



**Amnesty International**

*DOCUMENT PUBLIC*

***ISRAËL ET TERRITOIRES  
OCCUPÉS  
Des familles séparées par  
une politique discriminatoire***

Index AI : MDE 15/063/2004

•  
*ÉFAI*  
•

# **ISRAËL ET TERRITOIRES OCCUPÉS**

## ***Des familles séparées par une politique discriminatoire***

### ***Résumé \****

Une nouvelle loi adoptée en juillet 2003 par le Parlement israélien et qui doit être réexaminée à la fin de juillet 2004 interdit le regroupement familial aux Israéliens mariés à des Palestiniens des Territoires occupés.

Cette loi introduit clairement une discrimination à l'égard des Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza ainsi que de manière implicite à l'égard des Palestiniens de nationalité israélienne et des résidents palestiniens de Jérusalem, car ce sont eux qui épousent généralement des Palestiniens des Territoires occupés. La loi institutionnalise une forme de discrimination raciale fondée sur l'ethnie ou la nationalité.

La loi représente une nouvelle étape de la politique menée de longue date par Israël en vue de restreindre le nombre de Palestiniens autorisés à vivre en Israël et à Jérusalem-Est. Les gouvernements israéliens qui se sont succédé ont mené une politique qui rend l'obtention du regroupement familial difficile, voire le plus souvent impossible, pour les Palestiniens citoyens israéliens ou résidant en Israël et les empêche de vivre avec leur conjoint et leurs enfants. C'est pourquoi des milliers de Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza vivent illégalement depuis des années, voire des décennies, avec leur conjoint en Israël ou à Jérusalem-Est, privés d'assurance médicale, entre autres droits sociaux, et craignant chaque jour d'être arrêtés, expulsés et séparés de leur conjoint et de leurs enfants.

*\* La version originale en langue anglaise de ce document a été éditée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre : ISRAEL AND THE OCCUPIED TERRITORIES. TORN APART: FAMILIES SPLIT BY DISCRIMINATORY POLICIES.*

*La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONALE - ÉFAI - juillet 2004  
Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>*

Le gouvernement israélien a justifié la nouvelle loi interdisant le regroupement familial pour les conjoints palestiniens de citoyens israéliens et de résidents de Jérusalem-Est en invoquant des raisons de « *sécurité* » et en faisant valoir que cette loi vise à réduire la menace potentielle d'attaques menées par des Palestiniens en Israël.

Toutefois, des ministres et d'autres responsables israéliens favorables à l'interdiction du regroupement familial pour les conjoints palestiniens affirment régulièrement que le nombre des citoyens palestiniens d'Israël constitue une « menace démographique » ainsi qu'une menace pour le caractère juif de l'État d'Israël. Ils ont, dans certains cas, réclamé leur expulsion, ce qui laisse à penser que de telles considérations ont pu jouer un rôle important dans la décision de faire adopter cette loi discriminatoire. La nouvelle loi doit être examinée dans le cadre des lois et pratiques existantes qui instaurent une discrimination à l'égard des Palestiniens de nationalité israélienne ainsi que des Palestiniens des Territoires occupés.

Outre la promulgation de cette loi touchant les Arabes israéliens et les Palestiniens résidents de Jérusalem-Est ainsi que leurs conjoints originaires des Territoires occupés, les procédures de regroupement familial concernant des Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza mariés à des citoyens ou résidents de pays tiers ont également été suspendues peu après le déclenchement de l'Intifada (soulèvement) à la fin de 2000.

Le droit de tout individu de jouir de ses droits fondamentaux sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques, l'origine sociale ou nationale, la propriété, la naissance ou tout autre statut, est l'un des principes les plus fondamentaux du droit international relatif aux droits humains qui est énoncé dans un certain nombre de traités internationaux qu'Israël a ratifiés.

En sa qualité de puissance occupante en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, Israël doit respecter le droit international humanitaire. L'idée centrale du règlement international relatif à l'occupation belligérante est que cette occupation est transitoire, pour une période limitée, et que l'un de ses buts essentiels est de permettre aux habitants d'un territoire occupé de vivre aussi « *normalement* » que possible. La suspension par Israël de l'examen de toutes les demandes de regroupement familial émanant de Palestiniens des Territoires occupés mariés à des non-résidents constitue une violation de son devoir en tant que puissance occupante. Un tel refus généralisé ne peut être justifié par des raisons de sécurité.

Les organes des Nations unies relatifs aux droits humains, et notamment le Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et le Comité des droits de l'homme, ont appelé Israël à abroger cette loi et à réexaminer sa politique en vue de faciliter le regroupement familial sur une base non discriminatoire.

Amnesty International exhorte les autorités israéliennes à abroger cette loi et à reprendre l'examen des demandes de regroupement familial pour les conjoints et les enfants des citoyens israéliens et des Palestiniens de Jérusalem-Est et des Territoires occupés conformément au principe de non-discrimination.

L'organisation prie les autorités de mettre en place un mécanisme en vue de traiter sans délai les demandes en souffrance et de réexaminer celles qui ont été rejetées avant la suspension du processus et elle les appelle à fournir des informations écrites détaillées sur les motifs du rejet de toute demande de regroupement familial afin que les personnes concernées puissent préparer leur défense et exercer un recours.

# **ISRAËL ET TERRITOIRES OCCUPÉS**

## ***Des familles séparées par une politique discriminatoire***

### SOMMAIRE

Introduction.....	2
Contexte .....	6
La politique de regroupement familial avant 2002.....	6
Les restrictions croissantes à la liberté de mouvement des Palestiniens au cours des dernières années.....	8
La justification invoquée par le gouvernement pour l'adoption de la loi : des considérations « <i>sécuritaires</i> » ou « <i>démographiques</i> ».....	9
Les restrictions croissantes à l'enregistrement des enfants .....	13
Les nouvelles restrictions imposées aux Israéliens rendant visite à leur conjoint dans la bande de Gaza.....	14
Les restrictions au regroupement familial dans les Territoires occupés .....	15
Contexte du regroupement familial dans les Territoires occupés .....	17
Les obligations d'Israël au regard du droit international .....	18
Droit international relatif aux droits humains .....	18
Droit international humanitaire .....	20
Recommandations .....	21

## **Introduction**

Une nouvelle loi adoptée le 31 juillet 2003 par le Parlement israélien interdit le regroupement familial aux Israéliens mariés à des Palestiniens des Territoires occupés. La Loi sur la nationalité et l'entrée en Israël<sup>1</sup> introduit clairement une discrimination à l'égard des Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza ainsi que de manière implicite à l'égard des Palestiniens de nationalité israélienne – qui constituent environ 20 p. cent de la population du pays – et des résidents palestiniens de Jérusalem<sup>2</sup> car ce sont eux qui épousent généralement des Palestiniens des Territoires occupés. La loi institutionnalise une forme de discrimination raciale fondée sur l'ethnie ou la nationalité.

L'article 1 de la loi définit les « *résidents de la région* » comme les personnes résidant en Cisjordanie et dans la bande de Gaza en excluant expressément les résidents des colonies juives situées dans ces régions. Selon l'article 2 « [...] *le ministre de l'Intérieur n'accordera pas la nationalité à un résident de la région en vertu de la Loi sur la nationalité et il ne délivrera pas à un résident de la région un permis de séjour en Israël en vertu de la Loi sur l'entrée en Israël. Le commandant régional ne délivrera pas à ces résidents un permis de séjour en Israël en vertu de la législation sur la défense en vigueur dans la région.* »

On s'attend que la loi adoptée pour une durée d'un an soit renouvelée lorsqu'elle arrivera à expiration à la fin de juillet 2004, ce qui constitue une nouvelle étape de la politique menée de longue date par Israël en vue de restreindre le nombre de Palestiniens autorisés à vivre en Israël et à Jérusalem-Est.

Le Comité des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale qui a exprimé sa préoccupation à propos de cette nouvelle loi a demandé au gouvernement israélien de l'abroger et de reconsidérer sa politique en vue de faciliter le regroupement familial sur une base non discriminatoire<sup>3</sup>. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a lui aussi prié Israël d'abroger la loi et de reconsidérer sa politique en vue de faciliter le regroupement familial de tous les citoyens et résidents permanents<sup>4</sup>.

Les milliers d'Arabes israéliens et de résidents de Jérusalem qui ne parviennent pas à obtenir le regroupement familial pour leur conjoint palestinien ont deux possibilités : vivre dans l'illégalité avec leur conjoint ou s'installer en Cisjordanie et dans la bande de Gaza où ils devraient vivre sous l'occupation militaire israélienne dans une situation de conflit et où ils seraient confrontés chaque jour aux incursions de l'armée israélienne, aux bombardements, aux démolitions de maisons, aux couvre-feux et aux centaines de barrages routiers qui rendent

---

1. Loi sur la nationalité et à l'entrée en Israël (suspension temporaire) 5763 -2003.

2. Les Palestiniens restés en Israël après la création de l'État en 1948 sont devenus citoyens israéliens. Israël a annexé Jérusalem-Est immédiatement après avoir occupé la Cisjordanie et la bande de Gaza en 1967 ; les Palestiniens qui sont restés dans la ville sont devenus des résidents permanents. Quelque 230 000 Palestiniens sont actuellement résidents de Jérusalem. Ils risquent de perdre leur statut de résident permanent ainsi que le droit de vivre à Jérusalem s'ils n'habitent pas dans la ville ou ne peuvent pas prouver qu'ils y ont vécu pendant sept ans.

