LA LEGISLATION ANTITERRORISTE ISRAELIENNE*

par

ELI M. SALZBERGER

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Haifa
Directeur du Minerva Center for the Rule of Law Under Extreme Conditions

1. HISTOIRE DU TERRORISME EN PALESTINE/ISRAËL

Le terrorisme n'est pas un phénomène récent en Israël, et des actes terroristes semblables à ceux auxquels l'Europe est confrontée aujourd'hui ont été commis en Palestine au cours des cent dernières années. Tous les actes considérés comme « terroristes » perpétrés en Israël sont virtuellement liés au conflit israélo-palestinien/arabe. Le premier acte de terrorisme perpétré par des Palestiniens contre des Juifs a ainsi été commis en 1920[1]. En réponse, un groupe de Juifs a constitué, en 1931, une organisation « clandestine » baptisée *Etzel*[2], qui à la suite d'une vague d'attentats dirigés contre des Juifs et contre les autorités mandataires britanniques[3], entre 1933 et 1936, a mené des représailles contre les Arabes puis, à partir de 1939, des activités militaires contre les autorités britanniques.

Cela a conduit les autorités mandataires britanniques à adopter les *Defence (Emergency) Regulations* 1939, qui restent en vigueur aujourd'hui[4]. La seconde guerre mondiale et la décision subséquente de *Etzel* de suspendre ses activités militaires contre les autorités britanniques ont entraîné la création d'une organisation dissidente appelée *Lehi*[5] qui a continué à commettre des actes terroristes contre les autorités britanniques, principalement à l'issue du conflit mondial. La dernière opération attribuée à cette organisation est l'assassinat de l'envoyé des Nations unies, Folke Bernadotte, perpétré en septembre 1948, deux mois après la fondation de l'Etat d'Israël; cette opération a entraîné l'adoption de la *Prevention of Terrorism Ordinance*, la classification de *Lehi* comme une organisation terroriste, l'arrestation de ces dirigeants et la neutralisation de l'organisation.

---

* Titre original: « Counterterrorism Law in Israel »; traduction par Olivier Cahn.

[1] En 1917, la Palestine a été conquise par l'armée britannique aux dépens de l'Empire ottoman qui avait gouverné la Palestine pendant 400 ans. La première vague de terrorisme fit irruption après la déclaration de Balfour de la même année (1917), qui a reconnu le droit pour les Juifs à l'autodétermination en Palestine. Six Juifs ont été tués dans plusieurs attaques en 1920 et cette vague se prolongea tout au long de la décennie pour culminer en 1929 avec le meurtre de 113 juifs et l'éradication de la présence juive à Hebron.

[2] Organisation Militaire Nationale.

[3] La « révolte arabe ».

[4] Cf. *infra.*

[5] Les Combattants de la liberté d'Israël, appelés par les Britanniques « le gang Stern ».

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

Le terrorisme arabe a émergé à l'issue de la guerre d'indépendance de 1949, essentiellement par le fait d'agents infiltrés sur le territoire de l'Etat nouvellement établi, depuis la Jordanie et l'Egypte. Ces actes, qui ont causé la mort de 500 Juifs, ont entraîné la guerre du Sinaï de 1956. La création de l'OLP[6] en 1964, comme organisation chapeautant les différentes factions palestiniennes, et la guerre (des six jours) de 1967 au terme de laquelle Israël a occupé la bande de Gaza et la Cisjordanie, a modifié les modes d'activité terroriste dans la région, qui se sont doublés de détournement d'avions et d'actes de terrorisme dirigés contre les Israéliens à travers le monde[7]. Le terrorisme palestinien s'est internationalisé lorsque les quartiers généraux de ces organisations ont été installés dans les pays voisins[8] et qu'elles ont commencé à coopérer avec d'autres organisations, comme le groupe allemand Baader-Meinhof et l'Armée rouge japonaise.

Des représailles individuelles menées par des Juifs contre des Arabes sont intervenues sporadiquement; elles se sont intensifiées au cours des années 1980, après la création de nouvelles organisations terroristes juives, telles que *Jewish Underground*, *Terror vs. Terror* et le *Lifta Gang,* qui avait prévu de faire exploser les mosquées du Mont du Temple. Le recours à la législation antiterroriste a permis l'arrestation et la poursuite de la plupart des membres de ces organisations, conduisant de fait à la disparition des organisations terroristes juives au milieu des années 1990. Reste que des attentats ont continué d'être individuellement commis par des Juifs. Le pire d'entre eux est celui perpétré en 1994 par Baruch Goldstein, qui a tué 29 Palestiniens à Hebron. En 1987 a débuté la première *Intifada*[9]*,* marquée par les premières implications d'organisations islamiques[10]. Entre 1987 et 1992, 155 Israéliens ont ainsi été tués dans des attaques terroristes. Non sans ironie, les actes terroristes se sont multipliés après les accords d'Oslo, signés en 1994 entre l'OLP et le gouvernement israélien; ces actes sont caractérisés par l'utilisation d'un nouveau mode opératoire, l'attentat-suicide. Ce fut la période la plus meurtrière du terrorisme palestinien, qui a connu son apogée au cours de la seconde *Intifada*[11]. Environ 1000 Juifs ont trouvé la mort.

Le désengagement unilatéral de Gaza en 2007 a permis au Hamas de prendre, par la force, le pouvoir au détriment de l'Autorité palestinienne. Cela a donné lieu à une nouvelle modification de l'activité terroriste: le tir de rockets depuis Gaza sur les villages israéliens environnants. En réponse, les forces israéliennes ont mené plusieurs opérations militaires[12]. L'épisode terroriste le plus récent - les attaques au couteau et les voitures lancées contre des individus, actes perpétrés

[6] Organisation de libération de la Palestine.
[7] Par exemple, le meurtre des athlètes israéliens lors des jeux olympiques de Munich en 1972.
[8] D'abord en Jordanie puis, à la suite de leur expulsion en 1971, au Liban et, enfin, en Tunisie, après la première guerre du Liban, débutée en 1978 en représailles à une série d'attentats meurtriers contre des bus israéliens.
[9] « Soulèvement palestinien ».
[10] Par opposition aux organisations palestiniennes séculières.
[11] 2000-2005.
[12] Principalement les opérations *Cast iron* en 2008-2009 et *Protective Edge* en 2014.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

par des Palestiniens - a débuté en 2015 et se prolonge depuis lors. De la même manière, les actes dénommés « prix à payer » − qui consistent dans l'incendie de mosquées ou de maisons palestiniennes −, sont, depuis 2008 et jusqu'à aujourd'hui, le mode d'expression du terrorisme juif.

2. CADRE LÉGAL

La législation antiterroriste israélienne repose sur trois piliers principaux, qui vont être étudiés dans cet article :

1. l'aptitude à déclarer l'« état d'urgence », ce dernier conditionnant l'entrée en vigueur de différents actes normatifs qui autorisent la prise de mesures préventives et répressives. La déclaration de l'état d'urgence confère aussi au gouvernement le pouvoir d'adopter des actes règlementaires qui dérogent à la législation ordinaire;
2. les *Defense (Emergency) Regulations* de 1939 et 1945, adoptées par le Haut commissaire britannique;
3. le *Prevention of Terrorism Act* 1948, adopté par le Conseil provisoire israélien, qui entre en vigueur chaque fois que l'état d'urgence est déclaré.

En outre, la *Prohibition of Terror Financing Law* a été adoptée en 2005 et différentes dispositions contenues dans divers textes, tels que le code pénal et la *Police Ordinance*, doivent être considérées comme parties intégrantes de la législation antiterroriste israélienne.

Avant d'entrer dans le détail de chacun des ces instruments juridiques, qu'il nous soit permis de résumer ce qui nous paraît être les caractéristiques principales des dispositions légales israéliennes afférentes à la lutte contre le terrorisme:

1. Les composantes les plus importantes de la législation antiterroriste sont anciennes et datent de la législation élaborée durant le Mandat britannique ou durant les premiers jours de l'Etat d'Israël. Aucune modification significative n'a été apportée à cette législation, hormis la législation récente en matière de financement du terrorisme; à l'inverse, au fil du temps, certains pouvoirs draconiens ont été limités par des amendements législatifs, réduisant d'autant l'ampleur des atteintes susceptibles d'être portées aux droits de l'homme;
2. le cadre légal donne au gouvernement des pouvoirs drastiques pour combattre le terrorisme, mais le modèle adopté en Israël est un modèle parlementaire, et non exécutif, comme cela est, par exemple, le cas aux Etats-Unis d'Amérique[13];
3. depuis la création de l'Etat, la mise en œuvre des pouvoirs légaux a toujours fait l'objet d'un contrôle par les juridictions, qui se sont employées à en limiter les abus et à trouver un équilibre entre ces pouvoirs et la protection des droits de l'homme. Ainsi, la pratique de la loi se distingue, dans le cas israélien, de la lettre de la loi, comme il sera montré par la suite;

[13] Prérogatives du Président et pouvoirs résiduels de l'exécutif; cf. D. Barak-Erez, « Terrorism Law between the Executive and Legislative Models », 57 *The American Journal of Comparative Law* (2009), pp. 877-896.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

4. la législation antiterroriste en Israël est composée de dispositions répressives[14] et de différentes mesures administratives qui permettent l'exercice d'actes préventifs spéciaux. La ligne de démarcation entre prévention et répression n'est pas toujours claire;
5. La mise en œuvre d'une partie de la législation antiterroriste est conditionnée à une déclaration préalable de l'état d'urgence, tandis qu'une autre partie relève du système juridique ordinaire et s'applique de manière permanente.

