



Déclassifié¹

AS/Soc (2017) 06

23 janvier 2017

Fsocdoc06_2017

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Détention de mineurs palestiniens dans les prisons israéliennes

Rapporteure : Mme Liliane Maury Pasquier (Suisse, SOC)

Note introductive

1. Introduction

1. Le 5 février 2016, Mme Annette Groth (Allemagne, GUE) et 19 autres membres de l'Assemblée ont déposé une proposition de résolution sur la « Détention de mineurs palestiniens dans les prisons israéliennes »². Selon la proposition, « une forte hausse du nombre d'enfants palestiniens détenus dans les prisons israéliennes a été constatée par plusieurs organisations de défense des droits de l'homme ». La proposition évoque les investigations de l'ONG *Human Rights Watch* indiquant « que les lois en vigueur sont insuffisantes pour garantir les droits des enfants palestiniens placés sous la garde de la police israélienne et des personnes déplacées et que les responsables respectent souvent les obligations et procédures légales d'une façon qui porte atteinte aux protections qu'elles ont pour but de garantir ». La proposition appelle à « enquêter sur la manière dont Israël – ainsi que d'autres pays – pourrait mieux défendre les droits des enfants en détention et donc être en mesure de respecter pleinement les conventions de l'Onu relatives aux droits de l'enfant », suggérant une éventuelle coopération entre le Gouvernement israélien et le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe.

2. Cette proposition a été renvoyée à notre commission pour rapport le 2 avril 2016 et j'ai été nommée Rapporteure le 2 juin 2016.

2. But et cadre du rapport

3. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ne travaille pas dans le vide. Au contraire, elle s'appuie sur les normes internationalement reconnues en matière de droits humains, élaborées par le Conseil de l'Europe, les Nations Unies et ses agences, l'Union interparlementaire (UIP) ainsi que d'autres organisations et assemblées régionales (selon le cas). S'agissant de ses propres travaux sur le traitement des enfants en conflit avec la loi, l'Assemblée a adopté, il y a trois ans, la Résolution 2010 (2014) sur « Une justice pénale des mineurs adaptée aux enfants : de la rhétorique à la réalité » sur la base d'un rapport de M. Stefan Schennach (Autriche, SOC)³.

¹ Le document a été déclassifié par la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable lors de sa réunion du 25 janvier 2017 à Strasbourg.

² Doc. 13979.

³ Doc. 13511. La commission n'a pas encore étudié la situation des enfants en conflit avec la loi au Proche-Orient, mais dans le paragraphe 13.1.2. de sa Résolution 1940 (2013) sur le sujet, l'Assemblée a recommandé aux autorités israéliennes de « mettre un terme aux arrestations arbitraires et aux détentions administratives de Palestiniens (**y compris de nombreux enfants**), aux procès non équitables et aux actes de violence à l'égard des détenus mais aussi au transfert de détenus palestiniens dans des prisons israéliennes, en violation du droit humanitaire international » [souligné par nous].

4. En tant qu'organe parlementaire, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ne travaille pas non plus dans un vide politique, bien sûr. L'Assemblée comprend des délégations parlementaires du Parlement israélien (la Knesset), qui jouit du statut d'observateur auprès de l'Assemblée, et du Parlement palestinien (le Conseil législatif palestinien), doté du statut de partenaire pour la démocratie⁴. L'Assemblée est donc l'une des rares structures qui combine des compétences d'expert sur les droits de l'enfant et le Proche-Orient avec une large représentation parlementaire.

5. Personnellement, je ne suis pas convaincue que le titre de la proposition – qui est automatiquement devenu le titre du rapport – soit bien choisi ; je souhaiterais donc me réserver le droit de le modifier. Je ne suis pas non plus convaincue que la principale solution suggérée dans la proposition – à savoir que le Gouvernement israélien coopère avec le CPT du Conseil de l'Europe – soit réalisable ; je préférerais, par conséquent, approfondir la question plutôt que de proposer des solutions toutes faites.