3. Décision du Comité des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 22 août 2003. CERD/C/63/Misc.11/Rev.1.

4. Observations finales du Comité des droits de l'homme : Israël (paragr. 21), 78<sup>e</sup> session, 21 août 2003. CCPR/CO/78/ISR.

extrêmement difficiles tout déplacement pour se rendre sur son lieu de travail ou vaquer à ses activités quotidiennes ordinaires. Qui plus est, les Israéliens et les résidents de Jérusalem ne sont pas autorisés à pénétrer dans les Territoires occupés et les conjoints de Palestiniens des Territoires occupés ne peuvent s'y rendre que dans des circonstances spéciales et sous réserve d'avoir obtenu un permis et de se soumettre à des restrictions strictes.

Salwa Abu Jaber, une employée d'école maternelle d'Umm al Ghanam, dans le nord d'Israël, est mariée depuis 1993 à Mahmoud al Hadour, originaire de la région de Jénine en Cisjordanie. Cette femme de vingt-neuf ans a déclaré à Amnesty International : « *Nous sommes mariés depuis le 12 mars 1993, cela fait onze ans, nous avons trois filles âgées de dix ans, sept ans et dix-huit mois et un garçon de trois ans. Tous mes enfants sont nés en Israël où nous avons toujours vécu, mais mon mari n'a pas encore obtenu le regroupement familial. Il n'a jamais eu de problèmes sécuritaires, il n'a jamais été arrêté par l'armée, c'est juste quelqu'un de normal. En 1995, il a obtenu pendant un an des permis qui l'autorisaient à rester en Israël pendant la journée pour travailler, ce qui démontre qu'il n'a pas de problème sécuritaire. Quelle logique y a-t-il à l'autoriser à rester en Israël dans la journée et à lui interdire de passer la nuit avec sa famille ? Il vit donc ici illégalement. Après notre mariage, il a immédiatement déposé une demande de regroupement familial au bureau du Ministère de l'Intérieur d'Afula. Nous n'avons reçu une réponse qu'en 1997 après l'intervention d'une organisation de défense des droits humains, mais sa demande a été rejetée sans explication. Au ministère de l'Intérieur, on m'a dit de divorcer ou de m'installer en Cisjordanie. Mais j'aime mon mari et il m'aime et je ne veux pas que mes enfants vivent en Cisjordanie dans la guerre et l'insécurité, c'est impossible. Quand la police expulsait mon mari en Cisjordanie et que j'essayais de lui rendre visite, l'armée ne me laissait pas passer au barrage parce qu'en tant qu'Israélienne, il m'est interdit d'aller en Cisjordanie. Mon mari est comme un prisonnier ici, il ne peut aller nulle part parce qu'il a peur d'être à nouveau arrêté et expulsé et s'il était expulsé maintenant il ne réussirait plus jamais à revenir en Israël. Il ne peut pas travailler ni mener une vie normale, quand son père est mort il y a trois ans il n'a même pas pu assister aux funérailles. Ce n'est pas une vie, on ne peut pas continuer comme cela éternellement. J'ai récemment décidé de solliciter l'asile pour ma famille dans n'importe quel pays, j'ai demandé aux ambassades du Canada et des Pays-Bas, mais je n'ai pas eu de réponse. Que faire d'autre ? Nous voulons simplement vivre normalement, comme n'importe quelle autre famille. »*

Pour les 230 000 Palestiniens résidents de Jérusalem-Est, quitter la ville entraîne la perte de leur permis de résidence, ce qui les prive définitivement du droit de revenir à Jérusalem. Les autorités israéliennes ont annulé le permis de résidence de milliers de Palestiniens de Jérusalem qui avaient quitté temporairement la ville ou qui n'étaient pas en mesure de prouver qu'ils y résidaient toujours<sup>5</sup>.

5. Pour plus de détails sur l'annulation des permis de résidence des Palestiniens de Jérusalem, voir les rapports conjointement par B'Tselem (Centre d'information israélien pour les droits humains dans les Territoires occupés) et HaMoked (Centre pour la défense de l'individu) : *The Quiet Deportation: Revocation of residency of East Jerusalem Palestinians*, avril 1997, et *The Quiet Deportation Continues: Revocation of residency and denial of social rights of East Jerusalem Palestinians*, septembre 1998.

C'est pourquoi des milliers de Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza vivent illégalement depuis des années, voire des décennies, avec leur conjoint en Israël ou à Jérusalem-Est, privés d'assurance médicale, entre autres droits sociaux, et craignant chaque jour d'être arrêtés, expulsés et séparés de leur conjoint et de leurs enfants.

Terry Bullata, une femme de trente-huit ans, directrice d'école à Jérusalem, est mariée à Salah Ayyad, un homme d'affaires d'Abu Dis, une localité de la banlieue de Jérusalem qui a été en partie annexée à Israël après l'occupation de Jérusalem-Est en 1967 et dont un quartier est resté en Cisjordanie occupée. Ce couple est marié depuis novembre 1990, mais malgré des demandes répétées, Salah Ayyad n'a jamais été autorisé à déposer une demande de regroupement familial, ce qui lui aurait permis d'obtenir un permis de séjour temporaire et de vivre à Jérusalem avec sa femme et ses enfants en attendant qu'il soit statué sur sa demande.

Leurs deux filles – Zina, douze ans, et Yasmin, sept ans – sont nées à Jérusalem, mais il a fallu des années et une bataille juridique pour que Terry puisse les faire inscrire sur sa carte d'identité de Jérusalem. Au moment de la naissance de Zina en 1992, Israël n'autorisait pas les Palestiniennes de Jérusalem à faire inscrire leurs enfants sur leur carte d'identité, seuls les hommes pouvaient faire enregistrer leurs enfants comme résidents de Jérusalem. La pratique a changé en 1994, mais il a fallu des années pour que de nombreuses femmes de Jérusalem puissent faire inscrire leurs enfants sur leur carte d'identité.

En 1997, quand sa deuxième fille est née, Terry n'avait toujours pas réussi à faire inscrire sur sa carte d'identité la première née cinq ans plus tôt. En 1998, elle a failli perdre son permis de résidence à Jérusalem. Les autorités israéliennes ont tenté de confisquer sa carte d'identité de Jérusalem et de la priver de son droit au séjour en affirmant qu'elle ne vivait pas à Jérusalem alors qu'elle y était née et y avait toujours résidé hormis durant cinq ans. Au début des années 90, Terry et sa famille avaient vécu durant environ quatre ans dans un autre quartier d'Abu Dis (qui fait partie de la Cisjordanie) puis ils avaient passé un an aux États-Unis. Depuis 1995, la famille vit dans le quartier d'Abu Dis qui dépend de la municipalité de Jérusalem. Terry n'a donc pas résidé plus de cinq ans en dehors des limites de la municipalité de Jérusalem, soit deux ans de moins que les sept ans d'absence à l'issue desquels les Palestiniens de Jérusalem peuvent perdre leur permis de résidence selon les règlements israéliens. Terry a néanmoins dû livrer une bataille juridique longue et coûteuse pour conserver son droit au séjour et obtenir ce même droit pour ses filles.

Toutefois, puisque la demande de regroupement familial de son mari a été rejetée à plusieurs reprises, la famille est confrontée à deux possibilités pour que Terry ne perde pas son droit à résider à Jérusalem et que ses filles ne soient pas privées de ce droit : ou Salah doit vivre séparé de sa femme et de ses filles ou il peut vivre avec elles illégalement à Jérusalem sans permis de séjour.

Terry a déclaré à Amnesty International : « *Nous sommes contraints de vivre "illégalement" en famille, c'est la seule façon d'être ensemble ; en tant qu'habitants de Jérusalem, mes filles et moi nous ne sommes pas autorisées à nous rendre en Cisjordanie et, en tant qu'habitant de la Cisjordanie, Salah n'a pas le droit de vivre avec nous à Jérusalem. Notre situation est de plus en plus*

*difficile à cause de la multiplication, ces dernières années, des postes de contrôle de l'armée et de la police autour de Jérusalem, ce qui expose constamment toute personne qui entre à Jérusalem, en sort ou y réside sans permis au risque d'être arrêtée et expulsée. Comme Salah n'a jamais réussi à obtenir un permis pour résider à Jérusalem, il a dû garder ses activités commerciales dans le quartier d'Abu Dis qui fait partie de la Cisjordanie, à quelques rues de chez nous, mais tous les jours il court le risque d'être arrêté en chemin et de ne pas pouvoir rentrer à la maison. »*

Depuis que l'armée israélienne a commencé à construire un mur/barrière en Cisjordanie et autour de Jérusalem, la situation s'est considérablement dégradée. Un mur de béton haut de huit mètres s'élève à côté de la maison familiale et il n'est plus possible de circuler sans permis entre Jérusalem et le quartier d'Abu Dis qui fait partie de la Cisjordanie.