3. CADRE GÉNÉRAL DE LA « CONSTITUTION D'URGENCE »

Israël est l'un des trois seuls Etats[15] qui ne disposent pas, au sens formel, d'une Constitution écrite. En 1949, des élections ont été organisées pour élire les 120 membres de l'assemblée constituante, mais l'entité nouvellement élue s'est déclarée législatrice, s'est dénommée *Knesset* et, en 1950, s'est prononcée contre l'élaboration immédiate d'une Constitution. En lieu et place, elle a ordonné à la Commission de la *Knesset* en charge de la Constitution, de la Loi et des affaires juridiques de préparer progressivement des lois fondamentales qui pourraient, à terme, être rassemblées dans une Constitution[16]. La première de ces lois fondamentales a été adoptée en 1958 et concerne la *Knesset* elle-même. Huit autres lois fondamentales seront adoptées entre 1960 et 1988, qui traitent principalement des différents pouvoirs qui constituent l'Etat et des entités institutionnelles de ce dernier; la dernière loi fondamentale en date − *Basic Law: The State Comptroller*[17] − a été adoptée en 1988 et régit la quatrième branche de l'Etat[18]. A la suite de l'échec de plusieurs tentatives, menées par des membres de la Knesset issus principalement des partis de centre-gauche, d'adopter une loi fondamentale exhaustive constitutive d'une Déclaration des droits et libertés[19], le camp des droits de l'homme a modifié sa méthode et, en 1992, il est parvenu à faire adopter deux lois fondamentales − *Basic Law: Human Dignity and Liberty*[20] et *Basic Law: Freedom of Occupation*[21] − qui se rapportent à différents droits de l'homme mais ne peuvent être considérées comme une déclaration des droits exhaustive[22].

[14] Un droit pénal spécifique.
[15] Les autres étant le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande.
[16] L'intégralité du texte est disponible sous la côte DK (1950) 1743, et à : www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_hoka.htm. Pour une description et une analyse de la Résolution Harari, cf. G. Jacobsohn, *Apple of Gold: Constitutionalism in Israel and the United States*, Princeton University Press, 1993, p.106.
[17] NdT : « Loi fondamentale - Le contrôleur d'Etat », instaurant l'équivalent de la Cour des comptes, mais dont les pouvoirs de contraindre l'administration et les élus sont plus significatifs.
[18] NdT : les trois autres branches étant la Haute Cour de Justice, le gouvernement et le Parlement.
[19] Cf. par exemple, *Draft Basic Law: Bill of Fundamental Human Rights* 1983. Pour une histoire des propositions avortées d'adopter une déclaration des droits en Israël, cf. R. Hirschel, « Israel's "Constitutional Revolution": The Legal Interpretation of Entrenched Civil Liberties in an Emerging Neo-Liberal Economic Order » (1988) 46 Am J Comp L 427 ; A Shapira, « Why Israel Has No Constitution » (1993) 37 St Louis U L J 283.
[20] NdT : Loi fondamentale - Dignité et liberté humaines.
[21] NdT : Loi fondamentale - Liberté du travail.
[22] Le texte de la Loi fondamentale sur la dignité et la liberté humaines a été intégralement réécrit; cf. (1997) 31 Isr L Rev 21-25.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

Ces nouvelles lois fondamentales se réfèrent, pour la première fois, à la Déclaration d'Indépendance. Ainsi, l'article 1er de la Loi fondamentale − Liberté du travail stipule: « les droits de l'homme essentiels sont, en Israël, fondés sur la reconnaissance de la valeur de l'être humain, du caractère sacré de la vie humaine, et du principe selon lequel tous les hommes sont libres; ces droits doivent être appliqués conformément à l'esprit des principes établis dans la Déclaration portant création de l'Etat d'Israël ». Ces lois affirment aussi, pour la première fois, le caractère de l'Etat d'Israël comme un Etat juif et démocratique. Ainsi, l'article 1er de la Loi fondamentale − Dignité et liberté humaines affirme : « L'objectif de cette loi fondamentale est de protéger la dignité et la liberté humaines, afin d'établir dans une loi fondamentale les valeurs de l'Etat d'Israël comme un Etat juif et démocratique ». Au nombre des droits consacrés dans cette loi se trouvent les droits à la vie, à l'intégrité corporelle et à la dignité ainsi que le droit de propriété, le droit à la liberté, le droit de circuler librement et le droit à la vie privée et à l'intimité. Mais la partie la plus innovante de ces deux lois consiste dans l'existence de clauses de restriction[23], qui prévoient qu'« il ne pourra être porté aucune atteinte aux droits garantis par cette Loi fondamentale, excepté par une loi conforme aux valeurs de l'Etat d'Israël, adopté dans un but approprié, et dont le champ d'application ne dépasse pas ce qui est nécessaire ». Cette disposition offre un fondement au contrôle juridictionnel de la législation et des actes règlementaires et autres décisions gouvernementales qui s'y rapporteront[24]. Au demeurant, avant l'adoption des lois fondamentales de 1992, la Cour suprême d'Israël était déjà un acteur significatif de la prise de décision publique mais ces lois vont accroître encore son influence. En Israël, la législation ne peut être comprise sans la jurisprudence de la Cour.

* * *

La première loi adoptée par le Conseil provisoire[25], après la création de l'Etat d'Israël, était la *Law and Administration Ordinance*. Cette ordonnance a posé la structure et les bases du fonctionnement de l'Etat et intégré dans le nouveau système juridique d'Israël le droit qui s'appliquait alors en Palestine; par exemple les *Defense (Emergency) Regulations* britanniques. Elle a aussi défini une « Constitution d'urgence ». Ainsi, l'article 9 de l'Ordonnance, qui a été remplacé en 1996 par les dispositions de la *Basic Law: the Government*[26]*,* donne

[23] Article 8 de la Loi fondamentale Dignité et liberté humaines et article 4 de la loi fondamentale: liberté du travail.

[24] La Cour suprême a décidé, dans l'arrêt de principe « Mizrachi Bank » (CA 6821/93 *United Mizrahi Bank v Migdal – Commual Village* [1995] IsrSC 49(4) 221) que des requêtes en contrôle de la légalité peuvent être formées devant la Cour suprême siégeant comme Haute Cour de Justice (voie d'action), mais aussi comme moyen de défense devant n'importe quelle juridiction (voie d'exception) adoptant ainsi le modèle étasunien du contrôle de légalité de la législation, plutôt que le modèle européen (des cours constitutionnelles spéciales).

[25] Qui a constitué le corps législatif intérimaire jusqu'à la première élection législative qui s'est tenue en 1949.

[26] NdT : Loi fondamentale : Le Gouvernement ; articles 38-41.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

pouvoir à la *Knesset* de déclarer l'état d'urgence pour une période pouvant aller jusqu'à un an; si la *Knesset* n'est pas en mesure de le faire, le Gouvernement peut alors déclarer l'état d'urgence pour une durée maximale de sept jours, jusqu'à que la *Knesset* soit en mesure de procéder au vote[27]. Une telle déclaration emporte deux conséquences juridiques principales:

1. elle permet la mise en œuvre de la législation d'exception, qui n'est pas applicable en « temps normal », tel que le *Commodities and Services (Control) Law* 1957[28], le *Emergency Powers (Detention) Law* 1979[29] et, bien sûr, la *Prevention of Terrorism Ordinance* 1948.

2. elle donne pouvoir au gouvernement ou à chaque ministre de prendre les actes règlementaires nécessaires à « la défense de l'Etat, de la sécurité publique et à la continuation des fournitures et services essentiels »[30], qui peuvent se substituer à toute législation existante. Ces actes sont en vigueur pour une période d'une durée maximale de trois mois, sauf à être ratifiés dans une loi ordinaire par la *Knesset*. En d'autres termes, sous l'empire de l'état d'urgence, l'exécutif peut exercer des pouvoirs législatifs. Néanmoins, ce pouvoir a été redéfini dans la Loi fondamentale: le Gouvernement et la clause qui le prévoit précise que les mesures règlementaires d'urgence ne peuvent entraîner ni des sanctions rétroactives, ni des atteintes à la dignité humaine et qu'elles ne peuvent pas modifier la « loi fondamentale: le Gouvernement » elle-même; en outre, qu'elles peuvent être soumises à un contrôle de légalité judiciaire.

Au demeurant, la Cour suprême d'Israël s'est arrogée le droit de procéder au contrôle de la légalité des mesures règlementaires d'urgence, avant même qu'un tel contrôle soit prévu dans la loi fondamentale. Elle a, par exemple, décidé en 1963 que les mesures règlementaires d'urgence ne devraient pas être soumises au même contrôle juridictionnel que les autres actes administratifs dès lors que leur légalité procède de l'existence de circonstances qui rendent ces mesures nécessaires et qu'en temps normal, la situation qui les justifie ne pourrait être traitée au moyen d'un acte administratif[31]. En 1990, la Cour a annulé des mesures règlementaires d'urgence prises par le ministre du logement qui cherchait à réduire la durée du processus de délivrance d'un permis de construire afin de permettre la construction immédiate de quelque 3000 logements destinés à accueillir la vague d'immigration massive en provenance d'Union soviétique. La Cour a estimé que cet évènement ne constituait pas une situation d'urgence et qu'en conséquence, même si l'état d'urgence avait été déclaré, le recours à ces mesures était illégal[32].