2.1. *Droit et normes internationales*

6. Les Conventions qui sont essentielles pour la question qui nous occupe sont la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la quatrième Convention de Genève⁵. Toutes ont été ratifiées par l'Etat d'Israël qui prétend cependant, qu'il n'est pas tenu de les appliquer aux Palestiniens qui vivent sous occupation israélienne ; cette position n'est pas conforme à l'avis de la Cour internationale de justice⁶ et de plusieurs organes conventionnels onusiens en matière de droits humains. L'Assemblée parlementaire est bien connue pour promouvoir l'égalité de tous les citoyens s'agissant de jouir des droits humains, de la démocratie et de l'Etat de droit, qu'ils vivent dans les territoires sous contrôle israélien ou palestinien, qu'ils soient arabes ou juifs, israéliens ou palestiniens⁷.

7. Il y a, je crois, une disposition de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant sur laquelle nous devrions tous pouvoir nous accorder, indépendamment de notre position sur la question de savoir quelles conventions s'appliquent officiellement dans tels ou tels cas : il s'agit de l'article 3 de la Convention sur l'intérêt supérieur de l'enfant. Les enfants sont, avant tout, des enfants et doivent être traités comme tels, c'est-à-dire bénéficier d'une protection spéciale. Conformément à l'article 3 de la CIDE, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale dans la prise de décisions qui les concernent : tous les adultes devraient agir dans l'intérêt supérieur des enfants, y compris de ceux qui sont en conflit avec la loi.

2.2. *Le travail des organisations internationales et des ONG*

8. Il existe plusieurs rapports, dont un grand nombre d'entre eux sont tout à fait récents et bien documentés, émanant à la fois d'agences des Nations Unies comme l'UNICEF⁸ et d'ONG comme *Human Rights Watch*⁹ et

⁴ Les délégations sont de la même taille (3 représentants, 3 suppléants) et ont les mêmes droits au sein de l'Assemblée.

⁵ On trouvera un bon résumé des droits concernés pages 7 et 8 du rapport de l'ONG DCIP intitulé « No way to treat a child – Palestinian Children in the Israeli Military Detention System », avril 2016, http://www.dci-palestine.org/palestinian_children_in_the_israeli_military_detention_system.

⁶ Voir l'avis consultatif de la Cour internationale de justice sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, 2004, paragraphe 101: « Au vu de ce qui précède, la Cour estime que la quatrième Convention de Genève est applicable dans tout territoire occupé en cas de conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs parties contractantes. Israël et la Jordanie étaient parties à cette Convention lorsque éclata le conflit armé de 1967. Dès lors ladite Convention est applicable dans les territoires palestiniens qui étaient avant le conflit à l'est de la Ligne verte et qui ont à l'occasion de ce conflit été occupés par Israël, sans qu'il y ait lieu de rechercher quel était auparavant le statut exact de ces territoires », paragraphe 111 « En définitive, la Cour estime que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est applicable aux actes d'un Etat agissant dans l'exercice de sa compétence en dehors de son propre territoire », et paragraphe 113 « quant à la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, elle comporte un article 2 en vertu duquel « [l]es Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction... ». Elle est donc applicable dans le territoire palestinien occupé », <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>

⁷ Voir la Résolution 1940 (2013) sur « La situation au Proche-Orient », paragraphe 11 : « L'Assemblée note que, parallèlement aux questions de statut, les aspects relatifs aux normes devraient également être examinés pour que tous – Arabes et Juifs, citoyens israéliens et palestiniens – que ce soit dans les territoires sous contrôle israélien ou palestinien, puissent bénéficier du respect des droits humains, de la démocratie et de l'Etat de droit ».

⁸ UNICEF : « Children in Israeli military detention, observations and recommendations », février 2013 : https://www.unicef.org/oPt/UNICEF_oPt_Children_in_Israeli_Military_Detention_Observations_and_Recommendations_-

Défense internationale des enfants – Palestine (DCIP)¹⁰, pour n'en citer que quelques-unes, sur la question des enfants palestiniens détenus par l'armée israélienne. Les informations les plus récentes publiées par l'UNICEF (datant de février 2015) incluent un tour d'horizon des 38 recommandations que l'UNICEF a adressées aux autorités israéliennes en 2013 ; 4 sont classées « en cours de mise en œuvre », 15 « partiellement mises en œuvre », 14 « en discussion », 4 « sans objet » et 1 « rejetée »¹¹. Alors que les autorités israéliennes ont souligné que pour diverses raisons, tant factuelles que juridiques, elles n'avaient pas accepté – et n'acceptent toujours pas – les conclusions du rapport de mars 2013 de l'UNICEF¹², il est encourageant de constater que le dialogue semble maintenu et que des progrès ont apparemment été accomplis (même si des progrès supplémentaires seraient souhaitables aux yeux de l'UNICEF et des ONG précitées).

