. Au début des années 70, y ont été ajoutées l'Eglise évangélique épiscopale et la foi bahai'e. Kovetz Hatakkatot 2037, 5730 (7 mai 1970), p. 1564; Kovetz Hatakkatot 2673, 5731 (11 mars 1971), p. 628.

prépondérantes. Il est donc certain que les nominations des juges en Israël, à la fois à titre formel et pratique, reposent non sur des motifs idéologiques ou politiques, mais sur l'expérience professionnelle des candidats.

423. La promotion des magistrats du siège à des postes dans les juridictions supérieures relève aussi des attributions du comité. Les présidents des différents tribunaux, cependant, sont nommés par le Ministre de la justice avec l'approbation du président de la Cour suprême parmi les magistrats qui siègent déjà dans ces tribunaux (Loi sur les tribunaux, art. 9). A la Cour suprême, l'usage veut que le président et son assesseur soient nommés en fonction de leur ancienneté : quand le président part à la retraite ou cesse de servir pour une raison quelconque, l'assesseur qui a la plus grande ancienneté est nommé président après la nomination en qualité d'assesseur de celui qui vient après lui par ordre d'ancienneté.

424. Quand le Ministre de la justice estime nécessaire de nommer un ou plusieurs nouveaux juges, un avis est publié dans le journal officiel, *Reshumot*, et le comité de sélection se réunit. Les candidats peuvent être proposés par le Ministre de la justice, le président de la Cour suprême ou conjointement par trois membres du comité (ibid., art. 7 a)). La personne qui veut se porter candidate à un poste de juge doit s'adresser au directeur chargé de toutes les tâches administratives se rapportant aux délibérations du comité. Généralement, une vacance de poste attire de nombreux candidats. Le comité se divise en deux sous-comités ou plus composés d'un juge de la Cour suprême qui en assure la présidence, d'un membre de la Knesset et d'un représentant de l'ordre des avocats. Après que le directeur a vérifié qu'il remplit les conditions minimales exigées par la loi, le candidat a un entretien personnel avec les membres du sous-comité qui lui posent des questions de droit et d'autres, destinées à leur permettre de se faire une idée générale de la capacité du candidat à occuper les fonctions de juge. Les candidats doivent fournir des références, y compris de juges, et s'il s'agit de juges qui souhaitent être promus à un poste dans une juridiction supérieure, le président du tribunal auquel ils sont attachés sera appelé à donner son opinion. De leur côté, les représentants de l'ordre des avocats requièrent l'opinion du comité de district de l'ordre des avocats de la région dans laquelle le candidat exerce. En outre, les juges compétents en matière d'infractions aux règles de la circulation, ceux des tribunaux de première instance et ceux des tribunaux régionaux du travail qui se portent candidats doivent présenter plusieurs des décisions qu'ils ont rendues au cours des deux années qui précèdent leur acte de candidature. Les délibérations du comité de sélection et les renseignements concernant les candidats sont confidentiels (voir, généralement, les Règles relatives à l'administration de la justice (règlement intérieur du comité de sélection), 5744-1984, *Kovetz Katakkanot*, 2370). Le comité publie les noms des candidats sélectionnés avant que leur nomination prenne effet afin que le public puisse présenter leurs objections ou leurs observations.

425. Les juges et magistrats dont le mandat est de durée indéterminée prennent obligatoirement leur retraite à 70 ans. Ils peuvent prendre une retraite anticipée avec droit à pension à condition d'avoir servi pendant le nombre minimum d'années fixé par la loi (ibid., art. 13). Conformément à une modification apportée en 1984 à la Loi fondamentale : l'administration de la justice, un juge peut être révoqué avant la retraite si le comité de sélection en décide ainsi par un vote à la majorité d'au moins sept de ses neuf membres (loi fondamentale, art. 7 4)); Règles relatives à l'administration de la justice (dispositions concernant la révocation des juges et magistrats par décision du comité de sélection), 1986, *Kovetz Hatakkanot* 498). Toutefois, cette procédure n'a jamais été appliquée. Normalement, une démarche informelle est faite auprès du juge défaillant par le président du tribunal auquel il est attaché, ou le président de la Cour suprême, afin d'essayer de résoudre le problème. La loi fondamentale prévoit aussi la révocation par décision d'un tribunal disciplinaire mis en place par le président de la Cour suprême et

composé de trois ou cinq juges (dont deux de la cour, ou trois, selon le cas) (loi fondamentale, art. 13 c); Loi sur les tribunaux, partie cinq).

Indépendance juridictionnelle des tribunaux

426. La Loi fondamentale : l'administration de la justice stipule formellement que quiconque exerce une autorité judiciaire "ne doit obéissance qu'à la loi" (art. 2). Des dispositions similaires prévoient l'indépendance juridictionnelle des juges et magistrats des tribunaux religieux et militaires (Loi de justice militaire, art. 184; Loi relative aux *Dayanim*, 5715-1955, art. 14; Loi relative aux *Cadis*, 5721-1961, art. 9 (pour les juges musulmans)). En outre, une série de règles et de dispositions pratiques contribuent à favoriser cette indépendance.

427. Immunité de poursuites pénales et civiles. Les juges et magistrats sont pénalement responsables des infractions commises hors de l'exercice de leurs fonctions; sauf disposition explicite contraire de la loi, ils bénéficient en revanche de l'immunité de poursuites pénales pour tout acte commis dans cet exercice, qu'ils "aient abusé de leur pouvoir ou omis d'agir comme ils étaient tenus de le faire" (Loi pénale, 5737-1977, art. 23). Toutefois, ils ne jouissant pas de cette immunité en cas de fraude ou de corruption (Cr. App. 26/66, *Taher Hamed c. Procureur général*, 20(3) P.D. 57). Seul le Procureur général en personne peut déposer un acte d'accusation à l'encontre d'un juge, et l'affaire est entendue par un collège de trois juges du tribunal de district, sauf si l'accusé accepte d'être jugé par une juridiction de première instance (Loi fondamentale : l'administration de la justice, art. 12). Jusqu'en 1981, cette procédure était appliquée même en cas de simple infraction aux règles de la circulation. Le juge formellement inculpé d'infraction pénale peut être suspendu par le président de la Cour suprême jusqu'à la fin du procès (ibid., art. 14).

428. Les juges et magistrats jouissent aussi de l'immunité de responsabilité civile pour les actes ou les omissions qu'ils peuvent commettre dans l'exercice de leurs fonctions (Ordonnance sur les préjudices civils (nouvelle version), art. 8). Il n'est pas certain que cette immunité s'étende aux cas de mauvaise foi (Voir G. Tedeschi et coll., *The Law of Torts* (2^e éd., Jérusalem, 1976), p. 395).

429. Transfert dans un autre tribunal. Le juge d'un tribunal de droit commun peut être transféré dans le tribunal d'une autre localité, à condition que les présidents des deux tribunaux y consentent (Loi sur les tribunaux, art. 36 et 46). Toutefois, le transfert ne peut être effectué à titre permanent qu'avec le consentement du président de la Cour suprême ou en exécution d'une décision du tribunal disciplinaire. Les décisions de transfert des juges de ces tribunaux ne peuvent donc être prises que par des membres de la magistrature. Les *Dayanim*, ou juges des tribunaux rabbiniques juifs, ne peuvent être transférés à titre permanent dans un autre tribunal par le Ministre des affaires religieuses qu'avec le consentement du président de la Cour suprême rabbinique (Loi relative aux *Dayanim*, 5715-1955, art. 19). En revanche, le transfert à titre permanent dans un autre tribunal des *Cadis*, ou juges des tribunaux religieux musulmans, ne nécessite pas le consentement de représentants de la magistrature (Loi sur les *Cadis*, 5721-1961, art. 16).

430. Les salaires des juges et magistrats sont normalement fixés par la Commission des finances de la Knesset. Ils sont ajustés régulièrement en fonction de l'augmentation du salaire minimum, sauf quand la commission vote une augmentation générale plus importante des barèmes de salaires. La commission ne peut réduire uniquement les salaires des juges et magistrats. Actuellement, les dépenses totales afférentes aux tribunaux sont inscrites au budget global du Ministère de la justice, ce qui peut entraîner une participation de l'exécutif au financement de ces dépenses.

431. Règle de la litispendance et outrage à magistrat. Les commentaires faits par le public au sujet des tribunaux et des procédures judiciaires sont soumis par la loi à deux restrictions qui contribuent à préserver l'indépendance de la justice : la règle de la litispendance qui interdit tout commentaire de nature à influencer sur la conduite ou l'issue d'une affaire en instance devant les tribunaux, et l'interdiction d'émettre des critiques malveillantes à l'encontre des juges et magistrats (Loi sur les tribunaux, art. 71; Loi pénale, art. 255). Comme dans la législation relative à la protection de la vie privée, examinée au titre de l'article 18, il est fait exception à la règle de la litispendance en cas de publication de bonne foi de tout propos exprimé ou incident survenu pendant une audience judiciaire publique. Selon l'interprétation qu'en a donnée la Cour suprême, la règle s'applique s'il est établi comme une "probabilité raisonnable" que la publication aura une influence sur le déroulement ou l'issue de la procédure (H.C.J. 223/88, *Sheftel c. Procureur général*, 43(4) P.D. 356). De même, l'interdiction de dénigrer les juges et les magistrats ne s'applique pas aux observations critiques faites de bonne foi au sujet d'une décision judiciaire portant sur une question d'intérêt public. Bien qu'elle ait été interprétée assez strictement par la Cour suprême (Cr. A. 364/73, *Seidman c. Etat d'Israël*, 28(2) P.D. 620), cette interdiction n'a donné lieu qu'à de très rares enquêtes ou procès.

Droit à un procès équitable

432. Accès du public aux audiences judiciaires. Le droit fondamental à ce que les causes "soient entendues publiquement" au civil comme au pénal a valeur constitutionnelle en droit israélien. L'article 3 de la Loi fondamentale : l'administration de la justice prévoit en effet que le tribunal se prononce en public sauf disposition contraire d'une loi ou d'une ordonnance rendue par le tribunal en vertu d'une loi. Même avant l'adoption de la loi fondamentale, la Cour suprême a insisté sur l'importance des audiences publiques en droit israélien :

"Il y a une règle fondamentale de droit qui veut que les délibérations de la Cour se déroulent publiquement. Cette règle est l'un des piliers de la procédure aussi bien pénale que civile et l'un des moyens les plus importants d'assurer un procès équitable et impartial. D'une part, elle expose le fonctionnement de la Cour à un examen public, pour ce qui est de l'objectivité des débats, de la compétence et de la liberté d'appréciation juridictionnelles. D'autre part, elle met les parties face au public qui entend les débats et, attentif aux faits présentés, peut produire des contre-preuves à la lumière des renseignements dont il dispose. Ainsi, peut-être cette règle dissuade-t-elle les parties de présenter au président des faits qui n'ont pas été examinés ou sont sujets à caution." Cr. App. 334/81, *Hazingar c. Etat d'Israël*, 36(1) P.D. 832.

433. La Loi sur les tribunaux (mise à jour), 5744-1984, après avoir réitéré le principe général de la publicité des débats, énonce plusieurs exceptions à ce principe : le tribunal peut décider qu'une affaire sera entendue en totalité ou en partie à huis clos si cela est nécessaire pour garantir la sûreté de l'Etat, empêcher de nuire aux relations étrangères, protéger les moeurs et préserver les intérêts d'un mineur ou d'un incapable ou ceux d'un plaignant ou d'un défendeur dans une affaire d'agression sexuelle; ou si la publicité peut dissuader un témoin de déposer ou l'empêcher de le faire librement (Loi sur les tribunaux, art. 68 b). Les demandes de mesures ou d'ordonnances provisoires peuvent être entendues à huis clos sans que le tribunal ait à en justifier. Le tribunal peut user de sa liberté d'appréciation pour ordonner le huis clos "uniquement après qu'a eu lieu une bonne partie des débats, et avec retenue" (L.C.A. 176/68, *Anonyme c. Anonyme*, 40(2) 497 et 499). La plupart des "affaires familiales", telles qu'elles sont définies dans la nouvelle loi portant création du tribunal des affaires familiales, doivent être entendues à huis clos, sauf si le tribunal en décide autrement (*ibid.*, voir aussi Loi sur le tribunal des affaires familiales, 5755-1995).

434. L'accès de la salle d'audience peut être interdit à certaines personnes si, dans l'opinion du tribunal, leur présence peut empêcher un témoin de déposer (ibid., art. 69). Le tribunal peut autoriser certaines personnes à assister en totalité ou en partie à une audience, même quand elle a lieu à huis clos.

435. Dans les affaires pénales, la règle générale est que le prévenu doit comparaître en personne à toutes les audiences (Loi de procédure pénale (mise à jour), 5742-1982, art. 126). Dans l'ensemble, les tribunaux ont interprété cette règle avec rigueur en ce sens que, sauf autorisation expresse prévue par la loi, le prévenu ne peut pas renoncer à son droit d'être présent aux audiences, et le tribunal ne peut pas l'autoriser à y renoncer (Cr. App., 247/66, *Sa'ada c. Etat d'Israël*, 20(4) P.D. 36). Dans une affaire récente, toutefois, la Cour suprême a décidé que la comparution personnelle à toutes les audiences n'était pas obligatoire, si elle n'était pas nécessaire. Le non-lieu prononcé en l'absence du prévenu doit néanmoins faire l'objet d'un réexamen permettant de s'assurer que les droits et intérêts de la défense ont été dûment préservés (Cr. App. 95/72, *Zindoleker c. Etat d'Israël*, *Daf Lepraklit* 90). Dans certaines circonstances, le tribunal peut aussi autoriser le déroulement d'une partie de la procédure en l'absence du prévenu. Le "commencement du procès", c'est-à-dire l'audience à laquelle il est donné lecture de l'acte d'accusation devant le prévenu qui est ensuite entendu en ses premières déclarations et prétentions, peut avoir lieu en l'absence de ce dernier si, dans le cas d'une contravention ou d'une infraction mineure, il a déjà reconnu tous les faits par écrit, sous réserve qu'il ait dûment été cité; il en est de même quand le prévenu demande à être représenté à l'audience par un conseil, le tribunal étant convaincu qu'il n'en résultera aucune injustice (Loi de procédure pénale, art. 128). Le tribunal peut également tenir une audience spéciale en l'absence du prévenu dans le cas d'une contravention ou d'une infraction mineure, à condition que ce dernier ait été dûment cité et informé explicitement du fait que l'audience pourra avoir lieu même en son absence (ibid., art. 130). Mais, elle n'aura pas lieu si, ayant été cité, le prévenu notifie à l'avance au tribunal qu'une raison plausible indépendante de sa volonté l'empêche de comparaître.

436. Dans tous les cas, même si le prévenu a avoué tous les faits qui lui sont reprochés, le tribunal ne peut pas prononcer de peine d'emprisonnement à son encontre s'il n'a pas eu la possibilité de comparaître, soit en personne, soit par l'intermédiaire de son conseil, et de se faire entendre au sujet de la peine (ibid., art. 129); si la déclaration de culpabilité est rendue en son absence, sous réserve des exceptions limitées indiquées ci-dessus, le tribunal ne peut en aucun cas le condamner s'il n'est pas présent et n'a pas eu la possibilité de se faire entendre au sujet de la condamnation (ibid., art. 130). De plus, s'il comparait en tout état de la procédure, même après la déclaration de culpabilité, après que les délibérations ont eu lieu en son absence, le tribunal doit l'informer de son droit de requérir la nullité des délibérations ou de la déclaration; le tribunal fera droit à sa requête si un motif raisonnable justifie son absence - ou à défaut d'un tel motif - si le tribunal juge bon d'y faire droit.

437. Un procès pénal peut aussi se dérouler en totalité ou en partie en l'absence du prévenu à la demande explicite de son conseil, si le tribunal est convaincu que la comparution aura un effet préjudiciable sur la santé physique ou mentale de l'intéressé (ibid., art. 132). Dans le cas de certaines affaires touchant à la sûreté de l'Etat (trahison et espionnage, par exemple), le tribunal peut ordonner au prévenu ou à son conseil de quitter la salle d'audience pendant une partie des débats, s'il estime que c'est l'unique moyen de préserver la sûreté de l'Etat (Loi pénale, art. 128). Quand il use de ce pouvoir discrétionnaire, le tribunal doit néanmoins veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits de la défense; il peut, par exemple, désigner un avocat agréé par le service de sécurité aux fins d'un débat particulier, ou permettre au prévenu d'en choisir un (ibid.). En outre, certaines infractions aux règles de la circulation et d'autres infractions mineures qui sont passibles d'une peine d'amende peuvent être jugées en

l'absence du contrevenant, sous réserve qu'il ait la possibilité de se défendre (Loi de procédure pénale, art. 240).

438. Aucun renseignement portant sur une affaire entendue à huis clos, en vertu de la loi ou par décision du tribunal, ne peut être publié sans l'autorisation de ce dernier. En outre, la loi interdit de publier le nom, la photographie et l'adresse d'un jeune prévenu dans une affaire pénale ou d'un jeune plaignant ou victime dans un procès pour agression sexuelle, ou tout renseignement permettant de l'identifier (Loi sur les tribunaux, art. 70). Le tribunal a également toute liberté d'appréciation pour interdire de publier des renseignements sur les débats judiciaires, si nécessaire, pour préserver la sécurité d'une partie, d'un témoin ou d'une autre personne dont le nom a été mentionné au cours des débats (ibid.). Si l'intégrité de l'enquête l'exige, le tribunal peut aussi interdire de publier le nom d'un suspect ou d'autres renseignements permettant de l'identifier, tant qu'il n'a pas été formellement inculpé.

439. Dans la pratique, les recours devant la Cour suprême contre les décisions du tribunal disciplinaire de l'ordre des avocats sont généralement entendus à huis clos, et le nom de l'intéressé n'est pas publié. Les affaires disciplinaires impliquant des agents de la fonction publique étaient également entendues à huis clos jusqu'en 1977, quand une modification apportée à la loi en a rendu la publicité obligatoire (Loi sur la fonction publique (discipline), 5723-1963).

440. Au pénal, le tribunal doit établir des procès-verbaux qui rendent compte de "tout propos tenu et de tout fait survenu" pendant le procès et qui "se rapportent" à celui-ci (Loi de procédure pénale, art. 134). Le juge à qui il est demandé de consigner dans le procès-verbal un fait particulier qui ne "se rapporte" pas au procès et ne doit donc pas y figurer doit en faire état dans le procès verbal afin de conserver la trace de la demande et de son refus aux fins de l'appel (Cr. App. 288/55, *Horowitz c. Etat d'Israël*, 10 P.D. 483). Si une erreur se glisse dans le procès-verbal, il peut y être remédié à la demande de l'une des parties tant que court le délai d'appel du jugement (Loi de procédure pénale, art. 137). Avec l'autorisation du greffe du tribunal, quiconque peut avoir accès aux minutes d'un procès si rien ne justifie d'interdire la publicité ou la publication des débats.

441. Suspicion légitime et récusation. Jusqu'en 1992, aucune disposition légale ne permettait de récuser un juge pour suspicion légitime. Le dessaisissement n'intervenait pratiquement jamais si le juge ne se récusait pas d'office en raison, par exemple, de ses liens familiaux ou de ses relations d'affaires avec l'une des parties : la Cour suprême avait déclaré que la requête en récusation devait être présentée au juge visé par la requête; or, comme les jugements avant dire droit dans les affaires pénales ne sont susceptibles d'aucune voie de recours en droit israélien, la décision prise par le juge au sujet de sa récusation était pratiquement définitive. Sur la recommandation de la Cour suprême, notamment, Cr. M. 525/63, *Samuel c. Procureur général*, 18(3) P.D. 452, la Loi sur les tribunaux a été finalement modifiée de manière à permettre la récusation des juges. Conformément à l'article 77A de la loi, une partie peut présenter une requête en récusation visant le président du tribunal s'il existe des circonstances "qui tendent à créer une suspicion légitime substantielle". Dès que la requête est déposée, le juge doit se prononcer immédiatement avant de prendre toute autre décision; sa décision concernant la requête est susceptible de recours devant la Cour suprême (ibid., Loi de procédure pénale, art. 146 à 148). Les requêtes en récusation peuvent être déposées une fois que le procès a commencé. Il existe un autre moyen de réduire le risque de partialité, généralement avant le début du procès, qui est de demander au président de la Cour suprême d'ordonner le renvoi d'une affaire. Si le procès a déjà débuté, le président de la Cour suprême ne peut rendre une ordonnance de renvoi qu'avec le consentement du juge qui a commencé à entendre l'affaire (Loi sur les tribunaux, art. 78). Dans la pratique, la police ou le procureur de district peuvent renvoyer une affaire

pénale dans un autre district au stade de l'enquête, ou après que la police a recommandé le dépôt d'un acte d'accusation, s'il existe des motifs objectifs de présumer qu'il sera difficile d'assurer l'impartialité du procès dans le district dont relève l'accusé.

442. Présomption d'innocence. En 1994, une modification a été apportée à la loi pénale afin d'y inclure la présomption fondamentale - solidement établie dans la jurisprudence - de l'innocence de l'accusé tant que sa culpabilité n'a pas été établie avec une quasi-certitude (Loi pénale, art. 34T). La structure fondamentale de la procédure pénale, depuis la charge de la preuve qui, en vertu de la loi, incombe à l'accusation, en passant par le droit de l'accusé de se défendre sans avoir à prouver son innocence, pour aboutir à la décision du tribunal fondée sur une règle stricte de responsabilité pénale, est façonnée par la présomption d'innocence et, en même temps, consacre cette présomption dans la pratique. L'accusé a le droit de nier en totalité ou en partie les chefs d'accusation portés contre lui, si bien qu'il appartient à l'accusation d'établir la culpabilité qu'elle lui impute (Loi de procédure pénale, art. 152 a)). Même s'il reconnaît tous les faits dont il est accusé, il peut encore faire valoir une des exceptions de procédure qui peut l'exonérer de sa responsabilité pénale (ibid., art. 124).

443. Droit d'être informé rapidement des chefs d'accusation. Comme on l'a vu au titre de l'article 9, les suspects qui sont arrêtés avec ou sans mandat doivent être informés sur le champ des motifs de l'arrestation. Ceux qui sont arrêtés sur mandat doivent recevoir une copie de ce mandat qui contient un résumé des motifs. De même, la personne qu'un commissaire de police décide de maintenir en état d'arrestation pendant une période allant jusqu'à 24 heures, ou de remettre en liberté sous caution, doit être informée du fait de l'arrestation dans une langue qu'elle comprend. Au cours des audiences de détention précédant le dépôt de l'acte d'accusation, le suspect prend connaissance des charges qui lui sont imputées. S'il est mis en accusation, une citation à comparaître au procès doit lui être servie par écrit, accompagnée d'une copie de l'acte d'accusation qui expose notamment tout les faits matériels constitutifs de l'infraction, et précise l'endroit où les actes auraient été commis, et l'heure, dans la mesure où vérification a pu en être faite (Loi de procédure pénale (mise à jour), art. 85).

Le droit de préparer sa défense et de communiquer avec son conseil

444. Examen des preuves et pièces du dossier d'accusation. Dès qu'une personne est formellement accusée d'une infraction grave, elle a le droit d'examiner toutes les "pièces" de la procédure d'enquête qui sont en possession de l'accusation et d'en prendre copie (Loi de procédure pénale, art. 74). Ce droit implique de la part de l'accusation l'obligation de préparer le dossier sous une forme qui en permet l'examen par l'accusé, par exemple en présentant par écrit toutes les dépositions des témoins portant sur le fond de l'affaire. Seules font exception à cette obligation les déclarations faites par les témoins sur des questions de forme qui sont sans importance pour l'examen des chefs d'accusation, mais l'accusé ou son conseil doivent être informés dans un délai raisonnable avant l'ouverture du procès du nom des témoins et de la nature de leurs déclarations (ibid., art. 77). Le droit d'examiner le dossier de la procédure d'enquête ne porte pas, cependant, sur les pièces protégées par la loi, telles que la correspondance entre l'avocat et son client, le psychologue et le malade, ou celles dont la divulgation est interdite pour des raisons tenant à la sécurité nationale (ibid., art. 78). En tout cas, lors des débats, l'accusation ne peut présenter oralement ni par écrit aucune des pièces tenues secrètes si l'accusé n'a pas eu une possibilité raisonnable de les examiner et d'en prendre copie, à moins qu'il ait renoncé à cette possibilité (ibid., art. 77).

445. Si l'accusation ne respecte pas dûment ou rapidement le droit de l'accusé d'examiner les pièces à conviction, ce dernier peut demander au tribunal saisi de l'affaire de lui permettre de procéder à cet examen. Conformément à une modification apportée récemment à la loi de procédure pénale, les décisions prises par le tribunal en la matière peuvent faire l'objet d'un appel incident, contrairement à la plupart des décisions intermédiaires rendues au pénal (ibid., art. 74). La défense est aussi censée avoir accès aux conventions avec les témoins à charge (Cr. App. 79/73, *Lavi c. Etat d'Israël*, 28(2) P.D. 510), aux dossiers d'enquête concernant d'autres personnes qui ont une importance pour la déclaration de culpabilité ou d'innocence (Cr. App. 179/78, *Gavron c. Etat d'Israël*, P.D. 692), à la correspondance et aux expertises internes de la police, s'il est établi qu'elles sont "importantes" pour l'enquête ou l'inculpation (Cr. App. 364/73, *Zeidman c. Etat d'Israël*, 28(2) P.D. 627) et, dans certains cas, aux dossiers d'enquête intéressant les témoins (H.C.J. 233/85, *al-Hozayil c. Police israélienne*, 39(4) P.D. 124 et 130).

446. Le droit de la personne en détention de rencontrer son conseil au cours de l'enquête a été examiné au titre des articles 9 et 10 plus haut. Dès qu'une personne est formellement accusée d'une infraction, il faut lui donner toutes les possibilités raisonnables de communiquer avec son conseil et de le rencontrer pour préparer sa défense (Ordonnance sur les prisons, art. 45). Le conseil peut visiter le prisonnier qui a demandé à le voir tous les jours, sauf le samedi, à une heure raisonnable, à condition que ce dernier ait averti de la visite à l'avance. Les entretiens avec l'avocat ont lieu dans un parloir réservé à cette fin où l'intimité est préservée dans la mesure où les conditions de sécurité de l'établissement et les considérations tenant à la sûreté de l'Etat le permettent (Règlements pénitentiaires, 5738-1978, art. 29).

447. Droit d'être jugé sans retard excessif. En application de la Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression et arrestation), 5756-1996, (art. 59 à 61), le suspect doit être relâché s'il n'est pas formellement accusé dans les 75 jours qui suivent son arrestation, si le procès n'est pas ouvert dans les 30 jours qui suivent la mise en accusation quand le prévenu est en détention, à moins que ce dernier ou son conseil ne demande le report de l'ouverture, et si un jugement définitif n'est pas rendu dans les neuf mois. Dès le dépôt de l'acte d'accusation, le tribunal doit fixer l'ouverture du procès à une date aussi proche que possible compte tenu des circonstances (Règlements de procédure pénale, 5734-1974, art. 19). Si l'acte d'accusation est déposé par le Procureur général ou le Procureur de l'Etat, un délai d'au moins 14 jours doit s'écouler entre la signification de l'acte au prévenu et l'ouverture du procès; s'il l'est par le service des poursuites d'une autre institution publique, telle que la police ou le fisc, ce délai est d'au moins sept jours. Avec le consentement du prévenu, ces délais peuvent être abrégés (ibid., art. 20A). Dans le cas de certaines infractions mineures, le procès peut avoir lieu peu après la signification de la citation à comparaître, sous réserve que le prévenu ait suffisamment de temps pour se préparer à comparaître et ne souhaite pas que le procès soit renvoyé pour lui permettre de choisir un avocat ou de convoquer des témoins (ibid., art. 14). Une fois que l'audition des témoins a commencé, le tribunal doit poursuivre les débats sans interruption jusqu'à ce que la cause soit terminée, sauf s'il juge "impossible" de le faire (Loi de procédure pénale, art. 125). Dans la pratique, vu le grand nombre des affaires inscrites au rôle des tribunaux de droit commun, il est impossible qu'une procédure pénale se déroule sans interruption jusqu'à ce que la cause soit terminée.

448. Il y a d'autres moyens de procédure qui visent à rendre plus efficace l'administration de la justice pénale : possibilité pour le prévenu d'admettre tous les faits dont il est accusé ou certains d'entre eux, ce qui évite à l'accusation d'avoir à en faire la preuve; nécessité de faire valoir à la première audience les exceptions de procédure qui, si elles sont reçues par le tribunal, mettent fin au procès (incompétence, vices de l'acte d'accusation, immunité, acquittement ou condamnation antérieures pour les mêmes faits, etc.)

(Loi de procédure pénale, art. 149); et jonction d'instances dans certaines circonstances (ibid., art. 86 et 95).

Le droit de se faire représenter par un conseil

449. Le droit d'être représenté par un conseil dans les affaires pénales est depuis longtemps considéré comme fondamental en droit israélien et ne peut donc faire l'objet de restrictions qu'en vertu de dispositions explicites de la loi (H.C.J. 344/65, *Hijazi c. Ministre de la justice*, 19(4) P.D. 203). Généralement, le prévenu fait appel au conseil de son choix qui, une fois mandaté par lui, peut le représenter devant toute autorité de l'Etat ou autorité locale ainsi que devant tout organe ou personne exerçant des fonctions publiques en vertu de la loi (Loi sur la chambre des avocats, 5721-1961, art. 22). De plus, une fois nommé, le conseil doit représenter son client en tout état de la procédure pénale, y compris en appel, et ne peut se libérer de son mandat sans l'autorisation du tribunal (Loi de procédure pénale, art. 17 a)). Le choix ne peut porter que sur un membre agréé du barreau israélien, sauf quand il s'agit de procès contre des étrangers pour des actes punissables de la peine de mort en application de la Loi sur le crime de génocide (prévention et répression), 5710-1950, ou de la Loi sur le nazisme et les collaborateurs nazis (répression), 5710-1950, auquel cas un conseil étranger de la défense peut être désigné avec l'approbation du Ministre de la justice. L'autorisation de désigner des conseils étrangers a été donnée dans les deux cas jugés en application de ces lois, celui d'Adolph Eichmann et celui de John Demjanjuk. La seule limite imposée au droit de se faire représenter par le conseil de son choix intervient quand le Ministre de la défense certifie par écrit que seule une personne agréée par le service de sécurité peut représenter le prévenu et assurer sa défense (Loi de procédure pénale, art. 14; Loi de justice militaire, 5715-1955, art. 311 et 318). Dans un procès pour espionnage ou trahison, le tribunal peut décider, comme on l'a vu plus haut, que le prévenu ou le conseil doivent quitter la salle d'audience si c'est l'unique moyen de préserver la sûreté de l'Etat. Dans ces cas, qui sont extrêmement rares, le tribunal doit s'assurer qu'il n'est pas porté atteinte aux droits de la défense et peut désigner un conseil à cette fin ou autoriser l'accusé à choisir un conseil agréé par le service de sécurité.

450. Attribution d'un conseil par le tribunal; droit du prévenu de se défendre lui-même. Si le prévenu n'a pas fait appel à un conseil de son choix, le tribunal doit lui en attribuer un d'office dans les cas suivants : s'il est accusé d'un meurtre ou d'un acte punissable de la peine de mort ou de l'emprisonnement à vie ou s'il est accusé devant le tribunal de district d'un acte punissable d'une peine d'au moins 10 ans d'emprisonnement; s'il a moins de 16 ans et n'est pas poursuivi devant un tribunal pour mineurs; s'il est sourd-muet ou si l'on peut craindre qu'il s'agit d'un malade mental ou d'un incapable (Loi de procédure pénale, art. 15). Cette obligation n'existe pas en appel d'une décision pénale. Outre les cas dans lesquels il a obligation de désigner un conseil, le tribunal a toute liberté d'appréciation pour en désigner un si demande lui en est faite par le prévenu ou le procureur; il peut aussi le faire de sa propre initiative si le prévenu n'a pas les moyens de rémunérer un conseil conformément aux critères fixés par la loi (ibid., Loi sur le conseil de la défense, 5755-1995). Créé par la loi en 1995, le Service de défense publique a commencé à fonctionner dans certaines parties du pays, l'idée étant d'en étendre progressivement les activités à l'ensemble de la population de tous les districts judiciaires. Les honoraires des conseils commis d'office ainsi que les autres frais afférents à la défense judiciaire, tels que la rémunération des témoins, sont financés par le Trésor public.

451. En principe, dans les cas visés ci-dessus où le tribunal a l'obligation de désigner un conseil d'office, le prévenu ne peut pas en refuser la désignation et le tribunal ne peut pas tenir d'audience en l'absence du conseil (Cr. App. 859/78, *Zaideh c. Etat d'Israël*, 33(3) P.D. 255). Même si le prévenu ne

veut pas être représenté et préfère se représenter lui-même, le tribunal doit non seulement lui expliquer qu'il a le droit de se voir attribuer un conseil d'office, mais aussi essayer de le convaincre d'accepter celui qui a été désigné (Cr. App. 383/87, *Hajaj c. Etat d'Israël*, 42(4) P.D. 57). Normalement, le tribunal désignera un conseil sans le consentement du prévenu en espérant que le premier parviendra à convaincre le second de l'efficacité de la représentation en justice (ibid.). C'est seulement lorsque le tribunal est convaincu qu'il n'y a absolument aucune possibilité de coopération entre les deux, de telle sorte que la désignation se révélera totalement inutile, qu'il peut autoriser le prévenu à se représenter lui-même. Auparavant, toutefois, le tribunal doit être persuadé que le prévenu peut raisonnablement assurer sa défense. Dans tous les cas où le prévenu n'est pas représenté par un conseil, le tribunal doit faire des efforts particuliers pour compenser son manque de connaissances juridiques en lui donnant des indications détaillées quant à ses droits, aux problèmes juridiques posés par l'affaire, aux risques encourus selon les démarches entreprises, à la convocation et à l'audition contradictoire des témoins et aux exceptions éventuelles à faire valoir (Loi de procédure pénale, art. 143, 152 et 161).

452. Droit d'interroger les témoins et de confronter les témoins à charge. En principe, le prévenu a le droit de convoquer et d'interroger les témoins à décharge qui n'ont pas déjà déposé en tant que témoins à charge et de procéder à la confrontation des témoins, sous réserve des restrictions générales découlant du droit de la preuve et de la procédure pénale. Le tribunal ne peut lui refuser ce droit que lorsqu'il juge irrecevables ou étrangères à l'affaire les preuves que les témoins entendent fournir ou qu'il conclut que le prévenu a requis la citation d'un témoin pour des raisons autres que le souci de clarifier les questions soulevées par l'affaire (ibid., art. 106). Avant de citer un témoin à comparaître, le prévenu doit généralement déposer une certaine somme au tribunal ou fournir une garantie de paiement des dépenses du témoin. S'il n'en a pas les moyens ou s'il bénéficie des services d'un conseil commis d'office, il peut être libéré de cette obligation (Loi de procédure pénale, art. 105 à 111 et 172 à 181).

453. Droit à l'assistance d'un interprète. Si le tribunal s'aperçoit que le prévenu ne connaît pas l'hébreu, il doit nommer d'office un interprète, qui est rémunéré par le Trésor public, ou bien le juge assurera lui-même l'interprétation. Les pièces versées aux débats dans une langue autre que l'hébreu ou une langue couramment utilisée au tribunal et par les parties doivent être traduites en hébreu et consignées dans cette langue, sauf si le tribunal en décide autrement (ibid., art. 140 à 142).

454. Droit de ne pas être forcé de témoigner contre soi. Pendant l'enquête, comme pendant le procès, le prévenu (ou le suspect) a le droit de garder le silence. Pendant le procès, le tribunal a l'obligation de l'informer qu'il a le droit de ne pas témoigner, ou de le faire, mais que, dans ce cas, il peut être soumis à un contre-interrogatoire (ibid., art. 161). Il doit également lui expliquer que sa décision de ne pas témoigner peut être utilisée comme preuve corroborante (ibid., art. 162). Le fait de ne pas fournir ces explications peut, dans certaines circonstances, entraîner la nullité du verdict de culpabilité (Cr. App. 555/77, *Rabi c. Etat d'Israël*, 32 (2), 769).

455. Appel du verdict de culpabilité et de la condamnation. Tous les jugements rendus au pénal sont de droit susceptibles d'appel devant la juridiction supérieure (Loi sur les tribunaux, art. 41 et 52). Le prévenu comme l'accusation peuvent faire appel du verdict de culpabilité et de la condamnation. L'appel des jugements de condamnation à la peine de mort est automatique, indépendamment de la volonté du condamné (Loi de procédure pénale, art. 202). Si le droit d'appel s'exerce devant un tribunal de district, l'arrêt rendu par ce tribunal reste susceptible de recours devant la Cour suprême, sur autorisation du tribunal ou de la cour elle-même. Cette autorisation est accordée si le requérant soulève "un point de droit

important qui justifie le recours" (Cr. M. 167/79, *Ferdman c. Etat d'Israël*, 34(1) P.D. 730), si le recours est l'unique moyen de prévenir un résultat déraisonnable et injuste (Cr. A 465/70, *Arbib c. Etat d'Israël*, 25(1) P.D. 557) ou si des circonstances exceptionnelles le justifient, par exemple quand l'arrêt manque de clarté quant au fond, ou a été rendu en l'absence de l'appelant (Cr. App. 185/64, *Biton c. Etat d'Israël*, 18(4) P.D. 366). Dans les deux cas - appel de droit et recours sur autorisation - le tribunal doit expliquer au requérant la nature du droit d'appel ou de recours et indiquer les délais à respecter.

456. Le tribunal saisi en appel n'intervient généralement pas dans l'appréciation des faits donnée par le tribunal de première instance, qui s'est fondé à cet égard sur une impression de crédibilité des dépositions faites lors des débats publics, mais il peut autoriser la production de nouvelles preuves qu'il était absolument impossible de produire plus tôt et qui sont de nature à avoir une incidence substantielle sur la culpabilité ou l'innocence de l'appelant, par exemple, en déclarant que ces preuves sont "nécessaires dans l'intérêt de la justice" (Loi sur les tribunaux, art. 211; voir aussi Cr. App. 476/79, *Boulos c. Etat d'Israël*, 35(1), P.D. 793). Dans ces cas, l'affaire est généralement renvoyée devant le tribunal de première instance pour être jugée de nouveau, après examen des preuves. Pour les mêmes raisons, le tribunal d'appel peut aboutir à des conclusions différentes de celles du tribunal de première instance à partir des mêmes faits ou peut décider que ces faits ne peuvent pas étayer les conclusions de ce tribunal (Loi sur les tribunaux, art. 212). En général, il rejette l'appel en totalité ou en partie, modifie la décision portée en appel, rend une autre décision ou renvoie l'affaire devant le tribunal de première instance avec ses instructions (*ibid.*, art. 213). Il peut aussi condamner l'appelant pour une infraction autre que celle pour laquelle il a été condamné par le tribunal de première instance, sous réserve que les faits établis par celui-ci corroborent la nouvelle condamnation, que l'appelant ait eu la possibilité de se faire entendre sur les "nouveaux" chefs d'accusation et que la durée de la peine ne dépasse pas celle de la peine maximum prévue pour l'infraction dont il avait été accusé au départ (*ibid.*, art. 216).

457. Audience de réexamen. Pendant la période du mandat britannique, les arrêts de la Cour suprême pouvaient être portés devant le Conseil Privé à Londres. Une procédure analogue a été réintroduite en droit israélien, avec l'institution de l'audience de réexamen qui permet à la Cour suprême, siégeant en formation collégiale élargie composée d'un nombre impair de juges, de réexaminer certaines questions de droit qu'elle avait tranchées par un collège de trois, voire de cinq juges, si elle considère que ces questions sont particulièrement importantes, délicates ou nouvelles, ou si l'arrêt rendu par le collège est incompatible avec des arrêts antérieurs de la Cour. Une audience de réexamen peut être ordonnée par les trois juges quand ils statuent sur le recours, ou par le président de la Cour suprême à la requête de l'une ou l'autre des parties (Loi sur les tribunaux, art. 30). Cette audience n'est pas, à proprement parler, un nouveau recours : elle ne sera pas accordée aux fins de réexaminer la sévérité de la sentence ni l'exactitude des conclusions factuelles (F.H. 6/82, *Yanai c. Etat d'Israël*, 36(3) P.D. 94 et 99; F.H. 13/72, *Tal c. Etat d'Israël*, *Daf Lepraklit*, 95). Elle n'aura pas lieu non plus si l'arrêt ne peut pas avoir d'effet sur l'issue de la procédure pénale (F.H. 516/91, *Benderly et consorts c. Caisse de pension des employés de Egged Ltd.*, 45(3) P.D. 356 et 360).

458. Révision. Le président de la Cour suprême ou son assesseur peut ordonner la révision d'une condamnation pénale, sur pourvoi formé par le condamné, ses descendants ou le Procureur général dans l'un des quatre cas suivants :

a) Un tribunal a établi qu'un faux témoignage avait été produit pendant le procès et qu'il y a des raisons de croire que, sans ce témoignage, l'issue de l'affaire aurait été modifiée au bénéfice de la personne condamnée;

b) Des faits ou preuves sont apparus qui, seuls ou avec ceux dont le tribunal avait connaissance au jour du procès, sont de nature à modifier l'issue de l'affaire au bénéfice de la personne condamnée;

c) Une autre personne a été condamnée dans l'intervalle pour les mêmes faits, et les circonstances apparues au cours de son procès démontrent l'innocence de la personne initialement condamnée;

d) Des indices substantiels permettent de penser que la condamnation est le résultat d'une erreur judiciaire.

(Loi sur les tribunaux, art. 31 a) 1 à 3). Le droit de se pourvoir en révision est indépendant des droits d'appel et de recours examinés ci-dessus : la personne condamnée peut se pourvoir en révision, même si elle n'a pas fait appel ou si le délai d'appel a expiré. La révision est entendue par la Cour suprême ou un tribunal de district, quelle que soit la juridiction qui s'est prononcée en première instance. Si la révision est tranchée par le tribunal de district, la décision peut être attaquée de droit devant la Cour suprême dans les mêmes conditions que toute décision pénale prononcée par un tribunal de première instance (Règlements des tribunaux (procédures de révision) art. 13).

459. Réparation du préjudice causé par une condamnation infondée. Si une personne dont la condamnation a été annulée en révision a déjà purgé une partie de la peine qui lui avait été infligée, le tribunal peut rendre l'ordonnance qu'il juge appropriée pour l'indemniser. En cas de décès de la personne entre-temps, l'ordonnance peut être rendue au bénéfice de ses descendants ou d'un tiers (Loi sur les tribunaux, art. 31). En application de l'Ordonnance sur les préjudices civils, la personne peut en outre intenter une action en dommages-intérêts à l'encontre des personnes ou organismes, privés et publics, qui se sont rendus responsables de l'erreur judiciaire par malveillance, négligence ou abus.

460. Double incrimination et règles applicables. En application de l'article 5 de la Loi de procédure pénale, nul ne peut être puni pour un acte "s'il a déjà été acquitté ou condamné en raison d'une infraction constituée par le même acte". Suivant ce principe général, le prévenu peut faire valoir, à titre d'exception préliminaire, immédiatement après la lecture publique de l'acte d'accusation, qu'il a déjà été acquitté ou condamné pour le même acte, ou qu'une autre instance est en cours contre lui pour cet acte (Loi de procédure pénale, art. 149, 5 et 6). La loi prévoit une exception à ce principe : si l'acte a causé la mort d'une personne qui était encore en vie au moment où le prévenu a été jugé pour cet acte, ce dernier peut être jugé pour le même acte, sous réserve que le premier procès ait abouti à une condamnation. L'annulation d'un acte d'accusation pour une raison quelconque n'empêche pas une incrimination subséquente pour le même acte, car l'annulation ne constitue pas une "décision d'acquiescement" (Cr. App. 250/77, *Kryzcyński c. Etat d'Israël*, 32(1), P.D. 94). La Cour suprême a fait une distinction théorique entre la protection de la loi contre l'incrimination subséquente, fondée sur le principe de la chose jugée, et la règle de la "double incrimination" de la common law, qui découle du désir de ne pas exposer une personne au risque d'être condamnée plusieurs fois pour le même acte (Cr. App. 72/60, *Procureur général c. Geoaya*, 14 P.D. 1093). La règle de la "double incrimination" s'applique quand, une personne ayant été dûment accusée d'une infraction, son procès n'a pas abouti à une décision de condamnation ou d'acquiescement; en revanche, elle ne s'applique pas quand, un acte d'accusation ayant été annulé, la procédure est suspendue pour un temps indéterminé ou "interrompue" mais la loi prévoit la possibilité de la "reprandre" (ibid.). Etant donné son application étroite en droit israélien, cette règle n'a pas encore servi de fondement pour prononcer un non-lieu dans une affaire donnée, bien que les tribunaux en reconnaissent l'existence (voir Y. Kedmi, *On Criminal Procedure* (édition mise à jour), Tel-Aviv University, 1993, p. 589 et 590).

461. Les jeunes et la procédure pénale. La loi et la pratique concernant le traitement des jeunes délinquants sont examinées en détail au titre de l'article 10 plus haut. Les tribunaux sont tenus non seulement de respecter les dispositions explicites spéciales de la loi concernant les jeunes délinquants, mais aussi de tenir compte de l'âge du jeune en tout état de la procédure (Cr. M. 190/79, *Etat d'Israël c. Doron*, 33(3) P.D. 589 et 590). Il faut aussi mentionner les règles spéciales qui permettent aux parents ou à une personne liée au jeune délinquant d'intervenir dans la procédure en tant que "quasi-partie" en leur donnant le droit, sur autorisation du tribunal, de présenter des requêtes et d'interroger les témoins ou de demander qu'ils soient présents aux audiences (Loi sur la jeunesse (jugement, sanctions et traitement), 5731-1971, art. 19, 28 et 29). Le tribunal peut aussi ordonner au jeune de ne pas assister à une audience ou à une partie d'une audience, s'il estime que cette mesure est dans le meilleur intérêt de l'enfant (ibid., art. 17).

462. Ordre des avocats israéliens. L'organisation et les fonctions de l'ordre des avocats israéliens sont régies par la Loi sur la chambre des avocats, 5721-1961. L'ordre des avocats est constitué en société; ses activités sont soumises à l'examen du Contrôleur de l'Etat, ce qui lui donne le caractère d'une institution quasi-publique à certaines fins (compétence de la Haute Cour en ce qui concerne la légalité des décisions des organes administratifs de l'ordre des avocats). Les principales fonctions statutaires de l'ordre sont les suivantes : agréer les avocats, superviser la formation des stagiaires avant leurs examens de fin d'études et sanctionner les fautes disciplinaires de ses membres. Dans la pratique, l'ordre des avocats est très actif dans beaucoup de domaines juridiques et dans la vie publique en général. Il participe de près au processus législatif, en formulant des commentaires sur les lois quand il le juge opportun, en créant des comités spéciaux de rédaction des lois, en faisant pression sur les membres de la Knesset et en intervenant dans d'autres aspects de la vie législative. Il adresse les requérants, aux fins de conciliation, à des avocats choisis selon leur domaine de spécialisation, a publié le recueil officiel des arrêts de la Cour suprême, organise des stages de formation permanente à l'intention des avocats qui exercent la profession, a de multiples commissions qui s'occupent de questions telles que les droits de l'homme, l'administration de la justice, les relations internationales, etc. Deux représentants de l'ordre des avocats sont membres à part entière du comité de sélection (neuf membres au total) des juges et magistrats des tribunaux de droit commun. Les avocats sont tenus par la loi d'agir en toute bonne foi et avec diligence dans le meilleur intérêt de leurs clients (Loi sur la chambre des avocats, art. 54). La possibilité pour les avocats d'assister librement leurs clients est protégée, dans une certaine mesure, par le secret professionnel qui leur interdit de divulguer les renseignements ou pièces qu'ils échangent avec leur client et qui ont un lien avec leur mandat de représentation, à moins que le client ne renonce au respect du secret (ibid. art. 90). Les autres garanties qui permettent aux avocats d'assister leurs clients sont examinées au titre des articles 9 et 10.

Article 15 Non-rétroactivité des lois

463. La non-rétroactivité des lois est un principe enraciné de longue date dans le droit israélien. En effet, selon un passage du Talmud souvent cité dans la jurisprudence israélienne, “Il ne saurait y avoir de peine en l’absence d’avertissement préalable”, ce qui signifie que nul ne peut être puni pour un acte qui ne constituait pas un crime au moment où il a été commis.

464. Jusqu’en 1994, il n’existait en Israël aucun texte de loi proscrivant purement et simplement l’application rétroactive de règles de droit pénal positif. Cependant, il y a longtemps que le principe de la non-rétroactivité s’est vu accorder le statut de principe constitutionnel par la jurisprudence. Dans *Hacksteter c. Etat d’Israël*, la Cour suprême a estimé que:

“Même si Israël ne s’est pas encore doté de dispositions législatives interdisant l’application rétroactive des textes de loi de caractère pénal, il va de soi que prévaut dans le pays la règle selon laquelle une peine ne peut être imposée si ce n’est selon la loi en vigueur au moment où l’infraction a été commise ... [Il s’agit] d’une règle constitutionnelle dans un Etat où règne la primauté du droit, pour autant que la législation n’en dispose pas autrement.” (Cr. A. 557/71, *Hacksteter c. Etat d’Israël*, 26 (2) P.D. 240, 245).

Voir également H.C.J. 221/51, *Aslan c. Gouverneur militaire de la Galilée*, 5 P.D. 1480, 1486.

465. Dans deux cas, des textes de loi pénale bien précis stipulaient que les dispositions plus douces que la législation qu’elles remplaçaient pourraient être appliquées rétroactivement. En vertu de l’article 42 de la Loi portant amendement à la Loi pénale (peines), 5714-1954, les règles de fond de cette loi établissant les directives à suivre pour fixer les peines maximales et minimales correspondant à différents types d’infraction s’appliqueraient à quiconque aurait commis une infraction avant leur entrée en vigueur s’“il y va de l’intérêt de la personne concernée ou qu’elles lui sont plus favorables” ^{*/}. L’article 25 b) de la Loi sur la jeunesse (jugement, sanctions et traitement), 5731-1971, interdit d’imposer la peine capitale et, “nonobstant toute autre loi”, prévoit qu’il n’est pas obligatoire d’imposer une peine d’emprisonnement à perpétuité, une peine d’emprisonnement statutaire ou encore une peine minimale à une personne qui était mineure au moment des faits qui lui sont reprochés. Cette disposition en a remplacé une autre qui interdisait d’imposer la détention à perpétuité aux auteurs d’infractions qui étaient mineurs au moment de leur condamnation. D’après la Cour suprême, la disposition la plus récente, moins sévère en matière de fixation des peines, s’applique rétroactivement aux personnes qui ont commis une infraction avant son adoption. Cr. A. 485/76, *Vanunu c. Etat d’Israël* (non publié).

466. Avant l’adoption, en 1994, de l’Amendement à la Loi pénale, 5737-1977, les seules dispositions d’application générale touchant les textes de loi rétroactifs sont à chercher, d’une part, dans l’article 10 de l’Ordonnance sur le droit et l’administration, 5708-1948, aux termes duquel “un texte de loi entre en vigueur à la date de sa publication”, mais qui ménage la possibilité d’une application rétroactive à compter d’une date antérieure bien précise, et, d’autre part, dans le paragraphe 3 de l’article 22 de la Loi d’interprétation, 5741-1981, selon lequel “l’abrogation d’une loi ne porte pas atteinte à un droit ou un

^{*/} Cette disposition n’était pas incluse dans la Loi pénale générale, 5737 – 1977, alors même que les autres dispositions de la loi antérieure y étaient incorporées, car il s’était écoulé entre temps 23 ans, aussi cette disposition de caractère essentiellement transitoire avait-elle perdu tout intérêt pratique.

devoir énoncé dans la loi abrogée ni à une sanction imposée pour violation dudit droit ou devoir” */. Cette dernière disposition semblerait impliquer l’interdiction de toute application rétroactive de règles de droit pénal, y compris de celles qui étaient favorables à l’auteur de l’infraction. Il n’en demeure pas moins que la Cour suprême a parfois interprété la législation pénale comme exigeant l’application rétroactive d’une disposition moins sévère en matière de fixation des peines en l’absence de toute autorisation énoncée explicitement dans la loi. Cr. A. 348/67, *Anonyme c. Procureur général*, 22 1) P.D. 225, 232.

467. L’Amendement No 39 à la Loi pénale, entré en vigueur le 23 août 1995, comprenait plusieurs dispositions de caractère général concernant l’application rétroactive de la Loi pénale qui, ensemble, rendent la législation israélienne pleinement compatible avec les obligations qui incombent à Israël aux termes de l’article 15 du Pacte. Les articles 3 à 6 de la Loi pénale prévoient ce qui suit :

“3. a) Une loi qui institue une infraction ne s’applique pas à un acte commis avant la date de sa publication conformément à la loi ou avant la date de son entrée en vigueur si celle-ci lui est postérieure.

b) Une loi qui fixe pour une infraction donnée une peine plus sévère que celle applicable au moment où l’infraction a été commise ne s’applique pas à un acte commis avant la date de sa publication conformément à la loi ou avant la date de son entrée en vigueur si celle-ci lui est postérieure; cependant, la révision d’une amende à la hausse n’est pas considérée comme une aggravation de peine.

4. Si une infraction est commise et qu’une loi supprime l’interdiction dont cet acte faisait l’objet, la responsabilité pénale encourue n’est plus considérée comme engagée, il est mis un terme à l’action intentée ainsi qu’à l’exécution de toute peine, et la condamnation n’a aucune suite.

5. a) S’il n’a pas encore été rendu de jugement définitif au sujet d’une infraction donnée et que la définition de cette infraction, la responsabilité encourue ou la peine imposée en pareil cas se trouvent modifiées, la loi la plus favorable à l’auteur de l’infraction lui est appliquée; l’expression “responsabilité encourue ... en pareil cas” s’entend également de l’exonération de la responsabilité pénale encourue pour cet acte.

b) Si une personne a été reconnue coupable d’une infraction à l’issue d’un jugement rendu en dernier ressort et qu’une loi fixe pour ladite infraction une peine d’un degré ou d’un type moins sévère que celle qui lui a été imposée, l’intéressé exécute la peine maximale fixée par la loi postérieure, comme si elle lui avait été imposée d’emblée.

6. Les dispositions des articles 4 et 5 ne s’appliquent pas à une infraction qui tombe sous le coup d’une loi destinée à demeurer en vigueur pendant un laps de temps déterminé ou qui, de par sa nature, peut changer périodiquement.”

S. Ch. 1335 (5754), p. 358. Il y a lieu de remarquer que les dispositions relatives à la rétroactivité citées ci-dessus s’appliquent aussi aux dispositions de fond de l’Amendement No 39 lui-même qui introduisent

*/ En 1994, les termes “ni à une sanction imposée pour violation dudit droit ou devoir” ont été supprimés de cette disposition par un amendement, à l’occasion de l’adoption de l’amendement No 39 à la Loi pénale dont il est question dans le paragraphe suivant. S. Ch. 1335 (5754), p. 358.

de nouvelles exceptions à la responsabilité pénale et modifient à plusieurs égards les conditions de fait nécessaires pour établir la responsabilité pénale, tant sur le plan général qu'en ce qui concerne telle ou telle infraction précise. La plupart des modifications de fond prévues dans l'Amendement No 39 établissent des normes plus douces envers les personnes accusées d'une infraction de caractère pénal que celles prévues dans la législation antérieure.

468. Tribunaux militaires. Les dispositions portant non-rétroactivité des lois dans l'Amendement No 39 à la Loi pénale n'ont pas été explicitement intégrées dans la Loi de justice militaire, 5715-1955, ni dans d'autres textes de loi traitant des jugements rendus par les tribunaux militaires. Dans la pratique toutefois, les tribunaux militaires appliquent les dispositions générales de la Loi pénale. Avant l'adoption de l'Amendement No 39, les tribunaux militaires appliquaient le principe tiré de la jurisprudence qui interdisait l'application rétroactive de règles de droit pénal positif. Désormais, ils appliquent aussi les principes énoncés aux articles 3 à 6 de la Loi pénale.

469. Bien que les dispositions de la Loi pénale sur la non-rétroactivité soient encore tout à fait nouvelles, l'exemple suivant donne une idée de l'effet qu'elles peuvent avoir. Dans une affaire en cours devant le tribunal municipal de Jérusalem, le défendeur, qui avait été précédemment condamné pour avoir fait bâtir sans permis de construire, en violation de la Loi sur l'aménagement du territoire et la construction, 5725-1965, est actuellement poursuivi pour non-respect d'un arrêt du tribunal lui intimant l'ordre de démolir la partie de sa maison construite sans permis. Au cours du procès, l'Amendement No 39 est entré en vigueur. Or on trouve dans cet amendement non seulement les dispositions générales concernant l'application rétroactive des règles de droit pénal qui sont moins sévères pour l'auteur de l'infraction, mais aussi une nouvelle exonération *de minimis* de la responsabilité pénale, en vertu de laquelle une personne n'est pas tenue pénalement responsable d'un acte qui, de par sa nature, les conditions dans lesquelles il a été commis et ses conséquences et au vu de l'intérêt public, revêt une importance mineure (art. 34 Q). Le défendeur a été dûment autorisé à faire valoir une exonération de responsabilité au titre de l'article 34 Q. Cr. A. 22/96, *Witt c. Etat d'Israël* (tribunal du district de Jérusalem) (non publié). Dans plusieurs autres cas, où le défendeur était accusé d'incitation à commettre une infraction ou de tentative d'infraction pour des actes commis avant l'adoption de l'Amendement No 39, les nouvelles dispositions de cet amendement concernant l'exonération, eu égard à des éléments établissant le remords de l'intéressé, ont été jugées comme devant s'appliquer rétroactivement.

470. La Loi sur les nazis et leurs collaborateurs (peines), 5710-1950, a été adoptée dans le but de poursuivre les personnes coupables d'avoir commis des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre durant la deuxième guerre mondiale. L'application de la Loi pour la prévention et la répression du crime de génocide, 5710-1950, adoptée conformément à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, n'est pas limitée dans le temps et peut s'appliquer rétroactivement. Comme dans le cas d'autres textes de loi similaires adoptés dans d'autres pays, ces lois reposent sur l'idée que les crimes qu'elles proscrivent ont violé le droit des gens à l'époque où ils ont été commis, y compris pendant la deuxième guerre mondiale. Aussi respectent-elles les dispositions du paragraphe 1 de l'article 15.

471. En vertu de l'article 50 de la nouvelle Loi fondamentale: le gouvernement, les règlements d'exception ne peuvent imposer de "peines rétroactives". C'est pourquoi, même s'ils valent sur la législation ordinaire, ils ne peuvent imposer de règles de droit pénal rétroactives. Etant donné qu'Israël s'est trouvé dans un état d'exception officiellement déclaré tout au long de son existence, les dispositions de la Loi pénale en matière de rétroactivité s'appliquent, en pratique, dans un état d'exception. Quant à la question de savoir si les règlements d'exception sont susceptibles de restreindre l'application rétroactive des règles de droit pénal qui relèvent l'auteur d'une infraction de sa responsabilité ou imposent une peine

plus légère - ou si une telle restriction est en soi une forme de “peine rétroactive” – elle n’a pas encore été portée devant les tribunaux.

472. L’interdiction de la rétroactivité des lois ne s’applique pas, en droit israélien, aux règles de procédure pénale, ni au droit d’administration de la preuve; elle vaut uniquement pour les règles de droit positif. Toute modification apportée à la procédure pénale ou aux règles d’administration de la preuve s’appliquera à la procédure engagée avant son adoption, sauf indication contraire explicite de la législation. C. A. 238/53, *Cohen et Buslik c. Procureur général*, 8 P.D. 4, 35; F. H. 25/80, *Katashvili c. Etat d’Israël*, 35 2) P.D. 457.

473. Projet de loi fondamentale: droit à un procès équitable. En février 1998, le ministère de la justice a mis la dernière main à son projet de nouvelle loi fondamentale qui énonce les droits individuels fondamentaux dans les actions en justice, y compris le droit de ne pas subir de peine rétroactive. D’après l’article 7 du projet:

“a) Une personne n’est pas tenue pénalement responsable d’un acte ou d’une omission qui ne constituait pas une infraction selon la loi au moment des faits.

b) Une personne ne peut se voir imposer une peine plus sévère que celle dont elle aurait été passible selon la loi au moment des faits; cependant, la révision d’une amende à la hausse pour tenir compte du taux d’inflation n’est pas considérée comme une aggravation de peine.”

474. L’adoption du projet de loi fondamentale: droit à un procès équitable donnera à la non-rétroactivité des lois un statut constitutionnel à part entière, ce qui, entre autres choses, permettra à la Cour suprême de déclarer nulle et non avenue toute législation qui ne répondrait pas aux critères de sa clause de sauvegarde.

Article 16

Reconnaissance de la personnalité juridique de toute personne

475. L’Etat d’Israël reconnaît la personnalité juridique de toutes les personnes qui relèvent de sa juridiction. Les articles premier et 2 de la Loi sur la capacité et la tutelle, 5722-1962, sont en effet ainsi conçus:

“1. Toute personne est capable de posséder des droits et des obligations de sa naissance à son décès.

2. Toute personne est capable d’accomplir des actes juridiques, à moins d’avoir été privée totalement ou en partie de cette capacité par une loi ou une décision de justice.”

Ces principes s’appliquent aux étrangers auxquels sont accordés les droits constitutionnels essentiels et qui ont droit à la protection des tribunaux; ils s’appliquent également aux prisonniers et aux détenus, comme on l’a vu plus en détail au titre des articles 7 à 10 inclus. Ainsi qu’il a été dit à propos de l’article 8, l’asservissement involontaire est directement interdit par la loi et l’esclavage est considéré comme interdit par les articles pertinents de la Loi pénale, 5737-1977.

476. La reconnaissance de la personnalité juridique de chacun se voit accorder explicitement rang constitutionnel dans le projet de loi fondamentale : droit à un procès équitable, qui reprend les principes cités plus haut dans les articles premier et 2 de la Loi sur la capacité et la tutelle. A la date où le présent

rapport était soumis, le projet de loi fondamentale faisait l'objet d'une distribution préalable à sa soumission à la Commission ministérielle des lois.

477. Au titre de la Loi sur la capacité et la tutelle, les personnes qui sont déclarées incapables, telles que les malades ou handicapés mentaux et les mineurs, ne sont pas privées pour autant de leur personnalité juridique. Bien au contraire, dans la plupart des cas, leur tuteur est chargé de s'acquitter de tout acte juridique les concernant, de remplir les devoirs juridiques qui leur incombent et de tirer parti des droits qui sont les leurs.

478. A l'exception du droit d'entrer en Israël, qui est garanti aux citoyens et aux résidents permanents, les droits fondamentaux protégés par la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, sont accordés à tous, sans considération de nationalité, de capacité mentale, ou de quelque autre caractéristique que ce soit.

479. En plus des dispositions législatives ci-dessus, la reconnaissance des droits réels de la femme mariée sont spécifiquement énoncés dans la Loi de 1951 sur l'égalité des droits de la femme, dans les termes suivants: "La femme mariée jouit de la pleine capacité pour ce qui est de la propriété et des actes y relatifs comme si elle était célibataire, et les biens qu'elle a acquis avant son mariage ne sont pas affectés par celui-ci" (art. 2).

Article 17

Droit de ne pas être l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille et son domicile

480. Le droit au respect de la vie privée a rang constitutionnel en Israël depuis l'adoption, en 1992, de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, dont l'article 7 stipule:

- a) Chacun a droit au respect de sa vie privée et du caractère confidentiel de celle-ci.
- b) Nul ne peut pénétrer chez une personne en l'absence de son consentement.
- c) Est interdite toute perquisition chez une personne et parmi ses effets personnels, de même que toute fouille corporelle externe ou interne.
- d) Le caractère confidentiel des propos tenus verbalement par une personne, de ses écrits ou dossiers est inviolable."

481. En vertu de la clause de sauvegarde de l'article 8 de la Loi fondamentale, il ne peut être porté atteinte aux droits au respect de la vie privée d'une personne énoncés à l'article 7 si ce n'est conformément à une loi reflétant les valeurs de l'Etat d'Israël et visant un objectif convenable et dans des limites raisonnables. Il convient de relever que la loi fondamentale ne définit pas la "vie privée" en tant que telle: elle ne fixe pas de conditions minimales générales pour déterminer les conditions dans lesquelles la loi considère les actions ou les propos d'une personne comme relevant de sa vie privée; elle ne définit pas non plus les frontières du "domaine privé" d'une personne, du "domicile" ni de la "famille" au sein desquels un individu jouit de ce droit. La loi fondamentale en énonce plutôt le principe général auquel il ajoute trois interdictions bien précises, qui n'en constituent pas pour autant un ensemble exclusif de situations où le droit au respect de la vie privée est reconnu. Plusieurs grandes lois de référence définissent par contre toute la portée du droit au respect de la vie privée ainsi que l'étendue de l'intervention de la loi

dans le domaine privé d'un individu, à savoir la Loi sur la protection de la vie privée, 5741-1981, la Loi sur la surveillance secrète, 5739-1979, la Loi portant interdiction de la diffamation, 5725-1965, et des lois pénales traitant de la perquisition et de la saisie.

482. Loi sur la protection de la vie privée. A l'instar de l'article 7 de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, mentionné plus haut, la Loi sur la protection de la vie privée, 5741-1981, définit non pas le droit au respect de la vie privée, mais les 11 types de violations de la vie privée qui, en l'absence du consentement de l'intéressé, déclenchent le jeu de la responsabilité civile et pénale, à savoir:

- a) espionner ou suivre une personne d'une manière qui revient à la harceler ou se livrer à tout autre mode de harcèlement;
- b) procéder à des écoutes interdites par la loi;
- c) photographier une personne pendant qu'elle se trouve chez elle;
- d) publier la photographie d'une personne dans des conditions telles que, selon toute probabilité, la publication attirera sur elle l'humiliation ou le mépris;
- e) copier ou utiliser, sans le consentement du destinataire ou de l'auteur, la teneur d'une lettre ou de tout autre document qui n'est pas destiné à la publication, à moins que le texte ne présente un intérêt historique ou qu'un délai de 15 ans ne se soit écoulé depuis sa rédaction;
- f) utiliser le nom d'une personne, la façon dont elle est désignée, sa photo ou sa voix à titre lucratif;
- g) porter atteinte au devoir de réserve défini par la loi s'agissant des affaires privées d'une personne;
- h) porter atteinte au devoir de réserve défini par accord exprès ou implicite en ce qui concerne les affaires privées d'une personne (responsabilité civile seulement);
- i) utiliser ou transmettre à autrui des informations sur les affaires privées d'une personne dans un but autre que celui pour lequel elles ont été données;
- j) publier ou transmettre quoi que ce soit obtenu en portant atteinte à la vie privée telles que ces atteintes sont définies aux alinéas a) à g) ou i);
- k) publier quoi que ce soit concernant la vie intime ou l'état de santé d'une personne ou encore son comportement chez elle.

483. La Loi sur la protection de la vie privée, dans ses articles premier et 2, prévoit plusieurs moyens de défense et exonérations de responsabilité, par exemple si l'intrusion a eu lieu de bonne foi dans telle ou telle circonstance, */ lorsqu'il s'agit d'une question d'intérêt public qui justifie une intrusion dans la vie

*/ L'article 18 de la Loi sur la protection de la vie privée prévoit ce qui suit :

"18. Dans toute action publique ou civile pour atteinte à la vie privée, l'inculpé ou le défendeur peut faire valoir, le cas échéant, l'un des moyens de défense ci-après :

privée, d'une ingérence considérée comme mineure ou d'une intrusion par les organes de sécurité commise raisonnablement dans le cadre de l'exercice normal de leurs fonctions (ibid., art. 6 et 18). Dans ce dernier cas, on entend par intrusion "raisonnable" dans la vie privée par des organes de sécurité la prise en compte à la fois, au vu des circonstances propres à chaque cas, du droit au respect de la vie privée et de l'objectif pour lequel l'information en question est recherchée.

-
- 1) l'atteinte a été commise par la voie d'une publication protégée par l'article 13 de la Loi portant interdiction de la diffamation, 5725 - 1965;
 - 2) le défendeur ou l'inculpé a commis l'atteinte de bonne foi dans l'une quelconque des circonstances suivantes :
 - a) il ne savait pas et n'avait pas besoin de savoir qu'il pourrait se produire une atteinte à la vie privée;
 - b) l'atteinte a été commise dans des circonstances où l'inculpé ou le défendeur avait l'obligation légale, morale, sociale ou professionnelle de la commettre;
 - c) l'atteinte a été commise pour la défense d'un intérêt personnel légitime de l'inculpé ou du défendeur;
 - d) l'atteinte a été commise dans la poursuite légitime de l'activité professionnelle de l'inculpé ou du défendeur et dans l'exercice normal de son travail, pour autant qu'elle n'ait pas été commise par voie de publication;
 - e) l'atteinte a été commise par voie de photographie ou de publication d'une photographie prise dans le domaine public et la partie lésée y apparaît accidentellement;
 - f) l'atteinte a été commise par la voie d'une publication protégée au titre des paragraphes 4 à 11 de l'article 15 de la Loi portant interdiction de la diffamation, 5725 - 1965;
 - 3) L'atteinte supposait qu'un intérêt public la justifiant en l'espèce était en jeu, pour autant que, si elle a été commise par voie de publication, la publication fût digne de foi.