[27] Article 38 de la *Basic Law: The Government.*
[28] L'article 2 de la loi précise qu'elle n'entrera en vigueur que lorsque l'état d'urgence sera en vigueur.
[29] L'article 1er de la loi précise qu'elle n'entrera en vigueur que lorsque l'état d'urgence sera en vigueur.
[30] Article 39(a) de la *Basic Law: The Government*.
[31] Cr. A 156/63 The Attorney General v. Ostreicher 17 PD 2088; 5 SJ (1963-65) 19.
[32] HC 2944/90 Poraz v. The Government of Israel 44(3) PD 317. Cf. aussi Medianwest Medical Center Hertzelia Ltd. V. The Minister of Health and others, 44(1) PD 19, résumé en anglais in Isr. L.R (1992) 65.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

Au regard des exigences de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'homme, le cadre constitutionnel israélien afférent aux périodes d'exception apparaît satisfaisant, comme un modèle parlementaire[33] dans lequel sont prévus des mécanismes de contrôle effectifs[34]. Toutefois, l'état d'urgence a été déclaré lors de la fondation de l'Etat, au milieu de la guerre d'indépendance, et il a, depuis lors, été presque automatiquement prolongé chaque année par la *Knesset*. En 1999, l'Association pour les droits civils en Israël a saisi la Cour suprême d'une requête dénonçant la reconduction constante de l'état d'urgence. En réponse aux critiques formulées par la Cour, le gouvernement a reconnu la nécessité de mettre un terme à l'état d'urgence mais a demandé un délai, nécessaire pour adapter la législation dont la mise en œuvre est conditionnée par l'existence de l'état d'urgence[35]. A ce jour, le processus d'adaptation n'est pas achevé et la *Knesset* renouvelle tous les six mois la déclaration de l'état d'urgence[36].

Ceci étant, les mesures règlementaires d'urgence sont utilisées avec parcimonie et aucune d'entre elles n'est aujourd'hui directement liée à la lutte contre le terrorisme. Les instruments juridiques relatifs à la lutte contre le terrorisme, dont les domaines d'application sont les plus étendus, sont les *Defense (Emergency) Regulations*, dont la mise en œuvre est indépendante d'une situation d'état d'urgence, et les textes - au premier rang desquels la *Prevention of Terrorism Ordinance* − qui n'entrent en vigueur qu'après déclaration de l'état d'urgence. Ces instruments vont à présent être détaillés.

4. LES DEFENSE (EMERGENCY) REGULATIONS[37] 1945

Les *Defense (Emergency) Regulations* fournissent un cadre juridique et constituent un instrument important en matière de lutte contre le terrorisme et contre les autres menaces à la sécurité. Elles ont été adoptées par le Haut commissaire britannique durant la seconde guerre mondiale, en réponse à l'émergence de tensions entre Juifs et Arabes dans la Palestine sous mandat. Ces règles trouvent leur fondement juridique dans un amendement apporté en 1939 au *Palestine Order in Council*[38] *;* après différentes réformes, celles aujourd'hui en vigueur datent de 1945. Ces règles ont été intégrées dans la loi israélienne, comme d'autres normes héritées du mandat ; elles s'appliquent aussi dans les territoires occupés par Israël en 1967, dès lors que l'Egypte et la Jordanie ont,

[33] Plutôt qu'un modèle donnant des pouvoirs illimités à l'exécutif.
[34] La déclaration de l'état d'urgence est faite par le législateur ou doit être ratifiée par le législateur dans les sept jours suivant la déclaration par le gouvernement ; l'état d'urgence ne demeure en vigueur que pour un an maximum et les mesures règlementaires d'urgence ne restent en vigueur que pour une durée maximum de trois mois et sont soumises à un contrôle juridictionnel.
[35] En 1999, la mise en oeuvre de nombreux instruments législatifs était liée à une déclaration préalable de l'état d'urgence.
[36] NdT : cf. *infra*, §.8 ; l'entrée en vigueur de la nouvelle législation antiterroriste le 1er novembre 2016 pourrait mettre un terme à cette situation.
[37] NdT : Nous avons choisi de traduire « Defense Regulation » par « règle de défense ».
[38] L'équivalent de la Constitution durant le mandat.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

comme Israël, intégré la législation, issue du mandat, existant en 1948 et qu'elles n'ont jamais abrogé ces règles de défense. Certes, au cours des années, la *Knesset* a rapporté certaines règles[39] et en a remplacé d'autres par sa propre législation[40]. Ces modifications ne s'appliquent qu'en Israël, car la *Knesset* ne dispose d'aucune autorité législative dans les Territoires occupés. Par comparaison avec la situation qui prévaut dans beaucoup d'autres pays, les pouvoirs draconiens offerts par ces règles ont épargné toute nécessité d'adopter d'autres textes pour lutter contre la recrudescence récente du terrorisme.

Les *Defense (Emergency) Regulations* contiennent, d'une part, des pouvoirs discrétionnaires étendus de recourir à des mesures administratives et, d'autre part, un code pénal dédié aux infractions en matière de sécurité qui seront jugées par les juridictions militaires. Dans les règles d'origine, la possibilité d'interjeter appel de la décision du tribunal militaire n'était pas envisagée. La *Knesset* a, en 1963, créé une Cour d'appel militaire, mais cet amendement ne s'applique pas dans les territoires occupés par Israël en 1967[41]. Durant les quarante dernières années, ces règles ont été peu utilisées sur le territoire israélien, où les auteurs d'actes terroristes sont accusés sur le fondement du code pénal ordinaire et jugés par le système judiciaire ordinaire. Il n'en va pas de même dans les territoires occupés.

En 1985, l'Association pour les droits civils en Israël a saisi la Cour suprême, siégeant comme Haute Cour de Justice, d'une requête lui demandant d'ordonner au Commandant militaire d'introduire une instance d'appel dans les Territoires, motif pris que le droit de faire appel est un droit de l'homme fondamental[42]. Bien que la Cour ait refusé de rendre une telle ordonnance contre le Commandant militaire, elle a critiqué avec virulence la situation existante et recommandé qu'elle soit modifiée[43]. Le gouvernement a suivi son conseil et, en 1989, a introduit une telle instance d'appel.

S'agissant du volet pénal de ces règles, nombre d'infractions qu'elles prévoient ont un équivalent dans le code pénal ordinaire, mais les sanctions maximales prévues dans les règles sont généralement beaucoup plus sévères[44]. De surcroît, elles contiennent des infractions spécifiques qui n'ont pas d'équivalent dans le code pénal. Par exemple, aux termes des règles 84 et 85, l'appartenance, la participation

[39] Par exemple, le pouvoir de déplacer de force des populations.
[40] Par exemple, les détentions administratives.
[41] Dès lors que la Jordanie et l'Egypte n'ont pas introduit d'amendement similaire.
[42] La compétence de la Cour suprême israélienne sur les Territoires occupés est une question complexe. En résumé, cette compétence a été admise en 1967. En l'absence d'argument proposé par l'Etat contre cela, la Cour a adopté une jurisprudence activiste (constituant de fait un précédent mondial) aux termes de laquelle le droit public israélien s'applique à tout officiel israélien, même lorsqu'il/elle agit hors des frontières d'Israël (cf. E. SALZBERGER, « Judicial Activism in Israel », in Brice DICKSON (dir.), *Judicial Activism In Common Law Supreme Courts*, Oxford University Press 2007, pp. 217-272.
[43] HC 87/85 *Argum v Military Commander in Judea and Samaria* [1985] IsrSC 42(1) 353.
[44] Par exemple, aux termes de l'article 59 des Règles, posséder ou fabriquer illégalement des armes fait encourir la peine de mort, tandis qu'aux termes du code pénal ordinaire, la peine maximale est de sept ans d'emprisonnement; porter illégalement des uniformes officiels fait encourir, aux termes de l'article 60 des Règles, une peine d'emprisonnement à perpétuité tandis que selon le code pénal la peine maximale est de trois ans d'emprisonnement.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

ou le soutien à une association (ou une organisation) d'individus déclarée illégale par le ministre de la défense ou à une organisation ou association destinée à commettre des actes de terrorisme, à changer la constitution par la violence, à fomenter contre le gouvernement ou à détruire le bien de l'Etat, est une infraction.

En outre, le volet procédural des règles de défense, qui inclut la durée maximale de la garde à vue avant présentation à un magistrat, les règles relatives à l'admissibilité des aveux, voire celles relatives à la prise de sa décision par la juridiction, se distingue des règles de procédure pénale ordinaire et est en général beaucoup moins attentif aux droits de l'accusé[45]. Ceci étant, depuis la création de l'Etat, très peu de procès pénaux ont été diligentés sur le fondement des règles de défense et, en conséquence, il n'existe que très peu de jurisprudence relative aux conflits entre le droit pénal ordinaire et le volet pénal des règles de défense.