Terry poursuit : *« Depuis que la construction du mur a démarré il y a plus d'un an, Salah s'est souvent trouvé dans l'impossibilité de sortir de la maison à cause de la présence accrue de militaires et de policiers israéliens. Il reste littéralement enfermé dans la maison des jours durant parce que s'il sort, il risque d'être arrêté pour séjour irrégulier, parce qu'il vit chez lui illégalement. Ces derniers mois, Salah a fini par obtenir un permis temporaire pour se rendre à Jérusalem en tant que commerçant. Toutefois, ce permis ne l'autorise à rester à Jérusalem que de sept heures du matin à dix-neuf heures et les permis de cette catégorie sont automatiquement annulés chaque fois que l'armée impose un bouclage, ce qui est fréquent. Le fait que les autorités israéliennes acceptent de délivrer un permis autorisant Salah à entrer à Jérusalem et à y rester durant la journée pour son commerce indique clairement qu'il n'est pas considéré comme représentant un risque sécuritaire, ce qui est le motif le plus couramment invoqué par Israël pour refuser des permis de résidence ou d'entrée aux Palestiniens des Territoires occupés.*

*« Donc, au bout de quatorze ans de mariage, mon mari et père de mes enfants n'a pas le droit de dormir chez nous, il n'a pas le droit d'embrasser ses filles avant qu'elles ne s'endorment, pas le droit d'être à leurs côtés si elles sont malades la nuit. Maintenant, depuis qu'il a obtenu ce permis temporaire, il peut, en théorie, nous rendre visite dans la journée, mais les enfants n'ont pas le droit de passer la soirée avec leur père, nous n'avons pas le droit d'avoir une vie de famille. Quelle logique y a-t-il à obliger des familles à vivre cet enfer jour après jour, année après année ? Des milliers de familles sont empêchées de vivre normalement, sans aucune raison, c'est tout simplement du harcèlement, c'est absolument fou. »*

## **Contexte**

Les gouvernements israéliens qui se sont succédé ont mené une politique qui rend difficile, et souvent impossible, pour les Arabes israéliens et les Palestiniens résidents d'Israël d'obtenir le regroupement familial et de vivre dans leur propre pays avec leur conjoint et leurs enfants. Israël mène en même temps une politique similaire à l'égard des Palestiniens des Territoires occupés qui épousent des Palestiniens résidant dans des pays tiers.

Ces restrictions qui se sont durcies au fil des ans ont atteint un niveau sans précédent ces dernières années. À la fin de mars 2002, le traitement de toutes les demandes de regroupement familial déposées par des Israéliens et des Palestiniens de Jérusalem mariés à des résidents de Cisjordanie et de la bande de Gaza a été suspendue par le ministre de l'Intérieur, Eli Yishai. Cette mesure a été officiellement approuvée, le 12 mai 2002, par le gouvernement israélien<sup>6</sup>.

Selon cette décision gouvernementale, la suspension a été imposée « *au vu de la situation sécuritaire et en raison des implications du processus d'immigration et d'installation en Israël d'étrangers d'origine palestinienne, y compris par le biais du regroupement familial [...]* ». La décision prévoyait également qu'aucune nouvelle demande ne pouvait être déposée, que les demandes déjà déposées ne seraient pas traitées et que celles en suspens qui avaient déjà été approuvées sans avoir atteint le stade final (l'accord de la nationalité ou d'un permis de séjour permanent) seraient gelées et que les demandeurs n'obtiendraient qu'un permis de séjour temporaire.

Un an plus tard, en juin 2003, cette décision gouvernementale a été soumise à la *Knesset* (Parlement israélien) sous forme d'un projet de loi qui a été voté le 31 juillet 2003. Cette loi qui a un effet rétroactif n'affecte pas seulement les couples qui viennent de se marier mais aussi des milliers d'autres dont les demandes n'avaient pas été approuvées en mai 2002 ou qui n'avaient pas encore déposé leur demande à cette date.

### **La politique de regroupement familial avant 2002**

Avant 1994, seuls les hommes palestiniens résidents de Jérusalem-Est pouvaient demander un permis de séjour pour leur épouse. Les autorités israéliennes prétendaient que, dans la société palestinienne, les femmes suivent leur mari et que par conséquent les Palestiniennes de Jérusalem qui épousaient des Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza ne pouvaient pas solliciter un permis de séjour pour leur mari. Cette politique a été modifiée à la suite de l'introduction d'une requête devant la Haute Cour de justice israélienne<sup>7</sup>.

Jusqu'en 1996, une fois la demande de regroupement familial approuvée par le ministère de l'Intérieur, le statut de résident permanent était accordé au conjoint palestinien (aux femmes seulement jusqu'en 1994 et aux hommes et aux femmes à partir de 1994).

---

6. Décision gouvernementale 1813.

7. L'État ayant accepté de changer sa politique, la Haute Cour de justice n'a pas eu à se prononcer sur cette question.

La nouvelle procédure appelée processus progressif, introduite en 1997, prévoyait que le conjoint palestinien d'un résident palestinien de Jérusalem-Est ne pouvait obtenir un permis de séjour permanent que cinq ans et trois mois après l'approbation de la demande de regroupement familial par le ministère de l'Intérieur. La période intérimaire avant l'attribution de la nationalité israélienne était de quatre ans pour les conjoints palestiniens de citoyens israéliens. Pendant cette période, ces derniers recevaient des permis de séjour temporaires renouvelables et les autorités vérifiaient que le mariage était véritable et que le centre de la vie familiale était bien à Jérusalem.

Selon des organisations israéliennes de défense des droits humains qui ont beaucoup travaillé sur les questions de regroupement familial et ont introduit de nombreuses requêtes devant la Haute Cour de justice à propos de cas individuels, il fallait en moyenne dix ans avant que les conjoints palestiniens dont la demande avait été approuvée n'obtiennent un permis de séjour permanent<sup>8</sup>. De nombreuses demandes étaient rejetées et, dans bien des cas, les demandeurs attendaient des années avant de recevoir une réponse. La durée et les efforts nécessaires pour déposer une demande de regroupement familial, suivre la progression du dossier et veiller à ne pas manquer une date limite rendaient la procédure difficile, voire impossible, pour de nombreux demandeurs. Il peut être très difficile pour les résidents palestiniens de Jérusalem de se rendre au bureau du ministère israélien de l'Intérieur à Jérusalem-Est qui s'occupe des permis de résidence et de l'enregistrement des enfants, entre autres, pour les Palestiniens de Jérusalem-Est. Au fil des ans, les délégués d'Amnesty International ont vu à maintes reprises des Palestiniens de Jérusalem qui faisaient la queue toute la nuit dans l'espoir d'être parmi les personnes reçues le lendemain.

Entre 1967, date de l'occupation israélienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, et 1991, les Palestiniens pouvaient circuler librement entre les Territoires occupés et Israël. Depuis le début de 1991, les autorités israéliennes obligent les Palestiniens des Territoires occupés à obtenir un permis pour se rendre en Israël. Pendant les deux années qui ont suivi, il n'était pas trop difficile d'obtenir un permis et il était relativement aisé aux Palestiniens qui n'avaient pas de permis de circuler entre Israël et la Cisjordanie ; en revanche, il n'était plus possible de se rendre d'Israël dans la bande de Gaza, le passage ayant été fermé en 1991. Toutefois, depuis le début de 1993, l'imposition par l'armée israélienne de bouclages et la mise en place de barrages routiers ont rendu le passage entre Israël et les Territoires occupés, y compris Jérusalem-Est, de plus en plus difficile. Le fait que les déplacements n'étaient pas un problème pour les Palestiniens jusqu'au début des années 90 explique pourquoi beaucoup de couples « mixtes » mariés les années précédentes n'avaient pas ressenti le besoin de déposer une demande de regroupement familial. Ceci démontre également que le principal souci des Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza n'était pas d'obtenir la nationalité israélienne ou le droit de résider à Jérusalem, mais plutôt d'avoir une vie de famille normale avec leur conjoint et leurs enfants.

---

8. Voir les rapports suivants publiés conjointement par B'Tselem et HaMoked : *Forbidden Families: Family Unification and Child Registration in East Jerusalem*, janvier 2004, et *Families Torn Apart: Separation of Palestinian Families in the Occupied Territories*, juillet 1999.