"L'article 19 de la Loi, intitulé "Exonération", prévoit :

- "19. a) Nul n'est tenu responsable, en vertu de la présente Loi, d'un acte qu'il est habilité à accomplir par la loi.
- b) Un organe chargé de la sécurité ou une personne employée par lui ou agissant en son nom n'est pas tenu responsable, en vertu de la présente Loi, d'une atteinte commise raisonnablement dans le cadre de ses fonctions et dans le but de s'en acquitter.
- c) Aux fins du présent article, on entend par "organe chargé de la sécurité" l'un des organes ci-après :
- 1) La Police israélienne
 - 2) La branche des renseignements généraux de l'état-major et la Police militaire des Forces de défense israéliennes;
 - 3) Le Service général de sécurité."

484. L'applicabilité des moyens de défense prévus au paragraphe 2 de l'article 18 de la loi à l'activité de détectives privés a suscité une assez vive polémique au sein de la justice israélienne. Ainsi, les tribunaux de district sont-ils divisés quant à la question de savoir si un détective privé qui photographie une femme mariée dans une chambre d'hôtel alors qu'elle se trouve dans l'intimité avec son amant, pour permettre au mari d'utiliser dans une action en justice l'information ainsi obtenue, peut être tenu responsable d'intrusion dans la vie privée d'autrui. Dans un de ses arrêts, le tribunal de district de Jérusalem a estimé que le détective pouvait à juste titre faire valoir en pareil cas qu'il agissait pour le compte du mari, lequel avait un intérêt légitime à prouver l'infidélité de sa femme dans le contexte de la procédure judiciaire (S. A. (J-m) 31/92, *Frisch c. Comité de discipline des détectives privés*, P. M. 5752 2), p. 508). Deux tribunaux n'en tiraient pas moins la conclusion contraire, fondée sur l'équilibre à assurer entre le droit à la vie privée et l'intérêt public à produire des éléments de preuve devant les instances judiciaires (Cr. F. 4593/93, *Etat d'Israël c. Hatoukha et consorts* (Magistrates' Court de Tel-Aviv, non publié); S. A. (J-m) 628/92, *Comité de discipline prévu au titre de la Loi sur les détectives privés sur information du Procureur général c. Frisch*). Suite à ces décisions conflictuelles, une commission a été chargée de passer en revue les moyens de défense existants en matière d'intrusion dans la vie privée d'autrui et de faire des recommandations sur d'éventuelles modifications.

485. Toute information obtenue suite à une atteinte à la vie privée tombant sous le coup de cette loi est irrecevable en tant qu'élément de preuve dans une action judiciaire en l'absence du consentement de la victime, à moins que le tribunal n'en autorise l'utilisation pour des raisons qui sont dûment consignées ou, naturellement, à moins que l'auteur ne soit partie à la procédure judiciaire et puisse faire valoir un moyen de défense valable ou une exonération en vertu de cette loi (Loi sur la protection de la vie privée, art. 32).

486. La personne qui a adressé à un journal aux fins de publication une information obtenue suite à une atteinte à la vie privée est tenue civilement ou pénalement responsable de cette atteinte, de même que le directeur de la rédaction, la personne qui a effectivement décidé de publier l'information dommageable, et l'éditeur. Pour d'autres types de publications, la responsabilité civile et pénale peut être étendue à l'imprimeur et au distributeur (*ibid.*, art. 30 et 31).

487. De récents amendements à la Loi sur la protection de la vie privée qui régissent la diffusion d'informations personnelles détenues par les pouvoirs publics ou contenues dans des bases de données comme dans la correspondance, sont examinés plus bas.

Perquisition et saisie dans les affaires criminelles

488. Dans le passé, le personnel de la Police israélienne avait le pouvoir, dans le cadre de ses pouvoirs d'arrestation et de détention, de procéder à une fouille corporelle sur la personne d'un suspect. Les agents de l'Administration pénitentiaire se sont servi de ce pouvoir entre autres pour effectuer des fouilles corporelles intimes sur la personne de suspects afin de recueillir des éléments de preuve dissimulés, quitte à utiliser au besoin une poire à lavement pour récupérer des stupéfiants. Dans un arrêt, rendu en 1979, qui a fait jurisprudence, la Cour suprême a jugé qu'en l'absence du consentement de la personne soumise à la fouille, le pouvoir de procéder à des fouilles corporelles ne s'étendait qu'aux fouilles sur la personne du suspect, à l'exclusion de toute autre fouille plus intime. H.C.J. 375/79, *Katalan c. Administration pénitentiaire*, 34 3) P.D. 294.

489. En mars 1996, la Knesset a adopté une nouvelle loi traitant expressément des fouilles corporelles. La Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression - fouilles corporelles sur la personne d'un suspect), 5756-1996, définit précisément les actes qui constituent une fouille externe ou interne sur une personne et énonce des conditions de procédure très sévères pour permettre et effectuer de telles fouilles */. Il ne peut être procédé qu'aux types de fouilles "internes" et "externes" expressément envisagés par la loi et ce, uniquement dans les conditions prescrites dans la loi. Par "fouille interne", la loi entend les opérations suivantes à l'exclusion de toute autre: analyse de sang, imagerie interne du corps à l'aide d'ultrasons, de radiographie ou de scanner et examens gynécologiques, y compris prélèvements (ibid., art. premier). Avant de procéder à une fouille quelconque, le policier doit demander au suspect son consentement. Il peut être procédé à des fouilles "externes" même si le suspect refuse de donner son consentement, sous réserve de plusieurs exigences de procédure **/. Si, en revanche, le suspect refuse de subir l'une des fouilles "internes" envisagées par la loi, l'organe chargé de veiller à l'application des lois doit recevoir l'autorisation du tribunal pour procéder à la fouille. Le tribunal n'accordera pas d'autorisation s'il existe un autre moyen de procéder moins contraignant pour parvenir au même résultat.

490. En vertu de la nouvelle loi, le refus d'un suspect de subir une fouille corporelle interne de l'un des types autorisés par la loi peut être considéré comme un élément de preuve supplémentaire à charge s'il n'est pas procédé à la fouille à cause du refus du suspect. En revanche, si la police n'a pas sollicité d'autorisation de fouille interne (à moins qu'elle ne l'ait pas fait parce que, selon toute probabilité, le retard impliqué par l'obtention de l'autorisation du tribunal porterait atteinte aux éléments de preuve) ou si le tribunal n'a pas délivré d'autorisation de fouille interne quand il en a été prié, ou encore si l'autorité médicale ne délivre pas l'autorisation de fouille interne nécessaire, l'absence de fouille interne n'aura aucun effet de cet ordre. Le refus opposé par une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction touchant à des drogues dangereuses (usage personnel non compris) ou des actes délictueux très violents de subir une fouille interne lorsque le tribunal en a délivré l'autorisation, ou de subir une fouille externe de façon à empêcher la police de mener raisonnablement ses investigations, est passible de deux ans de prison.

491. Les dispositions de la nouvelle loi relatives aux pouvoirs accordés aux policiers et aux procédures qu'elle institue en matière de fouilles corporelles s'appliquent aussi pour l'essentiel aux fouilles opérées

*/ Par "fouille corporelle externe", la nouvelle loi entend l'un des actes ci-après : examen frontal, y compris photographie, du corps d'une personne dévêtue; prise de l'empreinte de toute partie du corps; prélèvement de substances sous les ongles ou dans les narines; prélèvement de cheveux, y compris avec racines; prélèvement de matières trouvées à la surface de la peau; examen de peau; analyse d'échantillons d'urine et de salive, d'haleine; prélèvement de cellules de la face interne de la joue. Loi de procédure pénale (pouvoirs de répression - fouille corporelle sur la personne d'un suspect), art. premier.

**/ Ainsi, un commissaire de police doit autoriser par écrit la fouille externe, donner au suspect la possibilité d'expliquer son refus, et expliquer au suspect la manière dont la fouille sera effectuée et le fait qu'un refus de se soumettre à une fouille peut être considéré comme un élément de preuve à charge si le suspect est traduit en justice par la suite. Un médecin doit confirmer, après examen du suspect, que rien n'empêche, sur le plan de la santé du suspect, de procéder à la fouille. Par ailleurs, de façon générale, même les fouilles externes doivent être effectuées par une personne du même sexe et ne doivent pas avoir lieu en présence d'autres personnes si la fouille implique que soit exposée une partie quelconque du corps qui est normalement dissimulée à la vue d'autrui (ibid., art. 2 à 5)

par les gardiens de prison, certains inspecteurs des douanes et les personnels de la Police militaire (art. 17, 18 et 22 de la loi).

492. Perquisition de domicile. La Police israélienne peut procéder à des perquisitions et visites domiciliaires dans deux cas bien précis: pour empêcher la commission imminente d'un crime, lorsqu'elle a des raisons de penser qu'un crime est en train d'être commis ou vient d'être commis dans un lieu particulier; et pour se procurer des éléments de preuve qu'elle ne pourrait obtenir autrement au cours d'une enquête criminelle. Un mandat de perquisition délivré par un tribunal n'est nécessaire que dans ce dernier cas. Les demandes de mandat sont normalement entendues **ex parte** et généralement accordées.

493. Le domicile d'une personne peut aussi faire l'objet d'une perquisition sans son consentement dans le cadre d'une procédure tendant à recouvrer une dette civile par l'intermédiaire d'un cabinet d'huissiers. Des huissiers spécialement désignés peuvent pénétrer au domicile d'un débiteur ayant fait l'objet d'une décision de justice ou sur son chantier pour y récupérer des biens meubles et d'autres biens susceptibles d'être saisis pour assurer le remboursement de la dette. Dans certains cas, ils peuvent aussi pénétrer chez des tiers qui détiennent des biens appartenant ou dus au débiteur. Pour procéder à la saisie-arrêt, les huissiers de justice ont le droit de recourir à l'emploi raisonnable de la force, y compris de briser les serrures de portes (Loi sur l'exécution des décisions de justice, 5727-1967, art. 22).

Surveillance électronique : écoutes téléphoniques et autres

494. La Knesset a reconnu que l'emploi de dispositifs électroniques pour suivre la circulation des personnes ou des choses et intercepter des communications privées pouvait porter sérieusement atteinte à la vie privée. La Loi sur la protection de la vie privée examinée plus haut traite de certaines formes de surveillance. La Loi sur la surveillance secrète, 5739-1979, a été adoptée essentiellement dans un double objectif : protéger l'individu contre les immixtions dans sa vie privée en empêchant l'écoute à son insu, par des particuliers ou en dehors de toute réglementation, de ses communications personnelles, la mise sur écoute de son téléphone ou d'autres instruments de télécommunication, ou le placement d'un micro à proximité de cette personne, et fixer de lourdes peines criminelles pour écoutes illégales. En même temps, elle établit des conditions de procédure pour la mise sur écoute par certains services officiels aux fins d'assurer la sûreté de l'Etat ou la prévention d'un crime et l'appréhension de délinquants.

495. La loi définit l'écoute comme le fait d'écouter, d'enregistrer ou de copier une conversation ou la transmission électronique d'informations, à l'aide de moyens mécaniques, en l'absence du consentement de l'une ou l'autre partie à la conversation, ou encore de l'expéditeur ou du destinataire de la transmission. L'éventail des types de transmission visés par la loi a été récemment élargi pour tenir compte de l'évolution des techniques; il comprend désormais les téléphones cellulaires, les communications sans fil, la télécopie, le télex, le télépointeur ou les communications entre ordinateurs (Loi sur la surveillance secrète, art. premier).

496. Écoutes policières. La loi habilite la Police israélienne à effectuer des écoutes dans le but de prévenir la criminalité ou d'appréhender des délinquants, après en avoir reçu l'autorisation du Président du tribunal de district. Ces autorisations, d'une validité de trois mois, peuvent être prorogées (ibid., art. 6). Avant de rendre sa décision, le juge doit s'interroger sur le degré d'intrusion dans la vie privée qu'entraîne le type d'écoutes envisagé. Le Procureur général peut faire appel auprès de la Cour suprême d'un refus du tribunal d'accorder l'autorisation demandée. L'Inspecteur général de la Police doit soumettre chaque mois un rapport au Procureur général au sujet des autorisations d'écoutes délivrées conformément à la loi, ainsi

que sur les conditions énoncées dans lesdites autorisations (ibid.). Le nombre d'autorisations de mise sur écoute téléphonique données à la police s'est élevé ces dernières années à 1000-1100 en moyenne par an. Pratiquement la moitié de ces autorisations sont accordées dans le cadre d'infractions liées aux stupéfiants.

497. L'Inspecteur général de la police peut autoriser une mise sur écoute pour une durée pouvant aller jusqu'à 48 heures s'il estime cette mesure nécessaire et urgente pour prévenir un crime ou appréhender des délinquants et que, vu les circonstances, il n'est pas possible d'obtenir l'autorisation en temps voulu. En pareil cas, l'Inspecteur général doit en notifier immédiatement le Procureur général, lequel a tout pouvoir pour annuler l'autorisation délivrée.

498. Dans le rapport annuel publié par le Contrôleur de l'Etat en 1991, les pratiques de la police en matière d'écoutes faisaient l'objet d'un certain nombre de critiques. L'Inspecteur constatait notamment que les autorisations de mise sur écoute n'étaient pas toujours utilisées dans les conditions selon lesquelles elles avaient été données, car la police avait tendance à enregistrer toutes les conversations sur une ligne de téléphone donnée et non pas seulement celles auxquelles prenait part la personne au sujet de laquelle l'autorisation avait été demandée. Il s'est avéré aussi que la police n'avait pas une vue d'ensemble du volume de demandes et d'autorisations de mise sur écoute, du nombre d'arrestations, d'inculpations et de condamnations opérées suite aux mises sur écoute, non plus que du nombre de personnes ou de lignes de téléphone concernées. Pour remédier à ces problèmes, la Knesset a modifié en 1995 la Loi sur la surveillance secrète en vue de restreindre la portée des autorisations de mise sur écoute par la police et d'en resserrer les procédures de délivrance. La police quant à elle a arrêté de nouvelles directives internes qui exigent qu'une demande de mise sur écoute soit approuvée au préalable par un policier chevronné. La loi exige par ailleurs que l'Inspecteur général de la Police présente chaque année à la Commission parlementaire de la Constitution, de la législation et de la justice un rapport concernant le nombre de demandes déposées et d'autorisations accordées au cours de la période considérée, ainsi que sur le nombre de personnes, de lignes de téléphone et de dispositifs de télécommunication visés par ces autorisations.

499. Service général de sécurité. Les chefs du Service général de sécurité et du Service des renseignements militaires peuvent autoriser des écoutes pour protéger la sécurité nationale, sur approbation de leur demande écrite par le Premier Ministre ou le Ministre de la défense. Comme dans le cas des écoutes téléphoniques policières, les autorisations liées à la sécurité ont une validité de trois mois, renouvelables. En cas d'urgence, le chef du service de la sécurité intéressé peut autoriser des écoutes téléphoniques pendant une durée maximale de 48 heures (ibid., art. 4 et 5). En vertu de l'amendement apporté en 1995 à la loi, le Premier Ministre ou le Ministre de la défense peuvent eux aussi autoriser la mise sur écoute du téléphone d'employés des institutions chargées de la défense pour prévenir la fuite de renseignements sensibles en matière de sécurité. L'amendement de 1995 exige aussi du Service général de sécurité qu'il présente un rapport annuel sur ses activités de surveillance à une "commission mixte" composée de la Commission des affaires étrangères et de la défense et de la Commission de la Constitution, de la législation et de la justice. Ce rapport est présenté en séance privée.

500. En plus des écoutes téléphoniques auxquelles procèdent les autorités ci-dessus, la loi permet au chef de la censure militaire d'intercepter des conversations internationales à destination ou en provenance d'Israël à des fins de censure; la mise sur écoute interne des systèmes de communication policiers ou militaires; l'écoute par un personnel dûment autorisé des lignes de télécommunications de manière à en assurer le bon fonctionnement, ainsi que des fréquences de radioamateurs (ibid., art. 8). Ecouter des

conversations entendues en public n'exige pas d'autorisation si l'écoute est effectuée par des policiers ou des agents de la sécurité dûment autorisés aux fins expressément envisagées par la loi, ou si une personne procède ouvertement à un enregistrement de bonne foi à des fins de publication ou de recherche.

501. Si ce n'est dans le cas des exceptions indiquées plus haut, toute écoute électronique en l'absence d'autorisation constitue une infraction pénale, de même que l'utilisation délibérée, non autorisée ou la divulgation de toute information obtenue à l'aide de moyens d'écoute électroniques, même si l'écoute est en soi légale. L'installation de tout instrument destiné à servir dans des écoutes illégales tombe également sous le coup de la loi. Bien qu'elles puissent engager la responsabilité pénale de leurs auteurs, les écoutes téléphoniques et autres non autorisées sont malheureusement pratiquées couramment en Israël. Une bonne partie de cette activité illégale est le fait de détectives privés qui travaillent pour le compte de leurs clients, à l'occasion de conflits conjugaux ou à des fins d'espionnage commercial et politique. Ces dernières années, un nombre non négligeable de plaintes a été déposé auprès de la police par des hommes politiques et des professionnels des médias qui soupçonnaient la mise sur écoute de leurs conversations. Il est particulièrement intéressant de noter que des journalistes des deux principaux quotidiens israéliens, *Yediot Aharonot* et *Ma'ariv*, ont été nombreux à être mis sur écoute, soi-disant à la demande des rédacteurs en chef de ces deux journaux, lesquels ont été inculpés au côté d'autres personnes en 1995. Dernièrement, plusieurs d'entre eux ont été reconnus coupables et condamnés.

502. Amendement à la Loi sur la surveillance secrète. L'amendement de grande envergure apporté en 1995 à la Loi sur la surveillance secrète, dont il a été question plus haut, tente de remédier au phénomène en pleine expansion de la surveillance non autorisée. Entre autres choses, il a accru la peine maximale infligée pour violation de la loi en la portant de trois à cinq ans de prison et prévu l'annulation de la licence professionnelle d'un détective privé condamné conformément à la loi. La définition de l'écoute a été étendue de façon à viser également de tout nouveaux moyens de télécommunication comme les télécopieurs, les ordinateurs et les transmissions par satellite. Les normes de recevabilité des preuves ont été assouplies quelque peu: auparavant, la loi interdisait formellement d'utiliser des éléments de preuves obtenus au moyen d'écoutes illégales, elle autorise désormais l'utilisation de telles preuves dans des circonstances exceptionnelles si ces preuves sont recherchées pour être produites lors d'un procès ou, dans le cas de la police, aux fins d'enquête sur un crime grave emportant une peine d'emprisonnement d'au moins sept ans. Le Procureur général, le Procureur de l'Etat ou, dans les juridictions militaires, le chef de la justice militaire, doit autoriser au préalable toutes les demandes tendant à produire de tels éléments de preuve devant le tribunal. Par ailleurs, si une personne qui est habilitée à demander une autorisation a procédé illégalement à des écoutes, les éléments de preuve ainsi obtenus ne peuvent être produits dans un procès pour crime grave que si les écoutes ont été effectuées par erreur et de bonne foi, avec une autorité légale présumée. Dans l'un et l'autre cas, le tribunal, pour juger ces preuves recevables, doit montrer pourquoi la nécessité de découvrir la vérité devrait, en l'espèce, primer le droit au respect de la vie privée. Des éléments de preuve obtenus à l'aide d'écoutes légales peuvent en revanche servir dans n'importe quelle procédure criminelle (ibid., art. 13).

503. Une autre modification importante apportée par l'amendement de 1995 permet l'écoute par la police ou les agents chargés de la sécurité de communications confidentielles entre une personne et son avocat, son psychologue, son médecin ou un membre du clergé, ce qui était interdit jusque-là. En vertu de la loi en vigueur, le Président du tribunal de district peut autoriser l'enregistrement ou tout autre moyen de surveillance de ces entretiens confidentiels s'il est convaincu qu'il y a des raisons de soupçonner que l'avocat, le psychologue, le médecin ou le membre du clergé est personnellement impliqué dans un

meurtre, un homicide par faute lourde, du trafic de drogue ou un acte délictueux portant atteinte à la sûreté de l'Etat et que la mise sur écoute est nécessaire ou essentielle pour prévenir l'infraction ou enquêter sur elle (ibid., par. A a) de l'art. 9).

504. Correspondance. Aujourd'hui, on peut estimer que le terme "correspondance" s'entend des communications par télécopieur et du courrier électronique autant que de l'envoi de lettres et autres articles par la poste. La correspondance électronique est réglementée pour l'essentiel par la Loi sur les écoutes clandestines, visée plus haut.

505. En vertu de l'article 89 des Règlements mandataires relatifs à la défense (état d'urgence) de 1945, les services du censeur des postes et télégraphes, département civil au ministère de la défense, ont le pouvoir d'ouvrir et inspecter tout article postal afin de prévenir toute atteinte à la sûreté de l'Etat, à la sécurité ou à l'ordre publics.

Protection des informations personnelles contenues dans les bases de données

506. L'Etat d'Israël a reconnu la nécessité de réglementer l'utilisation de renseignements personnels contenus dans les bases de données privées et publiques. Une partie des dispositions de la Loi sur la protection de la vie privée répond à ce besoin. Toutes les bases de données qui n'échappent pas au champ d'application de la loi doivent être enregistrées sur un fichier central. En vertu de l'article 7 de la loi, on entend par "base de données" toute compilation électronique (non compris les ordinateurs personnels privés) d'informations sur la personnalité, le statut personnel, la vie intime, l'état de santé, la situation économique, les qualifications professionnelles, les opinions et les convictions d'une personne. Néanmoins, la loi n'exige pas que soient répertoriées les bases de données personnelles contenant moins de 10 000 noms, celles contenant uniquement des informations publiées précédemment ou rendues accessibles au public ou encore celles dans lesquelles figurent des informations données par les personnes dont le nom est cité avec leur consentement et qui ne servent pas à des fins de publipostages directs. Les compilations qui ne comprennent que le nom d'une personne, son adresse et les moyens d'établir un contact avec elle ne sont pas réglementées pour autant que les informations de la base de données ne comportent aucun élément qui, s'il était divulgué, constituerait une intrusion dans la vie privée. Le directeur du Service du registre des bases de données peut refuser d'immatriculer une base de données s'il a des raisons de penser qu'elle servira à des fins illégales, y compris à des fins d'intrusion dans la vie privée d'autrui, ou si la base de données a été elle-même constituée par immixtion dans la vie privée d'autrui.

507. Les personnes qui détiennent ou gèrent des bases de données sont tenues par la loi de ne pas utiliser ni envoyer d'informations puisées dans la base de données si ce n'est dans le but pour lequel elle a été créée, de donner des renseignements essentiels sur la base de données lorsqu'elles prennent contact avec des personnes pour leur demander des renseignements sur elles-mêmes destinés à figurer dans la base de données, de permettre aux particuliers d'examiner les renseignements qui figurent à leur sujet dans la base de données et de demander leur rectification le cas échéant et, enfin, d'assurer la protection des renseignements figurant dans la base de données contre toute utilisation illégale, copie ou falsification. Certaines entités, telles que les banques, les compagnies d'assurance, les services de crédit, les organismes publics et toute entité qui entretiennent plus de quatre bases de données qui sont la propriété de plus d'une partie, doivent nommer une personne dûment qualifiée pour assurer la sécurité des informations consignées dans la base de données. Le devoir d'autoriser l'inspection des renseignements personnels ne s'applique pas aux bases de données établies par les services de sécurité, dont la Police israélienne, le Service des renseignements généraux de l'état-major des FDI, la Police militaire des FDI, le Service général de sécurité, le Ministère de la défense, certaines industries militaires et le Mossad ni à celles qui se

trouvent entre les mains de l'Administration pénitentiaire ou des autorités fiscales. La loi prévoit également qu'une personne peut se voir refuser le droit d'inspecter les informations qui la concernent dans une base de données si des considérations liées à la sûreté de l'Etat ou aux relations étrangères l'exigent (ibid., art. 13).

508. En vertu d'un nouvel amendement à la Loi sur la protection de la vie privée, entré en vigueur en avril 1997, toute activité de marketing direct, par téléphone, courrier ou tout autre moyen, qui utilise des informations personnelles tirées d'une base de données doit citer clairement et en bonne place la base de données dont proviennent ces renseignements et notifier le destinataire de son droit de les faire supprimer de la base de données. Toutes les personnes ont le droit, exécutoire, de faire effacer d'une base de données des renseignements personnels les concernant ou de demander que ces renseignements ne soient pas diffusés ou encore qu'ils ne soient pas envoyés à telle ou telle personne ou catégorie de personnes (art. 17 F de la loi).

509. En pratique, le régime créé par la Loi sur la protection de la vie privée pour l'enregistrement et la surveillance des bases de données n'a été jusqu'à présent appliqué qu'en partie. Grosso modo, 5 200 bases de données avaient été enregistrées à la date de la soumission du présent rapport, ce qui, de toute évidence, est bien loin du nombre effectif de bases de données existantes visées par la loi. Si le Service du registre des bases de données jouit de pouvoirs de supervision assez larges en vertu de la loi, il a fallu augmenter sensiblement son budget et étoffer ses effectifs pour l'aider à se mettre pleinement en conformité avec la loi. Reconnaissant ce besoin de ressources supplémentaires, la Knesset a récemment modifié la loi pour ordonner la constitution d'une "unité de surveillance" dont la taille "sera adaptée aux besoins de surveillance". Le responsable du fichier doit maintenant établir un rapport annuel à l'intention de la Commission de la Constitution, de la législation et de la justice qui sera présenté par le Conseil pour la protection de la vie privée, et dans lequel seront décrites les activités de mise en oeuvre et de surveillance de l'année précédente (art. 10 A de la loi).

Divulgence d'informations par des organismes publics

510. La Loi sur la protection de la vie privée institue aussi des modalités de partage d'informations personnelles entre différents organismes publics. En règle générale, les organismes publics ne peuvent pas divulguer d'informations personnelles à d'autres organismes publics à moins que ces informations n'aient déjà été légalement publiées ou rendues accessibles au public ou que la personne concernée n'y consente. La loi prévoit une exception pour les autorités chargées de la sécurité qui peuvent recevoir ou divulguer des informations personnelles dans l'exercice de leurs fonctions, dans la mesure où cette divulgation n'est pas interdite par ailleurs (art. 23 B de la loi). Les organismes publics peuvent aussi partager des informations s'ils le jugent nécessaire dans l'exercice de leurs fonctions ou en conformité avec la loi. Si l'expéditeur des informations n'est pas un ministère ni une autre institution officielle nationale - par exemple une autorité municipale ou une entreprise publique - le transfert d'informations doit alors s'opérer dûment dans les limites des pouvoirs et des fonctions de cette institution. Les organismes publics non liés à la sécurité ne bénéficient pas de cette exception si les informations personnelles leur ont été données à l'origine à condition qu'elles ne soient pas divulguées.

511. Les organismes publics ne peuvent divulguer à des entités privées des informations personnelles contenues dans leurs bases de données.

512. Renseignements concernant les casiers judiciaires. La Police israélienne possède deux types de bases de données concernant les casiers judiciaires. Le premier, appelé “registre judiciaire”, comprend des informations sur les condamnations pénales et les peines, les décisions d’incapacité à ester en justice pour cause de maladie ou de handicap mental et d’autres peines et décisions de justice liées à une procédure criminelle (Loi sur le registre judiciaire et la réhabilitation, 5741-1981, art. 2). Le Service général de sécurité, la Police militaire et le département des FDI chargé de la sécurité sur le terrain, ainsi que la Police israélienne, ont directement accès à cette base de données et sont habilités à transmettre les informations qu’ils y recueillent à une trentaine d’organismes officiels différents qui peuvent avoir besoin d’informations sur le casier judiciaire d’une personne dans l’exercice de leurs fonctions. Ces derniers peuvent aussi recevoir des informations sur le dossier criminel d’une personne qui n’est pas encore passée en jugement.

513. La police tient par ailleurs des fichiers contenant toutes sortes d’autres informations sur les procédures judiciaires qui ne figurent pas au “registre judiciaire”. Des informations faisant état de décisions de ne pas enquêter ou inculper une personne - par exemple faute de preuves, non-culpabilité ou absence d’intérêt public à l’ouverture de poursuites - ou de suspendre une procédure judiciaire, ne peuvent être divulguées qu’au Procureur général ou à ses collaborateurs, aux agents de probation, aux chercheurs ou aux autorités chargées de la sécurité qui ont directement accès au fichier. Les dossiers clos pour “non-culpabilité” sont supprimés du fichier de la police et le nom du suspect qui figurait au dossier est effacé des bases de données informatisées. Dans le cas de dossiers clos faute de preuves ou d’intérêt public, le suspect peut demander au chef de la division d’enquête de la police, sept ans après la clôture du dossier, d’effacer son nom du fichier. De façon générale, la loi prévoit aussi un délai de prescription en matière de condamnations, c’est-à-dire une période au-delà de laquelle il n’est pas possible de divulguer des informations au sujet de la condamnation d’une personne et l’intéressé n’a aucunement le devoir de révéler quoique ce soit au sujet de sa condamnation; elle prévoit aussi la suppression des condamnations du registre judiciaire. La période de prescription varie selon la gravité de la peine et normalement le délai au-delà duquel la condamnation est effacée du registre est de 10 ans après la date de prescription (art. 14 à 16, 19 et 20). Une fois que la condamnation est effacée du registre, l’intéressé est réputé ne pas avoir été condamné; tout élément de preuve faisant état d’une condamnation qui a été ainsi effacée du registre est irrecevable, que ce soit dans une instance judiciaire ou devant un fonctionnaire ou une entité publique quelconque, à moins que ce fait ne soit divulgué par la personne dont la condamnation a été effacée du registre; l’intéressé n’est pas tenu de répondre aux questions qui pourraient lui être posées au sujet de sa condamnation.

Droit au respect du caractère confidentiel des dossiers médicaux

514. La Loi sur les droits du malade nouvellement adoptée, 5756-1996, contient des dispositions assurant le respect du caractère confidentiel des renseignements et dossiers médicaux. En vertu de l’article 19 de cette loi, l’ensemble du personnel médical et des employés d’un établissement de soins ont l’obligation de garantir le caractère confidentiel de toute information concernant un malade dont ils ont eu à connaître dans l’exercice de leurs fonctions; le médecin traitant et le directeur de l’établissement ont en outre le devoir de veiller à ce que tous les personnels placés sous leur autorité s’acquittent de leur devoir en la matière.

515. Les renseignements médicaux concernant un malade peuvent être divulgués à des tiers uniquement dans des cas bien précis définis par la loi, par exemple lorsque le médecin ou l’établissement ont un devoir légal de procéder de la sorte, quand la divulgation est nécessaire pour traiter le malade ou qu’une commission d’éthique créée par la loi en prend la décision, après avoir entendu les représentations du malade, que la divulgation de ces informations est cruciale pour protéger la santé d’une autre personne

ou du public et que la nécessité de divulguer ces informations prévaut sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir à ne rien divulguer (Loi sur les droits du malade, art. 20). Quoiqu'il en soit, les renseignements ne doivent pas faire l'objet d'une divulgation plus large qu'il n'est nécessaire en l'espèce, précaution étant prise d'éviter autant que possible de révéler l'identité du malade (ibid.).

Informations protégées par le secret professionnel

516. La loi reconnaît plusieurs types de secret professionnel qui garantissent les informations qu'une personne a communiquées sur elle-même à un médecin, un avocat, un psychologue, un travailleur social ou un prêtre. En vertu de l'Ordonnance sur les moyens de preuve [nouvelle version], 5731-1971 (art. 48), un avocat et ses collaborateurs ne sont pas tenus de divulguer des informations ou des documents échangés entre l'avocat et son client ou une autre personne au nom du client en tant qu'éléments de preuve dans une procédure judiciaire, dans la mesure où ces informations sont liées à la question dont l'avocat a été chargé par son client; l'avocat a le devoir moral positif de ne pas divulguer ces informations. Le secret professionnel qui lie l'avocat et son client est censé être le privilège du client, de sorte que si le client y renonce, l'avocat peut être alors contraint de divulguer ces informations dans une action en justice. Comme on l'a vu plus haut, les médecins sont tenus par la loi de protéger le caractère confidentiel d'informations médicales concernant leurs malades. Dans les actions en justice, ils peuvent être obligés de révéler des renseignements d'ordre médical sans le consentement du malade si le tribunal décide que le besoin de divulgation aux fins de la justice l'emporte sur l'intérêt qu'il pourrait y avoir à assurer le respect de la vie privée du malade (art. 49). Un principe similaire vaut pour les psychologues et les travailleurs sociaux (art. 50 et 50 A). Les membres du clergé sont tenus plus strictement encore de respecter le secret professionnel en ce qui concerne toute question qui leur est partagée dans la confession, pour autant que le droit religieux applicable en interdit la divulgation (art. 51).

Liberté individuelle de l'information

517. Au moment de la soumission du présent rapport, la Commission de la Constitution, de la législation et de la justice avait achevé de mettre au point une loi relative à la liberté de l'information qui devait être adoptée quelques semaines plus tard. Ce projet de loi a été présenté par le Gouvernement, encouragé par une campagne soutenue menée par une coalition d'ONG avec à leur tête la Commission publique pour la liberté de l'information. Il permettra à chacun de recueillir des informations auprès des pouvoirs publics, à l'exception des informations dont la divulgation constituerait une intrusion dans la vie privée d'autrui.

Atteintes illégales à l'honneur ou à la réputation

518. La Loi portant interdiction de la diffamation, 5725-1965, impose des sanctions à la fois pénales et civiles en cas de diffamation, calomnie ou injure. L'article premier de cette Loi définit la diffamation comme "le fait de rendre public tout ce qui pourrait –

- “1) rabaisser une personne dans l'esprit d'autrui - ou l'exposer à la haine, au mépris ou au ridicule;
- 2) faire tomber une personne dans le discrédit à cause d'actes, d'un comportement ou de qualités qui lui sont attribués;
- 3) blesser une personne dans ses fonctions, qu'elles soient de caractère public ou autre, dans ses affaires, sa vocation ou sa profession;

- 4) faire tomber une personne dans le discrédit à cause de son origine ou de sa religion, de son sexe et de son orientation sexuelle, de sa race ou de son lieu de résidence.”

519. La publication peut s’effectuer non seulement par la parole ou l’écrit mais aussi par la peinture, la reproduction de la personne, un geste ou tout autre moyen. Pour être considérée comme rendue publique, la matière diffamatoire doit être destinée à une personne autre que la partie lésée ou, s’il s’agit d’un écrit, il doit être probable qu’il atteindra, en l’espèce, quelqu’un d’autre que la partie lésée. On peut faire valoir qu’il y a diffamation criminelle lorsque l’auteur avait l’intention de blesser et que la matière incriminée a été adressée à deux ou plusieurs personnes autres que la partie lésée. Pour que la partie lésée puisse déposer une plainte au civil, il faut que la matière incriminée ait atteint au moins une autre personne en plus d’elle-même. Un certain nombre d’exonérations et de moyens de défense limitent les plaintes tant civiles que pénales. Les exonérations s’appliquent aux publications faites par les pouvoirs publics dans l’exercice de leurs fonctions ou dans le cours normal d’une procédure, ainsi qu’aux comptes rendus exacts et honnêtes de ce qui s’est dit ou passé au cours d’audiences ou devant une commission gouvernementale d’enquête.

520. Si ce qui fait l’objet de la diffamation est exact et qu’il allait de l’intérêt public de le rendre public, la partie qui en est l’auteur peut alors faire valoir un moyen de défense affirmatif quant à sa responsabilité pénale et civile conformément à la loi, à condition que la publication n’ait pas outrepassé ce qui était nécessaire du point de vue de l’intérêt public particulier invoqué (art. 14 de la loi). Un autre moyen de défense légal en matière de responsabilité réside dans le fait que la publication a été faite de bonne foi dans l’un quelconque des cas suivants (art. 15 de la loi):

- “1) L’intéressé ne connaissait pas et n’avait pas besoin de connaître l’existence de la partie lésée, ni les circonstances qui impliquaient qu’il y eût diffamation ni leur attribution à la partie lésée;
- 2) Les relations existant entre l’intéressé et la personne à qui était adressée la publication lui imposaient un devoir légal, moral ou social de procéder à ladite publication;
- 3) La publication a été faite afin de protéger un intérêt personnel légitime de l’inculpé ou du défendeur, de la personne à qui la publication était adressée ou d’une personne à l’égard de laquelle cette dernière avait un intérêt personnel légitime;
- 4) La publication constituait l’expression d’une opinion sur le comportement de la partie lésée à titre judiciaire, officiel ou public, dans un service public ou en rapport avec une affaire publique ou sur sa personnalité, son passé, ses actions ou ses opinions tels que ce comportement les révélait;
- 5) La publication constituait l’expression d’une opinion sur le comportement de la partie lésée –
 - a) en tant que partie, représentant d’une partie, témoin, lors d’une audience publique d’une procédure [judiciaire ou quasi-judiciaire] ...
 - b) en tant que personne dont l’affaire fait l’objet d’une enquête, en tant que représentant d’une telle personne ou témoin lors d’une audience publique d’une commission d’enquête...

ou sur sa personnalité, son passé, ses actions ou ses opinions telles que ce comportement les révélait;

- 6) La publication était une critique d'une oeuvre littéraire, scientifique, artistique ou autre que la partie lésée avait publiée ou exposée au public, ou d'un acte qu'elle avait accompli en public ou - dans la mesure où cela est pertinent pour la critique - exprimait une opinion sur la personnalité, le passé, les actions ou les opinions de la partie lésée tels que cette oeuvre d'art les révélait;
- 7) La publication constituait l'expression d'une opinion sur le comportement ou la personnalité de la partie lésée dans une affaire dans laquelle l'inculpé ou le défendeur se trouvait être le supérieur de la partie lésée, de par la loi ou par contrat, et la publication était justifiée par ce fait même;
- 8) La publication constituait une plainte contre la partie lésée dans une affaire où une personne à qui la plainte était adressée était un supérieur de la partie lésée, de par la loi ou par contrat, ou une plainte soumise à une autorité compétente pour recevoir des plaintes contre la partie lésée ou enquêter sur la question qui faisait l'objet de la plainte;
- 9) La publication constituait un rapport exact et honnête d'une réunion publique ou de toute réunion ou session d'une société à laquelle le public avait accès et la publication répondait à l'intérêt public;
- 10) La publication était faite dans le seul but de dénoncer ou de rejeter la matière diffamatoire publiée précédemment;
- 11) La publication consistait uniquement à transmettre des informations au rédacteur d'un journal afin qu'il puisse examiner la question de sa publication dans le journal en question."

521. La loi établit aussi des présomptions légales de bonne foi. Entre autres choses, la publication est présumée avoir été faite de mauvaise foi si les faits sont inexacts et que son auteur soit n'était pas sûr de leur véracité, soit n'a pas pris les mesures voulues avant sa publication pour s'assurer de leur véracité; ou si le défendeur visait à infliger un plus grand dommage par cette publication que ce qui était raisonnable pour défendre les valeurs protégées par l'un quelconque des moyens de défense de bonne foi mentionnés plus haut.

522. L'article 4 de la Loi portant interdiction de la diffamation qualifie d'infraction criminelle le fait de diffamer un groupe quelconque en tant que tel. Une action publique ne peut être engagée pour "diffamation de groupe" que si le Procureur général y a donné son accord.

523. La protection d'une personne contre des atteintes fausses et diffamatoires à son honneur ou à sa réputation est tempérée par le principe fondamental de la liberté d'expression qui suppose notamment le droit de parler et d'écrire sans craindre de voir sa responsabilité civile ou pénale mise en cause. Suivant

les interprétations qu'en ont données les tribunaux, le droit à la liberté de parole protège sérieusement les personnes engagées dans la critique, voire le dénigrement, en particulier lorsque cette parole vise une personnalité publique. L'équilibre voulu par la Cour suprême entre le droit à la liberté de parole et le droit d'une personnalité publique à sa réputation a évolué au fil des ans. Dans une décision qui a fait jurisprudence, la Cour, revenant sur une décision qu'elle avait elle-même prise précédemment dans la même affaire, a estimé que les droits en présence avaient grosso modo le même poids normatif, mais que l'importance qu'il y avait dans une société démocratique à suivre de près la conduite des hauts fonctionnaires ne devrait pas se muer en un "droit de calomnie présenté sous le jour d'observations impartiales", et par conséquent qu'un journaliste pouvait faire valoir, pour sa défense, qu'il exprimait une opinion de bonne foi uniquement si les parties "factuelles" et "éditoriales" d'un article étaient nettement séparées l'une de l'autre (F. H. 9/77, *Israel Electricity Company et consorts c. Ha'aretz Newspaper Publishing Co. et consorts*, 32 3) P.D. 337). Dans une affaire ultérieure, la Cour a estimé qu'en règle générale le principe de la liberté de parole avait un poids normatif supérieur au droit d'un personnage public à son honneur et à sa réputation. J. Barak tenait le raisonnement suivant :

"Dans le domaine public et politique, il est difficile de rompre le lien qui lie une opinion à la personne qui l'exprime. D'où la nécessité sociale d'assurer la liberté non seulement d'opinion, mais aussi des personnes qui se font les porte-parole de l'opinion... Les organes et personnes qui occupent une fonction publique ou une position qui présente un intérêt pour le public, assument de par leur position et leur rôle certains risques dans la mesure où il peut être porté atteinte à leur réputation. Naturellement, cela ne justifie pas que l'on nuise à leur réputation qui est leur bien le plus précieux, mais cela amoindrit le poids qui devrait être accordé à cette considération par rapport à la liberté d'expression ... Le meilleur moyen de réagir face à la diffamation consiste à en révéler l'infidélité et à faire connaître la vérité. Or c'est précisément la personnalité publique qui a les ressources nécessaires, la connaissance et l'accès aux médias; de ce fait, elle a les moyens - plus qu'un "particulier" - de défendre correctement sa réputation."

Avneri c. Shapira, 43 3) P.D. 840.

Immixtions dans la vie privée de la famille

524. Retrait de l'autorité parentale. Comme on le verra à propos des articles 23 et 24, en vertu de la Loi sur la jeunesse (soins et surveillance), 5722-1962, les tribunaux ont le pouvoir d'intervenir de diverses façons dans le droit de garde que les parents exercent sur leurs enfants, s'ils estiment qu'un parent ne peut s'occuper de son enfant ou le surveiller comme il convient; si, pour une raison quelconque, il a été porté ou il risque d'être porté atteinte à la santé physique ou mentale de l'enfant; si l'on trouve l'enfant en train de vagabonder ou de mendier; ou si l'enfant vit dans un endroit qui sert continuellement à commettre des crimes. Le tribunal, en pareil cas, peut décider de retirer l'enfant de la garde de ses parents s'il estime qu'il n'existe pas d'autres moyens d'assurer des soins et une surveillance convenables. Il peut aussi placer l'enfant sous la supervision d'un agent d'aide sociale et exiger des parents qu'ils respectent toute directive concernant le bien-être de l'enfant, y compris que l'enfant soit placé sous observation psychiatrique ou fasse l'objet de soins psychiatriques.

525. Violence au sein de la famille. En 1991, la Knesset a adopté la Loi sur la prévention de la violence dans la famille, 5751-1991, qui accorde aux tribunaux un vaste pouvoir discrétionnaire leur permettant de prendre des mesures d'aide d'urgence pour protéger des personnes qui ont été ou peuvent être menacées par la violence d'autres membres de leur famille. Le tribunal peut notamment prendre des

ordonnances de protection en vertu desquelles la personne soupçonnée de violence contre un membre de la famille peut se voir interdire l'accès au domicile familial, de s'en approcher à moins d'une distance donnée, d'entrer en contact avec les membres de la famille ou de porter des armes. Jusqu'à l'adoption de cette loi, la faculté des tribunaux de prendre une telle ordonnance pour retirer un membre violent du domicile familial était assez limitée; il s'agissait dans la plupart des cas d'une forme subsidiaire de recours dans les différends portant sur les pensions alimentaires et cette ordonnance ne pouvait être prise que dans des conditions bien définies.

526. Respect de la vie privée de la famille et droit d'administration de la preuve. L'Ordonnance sur les moyens de preuves [nouvelle version], 5731-1971, prévoit qu'un conjoint, un père ou une mère ou un enfant ne peut pas témoigner dans une affaire criminelle respectivement contre son conjoint, son enfant ou son père ou sa mère (art 3 et 4). Un tel témoignage est cependant recevable dans les procès pour crimes commis avec violence, abandon d'enfants, délits de caractère sexuel au sein de la famille, infractions contre des mineurs et des handicapés, ou obstruction de la justice ou subornation de témoins dans le cas de l'une quelconque de ces infractions.

527. Dans de nombreuses affaires liées à la famille, telles que les adoptions, les conflits entre parents quant à la garde des enfants et les procès de mineurs, les audiences se déroulent généralement à huis clos.

Droit au respect de la vie privée en matière de procréation: avortement

528. Jusqu'en 1977, la législation mandataire qui criminalisait l'avortement est demeurée en vigueur. La législation actuelle permet l'avortement dans des établissements médicaux reconnus, mais non sans qu'il soit empiété sur l'autonomie et la vie privée de la femme enceinte. En Israël, pour qu'un avortement puisse être opéré dans le respect de la loi, il doit être tout d'abord approuvé par une commission statutaire composée de trois personnes, dont au moins un spécialiste en obstétrique et gynécologie et un travailleur social agréé; l'un des trois membres au moins doit être une femme. Qui plus est, selon la Loi pénale, 5737-1977, seuls certains motifs spécifiques peuvent justifier l'approbation d'un avortement, à savoir : si la femme n'a pas atteint la puberté légale ou est âgée de plus de 40 ans; si la grossesse est le fruit de relations interdites par le droit pénal, l'inceste ou des relations hors mariage; si l'enfant est susceptible d'être atteint d'un handicap physique ou mental; ou si la poursuite de la grossesse est susceptible de mettre la vie de la femme en danger ou de lui causer un dommage physique ou mental (Loi pénale, 5737-1977, art. 316).

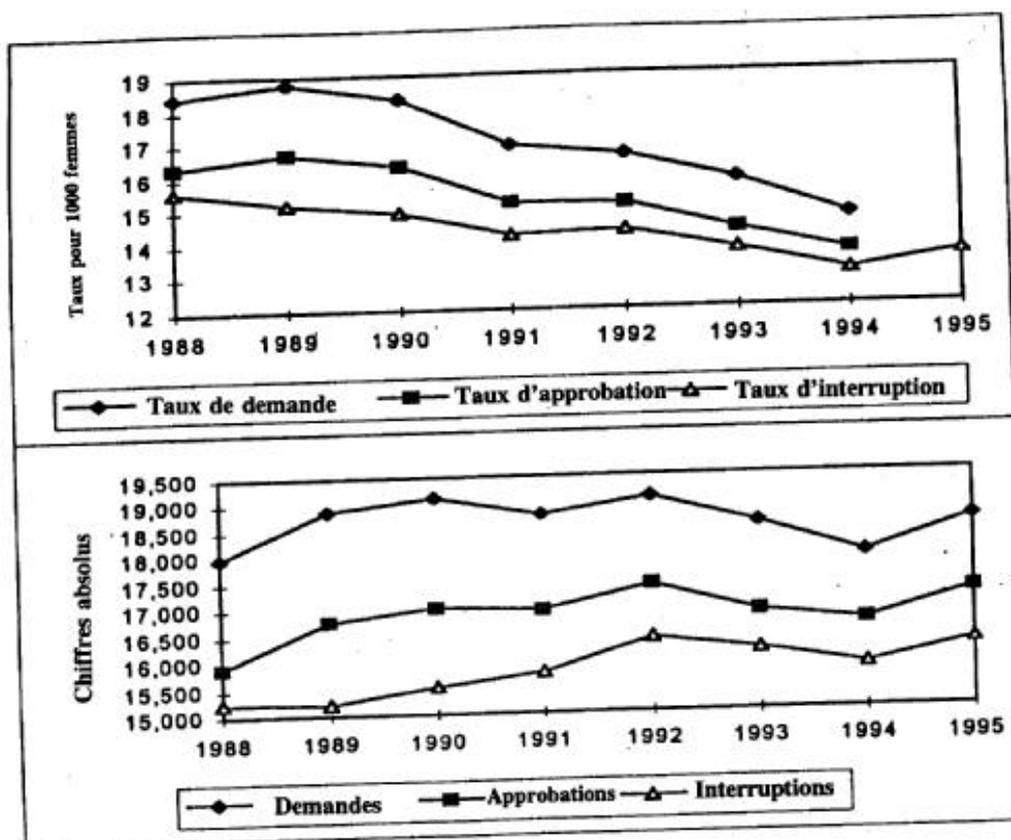
Tableau 12
Interruptions volontaires de grossesse (IVG) pratiquées à l'hôpital, selon les motifs

Année	1980-1983	1987-1988	1990	1993	1994	1995
Demandes d'IVG			19 121	18 568	17 958	18 586
Autorisations			17 020	16 855	16 650	17 211
IVG effectives	61 444	30 545 <u>b/</u>	15 509	16 149	15 836	16 244
Article invoqué:						
Age de la femme	6 827	3 405	1 717	1 778	1 538	1 629
Grossesse hors mariage	23 301	13 370	6 417	7 063	7 239	7 747
Malformation du fœtus	9 326	6 203	3 116	2 837	2 779	2 704
Risque pour la vie de la femme	21 543	7 498	4 259	4 471	4 280	4 164
Taux pour 100 naissances vivantes	16,1	15,3	15	14,4	13,8	14,2
Pourcentage de grossesses connues <u>a/</u>	13,8	13,3	13,1	12,6	12,1	12,4

a/ Naissances vivantes et interruptions de grossesse.

b/ Le rapport de l'une des commissions pour 1987 était incomplet; on estime à 72 le nombre de procédures non répertoriées.

Graphique 6
Demandes d'avortement, approbations et IVG effectives



529. Aucune autre approbation que celle de la commission n'est demandée, même si la femme qui fait la demande d'interruption volontaire de grossesse est mineure. En soumettant sa demande à la commission, la femme qui demande une IVG doit rencontrer un travailleur social qui est tenu par la loi d'expliquer les risques physiques et psychologiques que présente un avortement et doit aussi, sur instructions du ministère de la santé, chercher à convaincre la femme de trouver une autre solution à cette grossesse non désirée. La femme doit en outre rencontrer un médecin qui lui explique les risques médicaux en jeu. La commission doit examiner les rapports tant du médecin que du travailleur social avant de prendre sa décision. La femme doit aussi donner son consentement écrit à un avortement une fois que les risques physiques et mentaux encourus lui ont été expliqués.

Tableau 13
Demandes d'IVG adressées à des commissions en 1995

Etat civil et religion	Total	Moins de 19 ans
Chiffres absolus		
Total	18 145	2 318
Femmes mariées	8 457	105
Femmes célibataires	6 668	2 193
Religion:		
juive	15 305	2 136
musulmane	863	51
chrétienne	493	13
Taux pour 1 000 femmes		
Total	13,0	10,4
Femmes mariées	12,8	9
Femmes célibataires	13,2	10,5
Religion:		
juive	13,5	12,3
musulmane	4,5	
chrétienne	10,5	

530. Les demandes d'interruption d'une grossesse qui a dépassé la vingt-troisième semaine doivent être examinées par une commission spéciale, composée du directeur du centre médical auquel la demande a été adressée, du directeur de la maternité, du directeur du service de néonatalogie, du directeur d'un centre de génétique et d'un travailleur social chevronné. Jusqu'à présent, six commissions spéciales de ce type ont été constituées. Il faudrait noter qu'une mineure peut donner son consentement à un avortement sans avoir besoin d'obtenir l'approbation de ses parents ni d'un représentant.

531. Depuis 1980, le nombre d'interruptions légales de grossesses pratiquées en Israël a varié entre 14 000 et 19 000 par an.

Article 18

Liberté de conscience et de religion

532. L'Etat d'Israël a été fondé comme devant constituer un foyer pour le peuple juif, dans lequel la liberté de culte et de conscience serait garantie aux tenants de toutes les religions. En Israël, l'entrelacs des relations qui lient l'Etat et la religion est des plus complexes. L'histoire, l'opportunisme politique, la politique partisane, l'absence de disposition constitutionnelle traitant spécifiquement de la liberté de religion et le vaste pouvoir qu'a la Knesset de légiférer dans le domaine religieux se sont traduits par un assemblage de lois et de pratiques qui ne se prêtent pas facilement aux généralisations. Bien que la Déclaration d'indépendance définisse Israël comme un "Etat juif" et que la Loi fondamentale: la dignité et la liberté de la personne, adoptée dernièrement, renvoie à un "Etat juif et démocratique", il n'existe pas de religion établie à proprement parler en Israël. Israël ne connaît pas non plus le principe de la séparation des affaires relevant de la religion de celles du ressort de l'Etat. Au contraire, on peut considérer la législation et la pratique israéliennes en matière de liberté religieuse comme une sorte de compromis entre, d'une part, la non-ingérence dans les affaires religieuses et, d'autre part, l'interpénétration de la religion et du gouvernement sous différentes formes, surtout par le biais de la législation qui établit la juridiction des tribunaux religieux des différentes communautés religieuses dans des domaines bien précis du "statut personnel", par le fait qu'émargent au budget de l'Etat des organismes qui assurent des services religieux à plusieurs des communautés religieuses et par toute une série d'institutions et de pratiques légales qui appliquent des normes religieuses juives à la population juive. Si l'on peut dire qu'Israël a très bien réussi à garantir la liberté de pratique religieuse et l'utilisation des lieux saints aux trois religions monothéistes, en particulier en faveur des communautés non-juives, il est plus difficile de prétendre que la "liberté de religion" est pleinement garantie, à la population juive en particulier.

Aperçu historique: organisation des communautés religieuses

533. En Israël, les rapports entre la religion et l'Etat découlent en grande partie du régime institué au cours de la période ottomane et maintenu sous le Mandat britannique. L'ordre ottoman était fondé sur une structure sociale dans laquelle des communautés minoritaires religieuses homogènes co-existaient au sein d'une société musulmane. Ces communautés religieuses non-musulmanes, appelées *millets*, étaient placées sous la houlette de dignitaires religieux responsables devant le Gouvernement ottoman et jouissaient généralement d'un degré d'indépendance passablement élevé dans la gestion de leurs propres affaires */. Le droit musulman (la chari'a), l'une des trois branches du système juridique ottoman, s'appliquait à toutes les questions de statut personnel concernant les musulmans, y compris le mariage, le divorce et la succession. Les tribunaux des communautés non-musulmanes reconnues se voyaient accorder

*/ Le Patriarcat grec orthodoxe constitue une exception notable à cet égard. Suite au décès du patriarche en exercice dans les années 1870, un grave conflit interne provoqué par l'élection de son successeur a dégénéré en une longue série d'émeutes et autres explosions de violence. Soucieux de rétablir l'ordre, le Grand Vizir ottoman a promulgué en 1875 une ordonnance, en fait un long télégramme, énonçant entre autres choses la procédure à suivre pour l'élection du nouveau patriarche. Ce conflit au sujet de la succession d'un patriarche défunt s'est répété dans les années 1930, sous le Mandat britannique. Deux ordonnances ont alors été prises au sujet de l'élection du patriarche et de la gestion de l'Eglise grecque orthodoxe. Or ces ordonnances mandataires n'ont jamais été abrogées ni remplacées, si bien que, tout en constituant une sorte d'anomalie, elles font partie du droit de l'Etat d'Israël. L.C.A. 688/91, *S.B.C. Establishment Inc. et consorts c. Patriarche grec orthodoxe de Jérusalem* (Takdin - S. Ct. 91 2), p. 2797 (le non-respect des Ordonnances adoptées sous l'Empire ottoman et le Mandat au sujet de l'élection du patriarche grec pourrait justifier la privation du patriarche de son droit d'ester en justice).

l'autonomie judiciaire en ce qui concerne les questions de statut personnel pour les personnes appartenant à leur communauté. La compétence de ces tribunaux communautaires dépendait de l'étendue des droits accordés à la communauté en question, laquelle variait. En général, les communautés non-musulmanes exerçaient leur juridiction en matière de mariage, de divorce et d'entretien, tout en jouissant du pouvoir de régler leurs affaires internes, comme l'éducation et les oeuvres de bienfaisance. Certaines communautés étaient aussi compétentes en matière de succession. Le droit ottoman ne s'appliquait pas aux ressortissants étrangers qui étaient soumis aux tribunaux consulaires.

534. Les autorités britanniques ont repris le système ottoman et l'ont conservé pratiquement tel quel: le droit régissant les questions de statut personnel était alors le droit religieux de la communauté à laquelle l'individu appartenait et que les tribunaux religieux de cette communauté devaient appliquer */. Les tribunaux musulmans exerçaient leur juridiction sur les ressortissants étrangers soumis par le droit interne de leur pays d'origine au droit religieux musulman, comme c'était le cas sous le régime ottoman. Les questions de statut personnel touchant tous les autres ressortissants étrangers étaient renvoyées devant les tribunaux de district nouvellement créés, à moins que les intéressés n'aient reconnu la compétence d'un tribunal religieux.

535. L'un des principaux problèmes hérités du régime ottoman et de l'époque du Mandat tenait à ce que, dans une large mesure, il ignorait le cas des personnes qui n'appartenaient à aucune des communautés reconnues, soit parce qu'elles ne professaient aucune religion ou avaient renoncé à celle dans laquelle elles étaient nées, soit parce que leur religion n'était pas pratiquée dans le pays, soit encore parce que leur religion y était bien pratiquée, mais que leur communauté n'était pas reconnue officiellement. Ces personnes se trouvaient privées, entre autres choses, du droit de se marier à moins d'adopter la religion d'une communauté religieuse reconnue **/.

536. Suite à la création de l'Etat d'Israël, la Knesset a maintenu les trois principes sous-jacents du **statu quo**, à savoir droit religieux pour ce qui est des questions de statut personnel, juridiction communautaire et traitement préférentiel des nationaux étrangers. Comme on le verra plus en détail ci-dessous, la principale modification apportée à ce régime après l'indépendance réside dans la transformation des institutions religieuses communautaires juives en organismes publics habilités à exercer leur compétence sur l'ensemble de la population juive et l'incorporation progressive dans la législation de certaines pratiques religieuses prévues par le droit religieux juif (*halakha*). Trois nouvelles

*/ Sous le Mandat britannique, les communautés reconnues comprenaient les orientaux (orthodoxes), les latins (catholiques), les Arméniens grégoriens, les catholiques arméniens, les Syriens (catholiques), les Chaldéens (uniates), les melkites grecs catholiques, les maronites, les orthodoxes syriens et les Juifs (Knesset Israel). Ordre en conseil sur la Palestine de 1922, modifié en 1939, annexe II. Comme sous le régime ottoman, la population musulmane n'était pas définie comme constituant une "communauté reconnue"; cette différence d'appellation ne diminuait en rien le pouvoir des tribunaux musulmans de statuer en ce qui concerne les affaires de statut personnel touchant des musulmans.

**/ Le Gouvernement britannique a fait une première tentative pour régler le problème en 1939 en ajoutant à l'Ordre en conseil l'article 65 A aux termes duquel "la célébration, la dissolution et l'annulation de mariages de personnes dont aucune n'est musulmane ni membre d'une communauté religieuse peuvent être régies par ordonnance, de même que les tribunaux peuvent prendre des arrêts ou décrets en ce qui concerne le mariage d'autres personnes, leur dissolution ou leur annulation." Cependant aucun règlement d'application n'a jamais été adopté par les autorités britanniques.

communautés religieuses ont été reconnues - les Druzes (en 1957), l'Eglise épiscopaliennne évangélique (en 1970) et les Baha'is (en 1971). Plusieurs autres communautés religieuses ne sont pas officiellement reconnues - les Anglicans, l'Eglise d'Ecosse, les Luthériens, Les Unitariens, les Baptistes, les Quakers et d'autres encore - ainsi aucun tribunal religieux local n'est habilité à statuer sur le statut personnel de leurs membres. Cette absence de reconnaissance officielle n'empêche nullement ces communautés de pratiquer librement leur religion ni de se doter d'institutions communautaires. D'une certaine façon, ces petites communautés non reconnues jouissent d'une liberté plus grande, car elles ne sont soumises à aucune réglementation pour ce qui touche à la pratique ou au droit religieux. L'absence de statut officiel a pour principale conséquence qu'elles ne reçoivent aucune subvention des pouvoirs publics pour leurs services religieux, contrairement à bon nombre de communautés reconnues. Leurs institutions bénéficient néanmoins de diverses exemptions et avantages fiscaux.

537. La communauté musulmane. A l'époque du Mandat, il a été créé un Conseil suprême pour les affaires religieuses musulmanes chargé de l'administration des affaires musulmanes, notamment de celles du *wakf* (*wakf*: biens, y compris sites religieux, détenus en fiducie pour le bénéfice de la communauté ou de particuliers musulmans) et des tribunaux musulmans. Dans un premier temps, les membres du Conseil suprême étaient élus, puis, pendant une brève période, ils ont été nommés par le Haut Commissaire britannique. A la suite d'une période de troubles violents en 1936-1937, les affaires du *wakf* ont été retirées au contrôle du Conseil et remises à une commission spéciale nommée en vertu des Règlements mandataires relatifs à la défense (oeuvres de bienfaisance musulmanes) de 1937. Lors de la création de l'Etat, le Conseil suprême et la commission spéciale ont cessé de fonctionner et la communauté musulmane s'est retrouvée sans organe religieux ni institutions religieuses communautaires.

538. Les tribunaux religieux musulmans ont été rétablis par une loi de 1961. Ils jouissent d'une compétence exclusive pour les questions de statut personnel sur tous les musulmans, y compris les ressortissants étrangers soumis à la juridiction des tribunaux qui appliquent la chari'a selon le droit de leur pays. En fait, la portée des pouvoirs des tribunaux qui appliquent la chari'a est plus large que celle de tous les autres tribunaux religieux d'Israël, vestige des régimes de l'Empire ottoman et du Mandat. En tant qu'organes de l'Etat, les tribunaux musulmans sont financés par l'intermédiaire du ministère des affaires religieuses; leurs juges (cadis) sont des employés de l'Etat, nommés par le Président de l'Etat sur proposition d'une commission de neuf membres qui fonctionne selon le même schéma que la commission de sélection des juges appelés à siéger dans les tribunaux rabbiniques et civils. Le mandat des cadis est comparable à celui des juges des autres systèmes judiciaires et vise de même à assurer l'indépendance de la justice */. En ce qui concerne le statut personnel, les tribunaux qui appliquent la chari'a suivent le droit musulman tel qu'il a été codifié dans la Loi ottomane de 1917 sur les droits de la famille, avec des modifications tirées de la législation israélienne pour telle ou telle question particulière. Ces tribunaux jouissent d'une assez grande indépendance pour statuer sur les cas dont ils sont saisis, mais ils ont malgré tout à affronter deux grands problèmes. Premièrement, la loi n'exige pas que les cadis aient suivi une formation juridique ni qu'ils possèdent un niveau minimum d'instruction pour occuper cette fonction, d'où une magistrature de qualité inégale. Deuxièmement, le système judiciaire musulman ne reçoit pas des pouvoirs publics des subsides suffisants pour lui permettre d'administrer la justice avec efficacité. On examinera plus bas les efforts déployés pour remédier à ces problèmes.

*/ Les conditions d'exercice des juges et, de façon générale, l'indépendance de la justice sont examinées plus haut au titre de l'article 14

539. Le Gouvernement israélien qui a hérité des pouvoirs que le Haut Commissaire britannique exerçait en vertu des Règlements de 1937 évoqués plus haut, ne s'en est pas prévalu pour reconstituer la commission spéciale chargée de la gestion des affaires relevant du *wakf*. En vertu de la Loi sur les biens de propriétaires absents (Amendement No 3) (biens des oeuvres de bienfaisance: mainlevée et utilisation), 5725-1965, la propriété des biens du *wakf* a été remise à l'Office des séquestres à qui ont été confiés les biens de propriétaires absents. La loi exige la formation d'une commission de curateurs pour chacune des communautés musulmanes de Tel-Aviv-Jaffa, Ramle, Lod, Haïfa, Saint-Jean d'Acre, Nazareth et Shfar'am. Les membres de ces commissions ne sont pas élus, mais nommés par le gouvernement. La loi habilite l'Office des séquestres à ordonner la mainlevée sur les biens du *wakf* et à les transférer aux commissions de curateurs, lesquelles sont tenues par la loi de gérer ces biens et d'en utiliser le revenu au nom de la population musulmane aux fins de bourses scolaires, formation professionnelle, santé, études religieuses, entretien des coutumes et rites religieux, aide aux pauvres et autres objectifs approuvés par le gouvernement. Les revenus des biens du *wakf* qui n'ont pas été remis aux commissions de curateurs doivent néanmoins servir uniquement aux objectifs énumérés ci-dessus. Les biens du *wakf* à Jérusalem - y compris le Mont du Temple, lieu saint tant pour les musulmans que pour les juifs - ne sont pas soumis aux mêmes dispositions. Ils demeurent gérés par la commission du *wakf* de Jérusalem qui a été nommée par le Gouvernement jordanien jusqu'à la formation de l'Autorité palestinienne.

540. Exception faite du *wakf* de Jérusalem, dans la communauté musulmane, les services religieux sont la plupart du temps assurés et financés sur place par les résidents des villes et des villages, avec quelques subventions des pouvoirs publics, qui prennent à leur charge les salaires de celui qui appelle à la prière (muezzin) et du responsable religieux des grandes villes et distribuent des crédits destinés à financer les travaux de réparation et d'entretien des mosquées, cimetières et autres sites d'intérêt religieux.

541. Les communautés chrétiennes. Par rapport aux autres communautés religieuses d'Israël, les communautés chrétiennes sont celles qui jouissent de la plus grande indépendance dans la gestion de leurs affaires. A l'exception du Patriarcat grec orthodoxe, dont il a été question plus haut, les 10 communautés chrétiennes reconnues n'obéissent à aucune disposition législative réglementant leur constitution interne, attendu qu'aucune d'entre elles ne s'est adressée ni au Haut Commissaire britannique ni au Gouvernement israélien, selon l'Ordonnance sur les communautés religieuses, pour faire avaliser leurs règles d'organisation. Il n'en demeure pas moins que les mariages religieux entre protestants, dont les communautés n'ont pas été "reconnues", sont célébrés, enregistrés et reconnus par les organismes publics compétents. Si les arrêts des tribunaux religieux des communautés reconnues ont le même statut et la même force que toute décision prise par les tribunaux civils, l'organisation et l'activité des tribunaux chrétiens - contrairement à leurs contreparties musulmanes et druzes - ne sont pas prévues par la législation israélienne et relèvent entièrement des affaires intérieures de chaque Eglise. En Israël, certaines communautés chrétiennes sont contrôlées et dirigées par les plus hautes instances religieuses de leur Eglise installée dans un pays arabe; le Gouvernement israélien a toujours eu pour politique de ne pas intervenir dans l'exercice de ce contrôle et autorise les dignitaires religieux à passer la frontière pour permettre à ces communautés de gérer leurs affaires.

542. Les communautés chrétiennes reçoivent un minimum de subventions des pouvoirs publics pour réparer et entretenir les églises, les cimetières et autres sites religieux.

543. La communauté druze. En 1957, la communauté druze a demandé et obtenu d'être reconnue comme communauté religieuse par le Ministre des affaires religieuses. Cette communauté est dirigée par

un Conseil religieux nommé par le Ministre des affaires religieuses et dispose de son propre système de tribunaux religieux, établi en vertu de la Loi de 1962 sur les tribunaux religieux druzes. Lesdits tribunaux ont une compétence exclusive en matière de mariage et de divorce des druzes, ainsi qu'en ce qui concerne la création et l'administration d'oeuvres de bienfaisance religieuses druzes. Pour ce qui touche à d'autres aspects du statut personnel, les tribunaux druzes sont compétents pour autant que les parties y consentent. Le gouvernement a entrepris dernièrement d'accroître sensiblement le montant des subventions destinées aux services religieux de la communauté druze : en 1997, il atteindra au total près de 8 millions de NIS (2,4 millions de dollars), dans le cadre d'un bien plus vaste programme de subventions aux communautés druze et circassienne en général, dont il sera question plus bas au titre de l'article 27.

Financement des services religieux non-juifs

544. Par rapport aux institutions religieuses juives, les communautés non-juives sont nettement défavorisées sur le plan des subventions des pouvoirs publics.

Tableau 14
Financement des services religieux des communautés non-juives
et de certaines sectes juives (en milliers de shekels)
1994-1996

Type de financement	1994	1995	1996
Tribunaux religieux	3 200	4 757	5 006
		640 ^{a/}	640
Mise en valeur de sites religieux	824	2 300	6 920
Services religieux musulmans	10 200	11 733	14 221
Services religieux druzes	158	308	1 056
Services religieux chrétiens	357	652	1 083
Services religieux samaritains	33	50	52
Services religieux karaïtes	469	698	727

^{a/} En 1995 et 1996, des crédits supplémentaires d'un montant de 640 000 shekels sont venus s'ajouter au budget de fonctionnement des tribunaux religieux pour financer les frais de location et d'informatisation.