La partie la plus sujette à caution des règles est celle qui concerne les mesures administratives telles que les détentions, expulsions et démolitions de maisons, ainsi que la censure[46]. Les règles initiales de 1945 donnaient pouvoir au Haut commissaire de prendre des arrêtés d'expulsion (article 112) si cela était nécessaire pour protéger la sécurité publique, la défense de l'Etat, l'ordre public ou pour contenir une révolte[47]. Un commandant militaire avait pouvoir d'ordonner une détention administrative (article 111) ou des restrictions à la liberté de circulation (article 109). En 1979, la *Knesset* a aboli le pouvoir de procéder à des expulsions et a adopté une nouvelle loi sur la détention administrative, plus équilibrée, en ce qu'elle protège mieux les droits de l'homme que ne le faisaient les articles 111 et 112 des Règles, qui ont été abolis[48].

La nouvelle loi − *Emergency Power (Detention) Law* 1979 − n'entre en vigueur que sous le régime de l'état d'urgence (article 1er). Elle donne pouvoir au ministre de la défense d'ordonner une détention, s'il a un motif raisonnable de penser que des raisons de sécurité d'Etat ou de sécurité publique justifient une telle détention (article 2). Cette dernière doit être confirmée par le Président d'une *District Court* dans les quarante-huit heures; le juge peut suspendre la détention s'il lui a été démontré que les motifs pour lesquels elle a été ordonnée n'étaient pas des motifs objectifs de sécurité de l'Etat ou de sécurité publique ou que la décision a été prise de mauvaise foi ou sur le fondement de considérations non pertinentes (article 4). Si la décision est validée, un nouveau contrôle par la juridiction devra intervenir tous les trois mois (article 5). Il peut être interjeté appel des décisions du Président de la *District Court* devant la Cour suprême (article 7). Enfin, la Cour peut se départir des règles de preuve si elle « est convaincue que cela sera propice à la découverte de la vérité et au traitement

[45] Une exception est fournie par la règle relative à la prise de décision par la juridiction qui, aux termes des Règles, requiert l'unanimité des trois juges tandis qu'une majorité simple est exigée devant les juridictions ordinaires.
[46] Ce dernier point ne sera pas développé dans cet article.
[47] Conformément aux termes de l'article 118 qui définissaient les conditions générales de mise en oeuvre des mesures administratives.
[48] The *Emergency Power (Detention) Law* 1979 . Disponible sur http://www.btselem.org/sites/default/files/1979_emergency_powers_law_detention.pdf

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

équitable de l'affaire » (article 6). Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, la nouvelle loi ne s'applique qu'en Israël, tandis que les règles britanniques d'origine restent en vigueur dans les Territoires occupés où, de fait, elles sont fréquemment utilisées.

Dès 1949, la Cour suprême a décidé, hors de toute disposition le prévoyant dans l'une des règles, que les mesures prises sur le fondement des pouvoirs conférés par les *Defense (Emergency) Regulations* pourraient être soumises à une contrôle judiciaire de légalité. Elle a en conséquence ordonné la remise en liberté d'un homme qui avait été détenu en application de la règle 111, car les autorités militaires n'avaient pas respecté la procédure[49]. Toutefois, la Cour suprême se montrait réticente à exercer un contrôle juridictionnel étendu sur le pouvoir discrétionnaire subjectif exercé pour ordonner une détention et limitait son contrôle à l'examen des questions juridiques qui se rapportaient à l'autorité et l'application régulière de la loi[50]. Cette attitude a évolué au cours des 40 dernières années et la Cour a élargi le champ de son contrôle jusqu'à examiner aujourd'hui le caractère raisonnable du pouvoir discrétionnaire exercé par le Commandant militaire. Ainsi, par exemple, en 1981, dans l'affaire *Baransa*, il était demandé à la Cour d'examiner une décision restreignant la liberté de mouvement d'un individu suspecté d'être impliqué dans une organisation terroriste[51]. La Cour suprême a décidé que la mise en œuvre d'une telle mesure n'est légale qu'autant que cette mesure est préventive et qu'elle ne constitue pas une sanction ou un substitut à une procédure pénale et que la juridiction doit être convaincue que les preuves qui lui sont soumises sont suffisantes pour étayer, par application d'un test objectif, l'existence d'un danger pour la sécurité de l'Etat[52].

Outre l'extension de son contrôle à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire par l'administration, la Cour a adopté une approche activiste de l'examen des preuves. Dans de nombreuses affaires, l'Etat sollicitait, sur le fondement de la *Evidence Law Ordinance*[53], un privilège à l'égard de certaines preuves, estimant que ces preuves ne pouvaient pas être produites pour des motifs tenant à la sécurité de l'Etat. La Cour a alors initié une procédure qui emprunte au modèle inquisitoire, par laquelle, après que le détenu y a consenti, elle va examiner les preuves hors la présence du détenu ou de son conseil. Cette pratique prétorienne a été entérinée par la *Knesset* lorsqu'elle a adopté la loi relative à la détention administrative de 1979 (et, ultérieurement, la *Unlawful Combatants Law*[54] – cf. *infra*). L'article 6(b) de la loi autorise la Cour à admettre des preuves hors de la présence du détenu ou de son représentant et sans que ces preuves leur soient soumises si, après avoir pris connaissance des preuves ou entendu les

[49] HCJ 7/49 *Alkarbutli v Minister of Defence* [1949] IsrSC 1 85.
[50] E.g. HC 46/50 *Al-Ayubee v Minister of Defence* [1950], IsrSC 4 222.
[51] La décision restreignait les mouvements du requérant à la ville dans laquelle il vivait, conformément aux dispositions de la règle 110.
[52] HC 554/81 *Baransa v Commander of the Central Command*, IsrSC 36(4) 247.
[53] NdT : Ordonnance sur le droit de la preuve.
[54] NdT : Loi sur les combattants illégaux.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

observations, en leur absence, elle est convaincue que la production de ces preuves à la partie privée pourrait porter atteinte à la sécurité nationale ou à la sécurité publique[55]. C'est un exemple intéressant de la manière dont des règles prétoriennes ont trouvé leur chemin jusque dans les codes.

La décision la plus significative de la Cour, s'agissant des détentions administratives, a été rendue dans l'affaire libanaise dite des « monnaies d'échange »[56]. En 1986, le navigateur d'un aéronef israélien a été capturé par une milice islamique au Liban et a été ultérieurement remis à des éléments iraniens. Dans le cadre des efforts déployés par Israël pour obtenir des informations sur son sort et celui d'autres soldats israéliens portés disparus ou capturés, plusieurs citoyens libanais appartenant au Hezbollah et qui avaient été impliqués dans des attaques armées contre les forces de défense israéliennes ont été enlevés au Liban et déplacés en Israël où ils ont été détenus. Parmi eux se trouvait Sheikh Abd Al-Karim Obeid − citoyen libanais, membre de la direction du Hezbollah, qui avait apporté son soutien à des actes terroristes, et était suspecté d'être impliqué activement dans la préparation de certains d'entre eux −. Israël n'a jamais engagé de poursuites pénales contre ces Libanais mais les maintenait en détention administrative − à l'origine comme des monnaies d'échange essentielles dans les négociations pour l'obtention d'informations et la libération des Israéliens capturés et disparus; ensuite au motif que les détenir était nécessaire en considération du danger direct que chacun d'entre eux causerait à la sécurité de l'Etat s'ils étaient remis en liberté. Sur requête, introduite en avril 2000, du ressortissant libanais kidnappé, la Cour suprême a décidé, par une majorité de six juges contre trois[57], que les lois sur la détention administrative n'autorisaient pas cette dernière lorsque l'objectif de cette privation de liberté était d'utiliser les détenus comme des « monnaies d'échange » − otages − dans des négociations pour la libération de soldats capturés ou disparus[58]. A la suite de cette décision, Israël a remis en liberté les requérants ainsi que cinq autres personnes enlevées au Liban, qui avaient elles aussi étaient placées en détention administrative dans un but similaire.

En conséquence de la décision de la Cour, la Knesset a adopté la *Detention of Unlawful Combatants Law*[59] 2002, qui régit la détention des combattants qui ne peuvent bénéficier du statut de prisonnier de guerre par application du droit international (article 1er de la loi). La détention peut, aux termes de cette loi, être ordonnée par le Chef d'état major de l'armée, lorsqu'il estime qu'elle est nécessaire pour la sécurité de l'Etat (article 3). La décision doit être confirmée par un juge de la *District Court* dans les quatorze jours, puis tous les six mois (article 6).

[55] Pour une analyste plus détaillée, cf. I. Zamir, « Human Rights and National Security », 23 Israel Law Review (1989), 375.
[56] NdT : 'bargaining chips'.
[57] Une formation élargie exceptionnelle.
[58] F H Cr 7048/97 *Plonim v Minister of Defence* PD 54 (1), 721.
[59] NdT : Loi sur la détention des combattants illégaux.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

Une autre mesure administrative sévère est prévue à l'article 119 des *Defense (Emergency) Regulations.* Il donne pouvoir au commandant militaire d'ordonner la démolition de toute maison qui présente un lien avec une personne dont le commandant est convaincu qu'elle a commis une infraction aux règles de défense. Jusqu'à la fin des années 1980, quasiment aucune requête n'a été introduite contre l'usage de cette prérogative car elle était utilisée immédiatement en réponse à des actes de terrorisme si bien que la personne dont la maison devait être démolie n'avait aucune chance de pouvoir accéder à un tribunal. En 1988, cela a justifié l'intervention de l'Association des droits civils en Israël. La Cour a alors décidé que, hors les rares cas de besoins militaires opérationnels, la personne contre laquelle un ordre de démolition a été pris devrait bénéficier de la possibilité de former un recours contre cette décision auprès du Commandant militaire et, s'il refuse de modifier sa décision, de la possibilité d'interjeter appel devant la Haute Cour de Justice[60]. La décision était fondée sur les principes du droit administratif israélien, qui, selon la Cour, s'appliquent à tous les officiels israéliens, y compris lorsqu'ils/elles opèrent hors du territoire de l'Etat, y compris dans les territoires occupés en 1967.