### **Les restrictions croissantes à la liberté de mouvement des Palestiniens au cours des dernières années**

Les restrictions imposées à la liberté de mouvement des Palestiniens au cours de la décennie écoulée ont été considérablement renforcées ces trois dernières années et ont atteint un niveau sans précédent<sup>9</sup>. La construction par Israël d'un mur/barrière de 650 kilomètres de long en Cisjordanie, y compris autour de Jérusalem-Est<sup>10</sup>, a aggravé le problème des familles dans lesquelles l'un des conjoints, et dans bien des cas les enfants, vivent illégalement en Israël ou à Jérusalem-Est, car s'ils sont arrêtés et expulsés en Cisjordanie, il leur est désormais pratiquement impossible de retourner vivre avec leur famille.

Fatima Matar, institutrice, et Sami Asaad, chirurgien pédiatrique, mariés depuis novembre 1978 ont cinq enfants âgés de vingt-quatre à douze ans. Fatima est de Jérusalem et son mari, originaire de Cisjordanie, n'a toujours pas obtenu le permis de résidence qui lui permettrait de vivre à Jérusalem avec sa femme et ses enfants. Fatima a déclaré à Amnesty International :

*« Au début, nous n'avons pas déposé de demande de regroupement familial parce qu'à l'époque on circulait facilement entre la Cisjordanie et Jérusalem. Nous avons déposé une demande en 1992 quand les déplacements sans permis sont devenus difficiles à cause des postes de contrôle de l'armée. Toutefois, mon mari n'a pas été autorisé, à trois reprises, à entamer la procédure de regroupement familial ; les autorités ont tout simplement refusé sans fournir d'explications. Finalement, nous avons saisi la Haute Cour de justice qui, en 1999, a statué en notre faveur. Pourtant, mon mari n'a toujours pas obtenu son permis de séjour. Il a demandé à l'armée à Beit El un permis pour entrer en Israël afin d'aller au ministère de l'Intérieur à Jérusalem-Est s'enquérir de son dossier, mais l'armée a refusé de lui délivrer un permis. Mes cinq enfants sont nés à Jérusalem, j'ai pu faire inscrire le premier sur ma carte d'identité de Jérusalem, mais je n'ai pas pu faire inscrire les quatre autres pendant plusieurs années ; j'ai dû m'adresser au tribunal pour être enfin autorisée à les faire enregistrer sur ma carte d'identité. »*

La famille vit à l'intérieur des limites de la municipalité de Jérusalem, dans un quartier situé au nord de la ville dont il est séparé par deux postes de contrôle de l'armée israélienne. Il faut également franchir plusieurs barrages routiers entre la maison familiale et la clinique de Sami Asaad à Bethlehém, au sud de Jérusalem. Celui-ci qui n'est pas autorisé à entrer à Jérusalem doit franchir les barrages menant à la ville et il est obligé chaque jour de faire un long détour pour contourner Jérusalem en allant au travail et en rentrant chez lui ; dans le meilleur des cas, cela lui prend plusieurs heures et il arrive qu'il ne puisse pas atteindre son lieu de travail. Le domicile familial se trouve dans le périmètre de la municipalité de Jérusalem, mais au-delà du barrage de Qalandiya où l'armée israélienne a récemment érigé un mur de béton qui sépare de la ville un vaste quartier où habitent essentiellement des Palestiniens de Jérusalem. Pendant les bouclages fréquemment imposés par l'armée israélienne, il est souvent impossible de pénétrer dans la ville même pour les Palestiniens résidents de Jérusalem ou ceux

9. Voir par exemple le rapport publié en septembre 2003 par Amnesty International et intitulé *Israël et Territoires occupés. Survivre en état de siège : entraves à la liberté de mouvement et droit au travail* (index AI : MDE 15/001/2003).

10. Voir le document publié par Amnesty International en mars 2004 et intitulé *Israël et Territoires occupés. Le mur/barrière et le droit international* (index AI : MDE 15/016/2004).

qui détiennent des permis valables. On craint qu'une fois la construction du mur terminée, les déplacements des habitants de cette zone ne soient encore plus difficiles.

### ***La justification invoquée par le gouvernement pour l'adoption de la loi : des considérations « sécuritaires » ou « démographiques »***

Le gouvernement israélien justifie la nouvelle loi interdisant le regroupement familial pour les conjoints palestiniens de citoyens israéliens et de résidents de Jérusalem-Est en invoquant des raisons de « *sécurité* » et en faisant valoir que cette loi vise à réduire la menace potentielle d'attaques menées par des Palestiniens en Israël. Dans sa réponse en date du 16 décembre 2003 à plusieurs requêtes introduites devant la Haute Cour de justice par des organisations israéliennes de défense des droits humains<sup>11</sup>, le gouvernement a affirmé qu'au cours des trois années précédentes, 23 Palestiniens des Territoires occupés qui avaient obtenu des permis de séjour par le biais du regroupement familial « [...] *avaient fourni une assistance importante à des activités contraires à la sûreté de l'État* [...] ». Le gouvernement a fourni des détails sur six des 23 cas seulement, sans préciser si les personnes concernées avaient obtenu la nationalité ou le droit au séjour avant l'introduction de la procédure de 1997 qui prévoyait une vérification de sécurité sur une période de plusieurs années avant d'accorder la nationalité ou le statut de résident permanent.

Toutefois, l'implication présumée de 23 personnes dans des attaques ou d'autres actes hostiles en Israël ne justifie pas de sanctionner plus d'un million de citoyens israéliens et de résidents de Jérusalem par une décision sans nuance qui les prive a priori du droit de vivre avec leur conjoint dans leur propre pays s'ils épousent un Palestinien. Les Arabes israéliens et les résidents de Jérusalem qui sont plus d'un million représentent près de 20 p. cent de la population israélienne. Parmi eux figurent quelque 100 000 Palestiniens qui, selon le ministère israélien de l'Intérieur, ont quitté les Territoires occupés pour Jérusalem entre 1993 et 2002 dans le cadre de la procédure de regroupement familial<sup>12</sup>.

Le fait que les Palestiniens dont les demandes de regroupement familial ont été approuvées avant mai 2002 peuvent rester en Israël sous couvert de permis de séjour temporaires renouvelables sans pouvoir obtenir la nationalité ni le statut de résident permanent laisse à penser que les considérations de sécurité ne sont pas le principal objectif de la loi. Qui plus est, l'argument de « *sécurité* » invoqué par les autorités israéliennes pour justifier la loi est en contradiction avec d'autres pratiques, notamment la délivrance de permis d'entrée ou de séjour temporaire à des Palestiniens des Territoires occupés afin de leur permettre de se rendre à leur travail ou de recevoir des soins médicaux, entre autres, ainsi que l'octroi de la nationalité ou du statut de résident aux Palestiniens qui collaborent avec les

---

11. Voir la réponse du gouvernement israélien citée dans le rapport publié conjointement par B'Tselem et HaMoked en janvier 2004 et intitulé *Forbidden Families: Family Unification and Child Registration in East Jerusalem*, pp. 12-15.

12. Rapport publié conjointement par B'Tselem et HaMoked en janvier 2004 et intitulé *Forbidden Families: Family Unification and Child Registration in East Jerusalem*, p. 15.

services de renseignements israéliens (appelés « collaborateurs ») et à leurs proches<sup>13</sup>. De même, le refus d'accorder la nationalité ou le statut de résident permanent aux conjoints palestiniens dont les demandes ont été approuvées avant mai 2002 ne semble pas fondé sur des considérations de sécurité puisque ces personnes peuvent toujours obtenir des permis de séjour temporaires renouvelables et qui leur permettent de résider en Israël. Aucun motif de sécurité ne semble motiver le refus du statut de résident aux enfants qui atteignent l'âge de douze ans du seul fait qu'ils sont nés dans les Territoires occupés alors que leurs parents et leurs frères et sœurs vivent tous à Jérusalem.

En réalité, les explications fournies par les responsables gouvernementaux pour justifier le changement de politique de regroupement familial ont d'abord insisté sur la « menace » démographique, ce qui laissait à penser que de telles considérations avaient joué un rôle majeur dans la décision de mettre en œuvre la loi.

Ces dernières années, des responsables gouvernementaux israéliens, et notamment des ministres du gouvernement actuel, ont exprimé de plus en plus souvent leur préoccupation à propos du nombre d'Arabes israéliens, en utilisant à leur propos des expressions comme le « problème démographique » et, dans certains cas, en allant jusqu'à préconiser leur expulsion<sup>14</sup>. En août 2003, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a jugé préoccupantes « [...] les déclarations publiques faites par plusieurs personnalités israéliennes éminentes à propos des Arabes, qui peuvent être considérées comme un appel à la haine raciale et religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité et à la violence ».<sup>15</sup>

Dans la période précédant la suspension du regroupement familial pour les conjoints palestiniens et l'adoption de la loi, des responsables gouvernementaux et des parlementaires israéliens se sont fréquemment déclarés préoccupés par le fait que la proportion actuelle et prévisible de Palestiniens dans la population israélienne constituait une « menace démographique » et une menace pour le caractère juif de l'État d'Israël.