545. C'est peut-être dans les communautés musulmane et druze que le manque de subventions s'est fait le plus sentir, et ce, pour deux raisons: leurs tribunaux religieux sont des organes de l'Etat et de ce fait dépendent de subventions des pouvoirs publics pour fonctionner; or, contrairement à la plupart des communautés chrétiennes reconnues, ils ne reçoivent aucune aide substantielle d'un organe religieux central, de l'étranger ou en Israël même. Le ministère des affaires religieuses a reconnu la nécessité de relever le niveau de financement des activités religieuses des communautés non-juives. En août 1995, il a publié un plan détaillé, intitulé "Une seule loi", tendant à réaliser progressivement l'égalité dans les services fournis aux communautés non-juives et juives, à la fois par une augmentation sensible des ressources et par des réformes institutionnelles. Pour la communauté musulmane, ce plan prévoit entre

autres choses la création d'un conseil religieux musulman national, l'amélioration des conditions d'emploi des responsables musulmans employés par l'Etat, une augmentation substantielle des subventions aux lieux saints musulmans, la création d'une organisation qui s'occuperait de tout ce qui touche au pèlerinage annuel à La Mecque (hadj) de citoyens israéliens musulmans, la création d'un centre pour le développement des structures et services religieux pour la communauté musulmane, la rénovation des locaux et l'informatisation des tribunaux qui appliquent la chari'a, l'augmentation du nombre de postes de cadis, l'instauration d'un code d'éthique à l'intention des cadis et la modification de la Loi sur les cadis, 5721-1961, pour exiger une formation universitaire de type juridique ou autre comme condition minimale requise aux fins de nomination. Pour la communauté druze, ce plan prévoyait la nomination de deux cadis supplémentaires, dont l'un aurait les fonctions de président des tribunaux religieux druzes, l'informatisation des tribunaux druzes et leur installation dans de nouveaux locaux et la création d'un conseil religieux druze qui gérerait les affaires religieuses des druzes en Israël. Pour les communautés chrétiennes, le plan prévoyait la participation du ministère des affaires religieuses au financement des travaux de restauration de certains lieux saints, églises et cimetières chrétiens. Les recommandations de ce plan n'ont été que partiellement mises en oeuvre. Le financement des services religieux des communautés musulmane et druze a été revu à la hausse, une cinquantaine de postes supplémentaires de responsables religieux et de personnel administratif ont été pourvus et le budget des travaux de restauration des bâtiments religieux a été également augmenté. En particulier, les subventions du ministère des affaires religieuses à la mise en valeur des sites et bâtiments d'intérêt religieux des communautés druze et circassienne sont passées de 910 500 NIS (environ 300 000 dollars) en 1995 à 7,7 millions de NIS (environ 2 410 000 dollars) en 1996 et devraient atteindre 8,4 millions de NIS (environ 2,5 millions de dollars) en 1997 ^{*/}. Les recommandations concernant la réforme institutionnelle et juridique n'avaient cependant pas encore été mises en oeuvre au moment de la soumission du présent rapport.

Les institutions religieuses juives et l'Etat

546. Pour comprendre dans quelle mesure Israël s'acquitte des obligations qui lui incombent en vertu de cet article du Pacte à l'égard de la population juive, il faut tout d'abord décrire certaines des principales caractéristiques du contexte institutionnel et juridique complexe dans lequel opère le droit religieux juif dans un Etat "juif et démocratique".

547. Le judaïsme consiste depuis toujours à la fois en une doctrine religieuse et un mode de vie, une race, une nation (*am yisrael*), une culture et une histoire partagées. Jusqu'aux temps modernes, pratiquement l'ensemble du peuple juif vivait selon les préceptes du droit religieux juif (*halakha*), lequel s'entend non seulement d'une doctrine religieuse et d'un culte particulier, mais aussi d'un code de lois obligatoires embrassant tous les domaines de la vie privée, religieuse et civique. La vie religieuse se déroulait au sein de sociétés traditionnelles dans les différents pays où le peuple juif s'était trouvé dispersé. Ces communautés étaient dotées d'institutions cléricales jouissant du pouvoir effectif d'interpréter et d'appliquer le droit religieux. Dans le cadre de ce régime juridique et social autonome, certaines lois laïques promulguées par les dirigeants non-juifs des pays qui abritaient des communautés juives ont été reconnues comme d'application obligatoire à différents degrés. Si, tout au long de son histoire, le judaïsme a été témoin de l'apparition de factions doctrinales hétérodoxes, comme le

^{*/} La communauté circassienne, qui est regroupée avec la communauté druze à des fins administratives, occupe essentiellement une ville, Kfar Kama, qui a reçu 500 000 NIS de subventions du ministère des affaires religieuses en 1996, et une bonne partie d'une autre ville, Rehania.

christianisme pré-paulinien, l'essénisme et le mouvement sabbatéen du dix-septième siècle, et a vu surgir des différences de doctrine religieuse au sein des communautés de type classique, c'est essentiellement au cours des 250 dernières années que les juifs du monde entier ont développé une multiplicité de conceptions de la pratique religieuse, allant du non-respect pur et simple à l'observance de la *halakha* dans ses moindres détails. En Occident, les mouvements libéral, traditionaliste et de reconstruction se sont présentés comme offrant des solutions de rechange à la pratique religieuse orthodoxe. Pendant la majeure partie du vingtième siècle et surtout au lendemain de l'anéantissement des communautés juives d'Europe pendant la deuxième guerre mondiale, la grande majorité de la population juive, où qu'elle se trouve dans le monde, n'a guère fait montre d'orthodoxie dans sa pratique religieuse.

548. En terre d'Israël, avant même la création de l'Etat, le fait que le judaïsme en tant qu'expression d'un peuple ne corresponde pas complètement au judaïsme en tant que religion a pris un caractère plus politique, plus prononcé qu'ailleurs. Bien que si on le considère comme une idéologie et un mouvement politique, le sionisme ait de profondes racines dans la tradition juive, dans laquelle le retour à la Terre sainte et la restauration de l'ancien ordre religieux jouent un rôle eschatologique central, le sionisme représentait dans la pratique un mouvement largement areligieux, dont une minorité de partisans étaient de stricte observance. Qui plus est, bon nombre de sionistes voyaient explicitement dans leur mouvement une nouvelle voie, propre à assurer un épanouissement collectif, se démarquant de celle offerte par la vie scrupuleusement observante des communautés juives de la Diaspora. Ce sont les tenants de cette tendance dominante du sionisme qui ont voulu créer un foyer pour le peuple juif tout entier, sans considération du degré d'observance religieuse des uns et des autres. En revanche, les communautés juives orthodoxes ont vu la création d'un foyer juif à travers le prisme de la tradition religieuse, dans lequel il était clair que les règles exhaustives de la *halakha*, qui émanent, selon la doctrine orthodoxe, de la révélation divine au Mont Sinaï, constitueraient le droit du pays. Au cours des savantes discussions qu'ils ont eues au fil des siècles, jamais les sages n'ont envisagé la notion de gouvernement juif en terre d'Israël dans une perspective laïque. Voir par exemple Maïmonide, *La Loi des choses volées et perdues*, V, 11; Maïmonide, *Commentaire de la Michna, Nedarim 27 b*. Ainsi, l'émergence d'un mouvement sioniste largement laïque et la création d'un Etat juif fondé sur des lois laïques qui sont dans une grande mesure incompatibles avec la *halakha*, ont opposé deux ordres juridiques l'un à l'autre, dont chacun revendiquait la première place. Certains secteurs de la communauté orthodoxe ne reconnaissent pas la légitimité des institutions laïques de l'Etat, préférant par exemple porter leurs différends devant des tribunaux rabbiniques plutôt que devant les instances civiles. Pourtant, les électeurs ont envoyé des membres des partis politiques religieux siéger dans chaque Knesset depuis la fondation de l'Etat – les représentants de ces partis occupent actuellement à peu près un cinquième des sièges de la Knesset. Ces partis jouent aussi un rôle non négligeable dans l'administration à tous les niveaux. Ils tirent profit des processus politiques et législatifs pour promouvoir l'adoption du droit religieux juif en tant que droit national ou du moins comme droit liant la population juive, dans toutes sortes de domaines. La plupart des juifs de stricte observance, comme l'Etat lui-même, ont cependant essayé de concilier ces deux régimes juridiques rivaux dans un cadre démocratique.

549. Le droit religieux juif et les institutions de l'Etat laïque se sont accordés sur la base des principes ci-après:

a) Comme il le fait à l'égard des autres communautés religieuses reconnues, l'Etat reconnaît l'exercice par les tribunaux rabbiniques de leur compétence sur tous les citoyens et résidents juifs (et non pas seulement sur ceux qui déclarent d'eux-mêmes faire partie de la communauté, comme sous le Mandat)

pour ce qui est des questions relevant du statut personnel, y compris une compétence exclusive en matière de mariage et de divorce. Ces tribunaux statuent en fonction des préceptes de la *halakha*;

- b) Pour certaines autres questions de statut personnel, les dispositions de la *halakha* sont d'application obligatoire et s'imposent même aux tribunaux civils;
- c) L'Etat confère des pouvoirs au Grand Rabinat, qui est organisé selon la loi et financé à l'aide de fonds publics;
- d) Au niveau local, l'Etat confère des pouvoirs aux conseils religieux, eux aussi organisés selon la loi et financés en partie à l'aide de fonds publics;
- e) L'Etat veille à l'instruction religieuse; il existe un réseau d'écoles religieuses publiques en plus des écoles non religieuses publiques et des écoles religieuses indépendantes qui, elles aussi, sont souvent subventionnées par les pouvoirs publics;
- f) Le ministère des affaires religieuses peut utiliser une partie de son budget pour subvenir aux besoins religieux de la communauté juive, comme il peut le faire pour d'autres communautés religieuses; le Ministre est habilité à adopter des règlements de caractère religieux si la Knesset l'y autorise;
- g) La Knesset a adopté des lois d'inspiration religieuse en ce qui concerne le sabbat et les fêtes juives, l'alimentation, etc.;
- h) Les Forces de défense israéliennes sont dotées d'une aumônerie et appliquent les règles alimentaires juives à l'ensemble du personnel militaire;
- i) Les activités de tous les organismes publics qui oeuvrent dans le domaine religieux - tant les services officiels que les organismes qui opèrent sous couvert de la législation adoptée par la Knesset - sont soumises au contrôle de la Haute Cour de justice, y compris pour ce qui touche à l'application du droit religieux;
- j) Les dispositions de certaines lois laïques, telles que l'égalité de droits des femmes, l'adoption d'enfants et les relations patrimoniales entre époux, obligent les tribunaux tant religieux que civils. D'après la jurisprudence de la Cour suprême, un jugement rendu par un tribunal religieux qui va à l'encontre de ces dispositions laïques du droit relève de l'abus de pouvoir. (Voir H.C.J. 202/57, *Sidis c. Président du Tribunal rabbinique suprême*, 12 P.D. 1528).

550. Comme on le verra plus en détail ci-dessous, ces dispositions ne sont pas toujours facilement conciliables avec le principe de la liberté de religion au sens large. Il faudrait souligner que l'Etat protège la liberté des juifs comme des non-juifs de se livrer à la pratique religieuse ou au culte de leur choix et que, dans la plupart des cas, l'application des préceptes religieux par les organismes de l'Etat, dont l'interdiction de travailler les jours de repos prévus par le droit religieux, ne contraint nullement les juifs ou les non-juifs à violer les préceptes de leur religion, mais il n'en demeure pas moins que certaines normes religieuses - principalement en matière de statut personnel, comme le mariage, le divorce, la conversion et les funérailles - sont appliquées d'une façon qui porte atteinte au droit des personnes de ne pas être liées par des lois religieuses auxquelles elles n'adhèrent pas. En outre, les communautés juives non-orthodoxes ont dû lutter pour se faire reconnaître au même titre que les communautés orthodoxes pour ce qui est du culte et du pouvoir religieux.

Sources juridiques garantissant la liberté de religion

551. L'article 83 de l'Ordre en conseil de 1922 sur la Palestine, adopté sous le Mandat, prévoit ce qui suit:

“Chacun jouit en Palestine d'une totale liberté de conscience et exerce librement son culte sous réserve uniquement du maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs. Chaque communauté religieuse reconnue par les pouvoirs publics jouit de l'autonomie dans ses affaires internes sous réserve des dispositions de toute ordonnance ou ordre promulgué par le Haut Commissaire.”

Le droit individuel à la liberté de religion n'est pas spécifiquement mentionné, mais est inclus dans l'expression assez large de “liberté de conscience”, qui recouvre toutes les formes de conviction et d'opinion. C. A. 450/70, *Rogozinski c. Etat d'Israël*, 26 1) P.D. 129, 134. Sous le Mandat, l'article 17 de l'Ordre en conseil prévoyait que toute législation limitant la liberté absolue de religion et de culte sous toutes ses formes, à l'exception des restrictions nécessaires pour assurer l'ordre public et les bonnes mœurs, serait nulle et non avenue; l'Ordre en conseil interdisait également les textes de loi opérant une discrimination quelle qu'elle soit entre des personnes au motif de leur nationalité, religion ou langue. Depuis la fondation de l'Etat d'Israël, cependant, ce texte n'occupe plus la position suprême qui était la sienne à l'époque du Mandat: bien qu'il lie toujours l'exécutif, rien n'empêche la Knesset, organe législatif souverain, d'adopter des lois qui lui soient contraires. La Déclaration d'indépendance d'Israël garantit expressément la liberté de conscience et de religion à tous les citoyens de l'Etat sans considération de religion, de race ou de sexe. Néanmoins, comme on l'a noté ailleurs dans le présent rapport, la Déclaration n'a pas la force d'une constitution ni d'une loi ordinaire; les principes qu'elle proclame ont essentiellement un effet déclaratoire, tout en servant d'outil d'interprétation non négligeable dans le développement des droits de l'homme en Israël. De fait, on peut relever que l'un des problèmes les plus vexants qui ont empêché la mise au point et l'adoption d'une constitution depuis la fondation d'Israël réside dans la difficulté qu'il y a à résoudre au niveau politique la tension fondamentale qui oppose les conceptions orthodoxes d'un Etat juif aux conceptions laïques, comme on l'a vu plus haut. La Cour suprême a eu beau établir, en l'absence de constitution proprement dite, plusieurs droits de l'homme fondamentaux en droit israélien en accordant la valeur d'un droit constitutionnel au fait proclamé dans la Déclaration d'indépendance qu'Israël avait été fondé comme un Etat démocratique, elle a décidé qu'elle interpréterait les lois d'une façon qui serait compatible avec la Déclaration et ne soutiendrait la liberté de conscience et de religion dans toute sa portée que dans la mesure où il y aurait des doutes quant à la volonté législative de la Knesset à cet égard (ibid., p. 136).

552. L'adoption en 1992 de la Loi fondamentale: la dignité et la liberté de la personne pourrait bien contribuer à fournir une assise constitutionnelle plus solide à la protection de la liberté de religion. Bien que la Loi fondamentale ne fasse pas explicitement mention de la liberté de religion parmi les droits fondamentaux dont elle assure la protection, elle stipule que les droits de l'homme fondamentaux seront interprétés “dans l'esprit des principes de la Déclaration d'indépendance” (art. premier), qui, comme on l'a vu, s'entend expressément de la liberté de religion et de conscience. Qui plus est, l'objectif exprès de la loi fondamentale est d'établir “les valeurs de l'Etat d'Israël en tant qu'Etat juif et démocratique” (art. premier A); en laissant de côté pour l'instant la difficulté qu'il y a à concilier ces deux qualificatifs de l'Etat, il est à noter que le principe de la démocratie, de rang constitutionnel, dont la Cour suprême s'est

servi pour conforter l'existence du droit à la liberté de religion et de conscience, s'est désormais nettement enraciné dans une loi de rang constitutionnel. La Cour n'a pas encore statué clairement sur la question. Toutefois, plusieurs décisions et autres points de vue rédigés par écrit de certains des juges donnent à penser qu'il existe un courant favorable à l'idée que le droit général à la dignité humaine protégé par la loi fondamentale s'entend de la liberté de religion et de conscience (ainsi que d'autres libertés énumérées dans la Déclaration, comme le droit à l'égalité de traitement et la liberté de parole), laquelle a donc le statut de norme juridique constitutionnelle suprême. Voir, par exemple, H.C.J. 5016/96, *Horev c. Ministre des transports (97 Takdin 421 (1997))* ["La coercition en matière de religion constitue une violation de la dignité humaine" (Barak, P.)]; H.C.J. 5394/92, *Huppert c. "Yad Vashem"*, 48 3) P.D. 353.

553. Lois spécifiques protégeant la liberté de culte, les lieux saints et les sensibilités religieuses. Outre les garanties générales relatives à la liberté de religion décrites plus haut, plusieurs dispositions législatives spécifiques contribuent à assurer la liberté de culte et l'accès aux lieux saints des tenants de toutes les religions en Israël ainsi que la sécurité de ces lieux. Plusieurs de ces dispositions figurent aux articles 170 à 173 de la Loi pénale, 5737-1977, à savoir :

“170. Quiconque détruit, endommage ou profane un lieu de culte ou tout objet tenu sacré par un groupe de personnes, dans l'intention d'insulter leur religion ou en sachant que selon toute probabilité elles considéreront cette destruction, ces dommages ou cette profanation comme une insulte à leur religion, est passible de trois ans de prison.

171. Quiconque, délibérément et sans avoir de raisons ni d'excuses justificatives légales, perturbe une réunion de personnes rassemblées dans le respect de la loi aux fins du culte ou agresse délibérément une personne qui officie à une telle réunion ou l'une quelconque des personnes présentes à la réunion, est passible d'un an de prison.

172. Quiconque, dans l'intention de heurter la sensibilité d'une personne ou d'insulter sa religion ou sachant que, selon toute probabilité, la sensibilité d'une personne sera heurtée ou sa religion insultée, pénètre sans autorisation dans un lieu de culte, d'ensevelissement ou tout lieu mis à part aux fins de rites funéraires ou lieu où sont déposées des dépouilles mortelles, ou se comporte indignement à l'égard d'une dépouille mortelle ou dérange des personnes rassemblées pour des funérailles, est passible de trois ans de prison.

173. Quiconque commet l'un des actes ci-après est passible d'un an de prison:

- 1) publie tout imprimé, écrit, photo ou image destiné à heurter les convictions ou la sensibilité religieuses d'autrui;
- 2) profère dans un lieu public et à portée de voix d'autrui toute parole ou son destiné à heurter ses convictions ou sensibilité religieuses.”

554. La Loi sur la protection des lieux saints, 5727-1967, développe les sanctions prévues dans la Loi pénale en prescrivant que les lieux saints de toutes les religions doivent être protégés de toute “profanation ou autres violations” et en interdisant tout acte qui risquerait de porter atteinte à la liberté d'accès des membres de toutes les religions à leurs lieux saints, ou “tout acte susceptible de heurter la sensibilité des membres des différentes religions à l'égard de ces lieux”. La profanation ou les autres violations de lieux saints peuvent être punies de sept ans de prison; entraver la liberté d'accès et heurter la sensibilité d'autrui comme on l'a vu plus haut peut être puni de cinq ans de prison. Il faudrait noter que la protection de la sensibilité religieuse de groupes religieux prévue par cette loi, contrairement aux dispositions parallèles de la Loi pénale, n'exige pas qu'il y ait intention criminelle effective ou connaissance des conséquences probables et qu'il suffit que le délinquant sache que son comportement a

de fortes chances d'attenter à la sensibilité d'autrui. De plus, d'autres lois visent à protéger les lieux saints de tout dommage physique en exigeant le consentement et les directives du Ministre des affaires religieuses comme condition préalable de l'exécution de certaines actions dans un lieu saint ou à proximité, telles que des excavations (Ordonnance sur les mines, art. 8 1 a)), plans de drainage (Loi sur le drainage et la protection contre les inondations, 5718-1958, art. 22 a)), systèmes d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées (Loi sur l'eau, 5719-1959, art. 70 et 71; Loi sur les collectivités locales (eaux usées), 5722-1962, art. 14), transformation de sites en jardins nationaux (Loi sur les parcs nationaux et les réserves naturelles, 5723-1963, art. 4 et 5), évacuation et démolition d'habitations (Loi sur la construction et l'évacuation de zones destinées à être réhabilitées, 5725-1965, art. 51) et ainsi de suite. Par ailleurs, la plupart des lieux saints sont aussi des lieux d'intérêt historique et sont donc protégés par des dispositions similaires de la Loi sur les lieux d'intérêt historique, 5738-1978.

555. Dans la pratique, l'accès aux lieux saints et la liberté de culte pour les membres de toutes les confessions religieuses sont très strictement protégés, à quelques exceptions près concernant le maintien de l'ordre ou des bonnes mœurs. Pour la communauté chrétienne, il n'y a pas de lieux saints auxquels l'Etat restreint la liberté d'accès et de culte. On peut noter que l'exercice d'un contrôle physique sur certaines parties de l'Eglise du saint Sépulcre, de la chapelle voisine de Deir Sultan, du Tombeau de Marie et de l'église de l'Ascension est l'objet depuis des siècles de conflits internes entre différentes dénominations chrétiennes et explique une certaine limitation de la liberté d'accès aux membres de dénominations rivales; l'Etat pour sa part s'est toujours abstenu d'intervenir dans ces différends.

556. Le Mont du Temple. L'accès au Mont du Temple, le lieu le plus saint du judaïsme et le troisième lieu saint des musulmans a été traité avec une prudence et une circonspection toute particulières du fait du caractère éminemment explosif des passions religieuses et politiques qui entourent ce lieu, passions qui plus d'une fois se sont déchaînées avec violence. C'est notamment pour cette raison qu'au lendemain de la guerre de juin 1967 au cours de laquelle Israël s'est emparé de la Vieille Ville de Jérusalem, l'administration du Mont du Temple a été laissée aux mains du *wakf* musulman. De plus, le gouvernement a pris la décision extraordinaire d'interdire aux juifs de prier sur le Mont du Temple, leur laissant néanmoins la possibilité de s'y rendre simplement en visite. Statuant sur les nombreuses requêtes qui ont été déposées au fil des ans au nom de groupes juifs désireux de prier sur le Mont du Temple ou à proximité, la Cour suprême a estimé que si les juifs avaient le droit fondamental de prier sur le Mont du Temple, l'exercice de ce droit dépendait de l'approbation des pouvoirs publics, lesquels devaient décider dans chaque cas s'ils pouvaient faire une exception à la politique générale interdisant aux juifs d'exercer leur droit de prier pour des raisons d'ordre public et de sécurité. En général, la Cour décide en pareil cas si l'exercice du droit des juifs de prier à l'endroit de leur choix emporte la "quasi certitude" d'une violation grave de l'ordre public ou de la sécurité et si des restrictions de temps, de lieu et de modalités peuvent permettre l'exercice de ce droit sans mettre l'ordre public en danger. La Cour a rejeté toute une série de requêtes de groupes juifs qui demandaient à prier sur le Mont du Temple; il lui est arrivé une fois d'autoriser un juif à prier seul sur le Mont du Temple, pour autant que sa prière ne constitue pas une "manifestation", limitant ensuite ce droit de prier individuellement en soutenant qu'il ne pouvait être exercé avec des accessoires de prière tels que livre de prière, châle ou phylactères. H.C.J. 99/76, *Harluf Cohen c. Ministre de la police*, 30 2) P.D. 505; H.C.J. 67/93, *Mouvement "Kach" et consorts c. Ministre des affaires religieuses et consorts*, 47 2) P.D. 1. Dans d'autres cas, elle a permis à des groupes juifs de prier en dehors de l'une des portes du Mont du Temple sous réserve de restrictions de temps, de lieu, de nombre de fidèles, etc. Voir, par exemple, H.C.J. 292/83, *Fidèles du Mont du Temple c. Directeur de la police pour la région de Jérusalem*, 38 2) P.D. 449. Par ailleurs, la police se réserve le

droit d'empêcher des musulmans de pénétrer sur le Mont du Temple pour y prier individuellement si elle le juge nécessaire pour maintenir l'ordre public et la sécurité, principalement durant les périodes où les tensions se trouvent exacerbées ou les époques de troubles, lorsque des milliers de fidèles y montent pour la prière du vendredi. Selon la pratique actuelle, la police maintient des points de contrôle à l'extérieur des portes du Mont du Temple et le *wakf* trie les personnes qui entrent aux portes en fonction de critères "religieux", veillant à ce qu'elles soient décentement vêtues ou excluant les non-musulmans à l'heure de la prière.

557. Sur le flanc occidental du Mont du Temple se trouve le site connu sous le nom de Mur occidental, le lieu de prière que de très nombreux juifs affectionnent le plus au monde. En effet, depuis la destruction du deuxième Temple en 70 apr. J.-C., les juifs n'ont pratiquement jamais été autorisés à pénétrer sur le Mont du Temple par ceux qui en contrôlaient l'accès, aussi ce vestige du mur de soutènement de l'ancien Temple juif est-il devenu le lien le plus tangible avec le berceau de la religion et de l'histoire juives. En raison de sa situation au coeur de la ville, le Mur est devenu dernièrement un foyer de conflits quant au droit de tous les juifs d'y célébrer des services selon le mode de prière de leur choix.

558. En 1989, un groupe de femmes qui voulaient prier au Mur d'une façon inacceptable pour la majorité des juifs orthodoxes, c'est-à-dire en portant les rouleaux de la Torah, le dos couvert d'un châle de prière et en faisant la lecture de la Torah, se sont fait expulser sans ménagements de la zone du Mur par des fidèles orthodoxes. Deux groupes de femmes, que l'on a fini par appeler les "femmes du Mur", ont adressé une requête à la Haute Cour de Justice lui demandant de leur permettre de prier comme elles le souhaitent. H.C.J. 257/89, 2410/90, *Hoffman c. Gardien du Mur occidental*, 48 2) P.D. 265. Alors que leur requête était à l'examen, les Règlements pour la protection des lieux saints juifs, 5741-1981, ont été modifiés de façon à interdire les "cérémonies religieuses [au Mur occidental] qui se dérouleraient selon des modalités non conformes avec la pratique du lieu, et porteraient par conséquent atteinte à la sensibilité des fidèles envers ce lieu". Une Cour partagée a rejeté les requêtes des femmes, sous réserve de la recommandation du Président de la Cour, selon laquelle une commission publique serait mise sur pied pour trouver un arrangement qui n'empêcherait pas les femmes de prier comme elles le souhaitent, tout en réduisant l'outrage fait à la sensibilité de la majorité orthodoxe des fidèles qui prient au Mur. La Commission ainsi établie au cours de la procédure judiciaire a été aussi saisie d'une requête de groupes juifs libéraux et traditionalistes désireux de se réunir, ainsi qu'ils en avaient l'habitude, à l'arrière de l'esplanade du Mur occidental, après que des tentatives faites en ce sens aient été perturbées parce que ces groupes conduisaient leurs services en l'absence de séparation physique entre hommes et femmes. En avril 1996, la Commission a recommandé d'instaurer en dehors des murs de la Vieille Ville une "esplanade bis" à l'intention des groupes de femmes et des groupes réformateurs; elle recommandait également que les groupes libéraux et traditionalistes ne soient pas autorisés à prier en groupe selon leur coutume sur l'esplanade du Mur elle-même, même à des heures de prière distinctes. A la date de la soumission du présent rapport, il n'avait pas encore été trouvé de solution définitive à cette question qui oppose les uns aux autres différents partis de la communauté juive, lesquels font tous valoir leur droit à la liberté de culte. Le partage des opinions entre les trois juges à la Cour suprême qui composaient la commission reflète assez bien non seulement les tensions entre ces droits reconnus par la loi, mais aussi celles qui sous-tendent les conceptions religieuses et laïques du foyer national juif. Pour l'un des juges, D. P. Elon, le mode de prière des femmes violait le droit religieux juif si bien que l'autoriser reviendrait à profaner la sainteté du lieu. A son avis, autoriser les femmes à prier comme elles le souhaitent, porterait atteinte à la liberté de culte des orthodoxes, aussi fallait-il trouver "le plus grand dénominateur commun parmi tous les fidèles"; et comme la grande majorité des fidèles qui priaient au Mur étaient des orthodoxes, il estimait

que leur intérêt devait primer, tant à cause de la crainte de violer l'ordre public que les services de femmes susciterait, que parce que de tels services empêcheraient effectivement les fidèles orthodoxes de tenir leurs services à cet endroit. J. Levin, dans une opinion minoritaire, a rejeté l'idée du "plus grand dénominateur commun" prônée par le juge Elon, qui revenait à accorder un monopole à un courant d'opinion religieux sur la question au détriment de tous les autres; selon lui, mieux valait chercher un juste équilibre permettant à tous les groupes juifs de prier en groupe au Mur sans trop heurter la sensibilité des autres fidèles. P. Shamgar partageait le point de vue du juge Elon, mais maintenait que le "plus grand dénominateur commun" voulait que l'on recherchât des arrangements qui "assurent la liberté d'accès et la liberté de culte de chacun, sans imposer un mode de conduite unique à ceux qui ne le souhaitaient pas ni blesser la sensibilité des fidèles".

559. La règle tirée de l'arrêt "les femmes du Mur" n'est peut-être pas valable au-delà du cas particulier du Mur occidental. Dans une décision antérieure, par exemple, la Cour avait déclaré nul et non avenu le refus d'un conseil religieux local de louer une salle publique à un groupe non orthodoxe qui voulaient s'y réunir à l'occasion d'une fête parce que ce groupe s'écartait de la pratique orthodoxe. H.C.J. 262/62, *Peretz c. Conseil religieux de Kfar Shmaryahu*, 16 P.D. 2101.

Imposition de normes laïques contraires aux coutumes ou au droit religieux

560. Dans certains cas, un intérêt public supérieur justifie, estime-t-on, l'imposition de certaines normes laïques à l'ensemble de la population, comme c'est le cas en ce qui concerne la criminalisation de la bigamie. En rejetant un recours formé contre l'interdiction de la bigamie dans laquelle la communauté musulmane, pour qui la bigamie n'était pas interdite par le droit religieux, voyait une contrainte d'ordre religieux, J. Silberg a relevé qu'"il ne fallait pas entendre par "liberté de religion" la liberté de faire ce que la religion permettait, mais bien plutôt la liberté de faire ce que la religion exigeait." H.C.J. 49/54, *Milchem c. Juge du tribunal de la chari'a*, 8 P.D. 910, 913. Avec les années cependant, la Cour a reconnu pleinement le droit à la liberté de religion de telle manière que cette prise de position passée peut ne plus être valable (voir H.C.J. 5016/96, *Horev c. Ministre des transports*, *supra*).

561. Jusqu'en 1980, la Loi sur l'anatomie et la pathologie, 5713-1953, permettait de réaliser des autopsies sans le consentement préalable du défunt ou de sa famille. Suite à une opposition véhémente à la loi de la part de la communauté juive orthodoxe, elle a été modifiée de façon à empêcher l'autopsie au cas où un membre de la famille s'oppose à une telle procédure, si ce n'est dans le cas où il s'avère nécessaire d'utiliser une partie du corps du défunt pour sauver une autre vie humaine. Le problème devient plus épineux lorsque les normes laïques sont imposées à des institutions religieuses autorisées plutôt qu'à des particuliers. Pour ne prendre qu'un exemple, la Cour suprême a jugé que le tribunal rabbinique, lorsqu'il est appelé à statuer sur des questions de partage des biens d'un couple à l'occasion d'une procédure de divorce, doit se prononcer conformément aux principes de droit civil qui garantissent à la femme le droit à une part égale du patrimoine, fondés sur l'idée que les questions de patrimoine ne comptent pas parmi celles qui relèvent du "statut personnel", censées, elles, être régies par le droit religieux. H.C.J. 1 000/92, *Bavli c. Grande Cour d'appel rabbinique*, 48 2) P.D. 221. Une telle décision s'écarte des principes du droit juif en vertu duquel l'époux qui divorce doit verser à sa femme le montant stipulé dans le contrat de mariage religieux officiel, à moins qu'il ait été libéré de cette obligation selon d'autres principes *halakhiques*.

562. Emploi et jours de repos. L'Etat d'Israël garantit pleinement le droit des salariés d'observer les jours de fête et jours de repos hebdomadaires prescrits par leur religion. L'Ordonnance de 1948 sur la loi

et l'administration prévoit que "le sabbat [samedi] et les jours de fête juive ... sont les jours de repos officiels de l'Etat d'Israël. Les non-juifs ont le droit d'observer des jours de repos à l'occasion de leurs propres sabbat et jours fériés." La Loi sur les horaires de travail et temps de repos, 5711-1951, reconnaît à chaque travailleur le droit à un jour de repos hebdomadaire qui ne doit pas compter moins de 36 heures consécutives. Les non-juifs peuvent choisir le jour où ils prennent leur repos hebdomadaire, que ce soit le vendredi, le samedi ou le dimanche (art. 9); cette règle permet aux employés d'adapter leurs horaires de travail, s'ils le souhaitent, à celui d'un employeur qui observe un jour de repos différent. De plus, il est interdit à un employeur de refuser d'embaucher une personne qui lui signifie qu'elle ne travaillera pas tel jour pour des raisons d'observance religieuse, ni d'exiger à titre de condition d'emploi d'une personne qu'elle travaille le jour de repos hebdomadaire. Ces restrictions ne s'appliquent pas aux entreprises chargées de la sécurité publique, de la sûreté de l'Etat, de la santé publique ou de la fourniture de certains services essentiels, ni aux hôtels et à la compagnie d'électricité. La loi interdit par ailleurs l'emploi de travailleurs ou la réalisation d'un travail par des propriétaires d'ateliers ou d'entreprises industrielles le jour de repos en l'absence d'autorisation. Le Ministre du travail et des affaires sociales délivre des autorisations de travail le jour du sabbat s'il est convaincu que l'interruption du travail portera atteinte à la défense de l'Etat, à la protection des biens ou à l'intégrité physique des personnes ou si elle risque de causer des pertes économiques importantes ou d'entraver sérieusement la prestation de services essentiels. Une commission ministérielle est autorisée à délivrer à certaines catégories d'entreprises des autorisations générales, dont les hôtels et les maisons d'hôtes, les établissements médicaux et les maîtres nageurs-sauveteurs ont profité. Les membres de sociétés coopératives, comme les kibboutzim, peuvent, le jour du sabbat, continuer d'assurer les services nécessaires.

563. Restrictions publiques imposées à l'occasion du sabbat et des jours fériés. Tandis que le droit des employés à observer individuellement leurs jours de fête religieuse et autres jours de congé est protégé par les dispositions ci-dessus, la fermeture obligatoire des commerces et services le jour du sabbat juif a été la source de conflits entre partis religieux et laïques au sein de la communauté juive. Jusqu'à la fin des années 80, les autorités locales et municipales tendaient à interdire l'ouverture des commerces le jour du sabbat et les jours de fête juive en vertu de leur pouvoir général de surveiller l'ouverture et la fermeture de différents commerces. En 1987, pour la première fois, le Magistrate's Court de Jérusalem a jugé qu'un règlement municipal interdisant l'ouverture des cinémas le jour du sabbat tenait de l'abus de pouvoir et que les municipalités ne pouvaient à bon droit prendre de tels arrêtés que si elles y avaient été explicitement habilitées par la Knesset. Cr. F. (Jérusalem) 3471/87, *Etat d'Israël c. Kaplan et consorts*, P. M. 5748, vol. 2, p. 265. A la suite de cet arrêt, la Knesset a modifié l'Ordonnance sur les municipalités pour donner à celles-ci le pouvoir explicite de tenir compte de considérations liées à la tradition religieuse lorsqu'elles ordonnaient l'ouverture ou la fermeture des commerces le jour du sabbat. Ordonnance sur les municipalités (amendement) (No 40), 5750-1990. Dans la pratique, les cinémas des grandes villes, dont Tel-Aviv, Haïfa et, dans une certaine mesure, Jérusalem, sont ouverts le soir du sabbat. Dans une ville, Netanya, un arrêté municipal a interdit l'ouverture des cinémas le soir du sabbat à moins qu'ils ne jouent "pour répondre à des besoins culturels ou éducatifs". Saisie d'une requête contestant la validité de ces règlements, la Cour suprême a jugé que le cinéma constituait indubitablement une "activité culturelle et éducative" et ne devrait donc pas être interdit. H.C.J.5073, 5609, 5799/91, *Israel Theaters Ltd. et consorts c. Municipalité de Netanya*, 47 3) P.D. 192.

564. Les transports publics, les bus en l'occurrence, ne marchent pas le jour du sabbat, si ce n'est dans les villes d'Eilat et de Haïfa, selon une coutume de longue date que les arrêtés municipaux ont respectée. Dans les villes où les transports publics ne s'arrêtent pas, il existe des compagnies de bus et de taxis

privées qui, dans une certaine mesure, répondent aux besoins de la population laïque. L'aéroport international Ben Gourion dessert les vols au départ et à l'arrivée le jour du sabbat, mais, en vertu d'une décision des pouvoirs publics, la compagnie nationale israélienne El Al n'assure pas de vols ce jour-là, de même que les Chemins de fer israéliens ne fonctionnent pas non plus le jour du sabbat.

565. Une autre question chaudement débattue, surtout à Jérusalem, est celle de la fermeture, le jour du sabbat et les jours de fête, de grandes artères qui traversent des quartiers juifs orthodoxes. Il y a longtemps que, le jour du sabbat, de petites rues transversales de ces quartiers sont fermées à la circulation pour ne pas violer la sainteté du sabbat aux yeux de la communauté orthodoxe, pour qui toute forme de travail (y compris le transport automobile) est interdite ce jour-là. Ces dernières années, le conflit a tourné essentiellement autour des efforts faits pour fermer une grande avenue, la rue Bar Ilan, pendant le sabbat ou du moins lors des temps de prière. La Haute Cour de justice a été saisie de plusieurs requêtes à ce sujet (voir, par exemple, H.C.J.5016/96, *Horev c. Ministre des transports*, supra), et deux commissions publiques distinctes ont été chargées de faire des recommandations pour résoudre ce problème. La Cour a estimé que l'Inspecteur des transports, qui est autorisé à décider la fermeture des grandes voies, pouvait prendre les besoins des Israéliens religieux en considération, mais devait les concilier avec le droit à la liberté de circulation de la communauté non-orthodoxe. Actuellement, la rue est fermée à la circulation aux heures de prière et demeure ouverte le reste du sabbat.

566. Israël reconnaît la nécessité de concilier les besoins et intérêts des communautés religieuses et non religieuses lorsqu'il s'agit d'imposer des restrictions de portée générale le jour du sabbat telles que celles décrites plus haut, mais les restrictions elles-mêmes ne portent pas atteinte à la liberté de religion de la communauté laïque en tant que telle – en ce sens qu'elle est incontestablement libre, et de pratiquer sa religion selon les modalités de son choix, et de ne pas subir de contrainte religieuse, pourvu qu'il ait à sa disposition des solutions de remplacement raisonnables.

567. Conversion. En général, en Israël, chacun a le droit de changer de religion et l'Etat n'intervient ni dans la décision de l'individu d'adopter une religion particulière ou d'en changer, ni dans la décision d'une religion donnée d'accepter l'intéressé en son sein. H.C.J. 1031/93, *Pesarro (Goldstein) c. Ministre de l'intérieur*. Dans certaines circonstances cependant, l'approbation officielle formelle de la conversion peut être demandée, par exemple lorsque la conversion se traduirait par l'octroi de droits particuliers en raison du statut religieux de l'intéressé (essentiellement en vertu de la Loi du retour) (ibid.). Une distinction s'impose entre la reconnaissance de la conversion par les organes séculiers de l'Etat et l'approbation d'un changement de religion pour des questions de statut personnel, qui sont du domaine du droit religieux. En Israël, la religion et la nationalité de chaque résident et citoyen sont consignées au Registre de la population; ces détails apparaissent sur la carte d'identité. Alors que l'Etat peut lutter contre les conversions fictives au judaïsme, motivées par des raisons purement économiques, par exemple pour bénéficier des avantages accordés à un *oleh* au titre de la Loi du retour, l'enregistrement comme juives de personnes qui se sont converties au judaïsme sous les auspices d'organes religieux non-orthodoxes a été et demeure un problème conflictuel parce que les partis religieux orthodoxes se refusent à reconnaître ce type de conversion. A la fin des années 80, la Cour suprême a jugé que la conversion au judaïsme d'un *oleh*, dans la mesure où elle était étayée par un document établissant la conversion et émanant d'une communauté juive *quelconque de l'étranger*, orthodoxe ou non, suffirait à l'enregistrement de l'intéressé comme juif. H.C.J. 264/87, *Mouvement séfarade des gardiens de la Torah c. Directeur de l'administration de la population et consorts* 43 2) 726. Dans l'affaire *Goldstein* évoquée plus haut, la Cour suprême a émis l'avis, dans une opinion majoritaire, que le ministère de l'intérieur n'avait pas non

plus le pouvoir de refuser de reconnaître les conversions non-orthodoxes au judaïsme réalisées *en Israël même* pour admettre la qualité d'*oleh* d'une personne au titre de la Loi du retour. Il n'en demeure pas moins que la Cour n'est pas allée jusqu'à ordonner au ministère de l'intérieur d'enregistrer l'auteur de la requête comme juif et de lui accorder le statut d'*oleh*. Par conséquent, d'après le droit en vigueur, la légitimité d'une conversion non-orthodoxe au judaïsme ne peut être contestée par les pouvoirs publics agissant sous couvert d'une loi civile, laïque. Par contre, les tribunaux rabbiniques, qui appliquent le droit religieux juif dans les affaires de statut personnel, ne reconnaissent pas comme juives les personnes converties par un organe non-orthodoxe. Ainsi, une personne qui a été convertie au judaïsme à l'étranger par un organe non-orthodoxe, a immigré en Israël en vertu de la Loi du retour et a été enregistrée comme juive au Registre de la population ne pourra pas se marier en Israël si le rabbinat ne reconnaît pas sa conversion.

568. L'application du droit religieux aux questions de statut personnel touche aussi le droit des familles juives laïques qui adoptent des enfants à l'étranger de les convertir au judaïsme selon le type d'observance de leur choix. Les tribunaux rabbiniques tendent à poser des conditions d'orthodoxie à la conversion de ces enfants, comme le respect des règles alimentaires et du sabbat et l'obligation de donner à l'enfant une éducation orthodoxe. A la date de la soumission du présent rapport, la Haute Cour de justice était saisie d'une requête demandant la reconnaissance des conversions non-orthodoxes d'enfants adoptifs. Le droit d'adoption est, on peut le noter, généralement réservé aux couples en Israël, et si l'adoption a lieu en Israël, l'enfant doit appartenir à la même religion que ses parents. De telles exigences créent un problème particulier aux couples qui ne partagent pas la même religion ou à ceux dont le mariage peut ne pas avoir été reconnu par le droit de la religion en question ou dans le cas d'un enfant dont la religion n'est pas clairement établie.

569. Au moment de la soumission du présent rapport, des efforts étaient faits au plan législatif par les partis religieux pour exiger que toutes les conversions au judaïsme, du moins celles réalisées en Israël, soient approuvées par un organe orthodoxe. En même temps, une commission nommée par le Premier Ministre cherchait à mettre au point une solution de compromis.

570. Funérailles. Sur le plan pratique, jusqu'à une date très récente, tous les cimetières d'Israël, à l'exception de ceux des kibboutzim, étaient administrés par les institutions religieuses des différentes communautés religieuses. Si le défunt n'était pas membre d'une communauté religieuse administrant des cimetières ou a exprimé le désir de ne pas être enterré selon la tradition religieuse, une solution spéciale est à rechercher et c'est souvent un kibboutz qui l'accueille. Les cimetières juifs sont gérés par des sociétés de pompes funèbres orthodoxes dont les membres sont nommés officiellement (*hevrot kadisha*), qui n'enterrent que les personnes juives au regard du droit religieux orthodoxe, et ce, au cours d'une cérémonie orthodoxe. Dans un arrêt de 1992, la Cour suprême a ordonné au Ministre des affaires religieuses d'agréer une société de pompes funèbres juive non-orthodoxe et à l'Administration foncière israélienne de trouver un terrain susceptible d'être aménagé en cimetière non-orthodoxe. En avril 1996, le premier cimetière non-orthodoxe pour juifs a été inauguré à Beersheba. D'autres agréments de sociétés de pompes funèbres non-orthodoxes ont été délivrées à Jérusalem et Haïfa. En 1996, une nouvelle loi a été adoptée qui garantit le droit des citoyens de se faire enterrer selon le mode d'observance qui était le leur dans des cimetières non-orthodoxes (Loi de 1996 sur le droit à des funérailles civiles). La loi exige que ces nouveaux cimetières soient ouverts dans différentes régions du pays, suffisamment éloignés les uns des autres pour que les personnes qui souhaitent avoir recours à ces nouvelles dispositions puissent le faire commodément.

571. Restrictions publiques liées aux règles alimentaires juives. Dans une certaine mesure, les règles alimentaires juives sont reprises par les lois de la Knesset ou les arrêtés municipaux applicables à l'ensemble de la population ou à la communauté juive. Ainsi, les établissements publics qui ne sont pas situés dans des villes et localités non-juives, comme les hôpitaux, les casernes et les services publics, servent des repas kosher (c'est-à-dire de la nourriture qui répond aux règles alimentaires religieuses juives) afin de permettre aux juifs religieux comme aux autres et aux fidèles d'autres religions d'utiliser ces services. De plus, certains principes de la législation alimentaire juive sont appliqués à des degrés divers à la population juive. Par exemple, la Loi de 1962 portant interdiction de l'élevage de porcs interdit l'élevage, l'entretien ou l'abattage de porcs si ce n'est dans des villes bien précises (chrétiennes en général), des institutions de recherche scientifique et des zoos. Les collectivités locales et les autorités municipales peuvent, par voie d'arrêtés municipaux, restreindre ou interdire la vente de porc et de produits alimentaires à base de porc dans leur juridiction. Loi sur les collectivités publiques locales (autorisation spéciale), 5716-1956. Même si de nombreuses villes ont pris des règlements municipaux interdisant la vente de porc en vertu de la loi pré-citée, ces règlements ne sont en général pas appliqués. Dans deux affaires actuellement en cours, l'interdiction absolue de la vente de porc est contestée devant les tribunaux au motif qu'elle est trop rigoureuse et de ce fait porte atteinte à la liberté de religion de la population laïque et à la "liberté professionnelle" des commerçants qui souhaitent vendre du porc.

572. Les règles alimentaires juives sont aussi imposées à l'importation de l'étranger de toute viande quelle qu'elle soit. En raison de la pénurie relative de pâturages, la plupart du bœuf consommé en Israël est importé de l'étranger, en premier lieu d'Argentine. Jusqu'en 1992, c'était les pouvoirs publics qui s'occupaient des importations de viande; ils permettaient l'importation de viande kosher uniquement (c'est-à-dire abattue et préparée conformément aux exigences du droit religieux juif). Lorsque le gouvernement a décidé de privatiser l'importation de viande, il a entrepris d'adopter une réglementation d'application pour accorder des licences d'importation aux seules entreprises qui respecteraient l'obligation d'importer exclusivement de la viande kosher. La Cour suprême a invalidé cette décision qui portait excessivement atteinte à la liberté des non-orthodoxes de ne pas être soumis à des normes religieuses et fait savoir que cette décision restreignait aussi indûment la liberté professionnelle des entreprises qui voulaient importer de la viande non kosher. Au lendemain de cet arrêt, la Knesset a adopté une loi interdisant l'importation de viande en Israël sans certificat de *kaschrout* délivré par le Grand Rabbinat, ainsi qu'un amendement parallèle à la Loi fondamentale: la liberté d'accès à l'emploi, qui habilitait spécifiquement la Knesset à adopter des lois en contravention de la loi fondamentale. Au moment de la soumission du présent rapport, la Cour suprême est saisie d'une requête concernant la légalité des nouvelles lois.

573. Les règles alimentaires juives interdisent aussi aux juifs de manger du pain au levain ou d'autres aliments qui ne répondent pas aux normes strictes propres à la fête de la Pâque. En 1996, une loi spéciale a été adoptée qui interdit aux commerçants juifs d'exposer au public du pain au levain à des fins de vente ou de consommation. Loi sur la Pâque (interdiction du *hametz*), 5746-1986. Dans la réalité cependant, cette Loi n'empêche pas la vente de pain au levain ou d'autres produits "non kosher pour la Pâque" dans les restaurants ou de nombreux magasins, et la loi ne s'applique pas aux villes et quartiers non juifs.

574. Le Grand Rabbinat est chargé aux termes de la loi de délivrer des certificats de conformité aux règles alimentaires juives aux restaurants et salles de banquets. Ces règlements visent à assurer que toute personne qui observe la législation alimentaire religieuse puisse se fier au dire du propriétaire que les repas qu'il sert sont effectivement kosher. Il n'en reste pas moins que selon la pratique actuelle, le

rabbinat peut faire dépendre la délivrance d'un certificat de *kaschrout* de questions de droit religieux sans rapport avec les règles alimentaires elles-mêmes; ainsi, il refusera un certificat de *kaschrout* à un restaurant ouvert le sabbat, même si celui-ci respecte scrupuleusement la législation alimentaire. De la sorte, le contrôle exercé par le rabbinat sur l'observance de la *kaschrout* revient à accorder une préférence à la pratique juive orthodoxe au détriment de la pratique juive non-orthodoxe, qui peut être celle de juifs traditionnels mais non-orthodoxes qui respecteront les règles alimentaires, tout en étant prêts à manger dans un endroit ouvert le jour du sabbat. La Cour suprême a manifesté sa volonté d'intervenir dans certains cas où d'autres normes religieuses étaient imposées par le biais du refus d'accorder le certificat de *kaschrout*. Dans H.C.J. 465/89, *Raskin c. Conseil religieux de Jérusalem*, 44 2) P.D. 673, en déclarant recevable la requête d'une artiste pratiquant la danse du ventre contre la politique du Conseil religieux de Jérusalem qui refusait de délivrer des certificats de *kaschrout* aux propriétaires de salles de banquets ou de restaurants qui autorisaient la tenue de spectacles "indécents" (dont la danse du ventre), la Cour a estimé que le pouvoir de délivrer des certificats de *kashrout* n'habilitait pas le rabbinat à condamner un type de comportement donné dans l'endroit en question, même si ce comportement allait à l'encontre de ses principes religieux.

575. Le droit au mariage. Israël a formulé une réserve en ratifiant le Pacte, expliquant que les questions de statut personnel étaient régies par le droit religieux des parties intéressées et que même si ce droit était incompatible avec les obligations qui lui incombaient en vertu du Pacte, il se réservait la faculté de l'appliquer.

576. Selon le droit religieux appliqué en matière de mariage et de divorce, de nombreux couples sont empêchés d'exercer leur droit de se marier en Israël, dont des couples qui professent des religions différentes ou des personnes qui ne peuvent pas épouser la personne de leur choix en raison d'interdictions découlant du droit religieux. Bien des personnes, en particulier des immigrants de l'ancienne Union soviétique et d'Ethiopie, à qui le statut d'*oleh* a été accordé et qui sont enregistrées comme juives au Registre de la population, ne sont cependant pas considérées par le rabbinat comme juives selon la *halakha* et de ce fait ne peuvent pas se marier en Israël. Ces limites au mariage peuvent avoir des incidences sur les droits des enfants nés de parents dont le mariage peut ne pas avoir été reconnu au regard du droit religieux. De plus, le droit religieux juif limite sérieusement, dans certains cas, l'aptitude des femmes à obtenir un divorce en cas de refus du conjoint ou à faire annuler le mariage au cas où la maladie mentale de leur conjoint empêche ce dernier d'être à même de consentir au divorce ou si le conjoint disparaît mais que son décès n'est pas confirmé en bonne et due forme.

577. Participation de femmes et de représentants non-orthodoxes aux conseils religieux. Les conseils religieux locaux et régionaux créés en application de la Loi sur les services religieux juifs sont chargés de l'exécution de certaines fonctions religieuses dans leur communauté. Entre autres choses, ils participent à la célébration des cérémonies de mariage, à l'entretien et au bon fonctionnement des bains rituels (*mikvot*), apportent une aide aux synagogues et autres institutions religieuses et à l'organisation d'activités culturelles de caractère religieux. Ces conseils religieux se sont trouvés sous l'emprise exclusive des membres de la communauté orthodoxe. Dans un arrêt remarqué rendu en 1988, la Cour suprême a ordonné à un conseil religieux de prendre pour membre une femme dont il s'était opposé à la nomination précisément à cause de son sexe. H.C.J. 153/87, *Shakdiel c. Ministre des affaires religieuses et consorts*, 42 2) P.D. 221. Plusieurs requêtes ont été aussi déposées contre le refus de nommer des représentants non-orthodoxes dans plusieurs conseils religieux. Bien que la Cour suprême ait plus d'une fois invalidé la nomination à Jérusalem et ailleurs de conseils religieux d'où un candidat non-orthodoxe avait été exclu parce que les membres du conseil jugeaient inacceptables ses convictions religieuses et

l'idée qu'il se faisait de la pratique religieuse, les diverses entités chargées de nommer les conseils religieux à Jérusalem et à Tel-Aviv (c'est-à-dire le conseil municipal, le rabbinat local et le Ministre des affaires religieuses) n'ont pas encore mis les décisions de la Cour à exécution). H.C.J. 699, 955, 1025/89, *Hoffman et consorts c. Conseil municipal de Jérusalem et consorts*, 48 1) P.D. 678. Par contre, ces requêtes ont débouché sur la nomination de candidats juifs libéraux et traditionalistes aux conseils religieux de Haïfa, Netanya et ailleurs.

578. Financement et soutien d'institutions non-orthodoxes. Jusqu'à une date récente, le financement par les pouvoirs publics locaux et nationaux des services religieux juifs était considéré comme relevant du domaine pratiquement exclusif des institutions juives orthodoxes. A la suite d'une requête déposée par des institutions du mouvement libéral, le ministère des affaires religieuses a modifié ses critères d'octroi de subventions pour garantir le financement équitable d'institutions orthodoxes et non-orthodoxes. L'attribution de terrains publics destinés à servir à des institutions religieuses non-orthodoxes sur un pied d'égalité avec les institutions orthodoxes a été également une source de controverse dans plusieurs villes.

579. Education. Les pouvoirs publics entretiennent deux systèmes d'enseignement parallèles - l'un public (laïc) et l'autre religieux. De plus, les mouvements juifs libéral et traditionaliste ont créé d'autres établissements, reconnus officiellement, aux niveaux primaire et secondaire de premier cycle, tandis que plusieurs communautés orthodoxes disposent de leurs propres établissements d'enseignement dont certains sont eux aussi reconnus par l'Etat. Certaines communautés non juives se sont dotées aussi de leurs propres écoles religieuses. Les parents sont libres de choisir l'école que leurs enfants fréquenteront.

580. Objection de conscience. Comme on l'a vu à propos de l'article 8, les femmes ont, de par la loi, le droit de demander à être exemptées du service militaire pour des raisons de conscience. Les autorités militaires ont le pouvoir discrétionnaire d'exempter les hommes du service militaire.

Article 19

Liberté d'opinion et d'expression

581. Introduction. Comme dans le cas d'autres droits fondamentaux, en Israël, le droit à la liberté d'opinion et d'expression n'est pas protégé explicitement par des dispositions constitutionnelles. Se fondant sur l'engagement pris par Israël dans sa Déclaration d'indépendance de suivre une politique démocratique, la Cour suprême a développé et renforcé la liberté de parole et d'opinion dans ses diverses manifestations lorsqu'elle a interprété des dispositions législatives reconnaissant au gouvernement le pouvoir d'exercer son contrôle sur certains modes d'expression. Le droit à la liberté de parole est depuis longtemps déjà reconnu comme norme constitutionnelle suprême et toute limite à son exercice pour des raisons liées à l'ordre public ou aux droits et à la réputation d'autrui doit répondre à des normes strictes quant à sa raison d'être et à sa portée. Bien que la Loi fondamentale: la dignité et la liberté de la personne, adoptée en 1992, n'énonce pas directement le droit à la liberté d'expression et d'opinion, l'idée a été émise que ces droits relevaient du domaine du droit général à la dignité humaine protégée par la loi fondamentale, attendu que le but déclaré de cette loi était de protéger et assurer le droit de l'être humain à la dignité comme le voulait une démocratie et à la lumière des principes énoncés dans la Proclamation d'indépendance. Voir, par exemple, L. C. A. 2687/92, *Geva c. Walt Disney Co.*, 48 10) P.D. 251; H.C.J. 2481/93, *Dayan c. Wilk et consorts*, 94 1) *Takdin* 1170; C. A. 105/92 *Re'em Engineers and Contractors Ltd. c. Municipalité de Nazareth Illit*, 47 5) P.D. 189, 201. L'inclusion explicite du droit à la liberté d'expression dans le champ d'application de la loi fondamentale permettrait à la Cour suprême d'invalider de nouvelles lois adoptées par la Knesset ou des arrêtés ministériels qui ne répondent pas aux limitations doctrinales strictes à l'ingérence officielle dans la liberté d'expression qui ont été développées par la Cour.

582. En même temps, un nouveau projet de loi fondamentale: liberté d'expression et d'association rédigé par le ministère de la justice est en cours de distribution avant d'être soumis à la commission ministérielle sur la législation. Ce projet de loi énonce un droit fondamental à la liberté d'expression et d'opinion, y compris le droit de publier des informations et des opinions, ainsi qu'aux libertés connexes de réunion, défilé, manifestation, association et expression créatrice.

583. Certains aspects du droit à la liberté d'expression et d'opinion sont examinés au titre de l'article 17 (droit au respect de sa vie privée et de sa réputation), 18 (liberté d'expression religieuse), 20 (propos racistes ou incendiaires), 21 (droit de manifester et de se réunir), 22 (liberté d'association) et 25 (liberté d'expression politique lors des processus électoraux, y compris le financement de campagnes électorales). Au titre de l'article à l'examen, il sera question des aspects de la liberté d'expression qui ne sont pas évoqués ailleurs dans le présent rapport.

584. Liberté d'expression: le critère de la "quasi certitude". A de rares exceptions près qui seront examinées ci-dessous, la liberté d'expression ne peut être limitée que par des mesures officielles si, dans le cas considéré, les propos tenus suscitent au moins la "quasi certitude" que la paix publique, considérée dans son sens large, sera mise en danger et ce, uniquement s'il serait vain de recourir à d'autres moyens pour amoindrir la gravité ou la probabilité d'une telle violation de la paix publique. H.C.J. 73/53, *Kol Ha'am Ltd. c. Ministre de l'intérieur*, 7 P.D. 871, 888. Au cours des années, le critère de la "quasi certitude" a servi à équilibrer le droit fondamental à la liberté d'expression et d'autres intérêts capitaux des pouvoirs publics qui relèvent de la notion générale de "paix publique", telle que la sûreté et l'existence de l'Etat, la sécurité et l'ordre publics et le respect de la sensibilité de la population et des bonnes mœurs. Dans certains contextes, le critère de la "quasi certitude" a été pris dans un sens plus étroit pour exiger que la violation anticipée de la paix publique ne soit pas seulement virtuellement certaine de se produire, mais soit aussi "sévère et grave" en soi, pour justifier que l'expression fasse l'objet de restrictions par anticipation. Voir, par exemple, H.C.J. 14/86, *La'or c. Conseil d'examen des films et pièces de théâtre*, 41 1) P.D. 421, 432 (annulation d'une décision interdisant la représentation publique d'une pièce de théâtre). L'application de cette doctrine à différentes formes d'expression est examinée ci-dessous. Comme on le verra au titre de l'article 20, dans les poursuites pénales engagées pour violation de l'interdiction de certaines formes d'expression, telles que l'incitation au racisme, le niveau de preuve exigé pour prendre des mesures restrictives par anticipation est moins rigoureux que le critère de la "quasi certitude".

585. Le critère de la quasi certitude n'est pas appliqué à certains types de cas où la liberté d'expression rivalise avec d'autres intérêts capitaux qui, pour le tribunal, sont placés sur un pied d'égalité ou si la législature a indiqué sa préférence pour un équilibre différent entre les intérêts en jeu. Quant à savoir comment concilier l'intégrité du processus judiciaire et le principe de la liberté d'expression - essentiellement dans le cas de la loi interdisant la publication de comptes rendus d'affaires pendantes devant la justice [version mise à jour], 5744-1984 - il suffit, pour justifier une restriction imposée à la liberté d'expression, qu'il y ait une "possibilité raisonnable" que la publication en question nuise sérieusement à l'intégrité de la procédure. Cr. A. 696/81, *Azulai c. Etat d'Israël*, 37 2) 565. Lorsque la liberté de parole s'oppose au droit au respect de sa vie privée ou de sa réputation, il faut, selon la Cour suprême, recourir à des restrictions de temps, de lieu et de modalités pour permettre un large exercice de ces deux droits fondamentaux. C. A. 723/74, *Israel Electric Company Ltd. c. Ha'aretz Publishing Ltd.*, 31 2) 281; F. H. 9/77 *Israel Electric Company Ltd. c. Ha'aretz Publishing Ltd.*, 32 3), 337.

586. Interdiction par la loi de certains types de propos. Certains types de propos sont expressément interdits par la législation de la Knesset. Entre autres, l'Ordonnance sur la prévention du terrorisme, 5708-1948, interdit de rendre public par écrit ou oralement tout éloge, soutien ou encouragement d'actes violents susceptibles de causer la mort d'une personne ou de la blesser, de menaces de recourir à de tels actes de violence ou d'organisations terroristes (art. 4). Le nom, la photo, l'adresse ou d'autres

renseignements propres à identifier un mineur qui est soit un défendeur, soit un témoin dans une action publique ou d'un plaignant ou d'une victime dans une action publique engagée pour infractions de caractère sexuel, ne peuvent être publiés en l'absence d'une autorisation explicite du tribunal (Loi sur les tribunaux [version mise à jour], 5741-1984, art. 70). Des dispositions similaires exigent le respect du caractère confidentiel du nom et d'autres renseignements permettant d'identifier des enfants adoptifs et leurs parents adoptifs ou biologiques (Loi sur l'adoption d'enfants, 5741-1981, art. 34). La Loi portant interdiction du déni de l'holocauste, 5746-1986, prescrit une peine maximale de cinq ans de prison pour les responsables de publications qui nient ou minimisent l'étendue des crimes commis à l'encontre du peuple juif et de l'humanité sous le régime nazi en Allemagne, dans l'intention de défendre les auteurs de ces crimes, d'en faire l'éloge ou de s'identifier à eux; les inculpations au titre de cette loi ne peuvent être décidées qu'avec le consentement du Procureur général. En outre, plusieurs dispositions de la Loi pénale, 5737-1977, interdisent les propos séditieux, l'incitation au racisme, l'outrage à fonctionnaire et les paroles qui visent à heurter les convictions religieuses de ceux qui les entendent.

587. Par ailleurs, plusieurs questions bien déterminées, comme les délibérations et décisions de la Commission ministérielle pour les affaires de sécurité et d'autres informations portant sur la sûreté de l'Etat ont été déclarées secrètes par décision du gouvernement, dans la mesure où la publication de telles informations n'est pas autorisée par le ministre responsable. Voir, par exemple, *Yalkut Hapirsumim* 1611 (1970), deuxième partie, p. 1590; *Yalkut Hapirsumim* 1287 (1966), deuxième partie, p. 1874.

588. Expression politique. Dès les premières décisions de justice prises en Israël en matière de liberté de parole, au début des années 50, et de plus en plus souvent pendant les années 70 et 80, la liberté d'opinion et d'expression politique a été rigoureusement défendue par les tribunaux israéliens comme étant indispensable à l'existence de la démocratie. La Cour suprême a toujours soutenu le principe selon lequel la liberté d'expression entraînait la liberté non seulement d'exprimer des opinions populaires, mais aussi des opinions pour lesquelles la majorité de la population n'éprouvait que du mépris (E. A. 2, 3/84, *Neiman c. Président du Comité électoral central de la onzième Knesset*, 39 2) P.D. 225, 277), ainsi que la liberté de critiquer l'action gouvernementale (H.C.J. 351/72, *Kenan c. Conseil d'examen des films et pièces de théâtre*, 26 2) P.D. 811). La Cour a annulé une décision générale prise par l'Israel Broadcast Authority interdisant d'antenne le député Meir Kahane, décédé depuis, au motif de ses opinions politiques (H.C.J. 399/85, *Kahane c. Comité d'administration de l'Israel Broadcast Authority*, 41 3) 255). Comme on le verra dans le cadre de l'article 20, la Cour a aussi annulé l'interdiction faite au parti Kach du rabbin Kahane et à la Liste progressiste pour la paix de se présenter aux élections à la Knesset en raison de leurs programmes politiques, aussi déraisonnables fussent-ils pour certains secteurs de la population (E. A. 2, 3/84, *Neiman*, supra). Au lendemain de cette dernière décision, la Knesset a modifié la Loi fondamentale: la Knesset ainsi que ses statuts pour empêcher un parti de présenter une liste de candidats s'il était facile de prouver que son programme électoral était raciste, allait à l'encontre de la démocratie ou niait l'existence de l'Etat en tant qu'Etat du peuple juif. Au cours de la campagne électorale suivante, la Cour a soutenu l'interdiction faite à la liste du parti Kach de se présenter aux élections législatives au motif de racisme et a rejeté une requête contestant l'approbation donnée à la Liste progressiste pour la paix. E. A. 1/88, *Neiman c. Président du Comité électoral central de la douzième Knesset*, 42 4) 177.

De plus, la Loi pénale a été modifiée pour interdire la publication de tout propos de nature à inciter au racisme (art. 144 B), que la publication soit véridique ou non ou se traduise effectivement ou non par du racisme.

589. En général, la politique du Procureur général en matière de poursuites a consisté à protéger le principe de la liberté de parole en s'abstenant autant que possible d'engager des poursuites pénales pour des propos qui pouvaient s'apparenter aux infractions visées plus haut. C'est ainsi que le Procureur général a décidé de ne pas inculper un ancien grand rabbin au dire duquel le droit religieux juif exigeait des soldats qu'ils refusent d'obéir à tout ordre qui leur était donné d'évacuer des colonies de peuplement juives, décision soutenue par la Cour suprême. H.C.J. 588/94, *Schlanger c. Procureur général*, 48 3) P.D. 40. Cette politique a subi une certaine évolution au cours des dernières années, en particulier à la suite de l'assassinat du Premier Ministre Yitzhak Rabin en novembre 1995. Au début de cette année-là, pour la première fois, une personne a été inculpée et condamnée pour avoir publiquement incité à la haine par un article faisant valoir le droit religieux face au meurtre de non-juifs (Cr. F. (J-m) 251/94 *Etat d'Israël c. Elba* (4 avril 1995)); le tribunal du fond a estimé que pour condamner l'inculpé, il n'était pas nécessaire d'établir la "quasi certitude" que l'article en question entraînerait de nouveaux actes racistes. De même, trois personnes ont été condamnées pour avoir fait publiquement l'éloge d'actes de violence après avoir exprimé leur appui au massacre de musulmans en prière au Tombeau des patriarches à Hébron en 1994 (Cr. A. 116/95, *Tadmor c. Etat d'Israël* (7 septembre 1995)). Deux jeunes qui, quelques semaines avant l'assassinat du Premier Ministre Rabin, publiaient et distribuaient un prospectus représentant Rabin en uniforme S.S. ont été condamnés pour diffamation, outrage à un représentant de l'Etat, appui à une organisation terroriste et dégradations et ont été condamnés à des peines de prison avec sursis. Par ailleurs, plusieurs rabbins, soupçonnés d'avoir pris des décisions de caractère religieux engageant au meurtre de Rabin, ont fait l'objet d'enquêtes, mais n'ont pas été condamnés faute de preuves suffisantes. Dans ces cas comme dans d'autres, le Procureur général a jugé que les propos tenus donnaient lieu à la quasi certitude d'une violation de l'ordre public. Une directive a donc été prise aux termes de laquelle l'autorisation du chef du département des enquêtes de la Police israélienne était nécessaire pour ouvrir une enquête sur des cas où l'on suspectait qu'il y avait eu éloge de l'assassinat.

Liberté de la presse

590. Octroi de licences à la presse écrite. Le cadre législatif dans lequel fonctionne la presse écrite en Israël date de l'époque du Mandat et l'on peut dire qu'il se trouve en quelque sorte en porte à faux vis-à-vis de la protection bien structurée de la liberté d'expression développée par la Cour suprême dans l'Israël indépendant. L'Ordonnance de 1933 sur la presse a été prise par les autorités britanniques au lendemain des émeutes déclenchées en 1929 par la population arabe. Elle était motivée dans une large mesure par les conclusions d'une commission d'enquête qui avait estimé que des articles incendiaires parus dans la presse avaient joué un rôle crucial et enflammé les passions de la population. Voir Rapport de la Commission sur les troubles en Palestine d'août 1929 ("Rapport Shaw"), Cmnd. 3530, p. 90, 167. Ultérieurement, alors que les tensions entre les autorités britanniques et la population locale s'intensifiaient, le Haut Commissaire britannique avait adopté de nouvelles restrictions administratives limitant l'octroi de licences à la presse par le biais des Règlements relatifs à la défense (état d'urgence) de 1945. En vertu de la législation mandataire qui demeure en vigueur, tant les rédacteurs de la presse écrite que les imprimeurs doivent obtenir une licence pour travailler; les journaux sont définis en termes assez vagues, comme étant "... toute publication ... publiée en Palestine et destinée à la vente ou à la distribution gratuite à intervalles réguliers ou non" (Ordonnance sur la presse, art. 2). L'octroi de licences est ainsi

devenu un bon moyen de réglementer pratiquement tous les organes de presse écrite du pays, à l'exception des livres et publications ponctuelles. Une licence n'est accordée que si le propriétaire et le rédacteur répondent à toute une série de conditions, par exemple: avoir 25 ans accomplis, avoir réussi les examens d'entrée à l'Université et établir son aptitude à parler, lire et écrire dans la langue dans laquelle le journal est publié; le Ministre de l'intérieur a toute latitude pour déroger à ces exigences personnelles.