L'activisme de la Cour suprême, combiné à la règle selon laquelle toute requête peut être introduite directement devant cette juridiction, conduit à une implication sans équivalent de la Cour suprême israélienne dans les mesures militaires. A notre connaissance, il n'existe pas d'autre juridiction suprême qui puisse, comme la Cour suprême israélienne, être impliquée en temps réel dans la prise de décisions militaires. Depuis la fin de la première *Intifada*, en 1993 et jusqu'en 2001, la démolition de maisons n'a presque jamais été ordonnée, en partie à raison des obstacles juridiques imposés par la Cour. Le gouvernement a décidé de recourir à nouveau à cette mesure à la suite du déclenchement de la deuxième *Intifada*, mais des décisions répétées de la Cour suprême, fondées sur le précédent *Baransa* et les exigences de l'application régulière de la loi, ont conduit l'armée à déclarer en 2004 qu'elle modifiait sa politique et qu'elle s'abstiendrait d'utiliser cette mesure. Bien qu'il n'existe pratiquement aucun cas dans lequel elle a annulé une décision de démolir un immeuble, l'approche activiste de la Cour a conduit le gouvernement et l'armée à introduire des changements significatifs dans leurs tactiques militaires. Pourtant, au cours des derniers mois (2015-2016), à la suite des attaques au couteau et de la vague d'actes de terrorisme individuels, le gouvernement a à nouveau eu recours à des démolitions de maisons. Plusieurs de ses décisions ont été annulées par la Cour suprême, avec des remarques intéressantes de certains juges selon lesquels cette prérogative pourrait être inconstitutionnelle et devrait faire l'objet d'un réexamen de principe.

Une évolution comparable peut être constatée s'agissant des mesures d'expulsion. Elles ont été largement utilisées comme partie intégrante de la politique de défense du gouvernement travailliste entre 1967 et 1974, lorsqu'environ 1 400 Palestiniens des Territoires occupés ont été expulsés, principalement après avoir purgé une

[60] HC 358/88 *Association for Civil Rights in Israel v Commander of the Central Command* IsrSC 43(2) 529.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

peine de prison pour des infractions liées au terrorisme. La mesure a été abolie sur le territoire israélien en 1979, mais elle a été, depuis lors, employée dans les Territoires occupés. L'intervention de la Cour est demeurée longtemps parcimonieuse car, aux termes de la règle 112, une personne visée par une mesure d'expulsion peut faire appel de celle-ci devant un comité consultatif quasi judiciaire.

Mais la Cour suprême a modifié sa politique à la suite de l'affaire *Natshe* en 1976. A la suite d'une décision « libérale » controversée du ministre de la défense, Shimon Peres, de procéder aux élections des autorités locales dans les Territoires, il est apparu que certains candidats extrémistes étaient susceptibles d'évincer des titulaires modérés; une décision d'expulsion fut donc prise contre deux d'entre eux. Le comité consultatif approuva les décisions et les deux expulsés introduisirent une action devant la Cour suprême. Alors que le juge de permanence souhaitait prendre une injonction provisoire, l'avocat de l'Etat a informé la Cour que les deux requérants avaient déjà été expulsés et que cette expulsion avait été autorisée par l'*Attorney General*, Aharon Barak, car le conseil des requérants avait négligé de solliciter de la Haute Cour une injonction provisoire. Dans une décision très véhémente, la Cour critique les autorités et donne instruction à l'*Attorney General* de mener une enquête et de faire rapport à la Cour sur la manière dont l'expulsion a été autorisée. Une des conséquences de cette affaire a été qu'entre cette décision et 1979, aucune décision d'expulsion n'a été prise, et l'efficacité de la mesure, comme réponse rapide et immédiate à une situation, s'en est trouvée érodée.

En 1980, la tension dans les Territoires a augmenté et six Juifs qui rentraient chez eux après avoir été prier à la grotte de *Machpela* à Hebron ont été attaqués et tués. En réponse, une décision d'expulsion a été prise contre les maires d'Hebron et de Halhul et contre un chef religieux d'Hebron, l'autorité leur reprochant des actes de provocation qui avaient prétendument conduit au meurtre. Le Commandant militaire décida de procéder aux expulsions avant que l'appel ne soit examiné. Les avocats des expulsés formèrent une requête devant la Haute Cour de Justice. Cette dernière, à la majorité, rejeta les requêtes sollicitant l'annulation des expulsions mais décida que les expulsés devraient être autorisés à plaider à nouveau leur cause devant le comité consultatif et rejeta l'argument de l'Etat selon lequel leur retour pourrait gravement mettre en danger la paix et la sécurité[61]. Le gouvernement s'est conformé à la décision de la Cour et les expulsés ont été autorisés à revenir et plaider devant le comité consultatif, mais le comité a approuvé les expulsions. L'affaire est donc revenue devant la Cour suprême et la même composition a rejeté la requête, par une majorité de deux contre un. Mais bien que la requête ait été rejetée, le Président de la Cour, Moshe Landau, a recommandé que l'expulsion soit ré-examinée au niveau gouvernemental, en prenant en considération les déclarations favorables à la paix faites par les expulsés devant le comité consultatif[62]. Cette recommandation a été

[61] HCJ 320/80 *Kawasma v Minister of Defence,* IsrSC 35(3) 113.
[62] HCJ 698/80 *Kawasma v Minister of Defense and others*, IsrSC 35(1) 617.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

largement critiquée comme un empiètement de la Cour sur le domaine de l'exécutif, mais le Premier ministre Begin a promis de se conformer à la décision de la Cour et de suivre sa recommandation. Cette affaire particulière a conduit à un nouvel arrêt total de l'utilisation des expulsions pour une période de cinq ans, jusqu'à ce qu'Yitzhak Rabin arrive au ministère de la défense.

L'expulsion de 415 activistes du Hamas, en 1992, ordonnée par le gouvernement à la suite d'une recrudescence des attentats perpétrés par cette organisation, constitue une des décisions les plus contestables du mandat de Rabin et une ombre au tableau de la Cour suprême. L'expulsion a été fondée sur la règle 112 et sur un décret d'exception pris par le gouvernement pour une durée de deux ans. Les expulsés n'ont pas été autorisés à interjeter appel avant l'expulsion. L'Association pour les droits civils en Israël ayant introduit une action devant la Cour suprême contre ce décret et les ordonnances individuelles, la Cour, siégeant en formation exceptionnelle de sept juges, a critiqué le décret mais confirmé les ordonnances individuelles, estimant que le droit de faire appel devant le comité consultatif, s'il existait, ne pouvait être exercé après qu'il a été procédé à l'expulsion[63]. A la suite de cette décision, presque aucune mesure d'expulsion n'a été ordonnée.

5. LA PREVENTION OF TERRORISM ORDINANCE[64]

Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, l'Ordonnance de prévention du terrorisme a été adoptée en 1948 par le Conseil provisoire, six jours seulement après l'assassinat de l'envoyé des Nations unies, Folke Bernadotte, par l'organisation terroriste juive *Lehi;* elle a été utilisée pour éradiquer cette organisation[65]. L'ordonnance ne s'applique que durant l'état d'urgence.

Cette loi définit l'organisation terroriste comme « un groupe de personnes qui recourt dans ses activités à des actes de violence conçus pour causer la mort ou infliger des blessures à une personne ou qui menace de commettre de tels actes de violence » (article 1er de l'Ordonnance). L'établissement du caractère terroriste d'une organisation peut procéder de preuves légales, constatées dans une décision définitive d'une juridiction (article 11). Cependant le gouvernement dispose aussi du pouvoir de déclarer une organisation terroriste; la déclaration doit alors être publiée dans le journal officiel, afin de devenir effective, et elle peut être contestée devant un tribunal (article 8). La déclaration opérée par le gouvernement renverse ainsi la charge de la preuve.

La loi contient aussi des dispositions pénales. La participation à une organisation terroriste fait encourir jusqu'à 20 ans de prison; l'appartenance à une telle organisation, jusqu'à 5 ans et le soutien public, jusqu'à 3 ans de prison[66].

[63] HC 5973/92 *Association for Civil Rights in Israel v Minister of Defence*, IsrSC 47(1) 267).
[64] NdT: ci-après « ordonnance de prévention du terrorisme ».
[65] *Lehi* a été déclarée organisation terroriste conformément à la législation et 200 de ces dirigeants et membres ont été arrêtés. Une procédure juridique tendant à contester la classification de *Lehi* comme une organisation terroriste a échoué ; voir HC 16/48 *Baron vs. the Prime Minister and the Minister of Defense*, 1 PD 109.
[66] Respectivement articles 2, 3 et 4 de l'Ordonnance.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

A l'origine, les juridictions militaires étaient compétentes pour juger les personnes accusées sur le fondement de cette ordonnance, mais, en 1980, cette dernière a été amendée et la compétence a été rendue au système judiciaire ordinaire. De surcroît, le texte permet de confisquer les biens appartenant à une organisation terroriste, sur décision d'une *District Court* (article 5) et d'ordonner, par une décision administrative du Chef de la police, la fermeture des lieux servant aux desseins de l'organisation terroriste (article 6).