2.3. La perspective de l'APCE

9. La perspective de l'Assemblée parlementaire est évidemment influencée par le fait qu'elle est l'un des deux organes du Conseil de l'Europe chargés de défendre les droits humains, la démocratie et l'Etat de droit sur tout le continent. Les normes du Conseil de l'Europe sont en effet souvent plus élevées que celles de l'ONU en matière de protection des droits de l'enfant et de droits des détenus¹³.

10. Ainsi, selon les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, « [u]n enfant placé en garde à vue ne devrait pas être interrogé sur un acte délictueux ou tenu de faire ou de signer une déclaration portant sur son implication, sauf en présence d'un avocat ou d'un des parents de l'enfant ou, si aucun parent n'est disponible, d'un autre adulte en qui l'enfant a confiance »¹⁴. Les autorités israéliennes ne semblent pas contester le fait que, si les enfants palestiniens en détention militaire ont bien le droit de consulter un avocat, ni ce dernier ni les parents de l'enfant n'ont le droit d'être présents pendant l'interrogatoire¹⁵.

11. Si l'on considère de surcroît que 25 % des enfants palestiniens en moyenne sont arrêtés lors d'opérations menées de nuit¹⁶ (généralement dans des rafles à leur domicile), il n'est même pas besoin de croire les évaluations de l'UNICEF et des ONG selon lesquelles les mauvais traitements sont « répandus, systématiques

_6_March_2013.pdf, avec deux bulletins en date respectivement d'octobre 2013 et de février 2015 donnant des informations actualisées sur son dialogue avec les autorités israéliennes et signalant les mesures prises.

⁹ Human Rights Watch : « Extreme Measures: Abuses against Children Detained as National Security Threats », 28 juillet 2016, <https://www.hrw.org/report/2016/07/28/extreme-measures/abuses-against-children-detained-national-security-threats>, « Israël : les forces de sécurité commettent des abus à l'encontre d'enfants palestiniens », 19 juillet 2015, <https://www.hrw.org/fr/news/2015/07/19/israel-les-forces-de-securite-commettent-des-abus-lencontre-denfants-palestiniens>.

¹⁰ DCIP : « No way to treat a child – Palestinian Children in the Israeli Military Detention System », avril 2016, et « Bound, Blindfolded, and Convicted: Children Held in Military Detention », avril 2012, http://www.dci-palestine.org/bound_blindfolded_and_convicted.

¹¹ Voir la page 7 du Bulletin n° 2 : « Au cours du dialogue avec les autorités palestiniennes, les 38 recommandations ont été passées en revue. Selon cet aperçu, c'est aux autorités palestiniennes qu'il incombe principalement de mettre en œuvre ces recommandations qui sont évaluées individuellement en terme de mesures à prendre. Dans le tableau ci-dessous, aux fins d'évaluation du degré de mise en œuvre :

- “ en cours de mise en œuvre ” signifie que des mesures ont été prises mais que l'on ne peut pas encore en apprécier les résultats ;
- “ partiellement mise en œuvre ” signifie que des règles de procédures, politiques ou lois sont en place mais que la recommandation n'a pas été mise en œuvre dans son intégralité et/ou que des violations de droits continuent d'être signalées ;
- “ en discussion ” signifie que le dialogue est en cours ;
- “ sans objet ” fait référence à une recommandation qui n'a plus lieu d'être ou à l'absence de signalement de mauvais traitements qui, visés par cette recommandation, justifieraient l'adoption de nouvelles mesures. Toutefois, si des faits nouveaux sont signalés après le classement de la recommandation “ sans objet ”, le statut redevient celui d'une recommandation nécessitant des mesures ;
- “ pas d'accord sur la recommandation « fait référence aux recommandations au sujet desquelles le Gouvernement israélien a affirmé qu'il ne prendrait aucune mesure ». https://www.unicef.org/oPt/Children_in_Israeli_Military_Detention_-_Observations_and_Recommendations_-_Bulletin_No._2_-_February_2015.pdf.