591. Le Ministre exerce un contrôle très large sur l'octroi et l'abrogation des licences décernées aux journaux en vertu de la législation mandataire. Le Commissaire de district au ministère de l'intérieur peut refuser une licence sans avoir à en expliquer la raison (Règlements relatifs à la défense (état d'urgence) de 1945, article 94). Les personnes qui publient ou éditent un journal en l'absence d'autorisation se rendent passibles de sanctions pénales. De plus, une licence peut être suspendue ou annulée pour toutes sortes de motifs, dont certains sont d'ordre purement technique, par exemple si elle n'est pas utilisée dans les trois mois qui suivent, si le ministère n'est pas informé de la nomination d'un nouveau rédacteur ou de l'intention des propriétaires du journal de quitter Israël, si les propriétaires d'un quotidien ne publient pas au moins 12 numéros consécutifs, à l'exclusion des jours fériés, chaque mois de l'année civile ou si une publication non-quotidienne ne répond pas à des exigences de fréquence comparables. En vertu de l'article 19 de l'Ordonnance sur la presse, le Ministre de l'intérieur peut suspendre la publication d'un journal si, à son avis, il a publié des informations qui sont susceptibles de menacer la paix publique, des articles exprimant des opinions séditeuses ou "de fausses nouvelles ... ou des rumeurs destinées ... à susciter de l'inquiétude et du découragement"; si le Ministre a la faculté d'avertir à l'avance la direction du journal de son intention de suspendre la publication, il n'est cependant pas tenu de le faire. Les tribunaux sont habilités à fermer les journaux et les imprimeries ou à en suspendre l'activité, ainsi qu'à priver toute personne du droit de posséder ou de publier un journal si l'intéressé est reconnu coupable de calomnie séditeuse (Ordonnance sur la presse, art. 23). Les journaux doivent aussi, en vertu de cette ordonnance, publier à titre gracieux toute rectification émanant des pouvoirs publics concernant des informations publiées préalablement dans le journal ainsi que toute annonce officielle. En plus du contrôle des journaux locaux confié aux pouvoirs publics, l'Ordonnance sur la presse habilite le Ministre de l'intérieur à réglementer l'entrée dans le pays de journaux étrangers jugés susceptibles de menacer la paix publique.

592. Depuis la proclamation de l'indépendance d'Israël, les sanctions administratives et pénales prévues dans la législation mandataire en matière d'autorisation des journaux sont pour une bonne part tombées en désuétude et, à quelques exceptions près, la jurisprudence en a considérablement réduit l'application. L'obligation faite aux journaux de publier les annonces et réponses officielles n'a jamais été respectée. Les pouvoirs publics ont rarement eu recours aux sanctions pénales prévues pour sédition ou publication en l'absence de licence. Du fait de la définition extrêmement large donnée des journaux dans l'Ordonnance sur la presse, l'obligation d'obtenir une licence pour pouvoir paraître n'est pas souvent respectée, en particulier par les petites publications. Depuis l'arrêt célèbre rendu en 1953 dans l'affaire *Kol Ha'am*, dans lequel la Cour suprême a annulé la fermeture des quotidiens communistes hébreu et arabe qui avaient critiqué vertement le Ministre des affaires étrangères d'alors, Abba Eban, le pouvoir du Ministre de l'intérieur de suspendre la publication d'un journal est soumis au critère de la "quasi certitude" dont il a été question plus haut. Au cours des 20 dernières années, la Cour suprême n'a soutenu qu'une seule fois, en dépit des doctrines protégeant la liberté d'expression, la fermeture d'un journal au titre de l'article 19 de l'Ordonnance sur la presse en raison de la quasi certitude que la poursuite de sa publication mettrait la paix publique en danger. H.C.J. 644/81 *Omar International Inc., New York c. Ministre de l'intérieur*, 36 1) P.D. 227, 234. En 1994, la licence d'Al-Biyan, journal arabe publié à Jérusalem, a été définitivement révoquée parce que le journal était soupçonné d'entretenir des liens avec

l'organisation terroriste Hamas. En revanche, le pouvoir parallèle reconnu au directeur de la police du district par les Règlements relatifs à la défense (état d'urgence) de 1945 d'ordonner la fermeture d'un journal ou de révoquer sa licence sans donner les raisons de sa décision a été employé plusieurs fois depuis l'indépendance d'Israël. La Cour suprême a eu beau critiquer à maintes reprises et sévèrement ce pouvoir considérable qu'elle a qualifié de "disposition radicale, voire draconienne, adoptée par un régime colonial, [qui] n'est pas en accord avec les principes fondamentaux d'un Etat démocratique en ce qui concerne la liberté de parole et d'expression" (voir, par exemple, H.C.J.2/79, *Al'Asad c. Ministre de l'intérieur*, 36 1) P.D. 505, 513), la portée du contrôle judiciaire de telles décisions est limitée aux cas où le directeur de la police du district ne motive pas la fermeture. Tout en reconnaissant qu'il s'agit-là d'une solution partielle au problème, la Cour use en général de ses pouvoirs pour inspecter, à huis clos, les informations confidentielles liées à la sécurité sur lesquelles le directeur de la police s'est fondé pour prendre sa décision, afin de voir si elles justifient effectivement une restriction aussi drastique de la liberté d'expression. Voir, par exemple, H.C.J.322/81, *Mah'ul c. Directeur de la police du district de Jérusalem*, 37 1) P.D. 789.

593. La censure militaire et la "Commission de rédacteurs". Outre les pouvoirs du directeur de la police du district évoqués plus haut, les Règlements relatifs à la défense (état d'urgence) de 1945 donnent aussi au chef de la censure militaire de vastes pouvoirs l'habilitant à surveiller les publications de la presse écrite et les médias électroniques. En vertu de ces règlements, le Censeur peut exiger de toute personne participant à la publication d'informations ou d'opinions de lui soumettre celles-ci pour examen et approbation et interdire la publication de toute information qui "est susceptible ou peut être susceptible de nuire ... à la défense d'Israël, à la paix ou à l'ordre publics (Articles 87 1), 97 1)). Le Censeur a également le pouvoir de confisquer ou d'interdire l'utilisation de presses typographiques qui servent à publier des informations qu'il n'a pas approuvées au préalable. De plus, il n'est pas permis, en l'absence du consentement du Censeur, de publier une note ou indication quelconque montrant que ce dernier a modifié un article ou une émission avant sa diffusion publique.

594. La Cour suprême a limité strictement les pouvoirs du Censeur d'imposer des sanctions administratives contre la presse. Dans l'affaire *Schnitzer* qui a fait jurisprudence, la Cour a annulé la décision du Censeur d'interdire la publication par un journal local paraissant en hébreu, d'un article extrêmement critique du chef du Service des fonctions spéciales et des renseignements (le Mossad) peu avant la fin de son mandat. Rejetant l'idée avancée que la publication nuirait au bon fonctionnement du Mossad à tous les niveaux et qu'en appelant l'attention sur le chef du Mossad, elle mettrait sérieusement en danger sa sécurité personnelle, la Cour a jugé que seule la quasi certitude d'une atteinte grave et importante à la paix publique ou à la sûreté de l'Etat pouvait justifier une censure préalable. H.C.J. 680/88, *Schnitzer c. Chef de la censure militaire*, 42 4) P.D. 617.

595. Dans la pratique, le Censeur n'exerce pas ses pouvoirs contre les journaux qui font partie d'une "Commission de rédacteurs" officieuse, laquelle a passé un accord avec le Ministre de la défense au sujet des questions de censure. Cette Commission, née en 1950, regroupe les principaux quotidiens en hébreu et le quotidien en langue anglaise, le *Jerusalem Post*. En application de cet accord, le Censeur s'est engagé à ne pas imposer de sanctions administratives, telles que la fermeture du journal, aux journaux membres de la Commission, et de n'empêcher la publication que des informations touchant spécifiquement à la sécurité, à l'exclusion de celles touchant au maintien de la paix et de l'ordre publics: les journaux quant à eux ont convenu de pratiquer l'autocensure dans les affaires militaires qui pourraient nuire à la sûreté de l'Etat et de ne pas déposer de recours contre les décisions du Censeur devant la Haute Cour de justice. Cet

accord a été modifié à plusieurs reprises au fil des ans et a suscité une différence de traitement entre les journaux membres de la Commission de rédacteurs et les autres.

596. Suite à l'arrêt rendu dans l'affaire *Schnitzer* à laquelle il a été fait allusion plus haut, l'accord entre la "Commission de rédacteurs" et le Ministre de la défense a été modifié de façon à limiter les pouvoirs du Censeur aux seuls cas où il y avait "une quasi certitude que la publication se solderait par une atteinte grave à la sûreté de l'Etat" (art. premier de l'accord); de plus, la censure militaire ne s'appliquerait pas aux "questions, opinions, interprétations, évaluations politiques ou autres points de vue à moins qu'ils ne contiennent ou permettent de tirer des informations liées à la sécurité" (art. 2 de l'accord). Jusqu'à une date récente, l'accord prévoyait la possibilité d'un recours interne contre les décisions du Censeur, devant une commission composée d'un représentant de l'armée, de la presse et du grand public, respectivement, en lieu et place d'un recours devant la Haute Cour de justice.

597. Quant aux journaux qui ne sont pas parties à l'accord de la "Commission de rédacteurs", le Censeur demande normalement à leurs rédacteurs de lui soumettre les articles sur les questions précisées dans son arrêté.

598. En mai 1996, suite à un rapport rédigé sous les auspices de la Commission parlementaire des affaires étrangères et de la défense, l'accord relatif à la "Commission de rédacteurs" a été remanié en profondeur. Entre autres choses, l'accord préserve le droit de tous les médias de déposer des requêtes contre le Censeur devant la Haute Cour de justice; il limite de façon plus précise la censure militaire aux questions clairement liées à la sûreté de l'Etat; il permet à tous les médias de citer librement des articles précédemment publiés en Israël ou à l'étranger et prévoit une Commission de recours contre la censure, présidée par un juge de la Cour suprême sortant. Selon la procédure instituée dans cet accord, le Censeur ne peut pas faire recours contre les décisions prises par la Commission, tandis que les journaux peuvent, eux, saisir la Cour suprême s'ils le souhaitent. Le nouvel accord relatif à la "Commission de rédacteurs" s'applique à tous les médias d'Israël, qu'ils soient ou non membres de cette commission.

599. Audiovisuel. Jusqu'à la fin des années 80, il n'existait qu'une seule station de télédiffusion, organe public placé sous les auspices de l'Israel Broadcast Authority, et plusieurs stations de radio, dont "Kol Israel", également membre de la Broadcast Authority, et "Galei Zahal", dirigé comme un département des Forces de défense israéliennes. Entre 1986 et 1990, la Knesset a adopté plusieurs lois qui prévoyaient des émissions de télévision par câble, dont des programmations originales, une télévision payante au prorata des émissions regardées et la création d'une deuxième chaîne de télévision dont la programmation serait décidée par des entreprises concessionnaires. Les diffusions câblées apportent par satellite au domicile des Israéliens des émissions sans coupures du monde entier, y compris de Jordanie, du Maroc, de Turquie, de la Fédération de Russie, de plusieurs pays d'Europe, d'Inde et des Etats-Unis. En 1995, les pouvoirs publics ont commencé à octroyer des concessions à des stations de radio locales d'un bout à l'autre du pays. Cette évolution a modifié le paysage audiovisuel israélien et en élargissant considérablement l'éventail et la diversité des sources d'information audiovisuelles, elle a apporté une contribution non négligeable à la réalisation de la liberté d'expression en Israël.

600. L'Israel Broadcast Authority (IBA) est un organisme public qui obéit à la Loi de 1965 sur la Broadcast Authority. Elle est tenue par la loi de diffuser des "informations fiables" sur l'actualité et de "permettre à des idées et points de vue différents répandus dans le grand public de s'exprimer convenablement" (Loi sur la Broadcast Authority, art. 4). En raison du rôle que la loi lui a imparti en qualité d'instance où s'exprime différents points de vue et idées, la Broadcast Authority a le devoir non

seulement de diffuser, mais aussi de permettre une bonne réception de ses émissions, de façon à promouvoir effectivement le principe de la liberté d'expression. H.C.J. 3472/92, *Brand c. Ministre des communications*, 47 3) 143. Un Comité de gestion et une commission plénière dont les membres sont nommés par le gouvernement parmi différents partis politiques en fonction de leur représentation à la Knesset, arrêtent la politique de l'Authority. Les mesures que celle-ci prend en tant qu'organisme public peuvent, sur le plan de la légalité administrative, faire l'objet de recours devant la Haute Cour de justice.

601. La volonté de la Cour suprême d'intervenir dans les décisions de diffusion prises par l'IBA dépend en partie du type d'expression en jeu. Si la décision de diffusion se fonde sur des considérations artistiques ou professionnelles, la Cour n'interviendra alors pratiquement jamais dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du rédacteur. Par contre, si l'IBA décide de ne pas diffuser une annonce publicitaire, la société intéressée peut faire recours contre cette décision pour discrimination ou pour faire valoir son caractère raisonnable. H.C.J. 606/93, *Kidum Enterprises and Publishers (1981) Ltd. c. Broadcast Authority*, 48 2) 1. Par deux fois la Cour a annulé une décision de l'Authority d'empêcher l'apparition à l'antenne d'une personne ou d'un groupe politique particulier en raison de la teneur de leurs propos, la première fois lorsque l'IBA avait décidé au début des années 80 de ne pas diffuser d'interviews de personnes associées à l'OLP, qu'Israël n'avait pas encore reconnue à cette époque (H.C.J. 243/82, *Zichroni c. Comité d'administration de la Broadcast Authority*, 37 1) P.D. 757), puis lorsqu'elle avait refusé de diffuser des interviews du député Meir Kahane, pour empêcher l'exploitation de médias contrôlés par les pouvoirs publics à des fins d'incitation au racisme, comme on l'a vu plus haut au titre de ce même article. En général cependant, la Cour n'interviendra dans les décisions prises par l'IBA en matière de diffusion que dans de rares cas, lorsque le dommage à d'importants intérêts publics est vraiment grave. Voir, par exemple, H.C.J.606/93, *Kidum*, *supra.*; H.C.J.2437/92, *Lev c. Ministre de l'éducation et de la culture*, 46 3) P.D. 756 (rejet d'une requête contestant le changement de jour de diffusion d'un programme d'actualité particulier); H.C.J.1/81, *Shiran c. Broadcast Authority*, 35 3) P.D. 365 (un documentaire sur l'histoire du sionisme accusé de ne pas donner une idée juste de la contribution des juifs d'Orient ne présentait pas d'illégalité patente ni ne suscitait la quasi certitude que la paix publique serait violée, ce qui aurait justifié une décision de justice en interdisant l'émission).

602. Tandis que l'IBA est financée par la redevance versée par tous les propriétaires de postes de télévision et une taxe perçue sur les propriétaires d'automobiles, la deuxième chaîne de télévision et les stations de radio locales qui ont vu le jour en vertu de la Loi de 1990 sur la Second Television and Radio Broadcast Authority, sont aux mains de compagnies privées concessionnaires et sont financées par la vente d'espaces publicitaires. Conscient du pouvoir donné à ces sociétés concessionnaires et des risques qu'il y avait de laisser une poignée d'entreprises puissantes, défendant des droits acquis dans les secteurs économiques et politiques, mettre leur emprise sur les médias, le législateur leur a imposé toute une série de contraintes qui portent tant sur la propriété de la société concessionnaire que sur la teneur des émissions. Aucune société ne peut acquérir une concession pour émettre sur la deuxième chaîne de télévision ni une radio locale si elle est également titulaire d'une concession aux fins d'émettre par le câble, si, sous une forme ou sous une autre, une personne détient à elle seule plus de 30 % des parts de la société, ou si la maison d'édition d'un journal ou une société qui détient des parts qui lui assurent le contrôle d'un journal possède plus de 24 % des capitaux de la société concessionnaire (art. 40 B de la loi). Par ailleurs, une concession de radio locale ne peut être accordée à quiconque, personne privée ou morale, possède un intérêt en qualité de propriétaire, directement ou indirectement, dans un journal ou une société qui détient une concession de télédiffusion (art. 40 C de la loi). Des dispositions similaires s'appliquent aux personnes titulaires de concessions de télédiffusion par câble. Il est formellement interdit aux concessionnaires de diffuser toute "incitation au racisme, à la discrimination ou à une atteinte sérieuse à

une personne ou un groupe de personnes quelconque en fonction de leur affiliation religieuse, nationale, sexuelle ou ethnique, leur mode de vie ou origine”; ils ne peuvent pas non plus diffuser quelque propagande partisane ou politique que ce soit, si ce n’est des émissions approuvées à l’occasion des campagnes à la veille des élections à la Knesset. Il est formellement interdit aux concessionnaires d’exprimer leurs opinions personnelles à l’antenne ou celles des directeurs ou autres parties ayant des intérêts dans la société concessionnaire. Le conseil d’administration de la Second Broadcast Authority a promulgué des règles éthiques détaillées qui imposent entre autres aux concessionnaires le devoir de promouvoir de façon responsable les principes de la liberté d’expression et le droit du public de recevoir des informations, dont le droit d’exprimer des points de vue qui sortent de l’ordinaire ou impopulaires (Règles applicables à la Second television and Radio Authority (audiovisuel et éthique), 1994, art. 21); le devoir de ne pas s’abstenir de diffuser “des informations pour lesquelles il existe un intérêt public” (art. 3 des Règles); le devoir de diffuser régulièrement des émissions honnêtes, objectives, exactes et équilibrées (art. 5 à 7) et le devoir d’offrir aux personnes ayant fait l’objet de critiques l’occasion d’exercer un droit de réponse (art. 9 et 10).

603. Toutes les chaînes de radio et télédiffusion israéliennes sont soumises à la censure militaire en ce qui concerne les questions liées à la sécurité, au même titre que la presse écrite, ainsi qu’aux règlements applicables à la teneur des films, émissions dramatiques et artistiques, comme on le verra plus bas au sujet de ce même article. Les émissions télévisées étrangères échappent, elles, à la censure militaire.

604. Le droit à l’information. Au fil d’une longue liste de précédents, la Cour suprême a clairement énoncé le droit de la population à l’information, aspect essentiel de la liberté d’expression et par conséquent crucial pour le maintien d’une démocratie. On a considéré que ce “droit de savoir” entraînait la publication des décisions et mesures prises par les pouvoirs publics et l’accès des médias à l’information détenue par les organismes publics sur des questions d’intérêt public, même si la loi demeurait muette sur un quelconque devoir de divulgation. H.C.J. 5771/93, *Citrin c. Ministre de la justice* 48 1) P.D. 661. On a aussi estimé qu’il exigeait la divulgation à des particuliers d’informations les intéressant personnellement, telles que dossiers d’employeurs, rapports médicaux ou informations concernant une procédure judiciaire à laquelle l’intéressé est partie. Voir, par exemple, H. C. J., *Shapira c. Commission de district de la Chambre d’avocats, Jérusalem*, 25 1) P.D. 352 (“Les documents reçus par l’autorité au cours de l’exercice de ses fonctions en vertu de la loi doivent être ouverts devant la partie intéressée”); H.C.J.337/66, *Fital c. Commission d’évaluation, Municipalité de Holon*, 21 1) P.D. 69. Le droit de recevoir des informations ne peut être restreint que dans le cas où la divulgation de ces informations est expressément interdite par la loi ou violerait des intérêts capitaux tels que le droit au respect de la vie privée, la sûreté de l’Etat, les relations étrangères ou certains intérêts économiques privés ou encore si les informations sont qualifiées de confidentielles par la loi. Peut-être l’exemple le plus caractéristique du droit à l’information s’est-il présenté dans l’affaire *Shalit*, où la Cour suprême a estimé que des accords passés entre des partis politiques, des factions de la Knesset ou des membres de la Knesset en vue de la formation de coalitions gouvernementales devaient être rendus publics, à moins qu’il n’y ait une quasi certitude qu’il ne soit porté ainsi gravement atteinte à certains intérêts publics fondamentaux. H.C.J. 1601/90, *Shalit c. Peres et consorts*, 44 3) P.D. 353.

605. On peut dire toutefois que le principe de la divulgation d’informations par les pouvoirs publics n’est pas encore aussi fermement enraciné dans la pratique qu’il l’est dans les décisions de la Cour suprême. L’absence de législation imposant un devoir de divulgation aux pouvoirs publics, l’absence d’un

archivage informatisé efficace et peut-être même une mauvaise compréhension de la notion officielle d'informations confidentielles, découlant de l'importance des soucis légitimes de sécurité dans la vie quotidienne, se sont traduits par tout un ensemble malheureusement trop courant d'habitudes et de comportements dans certains services publics où des demandes ordinaires, normales d'information concernant le public ou l'auteur même de la demande ne sont pas toujours satisfaites comme elles le devraient et sont parfois rejetées sans motifs justificatifs suffisants. Reconnaisant la nécessité de remédier à cet état de choses, la Knesset en est aux derniers stades de l'adoption d'une loi sur la liberté de l'information, fondée sur un précédent projet de loi établi avec la participation d'une coalition d'ONG. Ce texte impose le devoir général de divulgation aux départements ministériels, autres organismes publics, collectivités locales et autorités municipales ainsi qu'aux sociétés dont ils ont le contrôle; tout refus de divulgation doit être motivé par écrit.

606. Censure des films et pièces de théâtre. En application d'une législation adoptée à l'époque du Mandat, les productions théâtrales et les films sont restés soumis à la censure préalable d'un Conseil de censure civile pour assurer la protection des bonnes mœurs, de la sensibilité de la population ou de l'ordre public. Au cours des années, la Cour suprême a considérablement restreint la portée du pouvoir discrétionnaire du Conseil de censure de limiter la liberté d'expression et soutenait fermement le droit "à la création, qu'elle soit d'une très haute valeur artistique ou au contraire dénuée de tout intérêt artistique et même si, de l'avis du Conseil [de censure], l'œuvre traduit "un mélange pervers d'érotisme, de politique et de déviance de toutes sortes"" (H.C.J. 14/86, *La'or*, supra,; voir aussi H.C.J. 4804/94, *Station Film Ltd. c. Conseil d'examen des films*, 97 1) *Takdin* 712).

607. En vertu de l'Ordonnance de 1927 sur le cinéma, aucun film ne peut être projeté en l'absence de l'autorisation préalable du Conseil de censure des films. Le Conseil a le pouvoir d'interdire un film dans son intégralité ou d'en censurer certaines parties seulement ou encore de fixer un âge minimal. L'ordonnance ne prévoit pas de règles de fond sur lesquelles le Conseil pourrait se reposer et dans un premier temps, la Cour suprême s'est montrée réticente à intervenir dans l'exercice par le Conseil de son pouvoir discrétionnaire en l'absence de fondement législatif précis (voir, par exemple, H.C.J. 383/73, *Avidan c. Geri*, 28 2) 766), pour autant que les considérations dont le Conseil avait tenu compte aient été en lien très étroit avec des questions de bonnes mœurs et de bon goût (H.C.J. 146/59, *Cohen c. Ministre de l'intérieur*, 14 P.D. 283). Au début des années 60, la Cour a appliqué pour la première fois le critère de la "quasi certitude" à une production cinématographique et rapporté la décision du Conseil d'interdire un film d'actualités montrant une altercation violente où des citoyens étaient aux prises avec des policiers. H.C.J. 243/62 *Israel Film Studios c. Geri*, 16 P.D. 2407. Au milieu des années 70, la Cour a appliqué cette doctrine pour la première fois à un film de fiction en annulant la décision d'interdire la projection de "Gardien de nuit", un film au scénario érotique audacieux sur fond d'holocauste. H.C.J. 549/75, *Noah Films Ltd. c. Conseil d'examen des films*, 30/1 P.D. 757. Dix ans plus tard, la Cour a élargi sensiblement la protection accordée à l'expression artistique des films dans l'idée que le Conseil ne pouvait interdire un film pour atteinte à la sensibilité de la population que s'il existait la "quasi certitude d'un dommage grave, extrême et grossier à cette sensibilité, dommage qu'il ne serait pas possible d'éviter". H.C.J. 806/88, *Universal Studios Inc. c. Conseil d'examen des films et pièces de théâtre*, 43 2) P.D. 22 (annulation de l'interdiction du film de Martin Scorsese "La dernière tentation du Christ", soupçonné de heurter la sensibilité de la communauté chrétienne). La Cour a rejeté le rôle du Conseil comme arbitre de la vérité ou de la morale et des normes d'éducation et permettra l'interdiction d'un film en dernier recours uniquement, si des méthodes moins sévères, telles que la fixation d'un âge minimum pour assister à la projection, ne peuvent empêcher une violation aussi grave et quasi certaine de l'ordre public. H.C.J.

14/86, *La'or c. Conseil d'examen des films et pièces de théâtre*, supra. Même le fait qu'un film contienne des éléments qui constituent une infraction criminelle, telle que la violation d'une sensibilité religieuse ou relèvent de l'obscénité (art. 173, 214 de la Loi pénale de 1977) ne justifie pas l'interdiction de la projection par anticipation. H.C.J. 806/88, *Universal Studios*, supra.

608. Toutes les stations de télévision d'Israël sont tenues, par la loi ou la pratique, de ne pas projeter de films qui ont été frappés d'interdiction par le Conseil de censure. Cette obligation ne s'applique pas aux télévisions étrangères ni aux diffusions par satellite.

609. En matière de censure des pièces de théâtre, les dispositions légales étaient comparables à celles applicables aux films et relevaient du même Conseil. Suite à des critiques de plus en plus sévères adressées au Conseil à propos des décisions qu'il prenait dans ce domaine et aux limites toujours plus grandes que la Cour suprême mettait à son pouvoir discrétionnaire, la Knesset a décidé en 1991 d'abroger le pouvoir du Conseil sur les pièces de théâtre dans un premier temps pour une période d'essai de deux ans, puis définitivement, en faveur de nouvelles sanctions pénales pour les affichages et publications obscènes (Loi pénale de 1977, art. 214). Le terme "obscénité" n'est pas définie dans la nouvelle disposition et la Cour suprême n'a pas encore eu à l'interpréter.

610. Respect du caractère confidentiel des sources des journalistes. Contrairement à certains types de communications, comme celles qui existent entre un avocat et son client, un médecin et son patient, un psychologue et son client, et les renseignements délicats liés à la sécurité, la loi ne protège pas le droit d'un journaliste de ne pas révéler des documents ou des sources d'information. La Cour suprême a cependant reconnu cette "prérogative des journalistes", dans la mesure où la divulgation n'est pas essentielle ou du moins d'une importance capitale pour la poursuite de la justice dans le cas de crimes graves, pour éviter un préjudice important à des personnes ou de sérieuses violations de l'ordre public; même dans ce cas, un tribunal n'ordonnera pas à un journaliste de divulguer ses sources d'information à moins qu'elles n'apparaissent cruciales en l'espèce et que les autres éléments de preuve disponibles ne puissent répondre à l'objectif pour lequel les informations protégées sont recherchées. Cr. M.; 298, 368/86, *Citrin c. Tribunal disciplinaire de la Chambre des avocats, District de Tel Aviv*, 41 2) P.D. 337; H.C.J. 172/88, *Time, Inc. c. Ministre de la défense*, 42 3) P.D. 139.

611. Un projet de loi du gouvernement tendant à consacrer la prérogative du journaliste est en bonne voie et sera soumis dans un proche avenir à la Commission ministérielle sur la législation.

612. Règle applicable aux affaires en instance. Comme on l'a vu plus haut, la Loi de 1984 sur les tribunaux interdit la publication de comptes rendus d'affaires en instance s'il existe la "possibilité raisonnable" qu'ils modifient le cours ou l'issue du procès. L'un des rares cas où cette règle a été mise en application concernait des articles publiés dans un grand quotidien à l'occasion du procès de John Demjanjuk pour crimes contre l'humanité, dans lesquels l'auteur s'efforçait de montrer que Demjanjuk était bel et bien l'"Ivan le terrible" de Treblinka, question de fait capitale dans le procès en première instance comme en appel. Le journal, ainsi que son rédacteur et l'auteur de l'article en question, ont été condamnés pour violation de la règle applicable aux comptes rendus d'affaires en instance après que l'avocat de Demjanjuk eut avec succès saisi la Haute Cour de justice pour l'engager à contraindre le Ministre de la justice d'engager des poursuites pénales. H.C.J. 223/88, *Sheftel c. Ministre de la justice*, 42 4) P.D. 356.

613. Outre la règle ci-dessus elle-même, la Loi pénale interdit les publications qui expriment du mépris pour un juge et la façon dont il statue, à moins que ces critiques ne soient “honnêtes et courtoises” et que la question présente un intérêt public.

614. Dans la pratique, les Israéliens sont inondés par les médias locaux et étrangers. Près d’une soixantaine de journaux sont régulièrement publiés en Israël, dont 14 sont des quotidiens; 8 de ceux-ci paraissent en hébreu, un en arabe et les autres en anglais, russe et d’autres langues encore. Ce sont des centaines de revues et de périodiques étrangers qui sont vendus dans les kiosques et chacun peut s’y abonner librement. Israël reçoit facilement les émissions de radio de toute la région et de plus loin encore et les émissions de télévision par câble et par satellite offrent un très large éventail de nouvelles et de programmes étrangers. Israël accueille un nombre exceptionnel de journalistes étrangers, qui jouissent en général des mêmes libertés et sont soumis aux mêmes limites de la censure que les journalistes israéliens. Ces journalistes rencontrent librement hauts fonctionnaires et officiers et reçoivent chaque jour de l’Office de presse officiel la traduction des articles de la presse en hébreu. Dans certains cas, ils jouissent d’une liberté plus grande que leurs homologues israéliens, par exemple pour avoir accès aux régions où il y a un risque de violence.

615. Prévention de la discrimination fondée sur une opinion politique ou autre. Outre les mesures décrites plus haut au titre de l’article 19, plusieurs lois contiennent des dispositions visant à prévenir toute ingérence dans la liberté d’expression d’opinions politiques ou autres. En vertu de la Loi sur l’égalité de chance dans l’emploi, 5748–1988, il est interdit aux employeurs tant du secteur public que du secteur privé qui emploient plus de six employés de prendre en considération les opinions politiques ou autres d’une personne en matière d’embauche, de promotion, de licenciement, de formation ou de rémunération et de conditions de travail. Il est interdit au Conseil de l’enseignement supérieur d’imposer des restrictions quelconques à la liberté d’opinion ou de conscience pour annuler l’agrément d’un établissement d’enseignement (Loi sur le Conseil de l’enseignement supérieur, 5718–1958, art. 18). Lors des élections nationales, tous les partis, listes de candidats et candidats au poste de premier ministre disposent gratuitement d’un temps d’antenne déterminé à la radio et à la télévision (Loi sur les élections (Modes de propagande), 5719–1959, art. 15 et 15 A).

Article 20

Interdiction de la propagande en faveur de la guerre et de tout appel à la haine raciale, nationale ou religieuse

616. Propagande de guerre. La diffusion de propagande de guerre est interdite par l’article 166 de la Loi pénale, 5737–1977, qui prévoit ce qui suit :

“166. Quiconque, en prononçant un discours dans un lieu public ou lors d’un rassemblement public ou en publiant un écrit quelconque, s’efforce d’inciter à des actes d’hostilité contre le gouvernement d’un pays ami, est passible d’un emprisonnement de trois ans.”

En vertu de la norme *mens rea* telle qu’elle est définie dans la Loi pénale (art. 20), l’interdiction ci-dessus ne s’applique pas seulement à une personne qui entend clairement inciter à la guerre, mais aussi à toute personne qui est simplement indifférente ou négligente quant au risque que de telles hostilités se produisent .

Racisme et haine nationale ou religieuse

617. Jusqu'au milieu des années 80, il n'existait pas de législation interdisant expressément l'incitation au racisme ou à la haine nationale ou ethnique. Les chantres de la haine raciale, nationale ou religieuse pouvaient être poursuivis et l'étaient effectivement pour sédition aux termes de l'article 136 de la Loi pénale, définie comme s'entendant notamment du "fait de promouvoir des sentiments de malveillance et d'inimitié entre différents secteurs de la population" (Loi pénale, art. 136). En pareil cas, la "quasi certitude" qu'une déclaration séditeuse parviendra aux oreilles de personnes en Israël suffit pour que l'auteur soit reconnu coupable (Voir Cr. App. 3795/95, *Ministre de la justice c. Balhasan* (l'intéressé prônait une campagne contre l'"islam satanique" et a été condamné pour sédition). La plupart du temps cependant, les incitations racistes sont généralement traitées par les tribunaux dans le cadre du droit à la liberté d'expression, les tribunaux manifestant une certaine réticence à sanctionner par anticipation les propos racistes, de crainte de compromettre le principe de la liberté de parole. Comme la Cour l'a déclaré dans un cas, "... la faiblesse du racisme et de l'incitation au racisme repose dans le mensonge qu'ils véhiculent et qui est mis à nu devant tout un chacun précisément par le fait que les opinions et les idées rivalisent librement entre elles, ce qui fait de la démocratie quelque chose d'unique". E.A. 2, 3/84, *Neiman c. Président du Comité électoral central de la onzième Knesset*, 39 2) P.D. 225.

618. Deux décisions fameuses prises par la Cour suprême au milieu des années 80, qui suivaient la ligne évoquée plus haut au sujet des propos racistes, ont fini par susciter une réforme législative. Dans l'arrêt *Neiman* (E.A. 2, 3/84, supra), la Cour a annulé la décision du Comité électoral central interdisant à la liste du parti Kach, menée par le rabbin Meir Kahane, de se présenter aux élections à la onzième Knesset, en fondant sa décision sur la liberté de parole et sur le fait que le droit d'être élu ne devrait pas être limité en l'absence d'autorisation légale explicite. Dans un autre arrêt, qui a prêté à controverse et impliquant là aussi le parti Kach du rabbin Kahane, la Cour suprême a annulé la décision prise par l'Israel Broadcast Authority de refuser de diffuser des déclarations faites par le rabbin Kahane ou d'autres membres du parti Kach, si ce n'est celles qui présentaient "un intérêt d'actualité manifeste", à cause du caractère incendiaire des opinions et des déclarations du parti. H.C.J. 399/85, *Kahane c. Broadcast Authority*, 41 3) P.D. 255. Pour invalider la décision de l'IBA, la Cour a fait valoir non seulement le principe général de la liberté de parole, mais aussi le fait que la faction Kach constituait un parti politique légitime, représenté à la Knesset.

619. Réforme législative. Suite aux arrêts *Neiman* et *Kahane c. Broadcast Authority* évoqués plus haut, la Knesset a adopté deux dispositions législatives interdisant expressément l'incitation au racisme. La première de ces dispositions consistait en un amendement à la Loi pénale, qui faisait de la publication de tout propos proféré dans le but d'inciter au racisme une infraction passible de cinq ans de prison (art. 144 B), que les propos publiés soient véridiques ou non ou entraînent effectivement ou non des réactions racistes. Aux termes de l'article 144 A, par "racisme", il faut entendre "la persécution, l'humiliation, la manifestation d'hostilité ou de violence, ou tout acte propre à causer un antagonisme contre un groupe ou des secteurs de la population, en raison de leur couleur ou de leur appartenance à une race ou à une origine nationale ou ethnique donnée". Posséder de la documentation incitant au racisme, tel qu'il est ainsi défini, est passible d'une peine de prison maximale d'un an. Un amendement ultérieur à la Loi pénale a renforcé les peines minimales et maximales pour pratiquement la moitié des infractions qui tombent sous le coup de la Loi pénale si elles sont commises dans une intention raciste, telle qu'elle est définie plus haut (Loi pénale, art. 144 D1). Les infractions visées par cet amendement comprennent toutes celles qui portent atteinte à la personne dans son corps, sa vie, sa liberté, ses biens et son bien-être, les menaces et l'extorsion, le vandalisme, les nuisances et l'abus de pouvoir de la part de fonctionnaires. Trois d'entre e

Ils sont en lien avec les obligations définies à l'article 20. D'après l'article 173 de la Loi pénale, quiconque "publie tout document imprimé, écrit, photo ou image destiné à heurter les convictions ou la sensibilité religieuse d'autrui", ou "profère dans un lieu public et à portée de voix d'autrui toute parole ou son destiné à heurter ses convictions ou sensibilité religieuses" est passible d'une peine d'un an de prison. L'article 194 b) de la loi interdit d'insulter une personne dans un lieu public "de manière propre à amener une personne présente à troubler l'ordre public" et l'article 198 interdit tous les actes "propres à semer la discorde". Si l'une quelconque de ces dernières infractions est commise dans une intention raciste, la peine maximale est alors doublée.

620. La Knesset a aussi modifié la Loi fondamentale : la Knesset, pour interdire à tout parti politique de se présenter aux élections à la Knesset si ses objectifs ou activités par exemple, traduisent explicitement ou implicitement une incitation au racisme ou un rejet du caractère démocratique de l'Etat (Loi fondamentale : la Knesset, art. 7 A). Sur la base de cet amendement, le parti Kach s'est vu signifier l'interdiction de se présenter aux élections nationales suivantes attendu que la Cour suprême avait jugé que ses objectifs et activités étaient "malheureusement par trop comparables aux plus horribles expériences que le peuple juif avait eu à faire". E.A. 1/88, *Neiman c. Comité électoral central de la douzième Knesset*, 42 4) P.D. 177, 197.

621. Pour justifier la restriction du droit d'un parti de concourir à des élections, la justice doit établir que l'incitation raciste constitue l'un de ses buts centraux et déterminants, reflète éminemment son identité et n'est pas seulement un souci marginal; il faut que la candidature du parti aux élections soit un moyen de réaliser ces objectifs racistes et que la preuve de ces objectifs ou activités racistes soit claire, convaincante et sans équivoque. E.A. 1/88, *supra* p. 196 (opinion séparée de P. Shamgar). L'amendement à la Loi fondamentale : la Knesset, tel qu'il a été interprété par la Cour suprême, a ainsi assoupli les conditions à remplir pour interdire par anticipation les propos racistes dans le cadre d'élections à la Knesset, car il n'exige plus la "quasi certitude" que la propagande électorale raciste mettra effectivement la paix publique en danger. De même, la Loi sur les partis, 5752-1992, empêche l'enregistrement d'un parti politique pour les mêmes motifs que ceux prévus pour empêcher la liste des candidats d'un parti de se présenter aux élections législatives.

622. Dans le même temps, la Knesset a modifié ses propres statuts de façon à bloquer la soumission de toute proposition de loi dont la teneur serait notamment entachée de racisme (Statuts de la Knesset, art. 134 c)).

623. Il a été interdit au mouvement Kach de se présenter à trois élections successives à la Knesset. En 1994, suite au massacre des musulmans en prière au Tombeau des Patriarches perpétré par un fanatique juif, le gouvernement a frappé d'interdiction le mouvement Kach et son sous-groupe connu sous le nom de Kahane Chai, alors même qu'ils n'étaient pas impliqués dans le massacre lui-même.

624. Aux termes de la Loi de 1990 sur la Second Television and Radio Authority (par. a) 2) de l'art. 46), les concessionnaires de services de télévision câblée ne peuvent pas diffuser d'émissions incitant au racisme et sont tenus de veiller à ce qu'aucune de leurs émissions ne risque d'inciter à une discrimination fondée sur la religion, la race, la nationalité, l'origine ethnique, le mode de vie ou l'origine.

625. La diffamation de tout groupe en tant que tel, y compris les groupes nationaux, raciaux ou religieux, tombe sous le coup de la loi (Loi de 1965 portant interdiction de la diffamation, art. 4). Dans la mesure où la diffamation, dans chaque cas, constitue une incitation à la discrimination ou à l'hostilité, il va de soi qu'elle tombe sous le coup des dispositions de l'article 20.

626. L'article 4 a) de l'Ordonnance de 1948 sur la prévention du terrorisme punit la publication, par écrit ou verbalement, de tout éloge, appui ou encouragement dont des actes propres à provoquer la mort ou un préjudice corporel pourraient faire l'objet.

627. Dans la pratique, il est fait un usage parcimonieux des lois décrites ci-dessus, y compris de celles qui interdisent l'incitation au racisme et la diffamation de groupes; ces dispositions ne sont appliquées que dans les cas les plus exceptionnels, de façon à ne pas porter atteinte à la liberté d'expression.

628. En fait, la nécessité d'obtenir une autorisation pour organiser une manifestation publique peut souvent servir à juguler ou empêcher les plaidoyers en faveur de la haine raciale, religieuse ou nationale visée à l'article 20. La police israélienne a le pouvoir de refuser ou de restreindre la délivrance de tels permis ou d'imposer des conditions au vu du risque probable d'incitation au racisme ou de violence à connotation raciale ou religieuse. En pareil cas, la raison officielle du refus opposé à la délivrance d'une autorisation résidera dans le souci de veiller à la sécurité et à l'ordre publics. Il sera question des requêtes contestant un tel refus dans le cadre du droit à la liberté de réunion, au titre de l'article 21.

Article 21 **Liberté de réunion**

629. Bien que le droit de réunion pacifique ne soit mentionné dans aucune loi fondamentale, il a été reconnu comme faisant partie des libertés fondamentales qui découlent du caractère démocratique de l'Etat d'Israël. H.C.J. 153/83, *Levi c. Commandant du district sud de la Police israélienne*, 38 2) P.D. 383, 398-399. Tel que la Cour suprême l'a développé, ce droit s'entend des libertés de réunion, de défilé et de manifestation, qui supposent toutes le rassemblement physique d'un groupe de personnes désireuses d'exprimer en public, par la parole ou leur conduite, leurs opinions sur un problème donné. La Cour a précisé dans bien des arrêts que le droit de réunion, pour n'être pas absolu, devait pouvoir être exercé par tous, quelles que fussent les opinions des uns et des autres:

“D'aucuns font valoir que cette liberté a son assise intellectuelle dans le désir de garantir la liberté de parole, laquelle contribue à son tour à la découverte de la vérité. D'autres soutiennent qu'à la racine de ce droit il y a l'existence et la bonne marche d'un Etat démocratique, fondé sur la liberté d'information et la liberté de protestation. Pour d'autres encore, la liberté de manifestation et de défilé sont des aspects essentiels de la liberté générale d'une personne à s'exprimer et à l'autonomie de pensée ... Il semblerait que la liberté de manifestation et de réunion repose sur une large assise idéologique, axée sur la reconnaissance de la valeur de l'être humain, de sa dignité, de la liberté qui lui est donnée de développer sa personnalité et la volonté de maintenir un régime démocratique. Par cette liberté, un moyen d'expression est donné à ceux qui ne peuvent se prévaloir eux-mêmes de moyens d'expression officiels ou commerciaux. Il est donc admis, dans notre régime juridique, comme dans ceux d'autres démocraties éclairées, que le droit de manifestation et de réunion occupe une place d'honneur au tableau des droits de l'homme fondamentaux ... La liberté d'expression et la liberté de manifestation ne sauraient se limiter à la liberté d'exprimer des idées agréables à l'oreille. Il ne s'agit pas seulement de la liberté d'enfants

de défilé dans les rues de la ville des bouquets de fleurs à la main, il s'agit aussi du droit de défilé de personnes dont les idées ne sont pas admises, lorsque le seul fait de les voir défilé irrite et exaspère ... Les uns et les autres ont le droit de défilé et leur droit n'est aucunement lié au degré d'approbation ou de colère qu'ils suscitent ..." *Levi c. Police israélienne*, supra, 38 2) P.D. 393 p. 398, 411.

630. Dans des arrêts rendus après l'adoption de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, la Cour suprême a fait savoir que rien n'empêchait de penser que la garantie générale de la dignité humaine prévue à l'article 2 de la loi fondamentale embrassait la liberté de parole. On peut donc dire que le droit de réunion pacifique a désormais une base définie, même si elle n'est qu'implicite, en droit constitutionnel israélien . Voir, par exemple, *Dayan c. Directeur de la Police israélienne pour le district de Jérusalem et consorts*, 48 2) P.D. 456, 458.

631. L'Ordonnance sur la police [nouvelle version], 5731–1971 et la Loi pénale, 5737–1977, prévoient des restrictions au droit de réunion pacifique. D'après l'article 83 de l'Ordonnance sur la police et les instructions permanentes de la police, les organisateurs d'une manifestation doivent obtenir une autorisation s'ils prévoient qu'une cinquantaine de personnes au moins y participeront et s'il s'agit, soit a) d'une réunion à l'extérieur pour entendre un discours ou une allocution sur un sujet d'intérêt politique, ou débattre d'un tel sujet, soit b) d'une réunion à l'extérieur dont les participants se rendront d'un endroit à un autre. Les organisateurs n'ont donc pas besoin de se procurer un permis si moins d'une cinquantaine de personnes participent à la réunion ou au défilé, si la réunion a lieu à l'intérieur ou s'il n'est pas prévu de discours, d'allocution ni de débat sur un sujet d'intérêt politique, quel que soit le nombre de participants, ou encore si les participants à la manifestation, notamment à une manifestation silencieuse, restent debout et tiennent des banderoles, sans qu'il y ait ni discours ni allocution ni débat sur un sujet politique. Tenir une réunion ou organiser un défilé en l'absence d'autorisation quand la loi en exige une ou enfreindre les conditions énoncées dans ladite autorisation constitue une infraction criminelle. (Ordonnance sur la Police, art. 89).

632. La Loi pénale définit par "réunion illégale" tout rassemblement de trois personnes ou plus – même si elles ont obtenu l'autorisation de manifester – qui se conduisent de manière à donner aux "gens du voisinage" de bonnes raisons de craindre qu'elles vont porter atteinte à l'ordre public ou que leur réunion incitera "inutilement et sans motif raisonnable" d'autres personnes à porter atteinte à l'ordre public (Loi pénale, art. 151). Tout participant à une réunion illégale est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à un an de prison et la police peut ordonner la dispersion de toute réunion de cette nature.

633. Les demandes tendant à tenir une réunion ou organiser un défilé dans le bâtiment ou à l'intérieur du domaine de la Knesset sont examinées non pas par la police mais par le Président de la Knesset, conformément à la Loi sur le bâtiment et le parc de la Knesset, 5728–1968.

634. Une fois saisi d'une demande d'autorisation de tenir une réunion ou d'organiser un défilé, le directeur de la police du district peut soit accorder soit refuser l'autorisation demandée soit encore l'accorder assortie des restrictions de temps, de lieu et de modalités qu'il juge nécessaires et appropriées. La demande doit être déposée au moins cinq jours avant la date prévue pour la manifestation. Le directeur du district est tenu de prendre les considérations suivantes en compte pour arrêter sa décision (Instructions permanentes de la police 12.01.06 – Autorisation des réunions et défilés) :

a) En général, le directeur de la police ne peut refuser l'autorisation que s'il existe des éléments de preuve importants établissant la "quasi certitude" que la tenue de la réunion ou l'organisation du défilé entraînera une atteinte à la sécurité ou à l'ordre publics ou la violation d'autres intérêts tout aussi fondamentaux et ce, uniquement si la police ne peut pas, en consentant un effort raisonnable, détacher les forces nécessaires pour assurer l'ordre public et ainsi permettre l'exercice de ce droit. La règle de la "quasi certitude" qui sert à restreindre le droit de manifester en raison d'un danger pour la sécurité ou l'ordre publics est la même que celle adoptée en droit israélien en matière de limitations de la liberté de parole en général. Pour apprécier le risque d'atteinte à la sécurité ou à l'ordre publics, la police peut se reporter aux expériences antérieures faites avec le groupe intéressé;

b) Aucun compte n'est tenu des points de vue des manifestants ni du sujet de la conférence ou du discours;

c) La police peut refuser une autorisation ou l'assortir de restrictions si elle a des motifs raisonnables de soupçonner que la manifestation entraînera des infractions criminelles telles qu'émeutes, incitation à la rébellion ou au racisme, incitation adressée au personnel militaire à désobéir à un ordre légal ou incitation à commettre toute autre infraction;

d) Le fait que la tenue d'une manifestation obligerait la police à déployer du personnel pour maintenir la sécurité et l'ordre n'est pas en soi une cause suffisante pour refuser une autorisation. La police a le devoir d'affecter des ressources en personnel pour permettre l'exercice du droit de réunion pacifique. Ce n'est que dans des circonstances spéciales, lorsque des besoins d'un rang de priorité plus élevé ne permettent pas à la police de détacher le personnel nécessaire au lieu et à l'heure demandés, qu'elle peut exiger que l'heure, les modalités ou le lieu de la réunion soient modifiés. Ainsi, dans H.C.J. 1928/96, *Conseil des colonies de peuplement de Judée, Samarie et Gaza c. Amit* (qui n'a pas encore fait l'objet d'un rapport), la Cour suprême a soutenu le refus du directeur de la police du district de Jérusalem d'autoriser un groupe opposé aux accords de paix d'Oslo à défiler en empruntant une grande artère de la ville pour achever la manifestation à proximité de l'hôtel où résidait à ce moment-là le Président des Etats-Unis. En raison des contraintes exceptionnellement lourdes qui pesaient sur le personnel de la police à l'occasion de la visite du Président des Etats-Unis, ainsi que des besoins de sécurité accrus au lendemain de plusieurs attentats terroristes à la bombe, la Cour a jugé que le directeur de la police avait eu raison d'exiger à titre de condition préalable pour accorder l'autorisation, que la manifestation se déroule loin de l'hôtel où le Président Clinton était descendu ou que le nombre de manifestants soit limité;

e) Si nécessaire, la police doit concilier le droit de manifester et l'intérêt de la population à circuler sans entrave. On estime en général que la police n'a pas su concilier correctement ces intérêts divergents si elle autorise une manifestation à une heure et sur un itinéraire qui empêchent les manifestants d'appeler l'attention de l'opinion, en permettant par exemple la manifestation lorsque les rues sont vides de monde ou à un endroit où personne ne passe;

f) Une autorisation de manifester sur une propriété privée n'est normalement pas accordée en l'absence du consentement du propriétaire ou du gardien. Le droit à la propriété est respecté même si la manifestation prévue vise une personnalité publique; la Cour suprême a ainsi soutenu le refus d'autoriser une manifestation en face de la résidence privée du Ministre des affaires étrangères. H.C.J. 456/73, *Kahane c. Directeur de la Police israélienne pour le district sud* (absence de rapport);

g) La police devrait aussi examiner si l'heure et le lieu prévus pour la manifestation risquent de heurter la "sensibilité religieuse ou traditionnelle" des personnes qui habitent à proximité;

h) Le directeur de la police du district ne peut pas refuser d'accorder son autorisation sans avoir examiné dans le détail les conditions, réserves et autres solutions possibles en vue de trouver un moyen d'autoriser la manifestation et de concilier les droits ou valeurs en jeu tels qu'ils se reflètent dans l'heure, le lieu et les modalités de la manifestation (par. a) 3) de l'art. 7 des Règlements permanents de la police 12. 01.06).

635. La Cour suprême a soutenu le refus d'autoriser une manifestation au motif de la quasi certitude d'une violation grave de la sécurité ou de l'ordre public, dans le cas d'une manifestation contre la coercition religieuse qui devait se tenir à la veille du sabbat juif à l'entrée d'un quartier ultra-orthodoxe de Jérusalem et en face des académies orthodoxes, H.C.J. 606/87, *Marciano c. Directeur de la Police israélienne pour le district sud*, 41 4) P.D. 449; dans le cas du défilé d'un groupe appelé les Fidèles du Mont du Temple qui devait traverser la Vieille Ville de Jérusalem et de demandes du même groupe de tenir une réunion de prière à l'entrée du Mont du Temple, H.C.J. 292/83, *Fidèles du Mont du Temple c. Directeur de la Police israélienne pour le district de Jérusalem*, 38 2) P.D. 449, H.C.J. 411/89, *Fidèles du Mont du Temple c. Directeur de la Police israélienne pour le district de Jérusalem*, 43 2) P.D. 17; dans le cas d'une manifestation prévue en face de l'Ambassade d'Égypte à Tel-Aviv, H.C.J. 496/85, *Servetman c. Directeur de la Police israélienne pour le district de Tel-Aviv*, 40 4) P.D. 550, etc.

636. Une fois qu'elle a décerné l'autorisation de manifester, la police a le devoir de maintenir la sécurité au cours de la manifestation et de protéger les participants dans le cadre de ses ressources globales et de ses priorités (art. 9, Instructions permanentes de la police No 12. 01. 06). Comme la Cour suprême l'a estimé à cet égard :

"Les forces à la disposition de la police sont effectivement limitées et doivent être affectées en fonction de l'ordre de priorité fixé par les responsables, selon leur responsabilité globale en vertu de l'Ordonnance sur la police... Toutefois, la fixation desdites priorités ne doit pas être arbitraire, discriminatoire ou irrégulière. En fixant cet ordre de priorités, la police ne doit pas négliger le droit de manifester. De plus, il n'est pas juste qu'un défilé bénéficie de la protection policière nécessaire, tandis qu'un autre n'en bénéficie pas uniquement à cause de la différence idéologique affichée. La police n'est pas chargée de l'idéologie. Elle doit détacher ses forces en fonction des besoins et non des opinions. Faire valoir qu'exercer un contrôle sur un rassemblement le long de l'itinéraire demandé constitue "une lourde charge pour la police, qui devra y affecter des forces importantes, qui devra faire des préparatifs spéciaux" n'est pas un argument valable. La police a pour fonction de répartir comme il convient les ressources en personnel requises pour que la population puisse mener une existence normale, ce qui inclut nécessairement des manifestations et défilés divers. La tâche de la police est d'affecter de la main d'œuvre au maintien d'un ordre démocratique, lequel s'entend du droit de manifester; c'est pourquoi il est de son devoir de s'y préparer tout spécialement et la "lourde charge" invoquée n'est pas une raison de s'abstenir de le faire. La question que la police doit se poser est de savoir si elle peut répondre à n'importe quel moment à toutes les demandes qui lui sont adressées." H.C.J. 148/79, *Sa'ar c. Ministre de l'intérieur et de la police*, 34 2) P.D. 169, 178-179.

637. En 1983, au lendemain d'un incident au cours duquel un manifestant avait été tué par une grenade à main lancée par un spectateur, le Procureur général et l'Inspecteur général de la police ont publié d'un commun accord un communiqué ainsi conçu : "Vu le danger que posent aux fondements du régime démocratique les attentats contre les rassemblements et les manifestations, priorité doit être donnée à la lutte contre le vandalisme dans ce domaine et le ministère public fera le nécessaire pour accélérer les poursuites judiciaires et exigera que de lourdes peines soient imposées à quiconque est jugé coupable d'un comportement criminel à l'encontre de manifestants." La politique du ministère public en la matière n'a pas changé. A peu près à la même époque, le Procureur général a aussi publié des consignes officielles détaillées à l'intention de la police au sujet de l'autorisation des manifestations et de la dispersion des rassemblements ("La liberté de manifester", Consignes du Procureur général 21. 566, volume 3 (1^{er} avril 1983)).

638. En vertu des consignes du Procureur général susmentionnées et des Instructions permanentes de la police, les biens publics qui sont normalement fermés au grand public, comme les bâtiments abritant des bureaux administratifs ou des halls ouverts uniquement aux personnes qui y ont officiellement à faire, sont considérés comme des biens "privés" aux fins des manifestations, si bien qu'ils ne peuvent servir de lieu de réunion qu'avec l'accord de l'Etat ou de ses représentants officiels. En revanche, des zones publiques ouvertes au grand public, comme les routes, les jardins publics, les squares ou les espaces à proximité de bureaux administratifs, se prêtent de par leur nature à l'organisation de réunions et, normalement, l'Etat est censé avoir consenti par avance à l'organisation de manifestations dans ces lieux.

639. Si une réunion est ou devient illégale – c'est-à-dire, si les conditions dans lesquelles l'autorisation a été accordée sont violées, ou si une manifestation se tient en l'absence d'autorisation alors qu'il en faut une, ou s'il y a des raisons de craindre qu'il soit porté atteinte à l'ordre public comme on l'a vu plus haut et que des mesures raisonnables ne peuvent dissiper une telle crainte – les policiers sont alors autorisés à prendre différentes mesures contre les personnes soupçonnées d'avoir commis l'illégalité, selon un ordre de sévérité croissant. La police doit tenter tout d'abord, si possible, de prévenir l'infraction et de permettre à la manifestation de se dérouler légalement, par exemple, en demandant aux manifestants de s'abstenir de bloquer une route ou de reprendre l'itinéraire autorisé pour le défilé. Si les manifestants commettent une infraction, par exemple qu'ils bloquent une route et perturbent la circulation, sans autorisation ou en violation de ce qui était stipulé dans celle-ci, un policier peut leur demander de se disperser; s'ils résistent, la police est en droit de recourir raisonnablement à la force pour maîtriser ceux qui lui résistent dans l'exercice de ses fonctions. En outre, en vertu des articles 153 et 154 de la Loi pénale, si trois personnes ou plus provoquent une émeute ou s'il y a des raisons de craindre qu'elles sont sur le point de provoquer une émeute, un policier peut leur ordonner de se disperser, puis, si elles résistent, prendre toutes les mesures nécessaires pour les amener à se disperser. Naturellement, au cas où un policier aurait des raisons de soupçonner qu'une personne a commis une infraction criminelle, y compris tenu une réunion illégale, il est autorisé à exiger que l'intéressé l'accompagne à un poste de police ou à procéder à son arrestation.

640. Comme on l'a vu à propos de l'article 6, la Police israélienne a commencé à recueillir des statistiques à part sur les cas de recours excessif à la force par les policiers lors de manifestations qui ont eu lieu à la fin de 1995. En 1996, 32 plaintes pour recours excessif à la force lors de manifestations ont été déposées; au moment de la soumission du présent rapport, les statistiques concernant l'issue des mesures disciplinaires ou des actions judiciaires engagées ne sont pas encore disponibles.

641. La police a adopté des instructions permettant l'enregistrement vidéo de réunions (Instructions permanentes 14 . 02. 10) pour faciliter, d'une part, l'arrestation des personnes qui commettent des infractions lors de manifestations, ainsi que des policiers qui ont peut-être recouru à une force excessive contre les manifestants, d'autre part, les poursuites à l'encontre des intéressés, et en général pour faciliter la surveillance et améliorer le contrôle exercé sur les manifestations.

Article 22 **Liberté d'association**

642. Introduction. La liberté de s'associer avec d'autres personnes ou groupes de personnes pour poursuivre quelque objectif légal que ce soit est depuis longtemps reconnu en Israël comme un droit civil fondamental et la pierre d'angle de tout régime démocratique. Voir, par exemple, M.F.H. 16/61, *Directeur du Service du registre des sociétés c. Kardosh*, 16 P.D. 1209, 1220; H.C.J. 124/70, *Shemesh c. Directeur du Service du registre des sociétés*, 25 1) P.D. 505, 509. Comme dans le cas des autres libertés fondamentales auxquelles elle est liée – libertés de parole et d'expression, de réunion, de pensée et de conscience – la liberté d'association n'est pas absolue et, selon les circonstances, doit être conciliée avec d'autres intérêts fondamentaux légitimes de la société, comme le maintien de l'ordre social, la sécurité publique ou l'existence même de l'Etat. H.C.J. 507/85, *Tamimi c. Ministre de la défense*, 41 4) P.D. 57, 59. De façon générale, la liberté d'association ne peut être ainsi limitée que par autorisation législative expresse. La seule exception à cette règle dans l'histoire d'Israël concerne l'interdiction d'un parti qui se présentait aux élections à la Knesset, au motif que son but était d'oeuvrer à l'élimination de l'Etat. E.A. 1/65, *Yardor c. Président du Comité électoral central de la sixième Knesset*, 19 3) P.D. 365. Depuis lors, faisant valoir ce type de considérations, le législateur a modifié la Loi fondamentale: la Knesset pour interdire explicitement une liste de la Knesset, comme on le verra en détail au titre de l'article 25. En outre, bien que la Cour suprême n'ait pas encore statué sur la question, la liberté d'association peut relever du domaine d'application de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne, adoptée en 1992; de ce fait, toute restriction à cette liberté ne doit être adoptée que sur l'autorisation expresse de la Knesset, mais doit viser aussi un objectif légitime et ne doit pas outrepasser ce qui est nécessaire aux fins dudit objectif.

643. Il existe trois types de restrictions statutaires à la liberté de s'associer en Israël : le premier se trouve dans les lois qui régissent la formation et le fonctionnement des sociétés anonymes, des coopératives etc.; le deuxième dans des lois qui visent à prévenir la formation ou l'activité d'organisations subversives, dont les groupes terroristes; le troisième s'entend de restrictions directes ou indirectes à la liberté de constituer des associations professionnelles dans certains domaines ou exige que les personnes appartenant à telle ou telle branche professionnelle fassent partie d'une telle association. Ces différentes limitations seront examinées successivement ci-dessous.

Sociétés anonymes, coopératives et Amutot

644. L'Ordonnance sur les sociétés anonymes [nouvelle version], 5743–1983, qui est en grande partie similaire à celle adoptée sous le Mandat britannique, donne au Ministre de la justice "un pouvoir discrétionnaire absolu" pour permettre ou refuser la constitution d'une entreprise (art . 17 de l'ordonnance) . La Cour suprême toutefois a estimé que le pouvoir dont le Ministre jouissait à cet égard, exercé en pratique par le directeur du Service du registre des sociétés devait servir à promouvoir l'objectif pour lequel il avait été accordé. Ainsi, la Cour a invalidé le refus par le directeur du Service du registre des sociétés d'inscrire une société dont les membres avaient été précédemment condamnés pour avoir publié

sans autorisation un journal qui s'était avéré faire de la provocation contre l'Etat; le directeur de ce service fondait son refus sur le fait que les membres de la société se serviraient probablement de celle-ci pour propager des idées qui mettraient la sûreté de l'Etat en danger. Pour la Cour, une telle évaluation a priori des activités de la société n'entraîne pas dans le domaine de compétence du directeur, aussi a-t-elle autorisé l'inscription de la société. H.C.J. 241/60, *Kardosh c. Directeur du Service du registre des sociétés*, 15 P.D. 1151; M.F.H. 16/61, *Directeur du Service du registre des sociétés c. Kardosh*, 16 P.D. 1209. Le directeur de ce service peut aussi refuser d'inscrire une société sous une raison sociale particulière qui est "propre à violer l'intérêt public ou heurter la sensibilité de la population" (par. a) 3) de l'art. 36 de l'ordonnance) ou qui est choisie par ses fondateurs à des fins malhonnêtes ou frauduleuses. Cela dit, ces dernières restrictions ne portent en rien atteinte au droit de se faire enregistrer en tant que tel, elles visent plutôt la raison sociale choisie par l'entreprise.

645. En Israël, les organisations à but non lucratif étaient réglementées jusqu'en 1980 par la Loi ottomane sur l'association, No 121 de 1327 (1909), telle qu'elle avait été modifiée par la législation mandataire, puis israélienne. Conformément à cette loi, la création d'"associations ottomanes" n'exigeait aucune autorisation préalable (art. 2), lesdites associations devaient simplement notifier leurs constitution, objet et statuts aux pouvoirs publics. Les seules restrictions importantes à la constitution d'associations ottomanes tenaient à ce qu'elles ne pouvaient avoir de buts contraires à la loi ou à la moralité publique; elles ne pouvaient viser à enfreindre l'ordre public, changer le régime politique de l'Etat ni reposer sur des distinctions nationales ou raciales. Les mineurs et les personnes condamnées pour un acte délictueux n'étaient pas autorisés à devenir membres d'une association ottomane. En 1980, la Loi ottomane sur les associations a été remplacée par la Loi sur les *amutot*, 5740–1980; les organisations à but non lucratif créées en vertu de cette loi sont appelées *amutot* (sing. *amutah*). La Loi sur les *amutot* habilite le directeur du Service du registre de ces sociétés à refuser d'inscrire une *amutah* si "elle a entre autres objectifs de nier l'existence de l'Etat d'Israël ou son caractère démocratique, ou s'il y a des raisons de penser qu'elle servira de couverture à des activités illégales" (art. 3 de la Loi sur les *amutot*). Pour justifier la crainte qu'une *amutah* vise à nier l'existence de l'Etat ou son caractère démocratique, il semblerait, d'après les arrêts de la Cour suprême interprétant les dispositions parallèles de la Loi fondamentale : la Knesset, que le directeur du Service du registre doit établir par "des éléments de preuve convaincants, clairs et sans équivoque" que le but interdit est en fait capital pour l'*amutah* ou ses fondateurs, que l'*amutah* a été fondée pour poursuivre les objectifs interdits et que les fondateurs ont exprimé de tels objectifs en termes non seulement clairs mais outranciers. Pour ce qui est de l'autre motif indiqué plus haut pour refuser d'enregistrer une *amutah*, la Cour suprême a donné de l'expression "motifs raisonnables" une interprétation stricte, exigeant du directeur du Service du registre qu'il établisse par des éléments de preuve convaincants, vérifiés, plutôt que par une pure spéculation, qu'il existe une "quasi certitude" que l'*amutah* servira bel et bien de couverture à des activités illégales (C.A. 1282/93, *Directeur du Service du registre des amutot c. Kahane*, 47 4) P.D. 100). On peut noter qu'avant l'adoption de la Loi sur les partis, 5752–1992, examinée plus bas, les partis politiques étaient régis soit par la Loi sur les *amutot*, soit par la Loi ottomane sur les associations, selon la date de leur création.

646. La Loi sur les *amutot* habilite les tribunaux de district à ordonner la dissolution d'une *amutah* si elle vise ou si ses objectifs visent à nier l'existence ou le caractère démocratique de l'Etat, si elle viole la loi ou ses propres statuts, si elle n'est pas en mesure de régler ses dettes ou si des "raisons de justice ou d'équité l'exigent" (art. 49). Une disposition similaire de l'Ordonnance sur les entreprises permet de dissoudre les sociétés pour des raisons en rapport avec le droit des sociétés et non pour restreindre la liberté d'association (voir U. Procaccia, *The New Companies Law in Israel* (Jérusalem, 1989), 534 –

536); on peut supposer que la disposition de la Loi sur les *amutot* sera appliquée de façon similaire, en particulier vu l'adoption de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne et de la Loi fondamentale : liberté d'accès à l'emploi.

647. Les "coopératives", autre mode d'association reconnu par le droit israélien, sont semblables aux sociétés anonymes, si ce n'est qu'elles doivent avoir entre autres buts "la promotion de l'épargne, de l'autoassistance et de l'assistance mutuelle entre des personnes aux intérêts économiques communs, afin d'améliorer leurs conditions de vie, les affaires et méthodes de fabrication ou une société créée pour faciliter les activités de telles entreprises" (art. 4 de l'Ordonnance de 1933 sur les coopératives). Le Directeur du Service du registre des coopératives peut refuser d'inscrire une société "sans avoir à motiver son refus" (par. 1) de l'art. 9 de l'ordonnance); cependant, si le directeur du Service du registre donne ses raisons de refuser l'inscription, les tribunaux peuvent examiner la validité et le caractère raisonnable de ses conclusions au regard des principes du droit administratif.

648. Il est permis en droit israélien de constituer des associations en vertu de l'Ordonnance sur le partenariat [nouvelle version], 5735-1975, qui sont enregistrées une fois que certaines exigences techniques ont été satisfaites, telles que la notification au directeur du Service du registre du nom, de l'adresse et de la nature de l'association. Aucune autorité administrative n'a le pouvoir d'empêcher l'inscription d'une association pour quelque raison de fond que ce soit.

649. Les activités de chacun des types d'association évoqués plus haut sont réglementées par le directeur du Service du registre compétent conformément à la loi. En général, ces associations doivent soumettre des rapports annuels au directeur du Service du registre, répondre aux autres règlements techniques concernant par exemple le bon usage de la raison sociale de l'organisation ou la vérification des comptes et ne peuvent pas poursuivre d'objectifs ou d'activités illégales. Elles peuvent être dissoutes ou liquidées, entre autres, en cas d'insolvabilité financière ou de non-respect d'exigences techniques ou légales. Normalement, la teneur idéologique ou politique des activités de l'association ne fait pas l'objet d'un examen administratif, si ce n'est dans les cas où une *amutah* tend à nier l'existence ou le caractère démocratique de l'Etat.

Organisations subversives

650. Plusieurs dispositions légales visent à interdire la création et le fonctionnement d'organisations subversives. Les articles 145 à 150 de la Loi pénale, 5737-1977, reprennent des dispositions antérieures de la législation datant du Mandat au sujet des associations illégales. L'article 145 de la Loi pénale entend par "associations illégales" :

- "1) tout groupe de personnes, constitué ou non en société, qui par sa constitution ou sa propagande ou par tout autre moyen, prône l'un quelconque des actes illégaux ci-après, y incite ou l'encourage :
 - a) la subversion de l'ordre politique d'Israël par la révolution ou le sabotage;
 - b) le renversement par la force ou la violence du gouvernement légal d'Israël ou de tout autre Etat ou d'un gouvernement organisé;
 - c) la destruction de biens publics ou de biens utilisés dans le commerce au sein de l'Etat ou avec d'autres pays, ou la détérioration de ces biens;

- 2) tout groupe de personnes, constitué ou non en société, qui, par sa constitution ou sa propagande ou par tout autre moyen, prône ou encourage tout acte ayant pour objectif déclaré ou implicite la sédition au sens de l'article premier [de la Loi pénale];
- 3) tout groupe de personnes qui ne notifie pas ses statuts comme la loi l'y oblige ou continue de se réunir après avoir été dissout par la loi;
- 4) tout groupe de personnes, constitué ou non en société, qui est ou paraît être affilié à une organisation qui prône ou encourage l'une quelconque des doctrines ou pratiques spécifiées dans le présent article;
- 5) toute branche, tout centre, tout comité, tout groupe ou toute faction d'une association illégale et de toute institution ou école administrés ou contrôlés par elle."

651. L'adhésion à une telle organisation illégale est passible d'un an de prison. La Loi pénale interdit également de solliciter des cotisations en faveur d'une telle association, d'y cotiser, de publier ou de transmettre des écrits dans l'intérêt ou pour le compte d'une telle association ou de prôner et encourager les actes qui reviennent à créer une association illégale en vertu de l'article 145, les peines maximales allant de six mois à trois ans de prison. Si les commentateurs ont relevé l'atteinte potentielle à la liberté d'association que pouvait causer le paragraphe 4 de l'article 145 ci-dessus, qui n'exige pas des personnes affiliées à une association illégale d'avoir effectivement une intention subversive (voir, par exemple, A. Rubinstein, The Constitutional Law of the State of Israel (4^{ème} édition, Tel-Aviv 1991), p. 813, n. 33), aucune inculpation prononcée au titre de ces dispositions n'a fait l'objet de recours devant la Cour suprême.