Jusqu'en 1980, l'Ordonnance de prévention du terrorisme a été utilisée exclusivement contre des organisations juives, et à l'issue de la période mouvementée de l'indépendance d'Israël, elle n'a pratiquement plus été utilisée du tout. Néanmoins, l'accroissement des activités de l'OLP et des autres organisations palestiniennes a provoqué l'amendement de l'Ordonnance en 1980; outre la consécration de la compétence des juridictions ordinaires, la définition du « soutien » à une organisation terroriste a été étendue pour intégrer toute forme d'expression publique d'une identification, d'un encouragement, d'une louange ou de sympathie pour une organisation terroriste, toute contribution financière ou d'une autre nature apportée à une organisation terroriste, de même que le fait d'autoriser une organisation terroriste à utiliser un lieu ou tout autre bien (article 4 de l'Ordonnance). En 1986, un amendement additionnel a été adopté, étendant le domaine d'application de l'article 4 pour inclure les réunions et les négociations non officielles avec une organisation terroriste, à l'exception des rencontres pour un motif universitaire ou familial et des interviews réalisées par des journalistes. Le but de cet amendement était d'empêcher des Israéliens (principalement issus du camp de la paix) de rencontrer des officiels de l'OLP et de réprimer ceux qui organisent de telles réunions[67].

De fait, la même année, le gouvernement a déclaré terroristes l'OLP et dix-neuf autres organisations palestiniennes et a poursuivi plusieurs militants de la paix israéliens pour avoir conduit des discussions avec des représentants de l'OLP. L'amendement a été vertement critiqué, comme constituant une violation injustifiée de la liberté d'expression et d'autres droits. En conséquence, en 1992, il a été supprimé. En 1989, le Hamas, le Hezbollah et le Djihad islamique ont été ajoutés à la liste des organisations déclarées terroristes. Dans les années 2000, la globalisation des attaques terroristes a entraîné une augmentation significative du nombre d'organisations déclarées terroristes, qui inclut à présent des organisations qui n'opèrent pas sur le territoire d'Israël et n'ont pas de lien avec lui[68].

Comme à l'égard d'autres aspects de la législation antiterroriste, la jurisprudence de la Cour suprême a, dans une certaine mesure, limité le champ d'application des pouvoirs draconiens définis dans l'Ordonnance de prévention du terrorisme. Elle s'est cependant concentrée principalement sur les pouvoirs « périphériques », relatifs à l'expression d'un soutien à une organisation terroriste. L'affaire Jabrin, au

[67] Le gouvernement travailliste, à cette époque, accepta cet amendement qui été soutenu par les partis de droite, en échange d'un soutien ultérieur de la droite pour amender le code pénal, en ajoutant une infraction d'incitation au racisme (art. 144A du code pénal israélien).

[68] La liste des organisations déclarées terroristes, à jour, est disponible à: http://web.archive.org/web/20101231071106/http://www.mod.gov.il/pages/general/pdfs/teror.pdf

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

début des années 2000, offre un bon exemple. Jabrin, un journaliste, avait publié une série d'articles exprimant son soutien et ses encouragements au jet de pierres et de cocktails Molotov, faits pour lesquels il avait été reconnu coupable en première instance de soutien à une organisation terroriste, sur le fondement de l'article 4 de l'Ordonnance de prévention du terrorisme. Le débat devant la Cour suprême, en appel, s'est concentré sur la nécessité d'un lien de causalité entre la publication et le risque de la voir provoquer effectivement des actes de violence. La Cour a rejeté l'appel estimant que la consommation de l'infraction n'impliquait pas un tel rapport de probabilité[69].

De manière tout à fait exceptionnelle, la reprise des débats devant une formation élargie de la Cour a été ordonnée[70]. La discussion s'est alors déplacée, et concentrée, sur une autre question − celle de savoir s'il était nécessaire que l'approbation des violences se rattache directement à une organisation terroriste précise. Cette interprétation ne procédait pas de la lettre de la disposition d'incrimination mais du fait que celle-ci était incluse dans l'Ordonnance de prévention du terrorisme dans laquelle l'expression « organisation terroriste » apparaissait presque à toutes les lignes et que son intitulé lui-même était « soutien à une organisation terroriste ». Par quatre juges contre trois, la liberté d'expression a été élargie en limitant le champ d'application de l'infraction au soutien aux actes de violence d'une organisation terroriste déterminée. Ainsi, Jabrin a été relaxé.

A la suite de cette décision, la *Knesset* a, en 2002, supprimé l'article 4 de l'Ordonnance de prévention du terrorisme et l'a remplacé par un nouvel article (144D) du code pénal. Ce dernier incrimine l'incitation à commettre un acte de terrorisme, même lorsqu'elle ne se rapporte pas au soutien à une organisation déterminée[71]. Il prévoit que « si une personne appelle publiquement à commettre un acte de violence ou de terrorisme, ou qu'elle exprime des louanges, des mots d'approbation, d'encouragement, de soutien ou d'identification avec un acte de violence ou de terrorisme et si, à raison du contenu de cette publicité incitative et des circonstances dans lesquelles elle s'est exprimée, il existe une réelle possibilité qu'il en résulte des actes de violence ou de terrorisme, alors une peine de cinq ans d'emprisonnement est encourue ». Il peut ainsi être relevé que cette nouvelle disposition inclut elle aussi un test de probabilité et, qu'étant intégrée dans le code pénal ordinaire, elle s'applique de manière permanente et non seulement lorsque l'état d'urgence est déclaré.

[69] Cr.A. 4147/95 *Jabrin v. State of Israel,* 50 (4) P.D. 38. La précédente jurisprudence exigeait la preuve d'une « quasi-certitude » pour restreindre la liberté d'expression. Cf. F. OZ-SALZBERGER and E. SALZBERGER, « The Tradition of Freedom of Speech in Israel », *Law, Society and Culture* 2006, pp. 27-70.

[70] Cr F H 8613/96 *Jabrin v State of Israel* [2000] Isr SC 54(5) 193.

[71] Cf. D. BARAK-EREZ et D. SCHARIA, « Freedom of Speech and Support for Terrorism: A Case Study of Global Constitutional Law », 2 *Harvard National Security Journal* (2011) 1.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

6. LA PROHIBITION OF TERROR FINANCING LAW[72]

En 2005, la *Knesset* a adopté une nouvelle loi antiterroriste consacrée au financement du terrorisme. Contrairement aux instruments juridiques précédemment étudiés, qui date du Mandat britannique ou des premiers jours de l'Etat d'Israël[73], la loi relative à l'interdiction du financement du terrorisme est une loi strictement israélienne. Texte de grande ampleur (54 articles), elle a été adoptée à la suite de la *Convention internationale pour la suppression du financement du terrorisme*[74], afin d'ancrer dans le droit national les obligations contractées par Israël aux termes du traité. Elle a été amendée à plusieurs reprises, pour la dernière fois en 2014[75].

La loi considère comme des organisations terroristes celles déclarées comme telles par application des règles de défense ou de l'Ordonnance de prévention du terrorisme; elle donne aussi pouvoir à un comité ministériel pour ajouter à la liste de ces organisations celles déclarées terroristes par le Conseil de sécurité des Nations unies ou par d'autres Etats[76]. Cette classification peut être contestée devant un panel de trois membres, présidé par un juge retraité de *District Court* ou de la Cour suprême[77] et, s'il confirme la décision, le panel devra reconsidérer sa position tous les quatre ans[78], si sa décision n'a pas été rapportée plus tôt par le comité ministériel[79]. Comme d'autres lois antiterroristes, celle-ci intègre des dispositions pénales et administratives.

Les dispositions pénales consistent principalement dans deux infractions: effectuer une transaction immobilière destinée à faciliter, promouvoir ou financer une activité terroriste ou à récompenser ceux qui l'ont perpétrée, qui fait encourir une peine maximale de dix ans d'emprisonnement[80]; et effectuer une transaction immobilière qui facilite les activités terroristes ou récompense ceux qui les ont perpétrées, qui peut entraîner une peine allant jusqu'à sept ans d'emprisonnement[81]. Tandis que l'article 8 exige une intention, l'article 9 n'impose qu'une connaissance et la loi définit différents prérequis aux termes desquels un comportement négligent peut entrer dans le champ des infractions entraînant un renversement de la charge de la preuve, du ministère public vers le défendeur. Elle impose aussi une obligation de signalement de ces transactions[82].