Au cours d'un débat au Parlement israélien après que le gouvernement eut décidé en mai 2002 de geler le regroupement familial des conjoints palestiniens de citoyens israéliens et de résidents de Jérusalem, le ministre Dani Naveh a affirmé que le regroupement familial des Palestiniens était : « [...] une tentative de réaliser le prétendu droit au retour par la porte de derrière » et que l'État d'Israël « [...] avait clairement le droit élémentaire de se protéger et de préserver son caractère d'État juif et d'État du peuple juif [...] »<sup>16</sup>.

---

13. Article 3 de la loi.

14. Voir par exemple la déclaration de l'Association pour les droits civils en Israël en date du 17 décembre 2003 et qui proteste contre un discours prononcé par le ministre des Finances, Benyamin Netanyahu, à la conférence d'Herzliya et dans lequel il a qualifié la population arabe d'Israël de « problème démographique ».

15. Observations finales du Comité des droits de l'homme : Israël, paragr. 20. 78<sup>e</sup> session, 21 août 2003. CCPR/CO/78/ISR.

16. Proposition à l'ordre du jour : *The new policy of the Ministry of the Interior on naturalization*, 22 mai 2002 (cité dans le rapport publié conjointement en janvier 2004 par B'Tselem et HaMoked, p. 18).

En mars 2003, le ministre actuel de l'Intérieur, Avraham Poraz, a affirmé que la décision gouvernementale de geler le regroupement familial avait été prise car « [...] on avait l'impression que [le regroupement familial] allait être exploité pour réaliser un droit au retour larvé [...] Des dizaines de milliers de Palestiniens viennent en Israël. »<sup>17</sup>

La communication faite par le Département de la population au gouvernement israélien avant le vote, en mai 2002, de la décision de geler le regroupement familial pour les conjoints palestiniens, faisait référence à « l'immigration de non-Juifs du monde entier et particulièrement des pays arabes voisins et des zones relevant de l'Autorité palestinienne » comme « un fardeau économique pour l'État d'Israël et surtout un poids démographique ». Le département de la population concluait : « Le nombre croissant de Palestiniens étrangers qui obtiennent un statut légal en Israël exige un réexamen et un amendement légal. »<sup>18</sup>

Au cours des dernières décennies, les conjoints palestiniens dont la demande de regroupement familial n'était pas acceptée étaient souvent autorisés à séjourner en Israël par le biais de permis temporaires qui sont toutefois devenus de plus en plus difficiles à obtenir ces dernières années. L'article 3 de la Loi sur la nationalité et le retour en Israël dispose : « Le ministre de l'Intérieur ou le commandant régional, selon le cas, peut délivrer à un résident de la région un permis l'autorisant à résider en Israël ou à y séjourner dans le cadre de son travail ou pour recevoir des soins médicaux, entre autres motifs temporaires, pour une durée déterminée et pour une période cumulée ne pouvant excéder six mois [...] ».

Il est arrivé que des Palestiniens des Territoires occupés dont la demande de regroupement familial ou le permis d'entrée en Israël avait été rejeté pour des raisons de sécurité et qui avaient intenté, ou menacé d'intenter, une procédure en justice finissent par obtenir un permis ; peu d'entre eux ont les moyens financiers, le temps et l'énergie nécessaires pour s'engager dans une telle procédure. Ceci démontre encore une fois que les considérations de sécurité ne sont pas le facteur déterminant du rejet des demandes de regroupement familial et que ces considérations servent souvent de prétexte à des mesures discriminatoires visant particulièrement les Palestiniens pour des raisons démographiques.

La nouvelle loi doit être interprétée dans le contexte des lois et pratiques existantes qui sont discriminatoires à l'égard des Arabes israéliens et des Palestiniens des Territoires occupés. Parmi ces lois figurent la Loi sur l'entrée en Israël et la Loi du retour qui confèrent automatiquement aux Juifs (par filiation ou par appartenance religieuse) du monde entier le droit d'acquérir la nationalité israélienne et de vivre en Israël et dans les Territoires occupés tout en privant du droit au retour dans leur foyer les Palestiniens expulsés, contraints de fuir ou absents de leur domicile au moment de la création de l'État d'Israël en 1948 et durant les conflits qui ont opposé par la suite Israël et les pays arabes voisins.

---

17. Proposition à l'ordre du jour : *The Family unification policy and handling by the Ministry of Interior of matters regarding residents of East Jerusalem*, 26 mars 2003 (cité dans le rapport publié conjointement en janvier 2004 par B'Tselem et HaMoked, p. 18).

18. Département de la population de Jérusalem, ministère de l'Intérieur. *Immigration and Settlement of Foreign Nationals in Israel*, mai 2002 (cité dans le rapport publié conjointement en janvier 2004 par B'Tselem et HaMoked, p. 18).

Des dispositions discriminatoires figurent également dans les lois, règlements et pratiques relatives à la propriété et à l'utilisation de la plus grande partie des terres en Israël et dans les Territoires occupés<sup>19</sup>. Les organismes des Nations unies qui surveillent le respect par les États de leurs obligations au regard du droit international expriment régulièrement leur préoccupation à propos des lois et pratiques discriminatoires à l'égard des Arabes israéliens et des Palestiniens des Territoires occupés<sup>20</sup>.

H., un Palestinien de trente-trois ans résident de Jérusalem, a épousé en juillet 1996 M., trente et un ans, originaire de Ramallah, Cisjordanie<sup>21</sup>. Cet homme a déclaré à Amnesty International : « *J'ai fait une demande de regroupement familial pour ma femme en octobre 1996 et, un an et demi plus tard, le ministère de l'Intérieur m'a informé du rejet de ma demande parce que je n'avais pas suffisamment prouvé que Jérusalem était le centre de notre vie. Je n'ai pourtant jamais vécu ailleurs qu'à Jérusalem, j'y suis né et j'y ai passé toute ma vie, j'habite le camp de réfugiés de Shuaafat à Jérusalem et ma femme vit avec moi depuis notre mariage. Je travaille dans un restaurant de Jérusalem-Ouest, je paie la taxe Arnona [les impôts locaux de Jérusalem] et j'en ai fourni la preuve ainsi que toutes les factures d'électricité, d'eau et de téléphone. Nous avons quatre enfants : le premier est né en 1997 et le dernier en 2003, ils sont tous nés dans un hôpital de Jérusalem et sont inscrits sur ma carte d'identité de Jérusalem. J'ai réussi à faire enregistrer notre premier enfant immédiatement, mais il a fallu du temps pour inscrire les trois autres. La vie est de plus en plus difficile car ma femme n'a pas de permis de séjour, elle vit ici illégalement sans assurance médicale, j'ai payé très cher pour chaque accouchement, mais nous savons que si les enfants n'étaient pas nés à Jérusalem, il aurait été impossible de les faire inscrire sur ma carte d'identité de Jérusalem. Ma femme vit ici illégalement depuis notre mariage et c'est très difficile pour nous et pour les enfants. Elle ne peut pas travailler, ni même sortir, car la situation s'est dégradée ces trois dernières années. Il y a des postes de contrôle, même tout près d'ici, cela veut dire qu'elle risque d'être arrêtée et expulsée. Il y a quelques mois seulement, nous avons fini par obtenir par l'intermédiaire d'un avocat un papier du tribunal, une ordonnance valable jusqu'à la fin de juillet 2004, qui empêche qu'elle soit expulsée. J'espère que notre problème sera résolu d'ici là et que nous pourrons mener une vie de famille normale, c'est très difficile. Ma femme n'a pas vu sa mère ni sa famille depuis longtemps parce qu'ils ne peuvent pas venir et qu'elle ne peut pas quitter Jérusalem pour leur rendre visite. Elle est comme une prisonnière et ce n'est pas juste ni pour elle ni pour notre famille ; elle ne se sent même pas libre d'emmener les enfants à l'école ou chez le médecin, ni d'aller faire des courses ou de faire quoi que ce soit. »*

19. Voir, par exemple, les rapports publiés par Amnesty International respectivement en mai 2004 et en décembre 1999 et intitulé *Israël et Territoires occupés. Sous les décombres : la démolition de maisons, la destruction de terres et de biens. Synthèse* (index AI : MDE 15/040/2004), et *Israël et Territoires occupés. Démolition et expropriation : la destruction de maisons palestiniennes* (index AI : MDE 15/059/1999).

20. Voir, par exemple, les Observations finales du Comité des droits de l'homme du 21 août 2003, CCPR/CO/78/ISR, paragr. 21, et du 18 août 1998, CCPR/CO/79/Add. 93, paragr. 23 et 26, ainsi que celles du Comité des droits économiques, sociaux et culturels du 23 mai 2003, E/C.12/1/Add.90, paragr. 18 et 34, et du 4 décembre 1998, E/C.12/1/Add. 27, paragr. 20 et 40.