652. Le deuxième ensemble de dispositions statutaires interdisant les associations séditeuses se trouve dans les articles 84 et 85 des Règlements mandataires relatifs à la défense (état d'urgence) de 1945. Ces règlements sont plus stricts que les dispositions ci-dessus de la Loi pénale tant dans leur portée que dans les peines qu'ils prescrivent. Selon l'article 84, le Ministre de la défense peut déclarer tout groupe de personnes "association illégale" s'il incite ou encourage au renversement de l'ordre politique ou du Gouvernement israélien par la force ou la violence, au mépris ou à la désaffection à l'égard du gouvernement ou de ses ministres en leur capacité officielle, à la destruction de biens publics ou à la détérioration de tels biens, ou encore à des actes de terrorisme dirigés contre le Gouvernement israélien ou ses agents.

653. Enfin, l'Ordonnance sur la prévention du terrorisme, 5708-1948, qui a été adoptée peu après la création de l'Etat, définit comme "organisation terroriste" tout groupe de personnes qui, dans ses activités, recourt à des actes de violence qui sont susceptibles de provoquer la mort d'une personne ou de la blesser ou menace de recourir à de tels actes. Le fait d'être actif au sein d'une organisation terroriste est passible de 20 ans de prison; l'adhésion à une telle organisation emporte une peine maximale de cinq ans de prison. L'ordonnance interdit par ailleurs de soutenir ou encourager les organisations terroristes, de posséder de la propagande émanant d'une telle organisation, de mettre ses biens personnels à la disposition d'une organisation terroriste ou de ses membres ou de s'identifier à une telle organisation en déployant un drapeau, en exhibant un symbole ou un slogan ou en chantant un hymne qui manifeste clairement cette identification ou un soutien à une organisation terroriste. Une disposition interdisant les contacts avec des membres d'organisations terroristes déclarées a été rapportée suite à la signature de la Déclaration de principes par Israël et l'OLP. L'ordonnance précise les méthodes permettant d'établir qu'un groupe de personnes constitue une organisation terroriste et habilite en outre les pouvoirs publics à qualifier un groupe donné d'organisation terroriste. Dans toute procédure judiciaire, une telle

déclaration constitue un commencement de preuve que ce groupe est effectivement une organisation terroriste "sauf preuve du contraire". L'Ordonnance sur la prévention du terrorisme a été surtout utilisée contre les organisations palestiniennes qui s'étaient livrées à des actes de terrorisme contre la population israélienne, mais elle a aussi servi contre des organisations juives, telles que le Lehi (groupe Stern) au lendemain même de la fondation de l'Etat et, plus récemment, contre les mouvements Kach et Kahane Chai.

Syndicats et associations professionnelles

654. Conventions internationales. Israël a ratifié la Convention de l'OIT No 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, de 1948, et la Convention No 98 concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective, de 1949. Si ces Conventions n'ont pas été formellement incorporées en droit israélien, elles n'en ont pas moins eu une influence considérable sur le développement de la pratique et du droit israéliens s'agissant du droit de se syndiquer, l'activité des syndicats et les conventions collectives. En fait, la Loi sur les conventions collectives, 5717-1957, a été adoptée précisément sur la base desdites Conventions et donne effet à leurs dispositions de fond.

655. Le droit de créer des syndicats. Le droit des travailleurs et employeurs de s'organiser en syndicats pour promouvoir leurs intérêts n'est pas encore énoncé expressément dans la législation israélienne, encore qu'il soit fermement enraciné dans la jurisprudence et constitue un principe sous-jacent de la législation relative aux négociations collectives en vigueur, comme on le verra plus en détail ci-dessous. Un projet de loi fondamentale : la liberté d'expression et d'association, dont une version précédente a été approuvée par la Commission ministérielle de la législation, donnerait un statut constitutionnel écrit ferme au droit de créer des syndicats. Les articles 6 et 7 de ce projet sont ainsi conçus :

“6. Tout citoyen israélien et toute personne qui réside en Israël sont libres de s'associer.

7. a) Les salariés ont le droit d'adhérer librement à des organisations de salariés et les employeurs à des organisations d'employeurs; une organisation de salariés peut conclure une convention collective avec un employeur ou une organisation d'employeurs.

b) Les salariés ont le droit de faire grève pour protéger leurs droits et promouvoir leurs intérêts en tant que salariés.

c) Le financement des activités des organisations de salariés ou des organisations d'employeurs avec la participation des salariés ou des employeurs et les modes de cotisation peuvent être déterminés par la loi ou conformément à celle-ci.

d) Les droits énoncés dans le présent article sont respectés conformément aux principes du droit du travail israélien.”

656. Comme il n'existe actuellement aucun texte de loi énonçant explicitement le droit de se syndiquer ni texte réglementant la création des syndicats et les conditions d'affiliation, le Tribunal national du travail a établi que la liberté d'association au sein de syndicats et la liberté d'engager des négociations collectives, telles qu'elles étaient garanties dans les Conventions de l'OIT No 87 et 98, s'appliquaient à tous les travailleurs en Israël. L.C.A. 35/5-1, *Markovitz c. Hahistadrout Haclalit et consorts*, 6 P.D.A. 179. Comme le tribunal le déclarait :

“Le droit fondamental d’association revêt une signification particulière dans le domaine des relations du travail ... [où] ce droit a été transformé en un “droit syndical ” et en un droit “à la liberté d’association”, qui se complètent l’un l’autre ... Le droit à la liberté d’association est le droit des travailleurs et des employeurs de créer des organisations et, sous réserve uniquement des règlements de l’organisation en question, d’adhérer à l’organisation de leur choix sans avoir besoin de l’autorisation préalable des pouvoirs publics. L’un des principes fondamentaux à la base de la liberté d’association est le droit de l’organisation de déterminer sa constitution, sous réserve des lois de l’Etat, dans la mesure où ces lois ne sont pas contraires au principe de la liberté d’association.”

657. Le droit de s’organiser en syndicat s’entend donc du droit de créer un syndicat, du droit d’y adhérer ou de ne pas y adhérer et de la liberté d’action du syndicat.

658. Conventions collectives et attributs des syndicats agréés. L’article premier de la Loi sur les conventions collectives, 5717–1957, définit la convention collective comme étant “un accord entre un employeur ou une organisation d’employeurs et une organisation de salariés, conclue et soumise pour enregistrement conformément à la présente loi, concernant l’embauche ou le licenciement, les conditions d’emploi, les relations du travail, les droits et devoirs des organisations parties à la convention, ou une partie de ces questions .”

659. En règle générale, tout groupe de travailleurs peut former un syndicat; cependant, pour être légalement en droit d’agir en tant que syndicat, celui-ci doit répondre à toute une série de caractéristiques reconnues à une organisation de travailleurs et doit être “représentatif”. Les tribunaux du travail ont développé les critères suivants pour identifier une organisation comme syndicat légalement agréé :

a) Stabilité – l’organisation doit avoir été créée de telle manière que sa durée d’action n’est pas limitée dans le temps ou du moins qu’elle restera active pendant longtemps et non seulement le temps d’une session de négociation particulière;

b) Statuts – l’organisation doit s’être dotée de statuts régissant ses buts, ses institutions et leurs pouvoirs, les conditions d’adhésion, etc.;

c) Adhésion personnelle et volontaire – un syndicat doit être fondé sur le libre consentement de chaque travailleur à en devenir membre ou à renoncer à son adhésion;

d) Représentation des travailleurs – la grande majorité des membres du syndicat doivent être des salariés;

e) Buts – en tout premier lieu, un syndicat doit avoir pour buts d’engager des négociations collectives avec l’employeur aux fins de fixer les conditions de travail et les droits des travailleurs au moyen de conventions collectives;

f) Indépendance – un syndicat doit être indépendant de l’employeur et doit être libre d’agir sans ingérence extérieure;

g) Démocratie interne – un syndicat doit respecter les principes démocratiques fondamentaux comme l’organisation périodique d’élections de représentants, libres et équitables, auxquelles participent tous les travailleurs qui en sont membres, la liberté de parole des salariés et le respect des principes de non-discrimination.

660. La Loi sur les conventions collectives, 5717–1957, définit les exigences en matière de représentation selon le type de convention concerné. Dans son article 2, la loi fait la distinction entre une “convention collective spéciale”, qui porte sur un employeur ou un lieu de travail donné, et une “convention collective générale” qui porte sur une branche d’activité dans le pays ou une région donnée. Dans l’un et l’autre cas, le syndicat doit représenter “le plus grand nombre de salariés syndiqués auxquels la convention doit s’appliquer”. Dans le cas de la convention générale, la représentation est simplement fonction de l’adhésion au syndicat; dans le cas des conventions spéciales, la représentation peut être déterminée soit par l’adhésion soit par d’autres moyens, comme une décision spécifique des travailleurs; en tout état de cause, le syndicat ne doit pas représenter moins du tiers du nombre total de salariés auxquels la convention spéciale est censée s’appliquer (art. 3 et 4 de la loi).

661. Il ne peut être dérogé à aucun des droits conférés par une convention collective aux salariés en tant qu’individus (art. 20, Loi sur les conventions collectives), de même qu’une convention collective ne peut déroger à aucun des droits accordés aux salariés par la loi (art. 21).

Limites imposées aux associations professionnelles

662. Le droit de créer des syndicats peut être sérieusement restreint dans le cas de certains types de travailleurs ou personnels spécialisés lorsqu’un intérêt public capital l’exige. Ainsi, l’article 93 B de l’Ordonnance sur la police [nouvelle version] interdit la constitution d’un syndicat par le personnel de la police, mais les policiers peuvent malgré tout adhérer à des syndicats ordinaires; et les instructions permanentes de l’état-major des Forces de défense israéliennes, qui ont le statut de loi, interdit au personnel militaire de constituer son propre syndicat. Traditionnellement, les juges ne se considèrent pas libres, sur le plan de l’éthique et de la politique judiciaires, de s’organiser en syndicat, alors même que la législation ne le leur interdit pas. D’autres agents de l’Etat cependant, à l’exception des personnels de police comme on vient de le voir, ne sont soumis à aucune restriction pour ce qui est de leur droit de se syndiquer et ils se sont prévalu de ce droit.

663. La création et les activités de certaines associations professionnelles, comme le Barreau israélien, obéissent à la législation de la Knesset en tant qu’associations professionnelles uniques auxquelles les membres de telle ou telle profession peuvent appartenir. Ainsi, tandis que la liberté d’association de la profession dans son ensemble est maintenue, le droit des individus membres de ces professions de choisir leur mode d’organisation et ses règles propres est limité dans l’intérêt d’une surveillance uniforme de leurs qualifications, activité et comportement éthique .

Syndicats : structure et adhésion

664. L’Histadrout. En Israël, la plupart des salariés sont syndiqués. La grande majorité d’entre eux sont membres de la Nouvelle Fédération générale du travail, connue sous le nom d’Histadrout, organisation dont la création a précédé la fondation de l’Etat. En vertu des statuts de cette dernière, tout travailleur âgé de 18 ans accomplis qui n’est pas membre d’une autre organisation de travailleurs peut adhérer à l’Histadrout. Celle-ci représente les salariés de l’industrie, de l’agriculture et des services, y compris les fonctionnaires, les musiciens, les travailleurs sociaux, les pharmaciens, les acteurs et les metteurs en scène, les employés des secteurs de l’imprimerie et de la reliure, du travail des diamants et du textile, des industries chimique et pétrochimique, des matières plastiques, du bâtiment, du prêt-à-porter et d’autres industries encore, les physio-thérapeutes et autres thérapeutes, les guides du secteur du tourisme, les infirmiers/infirmières, les universitaires dans le domaine des sciences humaines, les biochimistes et

microbiologistes, les ingénieurs et techniciens, les employés de toutes sortes d'institutions, le personnel hôtelier, les métallurgistes et les électriciens, les employés du secteur de la restauration, les ménagères, les retraités, les étudiants, etc.

665. La Conférence nationale est l'organe exécutif suprême de l'Histadrout et sa Chambre des représentants le principal organe législatif. Les membres de ces deux organes sont élus au scrutin proportionnel et secret à partir de listes de candidats associés aux différents partis politiques. Les principaux partis politiques sont tous représentés. Jusqu'en 1994, le Parti travailliste était majoritaire à la Conférence nationale; actuellement, la Conférence est contrôlée par une coalition de travaillistes et de membres d'une nouvelle liste qui a gagné les élections de 1994. Le Secrétaire général de l'Histadrout a toujours été un député à la Knesset appartenant au Parti travailliste, si ce n'est pendant une période d'environ deux ans entre 1994 et 1996.

666. Les activités syndicales de l'Histadrout se déploient au travers d'une structure institutionnelle à trois étages, avec à sa base des comités de travailleurs dans chaque usine, qui représentent tous les travailleurs de l'usine; puis un conseil des travailleurs local ou régional et, enfin, les syndicats nationaux, organisés par profession, métier ou industrie. Il existe actuellement 37 syndicats nationaux opérant sous les auspices de l'Histadrout. Chacun d'eux est habilité à signer des conventions collectives au nom de l'Histadrout.

667. Les activités de l'Histadrout se sont étendues au-delà de celles d'un syndicat normal, allant jusqu'à l'aide mutuelle, la culture et l'éducation. En tant que principale organisation de travailleurs du pays, l'Histadrout a toujours joué un rôle actif dans la formation du régime de sécurité sociale et dans l'économie elle-même. Les conventions collectives générales passées entre l'Histadrout et le Conseil de coordination des organisations économiques (qui représente les employeurs du secteur privé) ou le gouvernement (pour la plupart des employés du secteur public) sont les instruments qui exercent le plus d'influence dans le développement des relations du travail et des conditions de travail en Israël aujourd'hui, surtout si de tels accords s'étendent à d'autres groupes ou catégories de salariés non couverts par la convention initiale, ce qui se produit fréquemment.

668. Jusqu'en 1995, l'adhésion à l'Histadrout allait de pair avec l'adhésion à la Caisse générale d'assurance maladie, principal prestataire de services de santé du pays, si bien que les membres de la Caisse devenaient membres de l'Histadrout même s'ils n'étaient pas salariés. Avec la mise en place du nouveau système de soins de santé en vertu de la Loi sur l'assurance nationale, 5755-1995, le lien entre l'Histadrout et la Caisse a été rompu, d'où une certaine baisse du nombre d'adhérents à la première. Bien que l'Histadrout ne révèle plus le nombre exact de ses membres, il ne fait aucun doute que leur nombre total est bien supérieur à celui de tous les autres syndicats réunis.

669. Syndicats autres que l'Histadrout. Les syndicats autres que l'Histadrout comptent l'Association des médecins israéliens, l'Union nationale des journalistes israéliens, l'Organisation des enseignants des écoles supérieures, séminaires et lycées, les Organisations des professeurs d'université et l'Organisation nationale des travailleurs. Les membres de certains de ces syndicats sont parfois aussi membres de l'Histadrout, aussi les uns et les autres se partagent-ils le pouvoir de négocier avec les employeurs sur des questions différentes. Certains syndicats, organisés officiellement au sein de l'Histadrout elle-même, jouissent d'un large degré d'autonomie, comme le Syndicat des ingénieurs et architectes.

670. En outre, il existe quelques syndicats à vocation généraliste qui ont relativement peu de membres et beaucoup moins d'influence politique et sociale que l'Histadrout. La plus grande de ces organisations est la Fédération nationale des travailleurs qui propose un programme aux connotations politiques

nationalistes, par comparaison à celui de l’Histadrout, et a conservé une bonne dose de l’idéologie socialiste de ses débuts. La Fédération nationale des travailleurs ne publie pas de chiffres sur ses adhérents et, dans l’ensemble, n’a pas réussi à devenir une organisation représentative sur les lieux de travail.

671. Plusieurs petites organisations de travailleurs à orientation religieuse ont souvent conclu avec l’Histadrout des accords qui leur accordent une représentation dans des lieux de travail déterminés.

672. Liberté individuelle d’adhérer à un syndicat. En vertu des principes développés dans la jurisprudence, en Israël, aucun salarié ne peut être contraint de s’affilier à un syndicat et tout salarié peut résilier son adhésion à un syndicat. L.C.A. 1975/51, *Markovitz c. Histadrout*, *supra*.; L.C.A. 1985/52, *Histadrout c. Association des anciens travailleurs de Paz*, 14 P.D.A. 367, 385. Les conventions collectives obéissent généralement au principe de l’exclusivité qui veut que l’employeur reconnaisse l’organisation syndicale avec laquelle il conclut la convention comme étant le représentant autorisé des travailleurs pour les négociations collectives et accepte que la convention collective s’applique à tous les salariés, qu’ils soient ou non membres de cette organisation, étant entendu que les travailleurs restent libres d’adhérer ou non audit syndicat. Les salariés qui n’en sont pas membres versent généralement une “cotisation de service syndical”, considérée comme étant une juste rétribution des services fournis, laquelle peut être d’ailleurs légalement déduite du traitement du salarié (Loi sur la protection des traitements, 5718–1958).

673. Liberté d’activité syndicale. Outre les libertés civiles générales, telles que la liberté d’expression et la liberté de ne pas être soumis à une arrestation ou un emprisonnement arbitraire, qui s’appliquent naturellement aux activités des syndicats en Israël, la procédure de reconnaissance des conventions collectives et la limitation de l’intervention de l’Etat représentent un aspect important de l’aptitude des syndicats à agir en toute liberté. La Loi sur les conventions collectives, 5717–1957, prévoit qu’il suffit de déposer une convention collective pour qu’elle soit enregistrée, le directeur du Service du registre n’ayant en l’espèce aucun pouvoir discrétionnaire. De plus, seule une autre organisation de salariés peut contester la représentation de travailleurs par un syndicat (art. 6 de la Loi sur les conventions collectives).

674. En revanche, comme les conventions collectives ont force de loi pour les travailleurs auxquels elles s’appliquent, elles ne peuvent pas aller à l’encontre de la loi ou des intérêts publics fondamentaux. Aussi le tribunal du travail a-t-il soutenu que les principes du droit général des contrats, tels que le devoir de bonne foi dans les négociations en vue de conclure un contrat ou les motifs de résiliation, s’appliquaient aux négociations et aux conventions collectives.

675. Attendu que l’Histadrout est devenue un syndicat plus ou moins centralisé avant même la fondation de l’Etat et était déjà bien en place avant que la plupart des entreprises voient le jour ou que la législation israélienne en matière de travail entre en vigueur, Israël n’a pratiquement pas eu à connaître la plupart des combats que beaucoup de travailleurs ont dû mener dans d’autres pays pour pouvoir créer des syndicats.

676. Le droit de grève. Comme dans le cas du droit de créer des syndicats, la législation israélienne ne confère pas explicitement de droit général de grève aux salariés, ni aux employeurs le droit de lock-out. Ces droits ont été affirmés dans des décisions des tribunaux du travail et sont protégés et réglementés par la Loi sur le règlement des conflits du travail, 5717–1957. En vertu de l’article 3 de cette dernière loi, les parties à un conflit du travail entre un employeur et tous ou certains de ses employés sont l’employeur et

l'organisation qui représente la plupart des employés concernés par le différend ou, en l'absence d'une telle organisation, les représentants élus par la majorité des employés. Le syndicat représentatif doit donner officiellement un préavis de son intention de faire grève 15 jours au moins à l'avance; la même règle vaut pour les employeurs qui ont l'intention de procéder à un lock-out. Les salariés qui participent à une grève organisée en bonne et due forme par l'organisation des travailleurs représentative sont exemptés de responsabilité pour rupture de leur contrat de travail, y compris des obligations qui leur incombent aux termes d'une convention collective ou de responsabilité civile pour acte dommageable s'ils amènent l'employeur ou autrui à rompre les relations contractuelles. Loi sur les conventions collectives, article 19; Ordonnance sur les préjudices civils [nouvelle version], article 62 b). La grève suspend uniquement le contrat de travail, elle ne constitue pas un motif pour y mettre fin. De plus, une grève organisée en bonne et due forme n'interrompt pas la continuité d'emploi aux fins du calcul des prestations telles que pensions, indemnité de départ, congé annuel et droits d'ancienneté. Le Département du travail ne peut pas intervenir dans les grèves et il lui est interdit d'envoyer sur place du personnel susceptible de remplacer les grévistes, si ce n'est dans le cas de grèves non protégées dans le secteur public (art. 44 de la Loi sur la fonction publique, 5719-1959).

677. Le droit de grève s'étend aux différends économiques impliquant la définition de nouveaux droits des employés dans des négociations collectives, par opposition aux différends "juridiques" concernant l'application de droits qui ont été définis dans le passé, pour lesquels la solution réside dans une procédure devant les tribunaux du travail. L.C.A. 31/4-4, *Comité d'employés de la Cable and Electric Wire Company Ltd.c. Cable and Electric Wire Company Ltd.*, 4 P.D.A. 122, 134 .

678. Restrictions du droit de grève. La Knesset a imposé des limites spéciales au droit de grève des fonctionnaires, des employés des collectivités locales, des employés des services de santé, du corps enseignant et des employés qui travaillent dans la production ou l'approvisionnement de la population en carburant, eau et électricité ainsi que dans les télécommunications. Toute grève organisée par ces employés alors qu'une convention collective est en vigueur est "non protégée" et illégale, à moins qu'elle ne porte sur un différend concernant les traitements ou avantages et qu'elle ne soit approuvée par la direction centrale du syndicat. Même en l'absence de convention collective en vigueur, une grève organisée par cette catégorie de salariés n'est pas "protégée" si elle n'a pas été dûment approuvée par l'organisation agréée des salariés. Les grèves non protégées exposent les salariés à la mise en jeu de leur responsabilité pour rupture de leur contrat de travail et peuvent amener leurs employeurs à mettre un terme à leur contrat. En cas de grève non protégée partielle d'employés du secteur public, la loi prévoit une procédure spéciale en vertu de laquelle l'employeur doit demander au tribunal du travail un arrêt constatant l'existence d'une grève non protégée partielle et les employés sont alors en droit de percevoir la moitié de leur traitement habituel. Ensuite, l'employeur ou le salarié peut saisir le tribunal, l'un pour récupérer l'excédent de salaire versé, l'autre le solde qui lui est dû, en fonction du travail effectivement réalisé (art. 37 de la Loi sur le règlement des différends).

679. Les conventions collectives elles-mêmes contiennent souvent des dispositions limitant le droit de grève. De plus, les tribunaux du travail ont estimé que les conventions collectives contenaient implicitement l'idée que l'organisation des salariés s'était engagée à ne pas faire grève. Sauf indication contraire de la convention collective, une grève organisée alors qu'une convention collective est en vigueur est généralement jugée illégale, pour autant que l'employeur ait satisfait à ses obligations aux termes de la convention.

680. Les syndicats prévoient aussi souvent, dans leurs constitutions ou leurs statuts, certaines procédures obligatoires à suivre avant de faire grève. Ainsi, la constitution de l'Histadrout exige une série initiale de consultations et de scrutins auxquels participent les représentants du syndicat national, les comités de travailleurs locaux et le Conseil des travailleurs de l'Histadrout, avant qu'une grève puisse être déclenchée. Le non-respect de ces procédures préliminaires rend la grève illégale.

681. Sanctions pénales contre un comportement coercitif. La Loi pénale, 5737-1977, protège les membres de l'une et l'autre partie à un conflit du travail contre des interventions violentes ou des menaces. L'article 164 de la loi rend chacun des actes énumérés ci-après passible d'une peine d'un an de prison, lorsqu'il a été commis à l'occasion d'un conflit du travail et dans l'intention de contraindre une autre personne à commettre un acte qu'elle n'est pas légalement tenue d'accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte qu'elle est en droit d'accomplir :

- a) recourir à la violence ou à des actes d'intimidation contre une autre personne, sa femme ou ses enfants, ou endommager ses biens;
- b) suivre avec persistance une telle personne d'un endroit à un autre;
- c) dissimuler des outils, vêtements ou autres biens appartenant à une telle personne ou utilisés par elle, l'en priver ou l'empêcher de les utiliser;
- d) surveiller la maison ou tout autre lieu où une telle personne réside, travaille, mène ses affaires ou se trouve être, ou le voisinage de cette maison ou lieu, ou en empêcher l'accès;
- e) suivre une telle personne de façon à troubler l'ordre public sur une voie publique quelconque.

Cependant, la Loi pénale permet expressément à une personne, au nom de l'un quelconque des protagonistes à un conflit du travail, de chercher pacifiquement à obtenir ou communiquer des informations ou à persuader des personnes de travailler ou de s'abstenir de travailler (art. 64).

682. Respect des conventions de l'OIT. Israël a soumis son tout dernier rapport en application de la Convention de l'OIT No 87 sur la période 1994-1995 et a répondu séparément à la demande générale directe 1995 bis du Comité d'experts créé au titre de cette Convention en renvoyant aux dispositions de l'article 19 de la Loi sur les conventions collectives, 5717-1977, examinée ci-dessus. La protection légale qu'Israël assure à la liberté d'association et au droit syndical est pleinement conforme aux dispositions de la Convention de l'OIT No 87. Le dernier rapport présenté par Israël au titre de la Convention de l'OIT No 98 et portant sur la période 1995-1996, l'a été en décembre 1997. On trouvera l'essentiel des réponses d'Israël aux questions posées par les organes de contrôle de l'OIT ces dernières années dans le cadre des rapports soumis au titre de ces deux conventions dans les informations fournies au titre de l'article à l'examen. Depuis 10 ans au moins, les organes de contrôle de l'OIT n'ont adressé à Israël aucune nouvelle observation ni demande directe spéciale d'informations au sujet de ces Conventions.

683. Obligation de rester à son poste de travail. Dans le passé, le gouvernement et les ministres exerçaient les larges pouvoirs que leur conférait un état d'exception en vertu de l'article 9 de l'Ordonnance de 1948 sur la loi et l'administration pour émettre des ordres intimant aux travailleurs en grève dont les services étaient jugés essentiels de demeurer à leur poste. Ces ordres n'entraînent normalement aucun effort particulier pour résoudre le conflit du travail lui-même, mais exigent plutôt de

certaines travailleurs – en général une fraction seulement des participants à une grève – de rester à leur poste pour prévenir toute interruption des services indispensables. Avec l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale modifiée : le gouvernement, en juin 1996, la portée des pouvoirs d'exception du gouvernement s'est vue sensiblement diminuée : seul le gouvernement dans son ensemble et non plus les ministres à titre individuel peut arrêter des règlements d'exception, et ces règlements ou ordres ne doivent pas outrepasser ce qui est requis en l'espèce. On peut s'attendre à ce que le gouvernement recoure donc parcimonieusement à ces pouvoirs d'urgence et ce, uniquement lorsque l'interruption de services véritablement cruciaux risquerait de porter atteinte aux intérêts vitaux de l'Etat.

684. Fréquence des grèves. Le tableau suivant illustre la fréquence et l'ampleur des grèves et lock-out en Israël sur une période de plus de 30 ans.

Tableau 15
Grèves et lock-out, 1960–1994

Année	Nombre de grèves perlées	Nombre de grèves et de lock-out (à l'exclusion des grèves perlées)	Nombre de participants aux grèves et lock-out	Journées de travail perdues
1960		135	14 420	49 368
1965		288	90 210	207 561
1970		163	114 941	390 260
1971		169	88 265	178 621
1972		168	87 309	236 058
1973	54	96	122 348	375 023
1974	49	71	27 141	51 333
1975	62	117	114 091	164 509
1976	76	123	114 970	308 214
1977	57	126	194 297	416 256
1978	55	85	224 354	1 071 961
1979	97	117	250 420	539 162
1980	54	84	91 451	216 516
1981	59	90	315 346	782 305
1982	79	112	838 700	1 814 945
1983	47	93	188 305	977 698
1984	74	149	528 638	995 494
1985	64	131	473 956	540 232
1986	92	142	215 227	406 292
1987	89	174	814 501	995 546
1988	93	156	327 193	516 071
1989	58	120	209 841	234 073
1990	75	117	571 172	1 071 279
1991	52	77	38 776	97 923
1992	64	114	211 833	386 658
1993	40	73	462 208	1 636 866
1994	38	75	106 047	792 533

Vu la population relativement réduite d'Israël (environ 5,8 millions d'habitants), il ressort des chiffres ci-dessus que les salariés ont fait largement usage de leur droit de grève.

Les partis politiques

685. Il est conseillé de lire les informations données au sujet de l'enregistrement et de l'activité des partis politiques dans les paragraphes ci-après en même temps que celles se rapportant au droit d'être élu, données au titre de l'article 25.

686. Le droit de créer des partis politiques représente en Israël un aspect important des libertés de parole et d'association (E.A. 2/84, *Neiman c. Comité électoral central de la onzième Knesset*, 39 2) P.D. 225). En 1992, la Loi sur les partis, 5752–1992, qui régleme la création et l'activité des partis politiques a été adoptée dans le cadre d'une réforme électorale plus vaste qui prévoyait l'élection du premier ministre au scrutin direct et apportait d'autres amendements à la Loi fondamentale : le gouvernement. Avant l'adoption de cette loi, les partis politiques étaient régis par la législation applicable généralement aux organisations à but non lucratif, soit les associations ottomanes, soit les *amutot*, comme on l'a indiqué plus haut; il n'existait pas de procédure d'enregistrement des "partis politiques" en tant que tels, la Loi électorale ne parlant effectivement que de "listes de candidats", aussi n'était-il pas nécessaire de s'associer en tant que "parti politique" pour participer aux élections nationales ou locales, ni à une faction de la Knesset de faire pareille démarche pour recevoir des subventions publiques au titre de la Loi sur le financement des partis. Depuis l'adoption de la Loi sur les partis, seuls les partis politiques enregistrés peuvent présenter des listes de candidats aux élections à la Knesset, seul un représentant d'un parti enregistré peut se présenter aux élections au poste de premier ministre et les subventions publiques ne sont plus accordées qu'aux partis enregistrés qui présentent des candidats aux élections. Les partis politiques existants ont dû se faire enregistrer en application de la nouvelle loi dans les six mois qui suivaient son entrée en vigueur. Au moment de la soumission du présent rapport, il existait 30 partis politiques enregistrés en Israël, dont 19 étaient représentés à la quatorzième Knesset, soit à leur propre titre, soit associés à d'autres partis.

687. La Loi sur les partis définit un parti politique comme étant "un groupe de personnes qui se sont associées pour promouvoir légalement des buts politiques ou sociaux et se faire représenter à la Knesset par des représentants élus" (art. premier); elle ne s'applique donc pas aux organisations politiques qui ont une activité d'ordre local uniquement ni, apparemment, à celles qui tendent à réaliser leurs objectifs en dehors du processus parlementaire. Tout groupe d'une centaine de personnes au moins peut constituer un parti politique, selon une procédure d'immatriculation similaire à celle des organisations à but non lucratif en général : la demande doit faire mention du nom du parti envisagé, de ses buts, des noms des fondateurs et d'autres renseignements de base les concernant, ainsi que de son projet de statuts (art. 4). Les statuts doivent notamment prévoir les conditions d'acceptation des nouveaux membres, ainsi que la suspension ou le renvoi des membres, les droits et les devoirs des membres, les dispositions en matière de procédure disciplinaire et les sanctions, les pouvoirs des sections locales, les fonctions, la composition et le mode de fonctionnement des institutions du parti, ainsi que la méthode de sélection des candidats présentés aux élections à la Knesset (art. 14). Le Comité électoral central, les représentants de toutes les factions ou listes de candidats à la Knesset sont informés de la demande d'enregistrement qui est publiée au Journal officiel et dans les journaux.

688. Tout citoyen résidant en Israël peut déposer une objection à l'enregistrement d'un parti politique dans les 30 jours qui suivent la publication de la demande d'enregistrement (art. 6 a)). Le directeur du Service du registre des partis, nommé par le Ministre de la justice, est habilité à statuer sur ces objections

et ses décisions peuvent faire l'objet de recours, sur autorisation de la Cour suprême. Finalement, le directeur du Service du registre décide d'approuver ou non la demande d'enregistrement; tout refus doit d'abord être avalisé par la Cour suprême (art. 6 d)). Le libellé de la loi elle-même n'est pas très clair quant à la portée du pouvoir du directeur du Service du registre de refuser d'enregistrer un parti qui ne répondrait pas aux conditions techniques d'enregistrement, telles que l'inclusion dans les statuts de tous les points énumérés dans la loi; la Cour suprême n'a pas encore eu à connaître de cette question. La loi prévoit aussi qu'un parti ne peut pas être enregistré sous un nom qui risque de prêter à confusion avec celui d'un parti existant ou qui existait précédemment, d'induire en erreur de façon générale ou de "violier l'intérêt public ou heurter la sensibilité de la population". Là encore, la portée des pouvoirs du directeur du Service du registre n'est pas tout à fait claire : il semblerait qu'il puisse effectivement refuser d'enregistrer un parti politique sous un nom donné qui, à son avis, tombe sous le coup des interdictions indiquées plus haut, mais on peut supposer, d'après l'interprétation donnée par la justice des pouvoirs similaires conférés au directeur du Service du registre des sociétés et à celui du Service du registre des *amutot*, que ces pouvoirs seront interprétés au sens étroit du terme et doivent être conciliés avec le droit fondamental de créer des partis politiques, surtout si la décision d'enregistrer ou non un parti est prise à une date relativement rapprochée d'élections à la Knesset.

689. Comme il sera indiqué au sujet de l'article 25, le directeur du Service du registre des partis peut refuser d'enregistrer un parti politique si ses buts et activités donnent à penser qu'il rejette expressément ou implicitement l'existence de l'Etat d'Israël en tant qu'Etat juif et démocratique ou incite au racisme, ou si le directeur a des raisons de penser que ce parti servira de couverture à des activités illégales (art. 5). Depuis l'adoption de la loi en 1992, il ne s'est opposé à aucune demande d'inscription. La Cour suprême a rejeté des requêtes déposées contre l'enregistrement de deux partis politiques différents, l'un arabe et l'autre juif. M.L.A. 2316/96, *Isaacson c. Directeur du Service du registre des partis* (n'a pas encore fait l'objet d'un rapport); M.L.A. 7504/95, *Yasin c. Directeur du Service du registre des partis* (n'a pas encore fait l'objet d'un rapport). Bien que la Cour ne se soit pas encore prononcée catégoriquement sur la question, il semblerait que ces raisons de fond pour refuser d'enregistrer un parti politique seront interprétées de façon très étroite, comme le sont les dispositions parallèles de la Loi fondamentale : la Knesset et de la Loi sur les *amutot*, et ne seront soutenues que dans les cas les plus extrêmes. Voir, par exemple, H.C.J. 5364/94, *Welmer c. Président de l'Israel Labor Party* (n'a pas encore fait l'objet d'un rapport). Il y a lieu de se reporter à l'examen des dispositions parallèles de la Loi fondamentale : la Knesset au titre de l'article 25 dans le présent rapport et de la Loi sur les *amutot* dans la présente section. Tandis que la Loi sur les partis ne précise apparemment pas si un parti peut être supprimé du registre par une décision de justice au cas où il s'avérerait ultérieurement qu'il poursuivait l'un des buts interdits susmentionnés, la disposition parallèle de la Loi fondamentale : la Knesset en donne le pouvoir au Comité électoral central et aux tribunaux pour ce qui est des partis qui veulent participer aux élections à la Knesset .

690. Contrôles exercés sur l'activité des partis politiques. Les partis politiques présentent une certaine dualité : ce sont à la fois des associations qui se sont créées de leur plein gré, soumises aux dispositions du droit privé, et des entités "constitutionnelles", dont bon nombre des activités sont soumises à examen en vertu des normes du droit public. H.C.J. 1635/90 *Zharzhevsky c. Premier Ministre*, 45 1) 749, 836. S'agissant au moins des questions qui prennent une dimension publique, les pouvoirs publics, y compris les tribunaux, manifesteront de la réticence à intervenir dans les activités d'un parti, aussi longtemps qu'il ne viole pas son statut de "garant de la chose publique". Voir H.C.J. 5364/94, *Welner c. Président de l'Israel Labor Party*, *supra* (opinion séparée de D.P. Barak). Ainsi, la Cour suprême a estimé que les accords de coalition passés entre des partis politiques devaient être rendus publics afin de donner aux

électeurs une chance de peser le soutien qu'ils souhaitaient apporter aux partis intéressés (H.C.J. 1601/90, *Shalit c. Peres*, 44 3) 353); et la Cour annulera tout accord de coalition qui est illégal ou qui, de toute évidence, va à l'encontre de l'intérêt public (H.C.J. 1635/90, *Zharzhevsky c. Premier Ministre*, supra.) Reconnaissant le caractère public des partis politiques, la Loi sur les partis, 5752-1992, les soumet pleinement à la vérification des comptes du Contrôleur de l'Etat pour ce qui touche à la gestion des affaires financières et au respect du droit applicable (art. 13 b) de la loi). La loi interdit aussi aux partis de s'engager, directement ou indirectement, dans des affaires commerciales (art. 21), si ce n'est pour investir leurs capitaux et tirer un revenu des "biens destinés aux activités du parti, même s'ils ne sont pas utilisés à ce moment-là" (art. 25). En outre, la Loi sur le financement des partis et la Loi sur les partis fixent diverses limites et restrictions aux cotisations qui peuvent être versées lors des campagnes primaires et électorales, ainsi qu'entre deux élections. Les partis ne peuvent pas toucher de cotisations, en argent ou en nature, de sociétés nationales ou étrangères (art. 8 a) de la Loi sur le financement des partis), de mineurs ou de donateurs anonymes. Ils peuvent recevoir des sommes à concurrence de 500 NIS (environ 150 dollars) de familles ou de 1 000 NIS (soit environ 300 dollars) une année de campagne électorale, à moins de renoncer au droit de recevoir des subventions de l'Etat, auquel cas, le plafond des cotisations individuelles est porté à 60 000 NIS (environ 18 000 dollars). Les cotisations aux entreprises culturelles ou éducatives gérées par un parti politique ne sont pas soumises aux limites ci-dessus tant que les entreprises ne financent aucune propagande électorale ou activité partisane (art. 8 b) de la Loi sur le financement des partis). Les personnes qui se présentent aux primaires d'un parti ne peuvent pas recevoir plus de 5 500 NIS (environ 1 700 dollars) de donateurs individuels et le montant total des contributions qui leur sont versées ne peut pas dépasser un certain plafond; à l'instar des partis eux-mêmes, les candidats à des élections primaires ne peuvent pas recevoir de contributions de sociétés, de mineurs ou de donateurs anonymes et les contributions reçues doivent toutes servir exclusivement à la campagne primaire (art. 28 A à 28 BB de la Loi sur les partis).

691. Activités des organismes de défense des droits de l'homme. Aucune restriction légale n'est imposée au droit d'organismes de se livrer à des activités de promotion et de respect des droits de l'homme. A des fins légales, ces organismes de défense des droits de l'homme ne se distinguent d'aucune autre organisation : dans la mesure où ils se font enregistrer en tant qu'*amutot*, ils doivent respecter le droit applicable; à toutes autres fins utiles, ils jouissent pleinement de la liberté d'association et de la liberté de poursuivre leurs différents objectifs. Il existe en Israël des dizaines d'organismes qui travaillent en toute liberté et avec profit dans tous les domaines des droits de l'homme; on peut citer l'Association pour les droits civils en Israël, plusieurs organisations qui encouragent les droits des arabes, une coalition de 53 organismes différents qui oeuvrent dans le domaine des droits de l'enfant, plus d'une centaine qui s'intéressent aux questions touchant les droits des femmes, le Centre d'action religieuse du Mouvement pour un judaïsme progressiste et d'autres organismes actifs en matière de liberté de religion, des organismes qui travaillent à la promotion des droits des handicapés, des homosexuels, des minorités, de la liberté d'information et de parole, et bien d'autres encore. Ces groupes ont joué un rôle crucial dans le développement des droits de l'homme en Israël. Ils ont déposé des requêtes et servi de conseils juridiques dans un grand nombre de cas où les décisions de la Cour suprême ont fait jurisprudence en matière de droits de l'homme. Ils exercent aussi des pressions au niveau législatif et, par l'intermédiaire de représentants élus, prennent part à l'élaboration de textes législatifs touchant aux droits de l'homme. Les médias se font généralement l'écho de leurs rapports et conférences et leurs publications sont distribuées librement en Israël et à l'étranger. Tous ces organismes de défense des droits de l'homme coopèrent avec les organes internationaux compétents et mènent des activités variées de publicité et de collecte de fonds à l'étranger. Les pouvoirs publics ne limitent en aucune façon leurs activités.

Article 23 **Protection de la famille**

692. Introduction. Comme on l'a vu au titre de l'article 18, Israël a conservé les dispositions qui dataient de l'ère ottomane et du Mandat en vertu desquelles les principales communautés religieuses appliquaient à leurs membres leur propre droit religieux en ce qui concernait les questions de "statut personnel". La législation pertinente étend la portée de cette expression au mariage, au divorce, aux pensions alimentaires et à l'entretien des enfants et, dans certains cas, à la succession. Les tribunaux musulmans qui appliquent la chari'a jouissent d'une compétence plus grande que ceux des autres dénominations religieuses, puisqu'ils connaissent aussi de la garde des enfants et de la paternité. Israël a conservé l'application du droit religieux dans ces domaines essentiellement pour deux raisons. D'une part, le nouvel Etat souhaitait conserver la tradition de non-ingérence du régime au pouvoir dans les affaires des nombreuses communautés religieuses non juives installées de longue date sur son territoire. D'autre part, l'application du droit religieux juif à l'ensemble de la population juive pour les questions de statut personnel constituait un pilier central de l'édifice constitutionnel délicat qu'Israël avait mis en place pour concilier ses aspirations d'Etat à la fois juif et démocratique. Israël a émis une réserve en ratifiant le Pacte, expliquant que les questions de statut personnel étaient régies par le droit religieux des parties concernées et que même si ce droit était incompatible avec les obligations qui lui incombait en vertu du Pacte, Israël se réservait la faculté de l'appliquer. De ce fait, les informations qui suivent au titre de l'article 23 ne concernent pas le droit et la pratique en matière de mariage et de divorce ou de pension alimentaire.

693. En 1995, il a été créé au sein des Magistrates'Court une nouvelle chambre, chargée des affaires familiales, compétente pour un vaste éventail de questions intéressant la famille, dont l'adoption, la pension alimentaire, le changement de nom, la paternité et la maternité, la garde des enfants, la succession et les violences dans la famille. Loi sur les tribunaux des affaires familiales, 5755-1995. Ces questions étaient jusque-là du ressort de plusieurs tribunaux différents chargés des questions d'ordre civil. La nouvelle loi toutefois ne modifie pas la répartition des affaires entre juridictions civiles et religieuses pour ce qui touche au statut personnel, dans la mesure où bon nombre de ces questions demeurent de la compétence parallèle des différents tribunaux religieux. Ainsi, dans certains cas, un tribunal religieux juif, première juridiction compétente en matière de divorce entre conjoints juifs, peut, dans le cadre de la procédure de divorce, statuer aussi sur les questions de pension alimentaire et de garde des enfants à la requête de la partie qui a demandé le divorce. Mais si la procédure de divorce n'a pas encore été engagée, l'une ou l'autre des parties peut alors saisir les tribunaux civils, lesquels pourront statuer en matière de pension alimentaire et de garde des enfants, mais n'auront pas le pouvoir de prononcer le divorce (*get*). Les questions de garde d'enfants et de succession concernant les musulmans demeurent de la compétence exclusive des tribunaux de la chari'a.

694. Sens du mot "famille". Bien que la famille soit fermement reconnue en droit tant religieux que civil comme constituant l'unité naturelle de base de la société israélienne, le droit israélien n'en donne aucune définition. Or ces 20 dernières années ont vu se produire une évolution démographique sensible au sein de la structure familiale en Israël. Les familles monoparentales se sont multipliées, leur nombre doublant pratiquement au cours des 10 dernières années (1985 : 54 600; 1995 : 91 900); la cohabitation hors mariage, avec ou sans enfants, s'est aussi largement répandue. A des fins diverses, dont les droits aux prestations et assurances sociales et les impôts sur le revenu, la pratique et le droit israéliens reconnaissent diverses formes de famille, dont la famille "élargie" et la cohabitation hors mariage. Les

couples homosexuels ont été en partie reconnus par l'administration pour des questions liées notamment aux droits à pension. Les politiques et programmes des pouvoirs publics visent à soutenir la famille, sans manifester de préférence pour un type ou un concept de famille plutôt qu'un autre. Un amendement apporté dernièrement à la législation a étendu les programmes d'aide aux familles monoparentales, y compris sous forme d'allocations en espèces, de bourses d'études, de formation professionnelle, de prêts immobiliers et l'attribution prioritaire de places de crèche. Loi sur les familles monoparentales, 5752–1992. A partir du quatrième enfant, les familles reçoivent de l'Institut d'assurance nationale une allocation mensuelle supérieure et une prime de naissance en espèces. En même temps, des prestations spéciales sont accordées aux familles qui s'occupent à leur domicile de parents âgés ou malades, ce qui encourage le renforcement des liens unissant les membres de familles élargies.

Cohabitation hors mariage

695. Le droit israélien reconnaît la cohabitation hors mariage et, dans la plupart des domaines, accorde à ces unions le même statut que celui d'un mariage en bonne et due forme. Les partenaires non mariés jouissent des mêmes droits que les couples officiellement mariés aux fins notamment de droits à la sécurité sociale, de pensions, de protection des locataires contre l'expulsion, d'indemnisation pour préjudice, d'impôts sur le revenu. Ils jouissent des mêmes droits de succession que des conjoints dûment mariés à condition de ne pas être légalement mariés à un tiers. Dans plusieurs de ses arrêts, la Cour suprême a énoncé la politique qui veut que la cohabitation hors mariage soit aussi importante pour la vigueur et la stabilité de la société que l'union de conjoints mariés dans le respect des traditions et qu'il y va de l'intérêt public que l'Etat lui apporte son soutien. Dans un cas, la Cour a ordonné au Ministre de l'intérieur d'enregistrer le nom d'une femme qui souhaitait prendre le nom de son partenaire. H.C.J. 69/91, *Efrat c. Directeur de l'Administration de la population*, 47 1) P.D. 749. En 1996, cette décision a été reprise par un amendement législatif dans la Loi sur les noms, 5716–1956. Ce droit de prendre le nom de famille d'un concubin a été soutenu dernièrement dans une affaire où l'un des membres du couple était encore marié à une autre personne. H.C.J. 6086/94, *Nazeri c. Directeur de l'Administration de la population*, 96 1) Takdin 679.

696. Dans la mesure où les relations entre personnes non mariées et leurs enfants sont régies par le droit civil, les premières assument les mêmes obligations que des parents mariés (ou divorcés) en ce qui concerne le devoir de prendre soin de leurs enfants ou d'autres mineurs confiés à leur garde, sauf dans le cas des musulmans à qui s'applique en l'espèce le droit religieux. Elles ont aussi les mêmes droits et devoirs légaux que des parents mariés en cas de violences dans la famille. Bien que des personnes non mariées ne soient pas tenues par la loi de subvenir réciproquement aux besoins l'un de l'autre, les tribunaux ont estimé qu'il pouvait exister dans des circonstances appropriées un engagement implicite à cet égard. La règle de la "communauté des biens" qui s'applique en Israël aux biens patrimoniaux dans le cas des mariages conclus avant 1973 a été étendue par la jurisprudence aux couples non mariés.

697. En revanche, pour certaines questions particulières, les couples non mariés ne jouissent pas des mêmes droits que des époux. Ainsi, il ne leur est pas interdit de témoigner l'un contre l'autre dans la plupart des procédures judiciaires autres que celles concernant des violences au sein de la famille; ils ne jouissent pas du droit des époux non résidents de pénétrer en Israël en vertu de la Loi de 1952 sur l'entrée en Israël et n'ont pas le droit d'adopter un enfant ensemble en Israël, encore qu'ils puissent adopter un tout petit à l'étranger en vertu du droit applicable, comme on le verra au titre de l'article 24.

698. Age du mariage. En vertu de la Loi sur l'âge du mariage, 5710–1950, les femmes âgées de 17 ans ou plus peuvent contracter librement mariage. Les femmes âgées de moins de 17 ans ne peuvent pas se marier, quelque soit le droit religieux qui leur soit applicable, si ce n'est dans deux cas : un tribunal peut accorder une dispense à une femme qui n'a pas 17 ans révolus si elle est enceinte ou a donné naissance à l'enfant de l'homme qu'elle veut épouser; le tribunal peut aussi accorder une dispense à une femme qui a au moins 16 ans révolus dans des "circonstances exceptionnelles"; expression qui ne s'entend ni des coutumes ni des traditions communautaires. Il n'existe pas d'âge minimum pour contracter mariage pour les hommes; en conséquence, c'est le droit religieux dont relève l'intéressé qui s'applique. Les dispositions légales actuelles concernant l'âge du mariage des hommes et le fait qu'il soit différent de celui applicable aux femmes sont actuellement à l'examen par la Cour suprême; en même temps, la Knesset examine une proposition de loi tendant à éliminer les divergences entre les dispositions applicables aux hommes et aux femmes.

699. La Loi sur l'âge du mariage prescrit des peines criminelles pouvant aller jusqu'à deux ans de prison pour quiconque arrange ou célèbre le mariage d'une femme qui n'a pas atteint l'âge nubile en l'absence d'autorisation de la justice, de même que pour l'homme qui l'épouse. La femme n'encourt quant à elle aucune responsabilité. Qui plus est, le simple fait qu'un mariage soit célébré en violation de la loi est un motif de divorce.

700. Le taux de mariages juifs et musulmans impliquant des mineurs a régulièrement baissé en Israël au cours des deux dernières décennies, comme l'illustre le tableau ci-après :

Tableau 16
Mariage de mineurs âgés de moins de 17 ans
(par millier de mariages enregistrés)

Année	Juifs			Musulmans		
	Femmes		Hommes	Femmes		Hommes
	- de 16 ans	17 ans	17 ans	- de 16 ans	17 ans	17 ans
1975-1979 (en moyenne)	12,3	48,4	1,2	19,6	133,1	2,2
1985-1989 (en moyenne)	2,4	17,4	0,3	15,4	140,2	1,7
1991	0,9	13,9	0,1	10,1	179,1	0,7
1992	0,7	11,4		0,5	179,7	
1993*	0,6	10,6	0,2			

* Statistiques non disponibles pour la population musulmane.

701. Le droit de contracter mariage et le mariage civil. En raison de l'application du droit religieux en matière de mariage et de divorce, il n'est célébré en Israël ni mariage civil ni mariage entre personnes appartenant à des religions différentes. Chaque confession religieuse applique ses propres règles en ce qui concerne la validité des mariages, y compris les restrictions de consanguinité.

702. Les mariages qui sont interdits ou invalides au regard du droit religieux sont malgré tout reconnus s'ils ont été célébrés en dehors d'Israël, dans la mesure où ils l'ont été conformément à la législation du pays où le mariage a eu lieu. Il n'en demeure pas moins qu'en pareil cas les divorces, s'ils sont prononcés en Israël, doivent respecter le droit religieux pertinent; il peut arriver qu'une personne qui s'est mariée ou a divorcé civilement en dehors d'Israël ait besoin de l'approbation du tribunal religieux compétent si elle souhaite se remarier en Israël.

703. Il n'existe pas de délai d'attente ni d'analyse de sang obligatoires pour les personnes de quelque religion que ce soit qui souhaitent se marier en Israël. Le droit de chaque religion prescrit ses propres restrictions en matière de consanguinité.

704. Bigamie. Comme certaines dispositions de droit religieux reconnaissent les mariages bigames et que la validité des mariages est déterminée uniquement par le droit religieux, la Knesset a pris des mesures pour limiter la pratique de la bigamie en en faisant une infraction pénale passible d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans de prison (Loi pénale, 5737–1977, art. 176). Une personne qui célèbre une cérémonie de mariage bigame soit pour la femme soit pour l'homme tombe aussi sous le coup de l'interdiction pénale générale qui frappe les mariages interdits par la loi ou les mariages qui constituent une infraction pénale (Loi pénale, art. 182).

705. Il existe deux exceptions à la règle de la responsabilité pénale pour bigamie. Un juif sera exonéré de poursuites pour bigamie s'il reçoit l'autorisation d'avoir une deuxième épouse par une décision définitive d'un tribunal rabbinique, confirmée par le Président de la Cour d'appel rabbinique. Les personnes appartenant à d'autres confessions religieuses ne seront pas poursuivies si elles peuvent établir que leur conjoint n'est pas en mesure, pour cause de maladie mentale, d'accomplir les actes nécessaires en vue d'annuler le mariage ou d'y mettre fin; ou encore en cas d'absence du premier conjoint pendant au moins sept ans dans des circonstances qui donnent raisonnablement à penser qu'il ou elle n'est plus en vie (art. 179 et 180).

706. Des dispositions législatives spécifiques ont été prises pour sauvegarder les intérêts des femmes dans les mariages bigames, par exemple à l'article 146 de la Loi de 1965 sur les successions, qui stipule qu'à sa mort les deux femmes d'un mari bigame se partagent les biens du défunt.

707. Pour prévenir le divorce unilatéral et ainsi diminuer indirectement le risque de mariages bigames, la Loi pénale (art. 181) rend aussi passible d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à cinq ans tout homme qui divorce de sa femme contre son gré en l'absence de jugement de divorce en bonne et due forme.

Mesures de protection

708. Assurances et prestations sociales. Israël a mis en place un certain nombre de programmes de prestations sociales par l'intermédiaire de l'Institut d'assurance nationale (NII) ainsi que d'autres avantages qui visent à préserver le niveau de vie de la famille et à lui permettre, directement et indirectement, de supporter le fardeau économique que représente l'éducation d'enfants. Les familles qui résident en Israël reçoivent toutes quelque soit leur revenu, des "allocations familiales", c'est-à-dire une allocation mensuelle en espèces qui est fonction du nombre d'enfants dans la famille. En décembre 1996, par exemple, une famille avec un enfant touchait 141 NIS par mois (environ 43 dollars), deux enfants 282 NIS, trois enfants 564 NIS, quatre enfants 1 135 NIS et cinq enfants 2 144 NIS. En 1994, 795 000 familles touchaient des allocations familiales, représentant 21,3 % du montant total des prestations servies

par le NII et environ 1,7 % du PNB. Les familles bénéficient également de déductions d'impôt sur le revenu en fonction du nombre d'enfants.

709. Le NII administre plusieurs programmes généraux qui protègent la famille en les assurant contre la perte de revenu, tels que le chômage et le handicap. Il verse aussi des prestations de soutien de revenu aux familles et aux individus dont les revenus n'atteignent pas le seuil minimal déterminé par la Loi sur le soutien de revenu, 5740–1980, et qui ne bénéficient pas d'autres programmes de complément de revenu. Le montant des revenus et la preuve de l'incapacité à s'insérer dans le marché du travail déterminent les ayants droit. En 1994, ces prestations bénéficiaient à environ 35 000 familles.

710. Les bénéficiaires d'une pension de retraite, d'une pension de veuf/veuve ou d'une allocation pour handicapé versée par le NII touchent un complément pour personnes à charge. En vertu du programme d'assurance invalidité du NII, les parents d'enfants handicapés touchent une allocation spéciale qui les aide à assumer la charge entraînée par la prestation de soins à domicile. De même, le NII sert une subvention de soins à domicile aux familles qui souhaitent s'occuper chez elles de membres âgés malades ou handicapés.

711. Le NII accorde toutes les allocations (familiales, pour enfant handicapé et complément de revenu) aux enfants dont les parents vivent à l'étranger, en premier lieu notamment aux enfants qui ont immigré en Israël avec des membres de leur famille autres que leurs père et mère.

712. Jusqu'à une date récente, le NII suivait une politique consistant à se servir des allocations familiales pour rembourser toute dette que les parents pouvaient avoir vis-à-vis du fisc. Cette politique a eu un effet désastreux sur les familles les plus pauvres. Les efforts déployés par les ONG oeuvrant dans le domaine des droits de l'enfant ont fini par porter leurs fruits et le NII a accepté de renoncer à cette façon de procéder; une proposition de loi tendant à modifier les Règlements de l'assurance nationale à cet égard vient d'être adoptée en première lecture à la Knesset.

713. Les organismes publics et les organisations bénévoles offrent toute une gamme de services de santé à la quasi totalité de la population, ainsi qu'un vaste éventail de services de protection sociale pour les familles qui éprouvent des difficultés et des besoins particuliers. Ces programmes sont examinés au titre de l'article 24.

Aide à la maternité et à la paternité

714. Le droit israélien du travail, ainsi qu'un régime complet de prestations en espèces et autres avantages, assurent un soutien aux mères et à leur famille au cours de leur grossesse, pendant et après l'accouchement. Une femme enceinte doit notifier sa grossesse à son employeur avant le cinquième mois. Ensuite, elle ne peut pas être employée plus de six jours par semaine, ni le jour hebdomadaire de repos, ni la nuit, et ne peut pas faire d'heures supplémentaires sans son consentement et l'autorisation de son médecin. Une femme enceinte qui a travaillé pour le même employeur ou sur le même lieu de travail pendant six mois au moins ne peut pas être licenciée par son employeur sans autorisation spéciale du Ministre du travail et de la protection sociale. Tout employeur qui licencie une femme enceinte sans autorisation ministérielle engage sa responsabilité pénale et doit réintégrer l'employée. Au cas où une femme enceinte est licenciée avant d'avoir informé son employeur de sa grossesse, elle est réintégrée sans que des sanctions pénales soient prises à l'encontre de celui-ci.

715. Les femmes enceintes ont le droit de s'absenter de leur travail sans perte de salaire pour subir des examens médicaux de routine. Une femme enceinte qui reçoit la confirmation médicale de son inaptitude au travail pour une période déterminée peut prendre un congé payé sans que ses droits liés à l'ancienneté en souffrent. En vertu d'un amendement apporté dernièrement à la Loi sur l'assurance nationale, les femmes qui ne peuvent pas travailler en raison d'une grossesse à haut risque reçoivent du NII l'équivalent de leur salaire, à concurrence de 70 % du salaire moyen.

716. Le coût de l'hospitalisation de la mère pendant l'accouchement est directement pris en charge par le NII dans le cadre du programme général des services de santé. Les frais sont également couverts en cas de naissance d'un enfant mort-né. Dès la naissance de l'enfant, la mère touche une "allocation de maternité", égale à 20 p. 100 du salaire moyen, voire plus en cas de naissance multiple, qui l'aide à couvrir une partie des frais initiaux encourus pour préparer l'arrivée de l'enfant à la maison. L'allocation de maternité est versée à toutes les femmes ayant le statut de résidentes ou femmes de résidents, même si elles accouchent dans un hôpital en dehors d'Israël, ainsi qu'aux femmes qui travaillent en Israël ou aux épouses d'hommes qui travaillent en Israël, à condition d'accoucher dans un hôpital israélien. Une allocation similaire est accordée aux parents adoptifs. L'allocation de maternité équivaut actuellement à 300 dollars environ.

717. A partir du troisième enfant, les familles touchent une "allocation de naissance" supplémentaire pendant six mois, qui représente 50 % du salaire mensuel moyen pour le troisième enfant, 75 % pour le quatrième et 100 % pour le cinquième et les suivants.

718. La Loi sur le travail des femmes, 5714-1954, accorde à toutes les femmes qui travaillent un congé de maternité payé de 12 semaines, qui peut être prolongé dans des circonstances particulières comme la maladie, une naissance multiple ou l'hospitalisation du nouveau-né. Le congé de maternité est obligatoire – un employeur ne peut pas employer une femme au cours de son congé de maternité - encore que la femme puisse choisir la date à laquelle commencer son congé dès le milieu du septième mois de grossesse. Un amendement récent à la Loi sur le travail des femmes permet au père de prendre la moitié des 12 semaines de congé de maternité à la place de la mère, même si cette dernière n'est pas employée. Pendant le congé de maternité, l'employeur de la mère ou du père, selon le cas, doit continuer à cotiser à la caisse de retraite de l'employé(e) et à tout autre plan reconnu auquel cotisent employeurs et salariés. Pendant cette période, le salaire de la mère ou du père est versé sous forme d' "allocation de maternité" par le NII à un taux égal à 100 % du salaire moyen des trois mois qui ont précédé son congé, à concurrence d'un certain plafond. Jusqu'en 1994, l'allocation de maternité représentait 75 % du salaire moyen de la femme enceinte, mais n'était pas soumis à impôt.

719. A l'issue de son congé de maternité payé, la mère est habilitée par la loi à prendre un congé supplémentaire sans solde pour une période pouvant aller jusqu'à 12 mois selon son ancienneté, sans craindre de perdre son travail. Les pères dont la femme a travaillé au moins six mois peuvent prendre le congé sans solde à la place de leur épouse. Ce droit s'applique aussi aux pères qui ont la garde de leur enfant nouveau-né ou dont la femme est dans l'incapacité de travailler, ainsi qu'aux pères adoptifs. Au cours des quatre premiers mois qui suivent la reprise de leur travail, les mères employées à plein temps peuvent travailler une heure de moins chaque jour sans diminution de salaire. Les mères adoptives jouissent des mêmes droits et avantages que les mères biologiques en matière de congé de maternité. D'autres textes de loi permettent aux parents de se consacrer à leurs enfants sans subir de trop grosses pertes financières. Ainsi, la Loi sur l'indemnité de licenciement permet à un(e) employé(e) qui quitte son emploi au cours des neuf premiers mois qui suivent la naissance pour s'occuper de l'enfant de toucher une indemnité de licenciement pour autant que l'autre parent n'ait pas fait de même. D'après la Loi sur les allocations de maladie (absence du travail pour cause de maladie d'un enfant), 5753-1993, les parents

peuvent décider lequel des deux s'absentera de son travail jusqu'à concurrence de six jours par an pour s'occuper d'un enfant âgé de moins de 16 ans. En outre, en vertu de la Loi sur l'égalité de chance, 5748–1988, les services de garderie, les jours de travail plus courts ou les congés de maternité offerts aux femmes, de même que le remboursement des frais de crèche par les employeurs, doivent être offerts aux pères.

720. Les citoyens israéliens, quelque soit leur race ou leur religion, peuvent tous se prévaloir des programmes d'aide à la maternité et à la paternité dont il vient d'être question. Seules les personnes qui ne se sont pas acquittées de leurs cotisations de sécurité sociale pendant un certain nombre de mois au cours des deux années précédant la naissance ne peuvent prétendre bénéficier des prestations du NII.

Nouvelles techniques de procréation

721. En Israël, les traitements contre la stérilité sont développés au plus haut point et bien subventionnés. Il existe actuellement 20 cliniques pratiquant la fécondation in-vitro (FIV), soit approximativement un centre pour 285 000 habitants, c'est-à-dire le taux le plus élevé du monde. L'assurance maladie rembourse en moyenne 6 500 NIS (environ 1 900 dollars) par cycle de traitement, sans compter les dépenses d'hospitalisation et autres frais qui sont généralement couverts par le programme général de services de santé. Bien qu'il n'existe pas de norme claire permettant de déterminer qui est en droit de bénéficier de traitements de fécondation subventionnés, y ont généralement accès les couples dont les relations sexuelles, en l'absence de toute contraception, n'ont pas débouché sur une grossesse au bout d'un an. Le programme général de services de santé couvre le coût de sept cycles de traitement, jusqu'à la naissance de deux enfants vivants; il n'y a pas de limites au nombre de traitements non subventionnés qu'une femme peut suivre avant de concevoir. Les femmes célibataires ont désormais, elles aussi, droit à des traitements de procréation assistée à l'aide du sperme d'un donateur au même titre que les femmes mariées. En 1993, 7 000 cycles de traitement par FIV ont été réalisés (certaines femmes ont suivi plusieurs cycles de traitement).

722. Israël est devenu le premier pays à reconnaître pleinement la maternité de substitution dans sa législation. La Loi sur les accords de maternité de substitution (approbation de l'accord et statut du nouveau-né), 5756–1996, sanctionne ce régime exclusif (lorsque la mère-porteuse n'est pas génétiquement liée à l'enfant à naître) pourvu entre autres conditions que toutes les parties soient adultes et résident en Israël, que la mère-porteuse soit célibataire, si ce n'est peut-être dans certaines circonstances spéciales, qu'elle n'ait aucun lien de parenté avec les parents désignés, qu'elle partage la même religion que la mère désignée et que le sperme utilisé soit celui du père désigné. La demande de maternité de substitution doit être approuvée par une commission statutaire de sept membres, composée de médecins, de travailleurs sociaux, de psychologues, d'avocats et d'un membre du clergé de la confession religieuse à laquelle appartient le couple intéressé. Toutes les demandes doivent être étayées d'une appréciation psychologique des parties et d'un examen médical faisant état de l'incapacité de la mère désignée à concevoir ou à conduire la grossesse à son terme. La commission peut approuver le versement de mensualités à la mère-porteuse pour couvrir les frais effectivement encourus en plus de l'indemnisation pour perte de revenu ou de temps, ou toute autre indemnisation raisonnable. Tout paiement à la mère porteuse au-delà de la somme convenue par la commission est illégal et met en jeu la responsabilité pénale de toutes les parties à l'accord. Pour devenir les parents légaux de l'enfant, le couple contractant doit demander une "ordonnance de parenté" dans la semaine qui suit la naissance. Le tribunal délivre l'ordonnance à moins d'être convaincu que l'intérêt supérieur de l'enfant en souffrirait. Cela dit, la

mère-porteuse peut auparavant demander à se retirer de l'accord et le tribunal peut alors décider que c'est elle la mère légale de l'enfant, à condition cependant que sa rétractation soit justifiée par un changement de circonstances et que l'intérêt supérieur de l'enfant ne soit pas menacé. Aucune rétractation n'est possible une fois que l'ordonnance de parenté a été prise.

723. La première naissance par mère-porteuse – elle a donné le jour à des jumeaux – a eu lieu en Israël en février 1998.

724. La garde des enfants. La Loi sur l'aptitude et la tutelle, 5722–1962, reconnaît aux parents l'exercice de plein droit, à égalité, de la tutelle sur leurs enfants mineurs. Ils ont tous deux l'obligation légale et le droit de subvenir aux besoins de l'enfant, y compris en matière d'éducation, de formation professionnelle et d'entretien des biens de l'enfant; leur tutelle s'entend aussi du droit de garde de l'enfant, du droit de déterminer le lieu de résidence de l'enfant et du pouvoir de représenter l'enfant (Loi sur l'aptitude et la tutelle, art. 14). Pour tout ce qui touche à leur tutelle, les parents sont tenus par la loi d'agir "dans l'intérêt supérieur de l'enfant de la façon dont des parents dévoués agiraient en l'espèce" (art. 15). En cas de décès de l'un des parents, le parent survivant conserve le devoir (et le droit) d'exercer la tutelle.

725. Le principe de l'"intérêt supérieur de l'enfant" est également pris en considération pour déterminer lequel des deux parents biologiques doit se voir confier la garde de l'enfant ou si un enfant doit être retiré à la garde de ses parents. Normalement, les tribunaux examinent un certain nombre de facteurs pour apprécier l'intérêt supérieur de l'enfant : personne qui s'en occupe le plus, relations qu'il entretient avec chacun des parents (ou un tiers) et, selon son âge, préférence de l'enfant. Dans les conflits concernant la garde de l'enfant, la Loi sur l'aptitude et la tutelle part de l'hypothèse qu'il vaut mieux confier à la mère la garde d'enfants de moins de 6 ans. Cette hypothèse peut être réfutée dans des cas rares et extrêmes lorsque la mère ne semble pas apte à en assumer la responsabilité. En général, la plupart des tribunaux tendent à favoriser la garde maternelle, même d'enfants plus âgés, et accordent des droits de visite étendus au père. Au cours des dernières années, les arrangements pris en vue d'une garde conjointe se sont répandus. Par ailleurs, l'intérêt de l'enfant ne suffit pas à lui seul à justifier le retrait de l'autorité parentale : la loi prévoit que des motifs bien précis doivent être réunis pour ce faire, par exemple que, pour une raison ou une autre, les parents soient dans l'incapacité de remplir leurs obligations, qu'ils refusent sans motif justificatif valable de répondre aux besoins de l'enfant ou qu'un travailleur social estime que le bien-être physique ou mental de l'enfant est menacé (voir, par exemple, Loi sur l'aptitude et la garde, art. 27, 33 et 38; Loi sur l'adoption d'enfants, 5741–1981, par. 4 de l'art. 13; Loi sur la jeunesse (soins et surveillance), 5720–1960, par. 4) de l'art. 3).

726. Entretien de l'enfant en cas de séparation ou de dissolution du mariage. En vertu de la Loi portant amendement à la Loi sur la famille (entretien), 5719–1959, le droit "personnel" du mari et de la femme – c'est-à-dire, le droit positif de la confession religieuse à laquelle ils sont affiliés – régit les questions d'entretien de l'enfant et du (de la) conjoint(e). D'après un amendement apporté en 1981 à la loi, les obligations d'entretien de l'enfant sont déterminées en fonction des revenus respectifs du père et de la mère.