[72] Ci-après « Loi sur l'interdiction du financement du terrorisme ».
[73] Même s'ils ont été amendés par la *Knesset* au cours des années.
[74] Le traité a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies en 1999, est entré en vigueur en 2002 et a été ratifié par 187 Etats, y compris/dont Israël inclus.
[75] NdT : cette loi a été abrogée par la loi sur la lutte contre le terrorisme de 2016, dans laquelle ses dispositions ont été intégrées et amendées.
[76] Article 2.
[77] Article 4.
[78] Article 5.
[79] Article 6.
[80] Article 8.
[81] Article 9.
[82] Articles 10 et 11.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

Une des innovations de la loi est qu'outre la sanction pénale, la juridiction en charge de l'affaire peut aussi ordonner la saisie des biens. Cinq chapitres de la loi[83] prévoient les conditions de mise en œuvre et le champ d'application d'une telle ordonnance. Ainsi, la loi prévoit que la qualité de la preuve requise pour prendre une telle ordonnance correspond au degré de preuve civil et non pénal[84] et qu'une telle ordonnance peut être demandée par l'intermédiaire d'une procédure civile devant une *District Court,* même en l'absence de toute procédure pénale[85]. Il peut être interjeté appel devant la Cour suprême d'une ordonnance de saisie en appliquant les règles de procédure civile[86]. Dans le cadre des procédures diligentées sur le fondement de la loi sur l'interdiction du financement du terrorisme, la juridiction est, comme dans d'autres procédures antiterroristes, autorisée à se départir des règles ordinaires de preuve[87].

La loi prévoit aussi des mesures administratives. Ainsi, le ministre de la défense peut ordonner la confiscation d'un immeuble[88]; cette mesure devient caduque si, dans les vingt jours, une demande n'est pas adressée à la Cour pour qu'elle prenne une ordonnance de saisie[89].

7. REMARQUES CONCLUSIVES: CONTRIBUTION PRÉTORIENNE À LA LÉGISLATION ANTITERRORISTE ISRAÉLIENNE

Les principaux instruments législatifs qui constituent le droit antiterroriste israélien ont ainsi été explorés. Il existe évidemment d'autres dispositions pertinentes dans différents textes, tel que le code pénal, mais, en conclusion de cette étude, nous souhaiterions insister à nouveau sur le rôle significatif joué par les juridictions dans le façonnage de la législation antiterroriste.

Un exemple topique est fourni par le décision de la Cour suprême israélienne à propos des méthodes d'interrogatoire utilisées par le service secret général israélien (GSS)[90] à l'encontre des personnes suspectées d'activités terroristes. La Cour a été appelée à se prononcer sur cette question, en 1994, à la suite d'un rapport d'une Commission présidée par son ancien Président, Justice Landau. Aux termes de celui-ci, des pressions physiques légères pouvaient être autorisées dans des circonstances extrêmes, telles que l'imminence de l'explosion d'une bombe à retardement, tandis que le test juridique qui devait s'appliquer était celui applicable à la cause d'exonération de la responsabilité pénale d'état de nécessité. La Commission appelait de ses vœux l'adoption d'une législation qui autoriserait le GSS à mener ce type d'interrogatoires. Une telle législation n'a pas été adoptée. Une requête de plusieurs organisations de protection des droits

[83] Articles 12 à 30.
[84] Article 17.
[85] Article 22.
[86] Article 28.
[87] Article 35.
[88] Article 41.
[89] Article 44.
[90] NdT : généralement connu en France sous le nom de Shin Bet.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

de l'homme contre la recommandation de la Commission et les pratiques du GSS a été acceptée. Dans sa décision, rendue en 1999, la Cour estime que le principe de « nécessité » ne peut servir de fondement à l'exercice d'un acte d'autorité. Elle procède à l'examen des méthodes effectivement utilisées par le GSS, qu'il a empruntées aux forces de sécurité britanniques − sellette, aveuglement par un sac, soumission à un bruit excessif − pour conclure qu'elles sont dommageables à l'intégrité physique, aux droits et à la dignité du suspect, au-delà de ce qui est nécessaire. Ces méthodes ont, en conséquence, été déclarées illégales. La Cour a estimé que les seules méthodes d'interrogatoire autorisées sont celles utilisées par la police[91].

Il existe plusieurs autres exemples d'interventions de la Cour suprême qui circonscrivent, en temps réel, le droit; à notre connaissance, il n'existe pas d'autre juridiction dans le monde qui soit aussi immédiatement impliquée dans le règlement de questions afférentes au terrorisme et à la sécurité nationale que la Cour suprême israélienne. Son importance se trouve exacerbée d'autant qu'elle peut intervenir en référé. Tout individu peut saisir directement la Cour suprême israélienne, siégeant comme Haute Cour de Justice, et en cas d'urgence, elle peut délivrer une injonction le jour même de sa saisine. Ainsi, des exemples peuvent être trouvés d'intervention de la Cour au milieu d'une opération militaire; par exemple dans l'affaire Almadani en 2002. Les forces israéliennes étaient en train de poursuivre des suspects de terrorisme qui avaient trouvé refuge dans l'église de la Nativité à Bethlehem, qui était pleine de religieux et de fidèles. Les forces israéliennes ont encerclé l'église. Le gouverneur palestinien de Bethlehem a saisi la Cour suprême afin qu'elle ordonne aux forces israéliennes de fournir de la nourriture, de l'eau et des soins médicaux aux personnes retenues dans l'église. Dans les heures qui ont suivi, la Cour a rendu une telle décision[92].

Lorsqu'on le compare avec l'approche d'autres Hautes juridictions, particulièrement la Cour suprême des Etats-Unis après le 11 septembre[93], l'activisme de la Cour suprême israélienne peut être résumé en empruntant aux écrits du Président Barak, essentiellement contenus dans ses jugements: « *Primo*, la lutte contre le terrorisme ne peut être conduite « en dehors de » la loi. La lutte contre le terrorisme doit être menée « à l'intérieur de » la loi, en utilisant les instruments que le droit met à la disposition d'un état démocratique. C'est ce qui distingue l'Etat des terroristes. L'Etat n'opère qu'à l'intérieur des frontières de la loi ; les terroristes enfreignent la loi… Le propos attribué à Cicéron, selon lequel « en temps de guerre, la loi se tait », ne reflètent ni la réalité ni ce qui est souhaitable. *Secundo*, le cadre normatif a été défini en partant du principe que le combat d'une démocratie contre le terrorisme est fondé sur un équilibre délicat

[91] HCJ 5100/94 *Public Committee Against Torture in Israel v State of Israel* [1999] IsrSC 53(4) 817, traduction anglaise disponible sur le site de la Haute Cour de Justice. Pour une analyse plus approfondie et une comparaison avec le débat au Royaume-Uni sur ces mêmes méthodes d'interrogatoire, cf. E. GROSS, *The Struggle of Democracy Against Terrorism: Lessons from the United States, the United Kingdom and Israel,* University of Virginia Press, 2006.

[92] HCJ 3541/02 Almadani v. The Minister of Defense, 56 (3) PD 30.

[93] Pour une telle comparaison, cf. A. GUIORA et E. PAGE, « Going Toe to Toe: President Barak's and Chief Justice Rehnquist's Theories of Judicial Activism » (2006) 29 Hastings Int'l & Comp L Rev 51.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

entre le besoin de préserver la sûreté de l'Etat et de ses citoyens et le besoin de sauvegarder la dignité et la liberté humaines… Cet équilibre doit être fondé, par la nature même des choses, sur des restrictions appropriées imposées tant à la force combattante de l'Etat démocratique qu'à la liberté de l'individu. Un équilibre approprié n'existe plus lorsque la sécurité de l'Etat est intégralement protégée, comme si les droits de l'homme n'existaient pas. Dans le combat que mène une démocratie contre le terrorisme, toutes les mesures ne sont pas permises. Souvent la démocratie se battra avec une main attachée dans le dos… *Tertio*, les juridictions sont là pour trancher les contentieux relatifs à la lutte de l'Etat contre le terrorisme. Lorsqu'il est prétendu que les droits de l'homme ont été violés, il n'est pas possible de fermer les portes de la Cour. Lorsqu'une loi existe au nom de laquelle une guerre est menée contre la terreur, une juridiction existe qui distinguera ce qui est permis et ce qui est interdit »[94].

En conclusion, Israël a adopté un modèle parlementaire de lutte antiterroriste, ne reconnaît pas à l'exécutif de prérogatives générales en cette matière et ne l'autorise pas à se départir de l'Etat de droit. Toutefois, les différentes lois fournissent aux autorités des pouvoirs administratifs et pénaux draconiens, dont la plupart remontent au Mandat britannique et aux premiers jours de l'Etat. Au fil du temps, les juridictions ont joué un rôle accru en restreignant l'usage de ces pouvoirs pour les rendre compatibles avec les standards internationaux en matière de droits de l'homme. Ainsi, la législation mise en œuvre se distingue de celle contenue dans les codes.

En 2011, le gouvernement a proposé un nouveau projet de loi antiterroriste, destiné à remplacer les textes actuels[95]. Cette loi est aussi destinée à permettre de sortir de l'état d'urgence, conformément à l'engagement pris par le gouvernement devant la Cour suprême[96]. La nouvelle loi est actuellement discutée dans les commissions de la *Knesset* et justifiera, si elle est finalisée et votée, un nouvel article.