¹² Lettre de l'armée israélienne en réponse à *Human Rights Watch* concernant les arrestations d'enfants palestiniens par les forces armées dans la Bande de Gaza, 13 juillet 2015, page 2, <https://www.hrw.org/news/2015/07/13/response-letter-israeli-military-regarding-military-arrests-palestinian-children>.

¹³ Voir par exemple les travaux du CPT ou les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants (<https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/GuidelinesChildrenFriendlyJusticeF.pdf>).

¹⁴ Ligne directrice C30, *ibid.*

¹⁵ Voir pages 8-10 du Bulletin n° 2 de l'UNICEF.

¹⁶ *Ibid.*, pages 8-9.

et institutionnalisés tout au long du processus, depuis l'arrestation de l'enfant jusqu'à son procès et, le cas échéant, à sa condamnation et à l'exécution de la peine »¹⁷ pour comprendre que les chances sont minces d'obtenir une confession véridique de la part d'un enfant terrifié et épuisé, séparé de ses parents (en l'absence d'un avocat dans la salle d'interrogatoire). En d'autres termes, non seulement des règles telles que la privation de la présence d'un avocat ou de l'un des parents pendant les interrogatoires et des pratiques comme les arrestations de nuit sont manifestement contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant, mais elles ne sont pas non plus dans l'intérêt des autorités israéliennes, dont le but est de trouver les coupables des infractions et non de terroriser et d'accuser et condamner à tort des enfants innocents et leurs familles.

3. Méthode de travail et calendrier

12. Il existe une abondante documentation exposant le point de vue des ONG et des organes internationaux sur cette question, mais on en sait beaucoup moins sur celui des autorités israéliennes. C'est pourquoi je sollicite l'autorisation d'entreprendre une mission d'information en Israël afin de rencontrer les autorités israéliennes compétentes, y compris mes collègues de la Knesset.

13. A la demande de la délégation israélienne, l'examen d'une première note introductive par la commission a été repoussé de la partie de session d'octobre 2016 à la partie de session de janvier 2017. En tout état de cause, je me propose – dans la mesure du possible – de programmer les discussions sur les différents stades du rapport uniquement pendant les réunions de la commission qui se tiendront au cours de parties de session, afin qu'il soit plus facile pour la délégation d'observateurs israéliens et la délégation palestinienne partenaire pour la démocratie d'y prendre part (voir tableau ci-dessous). Toutefois, je n'ai pas l'intention de faire de la participation de ces deux délégations, ou de l'une ou l'autre d'entre elles, une condition préalable, même *de facto*, à un débat en commission.

14. Pour faciliter mon travail, en particulier la préparation de ma visite d'information, je suggère que la présente note introductive soit déclassifiée à l'issue de son examen par la commission le 26 janvier 2017.

Date	Action
<i>Réunion de la commission Partie de session de janvier 2017</i>	Examen d'une note introductive et demande d'autorisation d'effectuer une visite d'information
<i>Printemps 2017</i>	Visite d'information (<i>sous réserve de l'autorisation du Bureau</i>)
<i>Réunion de la commission Partie de session de juin 2017</i>	Compte rendu de la visite d'information / Examen d'un avant-projet de rapport
<i>Réunion de la commission Partie de session d'octobre 2017</i>	Examen d'un projet de rapport
<i>Réunion de la commission Partie de session de janvier 2018</i>	Examen d'un projet de rapport et adoption d'un projet de résolution

¹⁷ Bulletin n° 2 de l'UNICEF et rapport DCIP "No way to treat a child".

Officiellement, le rapport doit être adopté en commission au plus tard le 22 avril 2018 ; la date du débat en Assemblée plénière n'est pas encore fixée.