727. Le droit israélien prévoit plusieurs voies de recours garantissant le versement des subsides et des pensions d'entretien de l'enfant. En tant que débiteur reconnu par les tribunaux, le parent qui ne verse pas la pension peut faire l'objet de toutes sortes de recours prévus pour assurer l'exécution des décisions judiciaires, tels que la saisie-arrêt, l'interdiction de quitter le territoire israélien, des restrictions à ses activités financières et, dans les cas extrêmes de mauvaise foi, même d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à sept jours. Dans toute procédure de faillite engagée contre le parent défaillant, la préférence est

donnée au versement de la pension de l'enfant sur les prétentions des autres créanciers, fisc y compris. Enfin, en vertu de la Loi sur l'entretien (garantie de paiement), 5732–1972, à la demande du parent qui a la garde de l'enfant, le NII servira de caution au parent défaillant. Non seulement il versera au créancier le montant mensuel fixé dans les règlements, mais il prendra aussi à sa charge le fardeau que représente l'engagement de poursuites contre le conjoint récalcitrant. Actuellement, le montant versé par le NII est de 25 % du salaire mensuel moyen si la femme n'a pas d'enfant, 39,7 % du salaire moyen si la femme a un enfant et 49,6 % si elle a deux enfants. Cependant, au cas où le montant total de la pension alimentaire et de la pension de l'enfant fixées précédemment par le tribunal serait inférieur à celui prévu dans les règlements, le NII versera la somme la plus faible.

Répartition des biens patrimoniaux pendant le mariage et à sa dissolution

728. La Loi de 1951 sur l'égalité de droits des femmes veut que les femmes mariées jouissent de droits égaux en matière patrimoniale, mais elle ne s'applique pas au mariage ni au divorce proprement dits, qui obéissent au droit religieux. Lorsqu'il se pose une question de partage des biens patrimoniaux, la plupart du temps en cas de divorce ou de séparation, la jurisprudence israélienne a fait apparaître des conflits de lois s'agissant du droit applicable au partage du patrimoine. Comme on l'a vu plus haut, les tribunaux religieux et civils peuvent les uns comme les autres exercer leur compétence en matière de répartition du patrimoine, les premiers du fait qu'il s'agit des juridictions de première instance, les seconds parce qu'ils jouent le rôle de juridictions subsidiaires dans les affaires de partage. Les tribunaux religieux doivent appliquer le droit civil et non le droit religieux dans les affaires de partage des biens patrimoniaux puisque le partage ne relève pas à strictement parler du "statut personnel" des époux, lequel est à la base de l'application du droit religieux. H.C.J. 1000/92, *Bavli c. Cour d'appel rabbinique*, 48 2) P.D. 221. La Cour a estimé que le tribunal rabbinique devait partager les biens patrimoniaux conformément aux dispositions égalitaires de la Loi sur l'égalité de droits des femmes, 5711–1951, et ne pouvait donc pas décider d'une répartition qui serait discriminatoire pour la femme.

729. En droit israélien, le partage des biens patrimoniaux obéit au régime de la "communauté des biens réduite aux acquêts" qui veut que tous les gains, profits et biens acquis pendant le mariage soient la propriété commune du mari et de la femme, indépendamment de leur revenu respectif. Les biens acquis par donation, legs mobiliers et immobiliers, et ceux avant le mariage sont considérés comme des biens propres. Le principe de la communauté réduite aux acquêts a été développé dans la jurisprudence en tant que présomption que les partenaires ont une part égale dans les biens de la famille à condition qu'il y ait un "effort conjoint" de la part des deux partenaires dans l'entreprise familiale. En 1973, la Knesset a incorporé ce principe dans le droit, de sorte que depuis 1973 tous les couples mariés sont censés se partager équitablement les biens patrimoniaux, à moins de conclure un contrat contenant d'autres dispositions; l'exigence d' "effort conjoint" ne s'applique pas aux couples visés par la loi. Loi sur les conjoints (relations patrimoniales), 5733–1973. La règle de la communauté réduite aux acquêts, qui exige la manifestation d'un "effort conjoint", continue de s'appliquer à tous les couples mariés avant l'adoption de la Loi ainsi qu'aux couples non mariés.

730. Selon les principes développés dans la jurisprudence, la présomption de propriété partagée de tous les biens patrimoniaux ne vaut qu'au moment de la dissolution du mariage. Cette règle crée ainsi une difficulté aux créanciers qui ne peuvent recouvrer une dette due par l'un des conjoints en faisant valoir leurs droits sur les biens détenus par l'autre époux ou enregistrés en son nom, tant que le couple demeure

marié. Elle peut aussi entraver l'aptitude d'un époux à recouvrer sa part des biens patrimoniaux si le couple, pour une raison ou une autre, ne peut obtenir le divorce.

Succession

731. Dans la mesure où les questions d'héritage relèvent des tribunaux civils, elles sont régies par la Loi sur la succession, 5725–1965, qui donne aux maris et aux femmes des droits de succession égaux en cas de décès intestat. L'époux survivant hérite soit de la moitié soit de la totalité des biens, selon qu'il y a ou non des enfants ou petits-enfants vivants au moment du décès. Les fils et les filles reçoivent une part égale, proportionnelle des biens. Il y a deux exceptions à l'égalité des droits de succession en cas de décès intestat : d'une part, une veuve est en droit de toucher une pension prélevée sur les biens de son époux défunt, d'autre part, elle peut conserver le domicile où ils habitaient ensemble; il n'est pas prévu de droits semblables pour les veufs.

Choix du nom de famille

732. Jusqu'à une date récente, la Loi sur les noms, 5716–1956, dans son article 6, prévoyait qu'en règle générale une femme mariée prenait en se mariant le nom de famille de son mari, encore qu'elle pût conserver son propre nom ou l'ajouter à celui de son mari. Dans la pratique toutefois, le ministère de l'intérieur changeait automatiquement le nom de famille de la femme au moment où il enregistrait son mariage, sans la consulter sur ses préférences. Un amendement de février 1996 à la Loi sur les noms a placé hommes et femmes sur un pied d'égalité, en précisant qu'au moment du mariage l'un ou l'autre des époux pouvait conserver son nom précédent, opter pour le nom de famille de son conjoint, ajouter le nom de famille de son conjoint à son nom précédent ou ajouter un nouveau nom à un ancien nom partagé (Loi sur les noms, art. 6). Cet amendement stipule par ailleurs qu'au lieu du changement automatique de nom de la femme, le mari ou la femme notifie sa préférence en la matière à l'officier d'état civil au moment de l'enregistrement du mariage. De plus, dans le cas des couples mariés, la loi n'exige plus que le mari et la femme procèdent conjointement à toute démarche tendant à modifier leur nom de famille.

Article 24

Protection des enfants

733. Au cours de ses presque 50 ans d'existence, Israël a posé des fondements solides au droit, aux institutions sociales et aux services de protection et de bien-être des enfants. En gros, pendant les deux premières décennies qui ont suivi sa fondation, Israël a mis en place les éléments essentiels d'un régime complet de protection sociale caractéristique d'un Etat providence moderne : assurances sociales, programmes de soutien de revenu, soins de santé et instruction pour tous et programmes spéciaux visant à répondre aux besoins des groupes défavorisés, etc.. Dans le même temps, la Knesset a adopté toute une série de textes de loi établissant le cadre des droits des enfants à la protection et à des soins dans différents domaines de leur vie, allant des obligations parentales aux contrôles en matière de travail des enfants, en passant par la protection des enfants handicapés et des enfants en danger, le traitement spécial des enfants devant la justice, etc.

734. Ces 10 dernières années, on a assisté à une prise de conscience croissante de la part des organismes publics et de la société, ainsi qu'à une évolution législative importante et à l'institution de nouveaux programmes sociaux, dans des domaines comme les mauvais traitements à enfants, la violence au sein de la famille, le système des tribunaux familiaux, les soins de santé, le traitement des enfants en détention, l'hospitalisation involontaire et le travail des enfants.

735. Israël a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant en 1991 et doit d'ailleurs soumettre dans un proche avenir son rapport initial en application des obligations qui lui incombent aux termes de la

Convention. En juillet 1997, une commission d'experts présidée par un juge d'un tribunal de district a été nommée par le Ministre de la justice pour passer complètement en revue la législation israélienne portant sur les droits et la protection des enfants et recommander toute modification de la législation nécessaire pour mettre la pratique et le droit israéliens pleinement en accord avec les dispositions de la Convention.

736. En tant que principe fondamental du système juridique israélien, le droit à l'égalité – qui va de pair avec le droit de ne pas faire l'objet de discrimination – s'étend à la protection des enfants et est applicable par les tribunaux, même en l'absence d'interdiction constitutionnelle absolue de la discrimination. Les cas de discrimination effective seront traités dans les contextes spécifiques où ils peuvent survenir au long de l'examen de l'article 24.

Responsabilité primaire

737. En Israël, les parents sont les premiers responsables de la protection et de l'éducation des enfants. En vertu de la Loi sur l'aptitude et la garde, 5722–1962, en qualité de “tuteurs naturels” de leurs enfants mineurs, les parents ont tous les deux l'obligation légale et le droit de subvenir aux besoins de l'enfant, y compris en matière d'éducation, de formation professionnelle et d'entretien des biens de l'enfant; la tutelle qu'ils exercent sur leur enfant s'entend aussi du droit de garde de l'enfant, du droit de déterminer son lieu de résidence et du pouvoir de le représenter (Loi sur l'aptitude et la garde, art. 14). Les droits afférents à la tutelle parentale ont été interprétés comme “le droit de remplir leurs obligations” (B.D.M. 1/81, *Nagar c. Nagar*, 38 1) P.D. 365, 393). Pour tout ce qui touche à leur tutelle, les parents sont tenus par la loi d'agir “dans l'intérêt supérieur de l'enfant de la façon dont des parents dévoués agiraient en l'espèce” (art. 15). En cas de décès de l'un des parents, le parent survivant conserve le devoir (et le droit) d'exercer la tutelle.

738. Garde de l'enfant. Comme on l'a vu au titre de l'article 23, il est fait recours au principe de “l'intérêt supérieur de l'enfant” pour déterminer lequel des deux parents biologiques doit se voir confier la garde des enfants ou si un enfant doit être retiré à la garde de ses parents. Cela dit, dans cette dernière catégorie de cas, l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas le seul critère pris en considération : la loi prévoit aussi que des conditions précises s'appliquant expressément à la déchéance de l'autorité parentale doivent être réunies, par exemple que les parents, pour une raison ou une autre, soient dans l'incapacité de remplir leurs obligations, qu'ils refusent sans motif justificatif valable de répondre aux besoins de l'enfant ou qu'un travailleur social estime que le bien-être physique ou mental de l'enfant est menacé (voir, par exemple, Loi sur l'aptitude et la tutelle, art. 27, 33 et 38; Loi sur l'adoption d'enfants, 5741–1981, art. 13 4); Loi sur la jeunesse (soins et surveillance), 5720–1960, art. 3 4)). En général, c'est le tribunal qui prend la décision de retirer l'autorité parentale; en cas d'urgence cependant, un travailleur social peut placer l'enfant sous la garde de l'Etat, à condition que la question soit portée sans délai pour examen devant un tribunal pour les jeunes. L'enfant a le droit d'être entendu avant que le tribunal ne décide de le retirer à ses parents.

739. Adoption. La Loi sur l'adoption d'enfants, 5741–1981, prévoit toute une série de normes visant à protéger les intérêts de l'enfant placé pour adoption. Premièrement, l'adoption n'est permise qu'après que le tribunal a été satisfait que les parents biologiques y ont donné librement leur consentement en pleine connaissance de cause ou s'il existe des motifs appropriés pour renoncer à ce consentement. Dans les cas où le bien-être de l'enfant exige que celui-ci soit retiré d'urgence du domicile parental, le travailleur social

peut placer l'enfant au foyer des parents adoptifs prospectifs ou ailleurs en l'absence même du consentement préalable des parents ou d'un arrêt du tribunal sanctionnant l'absence de consentement, pour autant que le tribunal approuve ce retrait dans les 14 jours qui suivent (Loi sur l'adoption d'enfants, art. 12). Deuxièmement, si l'enfant est âgé d'au moins 9 ans ou s'il est plus jeune mais manifeste un degré de compréhension suffisant, le tribunal ne prononcera pas de jugement d'adoption à moins d'être satisfait que l'enfant veut être adopté par ses parents adoptifs prospectifs. L'adoption ne sera pas révélée à l'enfant s'il ignore que ses parents adoptifs ne sont pas ses parents biologiques, que tout donne à penser qu'il souhaite conserver les relations qui se sont tissées avec les parents adoptifs et que l'intérêt de l'enfant semble exiger que le fait ne le lui soit pas divulgué (art. 7). Troisièmement, un jugement d'adoption ne sera pas prononcé tant que l'enfant n'aura pas vécu au moins six mois avec ses parents adoptifs et que le travailleur social n'aura pas remis de rapport écrit favorable faisant état de la situation et du bien-être de l'enfant dans son foyer adoptif. Enfin, l'enfant et ses parents adoptifs doivent appartenir à la même confession religieuse (art. 5).

740. L'enfant adopté a le droit de connaître, lorsqu'il atteint l'âge de 18 ans, l'identité de ses parents biologiques.

741. En partie à cause du nombre relativement restreint d'enfants israéliens placés pour adoption, en partie parce que l'enfant et les parents adoptifs doivent partager la même religion, beaucoup de couples israéliens qui souhaitent adopter un enfant jugent nécessaire d'adopter des enfants à l'étranger. L'absence de directives et de contrôles clairs sur place en matière d'adoption internationale et de personnel en nombre suffisant pour traiter tous les cas au ministère chargé de surveiller ce type d'adoption et d'autres facteurs encore se sont conjugués pour faire de l'adoption d'enfants étrangers une aventure des plus coûteuse, risquée et longue. Dernièrement, à la suite de la ratification de la Convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, la Knesset a apporté un amendement important à la Loi sur l'adoption d'enfants, qui établit des directives et des procédures en matière d'adoption internationale. Entre autres choses, cet amendement prévoit tout un système d'organismes d'adoption privés dûment agréés qui peuvent traiter les demandes de résidents israéliens désireux d'adopter un enfant d'un autre pays, des normes permettant d'apprécier l'aptitude des parents adoptifs, de superviser le travail des organismes privés et d'assurer la coordination avec les organes autorisés de l'Etat étranger pour veiller à ce que l'adoption par des parents israéliens réponde à l'intérêt supérieur de l'enfant et que les conditions légales nécessaires au regard du droit de l'Etat étranger applicable au placement de l'enfant pour adoption soient réunies.

Surveillance et soutien de la personne qui s'occupe de l'enfant

742. Le rôle des parents. Comme on l'a vu plus haut, le droit israélien exige des parents qu'ils satisfassent aux besoins de leurs enfants mineurs dans la mesure de leurs moyens financiers. Le fait pour les parents de ne pas fournir le soutien attendu d'eux peut entraîner le retrait de l'autorité parentale. De plus, la Loi pénale, 5737-1977, dans ses articles 361 et suivants, prescrit des sanctions pénales contre les parents ou autres personnes chargées de s'occuper de l'enfant qui le délaisseraient :

“361. Une personne qui abandonne ou délaisse illégalement un enfant âgé de moins de deux ans, de sorte que sa vie soit en danger ou qu'il soit porté ou risque d'être porté atteinte à sa santé, est passible de cinq ans de prison.

362. Le père ou la mère d'un enfant âgé de moins de 14 ans ou d'un enfant handicapé incapable de subvenir à ses propres besoins (chacun d'eux dénommés ci-après dans le présent

article et les articles suivants “personne vulnérable”) ou une personne tenue par la loi ou par une convention de subvenir aux besoins d’une personne vulnérable à sa charge, qui ne lui fournit pas la nourriture, les vêtements, le lit et les autres biens essentiels dans les limites nécessaires pour préserver son bien-être et sa santé est passible de trois ans de prison, à moins que l’intéressé(e) ne prouve qu’il/elle a pris les mesures raisonnables en l’espèce pour obtenir les moyens de subvenir à ces besoins essentiels mais qu’il/elle n’a pas été en mesure d’y répondre.

363. Le père ou la mère d’une personne vulnérable ou une personne tenue par la loi ou par un accord de subvenir aux besoins d’une personne vulnérable qui refuse de recevoir la personne vulnérable à sa charge d’une personne qui, elle, n’est pas tenue de subvenir à ses besoins, ou la laisse entre les mains d’une personne qui n’a pas convenu de subvenir à ses besoins, est passible de six mois de prison; si l’intéressé(e) abandonne la personne vulnérable, il/elle est passible de trois ans de prison.

364. Quiconque offre ou donne quelque chose en échange de l’autorisation de se faire remettre un mineur de 14 ans ou demande ou reçoit quelque chose à cette fin est passible de trois ans de prison, que la contrepartie soit ou non d’ordre pécuniaire.

365. a) Le père ou la mère ou le tuteur d’un mineur de 14 ans qui livre le mineur ou permet qu’il soit livré à une personne autre que ses père et mère ou tuteur, étant entendu que cette remise implique le renoncement à ses obligations ou droits à l’égard du mineur, est passible de deux ans de prison.

b) Une personne inculpée d’une infraction au titre du présent article peut faire valoir :

1. que le mineur a été remis aux fins d’adoption conformément à la Loi sur l’adoption d’enfants, 5720–1960;
2. que le mineur a été remis pour une période déterminée et avec le consentement d’un travailleur social au sens de la Loi sur les services de protection sociale, 5718–1958;
3. que le mineur a été remis à l’un de ses grands-parents, oncle, tante, frère ou sœur et ce, dans l’intérêt du mineur.”

Les mécanismes d’exécution des obligations de soutien des enfants de la part des parents qui n’en ont pas la charge en cas de séparation ou de divorce sont examinés au titre de l’article 23 . Les modalités spéciales de protection des enfants exposés aux mauvais traitements ou à l’abandon au sein de la famille sont examinés ci-dessous.

743. Programmes de soutien financier. L’Institut d’assurance nationale (NII) est chargé d’administrer tous les programmes d’assurance sociale d’Israël. Il mène à ce titre plusieurs programmes généraux qui bénéficient indirectement aux enfants en répondant aux urgences majeures liées à la perte de revenu, telles que chômage, invalidité et maternité. Les allocations familiales sont versées à toutes les familles avec enfants, indépendamment de leur revenu, en fonction du nombre d’enfants mineurs dans la famille. Le montant de l’allocation pour chaque enfant dans une famille donnée augmente à partir du troisième enfant, ce qui aide les familles nombreuses à atteindre le revenu minimum dont elles ont besoin pour s’occuper de

leurs enfants et les élever. En 1994, 795 000 familles recevaient des allocations familiales, représentant 21,3 % du montant total des prestations versées par le NII et environ 1,7 % du PNB.

744. Le montant de l'allocation familiale versée à partir du quatrième enfant est supérieur dans les familles dont l'un des membres au moins a servi dans l'armée. Comme la plupart de la population arabe est exemptée du service militaire, le niveau des allocations dont bénéficient les familles nombreuses arabes et juives n'est pas le même. En janvier 1994, le gouvernement a lancé un programme de quatre ans tendant à relever progressivement le montant des allocations versées aux familles dont aucun membre n'avait servi dans les forces armées de façon à ce que les familles reçoivent toutes des allocations familiales dont le montant ne dépendrait plus que du nombre d'enfants.

745. Le NII verse par ailleurs des allocations de soutien de revenu aux familles et aux personnes qui ne disposent pas du revenu minimum fixé par la Loi sur le soutien de revenu, 5740–1980, et qui ne sont pas au bénéfice d'autres programmes de maintien du revenu. C'est le niveau de revenu et la preuve de l'incapacité à intégrer le marché du travail qui ouvrent droit aux allocations de soutien de revenu. En 1994, ces allocations étaient versées à environ 35 000 familles.

746. Des compléments de revenu spéciaux, dont des bourses d'études pour les enfants, sont aussi accordés aux foyers monoparentaux. Les allocations pour enfant handicapé sont versées aux familles dont un enfant souffre d'un handicap reconnu. Le NII sert aussi des compléments de revenu aux enfants "abandonnés", expression par laquelle on entend entre autres les orphelins, les enfants qui ont été retirés de leur foyer familial pour délaissement, maltraitance ou inceste, les enfants dont les parents sont inconnus et ceux dont les parents vivent à l'étranger. Cette dernière catégorie embrasse un nombre considérable d'enfants qui ont immigré en Israël avec des membres de leur famille autres que leurs parents. Dernièrement, le NII a décidé d'accorder toute la gamme des allocations (familiales, pour handicapé et complément de revenu) à ces enfants au même titre que s'ils vivaient avec leurs parents en Israël. Dans les cas où l'enfant n'a pas de tuteur légal en Israël, les allocations lui sont versées directement. Outre les compléments de revenu versés aux familles monoparentales, la Loi sur les familles monoparentales, 5752–1992, accorde la priorité aux parents célibataires en matière de formation professionnelle, d'inscription dans les crèches, et leur permet d'obtenir des prêts immobiliers à des taux préférentiels.

747. D'autres subventions et avantages, tels que les primes de naissance, la garantie des pensions par le NII, les allocations d'orphelin et les congés de paternité et de maternité, sont examinés au titre de l'article 23.

Soins de santé

748. Jusqu'en 1995, année où la nouvelle Loi sur l'assurance maladie nationale est entrée en vigueur, près de 95 % de la population d'Israël était couverte par l'assurance maladie. L'assurance et les soins de santé étaient entre les mains de quatre grandes caisses maladie, de nature comparable aux organismes médicaux assurant un forfait santé, et étaient financés à l'aide de cotisations individuelles, de cotisations des employeurs et de subventions des pouvoirs publics. La plus grande et la plus ancienne de ces caisses, la Kupat Holim Clalit, possède ses propres hôpitaux, cliniques et centres de santé familiaux; les caisses de moindre importance concluent souvent des contrats avec des médecins privés pour les soins primaires et achètent généralement des services hospitaliers aux hôpitaux publics, à la Kupat Holim Clalit et à d'autres

institutions. A la suite d'une longue crise du système de soins de santé israélien, une commission gouvernementale a recommandé de vastes réformes, dont l'adoption d'une loi sur l'assurance maladie nationale, la décentralisation du système hospitalier et le dessaisissement du ministère de la santé de la plupart de ses fonctions de prestataire de services qu'il avait assurées jusque-là. Pour l'instant, la principale réforme a consisté à adopter et mettre en œuvre la Loi sur l'assurance maladie nationale en janvier 1995. La nouvelle loi assure la couverture automatique de tous les résidents, quelque soit leur aptitude à payer; même si les parents d'un enfant ne paient pas leurs cotisations, l'enfant n'en sera pas moins couvert. Les caisses de santé assurent un ensemble de services obligatoires en contrepartie d'un versement annuel par l'Etat pour chaque membre, correspondant aux cotisations payées par chaque personne ou famille à l'Institut d'assurance nationale; elles sont tenues en vertu de la nouvelle loi de prendre progressivement la responsabilité de certains services précédemment offerts ou financés par l'Etat dans des domaines tels que la santé mentale et la prévention, dont les centres de santé familiaux. Les patients sont libres de choisir parmi les différentes caisses, lesquelles n'ont pas le droit de refuser l'adhésion de qui que ce soit pour des considérations d'âge, d'état de santé ou de lieu de travail.

749. En Israël, les soins pédiatriques sont dispensés notamment dans un hôpital pour enfants d'accès central et dans les services de pédiatrie d'un certain nombre de centres hospitaliers généralistes, des services de prévention et de santé mentale spécialisés, au sein d'équipes spécialisées dans la maltraitance qui travaillent dans des hôpitaux non spécialisés et enfin dans les unités délocalisées de services de consultations spécialisées dans ce domaine.

750. Le réseau de dispensaires de la mère et de l'enfant (*tipat halav*), qui met l'accent sur la protection de la femme au cours de la grossesse et des enfants de la naissance à l'âge de 5 ans, constitue la pierre d'angle des soins de santé préventive en faveur des enfants. Ces centres offrent des examens prénatals, des vaccins, la détection précoce des handicaps mentaux et physiques, des mauvais traitements et du délaissement, ainsi qu'une éducation et des conseils dans le domaine de la santé. Tous les six mois, les parents versent une cotisation symbolique pour les soins aux enfants, vaccinations comprises. Les parents dans l'incapacité de payer sont adressés à des travailleurs sociaux pour conseils financiers et assistance si besoin est; en tout état de cause, les soins de santé ne sont jamais refusés pour inaptitude à payer. Les centres sont de caractère communautaire et la plupart des infirmières apprennent à connaître les familles au cours de la grossesse de la mère et des premiers mois de l'enfant. Aussi, ces dispensaires qui desservent pratiquement l'ensemble de la population sont-ils considérés par les familles comme une source de soutien. On estime à 95 % le pourcentage de femmes en âge de procréer qui visitent les dispensaires de la mère et de l'enfant pendant leur grossesse et les deux premières années de l'enfant. Le taux de fréquentation chute fortement une fois que les enfants atteignent l'âge de deux ans et demi.

751. En 1995, Israël enregistrait un taux de mortalité infantile de 6,8 pour 1 000 naissances vivantes. Si l'écart demeure entre les taux de mortalité infantile des juifs et des non-juifs, la disparité absolue s'est considérablement réduite depuis 20 ans. En 1979, le taux de mortalité infantile global était de 18,7 p. 1 000 : 12,9 pour les juifs, 16,8 pour les chrétiens, 24,8 pour les druzes et 24,6 pour les musulmans; en 1995, il était tombé à 5,5 pour les juifs, 6,7 pour les chrétiens, 7,1 pour les druzes et 9,7 pour les musulmans.

752. Les enfants chez lesquels on a diagnostiqué ou soupçonné un problème de croissance sont souvent renvoyés vers l'un des 26 centres de développement de l'enfant. Certains de ces centres sont affiliés à des caisses de santé ou au ministère de la santé et quelques uns sont liés à des hôpitaux à

vocation généraliste. Les centres pratiquent un diagnostic précoce, offrent des conseils et un traitement aux enfants âgés de moins de 5 ans qui peuvent souffrir de handicaps développementaux ou fonctionnels. Certains offrent aussi des services de soutien et de conseils aux parents. Les enfants qui ont besoin d'un traitement au-delà de l'âge de 5 ans sont habituellement renvoyés vers un établissement d'enseignement spécialisé ou une autre institution médicale.

753. Services scolaires de santé publique. Dans les écoles primaires, des infirmières spécialisées dans la santé publique assurent des services de santé préventive financés en grande partie par le ministère de la santé. Les services dispensés dans les écoles vont de l'éducation à la santé sur des sujets tels que la nutrition, l'hygiène personnelle, la puberté et l'éducation sexuelle, aux vaccinations, en passant par des tests périodiques d'acuité visuelle et auditive.

754. Les autorités municipales et régionales sont chargées des services de santé préventive dans les établissements d'enseignement secondaire. Les services assurés consistent en activités de nature essentiellement pédagogique, l'accent étant mis sur la prévention de l'abus de drogues et d'alcool, les maladies transmissibles, dont le Sida, et les questions de sécurité.

755. Le Ministère de la santé, de concert avec les organismes de services sociaux et la Kupat Holim Clalit, assurent aux adolescents des services dans des centres spécialisés en plus de ceux dispensés dans les établissements scolaires. Ces centres sont spécialisés dans l'éducation sexuelle, y compris les contrôles médicaux, le traitement des problèmes rencontrés par les adolescents comme l'acné et les problèmes de poids. Au moment de la soumission du présent rapport, le nombre de ces centres demeurait faible par rapport à la population adolescente totale.

756. Les services publics de santé mentale qui offrent tests de diagnostic, conseils et psychothérapie et des consultations parentales sont assurés par les dispensaires locaux de santé mentale des enfants et des adolescents. Les traitements hospitaliers sont dispensés dans des services spéciaux de santé mentale pour enfants ou adolescents par un personnel spécialement formé à cet effet. Les services de consultation qui desservent telle ou telle région bien précise, dispensent en général des services gratuits ou ne font payer qu'une somme symbolique. Néanmoins, le ministère de la santé a reconnu que ces services de santé mentale desservaient les familles de la classe moyenne plus efficacement que les familles vraiment nécessiteuses ou défavorisées, en partie parce qu'ils n'atteignaient pas les populations plus sensibles, telles que les familles moins coopératives ou à problèmes. Pour remédier à ce problème, le ministère vient de créer un centre de santé mentale pour les enfants et les jeunes de Beersheba, qui dessert toute la partie méridionale du pays et qui est destiné précisément à s'adresser aux familles plus défavorisées et à traiter de problèmes tels que la maltraitance et la violence familiale, examinés plus en détail ci-dessous.

757. Parmi les nouveaux textes de loi touchant les soins de santé pour enfants figurent un amendement qui permet aux mineurs de subir des tests de dépistage du Sida sans avoir à obtenir le consentement de leurs parents, une nouvelle loi qui reconnaît aux mineurs une autonomie accrue en ce qui concerne leur consentement à suivre un traitement médical et un amendement de grande envergure à la Loi sur la jeunesse (soins et surveillance), 5720–1960, qui redéfinit les motifs d'internement de mineurs en hôpital psychiatrique, précise qu'il ne peut être recouru à l'internement qu'en l'absence d'autres solutions moins contraignantes, reconnaît pour la première fois le droit des mineurs à être entendus dans les procédures d'internement légal et prévoit la représentation juridique indépendante du mineur partie à une telle procédure.

Services de protection sociale

758. Généralités. En vertu de la Loi sur les services de protection sociale, 5718–1958, en Israël, les services sociaux personnels qui s'adressent aux jeunes et aux enfants sont à la charge des collectivités

locales qui les assurent aux personnes et aux familles dans le besoin, sous la supervision et dans le respect des règlements du ministère du travail et des affaires sociales. Le budget de l'Etat pour le fonctionnement des services de protection sociale est censé reposer sur une formule fixe, d'après laquelle l'Etat prend 75 % des dépenses à sa charge et les collectivités locales 25 %. Dans la pratique, les collectivités locales supportent souvent plus que leur quota des dépenses. Qui plus est, les collectivités plus pauvres sont davantage tributaires du financement de l'Etat, d'où un certain décalage entre collectivités locales au plan de la gamme de services offerts et de l'aptitude à répondre aux besoins de la population locale.

759. La plupart des services sociaux personnels sont dispensés par l'intermédiaire d'un vaste système d'antennes locales, dotées de travailleurs sociaux professionnels, qui jouent directement un rôle de conseils auprès des membres de la communauté. Les collectivités locales sont aussi chargées de la mise au point et de l'administration d'autres programmes et services tels que l'aide à domicile aux familles et les programmes extra-scolaires. D'autres services sont assurés directement par le ministère du travail et des affaires sociales, comme les services de probation, les services d'adoption et la plupart des services dispensés en dehors de la maison.

760. En ce qui concerne les jeunes et les enfants, le ministère du travail et des affaires sociales est chargé de répondre aux besoins de trois grands groupes, à savoir : les enfants qui vivent dans la pauvreté, les enfants victimes de maltraitance ou de délaissement et les jeunes au comportement asocial. Au sein du ministère, la division des services personnels et sociaux s'occupe des enfants à risque ou défavorisés. Les services sociaux locaux s'occupent quant à eux des familles pauvres et défavorisées sous la supervision de cette division, collaborant avec la famille tout entière tout en s'employant à satisfaire les besoins des enfants de ces familles. Le personnel de ces services possède au minimum une licence en travail social. Financés par différents programmes d'assurance nationale, ces personnels assurent des conseils aux familles, la défense de leurs intérêts, les adressent le cas échéant à d'autres services et dans une certaine mesure peuvent prendre les dispositions nécessaires pour accorder une assistance financière directe, y compris une aide pour acheter l'équipement ménager de base (35 000 familles ont reçu une aide de ce type en 1995), une assistance temporaire pour subvenir aux dépenses de logement (140 000 familles ont bénéficié d'une aide en 1995), une aide ménagère aux familles qui ont du mal à répondre aux besoins du ménage (4 500 familles en ont bénéficié en 1995) et une aide pour placer les enfants dans des crèches, en particulier lorsque la mère recherche du travail conformément au projet de réinsertion de la famille. En 1995, ce sont au total 180 000 familles défavorisées, sans compter les personnes âgées, qui ont bénéficié des services de la division. Au cours des dernières années, désireuse de contribuer à empêcher que les enfants rencontrent des problèmes dans les jeunes foyers, la division s'est lancée dans l'élaboration de programmes spécialisés en faveur des familles pauvres et défavorisées, en particulier des jeunes foyers à problèmes comptant au moins un enfant de moins de six ans. Ces programmes insistent sur l'acquisition de compétences élémentaires (pour gérer le budget familial et rechercher un emploi par exemple) et l'amélioration des relations familiales et des fonctions éducatives des parents.

761. La division des services personnels et sociaux veille à la mise en œuvre de plusieurs lois récentes qui traitent des conflits de garde d'enfants, de problèmes conjugaux, de violence au sein de la famille et de maltraitance. Un réseau national de 19 centres de prévention de la violence au sein de la famille a été mis en place pour travailler avec les familles dans lesquelles se produit de la violence. La division s'occupe par ailleurs de 74 antennes de conseils aux familles, qui desservent environ 9 500 familles par an, soit 35 000 enfants, en aidant les parents à améliorer leurs compétences en matière d'éducation et à résoudre leurs problèmes conjugaux. Dans les cas de garde d'enfants, des agents de protection familiale spécialement nommés sont chargés de suivre les familles concernées et de formuler des recommandations à l'intention des tribunaux quant aux modalités de garde les plus appropriées. La division gère aussi plusieurs centres où parents et enfants peuvent se rencontrer dans les cas où le tribunal a décidé que l'un

des parents ne pouvait pas vivre au domicile des enfants ni leur rendre visite, ainsi que 38 centres de conseils et de soutien aux familles mono-parentales.

762. Le service pour l'enfance, au sein de la division, a été chargé par le législateur du placement d'enfants dans des familles adoptives, y compris du choix des parents adoptifs appropriés. En 1992, il s'est occupé d'environ 400 enfants, en plaçant plus de 200 dans des foyers adoptifs, et de près de 300 jeunes mères célibataires grâce à des programmes de centres d'accueil et de conseils. Il administre deux centres de transit pour enfants sur le point d'être adoptés et un foyer pour jeunes filles enceintes.

763. Une autre unité de cette même division des services personnels et sociaux est responsable au premier chef des services aux enfants et aux jeunes victimes de maltraitance ou de délaissement ou qui, d'une façon ou d'une autre, se trouvent en danger. Ces services sont dispensés au sein de la communauté et, lorsque cela s'avère nécessaire, par le biais de programmes de placement en foyer. Ces services communautaires s'entendent de conseils aux familles et aux enfants, de subventions pour placer dans des garderies les enfants qui risquent d'être victimes de maltraitance ou de délaissement, de centres d'accueil après les heures de classe, où les enfants peuvent se détendre, suivre une thérapie et bénéficier de repas chauds, et de toute une série de programmes visant à améliorer les compétences éducatives des parents et à empêcher que les mauvais traitements ne se reproduisent. Des agents de protection de l'enfance qualifiés qui peuvent témoigner en justice et demander que des mesures de protection soient prises en faveur des enfants à risque, enquêtent sur les cas de maltraitance et de délaissement qui leur ont été signalés. En vertu de la Loi sur la prévention de la violence dans la famille, 5751-1991, les personnels de protection de l'enfance, ainsi que d'autres personnes, peuvent demander à la justice de retirer du foyer le père, la mère ou toute autre personne violente, pour des périodes allant de plusieurs jours à un an. Suite à l'adoption de dispositions législatives qui faisaient obligation de signaler les cas d'enfants maltraités ou délaissés, dont il sera question ci-dessous, et d'une forte augmentation du nombre de cas signalés, un réseau de centres d'urgence a été mis en place par le ministère du travail et des affaires sociales en coopération avec des organismes non gouvernementaux, de façon à assurer des possibilités d'accueil à court terme – de trois mois maximum – et de consultation à plus long terme dans les cas complexes qui leur sont adressés.

764. La division des services personnels et sociaux consacre le gros de son budget pour les enfants à risque au placement de ces enfants. En 1995, environ 7 700 enfants vivaient dans des foyers et 1 700 dans des familles nourricières, soit grosso modo le quart des enfants à risque confiés à la division. Même si le placement en institution est volontaire, il doit d'abord recevoir l'aval d'une commission locale composée d'agents des services sociaux, de médecins, d'enseignants, de psychologues et d'infirmières de centres de santé. Au cours des dernières années, pour essayer d'étendre la portée et l'efficacité des services assurés aux enfants à risque en dehors de chez eux, le ministère a cherché à développer d'autres formes de placement, y compris en foyer installé au sein même de la communauté, en foyer de groupe, en foyer géré par une famille et en "centre de jour" que les enfants quittent le soir pour regagner leur propre toit. Le

ministère a aussi commencé à mettre au point des structures spéciales pour les enfants présentant des troubles mentaux qui étaient auparavant accueillis dans des institutions fermées.

765. La prestation de services sociaux efficaces aux enfants à risque se heurte en Israël à plusieurs problèmes communs à bien des systèmes de services sociaux : la nécessité de travailler dans un contexte de contraintes budgétaires, qui limitent le nombre d'enfants susceptibles d'être aidés, en particulier ceux âgés de plus de six ans, et l'élaboration de programmes à même de répondre à leurs besoins comme à ceux de la famille, une certaine dépendance à l'égard des placements en dehors du foyer familial au détriment des programmes d'intervention axés sur la famille, en partie à cause de la relative pénurie de structures communautaires dotées de ressources suffisantes, un manque d'efficacité causé par le chevauchement des responsabilités au sein même du ministère, et la difficulté d'assurer la qualité des soins en institution. Le ministère du travail et des affaires sociales a investi des ressources importantes au cours des dernières années pour mettre au point des normes et des pratiques propres à améliorer la qualité des soins dispensés en institution.

766. Un autre département au sein du ministère, la division des services de correction et des services en faveur de la jeunesse en détresse, s'occupe des groupes de jeunes marginaux, telles que les jeunes délinquants, les enfants qui ont des problèmes de toxicomanie, ceux qui ont abandonné l'école ou présentent des problèmes de comportement. Bien que la criminalité juvénile et la toxicomanie soient moins répandues que dans certains pays occidentaux, ces phénomènes deviennent de plus en plus courants en Israël, en particulier parmi les jeunes qui abandonnent le collège ou le lycée. Deux services distincts en faveur des jeunes, l'un pour les garçons, l'autre pour les filles, travaillent à la réinsertion des jeunes âgés de 13 à 22 ans qui ont quitté l'école ou sont sur le point de le faire et ont manifesté d'autres signes symptomatiques d'un problème de comportement. Ces services assurent thérapie, formation professionnelle et complément d'éducation, et dirigent des clubs de jeunes et des abris pour jeunes fugueurs, desservant approximativement 15 000 adolescents et jeunes adultes chaque année. En collaboration avec des organismes bénévoles, ils offrent aussi des services pour femmes battues et des centres de crise pour les victimes de viol. Un autre service du ministère place les jeunes qui n'ont pas réussi à s'intégrer dans les structures éducatives classiques dans des écoles d'un type nouveau ou des programmes conjuguant travail et études.

767. Le ministère du travail et des affaires sociales est aussi chargé au premier chef de traiter les cas de délinquance juvénile et d'enquêter, d'une part, sur les allégations de mauvais traitements à enfants et de délaissement d'enfants dans lesquels la famille n'est pas impliquée et, d'autre part, sur les crimes à caractère sexuel dans lesquels sont impliqués des enfants âgés de moins de 14 ans, qu'ils en soient victimes ou témoins. Dans chaque cas de délinquance juvénile, un agent du service de probation juvénile du ministère rédige, avant le procès, un rapport sur le comportement du prévenu, son état de santé mentale et physique et son potentiel de réadaptation, et, après le procès, des recommandations en matière de peine et de traitement. Le service de protection de la jeunesse dirige 37 centres de réadaptation pour jeunes délinquants et jeunes atteints de troubles graves, y compris des institutions de détention en milieu fermé, des internats, des foyers semi-ouverts, des appartements et des foyers, ainsi qu'un centre d'observation.

768. La Police israélienne dispose d'unités spéciales chargées qui enquêtent sur les jeunes soupçonnés d'être en infraction, de repérer les mineurs en détresse et de les adresser aux services sociaux. Elle dirige aussi – ou y participe – plusieurs projets destinés à lutter contre la toxicomanie et à réduire la violence en milieu scolaire.

Méthodes d'intervention en faveur des enfants dans le besoin

769. Lorsqu'un agent de protection sociale a des raisons de croire qu'un mineur a besoin d'aide, il est autorisé par la loi à intervenir pour assurer la sécurité et la protection de l'enfant. La loi entend par "enfant dans le besoin" tout enfant qui répond à l'un quelconque des critères suivants :

- a) La personne ayant autorité sur l'enfant est introuvable;
- b) La personne ayant autorité sur l'enfant n'est pas en mesure de s'en occuper ou de le surveiller, ou néglige de lui assurer ces soins ou cette surveillance;
- c) L'enfant a commis un acte qui constitue une infraction pénale et n'a pas été déféré devant la justice;
- d) L'enfant a été trouvé en train de vagabonder, de mendier ou de vendre sur la voie publique en violation de la Loi sur le travail des enfants, 5713-1953;
- e) L'enfant subit une influence néfaste ou vit dans un endroit qui sert continuellement à commettre une infraction pénale;
- f) Il est porté atteinte ou il risque d'être porté atteinte d'une façon ou d'une autre à l'état de santé physique ou psychologique de l'enfant;
- g) L'enfant est né atteint du syndrome de sevrage."

[Loi sur la jeunesse (soins et surveillance), 5720-1960, art. 2.] En pareil cas, si les parents ou la personne ayant autorité sur l'enfant n'acceptent pas les recommandations de traitement de l'agent chargé de la protection de l'enfance, ou si le tuteur de l'enfant les approuve mais que l'enfant refuse de s'y soumettre, l'agent peut demander, selon le cas, à un tribunal pour enfants ou à un tribunal des affaires familiales de prendre les dispositions nécessaires. Le tribunal peut exiger de l'enfant, de ses parents ou de ses tuteurs, qu'ils exécutent les mesures jugées nécessaires pour le traitement ou la surveillance de l'enfant, y compris en ce qui concerne l'éducation et la réadaptation psychologique; il peut nommer un "ami" de l'enfant, jouant le rôle de conseiller doté de pouvoirs et chargé de tâches définis par le tribunal ou peut encore placer l'enfant sous la supervision d'un agent chargé de la protection de l'enfance; mais il peut aussi ordonner que l'enfant soit retiré à la garde de son père ou de sa mère ou de son tuteur s'il n'y a pas d'autre moyen d'assurer le traitement ou la surveillance de l'enfant. Le tribunal peut enfin ordonner que l'enfant subisse un diagnostic ou un traitement psychiatrique. En vertu d'un amendement apporté il y a peu de temps à la législation, les tribunaux sont aussi autorisés, dans certains cas, à notifier au tuteur les résultats positifs d'un test de dépistage du Sida (art. 3 de la loi).

770. Dans toutes les procédures judiciaires concernant un enfant, le tribunal ne peut pas prendre de décision sans donner à l'enfant, à son tuteur et à l'agent chargé de la protection de l'enfance, la faculté de se faire entendre, et doit recevoir un rapport écrit de ce dernier (art. 8 de la loi).

771. Dans les cas graves impliquant un danger imminent pour l'enfant, ou dans les cas où l'on ne peut pas retarder un traitement médical urgent (à l'exclusion du diagnostic ou de l'hospitalisation dans un établissement psychiatrique), l'agent chargé de la protection de l'enfance peut prendre les mesures qui s'imposent pour prévenir un tel danger ou faire en sorte que ces soins médicaux soient dispensés en l'absence et du consentement du père ou de la mère ou encore du tuteur et d'une décision de justice, pour autant que l'enfant ne soit pas retiré à la garde du tuteur plus de sept jours sans l'approbation du tribunal (art. 11 de la loi).

772. Respect du caractère confidentiel des renseignements. Pour empêcher que les enfants dans le besoin ne subissent un préjudice inutile, la Loi sur la jeunesse (soins et surveillance) criminalise la publication de toute information susceptible de permettre l'identification de l'enfant, qui révélerait que l'enfant a eu affaire avec les services de protection sociale ou la justice, qu'il a tenté de se suicider ou s'est effectivement suicidé, ou qui donnerait à penser qu'il a commis un crime ou un acte immoral ou qu'il a des liens de parenté avec l'auteur d'un tel acte (art. 24 de la loi). Un projet de loi actuellement à l'examen devrait étendre cette interdiction aux informations permettant l'identification d'un enfant comme victime d'un crime. Les agents de protection sociale et toute personne au courant du diagnostic psychiatrique porté sur un enfant ou du traitement psychiatrique suivi par un enfant sont tenus de respecter scrupuleusement la confidentialité de ces informations; aucune fiche manuscrite ou dossier informatique du séjour d'un enfant en hôpital psychiatrique ne peut être conservé en plus du dossier médical personnel de l'enfant dans l'hôpital traitant, si ce n'est dans le cas où un diagnostic de maladie mentale mettant l'enfant ou autrui en danger a été porté sur cet enfant (art. 23 de la loi).

Maltraitance à enfant

773. Ces 10 dernières années, d'importantes réformes législatives dans le domaine de la maltraitance se sont traduites par une nette augmentation du nombre de cas de diagnostic et de traitement d'enfants maltraités et par une prise de conscience de l'opinion publique d'un phénomène extrêmement nuisible dont les dimensions étaient en grande partie restées cachées jusque-là. En 1989, la Knesset a adopté la Loi sur la prévention de la maltraitance à enfants et personnes vulnérables qui a créé les infractions criminelles particulières de coups et blessures et brutalités – dont brutalités physiques, morales ou sexuelles – sur la personne d'enfants ou de personnes vulnérables, qui viennent s'ajouter aux infractions qui tombent déjà sous le coup de la Loi pénale.

774. La Loi pénale (art. 368 A) prévoit l'application de peines aggravées pour coups et blessures et brutalités à une catégorie assez large de personnes censées exercer un certain degré de responsabilité à l'égard de la victime :

“Par personne ayant autorité sur un mineur ou une personne vulnérable, on entend l'une quelconque des personnes suivantes :

- 1) Le père ou la mère ou une personne chargée de subvenir aux besoins d'un mineur ou d'une personne vulnérable, notamment en matière de santé, d'éducation ou de protection, en vertu de la loi, d'une décision de justice, d'un contrat exprès ou implicite, ou une personne ayant autorité sur un mineur ou une personne vulnérable en raison d'un acte illégal ou interdit qu'il/elle a commis;
- 2) Un membre de la famille d'un mineur ou d'une personne vulnérable, âgé de 18 ans au moins et qui n'est pas lui-même vulnérable et compte parmi les personnes suivantes : le conjoint du père ou de la mère, le grand-père ou la grand-mère, un descendant, la sœur ou le frère, le beau-frère ou la belle-sœur par mariage, l'oncle ou la tante;

- 3) Une personne avec laquelle le mineur ou la personne vulnérable habite ou se trouve en permanence, âgée de 18 ans au moins, à condition qu'il existe des relations de dépendance ou de domination entre elles."

775. Qui plus est, la loi impose le devoir, sous peine de responsabilité pénale, à toutes les personnes de signaler les cas suspects de mauvais traitements à enfants ou personnes vulnérables à un agent de protection sociale ou à la police; les membres de professions libérales, tels que les médecins, infirmières, enseignants, assistants sociaux, psychologues et personnels des foyers pour jeunes, ont plus encore que tout autre le devoir de révéler les cas de maltraitance (art. 368 D de la loi). Cette nouvelle politique a joué un rôle important dans la multiplication des cas signalés. En 1994, les services de protection sociale sont intervenus dans près de 3 000 cas. En même temps, la mise en œuvre de cette politique a soulevé un certain nombre de difficultés lorsque le devoir de divulgation s'est opposé au devoir de préserver le caractère confidentiel des informations, s'agissant par exemple d'un psychologue qui prend connaissance d'un cas de maltraitance probable à enfant de la bouche de l'un de ses patients.

776. La Loi sur la prévention de la violence dans la famille, 5751–1991, a renforcé le dispositif de protection des enfants dans les familles qui souffrent de la violence en leur sein même en habilitant les tribunaux, dans les cas de violences, notamment sexuelles, effectives ou que l'on a des raisons de penser imminentes, à prendre de leur propre chef des mesures conservatoires pour une période de 7 jours, renouvelable si besoin est jusqu'à une année. Ces mesures consistent à interdire au membre violent de la famille de pénétrer au domicile, de harceler d'autres membres de la famille au domicile ou à l'extérieur, d'entraver l'utilisation légale de biens par les autres membres de la famille ou de porter des armes à feu. Au cours de cette période de 7 jours, le tribunal se réunit en présence des parties pour examiner la prorogation éventuelle de l'ordonnance. Dans une telle procédure, le tribunal peut déroger à la règle habituelle qui veut que des membres de la même famille ne puissent témoigner les uns contre les autres.

777. Grâce à une loi adoptée récemment, les personnes appelées à témoigner dans le cadre de procès pour violences sexuelles peuvent désormais faire enregistrer leurs dépositions sur cassette vidéo (Loi portant amendement de la procédure pénale (dépositions de témoins d'infractions de caractère sexuel), 5756–1996). Cette loi habilite par ailleurs les tribunaux à demander à un agent de protection sociale un constat d'impact décrivant l'état de la victime, et exige que ce soit un collège de trois juges et non plus un juge unique qui connaisse des infractions de cette nature. En 1996, consciente de ce que les victimes d'inceste mettent souvent des années avant de déposer plainte, la Knesset a modifié la Loi pénale pour porter à 10 ans le délai de prescription en cas d'inceste, de sorte qu'il commence à courir non pas à la date où l'infraction a été commise, mais à compter du dix-huitième anniversaire de la victime (Loi pénale (Amendement No 47), 5756–1996).

778. Le relevé des condamnations et des peines prononcées depuis les réformes législatives ci-dessus illustre une certaine augmentation du nombre de condamnations et la sévérité des peines en cas d'inceste et de violences sexuelles sur la personne d'un enfant. Selon un arrêt de la Cour suprême, infirmant une décision prise précédemment par cette même cour acquittant un père d'inceste au motif que sa fille "n'était pas dans une situation l'empêchant de s'y opposer", un enfant victime d'inceste est présumé incapable de faire objection à cet acte. F.H. 6008/93, *Etat d'Israël c. Anonyme*.

779. Peines corporelles. Comme on l'a vu à propos de l'article 7, les peines corporelles infligées à des élèves par des enseignants ou des administrateurs d'établissements scolaires constituent des voies de fait qui tombent sous le coup de la Loi pénale et, dans les circonstances appropriées, peuvent justifier une

demande d'indemnisation au civil. Des consignes de discipline publiées par le ministère de l'éducation, de la culture et des sports énumèrent toute une série d'autres mesures disciplinaires possibles, allant d'une réprimande orale au renvoi de l'école, ainsi que les procédures auxquelles le personnel enseignant doit recourir avant de prendre des mesures disciplinaires, dont des entretiens avec l'enfant et ses parents. Il y a plusieurs années, à la suite d'une campagne menée par des ONG, la Knesset a décidé de supprimer d'un amendement à la Loi pénale une disposition qui aurait exonéré de toute responsabilité criminelle des parents, des enseignants et d'autres personnes ayant autorité sur un enfant pour toute mesure "raisonnable", y compris toute peine corporelle "raisonnable", à laquelle ils auraient soumis l'enfant.

Protection des enfants dans les procédures judiciaires

780. A part le système de garanties spéciales prévues de l'ouverture à la clôture du procès en faveur des suspects ou prévenus mineurs, évoquées au titre des articles 9, 10 et 14, le droit israélien a mis sur pied un certain nombre d'institutions légales qui contribuent à protéger les enfants impliqués dans différentes procédures judiciaires. Exception faite des cas de violences, y compris sexuelles, dans le milieu familial, le témoignage d'un enfant contre son père ou sa mère, ou du père ou de la mère contre l'enfant, est irrecevable dans quelque procédure criminelle que ce soit (Ordonnance sur les moyens de preuve, art. 3). Les victimes ou témoins d'infractions de caractère sexuel âgés de moins de 14 ans ne peuvent pas être appelés à témoigner de même qu'aucune déclaration écrite de leur part n'est recevable, en l'absence de l'autorisation d'un enquêteur spécialement formé pour s'occuper des affaires dans lesquelles des jeunes sont impliqués. Si ce dernier en donne l'autorisation, l'enfant n'est alors en général interrogé que par lui et sa déposition n'est entendue qu'en présence du procureur, du défendeur et de son conseil et de l'enquêteur, à moins que le tribunal n'autorise la présence d'autres personnes (Loi portant amendement aux dispositions applicables en matière de moyens de preuve (protection de l'enfant), 5715-1955, art. 2). Si l'enquêteur compétent n'autorise pas l'enfant à déposer, c'est alors lui qui dépose à la place de l'enfant. Lorsqu'un mineur témoigne contre son père ou sa mère pour violences sexuelles, le tribunal peut ordonner au père ou à la mère de quitter la salle d'audience s'il le juge nécessaire pour éviter un préjudice moral à l'enfant (art. 3 de la loi). La publication, en l'absence de l'autorisation du tribunal, de toute information permettant d'identifier un mineur qui dépose dans un procès pour violences sexuelles est passible d'une peine de six mois de prison assortie d'une amende (art. 6 de la loi).

781. En vertu d'une procédure spéciale, le témoignage d'un enfant victime d'une infraction sexuelle peut être entendu immédiatement, que ce soit devant un tribunal après qu'un acte d'inculpation a été dressé, ou même pendant l'enquête criminelle, à condition que l'enquêteur spécialisé dans les cas concernant les adolescents et chargé en l'occurrence de l'affaire y consente (Loi de procédure pénale [version mise à jour], 5742-1982, art. 117 A). En 1995, un système de tribunaux des affaires familiales a été mis sur pied avec pour mission de connaître d'un large éventail de questions liées à la famille, y compris la violence au sein de la famille, l'adoption, les pensions alimentaires, le changement de patronyme, la paternité ou la maternité, la garde des enfants et la succession. Dans toutes les procédures engagées devant ces tribunaux, les mineurs ont toute liberté pour déposer plainte et paraître en justice, que ce soit en personne ou par le truchement d'un "ami proche" pour toute question dans laquelle leurs droits risqueraient d'être gravement lésés (Loi sur les tribunaux chargés des questions familiales, 5755-1995, art. 3 d). Le tribunal peut aussi entendre le témoignage d'un mineur à huis clos et peut empêcher l'interrogatoire d'un mineur s'il estime que celui-ci risque d'en souffrir (art. 8 de la loi).

Education

782. En Israël, l'instruction est obligatoire pour les enfants âgés de 5 à 15 ans ou jusqu'à la fin de la dixième année si celle-ci précède le quinzième anniversaire de l'enfant; l'instruction publique est gratuite, exception faite des manuels et fournitures scolaires, pour tous les enfants âgés de 5 à 18 ans (Loi sur l'instruction obligatoire, 5709–1949, art. 6). La plupart des enfants âgés de 3 et 4 ans fréquentent des écoles maternelles supervisées et subventionnées par les pouvoirs publics. La grande majorité de la jeunesse d'Israël poursuit sa scolarité au-delà de l'âge de 15 ans. Presque tous les enfants fréquentent des établissements publics qui relèvent du ministère de l'éducation et sont financés par le ministère et les collectivités locales. Certains établissements d'enseignement secondaire sont dirigés par des organismes bénévoles, tout en continuant de faire partie du système d'éducation nationale. Les écoles entièrement privées qui ne font pas partie de ce système sont relativement rares; il en existe essentiellement dans la communauté arabe et parmi la population juive ultra-orthodoxe.

783. Selon la Loi sur la supervision des écoles, 5729–1969, les écoles qui dépendent du ministère sont tenues de respecter certaines normes de santé et d'hygiène, de sécurité, de programmes d'enseignement, d'aménagement des locaux, de formation et de qualité pédagogique et de solvabilité financière. Personne ne peut être engagé comme enseignant si l'intéressé n'y est pas autorisé par le ministère de l'éducation, de la culture et des sports; le Directeur général du ministère peut refuser d'accorder un permis d'enseigner s'il est avéré entre autres choses que l'intéressé a un comportement dont l'influence est nocive pour les élèves (art. 16 de la loi).

784. Le système d'enseignement public est organisé en deux grands secteurs: le secteur juif (qui dessert 83 % de l'ensemble des élèves) et le secteur non-juif (arabe, druze, chrétien et autres minorités religieuses), dotés chacun de ses propres programmes et établissements d'enseignement. Le secteur d'enseignement juif se subdivise en trois branches – public-laïc, public-religieux et indépendant (essentiellement ultra-orthodoxe), chacune possédant ses propres écoles.

785. Éducation spécialisée. Le ministère de l'éducation dirige plusieurs programmes et centres d'éducation spécialisée gratuits pour les enfants et les jeunes âgés de 3 à 21 ans atteints de handicaps physiques, mentaux ou d'apprentissage ou qui présentent des troubles du comportement. En vertu de la Loi sur l'éducation spécialisée, 5748–1988, ces enfants ont droit à un enseignement spécial dispensé dans un établissement approprié dans leur quartier ou aussi proche que possible de leur domicile. Le ministère de l'éducation a cherché à intégrer dans la mesure du possible ces enfants dans la filière scolaire normale, que ce soit dans des classes spéciales ou dans des classes ordinaires avec un complément de tutorat. Cette politique a été appliquée essentiellement dans le cas d'enfants atteints de handicaps auditifs ou visuels. La Loi sur l'éducation spécialisée prévoit aussi que les personnes qui dispensent cet enseignement spécialisé à plein temps doivent posséder la formation voulue, que chaque enfant doit faire l'objet d'un plan d'études personnalisé et que des services para-médicaux et psychologiques doivent être assurés aux enfants.

786. Le Ministère de l'éducation offre toute une série de services de soutien aux enfants qui ont du mal à s'adapter à un environnement scolaire, en plus des services assurés par les organismes de protection sociale. Il s'agit de conseils et d'une évaluation psychologique, de programmes d'après-midi, de centres d'accueil où les enfants peuvent passer un moment, de classes de rattrapage dotées de budgets spéciaux pour permettre à chaque classe d'accueillir des effectifs réduits, d'un programme de "niveau 13" pour les enfants qui terminent leur douzième année sans avoir réussi les examens par sujet nécessaires pour obtenir le diplôme de fin d'études secondaires, etc..

787. Les internats sont fréquentés par environ 10 % de la population scolaire âgée de 13 à 18 ans. A l'origine, avant et après la deuxième guerre mondiale, ils accueilleraient surtout les enfants réfugiés arrivés sans leurs parents. A l'heure actuelle, ce sont de nouveaux immigrants, en provenance essentiellement de l'ancienne Union soviétique et d'Ethiopie, et des jeunes de milieux défavorisés qui en sont les élèves. Nombre des meilleurs élèves parmi les adolescents juifs orthodoxes fréquentent aussi des internats religieux. A peu près un cinquième des pensionnaires sont des enfants placés hors de leur foyer par les services sociaux ou le ministère de l'éducation en raison de graves problèmes familiaux ou de problèmes de comportement à l'école.

788. Disparités en matière d'instruction. La répartition des établissements d'enseignement en secteurs juif et arabe et selon le degré d'observance religieuse, permet à chaque communauté de conserver sa langue et son identité culturelle et limite le risque de tensions culturelles entre étudiants au sein des écoles elles-mêmes. Il n'en demeure pas moins, vu la corrélation qui existe entre, d'une part, observance religieuse et statut socio-économique peu élevé au sein de la communauté juive et observance religieuse et, de façon générale, infériorité du statut socio-économique au sein de la communauté arabe, d'autre part, que l'existence de plusieurs voies en matière d'enseignement contribue peut-être à préserver des disparités de niveaux d'instruction. De façon générale, il demeure des disparités sensibles entre les communautés juive et arabe quant au nombre d'années de scolarité accomplies, aux taux de fréquentation scolaire, en particulier au niveau de l'école maternelle et au-delà de 14 ans, au nombre d'élèves par classe et au niveau de services et programmes de soutien. En même temps, des améliorations non négligeables se sont produites dans beaucoup de ces secteurs au fil du temps. En 1975, 35,8 % de la population arabe comptait quatre ans ou moins de scolarité, contre 11,9 % de la population juive; en 1992, ce chiffre était tombé à 18,1 % pour la population arabe et à 6,2 % pour la population juive. Dans le même intervalle, la proportion d'élèves ayant achevé au moins 13 ans de scolarité est passée de 4,5 % à 10 % pour la communauté arabe et de 17,7 % à 31,2 % pour la communauté juive.

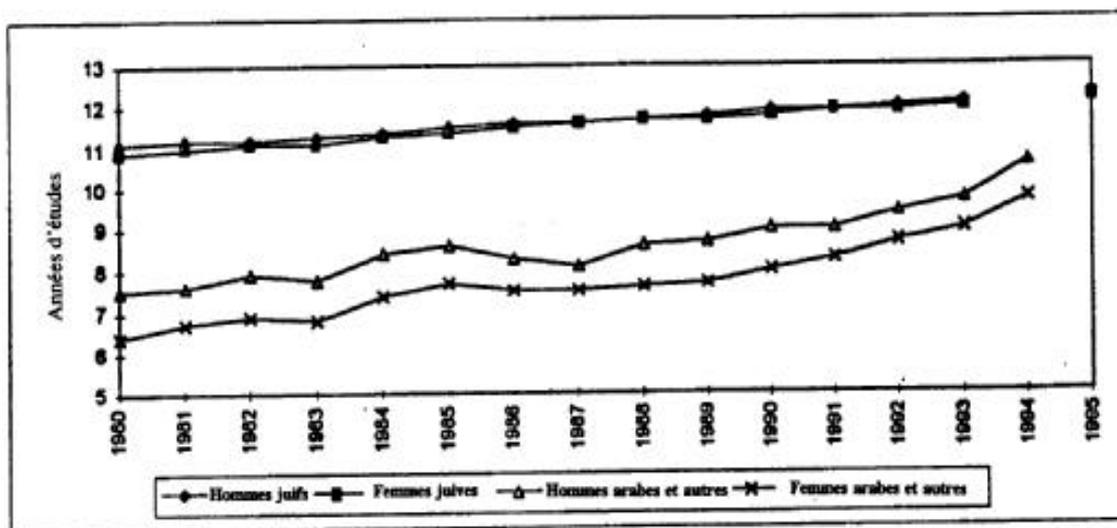
Tableau 17
Population ayant accompli de 0 à 4 ans de scolarité

Juifs				Arabes et autres			
Sexe et âge	En milliers	Années de scolarité (%)		Sexe et âge	En milliers	Années de scolarité (%)	
Femmes		0	1 - 4	Femmes		0	1 - 4
Total	1 681,30	4,3	2,1	Total	318,2	13,6	6,6
15-17	111,4	0,1	0,3	15-17	34,1	2	0,7
18-24	260,8	0,5	0,2	18-24	74,1	2,9	1,5
25-34	302,5	1	0,4	25-34	83,9	3,6	3,2
35-44	311,4	1,5	0,4	35-44	54,3	8,7	9,5
45-54	232,6	2,5	1,4	45-54	32,2	31,6	18,9
55-64	178,8	11,3	5,5	55-64	20,8	47	19,6
65+	283,8	13,3	6,7	65+	18,8	67,1	8,2

Juifs				Arabes et autres			
Sexe et âge	En milliers	Années de scolarité (%)		Sexe et âge	En milliers	Années de scolarité (%)	
Hommes				Hommes			
Total	1 588,00	1,7	1,8	Total	315,7	4,1	5
15-17	118		0,2	15-17	35,7	1,6	1,3
18-24	271,2	0,4	0,4	18-24	76,4	0,9	1,1
25-34	307,9	0,7	0,5	25-34	83,9	1,1	1,4
35-44	302,2	0,8	0,4	35-44	53,2	3,1	10,7
45-54	219,8	1,5	0,8	45-54	32,1	5,1	3,4
55-64	156,6	3,6	4,4	55-64	19,5	13	23
65+	212,2	6,3	7,3	65+	14,9	34,6	24,5

Graphique 7

Nombre moyen d'années d'études de personnes âgées de plus de 15 ans



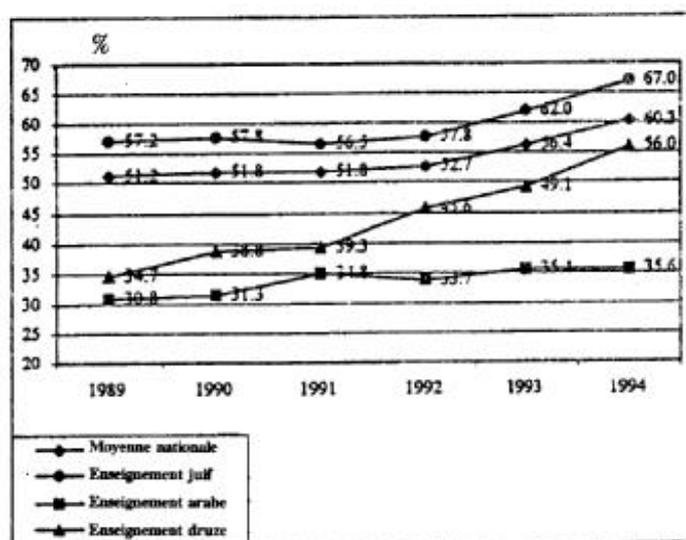
789. Les taux de fréquentation scolaire pour les enfants tant juifs qu'arabes âgés de 5 à 13 ans dépassent largement 90 %. Avant l'âge de 5 ans et après l'âge de 13 ans, cependant, on constate d'importantes différences entre les deux communautés. Environ 95 % de l'ensemble des enfants juifs reçoivent aussi une éducation pré-scolaire, contre environ 44 % des enfants arabes de trois ans et 71 % des enfants arabes de 4 ans. En ce qui concerne le groupe d'âge des 14-17 ans, l'écart de taux de fréquentation s'accroît avec l'âge, comme l'illustre le tableau ci-après :

Tableau 18
Taux de fréquentation des établissements scolaires classiques,
par âge et par communauté (en pourcentage)

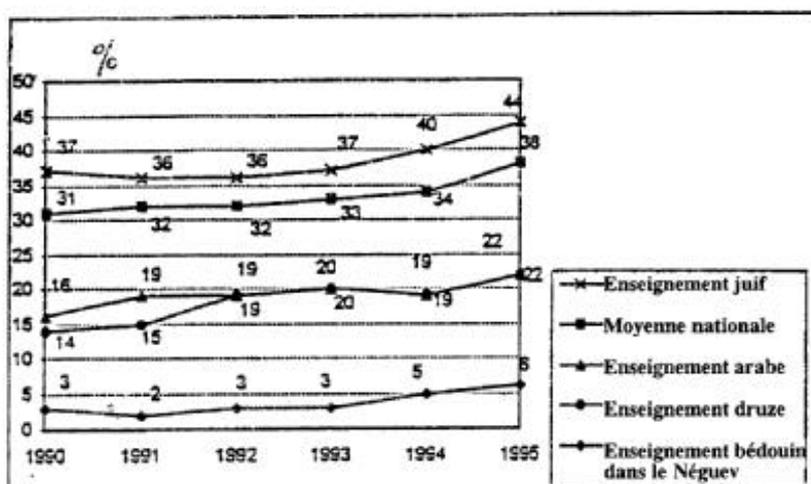
Age	Communauté juive	Communauté arabe
2	68,6	
3	95,0	44,0 (est.)
4	99,0	71,0 (est.)
5	99,5 (est.)	90,0 (est.)
13	95,5	95,8
14	99,9	75,5
15	97,8	72,4
16	94,3	59,0
17	88,5	54,4

790. Néanmoins, on relève une augmentation marquée des taux de fréquentation au cours des 25 dernières années et le rapprochement correspondant des taux de fréquentation arabes et juifs. Pour le groupe des 14-17 ans, par exemple, les taux de fréquentation de la communauté arabe sont passés de 29,4 % en 1969-1970 à 64,4 % en 1991-1992, contre une augmentation de 66,8 % à 91,8 % pour la communauté juive. Au sein de la communauté arabe, les taux de fréquentation sont sensiblement supérieurs pour la communauté chrétienne par rapport à ceux enregistrés pour les communautés musulmane et druze. En 1994, près de 30 % des élèves arabes pouvaient prétendre obtenir leur diplôme de fin d'études secondaires, contre 48 % des élèves juifs.

Graphique 8
Candidats au diplôme de fin d'études secondaires, par groupe d'âge
(en pourcentage)



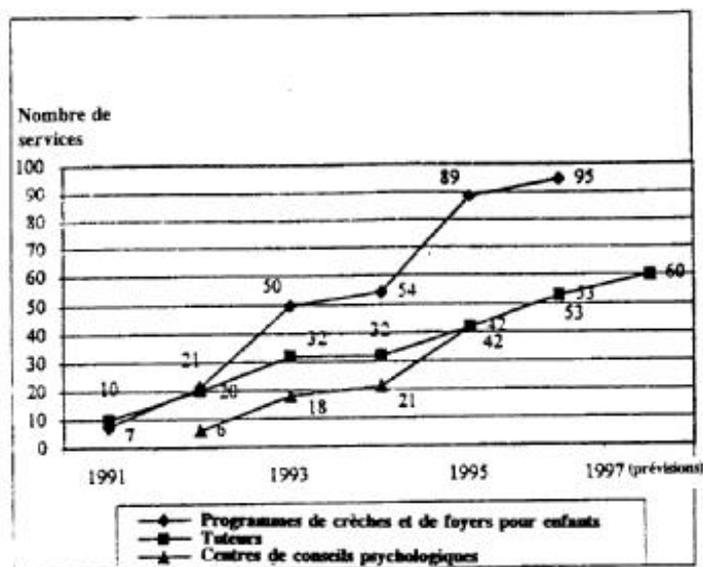
Graphique 9
Pourcentage d'élèves pouvant prétendre au diplôme de fin d'études secondaires,
par groupe d'âge*



* 17 ans.