8. POST SCRIPTUM

Depuis la rédaction de la présente étude, le 23 juin 2016, le Parlement israélien a approuvé une nouvelle loi antiterroriste, qui entrera en vigueur le 1er novembre 2016, la *Counter-Terrorism Law* 2016. Ce texte constitue la contribution législative la plus importante depuis 1948. Il contient plus de 100 articles, qui ne pourront être détaillés ici. Néanmoins, pour la parfaite information du lecteur, voici les premières conclusions qu'inspire cette nouvelle loi :

1. La nouvelle loi abroge (et remplace) l'Ordonnance de prévention du terrorisme de 1948, la loi sur l'interdiction du financement du terrorisme de 2005 et certaines Règles de défense britannique. Elle s'appliquera indépendamment de toute déclaration de l'état d'urgence, et apparait ainsi conforme à

[94] A Barak, « Préface », in E. Gross, précité.
[95] Y compris la loi sur la prévention du financement du terrorisme, récemment adoptée.
[96] Cf. *supra* 3.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

l'obligation contractée par le gouvernement auprès de la Cour suprême de mener une réforme qui permettra de sortir de l'état d'urgence permanent ;

2. D'une manière générale, la loi est moins draconienne que les textes qu'elle abroge tant dans ses dispositions pénales que dans celles relatives aux mesures administratives. Elle précise aussi[97] que ses dispositions doivent être mises en œuvre dans le respect du droit international relatif, d'une part, au terrorisme et, d'autre part, aux obligations d'Israël en matière de respect des droits de l'homme. Par ailleurs, elle considère comme connexes au terrorisme des activités accessoires, ce que ne faisaient pas les textes abrogés[98], et, ainsi qu'il a été indiqué antérieurement, elle est destinée à s'appliquer comme partie intégrante de l'ordre juridique ordinaire - dans les « temps normaux ».

3. La définition de l'organisation terroriste est étendue pour inclure aussi les organisations qui soutiennent, financièrement ou par un autre moyen, de manière significative et continue, une organisation déclarée terroriste. De la même manière, la définition de l'appartenance à une organisation terroriste a été étendue pour inclure aussi les individus qui ont exprimé leur consentement pour rejoindre une organisation terroriste, avant même qu'ils n'agissent effectivement en son sein[99].

4. Un « acte de terrorisme » est défini comme une infraction perpétrée pour des motifs nationalistes, religieux ou idéologiques et qui est destinée à provoquer la peur ou la panique au sein de la population ou à chercher à contraindre le gouvernement ou une autre autorité à agir, ou à s'abstenir d'agir, d'une manière déterminée[100]. Par ce biais, outre les infractions spécifiques définies dans la loi antiterroriste elle-même[101], toute infraction ordinaire peut être considérée comme un acte de terrorisme et les règles dérogatoires de procédure et de preuve trouveront à s'appliquer.

5. La loi contient des dispositions très détaillées relatives à la déclaration d'une organisation comme terroriste. Elle donne pouvoir au ministre de la défense pour y procéder, sur la recommandation du directeur du Service secret général, approuvée par le *Attorney General*. Une telle déclaration ne peut être effectuée qu'après qu'un avertissement a été adressé à l'organisation et qu'elle a néanmoins continué ses activités. Le ministre de la défense ou le Premier ministre peut déléguer la décision d'y procéder au Cabinet ou à un comité des ministres[102]. La loi donne aussi pouvoir au comité des ministres de donner effet en Israël à la déclaration d'une organisation comme terroriste opérée par les Nations unies ou une autre entité étrangère

[97] Article 1er.
[98] Cf. *infra* pour quelques exemples.
[99] Article 2.
[100] *Idem.*
[101] Cf. *infra.*
[102] Article 3.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

autorisée[103]. Les organisations déclarées terroristes peuvent faire appel de cette décision auprès d'un comité consultatif nommé par le ministre de la Justice, présidé par un juge retraité de la Cour suprême nommé après consultation du Président de cette juridiction, et deux autres membres − un juriste qualifié pour œuvrer au sein d'une *District Court* et un expert en sécurité nommé par le ministre de la défense[104]. L'appelant peut avoir accès à tout le matériel pertinent qui a servi de fondement à la décision, à l'exception des preuves dont la présentation pourrait porter atteinte à la sécurité de l'Etat et lorsque le dommage qui résulterait de la présentation dépasserait le bénéfice de découvrir la vérité et de rendre la justice[105]. Il peut être conclu que la loi, par comparaison avec l'ancienne Ordonnance de prévention du terrorisme, prévoit de meilleurs mécanismes de contrôle[106], afin de prévenir la « politisation » ou l'abus de pouvoir lors de la déclaration d'une organisation comme terroriste.

6. La partie pénale de la loi (articles 20-40) contient différentes infractions: diriger une organisation terroriste (peine encourue: 25 ans de prison; si l'organisation est impliquée dans la commission de meurtres, prison à perpétuité), diriger les opérations d'une telle organisation (15 ans de prison encourus), appartenance à une organisation terroriste (5 ans de prison encourus ou 7 ans si l'organisation conserve une activité réelle), fourniture de services ou de fonds à une organisation terroriste (7 ans de prison encourus) et soutien public à une organisation terroriste (de 2 à 5 ans d'emprisonnement encourus en fonction des différents modes d'expression de ce soutien). Une décision préalable de l'*Attorney General* est requise pour mettre en accusation une personne sur le fondement de l'infraction de soutien public (afin de protéger la liberté d'expression et de trouver le juste équilibre avec la sécurité de l'Etat). Par ailleurs, la loi crée de nouvelles infractions, parmi lesquelles: s'abstenir de prévenir les autorités d'une attaque terroriste planifiée (3 ans d'emprisonnement encourus)[107] ou entraîner les membres d'une organisation terroriste (9 ans de prison encourus)[108].

7. La loi contient aussi quelques « dérogations » aux règles ordinaires de procédure pénale et de preuve. Ainsi, certaines preuves peuvent ne pas être soumises au défendeur (la loi codifiant à droit constant le test élaboré par les juridictions, tel qu'il a été précédemment présenté). De la même manière, la Cour peut admettre des preuves par ouï-dire ou relatées (par opposition avec les procédures pénales ordinaires) lorsque la source à l'origine de cette preuve a quitté Israël pour un pays ennemi et ne peut être convoquée devant

[103] Article 11.
[104] Article 14.
[105] Article 9.
[106] Tel que l'approbation par l'*Attorney General* et l'existence d'un comité d'appel indépendant.
[107] Article 26.
[108] Article 29.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

la juridiction[109], tandis que le délai de prescription est étendu pour les infractions pour lesquelles la peine maximale encourue est supérieure à 20 ans[110]. En outre, la durée maximale de garde à vue des suspects d'actes de terrorisme avant leur présentation devant un magistrat peut être étendue de 24 heures (durée ordinaire) à 48 ou 72 heures[111].

8. La partie administrative de la loi[112] concerne principalement les biens et les fonds liés aux activités terroristes. Elle donne pouvoir au ministre de la défense de confisquer tout bien qui se rattache à la facilitation (*ex ante*) d'une activité terroriste ou qui est destiné à la récompenser (*ex post*). La décision est susceptible de faire l'objet d'un contrôle de légalité devant une juridiction administrative[113]. Par ailleurs, les commandants de district de police sont investis du pouvoir d'interdire les activités d'une organisation terroriste[114] tandis que le Chef de police peut, après avoir procédé à une audition, ordonner des restrictions d'activité dans un lieu qui a été utilisé par une organisation terroriste lorsqu'il existe une suspicion raisonnable qu'il pourrait continuer à être utilisé à de telles fins[115]. Ces décisions sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle judiciaire de légalité. Bien que ces nouvelles dispositions remplacent certains pouvoirs administratifs bien plus draconiens, contenus dans l'Ordonnance de prévention du terrorisme ou les Règles de défense, susceptibles de s'exercer contre les biens qui se rattachent au terrorisme et bien qu'elles suppriment aussi les dispositions des Règles de défense relatives aux exigences afférentes aux licences de presse[116], la loi reste silencieuse − et laisse donc subsister la législation existante − sur les mesures administratives drastiques en matière de détention, de restrictions à la liberté de circuler et autres mesures similaires. La loi s'applique au territoire israélien et non dans les Territoires occupés dans lesquels les règles de défense britanniques restent en vigueur, autorisant aussi la démolition de maisons et les expulsions.

Pour conclure, la nouvelle législation fournit une définition homogène et actualisée de l'organisation terroriste et des actes de terrorisme, qui étaient définis différemment dans les lois antérieures. Elle intègre aussi les normes internationales et transnationales. Bien qu'elle ajoute de nouvelles infractions et mesures administratives, la loi n'emporte pas un changement de paradigme. Le modèle israélien demeure un modèle parlementaire (par opposition à d'autres systèmes qui confèrent certaines prérogatives et pouvoirs indéfinis à l'exécutif), dans lequel des mesures sévères peuvent être mises en œuvre, mais qui conserve un système complexe de mécanismes de contrôle (qui, peut-être, se renforce).

[109] Article 42.
[110] Article 44.
[111] Article 46.
[112] Articles 53-72.
[113] Articles 56-68.
[114] Article 69.
[115] Article 70.
[116] Règles 94-96.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination

Certaines mesures administratives drastiques, qui sont prévues principalement dans les règles de défense, n'ont pas été modifiées. Il semble qu'il est plus facile pour le gouvernement israélien et le législateur de pouvoir continuer à imputer la « responsabilité » de ces mesures au législateur du Mandat britannique.

Epreuves du 3 aout 2016
Manuscrit en construction ne pas tenir compte de la pagination