21. Le nom des époux et les détails les concernant sont tenus secrets car ils craignent d'aggraver leur situation.

## **Les restrictions croissantes à l'enregistrement des enfants**

Au fil des ans, des procédures de plus en plus restrictives ont également été mises en place par les autorités israéliennes pour l'enregistrement des enfants dont l'un ou l'autre des parents est un Palestinien résident de Jérusalem. Alors que les hommes peuvent généralement faire inscrire sur leur carte d'identité leurs enfants nés à Jérusalem, cette procédure est plus difficile pour les femmes. En effet, lorsque les parents ont un statut différent par rapport au séjour, les enfants acquièrent automatiquement celui du père à moins que la mère ne manifeste son opposition ; dans ce cas, il appartient au ministère de l'Intérieur de statuer.

Depuis 2002, les enfants nés dans les Territoires occupés et dont les parents sont tous deux des Palestiniens de Jérusalem ne peuvent plus être inscrits sur la carte d'identité de leurs parents comme résidents de Jérusalem ; les parents doivent déposer une demande de permis de résidence pour leurs enfants. L'article 3 de la Loi de 2003 sur la nationalité et l'entrée en Israël prévoit qu'un permis de résidence ou de séjour en Israël peut être délivré « [...] afin d'empêcher qu'un enfant de moins de douze ans soit séparé de son parent qui réside légalement en Israël ».

Ceci crée une situation dans laquelle un enfant dont la mère est résidente de Jérusalem et a accouché alors qu'elle rendait visite à sa famille dans les Territoires occupés ne peut plus être enregistré comme résident de Jérusalem ni y vivre. Qui plus est, les Palestiniennes des Territoires occupés mariées à des Palestiniens de Jérusalem et qui résident illégalement dans la ville car elles n'ont pas obtenu le regroupement familial ne bénéficient pas de l'assurance médicale israélienne. Beaucoup doivent donc aller accoucher dans les Territoires occupés où les frais hospitaliers sont beaucoup moins élevés ; il arrive aussi qu'elles soient contraintes d'y accoucher car elles ont été rendre visite à leur famille et n'ont pas pu rentrer à Jérusalem à temps pour accoucher en raison des bouclages et des restrictions aux déplacements imposées par l'armée israélienne. Les enfants nés dans ces conditions peuvent être empêchés de vivre avec leurs parents et leurs frères et sœurs résidents de Jérusalem. Même dans le cas où ils sont autorisés à vivre à Jérusalem avec leur famille jusqu'à l'âge de douze ans, ils doivent ensuite quitter la ville pour rentrer dans les Territoires occupés simplement parce qu'ils y sont nés alors que leurs parents n'y vivent pas.

N., une Palestinienne de Jérusalem, a épousé en 1994 un Palestinien des Territoires occupés ; ils ont un enfant de dix ans. Cette femme a déclaré à Amnesty International : « *Mon mari n'a jamais obtenu un permis de séjour pour vivre avec moi à Jérusalem et nous avons été obligés de vivre entre Jérusalem et Ramallah pour qu'il ne ressente pas en permanence la tension de vivre illégalement à Jérusalem dans la crainte d'être arrêté chaque fois qu'il se déplaçait. Ramallah est tout près et à l'époque, il n'était pas difficile d'aller et venir. Je travaillais surtout à Jérusalem et mon mari allait et venait entre Jérusalem et Ramallah, on s'en sortait. C'était pendant le processus de paix, on pensait que les choses allaient s'améliorer et que tout s'arrangerait. Mon fils est né à Ramallah parce que je m'y trouvais et que mon mari et moi, nous voulions être ensemble comme n'importe quel autre couple sans la tension liée à son séjour illégal à Jérusalem au moment de la naissance du bébé. Je n'ai pas pu faire inscrire mon fils sur ma carte d'identité de Jérusalem parce que j'avais peur*

*que le ministère de l'Intérieur me confisque ma carte si j'entamais les démarches en arguant que je ne pouvais pas prouver que le centre de ma vie était à Jérusalem. Puis l'Intifada a commencé, la situation s'est dégradée très vite et j'ai eu encore plus peur de perdre ma carte d'identité de Jérusalem. La nouvelle loi a réduit à néant tout espoir de faire inscrire mon fils comme résident de Jérusalem et je crains de plus en plus de perdre ma carte d'identité et le droit de vivre à Jérusalem. J'y suis née, j'y ai vécu toute ma vie et toute ma famille y habite, pourquoi mon fils et moi devrions-nous perdre le droit de continuer à vivre [à Jérusalem] juste parce que les autorités ont refusé d'autoriser mon mari à vivre avec moi à Jérusalem ? »*

### **Les nouvelles restrictions imposées aux Israéliens rendant visite à leur conjoint dans la bande de Gaza**

Depuis mars 2004, les autorités israéliennes ont imposé de nouvelles restrictions aux citoyens israéliens et aux Palestiniens de Jérusalem qui rendent visite à leur conjoint ou à leur famille dans la bande de Gaza. Selon cette nouvelle procédure, les citoyens israéliens et les Palestiniens de Jérusalem qui entrent dans la bande de Gaza doivent y séjourner trois mois consécutifs avant de rentrer chez eux en Israël. S'ils quittent Gaza plus tôt, ils ne pourront plus obtenir un autre permis de l'armée israélienne pour y revenir.

Cette nouvelle restriction a été imposée au lendemain de l'assassinat par l'armée israélienne, le 22 mars 2004, du dirigeant du groupe armé palestinien *Hamas*. L'armée israélienne a immédiatement cessé de délivrer des permis aux citoyens israéliens qui venaient rendre visite à leurs proches à Gaza ; les permis sont à nouveau délivrés sous réserve que le visiteur reste au moins trois mois à Gaza. Cette nouvelle mesure a rendu encore plus difficile la situation des conjoints de Palestiniens de Gaza non autorisés à séjourner en Israël.

Ibrahim Ashur, anesthésiste, citoyen israélien, est marié à une Palestinienne de la bande de Gaza. Ils ont cinq enfants tous inscrits sur la carte d'identité israélienne de leur père. Toutefois, l'épouse du Dr Ashur qui n'a pas obtenu le regroupement familial n'est pas autorisée à vivre avec lui en Israël. Elle vit donc avec leurs cinq enfants dans la bande de Gaza alors qu'il habite à Beer Sheva où il travaille à l'hôpital. Cette famille n'est réunie que lorsque le Dr Ashur peut se rendre dans la bande de Gaza après avoir obtenu un permis spécial de l'armée israélienne et sous réserve que le point de contrôle d'Erez soit ouvert. Lorsqu'il est fermé, même les personnes qui ont un permis ne peuvent pas passer ; les bouclages sont fréquents notamment durant les jours fériés en Israël et quand l'armée mène des opérations militaires ou assassine des Palestiniens dans la bande de Gaza. Depuis qu'il est obligatoire de passer au moins trois mois à Gaza, le Dr Ashur n'a pas pu rendre visite à sa femme et à ses enfants car son travail à l'hôpital ne lui permet pas de s'absenter aussi longtemps. Il a déclaré à Amnesty International : « Avant l'Intifada (octobre 2000), je pouvais quitter mon travail à Beer Sheva et être à Gaza avec ma famille en une demi-heure, mais depuis trois ans et demi, c'est tellement difficile de demander un permis chaque fois et d'attendre tout le temps et, une fois le permis obtenu, si le passage d'Erez est fermé, je ne peux pas entrer [à Gaza]. J'y allais une fois par semaine ou tous les quinze jours, pour deux ou

*trois jours, en fonction de mon travail à l'hôpital. Je n'ai pas vu ma femme et mes enfants depuis le mois de février parce que je ne peux pas rester là-bas pendant trois mois, j'ai un emploi et des responsabilités, que faire ? Je ne peux que leur téléphoner. C'est injuste que je ne puisse pas voir ma famille. Que dois-je faire, les envoyer tous en Égypte et aller moi-même les voir là-bas pour passer seulement quelques jours avec eux ? C'est une situation impossible et c'est très injuste. »*

Zulfa Safadi al Hussein, une Arabe israélienne de trente-trois ans originaire de Haïfa, a déclaré à Amnesty International : *« Je suis mariée depuis juillet 1995, mais mon mari n'a jamais obtenu le regroupement familial qui l'autoriserait à vivre avec moi en Israël. Nous avons quatre enfants, un garçon de sept ans, une fille de quatre ans et des jumeaux qui viennent d'avoir trois ans. La demande de regroupement familial de mon mari a été rejetée en 1996, mais on lui a parfois donné un permis pour me rendre visite en Israël, la dernière fois, c'était pour la naissance de notre fille, Mina, en 2000. Depuis cette date, il n'a pas obtenu de permis et le seul moyen pour nous d'être ensemble c'est que j'aie le retrouver à Gaza avec les enfants. La dernière fois, on m'a dit qu'il y avait une nouvelle loi et on m'a fait signer un formulaire par lequel je m'engageais à rester trois mois à Gaza. Si je rentre en Israël plus tôt, je ne pourrai plus obtenir un autre permis pour aller à Gaza et si je dois quitter Gaza avant l'expiration du délai pour une urgence, je dois adresser une demande écrite à l'armée et fournir toutes les preuves de l'urgence pour obtenir éventuellement l'autorisation de partir avant ce délai de trois mois. »*

### **Les restrictions au regroupement familial dans les Territoires occupés**

Outre la suspension des procédures de regroupement familial en 2002 et la promulgation de la Loi de 2003 sur la nationalité et l'entrée en Israël qui affectent les Arabes israéliens et les Palestiniens de Jérusalem ainsi que leurs époux originaires des Territoires occupés, les procédures de regroupement familial pour les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza mariés à des citoyens ou résidents de pays tiers ont également été suspendues peu après le déclenchement de l'Intifada à la fin de 2000. La suspension touche les personnes mariées depuis la fin de 2000 ainsi que des milliers d'autres mariées les années précédentes et qui n'avaient toujours pas obtenu de permis de séjour pour leur conjoint ou qui n'avaient pas déposé de demande au moment où la procédure a été suspendue.