791. En 1995, le nombre moyen d'élèves par classe était de 27,4 dans la communauté juive et de 30,9 dans la communauté arabe. Pendant la période allant de 1980 à 1995, le nombre moyen d'élèves par classe est tombé dans la communauté arabe (31,1 en 1980), tandis qu'il a en fait augmenté dans la communauté juive (25,8 en 1980). Au cours des dernières années, les pouvoirs publics et des organismes privés ont lancé des programmes tendant à éliminer les disparités dans les services mis à la disposition des communautés juive et arabe en matière d'enseignement, grâce à une augmentation des crédits et à des programmes spéciaux. Au cours de la période de quatre ans qui s'est écoulée entre 1989-1990 et 1993-1994, les enseignants dans les écoles arabes ont vu leur nombre augmenter de 24 % et ils sont désormais plus nombreux à avoir suivi une formation universitaire. Depuis 10 ans, le nombre d'établissements de niveau moyen et supérieur a presque doublé dans la communauté arabe. En outre, de gros investissements ont été consentis pour financer des services tels que crèches, tuteurs, conseils psychologiques et programmes à domicile.

Graphique 10
Expansion des services de soutien aux élèves dans
les communautés arabe et druze (1991-1997)



(D'autres programmes d'enseignement public pour les communautés arabe et druze sont évoqués au titre des articles 26 et 27).

Travail des enfants

792. Israël est partie à la Convention de l'Organisation internationale du Travail (OIT) (No 138) concernant l'âge minimum d'accès à l'emploi. Si ce n'est dans des circonstances exceptionnelles, l'âge minimum d'accès à l'emploi en Israël est de 15 ans. Dans la pratique toutefois, l'âge minimum effectif est de 16 ans, car la Loi sur le travail des enfants, 5713–1953, interdit de façon générale le travail des enfants de 15 ans s'ils n'ont pas encore achevé le nombre d'années de scolarité obligatoire, à moins que le Ministre de l'éducation, de la culture et des sports n'exempte expressément l'enfant de cette obligation ou que l'enfant soit employé dans le cadre d'un programme d'apprentissage agréé, comme on le verra plus loin. Les mineurs âgés de 14 ans ou plus peuvent être employés durant les vacances scolaires à de petits travaux qui ne sont pas susceptibles de nuire à leur santé ou à leur croissance (Loi sur le travail des enfants, 5713–1953, art. 2, 2A). Sur approbation du Ministre du travail et des affaires sociales, les enfants âgés de moins de 15 ans peuvent être employés dans l'industrie du spectacle, sous réserve des conditions que le Ministre peut juger bon d'édicter pour sauvegarder la santé de l'enfant ainsi que son développement physique, éducatif et moral et, pour autant que l'enfant ait au moins 14 heures de repos d'affilée entre chaque journée de travail (art. 4 de la loi).

793. La Loi sur le travail des enfants permet aussi au Ministre du travail et des affaires sociales d'interdire ou de limiter l'emploi des mineurs de moins de 16 ans dans tout lieu ou type d'entreprise susceptible de nuire à la santé, au bien-être ou à la croissance de l'enfant. Des règlements adoptés il y a peu interdisent l'emploi d'un enfant à un travail qui l'exposerait à des mines souterraines, des puits ou des égouts, à des explosifs, au nettoyage de moteurs, au maniement de grues, à tout un éventail de machines lourdes et d'instruments tranchants, à des substances hautement inflammables, à certains types d'instruments au laser, à des températures extrêmement basses ou élevées, à des substances organiques dangereuses ou toxiques, dans des hôpitaux psychiatriques ou des services hospitaliers où il courrait le risque de contracter une maladie infectieuse etc. (Règlements sur le travail des enfants (emplois interdits ou restreints), 5755–1995). De plus, les emplois exigeant un levage ou un transport manuel sont assortis de restrictions quant au nombre d'heures de travaux lourds effectués et aux poids maximums que les enfants sont autorisés à lever ou transporter (ibid.). Un enfant ne peut être affecté à quelque emploi que ce soit s'il n'a pas subi auparavant un examen médical gratuit permettant aux autorités compétentes de s'assurer que le travail envisagé ne dépasse pas ses capacités physiques. Dans certains types de travaux potentiellement dangereux, l'enfant doit passer un examen médical tous les ans ou tous les six mois.

794. La Loi sur le travail des enfants impose aussi des limites aux heures de travail et fixe les heures de repos de tous les mineurs âgés de moins de 18 ans, dispositions plus strictes que pour les adultes. Les mineurs ne peuvent pas travailler plus de 8 heures par jour et 40 heures au total par semaine et un employeur qui néglige ces prescriptions se rend passible de peines criminelles. Le travail de nuit est généralement interdit, si ce n'est dans des circonstances exceptionnelles sur autorisation du Ministre du travail et des affaires sociales. Les jeunes ont droit à une pause journalière, une journée de repos hebdomadaire et un congé annuel plus longs que les adultes. D'autres dispositions légales veillent à ce que l'emploi des mineurs âgés de moins de 18 ans ne nuise pas à leurs études ou à leur formation professionnelle (Loi sur le travail des enfants, art. 20 à 27). Les employeurs qui privent des employés mineurs ou des apprentis de la nourriture, des vêtements et du logement qui leur sont garantis par la loi

sont passibles de trois ans de prison (Loi pénale, art. 366). Les mineurs jouissent de tous les droits accordés aux adultes en vertu de la législation israélienne du travail dans des domaines tels que les salaires, l'indemnité de licenciement et autres prestations.

Autres mesures de protection

795. Israël a ratifié plusieurs conventions qui portent sur la protection des enfants, dont la Convention de Genève relative à l'esclavage de 1926 et le Protocole de 1953 amendant cette Convention, la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui. Outre les sanctions criminelles pour enlèvement d'enfants, Israël a incorporé dans son droit interne la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants de 1980, rendant les dispositions de cette convention applicables devant les tribunaux israéliens (Loi sur la Convention de La Haye (retour de l'enfant), 5751-1991). Au ministère de la justice, la division internationale, qui dépend du Procureur général, est l'instance la première concernée par les cas d'enlèvement international d'enfants.

796. On peut noter entre autres mesures législatives visant à protéger les enfants les dispositions suivantes :

a) La Loi sur la protection des personnes vulnérables, 5726-1966, interdit diverses formes d'exploitation des enfants âgés de moins de 14 ans ou de tout mineur handicapé, par un adulte ayant autorité sur l'enfant .

b) Des règlements ont été pris en ce qui concerne la teneur, le vocabulaire et la présentation des messages publicitaires s'adressant aux enfants de façon à éviter l'exploitation de l'innocence ou du caractère impressionnable des enfants à des fins commerciales, les pressions que des enfants peuvent exercer les uns sur les autres pour s'inciter à acheter un produit ou un service donné, les messages commerciaux inutilement violents, effrayants ou sexuellement inappropriés ou encore l'encouragement de comportements dangereux ou illégaux (Règlements pour la protection des consommateurs (messages publicitaires s'adressant aux mineurs), 5751-1991).

c) Une commission interministérielle a été mise sur pied à la suite de la Conférence de Stockholm pour mettre au point des garanties législatives et autres adéquates contre l'exploitation sexuelle des mineurs à des fins commerciales. Une commission de la Knesset est actuellement saisie du rapport et des recommandations de cette commission et un projet de loi instituant de nouvelles sanctions criminelles applicables à toute personne impliquée dans la prostitution infantile est actuellement à l'examen.

d) Les jeux et terrains de jeux pour enfants doivent répondre à toute une série de normes techniques en matière de sécurité et de salubrité.

797. Dans le cadre de l'activité législative récente portant sur la protection des enfants, on peut relever un amendement à la Loi sur la jeunesse (soins et surveillance) qui fait de la publication de toute image d'enfants dévêtus âgés de moins de 9 ans une infraction pénale (article 24 de la loi), et un amendement à la Loi sur l'exécution des décisions de justice, 5727-1967, qui interdit l'exécution d'une ordonnance de saisie-arrêt au domicile d'un débiteur en présence d'un enfant seul.

Immatriculation et nationalité

798. En vertu de la Loi sur le registre de l'état civil, 5725–1965, le directeur du Service du registre doit être notifié dans les 10 jours de toute naissance survenue en Israël, que ce soit par le directeur de l'établissement où la naissance a eu lieu ou dans l'hypothèse où la naissance n'aurait pas eu lieu dans un établissement, par les parents de l'enfant et le médecin et la sage-femme qui ont assisté la naissance (art. 6 de la loi). Tout enfant doit recevoir un nom de famille et un prénom, des dispositions spéciales existant pour les cas où les parents portent des noms de famille différents ou ne sont pas mariés au moment de la naissance. Si les parents ne conviennent pas d'un commun accord du prénom de l'enfant, chacun d'eux peut donner un prénom à l'enfant (Loi sur les noms, 5716–1956, art. 2 à 4).

799. Comme on l'a vu à propos de l'article 2, toutes les personnes nées en Israël au moment où l'un des deux parents avait la nationalité israélienne ont elles aussi la nationalité israélienne. Cette règle s'applique que les parents soient ou non mariés au moment de la naissance. Si l'enfant est né après le décès de l'un de ses parents, il suffit que ce dernier ait eu la nationalité israélienne au moment de son décès. Les enfants nés hors d'Israël acquièrent aussi la nationalité israélienne si au moins un parent a acquis la nationalité israélienne grâce à la Loi du retour, en vertu de sa résidence en Israël, par naturalisation ou du fait d'être né en Israël d'au moins un parent israélien. Lorsque les parents d'un enfant né en Israël sont tous les deux résidents permanents, l'enfant acquiert alors automatiquement le statut de résident permanent qui lui ouvre droit à toute la gamme de prestations sociales et de santé reconnue aux nationaux. Lorsque l'un des parents est un résident permanent et que l'autre n'est ni résident permanent ni citoyen israélien, l'enfant acquiert alors le statut que possède son père ou son tuteur, à moins que l'autre parent n'y fasse objection (Règlements applicables à l'entrée en Israël, 5734–1974, art. 12). Dans ce dernier cas, la politique suivie par le Ministre de l'intérieur consiste à accorder le statut de résident permanent à ces enfants pour autant que la preuve soit faite que la vie de l'enfant est axée sur Israël.

800. Participation de mineurs aux conflits armés. De façon générale, les mineurs de moins de 18 ans ne peuvent pas être enrôlés dans les Forces de défense israéliennes ou autres services de sécurité. Dans certaines circonstances, un mineur qui a atteint l'âge de 17 ans peut devancer l'appel sous les drapeaux s'il a l'autorisation de ses parents.

Article 25

Accès au système politique

801. Le droit de vote est le principal mécanisme assurant la participation au système politique israélien. Les citoyens âgés de 18 ans accomplis sont tous en droit de voter, sans distinction de sexe, de race, de couleur, d'origine ethnique, de fortune, de biens, ou de tout autre statut (Loi fondamentale : la Knesset, art. 5). Si seule une décision prise par un tribunal compétent conformément à la législation en vigueur peut priver une personne du droit de vote (Loi fondamentale : la Knesset, art. 5), aucune disposition législative n'a encore été adoptée pour autoriser la privation de ce droit. Cependant, la condition technique selon laquelle une personne "ne peut voter qu'au bureau de vote où elle est inscrite sur la liste des électeurs" (Loi sur les élections à la Knesset et au poste de premier ministre [version mise à jour], 5729–1969 (ci-après dénommée Loi sur les élections), art. 7) a empêché naguère les personnes hospitalisées, le personnel diplomatique en poste à l'étranger, les prisonniers et les détenus et les citoyens absents temporairement du pays de participer aux scrutins. Au cours des 10 dernières années, reconnaissant que des considérations de commodité administrative ne devraient pas jouer de façon à restreindre un tel droit fondamental, la Knesset a adopté un certain nombre d'amendements à la Loi sur les élections, garantissant l'exercice du droit de vote aux prisonniers et aux détenus (1986), au personnel diplomatique et consulaire (1992) et aux personnes hospitalisées (1996). La Loi sur les élections prévoit

aussi des dispositions spéciales pour le vote de personnes effectuant leur service militaire, les policiers, le personnel pénitentiaire et les personnes qui servent à bord de navires israéliens (articles 89 à 116 de la loi). Les frais encourus par le transport d'électeurs jusqu'aux bureaux de vote – et retour – sont couverts par le Trésor public si le jour des élections à la Knesset les intéressés ne se trouvent pas à leur lieu de résidence permanent (Loi sur le financement des partis, 5733–1973, art. 18).

802. Depuis les élections nationales à la quatorzième Knesset, soit la Knesset actuelle, qui se sont déroulées en juin 1996, les citoyens israéliens élisent simultanément, mais à l'aide de bulletins de vote distincts, tous les députés à la Knesset et le premier ministre. Autrefois, il n'y avait d'élections nationales que pour la Knesset et le candidat, normalement la tête de liste d'un parti, qui était jugé avoir les meilleures chances d'y parvenir, était invité par le Président de l'Etat à former un gouvernement dans un délai limité. S'il y parvenait, il accédait alors au poste de premier ministre. Selon le nouveau système, le premier ministre est élu au scrutin direct. Le candidat qui obtient le plus de voix est de la même façon invité à tenter de former une coalition de gouvernement, même si son parti n'est pas sorti majoritaire des élections à la Knesset. Les élections nationales se tiennent au scrutin "direct", c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'intermédiaires, grands électeurs ou autres. Les membres de la Knesset sont élus non pas sur une base géographique particulière, mais en qualité de membres de la liste d'un parti national.

803. Droit de se porter candidat à une charge publique nationale. Tout citoyen âgé de 21 ans accomplis peut se porter candidat à la Knesset, sous réserve de trois exceptions. Premièrement, si une personne a été condamnée à une peine de prison d'au moins cinq ans pour certaines infractions à la sûreté de l'Etat et qu'il ne s'est pas encore écoulé cinq ans depuis qu'elle a fini de purger sa peine, elle ne peut se présenter à des élections nationales. Deuxièmement, un tribunal peut refuser à un individu le droit de se présenter à des élections conformément à la législation (Loi fondamentale : la Knesset, art. 6 a)); or il n'existe pour l'instant aucune disposition législative de cette nature. Troisièmement, il est interdit à un certain nombre de personnalités éminentes de se présenter aux élections à la Knesset en raison précisément de leurs fonctions : le Président de l'Etat, les deux grands rabbins et d'autres membres du clergé qui sont salariés, les juges en exercice qui siègent dans un tribunal civil ou religieux, le Contrôleur de l'Etat, le chef d'état-major des FDI (Forces de défense israéliennes), les policiers et le personnel de l'Administration pénitentiaire et les hauts fonctionnaires et officiers d'un certain rang (art. 7 de la loi fondamentale). Hauts fonctionnaires et officiers peuvent se présenter à des élections nationales s'ils démissionnent au moins 100 jours avant les élections (Loi sur les élections, art. 56 A1). Les autres fonctionnaires et personnel des armées de rang moins élevé peuvent se présenter à une charge élective pour autant qu'ils quittent leurs fonctions avant la date de soumission de la liste de candidats; s'ils sont élus, ils sont réputés être en congé tant qu'ils demeurent membres de la Knesset (Loi sur les élections, art. 56 b). Les personnes qui possèdent une double nationalité peuvent se présenter aux élections à la Knesset, mais si elles sont élues, elles ne peuvent pas prêter serment ni jouir des droits reconnus aux membres de la Knesset tant qu'elles n'ont pas pris toutes les mesures nécessaires pour renoncer à l'autre nationalité (Loi sur les élections, art. 16 A).

804. Les candidats au poste de premier ministre doivent répondre à toutes les conditions auxquelles doivent satisfaire les candidats à la Knesset, si ce n'est que l'âge minimum pour se présenter à ce poste est porté à 30 ans. De plus, ils doivent généralement avoir été placés en tête d'une liste de candidats à la Knesset; lors d'élections extraordinaires à ce poste, organisées uniquement dans des circonstances exceptionnelles, par exemple lorsqu'il n'a pas été élu de premier ministre selon le processus normal ou

que le premier ministre sorti des urnes ne parvient pas à former un gouvernement dans le délai légal de 45 jours ou encore que la Knesset décide à la majorité des deux tiers de ses membres de révoquer un premier ministre en exercice, le candidat à ce poste n'a pas besoin d'être la tête de liste d'un parti, il lui suffit d'être membre de la Knesset (Loi fondamentale : le gouvernement, art. 8).

Le processus électoral

805. Présentation de listes de candidats à la Knesset. Seuls les partis politiques qui se sont fait immatriculer peuvent proposer des candidats au poste de premier ministre ou à la Knesset (Loi sur les élections, art. 4; Loi fondamentale : le gouvernement, art. 9). Un parti politique peut être constitué d'un groupe de 100 personnes, à condition de répondre aux exigences de la Loi sur les partis. Outre les conditions techniques d'immatriculation, le directeur du Service du registre des partis peut refuser d'inscrire un parti politique pour les motifs déjà retenus pour rejeter une liste de candidats à la Knesset : c'est-à-dire si le parti, au vu de ses buts ou activités, peut être considéré comme rejetant l'existence de l'Etat d'Israël en tant qu'Etat juif et démocratique ou incitant au racisme, ou s'il a des motifs raisonnables de croire que le parti servira de couverture à des activités illégales (Loi sur les partis, art. 5). S'il répond aux critères, le parti politique peut proposer une liste comportant jusqu'à 120 noms de candidats à la Knesset. La liste des candidats est établie à l'issue de primaires internes au parti, par la commission centrale du parti ou par d'autres mécanismes selon les règles que chaque parti s'est fixées. Un amendement récent à la Loi sur les élections a rapporté la condition préalable selon laquelle au moins 1 500 électeurs devaient confirmer leur soutien à la liste de candidats (Loi sur les élections à la Knesset et au poste de premier ministre (Amendement No 31), 5756–1996). Les obstacles formels à la présentation d'une liste de candidats aux élections à la Knesset sont donc devenus pratiquement symboliques.

806. Présentation de candidats au poste de premier ministre. En vertu du nouveau régime électoral, les procédures de présentation de candidats aux élections au poste de premier ministre sont assez étroitement liées à celles applicables aux élections à la Knesset. Une faction ou un groupe de factions occupant au moins 10 sièges à la Knesset peut nommer un candidat à condition d'avoir présenté en même temps une liste de candidats aux élections à la Knesset. Un parti qui n'a aucun siège à la Knesset mais qui a dûment présenté une liste de candidats aux élections peut lui aussi présenter un candidat au poste de premier ministre s'il peut donner confirmation par écrit du soutien d'au moins 50 000 électeurs inscrits pour son candidat (Loi fondamentale : le gouvernement, art. 9). En cas d'élections extraordinaires au poste de premier ministre, les partis qui ne sont pas représentés par un groupe à la Knesset ne peuvent pas présenter de candidat (ibid.).

807. Un système de comités électoraux à trois niveaux contrôlent les élections à la Knesset et au poste de premier ministre : les comités électoraux locaux et régionaux qui s'acquittent pour l'essentiel de tâches techniques et le Comité électoral central, présidé par un juge à la Cour suprême, qui est chargé de veiller à l'organisation et au déroulement des élections dans le respect de la loi. Entre autres choses, il approuve ou invalide les listes de candidats et le symbole ou les lettres que chacune a choisies aux fins d'identification et dont elle se servira pour sa propagande électorale et sur les bulletins de vote eux-mêmes; il doit contrôler toute propagande électorale radio et télédiffusée pour s'assurer qu'elle respecte les limitations imposées par la loi; il exerce des pouvoirs quasi-judiciaires dans la mesure où elle statue sur toutes les plaintes dénonçant des actes ou omissions qui tombent sous le coup de la Loi sur les élections, et publie les résultats des élections. Une liste de candidats peut être invalidée non seulement pour des raisons techniques, mais aussi dans le cas où son programme ou ses activités illustrent l'intention claire et manifeste, explicite ou implicite, de rejeter l'existence d'Israël en tant qu'Etat du peuple juif, de rejeter le

caractère démocratique de l'Etat ou d'inciter au racisme (Loi fondamentale : la Knesset, art. 7A). La décision du Comité électoral central d'approuver ou d'interdire une liste de candidats peut faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême. Celle-ci a, à deux reprises, soutenu l'invalidation d'une liste: la première fois, en 1965, avant l'adoption de normes de droit positif sur la question, la Cour a soutenu l'invalidation de la "Liste socialiste", fondée sur la conclusion que le programme du parti visait à "miner l'existence de l'Etat" (E. A. 1/65, *Yardor c. Comité électoral central de la sixième Knesset*, 19 3) P. D. 365). Ultérieurement, à la suite de l'adoption de l'article 7 A de la Loi fondamentale : la Knesset dont il a été question plus haut, la Cour a soutenu l'interdiction du parti Kach, conduit par le rabbin Meir Kahane, décédé depuis, parce qu'il rejetait le caractère démocratique de l'Etat et incitait au racisme (E. A. 1/88, *Neimann c. Comité électoral central de la douzième Knesset*, 42 4) P.D. 177). De fait, l'article 7 A avait été adopté à la suite d'un arrêt de 1984 de la Cour suprême qui annulait l'interdiction faite à cette même liste du parti Kach de se présenter aux élections précédentes, au motif notamment que le droit d'être élu ne saurait subir de limitations autres que celles prévues explicitement par la loi (E. A. 2,3/84 *Neimann c. Comité électoral central de la onzième Knesset*, 39 2) P.D. 225). L'approbation d'une liste de candidats par le Comité électoral central peut aussi faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême de la part du Procureur général, du Président du Comité ou d'un quart de ses membres, faisant valoir qu'une telle liste tombe sous le coup de l'une des interdictions prévues à l'article 7 A de la loi fondamentale susmentionnée (Loi sur les élections, art. 64 A1).

808. Les citoyens votent dans des isolements qui assurent le secret du scrutin. La Loi exige que des isolements spéciaux soient mis à la disposition des handicapés (Loi sur les élections, art. 68 A). La présence de personnes sur le lieu du vote est limitée à une liste prédéterminée de personnes associées aux comités électoraux, aux observateurs ou au personnel de police dont la présence, de l'avis des scrutateurs, est nécessaire pour assurer le maintien de l'ordre (art. 73 de la loi). Sur présentation de sa carte d'identité, l'électeur reçoit deux enveloppes, l'une pour les élections à la Knesset, l'autre pour l'élection du premier ministre. Dans l'isolement, l'électeur prend le bulletin contenant le nom de la liste de candidats à la Knesset (ou le nom du candidat au poste de premier ministre) de son choix et le place dans l'enveloppe appropriée qu'il cache avant de la glisser dans l'urne en présence des scrutateurs locaux (art. 74 A et 75 de la loi). Les bulletins, ainsi que les instructions de vote affichées à l'intérieur de chaque isolement, sont imprimés en hébreu et en arabe. Les personnes qui, pour des raisons de maladie ou de handicap, ne peuvent suivre seules la procédure ci-dessus, peuvent se faire accompagner d'un assistant, dont l'identité est enregistrée dans le protocole des scrutateurs.

809. Les 120 sièges de la Knesset sont répartis entre les différentes listes de candidats en fonction de la proportion du nombre total de voix recueillies par chacune d'elles, à deux exceptions importantes près : premièrement, pour pouvoir siéger à la Knesset, un parti doit avoir recueilli au moins 1,5 % des suffrages exprimés. Deuxièmement, pour une simple question d'arithmétique, la répartition des voix entre les 120 sièges permet d'attribuer un ou deux sièges en fonction de la proportion de voix "supplémentaires" recueillies par telle ou telle liste selon une procédure spéciale décrite dans la Loi sur les élections (art. 81 et 82). Les membres des minorités ethniques et religieuses et d'autres groupes qui jouissent de la protection du Pacte votent pour des listes de candidats à la Knesset représentant l'ensemble du paysage politique. De plus, comme on le verra à propos de l'article 27, les partis politiques arabes sont régulièrement représentés à la Knesset, comme c'est d'ailleurs le cas actuellement, à la quatorzième Knesset.

810. Il peut être fait recours contre les résultats des élections nationales au tribunal de district pour toute illégalité constatée dans le déroulement des élections, la répartition des voix et des sièges ou la façon

dont une liste donnée a recueilli des voix, pour autant que l'illégalité alléguée ait pu influencer l'issue des élections (Loi sur les élections, art. 86). Le tribunal est habilité à annuler les élections et à ordonner un nouveau scrutin pour déterminer le partage exact des sièges de la Knesset entre les listes rivales ou déclarer que tel membre élu doit être remplacé par une autre personne (ibid.). Il peut aussi annuler les résultats du scrutin dans un bureau de vote donné s'il possède suffisamment de preuves d'irrégularités de procédure.

811. Elections locales et municipales. Le droit fondamental de voter et d'être élu s'applique aussi à la participation à la direction des affaires locales. (*Burstein et consorts c. Ministre de l'intérieur et consorts*, 42 4) P.D. 462). Une série de lois régissant l'élection des maires, des conseils municipaux et locaux reprend généralement les dispositions applicables aux élections nationales, dont l'exigence d'élections "équitables", "générales", "au bulletin secret", "direct" et "proportionnel", le droit de toute personne âgée de 18 ans accomplis qui réside dans la circonscription considérée de voter à ces élections, le droit de présenter sa candidature, exception faite des juges, des personnes condamnées, des incapables et de certaines catégories de fonctionnaires, et le droit de proposer des listes de candidats. (Voir Loi sur l'élection des collectivités locales, 5725–1965.) Aux fins de l'article 25, il y a lieu de noter que les principales différences entre élections locales et élections nationales tiennent à ce que des résidents qui ne sont pas citoyens israéliens peuvent voter aux élections locales, mais non aux élections nationales et que des personnes qui ont été déclarées en faillite par un tribunal compétent ne peuvent se présenter à un mandat local (art. 7 8) et 13 de la loi).

812. Dans certaines zones non-urbaines, les autorités locales et régionales obéissent à des lois qui n'exigent pas explicitement que les élections soient équitables. (Voir, par exemple, l'Ordonnance sur les conseils locaux [nouvelle version], N.V. 256, art. 2, 3 et 38). Quoi qu'il en soit, la Cour suprême a appliqué le principe de l'équité et le droit de se présenter à une charge publique locale pour invalider des ordonnances ministérielles adoptées conformément à une législation qui restreignait le droit des résidents de certaines colonies de peuplement coopératives d'être élus au conseil local s'ils ne remplissaient pas aussi les fonctions de directeurs d'une entité parallèle au sein de leur communauté. (H.C.J. 753/87, *Burstein c. Ministre de l'intérieur*, supra.)

813. Femmes et membres de minorités ethniques : charges électives. Pour plus d'information sur la participation des femmes à la vie politique nationale et locale, il y a lieu de se référer aux informations données au sujet de l'article 3, ainsi qu'au rapport périodique initial d'Israël au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. La participation de membres des minorités ethniques à la vie politique est examinée sous l'angle des articles 26 et 27.

814. Financement des campagnes électorales. Depuis les années 70, les partis politiques qui présentent des candidats à la Knesset bénéficient d'un financement de leurs frais de campagne par le Trésor public en fonction du nombre de sièges qu'ils obtiennent lors de l'élection en question. En vertu de la loi en vigueur, une commission publique de trois membres présidée par un juge détermine le montant de l' "unité de financement" pour une élection donnée (Loi sur le financement des partis, 5733–1973, art. premier A-B). Suite à la publication des résultats de l'élection, les partis qui n'étaient pas représentés à la Knesset sortante reçoivent un montant d' "unités de financement" égal au nombre de sièges qu'ils ont obtenus aux élections, en plus d'une unité de financement supplémentaire; les partis qui étaient, eux, représentés à la Knesset sortante reçoivent un montant d' "unités de financement" calculé à partir de la moyenne entre le nombre de sièges qu'ils occupaient lors du mandat précédent et celui qu'ils ont obtenu à la nouvelle Knesset, en plus d'une unité de financement supplémentaire (art. 2 et 3 de la loi). Les autres partis qui ne parviennent pas à obtenir un siège à la Knesset, mais recueillent au moins 1 % des voix, reçoivent un

montant égal à une “unité de financement” (par. A 1) de l’art. 2 de la loi). La Loi sur le financement des partis fixe aussi des limites aux dépenses de campagne électorale selon le nombre de sièges que chaque parti détenait dans la Knesset sortante, les dépenses des partis non représentés dans la Knesset sortante et le montant des cotisations de campagne individuelles (art. 7 de la loi). Ainsi, les dispositions légales visent à préserver l’égalité de ressources économiques dont disposent les partis qui se présentent aux élections. Dans le droit fil de précédents importants, la Cour suprême, reconnaissant que l’ “inégalité économique entre les diverses factions de la [Knesset] créait une inégalité en matière de droits politiques” (H.C.J. 141/82, *Rubinstein c. Président de la Knesset*, 37 3) P.D. 141, 153), est intervenue dans des décisions parlementaires concernant le financement des campagnes qui, à son avis, violaient l’exigence énoncée à l’article 4 de la Loi fondamentale : la Knesset, à savoir que les élections à la Knesset doivent être “équitables”. La Cour a jugé par exemple invalide un amendement à la Loi sur le financement des partis qui conférerait une légitimité rétroactive à des dépenses de campagne électorale, bien supérieures au plafond légal, effectuées par plusieurs partis qui s’étaient présentés aux élections à la dixième Knesset, dans l’idée qu’une telle violation du principe de l’équité ne pouvait être approuvée que par une majorité absolue des membres de la Knesset, en vertu des dispositions de la clause restrictive de la Loi fondamentale : la Knesset. (H.C.J. 141/82, *Rubinstein c. Président de la Knesset*, supra.) Plus récemment, la Cour a annulé une décision prise par la Commission des affaires parlementaires qui avait modifié, avec effet rétroactif, le montant de l’ “unité de financement” suite aux élections à la douzième Knesset, d’une façon qui semblait vouloir couvrir un excédent de dépenses de la part du Likoud alors au pouvoir. (H.C.J. 2060/91 *Ran Cohen, député, et consorts c. Dov Shilansky et consorts*, 46 4) P.D. 319.) Au lendemain de l’adoption de cet arrêt, la Knesset a modifié la Loi sur le financement des partis pour habiliter la commission publique extérieure qui remplace la commission des affaires parlementaires de la Knesset évoquée plus haut, à fixer le montant de l’ “unité de financement”.

815. Le Contrôleur de l’Etat examine de très près le financement des campagnes électorales nationales par les partis politiques et les partis dont les dépenses dépassent le plafond fixé peuvent se voir obligés à payer au Trésor public la différence entre le montant autorisé et le montant effectif des dépenses.

Accès à la fonction publique

816. Israël emploie plus de 83 000 fonctionnaires ^{*/}. A de rares exceptions près, comme le on le verra plus loin, les fonctionnaires sont recrutés conformément à la législation et au code de statuts de la fonction publique, connu sous le nom de *Takshir*, qui établit un régime fondé sur le mérite. La Loi sur les nominations aux postes de la fonction publique, 5721–1961, veut en général que les fonctionnaires soient nommés par voie de concours, les qualifications minimales requises pour le poste à pourvoir étant clairement définies. S’agissant de certains postes, tel celui de directeur général au sein d’un ministère ou d’une entreprise publique, la législation applicable permet un recrutement fondé sur l’affiliation politique

^{*/} Source : *Statistical Abstract of Israel, 1996*. Ce chiffre inclut les agents des ministères et autres organismes qui y sont directement associés, au bénéfice de contrats permanents, spéciaux et temporaires. Il ne comprend pas le personnel du cabinet de la présidence, de la Knesset, du Contrôleur de l’Etat, du Procureur général, des juges, dont ceux des tribunaux rabbiniques, le personnel enseignant de l’Education nationale, le personnel de l’Agence pour l’emploi et de l’Institut d’assurance nationale, des Services aéroportuaires, de Bezek (la compagnie nationale de télécommunications), de la Poste, des Chemins de fer israéliens, le personnel local des ambassades à l’étranger, les militaires et civils employés dans l’armée ni le personnel des services de sécurité.

(voir la Loi sur les nominations aux postes de la fonction publique, 5721–1961, art. 12 et 23), bien que les nominations à ces postes soient malgré tout examinées par une commission impartiale présidée par un juge sortant, qui veille à ce que les candidats possèdent les qualifications professionnelles requises. Par ailleurs, les Ministres peuvent choisir certains assistants personnels sans publier de vacance de poste quand l'intéressé doit avoir la confiance personnelle du Ministre, s'il s'agit par exemple de ses porte-parole, directeur de cabinet, secrétaire, conseillers ou chauffeur. En l'absence de statistiques officielles sur la question au moment de la soumission du présent rapport, on estime que, sans compter les nominations à titre temporaire, un poste environ sur mille est pourvu sans concours.

817. Plusieurs textes de loi luttent contre la discrimination en ce qui concerne l'accès à la fonction publique. Tant la Loi sur l'Agence pour l'emploi, 5719–1959, que la Loi sur l'égalité de chance dans l'emploi, 5748–1988, qui s'appliquent de façon générale aux employeurs aussi bien privés que publics, interdisent la discrimination entre demandeurs d'emploi fondée sur la religion, la race, la nationalité ou l'origine nationale, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge, le statut personnel, les opinions personnelles ou l'affiliation politique. Ces dispositions s'appliquent, *mutatis mutandi*, au recrutement dans la fonction publique en l'absence de concours, aux conditions d'emploi, à la promotion, à la formation professionnelle en cours d'emploi et au licenciement. Les Règles sur la fonction publique (Nominations) (Concours et examens), 5721–1961, font obligation aux membres des comités de sélection d'éviter autant que faire se peut les questions sur lesquelles les partis politiques ont des avis divergents. (Voir aussi *Takshir*, par. 11.61 et 12.367, et Note du Commissaire à la fonction publique 56/12.)

818. Malgré les garanties législatives d'égalité d'accès à la fonction publique, la représentation effective des femmes et des membres des minorités ethniques dans la fonction publique demeure loin d'être satisfaisante. Alors que les femmes représentent à peu près 60 % des fonctionnaires par exemple, elles sont dans l'ensemble largement sous-représentées aux postes de responsabilité. Face à cet épineux problème, la Knesset a adopté en 1995 un amendement à la Loi sur la fonction publique (Nominations) exigeant que les membres des deux sexes soient correctement représentés dans la fonction publique et imposant le devoir au Commissaire à la fonction publique de remédier à l'inégalité de représentation des hommes ou des femmes selon le cas dans tel ou tel ministère, département ou type de fonctions, y compris par des programmes d'action palliative. Depuis l'adoption de cet amendement, le Commissaire à la fonction publique a élaboré des directives pour la promotion de la représentation des femmes dans la fonction publique qui, entre autres choses, exigent des organismes publics qu'ils fassent rapport sur le nombre de femmes employées et leur répartition par grade ainsi que sur les vacances de postes et les concours. De plus, avant même l'adoption de cet amendement, les statuts de la fonction publique (*Takshir*) ont été modifiés; ils exigent désormais des comités de sélection qu'ils comprennent des membres des deux sexes pour que les résultats du concours soient reconnus au regard de la loi (c'est-à-dire la sélection d'une personne particulière pour le poste à pourvoir) (Statuts de la fonction publique, art. 11.461).

819. Les arabes et les druzes sont eux aussi sous-représentés dans la fonction publique dans son ensemble. En 1994, le gouvernement a décidé de prendre des mesures palliatives pour renforcer l'intégration des arabes et des druzes dans la fonction civile, entre autres en annonçant des concours de niveau intermédiaire à l'intention uniquement des membres de ces minorités. Entre le 1^{er} janvier 1994 et avril 1996, 661 arabes et druzes ont été nommés à des postes de la fonction publique. On compte actuellement à peu près 2 300 membres de minorités ethniques ou nationales dans la fonction publique (sans compter la Police israélienne, l'Administration pénitentiaire ou les organismes visés plus haut), sur un total d'environ 50 000 fonctionnaires. Les employés des organismes publics locaux et régionaux

reflètent bien la composition démographique de leur localité ou région. Dans les 88 conseils locaux ou municipalités des villes et colonies de peuplement dans lesquelles la population se compose essentiellement d'arabes, de druzes, de bédouins ou de circassiens, les employés des organismes publics locaux appartiennent presque exclusivement à ces minorités. Dans les municipalités plus importantes, à population mixte, comme Jérusalem, Haïfa et Lod, les membres des minorités sont employés dans une proportion qui avoisine leur représentation dans la population, encore que ce ne soit pas tout à fait le cas pour les postes les plus élevés.

Etrangers

820. Comme on l'a vu ci-dessus, seuls les citoyens israéliens peuvent se présenter aux élections à la Knesset ou au poste de premier ministre. De plus, le Président de l'Etat, le Contrôleur de l'Etat, les membres du Conseil de la Poste et du Conseil de développement de Jérusalem, les grands rabbins, les juges des tribunaux de compétence générale et les juges des tribunaux religieux juifs, musulmans et druzes doivent posséder la nationalité israélienne. Les personnes qui possèdent une double nationalité et se portent candidats aux élections à la Knesset, au poste de premier ministre ou à une charge de magistrat dans les tribunaux de compétence générale ont tout particulièrement l'obligation légale de prendre toutes les mesures nécessaires pour renoncer à leur autre nationalité (Loi fondamentale : la Knesset, art. 16 a); Loi sur les tribunaux [version mise à jour], 5744–1984, art. 5).

821. L'emploi d'étrangers dans la fonction publique est aussi limité. Selon l'article 16 de la Loi sur la fonction publique (Nominations), 5719–1959, seul un Israélien peut officiellement être nommé fonctionnaire. Cependant, des étrangers peuvent être admis au bénéfice de "contrats spéciaux", qui peuvent être renouvelés périodiquement. Les fonctionnaires qui possèdent une double nationalité ne sont pas tenus de renoncer à leur autre nationalité.

Article 26 **Egalité devant la loi**

Autres conventions internationales

822. Israël est partie à plusieurs conventions internationales qui portent sur la prévention de la discrimination, dont la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (septième, huitième et neuvième rapports périodiques soumis en juillet 1997), la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, depuis 1991 (rapport périodique initial soumis en mars 1997), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, depuis 1991 (rapport initial soumis en novembre 1997), la Convention de l'Organisation internationale du Travail (OIT) de 1958 (No 111) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession, depuis 1959 (le rapport le plus récent d'Israël porte sur la période 1992-1993, la Convention de l'OIT de 1962 (No 118) concernant l'égalité de traitement des nationaux et des non-nationaux en matière de sécurité sociale, depuis 1965 (le dernier rapport d'Israël porte sur la période 1991-1993), la Convention de l'OIT de 1951 (No 100) concernant l'égalité de rémunération entre la main d'œuvre masculine et la main d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, depuis 1965 (le dernier rapport d'Israël porte sur la période 1991-1993). Comme c'est le cas du présent Pacte, ces conventions n'ont pas été incorporées dans le droit interne d'Israël par des textes de loi, mais elles n'en ont pas moins exercé une influence importante sur le développement du droit israélien, y compris de la législation et de la jurisprudence touchant la promotion de l'égalité. Les informations données au titre de cet article et d'autres articles du présent Pacte qui lui sont apparentés couvrent en grande partie le souci de lutter contre la discrimination dont il est question dans les rapports présentés en application desdites conventions.

Statut du droit à l'égalité en droit israélien

823. Normes constitutionnelles. On l'a vu ailleurs dans le présent rapport, Israël n'a pas adopté de constitution au moment de sa fondation, comme le demandait sa Déclaration d'indépendance. Il a choisi en revanche d'adopter des lois fondamentales portant sur différents éléments de son régime constitutionnel; ces lois fondamentales, considérées dans leur ensemble, forment un "embryon de constitution". En 1992, la Knesset a adopté deux lois fondamentales, la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne et la Loi fondamentale : liberté d'accès à l'emploi, qui donnent une assise constitutionnelle écrite à toute une série de droits fondamentaux individuels. Toutefois, le droit général à l'égalité devant la loi n'est pas expressément consacré dans ces lois ni dans aucune autre loi fondamentale israélienne (seule la Loi fondamentale : la Knesset contient une disposition exigeant l'équité dans les élections législatives). De fait, des propositions de loi antérieures pour une déclaration des droits comprenant une garantie générale de l'égalité n'ont pas obtenu la majorité nécessaire pour passer. L'histoire parlementaire de ces propositions ainsi que des efforts consacrés naguère pour adopter une constitution après la fondation d'Israël donnent à penser que l'absence de garantie constitutionnelle écrite de l'égalité découle pour une partie non négligeable de la difficulté qu'il y a à concilier le principe général de l'égalité avec les exigences du droit religieux pour lequel l'égalité n'est pas nécessairement une valeur essentielle, et des répercussions de ce conflit de valeurs dans l'arène de la politique de coalition.

824. Malgré l'absence de garantie constitutionnelle expresse, le droit à l'égalité s'est fermement établi en tant que principe obligatoire, fondamental du droit israélien dès le début du régime juridique mis en place au lendemain de l'indépendance. La Déclaration d'indépendance d'Israël, inspirée de la Déclaration universelle des droits de l'homme, prévoit que "l'Etat d'Israël assure des droits sociaux et politiques égaux à tous ses citoyens, indépendamment de leur religion, de leur race ou de leur sexe". Bien que la Déclaration, à strictement parler, n'ait pas force constitutionnelle obligatoire, la Cour suprême s'en est prévalué tout comme elle s'est appuyée sur les doctrines de la common law qui exigent de l'administration qu'elle agisse de bonne foi et en conformité avec l'intérêt général pour instaurer le droit à l'égalité devant la loi comme "inspiration vitale de l'ensemble de notre régime constitutionnel" (H.C.J. 98/169, *Bergman c. Ministre des finances*, 24 1) P.D. 693, 698) et faire appliquer ce droit par les tribunaux.

825. Garantie du droit à l'égalité par la loi et développement judiciaire. Par conséquent, jusqu'à une date récente, le droit à l'égalité a été assuré non pas par une constitution, mais soit par des garanties légales expresses de l'égalité dans les domaines par exemple des droits des femmes et de l'emploi, soit par le biais de la jurisprudence dans le cadre du développement, assuré grâce aux efforts de la Cour suprême, d'une "déclaration des droits non écrite". Le premier texte de loi important sur l'égalité des droits a été la Loi sur l'égalité de droits des femmes, 5711-1951. Cette loi prescrit l'égalité de statut juridique des hommes et des femmes, exige qu'une "seule et même loi" s'applique aux hommes et aux femmes en ce qui concerne "tout acte juridique" et déclare que toute loi qui exerce une discrimination contre une femme en raison de son sexe est nulle et non avenue. Elle garantit l'égalité des droits essentiellement pour ce qui touche aux actes des pouvoirs publics et traite expressément des biens réels et des droits parentaux des femmes mariées, mais exclut les questions de "statut personnel", comme le mariage et le divorce, qui relèvent, elles, du droit religieux.

826. Le large développement que la Cour suprême a donné au droit à l'égalité s'est manifesté sous deux formes : premièrement, dans la volonté de la Cour, siégeant en qualité de Haute Cour de justice, d'intervenir dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration pour exiger de tous les secteurs de l'exécutif qu'ils agissent sans discrimination illégale, et deuxièmement, en créant la présomption d'interprétation légale en vertu de laquelle le but de toute loi est présumé favoriser la promotion de l'égalité plutôt que sa limitation, sauf disposition contraire explicite. Jusqu'à une date récente, la Cour, par déférence envers la primauté constitutionnelle de la Knesset dans le régime politique israélien, s'est abstenue d'invalider des textes de loi qui, selon elle, violaient des droits fondamentaux, y compris le droit à l'égalité; mais elle a attaqué des règlements ministériels ou des dispositions administratives (législation "secondaire") en arguant précisément de ce principe.

827. L'adoption de la Loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne pourrait bien élever le droit à l'égalité au statut de norme suprême à part entière, supérieure à toute loi ordinaire de la Knesset. Se fondant sur l'article premier de cette loi, en vertu duquel "en Israël, les droits de l'homme fondamentaux ... sont respectés dans l'esprit des principes de la Déclaration d'indépendance" - qui garantissent la pleine égalité des droits politiques et sociaux - plusieurs juges à la Cour suprême ont déjà émis l'idée que le droit de l'être humain à la dignité protégé par la loi fondamentale s'étendait au droit à l'égalité - même si une disposition figurant dans des projets antérieurs qui garantissait expressément l'égalité et interdisait la discrimination n'avait pas été retenue dans la version finale de la loi fondamentale. (Voir, par exemple, H.C.J. 453/94, *Israel Women's Network c. Gouvernement israélien*, 48 5) 501; H.C.J. 5394/92, *Huppert c. "Yad Vashem"*, 48 3) P.D. 353; H.C.J. 721/94 "*El Al*" *Israel Airlines Ltd c. Danilovitz*, 48 5) P.D. 749 (opinion séparée de Barak, D.P.; H.C.J. 5688/92 *Wechselbaum c. Ministre de la défense*, 47 2) P.D. 812). Selon un autre point de vue, défendu par plusieurs membres de la Cour, "la loi fondamentale protège contre la violation du principe de l'égalité lorsque cette violation se traduit par une humiliation, c'est-à-dire par une violation de la dignité de l'homme en tant que telle. Tel est bien le cas ... dans certains types de discrimination exercée contre un groupe, y compris la discrimination fondée sur le sexe ... et ... la race." (H.C.J. 4541/94, *Miller c. Ministre de la défense* [citation] (opinion séparée de Dorner, J.). Au moment de la soumission du présent rapport, la Cour n'avait pas encore eu à affronter directement le problème. Dans la mesure où elle décide d'inclure le principe de la non-discrimination dans le cadre des droits protégés par la Loi fondamentale, la Cour sera habilitée à invalider toute législation discriminatoire adoptée par la Knesset qui ne répondrait pas aux conditions de la clause de sauvegarde (art. 8) de la loi fondamentale.

828. Elimination de la discrimination dans le domaine privé. Jusqu'à présent, la discrimination que des particuliers peuvent exercer est interdite en droit israélien dans la mesure uniquement où la législation le prévoit explicitement. Tel est le cas, par exemple, de la Loi sur l'égalité de chance dans l'emploi, 5748-1988, qui interdit toute forme de discrimination de la part d'employeurs privés ou publics, de la Loi sur la supervision des biens et services, 5717-1957, qui interdit tout refus déraisonnable de fournir des biens ou services visés par la loi, de la Loi sur les droits du malade, 5756-1996, qui interdit la discrimination entre malades pour des considérations de religion, de race, de sexe, de nationalité, de pays d'origine ou autres, des Règles sur le Conseil de l'enseignement supérieur (agrément des institutions), 5724-1964, qui interdisent à une institution d'exercer une discrimination entre étudiants ou dans le recrutement des professeurs pour des considérations de race, de sexe, de religion, de nationalité ou de statut social et de diverses lois qui assurent l'égalité des hommes et des femmes dans les relations familiales, comme la Loi sur les relations patrimoniales des époux, 5733-1973, la Loi sur la prévention de la violence dans la famille, 5751-1991, et la Loi sur l'égalité de droits des femmes, 5711-1951. Une loi récente interdit aux compagnies d'assurance automobile de recueillir des renseignements auprès des

assurés sur leur religion ou leur nationalité pour empêcher tout risque de discrimination dans la fixation des primes d'assurance (Loi sur l'assurance des véhicules à moteur, 5758–1998). Ces dernières années, l'idée a été avancée, dans des *obiter dicta* et par tel ou tel juriste, que les droits protégés par la loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne s'appliquaient dans le privé aussi bien que dans le domaine public. (Voir, par exemple, C.A. 239/92, "*Egged*" *Cooperative Ltd. C. Mashiach*, 48 2) P.D. 66; A. Barak, *Interpretation in Law* (Vol. III : Constitutional Interpretation) (Jerusalem : Nevo), p. 649 et suivantes). Quoi qu'il en soit, il semblerait y avoir une tendance croissante en droit israélien à appliquer le droit à l'égalité dans le domaine privé, tandis que le degré de protection offert dépendra de l'équilibre spécifique établi par la Cour entre le droit à l'égalité, d'une part, et les droits qui lui sont opposés dans les circonstances propres à chaque cas, d'autre part.

829. Action palliative. Pour ce qui concerne le financement public, Israël a depuis longtemps fait sienne l'idée que des allocations spéciales ou avantages peuvent – et doivent – être offerts aux membres de groupes défavorisés ou dans le besoin dans des domaines tels que le logement, le nombre d'heures d'étude dans les écoles, etc. Ce n'est qu'à une époque récente que le gouvernement et la Knesset ont instauré des politiques impliquant des mesures spécifiques de recrutement ou de nomination dans des organismes publics. Deux lois récentes – un amendement de 1993 à la Loi sur les entreprises publiques et un amendement de 1995 à la Loi sur les nominations dans la fonction publique – imposent l'obligation d'adopter des pratiques de recrutement et de nomination qui assurent une représentation convenable des femmes dans la fonction publique et dans les conseils d'administration des entreprises publiques. La Commission de la fonction publique, pour sa part, a suivi une politique d'action palliative au cours des dernières années pour augmenter la représentation des arabes, en particulier des diplômés de l'Université, aux postes intermédiaires de la fonction publique, comme on le verra à propos de l'article 27.

830. La jurisprudence de la Cour suprême en matière d'égalité des droits a aussi évolué à cet égard. Si la plupart des décisions antérieures s'inspirent d'une conception formelle, ou aristotélicienne, de l'égalité, au cours des 10 dernières années, la Cour a affirmé à maintes reprises une approche plus terre à terre qui envisage l'égalité en termes de résultats, y compris pour les membres des groupes défavorisés. De ce fait, elle a confirmé la légalité des politiques et pratiques gouvernementales de traitement préférentiel dont bénéficient les membres de certains groupes. Ainsi, en rejetant une requête déposée par un juif qui souhaitait participer à une offre spéciale de vente à un taux préférentiel de terrains à bâtir réservée aux bédouins, au motif que le programme de logement exerçait une discrimination inadmissible fondée sur l'origine nationale ou sociale, la Cour a déclaré :

Le principe de l'égalité contribue à la réalisation d'un objectif équitable. Ce n'est pas l'égalité "technique" ou "formelle" qu'il s'agit de protéger, mais bien plutôt l'égalité matérielle, entendons par là l'égalité entre des égaux. Les individus ou groupes d'individus diffèrent souvent l'un de l'autre par leur situation, leurs caractéristiques et leurs besoins, et il est parfois nécessaire d'exercer une discrimination entre des inégaux pour protéger, encourager et faire progresser les gens faibles ou dans le besoin.

831. La Cour a interprété libéralement les garanties d'action palliative légales, allant jusqu'à donner à penser, sans toutefois l'exprimer, que ces mesures avaient pour but non seulement de remédier à une discrimination passée, mais aussi d'assurer l'égalité présente et future (voir l'arrêt *Israel Women's Network c. Gouvernement israélien*, supra, dans lequel la Cour a annulé la nomination de trois hommes

aux conseils d'administration de deux entreprises publiques qui n'avaient aucune femme à des postes de direction).

832. Israël en tant qu'Etat "juif et démocratique". Israël vise à être à la fois un Etat juif et une démocratie. Cette double assise politique trouve son expression aussi bien dans la Déclaration d'indépendance, que dans les lois fondamentales et certaines lois spécifiques. Le but déclaré de la loi fondamentale : la dignité et la liberté de la personne est de "protéger la dignité et la liberté de l'homme, pour enraciner dans une loi fondamentale les valeurs de l'Etat d'Israël en tant qu'Etat juif et démocratique" (art. premier). Un amendement à la Loi fondamentale : la Knesset permet d'interdire à une liste de candidats de se présenter aux élections à la Knesset si elle rejette entre autres choses "l'existence d'Israël en tant qu'Etat du peuple juif" ou le "caractère démocratique de l'Etat" (art. 7A). Dans plusieurs domaines du droit et de la pratique, comme l'octroi de la citoyenneté aux immigrants juifs en vertu de la Loi du retour, les activités de développement du logement de l'Agence juive et du Fonds national juif, il est fait une différence entre les populations juive et non-juive, différence qui se manifeste sous des formes diverses et découle de l'identité fondamentale d'Israël en tant qu'Etat juif. De plus, Israël reconnaît qu'au cours de son histoire turbulente, des inégalités se sont fait jour entre juifs et non-juifs quant au soutien apporté par l'Etat aux uns et aux autres dans toutes sortes de domaines, dont beaucoup sont évoqués dans le présent rapport. Néanmoins, Israël demeure attaché à une politique consistant à résorber les écarts qui séparent les communautés juive et non-juive et à assurer l'égalité des droits sociaux et politiques de tous ses citoyens. Il reste certes des progrès à faire dans plusieurs secteurs, tels que le logement et le développement, l'enseignement pré-scolaire, le financement des services religieux et l'intégration des non-juifs dans la fonction publique à des postes de responsabilité, mais d'importants progrès ont d'ores et déjà été réalisés dans bien des domaines, comme il est indiqué à propos de l'article 27 et d'autres articles, ainsi que ci-dessous au titre de l'article 26.

Egalité dans l'emploi

833. La Loi sur l'égalité de chance dans l'emploi, 5748–1988, est la pierre d'angle de la législation relative à l'égalité des droits sur le lieu de travail. Elle y interdit la discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, l'état civil, la paternité, la race, l'âge, la religion, la nationalité, le pays de naissance, l'orientation politique ou autre. Ni les employeurs publics ni les employeurs privés ne peuvent prendre des considérations de cette nature en compte à l'embauche, pour les promotions, les licenciements, la formation, la négociation des conditions d'emploi ou de départ à la retraite, si ce n'est dans des cas spéciaux où la spécificité du poste donne sens à une telle ou telle d'entre elles. L'interdiction de la discrimination sur le lieu de travail par la loi vise non seulement les pratiques discriminatoires explicites, mais a aussi été interprétée comme s'appliquant aux conditions d'emploi de prime abord non-discriminatoires mais qui traduisent en fait une discrimination intolérable; ce serait le cas par exemple si un employeur exigeait qu'une personne ait satisfait à ses obligations militaires (très peu d'arabes font leur service militaire), lorsqu'une telle exigence ne s'impose pas pour le travail en question. Les protections offertes aux employées qui tiennent compte des besoins propres aux femmes ou aux mères ne sont pas considérées comme discriminatoires, encore que la loi spécifie que les droits offerts aux mères qui travaillent doivent l'être également aux hommes qui ont seuls la garde de leurs enfants ou dont la femme travaille et a choisi de ne pas exercer ses droits. La loi reconnaît aussi le harcèlement sexuel en tant que forme de discrimination sur le lieu de travail passible de sanctions civiles et pénales.

834. La violation des dispositions de fond de la Loi sur l'égalité de chance dans l'emploi constitue une infraction pénale, passible d'une amende. Elle justifie par ailleurs toute une série de recours au civil, y

compris une indemnisation, même si aucun dommage matériel n'est établi et, dans des circonstances appropriées, des injonctions à l'adresse de l'employeur. La loi permet à un salarié, un syndicat ou une association bénévole d'engager une action civile pour obtenir la protection des droits civils.

835. Au ministère du travail et des affaires sociales, la division du contentieux est autorisée par la loi à enquêter sur les plaintes émanant d'individus; en 1996, les lieux de travail employant plus de cinq personnes ont fait l'objet d'enquêtes tendant notamment à repérer d'éventuelles violations telles que harcèlement sexuel, discrimination lors de l'embauche, en matière de promotion et de salaires, d'exercice des droits parentaux et d'offres d'emplois. Depuis 1988, relativement peu de cas de discrimination en matière d'emploi tombant sous le coup de la loi ont été portés devant les tribunaux; la plupart de ces cas concernaient la publication illégale d'offres d'emploi. Une raison qui pourrait expliquer la rareté relative de poursuites engagées pour discrimination ou harcèlement tiendrait à la faiblesse de l'indemnisation accordée par les tribunaux du travail.

836. Les dispositions anti-discrimination de la Loi sur l'égalité de chance dans l'emploi se reflètent dans la Loi sur l'Agence pour l'emploi, 5719-1959, qui réglemente les activités de cet organisme public dont la vocation est de faire correspondre les besoins des employeurs des secteurs public et privé avec ceux des demandeurs d'emploi. L'article 42 de cette dernière loi interdit à l'Agence pour l'emploi de pratiquer une discrimination quelconque fondée sur l'âge, le sexe, la race, la religion, la nationalité, le pays d'origine, l'affiliation ou l'opinion politique lorsqu'elle décide de proposer telle ou telle personne pour tel ou tel poste. La loi interdit aussi à un employeur qui recourt aux services de l'Agence de refuser un demandeur d'emploi pour les raisons ci-dessus, que cette personne lui ait été ou non adressée par l'Agence (art. 42). Une exception est toutefois prévue là encore pour les emplois qui, de par leur nature, rendent pertinent l'un de ces critères ou dans les cas où une personne donnée ne peut être embauchée pour des raisons tenant à la sûreté de l'Etat. Enfin, la loi interdit aux employeurs de publier des annonces de poste qui ont pour effet d'exercer une discrimination fondée sur l'une quelconque des considérations énumérées ci-dessus.

837. De même, la Loi sur les horaires de travail et de repos, 5711-1951, interdit à un employeur de refuser d'embaucher une personne "uniquement parce qu'elle a fait savoir lors de l'entretien d'embauche qu'elle n'acceptait pas de travailler tel jour de la semaine pour une raison d'observance religieuse" et d'exiger d'une personne qu'elle travaille son jour de repos hebdomadaire si elle veut être embauchée (art. 9 C).

838. D'autres dispositions législatives relatives à l'égalité de droits en matière d'emploi portent essentiellement sur l'égalité des hommes et des femmes. La Loi sur l'égalité de rémunération entre la main d'œuvre masculine et la main d'œuvre féminine, 5756-1996, exige une rémunération égale des hommes et des femmes qui occupent des postes "de valeur comparable", expression que la loi définit comme deux postes demandant des qualifications, un effort, des compétences et des responsabilités identiques. Pour pouvoir s'écarter de cette norme, l'employeur doit prouver que des considérations sans rapport avec le sexe justifient la différence de rémunération. S'il s'avère que des employés ont été sous-payés, ces derniers peuvent engager une action en justice pour réclamer rétroactivement jusqu'à 24 mois de salaire. La loi habilite le tribunal du travail à nommer, de son propre chef, ou à la demande de l'une ou l'autre partie, un expert en analyse du travail qui étudiera la "valeur" des deux emplois considérés; elle ouvre aussi la possibilité d'actions en justice collectives, mais celles-ci sont rares dans le régime juridique israélien. On trouvera parmi les informations données au sujet de l'article 3 des statistiques sur l'application du principe de l'égalité sur le lieu de travail.

839. La Loi sur l'âge de départ à la retraite (égalité des hommes et des femmes), 5747–1987, interdit aux employeurs de contraindre les femmes à prendre leur retraite quelques années avant leurs collègues de sexe masculin du même âge, bien que les femmes puissent légalement choisir de le faire et jouir de tous leurs droits à pension. Des mesures en faveur de l'égalité de statut des mères qui travaillent sont évoquées au titre des articles 23 et 24.

Education

840. Historique et dispositions législatives. Le système d'enseignement public israélien se divise en trois "branches" aux niveaux pré-scolaire, primaire et secondaire : les écoles publiques qui desservent la majorité des populations juive et arabe; les écoles religieuses publiques qui accueillent à peu près un cinquième de l'ensemble des élèves inscrits et gardent une certaine autonomie en matière de programmes scolaires et de pédagogie et les écoles "indépendantes" agréées, dont la plupart dispensent un enseignement religieux juif ultra-orthodoxe ou une éducation religieuse chrétienne. Ces établissements indépendants fonctionnent comme des organisations à but non lucratif, subventionnées par les pouvoirs publics. Les branches juives et arabes qui s'inscrivent dans le système d'enseignement public ont des programmes d'enseignement et des établissements distincts.

841. La Loi sur l'instruction obligatoire, 5709–1049, telle qu'elle a été amendée en 1991, interdit toute discrimination dans l'admission, le placement, le programme d'enseignement ou la promotion des élèves en fonction de leur origine ethnique. De plus, les règles du Conseil de l'enseignement supérieur qui agréé les établissements d'enseignement supérieur, interdisent aux établissements de pratiquer une discrimination quelconque dans l'admission des étudiants et la nomination des enseignants, fondée sur la race, le sexe, la religion, la nationalité ou la situation sociale (Règles du Conseil d'enseignement supérieur (Agrément des établissements), 5724–1964, art. 9).

842. Dans la communauté juive, des problèmes de discrimination sont apparus dans le passé lorsque des établissements ont refusé ou manifesté une certaine réticence à accepter des étudiants d'extraction orientale (séfarade). Une telle discrimination ethnique ouverte est désormais un phénomène rare, confiné principalement aux établissements ultra-orthodoxes "indépendants" qui, tout en bénéficiant de fonds publics, sont soumis à un contrôle moins sévère du ministère de l'éducation que les écoles publiques. Depuis 10 ans, l'arrivée d'immigrants éthiopiens dans le système éducatif a suscité toutes sortes de difficultés et problèmes particuliers. D'une part, les autorités israéliennes ont consenti un effort extraordinaire pour amener la communauté éthiopienne en Israël et l'intégrer dans la société, y compris en finançant libéralement le logement et en lui accordant d'autres avantages comme aucun groupe, immigrant ou autre, n'en a jamais bénéficié. D'autre part, l'ampleur même de l'assistance fournie à toute une communauté pour faciliter son adaptation progressive à une culture, une société et une langue différentes, ont mis à mal les capacités de différents organismes publics, notamment dans le domaine de l'éducation. Dans un premier temps, la grande majorité des jeunes éthiopiens qui sont arrivés en Israël depuis 1985 ont été placés dans des classes ou des structures à part; il s'agissait d'aider ces jeunes, dont beaucoup n'avaient pratiquement pas suivi de parcours scolaire normal, à combler leur déficit scolaire. Au cours des premières années qui ont suivi l'Opération Salomon, nom donnée au pont aérien qui a servi à transporter plus de 20 000 Ethiopiens en 1990, près de 90 % des adolescents éthiopiens ont été envoyés dans des internats où les élèves tendent à atteindre un niveau scolaire moins élevé et proviennent souvent de milieux défavorisés ou en détresse. Une forte proportion d'élèves éthiopiens ont été placés dans des classes à part dans lesquelles la plupart des élèves sinon la totalité étaient éthiopiens. Aux niveaux secondaire et supérieur, une forte proportion d'élèves éthiopiens ont été dirigés vers une formation

professionnelle, ce qui a diminué leurs chances d'obtenir leur diplôme de fin d'études secondaires et d'entrer à l'Université. La fréquentation des structures pré-scolaires par les enfants éthiopiens a été bien inférieure au reste de la population, ce qui s'explique en partie par l'incapacité des familles à supporter le coût de tels programmes. Il s'ensuit que les jeunes Ethiopiens atteignent un niveau scolaire bien inférieur à celui d'autres secteurs de la population et que la délinquance, inconnue dans la communauté éthiopienne avant qu'elle immigré en Israël, est devenue un phénomène préoccupant. Pour répondre aux besoins spéciaux de ces jeunes, les ministères de l'éducation et de l'insertion à qui est confiée la tâche complexe de l'intégration de ces jeunes dans les structures éducatives et sociales ouvertes à tous, ont lancé dans plusieurs écoles des programmes spéciaux de rattrapage. En 1992, une décision interministérielle interdisait aux établissements scolaires de placer les enfants éthiopiens dans des classes à part et le ministère de l'éducation publiait une directive exigeant que les Ethiopiens ne représentent pas plus de 25 % des effectifs d'une école donnée. Grâce à quoi, le niveau de ségrégation des élèves éthiopiens a considérablement diminué au cours des dernières années. Un groupe de travail interministériel vient de se lancer dans l'élaboration d'un plan à long terme en vue d'améliorer l'intégration des élèves éthiopiens dans les structures ouvertes à tous, plan qui doit prévoir la formation des enseignants et des inspecteurs, des programmes de rattrapage plus larges, un processus d'évaluation qui mette l'accent sur le potentiel d'apprentissage plutôt que sur les indicateurs de résultats normalisés, etc.

843. L'enseignement dans la communauté arabe. Comme on l'a vu au sujet de l'article 24, le système d'éducation arabe a souffert en Israël de problèmes de méthodes et de qualité pédagogiques, d'une pénurie relative de structures appropriées et d'un moindre niveau de financement de la part des pouvoirs publics par rapport au système d'enseignement juif et se traduit par un niveau d'instruction inférieur des élèves. Depuis cinq ans, le gouvernement réalise des progrès impressionnants sur la voie de la parité. Des centaines de salles de classe ont été construites en milieu arabe au cours de ce laps de temps relativement bref, tandis qu'en 10 ans, le nombre de collèges et de lycées a presque doublé. Le nombre d'heures de cours par école et par élève a fortement augmenté, pour atteindre la parité avec le système d'enseignement juif en 1995. Pour l'année scolaire 1994/1995, un index des besoins éducatifs spéciaux, comparable à celui utilisé dans le système juif et qui permet d'apprécier les besoins de chaque école en heures de classe supplémentaires a été introduit dans la communauté arabe, d'où la création de dizaines de milliers d'heures de classe supplémentaires, en particulier dans les écoles les plus démunies. Le nombre total d'enseignants dans les écoles arabes s'est accru de 24 % entre 1989-1990 et 1993-1994 et un plus grand nombre d'entre eux possèdent désormais une formation universitaire convenable; 20 diplômés arabes de l'Université ont été nommés à des postes de responsabilité, d'inspection par exemple, au cours des dernières années. Le ministère de l'éducation a institué dans les établissements arabes des programmes d'études techniques qui se sont traduits notamment par l'installation de laboratoires dans 40 écoles primaires, 35 collèges et 47 lycées, ainsi que par la dotation de 15 localités en matériel d'enseignement technologique. Le taux d'abandon scolaire parmi les élèves arabes a chuté rapidement pendant les 20 dernières années et a baissé de 30 % pour la seule année 1994-1995. En même temps, les taux de réussite au diplôme de fin d'études secondaires et d'autres indicateurs des résultats scolaires sont à la hausse. Un programme d'enseignement spécial pour les enfants arabes surdoués a été lancé en 1993; 1 655 élèves y participaient en 1996. Le Ministre de l'éducation vient d'ailleurs d'annoncer son intention d'élaborer un plan d'enseignement à long terme pour l'ensemble de la communauté arabe. Des progrès importants restent à faire, de concert avec les collectivités locales, au niveau des crèches et de l'enseignement pré-scolaire, où la communauté arabe souffre d'une pénurie d'établissements et de personnel qualifié; en ce qui concerne l'enseignement spécial, malgré l'augmentation du financement des heures de cours, la

communauté arabe continue de souffrir d'une grave pénurie de locaux, de personnel qualifié et d'inspecteurs compétents.

844. Nationalité et résidence. Comme on l'a vu à propos de l'article 2, juifs et non-juifs sont loin d'être traités sur un pied d'égalité lorsque les uns et les autres veulent devenir citoyens israéliens. A de très rares exceptions près, tout juif qui immigré en Israël, de même que tout juif né en Israël peut automatiquement acquérir la nationalité israélienne en vertu de la Loi du retour. Les non-juifs peuvent devenir citoyens israéliens par la naissance, la résidence ou la naturalisation. Du fait d'amendements apportés à la Loi du retour, 5710–1950, et à la Loi sur la nationalité, pratiquement tous les arabes qui résident en Israël en ont la nationalité et toutes les personnes nées en Israël, quelque soit leur religion, qui ont au moins un parent citoyen israélien, acquièrent automatiquement la nationalité israélienne à la naissance. La grande différence en matière d'acquisition de la nationalité entre juifs et non-juifs concerne les immigrants ou les personnes nées en Israël dont les parents ne sont pas citoyens israéliens.

Service militaire et droits y afférents

845. En vertu de la Loi sur le service de la défense [version mise à jour], 5746–1986, toutes les personnes qui résident en permanence en Israël, hommes et femmes, sont tenus d'effectuer leur service militaire. Dans la pratique, l'armée n'enrôle pas les membres de certaines communautés et la Cour suprême a à maintes reprises soutenu qu'elle ne connaîtrait pas de l'exercice par l'armée de son pouvoir discrétionnaire en la matière. A de rares exceptions près, les arabes chrétiens et musulmans ne sont pas enrôlés, tandis que les druzes et les circassiens accomplissent leur service militaire, suite à une demande faite en ce sens par les chefs de leurs communautés dans les années 50. Les juifs ultra-orthodoxes qui peuvent établir qu'ils étudient dans une institution religieuse (*yeshiva*) peuvent reporter leur incorporation pour des périodes d'un an renouvelables, aussi longtemps qu'ils demeurent dans la *yeshiva* à plein temps et ne se livrent à aucun travail rémunéré. Le nombre de juifs qui profitent de cette faculté a à peu près quintuplé au cours des 30 dernières années, pour atteindre environ 30 000 hommes en 1997. La grande majorité d'entre eux finissent par n'accomplir aucun service militaire ou, s'ils le font, c'est pendant une période extrêmement courte. D'autres accomplissent bel et bien leur service mais pendant moins longtemps et sont versés dans la réserve. Plusieurs requêtes contestant la faculté de sursis offerte aux étudiants de *yeshiva*, qui constituerait une discrimination intolérable fondée sur des motifs religieux, ont toutes été rejetées par la Cour suprême. (Voir, par exemple, H.V.J. 40/70, *Becker c. Ministre de la défense*, 24 1) P.D. 238; H.C.J. 448/81, *Ressler c. Ministre de la défense*, 36 1) P.D. 81; H.C.J. 910/86, *Ressler c. Ministre de la défense*, 42 2) P.D. 441). Dans cette dernière affaire, la Cour a estimé que les raisons du Ministre de la défense de ne pas enrôler les étudiants de *yeshiva* – leur efficacité douteuse en tant que soldats, etc., raisons non liées à la sécurité – n'étaient pas suffisamment déraisonnables pour justifier l'intervention de la Cour. En même temps, elle a fait savoir qu'elle pourrait changer d'opinion si le nombre d'étudiants de *yeshiva* à qui un sursis était accordé augmentait au point d'affecter de façon sensible la sécurité. (H.C.J. 910/86, *Ressler c. Ministre de la défense*, 42 2) P.D. 441, 506). Dans une requête dont la Cour est actuellement saisie, les FDI sont invitées à revoir la pratique de l'exemption des étudiants de *yeshiva* du service militaire eu égard à l'augmentation sensible de leur nombre.

846. Les femmes juives orthodoxes sont exemptées du service militaire si elles font une déclaration dans laquelle elles indiquent que des raisons religieuses les empêchent de servir dans les FDI, qu'elles observent les règles alimentaires juives et ne circulent pas le jour du sabbat juif (Loi sur le service de la défense, art. 40). Dans la pratique, un nombre restreint mais significatif de femmes ainsi exemptées accomplissent une ou deux années de "service national" civil. Les femmes non-juives ne sont pas enrôlées

dans l'armée, mais il arrive quelquefois qu'elles servent comme volontaires. Il y a quelque temps, il a été décidé que les femmes non-juives pouvaient se porter volontaires pour accomplir un service national. Celles qui font ce type de service peuvent prétendre aux avantages accordés aux bénévoles.

847. Si les hommes assument des obligations militaires considérablement plus lourdes que les femmes en Israël, la Cour suprême, en estimant que le refus d'admettre une femme au stage organisé à l'intention des pilotes de l'Armée de l'air constituerait une discrimination intolérable, a décidé que le principe de l'égalité exigeait d'autoriser les femmes à renoncer à leur statut préférentiel et à assumer les mêmes devoirs que les hommes. (H.C.J. 4541/94, *Miller c. Ministre de la défense* 49 4) P.D. 94.)

848. Avantages accordés sur la base du service militaire. Parce que la politique d'exemption du service militaire trace une ligne de partage nette qui est fonction de l'origine nationale, les pouvoirs publics ont examiné de près les avantages accordés aux soldats libérés de leurs obligations pour s'assurer que le fait d'accomplir son service justifiait l'avantage en question. Jusqu'en 1994, le droit applicable accordait une série de privilèges aux soldats ayant accompli leur service pendant une période de trois mois, y compris des subventions pour frais d'inscription, une préférence pour l'admission à l'Université et en cité universitaire, pour l'embauche à certains postes dans des organismes publics ou en matière de placement par l'Agence pour l'emploi. Un avantage particulièrement problématique concernait l'"allocation de soldat libéré de ses obligations" que l'Institut d'assurance nationale versait aux familles de trois enfants ou plus dont au moins un membre avait servi dans l'armée. L'argument invoqué à l'appui de cette prestation tenait au fardeau financier accru que le service militaire imposait à la famille du soldat, la perte personnelle de revenu du soldat pendant plusieurs années de service obligatoire et le désir d'accorder une prestation d'ancien combattant en reconnaissance du service militaire. En effet, ces familles recevaient des "allocations familiales" bien supérieures à celles des familles – en particulier dans la communauté arabe – dont aucun membre n'avait servi dans l'armée. Peu après son arrivée au pouvoir en 1992, le gouvernement conduit par Yitzhak Rabin a entrepris une vaste réforme des prestations d'anciens combattants. L'"allocation de soldat libéré de ses obligations" a été supprimée et en trois ans un barème unique d'allocations familiales a été progressivement mis en place pour devenir applicable en 1997. Les avantages autres que financiers, comme la préférence accordée en matière d'admission à l'Université et à des programmes de formation professionnelle, ont été également supprimés. Bien que ces avantages aient été en eux-mêmes une forme d'aide légitime aux soldats libérés de leurs obligations qui avaient renoncé à faire des études universitaires ou à suivre une formation professionnelle pendant au moins trois ans, il a été jugé préférable de convertir tous ces avantages directement en espèces. En vertu de la Loi sur la réinsertion des soldats libérés de leurs obligations militaires, 5754–1994, les soldats et les personnes qui accomplissent le service national reçoivent une petite somme en argent à la fin de leur service et peuvent recevoir dans les cinq ans qui suivent une prime supplémentaire s'ils souhaitent reprendre des études, ouvrir un commerce ou acheter un logement par exemple. De plus, les soldats peuvent demander une exemption partielle ou totale des frais d'inscription à l'Université en faisant valoir leur situation économique ou une exemption de frais d'inscription parallèles indépendamment de leur situation dans certains domaines qui souffrent d'un manque avéré de personnel. Selon les critères appliqués par le ministère du logement et de la construction, les soldats libérés de leurs obligations peuvent contracter un emprunt garanti par l'Etat plus important pour l'acquisition de leur premier appartement.

Logement et terre

849. Depuis la fondation d'Israël, de graves disparités se sont installées entre populations juive et arabe en matière d'offre de logements et de terres à mettre en valeur. Le problème tient en grande partie aux expropriations opérées au lendemain de la guerre d'indépendance. Seuls 7 % des terres d'Israël sont la propriété de personnes privées, 4 % sont aux mains d'arabes et 3 % aux mains de juifs. Les 93 % restants sont gérés par l'Administration foncière israélienne (ILA) au nom des propriétaires : la Keren Kayemet Leyisrael, organisation financée à l'aide de dons privés juifs (10 % des terres gérées par l'ILA), l'Agence de développement (10 %) et l'Etat (80 %). L'ILA a peu à peu mis en location ou transféré des surfaces non négligeables aux fins du développement de villes ou colonies de peuplement juives, tandis que, dans la plupart des cas, les nouvelles localités arabes ne se sont pas érigées de la même façon, si ce n'est les huit villes bédouines créées dans la partie méridionale du Néguev. Une autre raison à ces disparités dans l'offre de logements et de terres réside dans l'absence traditionnelle de plans d'occupation des sols agréés pour le secteur arabe, si bien qu'il a été extrêmement difficile de développer les localités arabes existantes pour répondre aux besoins de la population arabe, laquelle s'est multipliée par six depuis 1948.

850. Au cours des 10 dernières années, le gouvernement a arrêté des mesures visant à réduire l'écart considérable qui séparait les communautés juive et arabe en matière de logements et de développement. Entre autres, l'ILA a attribué des terres à des projets de construction de logements, de zones industrielles et d'infrastructure publique dans plusieurs localités arabes; le ministère de l'intérieur a approuvé des plans d'aménagement urbain pour 29 collectivités locales arabes (sur 81), est sur le point de donner son aval à cinq autres et a entrepris le développement accéléré de plans d'aménagement urbain pour 41 autres localités; plusieurs localités ont vu leur superficie s'étendre à des fins de développement et des plans en vue de l'extension de près d'une vingtaine d'autres localités arabes sont actuellement à l'examen; de nombreuses localités arabes ont été incluses dans les zones à développer en priorité, ce qui permet aux entrepreneurs de mettre des terres en valeur et, dans les circonstances appropriées, de louer des terrains pour une infime partie de leur coût réel; les ministères ont revu nettement à la hausse le montant des crédits consacrés au développement des quartiers d'habitation et des infrastructures industrielles depuis cinq ans; le ministère de l'intérieur a lancé une série de programmes destinés à renforcer l'efficacité des collectivités locales arabes en suscitant et dirigeant la mise en valeur des zones placées sous leur juridiction et encourage activement la constitution de sociétés économiques, pour faciliter l'utilisation des crédits de développement publics et privés (jusqu'ici, 17 sociétés de cette nature ont vu le jour). Par ailleurs, la règle qui voulait que seuls les anciens combattants bénéficient d'hypothèques garanties par l'Etat dans les villes en développement a été abolie il y a plusieurs années, le Procureur général étant d'avis qu'elle était excessivement discriminatoire. D'autres activités de développement publiques menées dans le secteur arabe sont examinées au titre de l'article 27. Des progrès restent encore à faire avant que le niveau de développement du logement et de mise en valeur des terres enregistré par la communauté arabe soit comparable à celui de la communauté juive.

851. La communauté bédouine. Les bédouins d'Israël, en particulier dans le désert du Néguev, constituent peut-être le groupe de population le plus défavorisé d'Israël en termes de revenu par habitant, de taux de chômage et de niveau d'infrastructure et de services. On compte approximativement 100 000 bédouins dans le Néguev et environ 38 000 en Galilée. Depuis pratiquement la création de l'Etat d'Israël, les bédouins sont en conflit avec les autorités au sujet de la propriété des terres et de leurs droits au logement, conflit qui depuis peu semble être en bonne voie d'être réglé.

852. Les bédouins étaient à l'origine des tribus nomades dont l'économie était fondée sur l'élevage du chameau et du mouton. Ils ont commencé à s'installer en Eretz Yisrael au Vème siècle A.D. et leur nombre a augmenté progressivement au fil des siècles. Entre eux, la propriété des terres était déterminée par une coutume interne qui ne faisait intervenir aucun acte écrit de vente ou de propriété. La plupart des terres utilisées par les bédouins aux fins de l'élevage et de la culture relèvent de la catégorie de terres connue en droit sous le nom de *muwat*, c'est-à-dire de terres qui ne sont pas considérées comme propriété privée. En vertu du droit applicable de l'Empire ottoman et du Mandat britannique, les bédouins peuvent prétendre à la propriété de ce type de terres à condition de détenir un permis, les personnes ne détenant pas de permis étant passibles de poursuites pour intrusion illicite sur les terres en question. (Loi sur les terres ottomanes de 1858, art. 103; Ordonnance sur les terres (*muwat*), 1921). Par contre, les personnes qui cultivaient ces terres avant l'adoption de l'ordonnance de 1921 pouvaient se voir reconnaître des droits en bonne et due forme en soumettant une demande à cet effet au directeur du Service du registre foncier dans les deux mois qui suivaient sa publication. Bien que les bédouins n'aient pas fait enregistrer les terres qu'ils occupaient et ne disposent d'aucun document écrit attestant leurs droits, les autorités britanniques ont décidé à l'époque de ne pas les expulser.

853. Dès les années 50, le gouvernement a décidé de concentrer les bédouins dans la partie septentrionale du Néguev, en particulier dans la région de *Sayig*, dont 40 % de la superficie sont utilisés par les bédouins pour y habiter et pratiquer l'agriculture et l'élevage, et de les installer dans des villes nouvelles. Pareille politique a eu le malheureux effet d'arracher les bédouins à leur mode de vie traditionnel. Des centaines de milliers de dounams dont les bédouins se déclaraient propriétaires du fait qu'ils y étaient installés et les cultivaient ont été en grande partie transférés au domaine public. Sept villes ont été construites dans le Néguev : elles abritent aujourd'hui environ 50 000 personnes, soit la moitié des bédouins du Néguev qui ont été indemnisés et ont bénéficié de conditions très favorables pour construire ou acheter leur logement. Les autres vivent dans des logements et des colonies de peuplement non aménagés, sans autorisation, privées souvent de toutes commodités (eau, électricité, routes, soins de santé et écoles. Dans certains cas, les pouvoirs publics assurent ces services essentiels en l'absence d'aménagement convenable et sans que les dispositions juridiques voulues soient prises. Dans d'autres cas, le ministère de l'intérieur ordonne la démolition des maisons édifiées sans permis de construire. Les bédouins voudraient être autorisés à créer des colonies de peuplement rurales où ils pourraient conserver leur mode de vie traditionnel et réclament la reconnaissance par les pouvoirs publics des structures et colonies existantes et l'agrément des collectivités locales et conseils d'aménagement urbain qu'ils ont mis sur pied, ainsi que le financement du développement de l'infrastructure. Le gouvernement a cherché une solution viable dans le cadre de la loi qui n'imposerait pas aux bédouins en matière de logement une solution allant à l'encontre de leur mode de vie traditionnel, mais n'entraîne pas non plus le devoir de créer des institutions de gouvernement local ni de financer l'infrastructure partout où des membres de la communauté bédouine voudraient s'installer. Selon une enquête du ministère de l'intérieur, on estime pour le seul Néguev à plus d'une centaine le nombre de colonies illégales, dont beaucoup consistent simplement en une poignée de structures éparpillées, intéressant 108 tribus, plus de 9 000 habitations, et environ 50 000 personnes, soit un peu moins de 1 % de la population nationale. Trois mille autres bédouins vivent en Galilée dans des colonies illégales.

854. Au cours des cinq dernières années, le gouvernement a pris des mesures importantes pour résoudre le problème du logement et des terres des communautés bédouines et relever leur niveau de vie afin de le rapprocher de celui du reste de la population, tout en préservant le mode de vie bédouin. Huit colonies bédouines ont été reconnues par le gouvernement dans la période 1994-1996 et des consultations sont actuellement en cours entre les pouvoirs publics et des organisations représentant les bédouins en vue de la reconnaissance d'une neuvième colonie. Une fois reconnues officiellement, ces colonies peuvent prétendre à un financement public avant l'approbation des plans d'aménagement urbain. Des consultations sur d'autres colonies illégales, de moindre importance, composées pour l'essentiel

d'une seule famille, se poursuivent, l'idée étant de les intégrer dans des colonies reconnues, plus vastes. Des plans de zonage et de développement de ces colonies nouvellement reconnues sont en cours d'élaboration et, en 1996, le gouvernement a ouvert des crédits spéciaux d'un montant de 5 millions de NIS pour répondre aux besoins immédiats de développement de l'infrastructure dans ces colonies. De plus, des plans élaborés par le ministère du logement prévoient la construction de deux ou trois nouvelles localités urbaines (devant abriter chacune entre 600 et 800 familles), deux ou trois colonies de peuplement rurales (susceptibles d'accueillir chacune jusqu'à 600 familles), 10 exploitations agricoles (pour une trentaine de familles chacune) et de cinq à sept colonies pour l'élevage à l'intention d'une centaine de familles. En 1996, une commission parlementaire qui se penchait sur la situation des communautés bédouines a recommandé d'attribuer des ressources suffisantes au développement de ces nouvelles communautés et de nommer des arbitres afin d'accélérer le traitement des réclamations foncières des bédouins.

855. Les investissements publics dans la communauté bédouine se sont accrus de façon très nette depuis plusieurs années. Le montant total des crédits ouverts par le ministère du logement est passé de 50 millions de NIS en 1989-1992 à 138 millions de NIS en 1993-1995. Il y a plusieurs années, le ministère du logement a publié des directives aux termes desquelles les investissements d'infrastructure dans les communautés bédouines devaient atteindre un niveau comparable à celui des investissements effectués dans les localités juives. L'Administration foncière israélienne a investi 128 millions de NIS dans l'infrastructure entre 1991 et 1995, ainsi que 50 millions de NIS à titre d'indemnisation pour les réclamations foncières bédouines. Dans le cadre du règlement de ces réclamations, l'ILA subventionne aussi 80 % du coût des terrains vendus aux bédouins. Par ailleurs, l'ILA a approuvé un projet d'installation de réseaux de tout-à-l'égout d'un montant de 280 millions de NIS, a développé les secteurs industriels et artisanaux de trois localités et, de concert avec le ministère de l'agriculture, financé la construction de plusieurs serres commerciales.

856. Le ministère de l'intérieur a approuvé au cours des cinq dernières années des avant-projets de développement pour chacune des sept villes bédouines existantes, qui faciliteront la construction de logements, la mise en valeur de zones industrielles, la création d'institutions publiques et les travaux publics. De plus, le ministère de l'intérieur a sensiblement accru ses allocations de crédits ordinaires aux collectivités bédouines locales et régionales, dans le cadre de sa campagne de lutte contre les disparités dans le montant des crédits alloués aux autorités municipales selon qu'elles sont arabes ou juives.

857. Outre les efforts qu'ils déploient pour résoudre les problèmes de propriété foncière et d'organisation municipale des communautés bédouines, les pouvoirs publics ont poursuivi toute une gamme d'activités tendant à améliorer le niveau des services sociaux et la qualité de vie de ces communautés. On peut mentionner :

a) Le ministère de l'énergie et de l'infrastructure a contribué à financer le rattachement des localités bédouines au réseau d'électricité et a installé des feux aux carrefours des routes et dans les villes.

b) En 1993, le ministère de la santé a soumis un plan tendant à améliorer les services de santé dans les communautés bédouines, prévoyant la création de dispensaires familiaux, des programmes d'éducation à la santé, des cliniques dentaires et des programmes de prévention de la toxicomanie. En

1994, quatre nouveaux dispensaires de soins familiaux ont vu le jour dans des villes bédouines et deux autres en 1995-1996.

c) Le ministère de l'industrie et du commerce s'est employé à créer des zones industrielles et artisanales dans toutes les villes bédouines existantes, a investi 11 millions de NIS dans de nouvelles entreprises et créé un centre de promotion du commerce à Rahat, principale ville bédouine, pour conseiller et former les entrepreneurs.

d) Le ministère de l'éducation a allongé les heures de cours dans les communautés bédouines, doublé le nombre de lycées à vocation générale et approuvé le budget pour la construction de 37 salles de classe standard dans des communautés bédouines. Il n'en demeure pas moins que celles-ci continuent d'avoir grand besoin d'aide pour ouvrir des établissements pré-scolaires, lutter contre l'école buissonnière, embaucher et former des maîtres qualifiés, transporter les élèves qui habitent des localités éloignées, développer les services d'enseignement spécialisé et améliorer le niveau des connaissances des élèves.

e) Une classe pour infirmières bédouines qualifiées a été ouverte, l'idée étant de permettre à ces infirmières de servir de modèles au sein de la communauté bédouine dans le domaine des soins de santé préventive primaires.

858. En 1996, une commission interministérielle a été chargée de superviser et de mettre en œuvre tous les programmes publics en faveur des communautés bédouines. Dans le cadre du ministère de l'infrastructure nationale, une direction pour la promotion des bédouins a aussi vu le jour; elle a commencé à élaborer de nouveaux plans pour assurer de façon suivie le règlement des problèmes de logement, de terres et de développement.

859. Personnes handicapées. Plusieurs nouvelles lois ont été adoptées depuis 10 ans pour assurer l'égalité de traitement des personnes atteintes de handicaps physiques ou autres. La Loi sur l'éducation spéciale, 5748-1988, énonce le droit de tous les enfants ayant des besoins particuliers à une éducation spéciale appropriée. La Loi sur l'aide aux sourds, 5752-1992, exige qu'un quart des émissions de télévision produites localement, autres que celles diffusées en direct, de chaque chaîne de télévision comporte des sous-titres et que l'Israel Broadcast Authority diffuse au moins une fois par semaine des actualités accompagnées d'une traduction simultanée dans le langage des signes. La Loi portant interdiction de la discrimination à l'encontre des aveugles accompagnés de chiens guides, 5752-1992, interdit la discrimination à l'encontre des aveugles qui pénètrent dans des lieux publics ou utilisent des transports en commun au motif qu'ils sont accompagnés d'un chien. La Loi sur les possibilités de parking des personnes handicapées, 5754-1994, habilite les handicapés à se garer dans des zones où le parking n'est normalement pas autorisé, sous réserve de certaines restrictions. D'autres lois d'aménagement et de construction ou arrêtés municipaux qui exigent qu'un accès soit aménagé pour les handicapés ne sont pas rigoureusement appliqués, y compris dans des lieux tels que les caisses d'assurance maladie, les services sociaux, les conseils locaux, les musées et les bâtiments à usage de bureaux. En réponse à une requête dont elle était saisie dernièrement, la Cour suprême a obligé une autorité locale à installer un moyen d'accès approprié à tous les bâtiments publics. (H.C.J. 7081/93, *Botzer c. Conseil local de Maccabim-Reut* 50 1) P.D. 19).

860. Suite aux conclusions d'une commission publique nommée par le Ministre de la justice et le Ministre du travail et des affaires sociales, la Knesset est actuellement saisie d'un projet de loi qui mettrait en place tout un système légal de protection des droits et des besoins des handicapés. La première partie de ce projet sera adoptée sous peu après la soumission du présent rapport.

Egalité dans d'autres contextes

861. Les garanties dont s'entoure l'égalité sont examinées dans des contextes spécifiques au titre de bon nombre des autres articles du Pacte, en particulier des articles 3 (Égalité des droits des hommes et des femmes), 12 (Liberté de circulation), 18 (Liberté de religion et de conscience), 19 (Liberté d'opinion et d'expression), 23 (Protection de la famille), 24 (Protection des enfants), 25 (Participation à la vie politique) et 27 (Droits des minorités à leur culture, à leur religion et à leur langue).

Article 27**Droits des minorités à leur culture, à leur religion et à leur langue**

862. Introduction : définition des groupes minoritaires. Israël a été conçu en tant que foyer du peuple juif où tous les citoyens, indépendamment de leur religion, de leur race ou de leur origine ethnique, jouiraient de droits sociaux et politiques égaux. La population juive d'Israël se compose essentiellement d'immigrants et de descendants d'immigrants issus pratiquement des quatre coins du globe. De nombreux juifs d'Israël entretiennent des liens culturels, linguistiques et traditionnels avec d'autres partageant la même origine géographique par le truchement d'une pléthore d'organismes bénévoles, de journaux et de programmes de médias électroniques diffusés dans la langue de leur pays d'origine, et par d'autres moyens encore moins conventionnels. Les membres de ces sous-communautés participent aussi à des groupes d'action sociale et politique pour promouvoir leurs intérêts et, dans deux cas, ont créé des partis politiques largement représentés à la Knesset (le parti des gardiens de la Torah, le Shas, composé de juifs orthodoxes d'origine orientale (*séfarade*) et le parti Israel Ba-aliya, dont la majorité des fondateurs venaient de l'ancienne Union soviétique). Bien que le processus d'intégration dans la société israélienne implique souvent inévitablement la disparition progressive des pratiques culturelles traditionnelles de ces sous-communautés, rien n'empêche leurs membres de s'engager dans des activités culturelles ou linguistiques au sein de leurs communautés; dans bien des cas, ils reçoivent un soutien des pouvoirs publics à cet effet, comme l'illustrent par exemple la radio et télédiffusion d'émissions dans neuf langues différentes sur les chaînes publiques, les subventions offertes directement aux activités culturelles d'organismes bénévoles et divers programmes publics dans les domaines de l'éducation et de la culture. Cela dit, certaines des communautés d'immigrants ont rencontré beaucoup de difficultés dans des secteurs qui n'étaient pas directement liés aux droits énumérés dans l'article à l'examen, en particulier lors de leurs premiers pas dans la société israélienne. Au cours des premières décennies de l'histoire d'Israël, de nombreux juifs qui avaient immigré de pays arabes (connus sous le nom de *Sephardim* ou juifs orientaux) ont souffert d'un manque relatif de débouchés, de la faiblesse de leur niveau d'instruction et d'une participation moindre à la gestion des affaires publiques par rapport aux juifs d'extraction européenne (*Ashkenazes*). Ces écarts se sont dans l'ensemble résorbés en grande partie au cours des 20 dernières années, tout comme les tensions sociales qui allaient de pair se sont relâchées. Plus récemment, l'immigration massive de juifs d'Union soviétique depuis 1989 et tout spécialement de la majeure partie des juifs d'Ethiopie en 1990, a suscité des problèmes particuliers dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle, du logement et de l'état civil. Pour répondre à ces besoins et amortir le choc que ce passage à une culture différente représentait pour nombre d'entre eux, les pouvoirs publics ont arrêté un train de mesures et de programmes qui font plus ou moins de ces sous-communautés des groupes à part.

863. Bien que les différentes sous-communautés juives soient souvent perçues tant par l'opinion publique que par les pouvoirs publics, comme des groupes distincts au sein de la société israélienne, elles ne sont pas considérées comme des minorités au sens de l'article 27. Seules les communautés non-juives –

musulmane, chrétienne, druze, circassienne et baha'ie – seront considérées comme des minorités proprement dites aux fins du présent rapport.

864. La définition des minorités en Israël recoupe plusieurs catégories ethniques et raciales. La plupart des musulmans et chrétiens d'Israël sont d'origine arabe. Les circassiens sont des musulmans sunnites qui ne sont pas d'origine arabe, mais descendent d'immigrants de la région du Caucase. La communauté musulmane elle-même compte plusieurs sous-groupes, tels que les bédouins et les Ahmadis, petite secte qui vit surtout dans le village de Kababir sur le mont Carmel. La communauté chrétienne se compose de 10 dénominations différentes reconnues, comme on l'a vu au sujet de l'article 18, et de plusieurs autres petites sous-communautés qui vivent indépendamment de toute reconnaissance officielle. Les baha'is qui résident en Israël sont d'origine ethnique très diverse.

865. Les populations minoritaires. Fin 1996, Israël comptait 5 759 400 habitants au total, dont 4 637 400 (80,5 %) juifs, 842 500 (14,6 %) musulmans, 183 200 (3,2 %) chrétiens, 96 300 (1,7 %) druzes, environ 5 500 circassiens concentrés dans les villes de Kfar Kama et Rehania, et entre 600 et 700 baha'is qui vivent dans la région de Haïfa et de Saint-Jean d'Acre, à proximité des deux lieux qu'ils considèrent comme saints. Le tableau ci-dessous illustre la croissance des principaux groupes de population (juif, musulman, chrétien et druze) depuis la création de l'Etat jusqu'en 1995.

866. Plusieurs grandes villes comme Jérusalem, Haïfa, Tel-Aviv-Jaffa, Saint-Jean d'Acre, Lod et Ramla ont une population mélangée. Ces cas exceptés, toutefois, les membres des minorités non-juives résident généralement à part de la population juive dans des villes plus petites, des bourgades et des villages. La plupart de la population druze vit dans 13 bourgades ou villages qui sont soit entièrement soit presque entièrement druzes, le reste vivant éparpillé dans d'autres localités arabes ou circassiennes.

Participation à la gestion des affaires publiques

867. La Knesset et les partis politiques. Des membres de minorités ont été élus à chaque Knesset depuis la fondation d'Israël. Jusqu'aux années 80, presque tous les membres arabes de la Knesset étaient affiliés au Parti communiste israélien (*Maki*) ou à un parti qui en est dérivé, le Nouveau parti communiste (*Rakah*). Plus récemment, un certain nombre de partis politiques arabes ou mixtes, composés d'arabes et de juifs, tels que la Liste démocratique pour la paix et l'égalité (dont font partie le Nouveau Parti communiste ainsi que les activistes des "panthères noires" séfarades et d'autres groupes juifs et arabes), le Parti démocratique arabe et d'autres ont présenté des candidats aux élections nationales et ont obtenu jusqu'à cinq sièges à la Knesset. De plus, des arabes et des druzes ont occupé des sièges au sein des factions de plusieurs autres partis à la Knesset. Sur les neuf membres minoritaires que compte l'actuelle Knesset, deux sont chrétiens, un druze et six musulmans. Aucun arabe n'a encore occupé les fonctions de ministre dans aucun gouvernement israélien. Dans le gouvernement dirigé par feu Yitzhak Rabin et Shimon Peres entre 1992 et 1996, deux arabes et un druze ont été nommés vice-ministres. Le président de la commission des affaires intérieures de la Knesset est druze. Dans le passé, la Knesset a compté plusieurs vice-présidents arabes.

Tableau 19
La population, par religion

(en milliers)

Population moyenne						Population à la fin de l'année								
Arabes et autres					Juifs	Total général	Arabes et autres					Juifs	Total général	
Druzes	Chrétiens	Musulmans	Total	Druzes			Chrétiens	Musulmans	Total					
..	..	..	158.0	671.9	1,059.0	14.5	34.0	111.5	160.0	1,013.9	1,103.9	(1) 8 XI
..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	758.7	..	1948
..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1948
14.8	35.0	113.8	163.8	1,103.0	1,266.8	15.0	36.0	116.1	167.1	1,203.0	1,300.1	1949		
15.3	37.5	117.5	170.3	1,324.0	1,494.3	15.5	39.0	118.9	173.4	1,404.4	1,577.8	1950		
15.8	39.7	120.8	176.4	1,429.8	1,606.2	16.1	40.4	122.8	179.3	1,450.2	1,629.5	1951		
16.5	40.9	125.2	182.6	1,467.7	1,650.3	16.8	41.4	127.5	185.8	1,483.6	1,669.4	1952		
17.4	41.7	129.7	188.8	1,500.7	1,689.5	18.0	42.0	131.8	191.8	1,526.0	1,717.8	1953		
18.5	42.7	134.1	195.1	1,555.3	1,750.4	19.0	43.3	136.2	198.6	1,590.5	1,789.1	1954		
19.4	43.5	138.9	202.0	1,626.4	1,828.4	19.8	43.7	141.3	204.9	1,667.5	1,872.4	1955		
20.2	44.8	144.1	209.2	1,721.2	1,930.4	20.5	45.8	146.8	213.2	1,762.8	1,976.0	1956		
21.0	46.8	149.8	217.4	1,782.7	2,000.1	21.4	47.3	152.8	221.5	1,810.2	2,031.7	1957		
21.9	47.8	156.0	225.9	1,836.2	2,062.1	22.3	48.3	159.2	229.9	1,858.8	2,088.7	1958		
22.8	49.0	162.8	234.4	1,882.6	2,117.0	23.3	49.6	166.3	239.1	1,911.3	2,150.4	1959		
25.8	50.7	171.2	247.9	1,942.0	2,189.9	26.3	51.3	174.9	252.5	1,981.7	2,234.2	(2) 1961		
26.8	51.9	178.9	257.7	2,030.5	2,288.2	27.3	52.6	183.0	262.9	2,068.9	2,331.8	1962		
27.9	53.2	187.7	268.4	2,111.3	2,379.7	28.5	53.9	192.2	274.5	2,155.6	2,430.1	1963		
28.5	54.6	197.3	280.4	2,197.1	2,477.5	28.6	55.5	202.3	286.4	2,239.2	2,525.6	1964		
29.2	56.3	207.3	292.8	2,269.3	2,562.6	29.8	57.1	212.4	299.3	2,299.1	2,598.4	1965		
30.4	57.8	217.7	306.0	2,323.2	2,629.2	31.0	58.5	223.0	312.5	2,344.9	2,657.4	1966		
31.5	64.8	256.2	352.7	2,362.6	2,715.2	32.1	71.0	289.6	392.7	2,383.6	2,776.3	1967		
32.6	71.8	294.6	398.9	2,407.6	2,906.5	33.3	72.2	300.8	406.3	2,434.8	2,841.1	1968		
33.9	72.9	307.8	414.6	2,469.6	2,984.2	34.6	73.5	314.5	422.7	2,506.8	2,929.5	1969		
35.2	74.5	321.2	431.0	2,543.1	2,974.0	35.9	75.5	323.6	440.1	2,582.0	3,022.1	1970		
36.6	76.4	336.1	449.1	2,620.1	3,069.3	37.3	77.3	344.0	458.7	2,662.0	3,120.7	1971		
37.8	77.8	352.3	468.0	2,704.6	3,172.6	37.8	73.8	360.6	472.3	2,752.7	3,225.0	(2) 1972		
38.5	75.2	368.7	482.4	2,795.6	3,278.1	39.3	76.7	377.2	493.2	2,845.0	3,338.2	1973		
40.0	77.7	386.1	503.9	2,873.6	3,377.4	40.8	78.7	395.2	514.7	2,906.9	3,421.6	1974		
41.5	79.4	403.1	524.0	2,931.2	3,455.3	42.2	80.1	411.4	533.8	2,959.4	3,493.2	1975		
43.1	81.2	420.6	544.7	2,988.3	3,533.0	43.9	82.0	429.0	555.0	3,020.4	3,575.4	1976		
44.8	83.0	438.1	565.9	3,047.2	3,613.0	45.6	83.8	446.5	575.9	3,077.3	3,653.2	1977		
46.4	84.6	454.7	585.7	3,106.9	3,692.6	47.3	85.5	463.5	596.4	3,141.2	3,737.6	1978		
48.1	86.6	472.2	606.9	3,179.5	3,786.4	49.0	87.6	481.2	617.8	3,218.4	3,836.2	1979		
49.9	88.8	489.7	629.3	3,249.4	3,877.7	50.7	89.9	498.3	639.0	3,282.7	3,921.7	1980		
51.5	90.7	505.9	648.3	3,300.0	3,948.1	52.3	91.5	513.7	657.4	3,320.3	3,977.7	1981		
64.8	92.8	522.6	680.0	3,346.6	4,026.7	65.6	94.0	530.8	690.4	3,373.2	4,063.6	1982		
67.0	94.8	533.3	695.1	3,381.0	4,076.2	68.0	95.9	542.2	706.1	3,412.5	4,118.6	(2) 1983		
69.0	97.0	551.0	717.1	3,442.1	4,159.1	70.0	98.2	559.7	727.9	3,471.7	4,199.7	1984		
71.0	98.8	568.7	738.5	3,539.3	4,233.0	72.0	99.4	577.6	749.0	3,517.2	4,266.2	1985		
73.0	100.2	586.3	759.5	3,539.3	4,298.8	74.0	100.9	595.0	769.9	3,561.4	4,331.3	1986		
75.0	102.0	604.7	781.7	3,587.2	4,368.9	76.1	103.0	614.5	793.6	3,612.9	4,406.5	1987		
77.1	104.0	624.5	805.7	3,636.0	4,441.7	78.1	105.0	634.6	817.8	3,659.0	4,476.8	1988		
79.2	106.0	644.9	830.1	3,688.1	4,518.2	80.3	107.0	655.2	842.5	3,717.1	4,559.6	1989		
81.4	109.8	666.2	857.5	3,802.7	4,660.2	82.6	114.7	677.7	875.1	3,946.7	4,821.7	1990		
83.7	121.6	689.5	894.8	4,054.3	4,949.1	84.8	128.0	701.4	914.3	4,144.6	5,058.8	1991		
85.9	134.6	713.2	933.7	4,189.8	5,123.5	87.1	140.9	725.4	953.4	4,242.5	5,195.9	1992		
88.1	146.3	738.4	972.8	4,288.7	5,261.4	89.3	151.8	751.4	992.5	4,335.2	5,327.6	1993		
90.4	154.5	766.4	1,011.3	4,388.0	5,399.3	91.7	157.3	781.5	1,030.4	4,441.1	5,471.5	1994		
92.8	159.9	797.2	1,049.8	4,495.1	5,544.9	94.0	162.6	813.0	1,069.5	4,549.5	5,619.0	(3) 1995		
95.1	172.8	827.7	1,095.6	4,593.2	5,689.9	96.3	183.2	842.5	1,122.0	4,637.4	5,759.4	(3) 1996		

(1) Date de l'enregistrement de la population.

(2) Année de recensement.

(3) Sur la base du recensement de 1983.

868. L'appareil judiciaire. En octobre 1997, sur un total de 410 juges siégeant dans les tribunaux civils, on comptait sept juges chrétiens (un au tribunal de district, cinq dans les Magistrates'Courts et un dans un tribunal du travail régional); huit juges musulmans (trois au tribunal de district, quatre dans les Magistrates'Courts et un dans un tribunal chargé des infractions aux règles de la circulation) et quatre juges druzes siégeant tous dans des Magistrates'Courts. Jusqu'à présent, le plus haut rang atteint dans la magistrature par un membre d'une minorité a été celui de vice président d'un tribunal de district. Les membres présents et passés de la commission de sélection judiciaire, dont plusieurs ministres de la justice, des juges à la Cour suprême et le directeur de la magistrature, ont manifesté un vif intérêt pour l'idée de nommer en plus grand nombre des membres des minorités, y compris à la Cour suprême, qui n'a jamais compté de juge arabe parmi ses membres. Officieusement, ils continuent d'encourager les demandes en ce sens de membres qualifiés du barreau issus de minorités. Tous les juges des tribunaux religieux musulmans, chrétiens et druzes appartiennent à la dénomination religieuse considérée et appliquent le droit positif de cette religion aux questions de statut personnel sur lesquelles ils exercent leur juridiction, comme on l'a vu au sujet de l'article 18.

Participation à la fonction publique

869. A la fin des années 80, une commission gouvernementale (la commission Kobersky) a entrepris une étude d'ensemble de la fonction publique et des autres organismes financés à l'aide de fonds publics. Le rapport Kobersky, soumis en 1989 et adopté par le gouvernement en 1990, demandait qu'un gros effort soit fait pour incorporer davantage de membres des minorités dans la fonction publique. Pour remédier dans un premier temps à la grave sous-représentation des minorités dans les ministères, le gouvernement a adopté un plan triennal destiné à créer 160 nouveaux postes de niveau intermédiaire au sein des ministères et à rechercher et recruter activement des arabes (musulmans et chrétiens) et des druzes qualifiés pour pourvoir ces postes. Conformément à ce plan d'action palliative, les trois quarts des postes étaient réservés aux arabes et le dernier quart aux druzes. Le projet s'est achevé avec succès en juin 1997. Effectivement, au cours de cette période, le nombre de fonctionnaires issus des minorités a augmenté de près d'un millier, passant de 1 369 à 2 357 sur un total d'environ 56 000 personnes. On a constaté que le programme d'action arrêté par le gouvernement semblait avoir eu pour effet d'en finir avec des partis pris bien enracinés dans les ministères, comme d'ailleurs dans la population arabe elle-même. En outre, la Commission de la fonction civile a décidé pendant cette période d'annoncer dans les journaux arabes tous les concours organisés au sein des ministères, et non plus seulement les postes intéressant expressément la communauté arabe, ce qui s'est probablement répercuté dans l'augmentation du nombre de candidats membres de minorités. Le tableau ci-après donne une idée de la répartition des fonctionnaires membres de minorités selon leur affiliation religieuse/ethnique et leur niveau d'études.

Tableau 20
Employés de ministères arabes et druzes, selon leur religion,
leur origine ethnique et leur niveau d'études
(juin 1997) (non compris le personnel des établissements d'enseignement)

Niveau d'études	Religion et origine ethnique						Total
	Musulmans arabes	Musulmans non-arabes	Chrétiens arabes	Chrétiens non-arabes	Druzes	Autres	
Inconnu	27	1	2		2	2	34
Primaire	241		10	5	1	8	265
Secondaire (1er cycle)	385	7	135	52	97	56	732
Secondaire (2ème cycle)	397	7	143	21	65	35	668
Etudes universitaires partielles	24	2	6	5	10	1	48
Licence	139	14	52	13	32	8	258
Maîtrise	30	17	6	12	8	8	81
Doctorat	111	7	56	17	29	49	269
Quasi-universitaire	2						
Total	1 356	55	410	125	244	167	2 357

870. Sur ces 2 357 employés issus de minorités, 925 occupent des postes de direction, 219 sont médecins et 768 infirmières, 33 travailleurs sociaux, 27 biochimistes ou microbiologistes, 22 techniciens qualifiés en radiologie et 19 ingénieurs. Les ministères qui emploient le plus grand nombre de membres de minorités sont le ministère de la santé (1 370) suivi du ministère des affaires religieuses (316, dont les juges religieux (*cadis*)), du ministère des finances (219), du ministère du travail et des affaires sociales (119) et du ministère de l'éducation, de la culture et des sports (101). Ne sont pas inclus dans ces chiffres les enseignants, les directeurs d'établissements et les inspecteurs, dont le nombre dépasse 15 000, employés par le ministère de l'éducation dans le système d'enseignement arabe.

871. La Commission de la fonction publique vient de créer une nouvelle commission chargée d'examiner si la poursuite du projet d'action se justifiait. De nouveaux progrès restent à faire, non seulement en ce qui concerne la représentation globale des minorités dans les ministères, mais aussi en ce qui concerne les nominations à des postes de responsabilité. Jusqu'à présent, aucun arabe n'a occupé les fonctions de directeur général au sein d'un ministère; un arabe a rempli les fonctions de directeur général adjoint au ministère de l'éducation, de la culture et des sports. L'actuel ambassadeur auprès de la Finlande est arabe et le Consul général à Bombay druze. Sous le précédent gouvernement, il y avait un consul général non juif aux Etats-Unis. Bien que ces dernières années des membres de minorités aient été nommés à des fonctions de direction et d'encadrement dans des entreprises publiques, les minorités restent largement sous-représentées dans ce secteur également.

872. Parmi les 20 056 employés ordinaires de la Police israélienne (y compris la Police des frontières), en octobre 1997, 1 963 (9,8 %) d'entre eux étaient membres de minorités. Plus de la moitié de ces employés sont druzes, à peu près un quart musulmans (bédouins y compris), 15 % chrétiens et les autres

circassiens, exception faite d'un samaritain. Les postes occupés par ces employés se répartissent comme suit :

<u>Rang dans la Police israélienne</u>	<u>Nombre de policiers issus de minorités</u>
Directeur général (placé sous les ordres du Préfet de police)	1
Directeur	4
Commissaire divisionnaire	18
Commissaire	73
Inspecteur principal	105
Inspecteur	55
Inspecteur adjoint	11
Sous-officier supérieur	11
Adjudant chef	69
Adjudant	357
Sergent major chef	13
Sergent major	660
Sous sergent major	317
Sergent	189
Brigadier chef	46
Brigadier	26
Agent de police	8
Total	1 963

En outre, en octobre 1997, 140 membres de minorités servaient dans la police ou la Police des frontières dans le cadre de leurs obligations militaires, dont 26 musulmans et bédouins, 17 chrétiens, 17 druzes, un circassien et un samaritain.

873. Dans l'Administration pénitentiaire, les minorités sont relativement bien représentées, y compris parmi le corps des officiers, par rapport à leur pourcentage au sein de la population en général : 23,5 % de l'ensemble des personnels (834 sur 3 542) sont membres de minorités, dont 13,6 % de ceux ayant rang d'officier. Fin 1997, on comptait parmi les membres de minorités deux officiers ayant le grade de directeur, un celui de commissaire principal, 37 commissaires, (10,5 % de l'ensemble du personnel ayant ce grade), 51 inspecteurs principaux (16,3 %), 30 inspecteurs (19,1 %) et 14 inspecteurs adjoints (46,7 %). Parmi les employés de l'Administration pénitentiaire issus de minorités, la grande majorité sont druzes (791 sur 834); parmi les autres, on compte 25 bédouins, 11 chrétiens, 5 musulmans et 3 circassiens.

Administration locale

874. En Israël, les autorités locales et régionales sont en grande partie responsables des services publics dans bien des domaines de la vie civique liées aux droits spécifiquement visés par l'article 27 – en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la culture – ainsi que d'autres services qui touchent indirectement à la promotion des minorités, comme la construction et l'aménagement ou encore le développement économique. La participation des minorités à l'administration locale est donc capitale au regard de la jouissance des droits énumérés dans cet article. En Israël, la participation aux conseils locaux et l'appartenance au personnel administratif des collectivités locales reflètent généralement la composition démographique de la population locale. En raison de la séparation démographique des différents groupes

de population en dehors des grandes villes dont il a été question plus haut, il existe 82 collectivités locales – sur un total de 241 - dans lesquelles les membres des organes exécutifs et les employés se trouvent être exclusivement ou presque exclusivement des membres de minorités. Parmi elles, 61 des collectivités locales non-juives et 72 des localités juives sont dotées de conseils locaux en bonne et due forme; 15 se trouvent dans des localités druzes, deux dans des bourgades circassiennes et les autres sont définies comme des conseils arabes, que la population soit essentiellement musulmane ou chrétienne. En 1995, on comptait grosso modo 650 membres arabes de conseils locaux et environ 7 500 employés arabes des collectivités locales ou municipalités.

875. Dans les villes plus importantes, à population mixte, le niveau de représentation des minorités dans les conseils municipaux et parmi les employés de l'administration locale tend à être un peu inférieur à la part des minorités dans la population locale. A Jérusalem, où près de 30 % de la population est arabe, les arabes qui sont devenus résidents à la suite de la guerre de juin 1967 ont choisi, dans l'ensemble, de ne pas voter ni proposer de candidats aux élections municipales; ils sont toutefois assez bien représentés parmi les rangs des employés municipaux. Les gouvernements récents ont eu pour politique, dans le cadre d'un effort général pour réaliser l'égalité des droits civiques et sociaux des minorités en général, d'encourager le recrutement d'un plus grand nombre de membres des minorités au niveau de l'administration locale. Les activités entreprises à ce niveau pour contribuer à assurer la réalisation des droits énoncés à l'article 27 sont passées en revue ci-après.

Langue

876. L'arabe, au même titre que l'hébreu, est langue officielle en Israël. L'arabe est la langue principale, sinon exclusive, de communication au sein des communautés arabe et druze et, naturellement, aucune restriction officielle n'en limite l'utilisation dans quelque domaine de la vie communautaire que ce soit. L'arabe est la langue utilisée dans le système d'enseignement public dans les localités arabes et la communauté arabe au sein des villes plus importantes à population mixte, ainsi que dans les écoles religieuses indépendantes. Pratiquement tous les enseignants et tous les directeurs des établissements d'enseignement arabes, sauf un, appartiennent à la communauté. Le programme d'enseignement, du ressort de chaque collectivité locale sous la supervision du département pour l'enseignement arabe au ministère de l'éducation, de la culture et des sports, met l'accent sur la langue, la culture et l'histoire arabes, et comprend des heures d'instruction obligatoires sur des sujets religieux (chrétiens, musulmans ou druzes).

877. Plus d'une quarantaine de journaux et magazines privés paraissent en arabe, dont deux quotidiens (*al-Ittihad*, affilié au Parti communiste, et *al Kuds*, publié à Jérusalem), un bi-mensuel (*al-Sinara*, journal arabe le plus diffusé en Israël, publié à Nazareth), plusieurs hebdomadaires (dont *Kol il-Arab*, *Panorama*, *Saut-al-Hak wal-Huriyah* (publié par le Mouvement islamique) et *Fasl-al-Mekal*), plusieurs périodiques sur des sujets d'intérêt culturel et d'actualité (certains d'entre eux sont en partie financés à l'aide de fonds publics); il existe six maisons d'édition de livres en langue arabe. Une station de radio locale agréée est aux mains de capitaux arabes, ainsi qu'un nombre non négligeable de stations actuellement non agréées offrant une large gamme d'émissions de radio à destination des minorités de langue arabe, qui viennent s'ajouter aux émissions en arabe diffusées par la radio publique. La première chaîne de télévision publique émet actuellement à peu près 19 heures de programmes en arabe chaque semaine. Les émissions de radio et de télévision en provenance de nombreux pays arabes, comme la Jordanie, le Liban, l'Egypte et le Maroc sont facilement captées par les postes de radio et de télévision ordinaires et les opérateurs de télévision par câble.

878. Dans le cadre plus large de la vie civique israélienne, le droit des minorités de langue arabe à utiliser leur langue est généralement reconnu et respecté. Les formulaires officiels utilisés dans les ministères sont généralement imprimés en hébreu et en arabe (ainsi qu'en anglais, en russe et en amharique dans certains cas). Les stations de radio et de télévision publiques diffusent chaque jour des émissions en arabe. Le concessionnaire de la deuxième chaîne de télévision est tenu par la loi d'assurer aussi un minimum de programmation en arabe. En janvier 1994, la Commission de la fonction publique a décidé, comme on l'a vu plus haut, de publier tous les concours d'entrée dans la fonction publique dans les journaux arabes, ce qui n'était pas le cas antérieurement. De même, en décembre 1995, le Ministre des finances a promulgué des règlements aux termes desquels tous les concours dépendant de ce ministère devaient être annoncés dans un quotidien ou un hebdomadaire arabe de grande diffusion.

879. Un domaine dans lequel l'emploi de l'arabe n'est pas encore répandu est celui de la signalisation routière qui existe parfois seulement en hébreu et en anglais. Deux arrêts récents de la Cour suprême ont renforcé le statut de l'arabe à cet égard. En décembre 1993, la Cour a enjoint à la ville de Haïfa de traduire tous les panneaux municipaux de signalisation en arabe dans un délai de deux ans. En 1995, la Cour a invalidé un arrêté municipal exigeant que toutes les annonces affichées dans la ville de Nazareth Illit soient entièrement ou principalement en hébreu. Dans cette dernière décision, la Cour a donné statut constitutionnel au droit d'utiliser l'arabe, dans le cadre d'un droit plus vaste à la liberté d'expression :

“La liberté d'expression s'entend de la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix. Elle ne peut être garantie sans que soit assurée la liberté de la langue. La langue est vitale pour l'expression.”

(C.A. 105/92, *Re'em Engineers and Contractors Ltd. C. Municipalité de Nazareth Illit*, 47 5) P.D. 189). Malgré cette jurisprudence, une bonne partie de la signalisation routière, en particulier sur les voies interurbaines et les autoroutes, n'est pas encore libellée en arabe. A l'instigation d'ONG, le gouvernement s'est donné trois ans pour faire traduire en arabe les panneaux de signalisation de l'ensemble du réseau routier du pays.

880. Religion. Comme il était indiqué en détail au titre de l'article 18, les minorités religieuses d'Israël jouissent d'une totale liberté de culte, y compris du droit, reconnu par la loi, de respecter les jours de fête et les jours de repos hebdomadaires prescrits par leur religion. L'intégrité des lieux saints des principales dénominations religieuses est protégée par la loi. Le financement des institutions et services religieux autres que juifs a augmenté considérablement au cours des dernières années.

Mesures gouvernementales destinées à encourager la vie culturelle des minorités

881. Communautés arabes (musulmanes et chrétiennes). Jusqu'en 1988, le gouvernement n'a pas poursuivi d'activités structurées pour encourager la vie culturelle et artistique de la communauté arabe. Cette année-là, un département pour la culture arabe a été ouvert au sein du ministère de l'éducation et de la culture, avec des bureaux à Jérusalem, à Tel-Aviv et à Nazareth; depuis 1992, ce département est dirigé par un arabe, M. Muafak Hourri. Les programmes et les politiques du département sont élaborés sous la conduite d'une commission publique dont les membres sont nommés par le Ministre (actuellement le Ministre de l'éducation, de la culture et des sports) parmi des personnalités éminentes des milieux culturels arabes. Le département a lancé ou aidé à administrer divers programmes culturels à l'intention des communautés arabes, dont les suivants :

- a) Centres communautaires. De concert avec d'autres ministères et les collectivités locales, le département a contribué à créer 28 nouveaux centres communautaires dans des localités arabes, qui servent de foyer local à la vie culturelle et aux activités extrascolaires.
- b) Théâtre. Le département a contribué à la création ou au financement de six compagnies théâtrales arabes différentes – le Théâtre arabe de Haïfa, le Théâtre arabe de Beit Hagefen, le Théâtre al-Gorbal de Shfar'am, le Théâtre pour enfants as-Sakfa de Kfar Kama, le Théâtre Azhbana et un théâtre à Kfar Tamra – et aide au parrainage de programmes de théâtre dans les écoles.
- c) Musique. Le département aide au financement de six orchestres arabes qui jouent de la musique traditionnelle, à Haïfa, Nazareth, Tarshiha, al-Gorbal, Kfar Yasif et 'Ablin, ainsi que 16 cours différents de musique après les heures de classe, suivi chacun par 70 à 150 élèves.
- d) Arts plastiques. Quatre galeries d'arts plastiques exposant les oeuvres d'artistes arabes et juifs, à Nazareth, Umm el-Fahm, Kfar Yasif et Daliat al-Carmel, reçoivent une aide du ministère de l'éducation, de la culture et des sports.
- e) Danse. De concert avec les collectivités locales et les comités d'entreprise locaux, le ministère assure le financement partiel de 64 troupes de danse arabe traditionnelle différentes (*debka*), ainsi que des voyages annuels à l'étranger pour 30 à 35 de ces troupes qui participent à des festivals internationaux.
- f) Bibliothèques et littérature. Cinquante et une bibliothèques publiques et scolaires de localités arabes sont en partie financées par le ministère de l'éducation, facilitant ainsi l'achat de dizaines de milliers de livres chaque année. Au cours des huit dernières années, le ministère a aussi accordé des prix destinés à récompenser des écrivains prometteurs, leur permettant de consacrer toute leur énergie à l'écriture pendant une année. Cinq de ces prix sont décernés chaque année. En outre, jusqu'en 1996, le ministère contribuait au financement des frais de publication de livres en langue arabe, soit directement, soit en achetant un nombre prédéterminé d'exemplaires d'un ouvrage dès sa parution.
- g) Festivals. Le ministère assure une bonne part du financement de la Semaine annuelle de la culture et de la littérature arabes dans 35 à 40 localités différentes; des festivals de musique folklorique arabe de concert avec les collectivités locales de Kaukab et Shfar'am; d'un festival de danse folklorique à Majdal Kurum; du Festival annuel d'art dramatique de Nazareth et participe à des productions de théâtre arabes au Festival annuel de théâtre de Saint-Jean d'Acre.

882. Communautés druze et circassienne. En 1993, sur la recommandation d'une commission publique qui s'était penchée sur l'éducation et la culture dans la communauté druze, un département de la culture pour les communautés druze et circassienne a vu le jour au ministère de l'éducation, de la culture et des sports. Ce nouveau département s'est aussi vu confier la responsabilité des communautés mixtes dans lesquelles résidaient des druzes. La politique du département, telle qu'elle a été formulée par un conseil public composé de professionnels de la culture des communautés druze et circassienne, a été d'approfondir et de raviver l'intérêt manifesté pour le patrimoine culturel druze et circassien, d'une part, et d'intégrer la culture druze dans la culture israélienne au sens large, d'autre part, en l'associant aux programmes culturels nationaux. Depuis 1994, le département utilise les crédits dont il dispose pour contribuer à financer toutes sortes de programmes culturels et artistiques, dont les suivants :

- a) Festivals de musique, de théâtre et de folklore locaux, et participation à des festivals culturels internationaux (au total, ce sont 15 collectivités locales qui en ont bénéficié).
- b) Création ou gestion de quatre musées d'intérêt culturel.
- c) Trois centres de musique et une chorale druze, huit troupes de théâtre différentes, montage d'expositions par des spécialistes des arts plastiques, prix en espèces décernés à des artistes et étudiants en beaux arts, camps de jeunes à intérêt artistique, financement d'ateliers de folklore et d'arts plastiques et production de films et d'émissions de télévision en relation avec la culture druze.
- d) Financement des frais de publication et aide à près de 60 écrivains ou projets d'écriture et financement de bibliothèques publiques avec le concours de 13 collectivités locales.
- e) Archives de la communauté druze à l'université de Haïfa, l'Institut pour l'étude de la communauté circassienne et d'autres programmes ou centres culturels.

Développement de l'infrastructure et des débouchés

883. Depuis quelques années, eu égard à la nécessité de remédier à la disparité considérable de financement des communautés juive et non-juive, le gouvernement a revu sensiblement à la hausse les crédits consacrés au développement de l'infrastructure et des débouchés dans les localités arabes, druzes et circassiennes et multiplié ses activités en ce sens. La mise en œuvre de ces décisions politiques et budgétaires en faveur de ces communautés est supervisée par des commissions interministérielles créées dernièrement, l'une pour les communautés druze et circassienne et l'autre pour le reste des communautés arabes, l'action de l'une et de l'autre étant coordonnée par le truchement du cabinet du Premier Ministre.

884. Entre 1992 et 1997, le financement public du développement de la communauté arabe est passé d'environ 230 700 000 NIS à 604 millions de NIS (budget adopté de 1997). En outre, les crédits attribués directement aux collectivités locales arabes pour couvrir les dépenses de fonctionnement, embaucher du personnel supplémentaire et payer les frais de travaux entrepris à l'échelle municipale sont passés de 230 700 000 NIS en 1992 à 604 millions de NIS en 1997, ce qui les met à égalité avec le montant moyen des crédits alloués à ces différents titres aux collectivités locales juives. Il est à noter que malgré les coupes sombres effectuées dans les budgets de tous les ministères pour l'exercice 1997, les crédits affectés à la communauté arabe n'ont subi aucune restriction budgétaire; dans certains cas, comme celui des crédits attribués aux collectivités locales pour couvrir les dépenses de fonctionnement et de développement, les budgets prévus pour la communauté arabe ont été revus à la hausse tandis que le financement parallèle de la communauté juive diminuait.

885. Parmi le large éventail de mesures gouvernementales liées au développement de la communauté arabe au cours de cette période, on peut relever les dispositions suivantes :

- a) Le gouvernement a inclus de nombreuses localités arabes dans des zones géographiques désignées "zone de développement A", qui bénéficient du rang de priorité le plus élevé dans les programmes de développement public. Pareille mesure permet aux entreprises commerciales comme aux particuliers de bénéficier du montant maximum de crédits, d'avantages et d'autres droits. Entre autres choses, les chefs d'entreprises qui se lancent dans une opération agréée touchent le maximum de subventions publiques et profitent de diverses incitations fiscales; les terres allouées par les pouvoirs publics aux fins de projets industriels et de construction de logements sont vendues aux entrepreneurs à un

prix bien inférieur à leur valeur réelle (69 % de réduction sur le prix des terres destinées à des projets immobiliers, 89 % sur celui des terres destinées à des projets industriels); les entreprises commerciales situées dans la zone de développement prioritaire jouissent d'un traitement préférentiel en matière d'appels d'offres publiques; une aide publique importante est apportée à la construction de l'infrastructure des projets de développement commercial et immobilier; les particuliers sont exemptés de divers paiements, des frais d'inscription dans les écoles maternelles publiques par exemple, sans compter d'autres avantages encore.

b) Le ministère de l'intérieur a étendu la superficie de plusieurs localités arabes à des fins de développement en révisant les limites pour y inclure des terres qui relevaient auparavant d'autres collectivités locales ou des terres qui ne dépendaient pas de la municipalité. Des plans d'extension d'une vingtaine d'autres localités sont actuellement en cours d'examen.

c) Depuis janvier 1996, huit nouvelles collectivités locales arabes ont vu le jour et deux autres villages jusque-là non reconnus se sont vu accorder la reconnaissance officielle de leur statut au sein d'entités régionales plus vastes. L'acquisition d'un statut municipal indépendant s'avère être une incitation capitale pour le développement économique dans la mesure où elle permet à une localité de percevoir directement des taxes municipales et l'ensemble des crédits publics dégagés pour les services municipaux et les projets de développement.

d) Le ministère de l'intérieur met aussi en œuvre plusieurs programmes visant à améliorer l'aptitude des pouvoirs locaux arabes et druzes à exploiter les possibilités de développement économique. Il soutient et encourage activement la création d'entreprises économiques et d'associations en partie détenues ou dirigées par les collectivités locales, ce qui facilite le financement public et privé de projets de développement et sert à la planification et l'exécution de tels projets. Depuis 1989, 17 entreprises ont été créées dans des localités arabes et cinq autres sont en cours de création. En outre, le ministère a supervisé la constitution de 13 associations municipales différentes qui sont un bon moyen de financement et d'exécution de divers programmes culturels et sociaux. Enfin, il assure des conseils en matière d'organisation aux collectivités locales, des cours de gestion organisationnelle aux responsables locaux et la formation de conseillers en organisation arabes et druzes, pour aider à améliorer l'efficacité de l'administration municipale dans les domaines qui touchent la capacité des collectivités locales à planifier, financer et exécuter des projets de développement économique.

e) Les crédits pour le développement de l'infrastructure immobilière dans les localités arabes ont été multipliés par quatre entre 1992 et 1996.

f) Les pouvoirs publics ont financé directement la construction de voies d'accès, d'ouvrages hydrauliques et de réseaux de tout-à-l'égout et le rattachement de bourgades et de villages au réseau national d'électricité.

g) Depuis 1991, des plans municipaux d'occupation des sols ont été approuvés pour 29 des 81 collectivités locales arabes et ceux de cinq autres collectivités en sont à un stade avancé d'élaboration et d'approbation. Le gouvernement vient de lancer un ambitieux programme pour accélérer l'élaboration et l'adoption de plans municipaux d'occupation des sols en faveur de 41 autres localités arabes existantes et de huit autres habitées par des bédouins de Galilée auxquelles le gouvernement a décidé d'accorder le statut municipal à part entière. Ces plans permettent le développement intégré de zones industrielles, de

quartiers d'habitation, de structures publiques et d'ouvrages municipaux. L'absence de plans approuvés dans nombre de localités arabes constituait un grave obstacle au développement économique. Normalement, le processus d'approbation de ces plans municipaux à long terme prend des années. Le gouvernement a donc décidé dernièrement de ne lésiner ni sur les crédits ni sur le personnel nécessaires pour réduire la durée de l'entreprise. La mise en œuvre du processus de planification est coordonnée par un groupe de travail interministériel et une bonne partie du personnel de planification doit se composer de personnel arabe qualifié.

h) Différents ministères ont été impliqués dans la création de zones industrielles dans une trentaine de localités arabes, dont notamment l'attribution de terres du domaine de l'Etat, la planification, la construction de l'infrastructure et la mise des projets sur le marché par le biais d'appels d'offres soutenus par les pouvoirs publics.

i) L'Office pour les petites entreprises a créé cinq bureaux régionaux pour aider et conseiller les entrepreneurs de la communauté arabe au cours des différentes étapes de la création d'entreprises privées. De la documentation sur les programmes d'aide des pouvoirs publics a été distribuée dans les localités arabes et publiée dans la presse de langue arabe.

j) Des subventions directes ont été accordées à plusieurs entreprises agricoles de la communauté arabe, y compris pour financer l'agrandissement de serres, les cultures d'exportation, la construction de voies d'accès aux exploitations, les systèmes d'approvisionnement en eau et d'irrigation.

k) Le ministère de l'environnement a créé, quant à lui, huit unités régionales de protection de l'environnement dans la communauté arabe qui desservent plus d'une cinquantaine de municipalités et de collectivités arabes, ainsi que plusieurs collectivités régionales comprenant une forte proportion d'arabes. Ces unités s'occupent de questions telles que l'évacuation des déchets solides et dangereux, les programmes d'éducation à l'environnement dans les écoles arabes, l'aménagement de sites pour l'enfouissement des déchets, le recyclage des déchets et l'écologie dans le secteur agricole. Le personnel de ces unités locales est issu de la population locale. Depuis 1993, le budget du ministère consacré à la récupération des déchets dans la communauté arabe a été multiplié par quatre et représente actuellement 28 % de l'ensemble du budget national consacré à la récupération des déchets. Pendant la même période, dans le cadre de l'effort national consenti pour maîtriser et surveiller l'évacuation des déchets, une centaine de décharges illégales à proximité de localités arabes ont été fermées et deux sites centraux pour l'enfouissement des déchets ainsi qu'une usine de tri, qui desservent des localités tant juives qu'arabes, ont vu le jour dans le nord de la Galilée.

l) Le ministère du tourisme a participé à l'élaboration de projets touristiques dans la communauté arabe, comme à Nazareth, Saint-Jean d'Acre et Jisr es-Zarga, ainsi qu'à des cours de consultation et de formation à l'intention des professionnels arabes du tourisme.

m) Plusieurs centaines de salles de classe ont été construites chaque année sous les auspices du ministère de l'éducation qui a consacré plus de 30 % de son budget pour le développement à des projets en faveur de la communauté arabe (qui ne représente pourtant que 19 % de la population nationale).

n) Un programme d'éducation spéciale pour enfants arabes surdoués a été entrepris en 1993; 1 655 élèves y participaient en 1996.

o) De nombreuses municipalités arabes ont été incluses dans la première phase d'un programme national tendant à allonger le nombre d'heures de cours dispensées chaque jour dans les écoles.

886. Autres mesures. En 1994, le ministère de la santé a dégagé des crédits d'un montant de 33 600 000 NIS en vue de la création de centres de santé familiale dans des villages et des bourgades arabes mal desservis. Dans le cadre de ce programme qui doit se dérouler sur quatre ans, le ministère a assuré le financement partiel de la construction de 20 nouveaux centres de santé familiale en 1994 et d'une trentaine d'autres en 1995.

887. Le gouvernement a conclu un accord spécial tendant à éliminer les disparités de financement et de développement dont souffraient les communautés druze et circassienne. Cet accord dont l'application doit s'étendre sur une période de cinq ans, prévoit une ouverture de crédits d'un montant total de 1 070 millions de NIS, qui seront affectés notamment à la construction de centres culturels, de bibliothèques, de centres de soins maternels et infantiles, de bâtiments pour accueillir les tribunaux religieux, de systèmes d'adduction d'eau et de réseaux de tout-à-l'égout, ainsi qu'au développement de l'industrie et du tourisme.

La communauté et la culture bédouines

888. Bien que la communauté bédouine d'Israël partage un patrimoine religieux et ethnique commun avec les autres arabes musulmans d'Israël, elle s'en écarte culturellement à bien des égards. Si à peu près la moitié des quelque 100 000 bédouins qui vivent dans le sud du désert du Néguev et la majorité de ceux qui habitent le nord de la Galilée résident dans plusieurs petites villes créées par les pouvoirs publics au fil des ans, les autres vivent dispersés entre de petites colonies non reconnues, suivant plus ou moins leur mode de vie traditionnel, semi-nomade. S'il est vrai qu'ils restent attachés à leurs valeurs culturelles traditionnelles, la cohabitation avec la société israélienne moderne n'a pas manqué de se faire sentir sur leurs us et coutumes sociaux et familiaux. Certains problèmes sont évoqués au titre de l'article 26; ceux liés directement aux droits énumérés au sujet de l'article 27 sont examinés ci-dessous.

889. La société bédouine, patriarcale, est fortement marquée par la tradition. Les femmes assument en général toutes les tâches ménagères, de l'entretien de la tente familiale à l'éducation des enfants, en passant par les soins aux personnes âgées ou handicapées. Comme les pouvoirs publics ont aidé une bonne partie de la population bédouine à passer d'un mode de vie semi-nomade à la sédentarisation en milieu urbain, le contexte dans lequel les femmes jouaient le rôle qui leur avait toujours été imparti a changé et, dans certains domaines comme l'éducation, a presque complètement disparu. L'abandon de leur mode de vie traditionnel a laissé un vide dans la vie des bédouines qui sont souvent privées de qualifications ou incapables de pénétrer sur le marché du travail ou de suivre des études classiques. De plus, rares sont celles autorisées à quitter leur village pour faire des études ou chercher un emploi à l'extérieur. Bien que les filles constituent au moins 50 % de l'ensemble des élèves des écoles bédouines reconnues, il est très rare qu'elles poursuivent leurs études, car beaucoup de parents attendent d'elles qu'elles reprennent leur rôle traditionnel dans la famille et, si elles sont autorisées à travailler, qu'elles leur remettent leur salaire. Dans le même temps, les hommes ont plus de facilités pour partir travailler ou étudier ailleurs, si bien qu'ils s'exposent à une forme moderne, occidentale de vie sociale et rentrent chez eux animés d'aspirations plus "modernes" quant au rôle que les femmes doivent remplir chez elles et à l'extérieur.

890. L'évolution des pratiques sociales dus à l'urbanisation et à la proximité d'une société moderne s'est soldée par la détérioration du statut et du prestige de la femme au sein de la communauté. La femme s'est retrouvée privée dans une certaine mesure de son rôle traditionnel sans pouvoir répondre aux conceptions plus modernes des hommes. De nombreuses femmes demeurent célibataires à un âge relativement avancé (plus de 25 ans et début de la trentaine) et sont perçues comme une charge économique pour la famille. Un certain nombre de ces femmes célibataires sont alors souvent mariées contre leur gré comme deuxièmes ou troisièmes épouses, ce qui favorise la polygamie. Selon le résultat d'une enquête effectuée dernièrement sur l'âge du mariage à Rahat, ville bédouine la plus importante, l'âge moyen auquel les filles se marient, dans des unions monogames, est de 18,3 ans, celui des premières épouses dans les mariages polygames de 20,5 ans, tandis que celui des épouses suivantes dans les mariages polygames atteint 24,24 ans. Bien que la polygamie constitue une infraction pénale, elle n'est en général pas sanctionnée dans la population bédouine.

891. En même temps, de nombreuses bédouines qui parviennent à faire des études trouvent les contraintes de leur rôle traditionnel difficiles à accepter, ce qui conduit un nombre non négligeable de jeunes femmes à s'enfuir de chez elles pour trouver refuge dans des abris ou des foyers. Dernièrement, certains parents bédouins qui se rendent compte que si elles veulent mener une vie confortable et trouver un mari convenable (vu la croissance de la demande de femmes instruites parmi les jeunes bédouins) leurs filles doivent faire des études, ont commencé à en accepter l'idée. Il n'en demeure pas moins que la plupart des parents continuent d'associer études universitaires et décadence et craignent qu'en envoyant leurs filles à l'Université, ces dernières ne portent atteinte à l'honneur de la famille.

892. Circoncision féminine. Plusieurs tribus bédouines du sud d'Israël pratiquent encore l'excision rituelle, connue aussi sous le nom de circoncision féminine. De façon générale, l'excision se fait entre 12 et 17 ans lorsque les jeunes filles ont eu leurs premières menstruations mais n'ont pas encore atteint l'âge de se marier. Un examen médical pratiqué sur les femmes de ces tribus a fait apparaître que l'intervention qu'elles avaient subie n'impliquait pas l'ablation du clitoris. Cependant, toutes les femmes interrogées ont fait état de saignements et de douleurs au moment de l'intervention, plusieurs avaient nécessité des soins médicaux et toutes ont dit avoir souffert lors des rapports sexuels dans les premiers mois qui avaient suivi leur mariage. Ces femmes parmi lesquelles cette coutume est répandue en parlent comme d'une "purification". Dans l'ensemble, il semblerait que la plupart des femmes de ces tribus continueront de soumettre leurs filles à cette chirurgie rituelle. L'Etat n'est pas intervenu pour s'y opposer. Il est arrivé toutefois, dans des cas bien précis, que des travailleurs sociaux d'organismes publics conseillent aux femmes bédouines de s'en abstenir.

Autres droits

893. La jouissance sur un pied d'égalité par les minorités d'Israël de certains autres droits prévus dans le Pacte, tels que la liberté de circulation, la liberté d'expression, le droit de vote et d'être élu, qui sont étroitement liés aux droits spécifiquement énumérés à l'article 27, est évoquée au titre des articles 12, 19, 25 et 26.