La Cisjordanie et la bande de Gaza sont sous occupation militaire israélienne et la population palestinienne est soumise à la législation militaire israélienne. Les permis d'entrée, de sortie et de résidence dans les Territoires occupés sont délivrés par l'armée israélienne. La suspension du regroupement familial dans les Territoires occupés ne relève donc pas de la Loi de 2003 sur la nationalité et l'entrée en Israël. À la connaissance d'Amnesty International, contrairement à Israël et à Jérusalem, aucune loi ni ordonnance militaire suspendant le regroupement familial dans les Territoires occupés n'a été promulguée : l'armée israélienne a tout simplement suspendu la procédure.

La plupart des Palestiniens des Territoires occupés affectés par la suspension s'étaient mariés au cours des années précédentes avec des Palestiniens résidant dans d'autres pays, le plus souvent des réfugiés palestiniens de Jordanie, ou avec des ressortissants non palestiniens de pays tiers. Dans bien des cas, leurs conjoints étaient entrés dans les Territoires occupés avec un permis de visiteur ou un visa de tourisme expiré par la suite. Ils résident donc illégalement dans les Territoires occupés sans pouvoir en sortir car ils ne seraient plus autorisés à revenir auprès de leur conjoint et de leurs enfants.

S., un Palestinien de Ramallah, a rencontré M., son épouse bulgare, quand il était étudiant en Bulgarie. Ils se sont mariés en 1992 en Bulgarie où leur premier enfant est né, puis ils se sont installés en 1998 à Ramallah où leur second enfant est né. L'épouse de S. est entrée en Israël et Territoires occupés avec un permis de visiteur et la famille a immédiatement sollicité le regroupement familial. Le permis de visiteur de M. a expiré au bout de six mois et le couple a attendu la réponse à leur demande. Au début de septembre 2000, on les a informés qu'elle avait été acceptée en principe et que M. recevrait ses papiers à la fin de l'année. L'Intifada a débuté en septembre 2000 et le traitement des demandes de regroupement familial a été suspendu. M. a déclaré à Amnesty International : « J'ai constamment peur d'être arrêtée, expulsée et séparée de mon mari et de mes enfants et je ne peux donc absolument pas bouger. En 2002, au cours d'une incursion de l'armée israélienne, des soldats sont venus chez nous et quand ils ont su que je n'avais pas de permis de séjour, ils m'ont emmenée à l'extérieur et ils m'ont dit que j'allais être expulsée. Ils m'ont fait rester dehors pendant plusieurs heures, c'était l'expérience la plus terrible de ma vie, l'idée que j'allais être séparée de mon mari et de mes enfants et que je ne serai pas autorisée à revenir vivre avec eux me terrifiait. Chaque année, mon mari emmène les enfants en Bulgarie pour qu'ils rendent visite à ma mère et à ma famille, je ne peux pas les accompagner parce que je ne serais pas autorisée à revenir à Ramallah. Je n'ai pas vu ma mère depuis que j'ai quitté la Bulgarie [...] Que faire ? La seule solution serait que toute la famille parte s'installer en Bulgarie, mais nous avons travaillé dur ici pour faire notre vie, mon mari travaille et nous voulons vivre ici. Nous ne devrions pas être contraints de partir et mon mari et nos enfants ne devraient pas perdre le droit de revenir vivre dans leur pays. »

Les époux de Palestiniens qui sont originaires de pays européens ou de pays dont les ressortissants peuvent entrer en Israël sans visa peuvent s'en tirer en quittant les Territoires occupés – et Israël – tous les trois mois, durée pendant laquelle ils peuvent séjourner dans le pays sans visa spécial. Ils ne sont toutefois jamais sûrs d'être autorisés à rentrer à leur retour. Ces deux dernières années, des milliers d'étrangers, essentiellement des Européens, se sont vus refouler à leur arrivée en Israël, particulièrement lorsque les autorités les soupçonnaient d'avoir l'intention de se rendre dans les Territoires occupés pour y mener des activités associatives ou de solidarité avec les Palestiniens.

Aucune restriction n'est imposée aux conjoints de juifs israéliens vivant dans les colonies israéliennes des Territoires occupés en violation du droit international<sup>22</sup>.

### **Contexte du regroupement familial dans les Territoires occupés**

Au fil des ans, Israël a modifié sa politique de regroupement familial dans les Territoires occupés. Après 1967, les autorités israéliennes ont autorisé le regroupement familial de réfugiés palestiniens en nombre limité. En 1973, les autorités ont commencé à rejeter la plupart des demandes de regroupement familial puis, en 1983, une nouvelle politique a été adoptée afin de « *réduire, dans la mesure du possible, l'acceptation des demandes de regroupement familial* » qui sont « *un moyen d'immigrer dans la région* »<sup>23</sup>. Le traitement des demandes prenait parfois plusieurs années et dans l'intervalle les demandeurs ne pouvaient pas obtenir un permis de visiteur pour entrer dans les Territoires occupés. Quant aux résidents des Territoires occupés, ils ne pouvaient pas rester longtemps avec leur conjoint en dehors de ces territoires car leur demande de regroupement familial risquait d'être rejetée au motif que leur centre de leur vie familiale n'était plus dans les Territoires occupés. Des couples ont ainsi été séparés pendant plusieurs années. Pour éviter une telle situation, beaucoup ne sollicitaient pas le regroupement familial afin que leur conjoint puisse espérer obtenir un permis pour leur rendre visite dans les Territoires occupés au bout de quelques mois ou une fois par an, toutefois la délivrance de ces permis n'était jamais garantie. Le seul moyen pour ces couples de vivre ensemble était que le résident des Territoires occupés parte rejoindre son conjoint et risque ainsi de perdre le droit de revenir chez lui ou que le conjoint entré dans les Territoires occupés avec un permis de visiteur s'y maintienne illégalement après l'expiration de son permis et risque d'être expulsé à tout moment sans être autorisé à revenir même pour de courts séjours.

En 1993, Israël a mis en place un quota annuel de 2 000 demandes de regroupement familial, chacune comprenant le conjoint et les enfants de moins de seize ans<sup>24</sup>. En 1995, après l'instauration de l'Autorité palestinienne, Israël a gardé le système de quota ainsi que le pouvoir d'approuver les demandes de regroupement familial pour l'ensemble des Territoires occupés, y compris les zones relevant de l'Autorité palestinienne où vit la très grande majorité de la population palestinienne (zone A selon les accords d'Oslo). En 1998 et en 1999, le quota est resté fixé à 2 000 demandes par an pour une population de quelque trois millions de Palestiniens, et, en 2000, il est passé à 4 000<sup>25</sup>. Des milliers de demandes ont été rejetés ou sont restés en instance à cause de ces restrictions, et à la fin de 2000, la procédure a été suspendue.

---

22. Quelque 380 000 à 400 000 juifs israéliens vivent dans les colonies juives de Cisjordanie et de la bande de Gaza qui ont été créées en violation du droit international. Pour de plus amples détails, voir le rapport publié par Amnesty International en septembre 2003 et intitulé *Israël et Territoires occupés. La question des implantations doit être abordée selon le droit international* (index AI : MDE 15/085/2003).

23. Cité par B'Tselem dans son mémorandum *Implementation of Family Unification Policy* (<http://www.btselem.org/>). Selon B'Tselem, après 1984, seules quelques centaines de demandes ont été approuvées par an.

24. Aux termes de la législation militaire israélienne, les Palestiniens des Territoires occupés ne sont considérés comme des mineurs que jusqu'à l'âge de seize ans, alors que selon le droit civil israélien, les citoyens israéliens vivant en Israël et dans les colonies des Territoires occupés sont considérés comme des mineurs jusqu'à dix-huit ans.

25. Voir note 23.

## **Les obligations d'Israël au regard du droit international**

### **Droit international relatif aux droits humains**

#### **L'interdiction de la discrimination**

Le droit de tout individu de jouir des droits humains sans aucune discrimination telle que la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance ou tout autre statut, est l'un des principes fondamentaux du droit international relatif aux droits humains. Ce principe est énoncé par la plupart des traités relatifs aux droits humains ainsi que par la Charte des Nations unies. En ratifiant plusieurs traités internationaux, Israël a expressément reconnu son obligation de respecter ce droit de ne pas être l'objet de discrimination.

Les articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), l'article 1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) auxquels Israël est partie garantissent le droit de ne pas être l'objet d'une discrimination quelle qu'elle soit, et notamment du fait de la race et de l'origine nationale ou ethnique.

Pourtant, la Loi sur la nationalité et l'entrée en Israël qui est discriminatoire viole ces dispositions. Elle vise une catégorie d'individus du seul fait de leur nationalité ou de leur origine ethnique et prive les citoyens israéliens et les résidents de Jérusalem-Est qui épousent des résidents des Territoires occupés d'un droit dont jouissent tous les autres citoyens israéliens, à savoir le droit de vivre avec leur conjoint et leurs enfants dans le lieu de leur choix.

En août 2003, le Comité des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale a appelé Israël à « *abroger cette loi et reconsidérer sa politique en vue de faciliter le regroupement familial sur une base non discriminatoire* »<sup>26</sup>.

#### **Liberté de mouvement**

Tout État a le droit de décider quels étrangers il admet sur son territoire et qui il autorise à résider dans le pays, mais les éventuelles restrictions sont soumises à ses obligations au regard du droit international. L'article 12 du PIDCP garantit le droit de tout individu à la liberté de circulation et au choix de sa résidence légalement sur le territoire d'un État. Des restrictions peuvent être imposées à ce droit en vue, entre autres, de protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la morale publiques ou les droits et libertés d'autrui. Ces restrictions doivent toutefois être prévues par la loi et conformes aux autres droits reconnus par le pacte. Par conséquent, les États peuvent restreindre le droit à la liberté de circulation en vue, entre autres, de protéger la sécurité nationale, mais les restrictions ne doivent pas être discriminatoires. Amnesty International déplore que la Loi sur la nationalité et l'entrée en Israël impose de manière discriminatoire des restrictions disproportionnées au droit à la liberté de circulation de catégories particulières de la population.

---

26. Voir note 3.

### **Le droit à la vie de famille**

Outre l'obligation de ne pas pratiquer de discrimination fondée sur la nationalité ou l'origine ethnique, Israël se doit aux termes du droit international humanitaire de protéger la famille, et notamment la formation des familles. Ces obligations sont énoncées à l'article 10 du PIDESC et à l'article 23 du PIDCP ainsi qu'aux articles 7 à 10 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

L'article 10 du PIDESC dispose en son alinéa 1 : « *Une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille, qui est l'élément naturel et fondamental de la société, en particulier pour sa formation et aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants à charge. [...]* »

L'alinéa 3 prévoit : « *Des mesures spéciales de protection et d'assistance doivent être prises en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination aucune pour des raisons de filiation ou autres [...]* ».

L'article 23 du PIDCP dispose en son alinéa 1 : « *La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'État. »*

L'alinéa 2 prévoit : « *Le droit de se marier et de fonder une famille est reconnu à l'homme et à la femme à partir de l'âge nubile. »*

La Convention sur la nationalité de la femme mariée à laquelle Israël est partie dispose en son article 3-1 : « *Chaque État contractant convient qu'une étrangère mariée à l'un de ses ressortissants peut, sur sa demande, acquérir la nationalité de son mari en bénéficiant d'une procédure privilégiée spéciale de naturalisation [...]* ».

En outre, la Convention relative aux droits de l'enfant à laquelle Israël est partie encourage explicitement les États parties à autoriser le regroupement familial de leurs citoyens et résidents en autorisant l'entrée sur leur territoire des membres de leur famille.

L'article 9-1 de cette convention dispose : « *Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. [...]* ». L'article 10-1 prévoit : « *Conformément à l'obligation incombant aux États parties en vertu du paragraphe 1 de l'article 9, toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties, dans un esprit positif, avec humanité et diligence. Les États parties veillent en outre à ce que la présentation d'une telle demande n'entraîne pas de conséquences fâcheuses pour les auteurs de la demande et les membres de leur famille. »*

Toutefois, la Loi sur la nationalité et l'entrée en Israël ne protège pas l'unité familiale et elle empêche des familles de vivre ensemble en violation des traités internationaux précités. Toute restriction doit respecter le principe de proportionnalité et doit être nécessaire pour remplir sa fonction de protection. À cet égard, Amnesty International considère que les restrictions imposées aux Israéliens conjoints de Palestiniens des Territoires occupés sont disproportionnées

et discriminatoires. Elles ont un effet négatif sur ces familles en entravant leur droit à vivre ensemble conformément au droit international.

### **Droit international humanitaire**

Outre le droit international relatif aux droits humains, Israël en qualité de puissance occupante de la Cisjordanie et de la bande de Gaza doit respecter le droit international humanitaire, notamment la Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, le Règlement de La Haye de 1907 et le droit international coutumier. Les Palestiniens, y compris les résidents de Jérusalem-Est qui est considérée comme un territoire occupé au regard du droit international nonobstant son annexion par Israël, sont des personnes protégées aux termes de la Quatrième Convention de Genève.

L'idée centrale de la règle internationale régissant l'occupation belligérante est que cette occupation est transitoire, pour une durée limitée, et que l'un de ses buts essentiels est de permettre aux habitants du territoire occupé de mener une vie aussi « normale » que possible. Le droit international humanitaire exige des États qu'ils respectent les droits de la famille dans le territoire occupé. L'article 27 de la Quatrième Convention de Genève prévoit que les personnes protégées, y compris les résidents du territoire occupé, « *ont droit, en toutes circonstances, au respect de leur personne, de leur honneur, de leurs droits familiaux, de leurs convictions et pratiques religieuses, de leurs habitudes et de leurs coutumes* ».

L'article 46 du Règlement de La Haye de 1907 qui définit les obligations de la puissance occupante prévoit que « *l'honneur et les droits de la famille [...] doivent être respectés* »<sup>27</sup>.

En entravant le droit des résidents de Jérusalem-Est de se marier et de former une famille avec des Palestiniens d'autres parties des Territoires occupés, Israël viole également l'article 47 de la Quatrième Convention de Genève qui interdit de priver les personnes protégées vivant dans les territoires occupés « *du bénéfice de la présente convention [...] en vertu d'un changement quelconque intervenu du fait de l'occupation* ». En d'autres termes, l'annexion de Jérusalem-Est et l'application de la nouvelle loi ont pour effet de priver les habitants de Jérusalem mariés à des résidents des Territoires occupés du droit de vivre avec leur famille à Jérusalem-Est. Israël viole donc ses obligations de respecter la vie familiale découlant de l'article 27 de la Quatrième Convention de Genève et de l'article 46 du Règlement de La Haye de 1907.

La suspension par Israël de l'examen de toutes les demandes de regroupement familial introduites par des Palestiniens des Territoires occupés mariés à des non-résidents constitue une violation de son devoir en tant que puissance occupante de respecter le droit des personnes protégées à la vie familiale. Ce refus généralisé qui ne peut être justifié pour des raisons de sécurité est apparemment illégal car il ne semble pas avoir été prévu par une loi ni même une ordonnance militaire. On peut arguer qu'en ne laissant d'autre alternative que l'émigration aux Palestiniens des Territoires occupés qui veulent vivre avec leur conjoint non résident, Israël viole l'article 49 de la Quatrième Convention de Genève qui dispose que « *les*

---

27. Ce règlement, et notamment les articles 42 à 56 relatifs à l'autorité militaire sur le territoire occupé, est considéré comme faisant partie du droit international coutumier et il est, par conséquent, contraignant pour les autorités militaires israéliennes dans les Territoires occupés dans toutes leurs activités concernant la population palestinienne.

*transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé [...] sont interdits, quel qu'en soit le motif. ».*

## **Recommandations**

Amnesty International appelle les autorités israéliennes à :

- abroger la Loi sur la nationalité et l'entrée en Israël et à veiller à ce qu'elle ne soit pas prorogée lors de son expiration à la fin de juillet 2004 ;
- reprendre le processus d'examen des demandes de regroupement familial pour les conjoints et les enfants des citoyens israéliens et des Palestiniens de Jérusalem-Est et des Territoires occupés conformément au principe de non-discrimination en examinant chaque cas individuellement et sur le fond ;
- mettre en place un mécanisme en vue de traiter sans délai les milliers de demandes en instance et de réexaminer, conformément au principe de non-discrimination, celles qui ont été rejetées avant la suspension du traitement des demandes ;
- supprimer le système de quota pour les demandes de regroupement familial dans les Territoires occupés ;
- fournir à chaque personne dont la demande de regroupement familial a été rejetée des informations écrites et individualisées détaillant les motifs du rejet afin que les personnes concernées puissent préparer leur défense et contester les motifs du rejet.

---

*La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre ISRAEL AND THE OCCUPIED TERRITORIES. TORN APART: FAMILIES SPLIT BY DISCRIMINATORY POLICIES.*

*La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL – ÉFAI juillet 2004.*

*Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>*

*Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser à :*

---