

Israël

1 – Constitution et système institutionnel ✖

Israël est une démocratie parlementaire qui a obtenu son indépendance le 14 mai 1948. Les principales dispositions institutionnelles sont inscrites dans la Déclaration d'indépendance de 1948. En raison de dissensions politiques, une décision fut prise en 1950 de reporter la rédaction d'une Constitution et de privilégier la rédaction de **lois fondamentales**. Ces textes à caractère constitutionnel ont été adoptés par la Knesset (parlement). On dénombre ainsi 15 lois fondamentales contenant les dispositions habituellement contenues dans une constitution (loi sur le président, loi sur le gouvernement, loi sur la Knesset, loi sur le pouvoir judiciaire...), mais il n'existe pas formellement de Constitution.

Le principe de la **séparation des pouvoirs** exécutif, législatif et judiciaire, est en vigueur en Israël.

Le pouvoir exécutif est exercé par le chef de l'Etat et le gouvernement. Plus particulièrement, le chef de l'Etat est élu par la Knesset à la majorité absolue pour un mandat de sept ans. Il n'est pas pour autant, responsable devant elle. Ses fonctions sont avant tout honorifiques et diplomatiques. Il ne dispose pas du droit de dissolution. Il nomme le président et le vice-président de la Cour suprême. Il est investi du droit de grâce et d'amnistie. En cas d'empêchement, le Président de la Knesset le remplace dans ses fonctions.

Depuis une loi du 7 mars 2001, **le Premier ministre** est élu par les députés (et non plus au suffrage universel direct), pour un mandat de quatre ans. L'essentiel du pouvoir exécutif lui

revient avec son gouvernement qu'il préside (en général un gouvernement de coalition composé de différents partis constituant ensemble une majorité à la Knesset).

Le ministre de la justice a l'initiative des projets de lois en matière de justice. Il ne peut intervenir dans des cas particuliers. S'il ne dispose d'aucune emprise sur le ministère public (placé sous l'autorité du procureur Général), il n'en demeure pas moins une autorité politique et un acteur juridique de premier plan, proposant et impulsant les réformes structurelles et légales.

Le pouvoir législatif est représenté par la **Knesset** (représentation nationale). Le Parlement est monocaméral et comprend 120 membres élus pour quatre ans au suffrage universel direct au scrutin de listes de partis à la proportionnelle. Les partis politiques jouent un rôle majeur dans les élections législatives. La *Knesset* peut aussi siéger en Assemblée constituante.

Le pouvoir judiciaire est indépendant (loi fondamentale de 1984 sur la Justice – *basic law : the Judiciary*). Le juge, dans l'exercice de ses fonctions, n'est assujéti qu'à la loi.

2 – Système juridique

Le système juridique israélien est « **hybride** », résultat de plusieurs influences : du droit civiliste de tradition romano-germanique, de la common law – en particulier la règle du précédent *stare decisis* – et du droit coutumier, y compris des principes généraux du droit ottoman (issus du mandat britannique en Palestine de 1917 à 1948) et du droit religieux. On peut distinguer :

– la législation première qui regroupe les lois (*statutes*) prises par la *Knesset* dont une partie est codifiée et la jurisprudence qui reste une source essentielle de droit ;

- la législation secondaire qui émane des autorités administratives habilitées par la *Knesset* ;
- la législation d'urgence (*emergency legislation*) édictée par le gouvernement en temps de crise pour assurer la défense de l'Etat et la sécurité des citoyens.

L'accès au droit positif israélien n'est pas aisé, car il n'existe aucun traité bilatéral ou multilatéral facilitant cet accès. Israël n'est pas partie à la Convention de Londres du 7 juin 1968 dans le domaine de l'information sur le droit étranger. En revanche, il est partie à plusieurs Convention de la Haye (1^{er} mars 1954 relative à la procédure civile, 15 novembre 1965 sur la signification et la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale, 18 mars 1970 sur l'obtention des preuves à l'étranger en matière civile ou commerciale).

3 – Organisation judiciaire

Le système judiciaire israélien se compose à la fois de tribunaux de droit commun (à trois niveaux) qui constituent la juridiction dite civile ou ordinaire, et de tribunaux spécialisés.

3-1 Tribunaux de droit commun

La compétence des tribunaux de droit commun est précisément définie par le *Courts Act* de 1984. La plus haute juridiction du pays est la Cour suprême.

- La Cour suprême (*Beït Michpat Haéline* – *Supreme Court*)

Composée de 15 membres nommés par le comité indépendant de sélection des juges (le *Judicial Selection Committee*) établi par la loi fondamentale de la magistrature, la Cour suprême, qui siège à Jérusalem, est à la fois:

– une juridiction d’appel en matière civile et pénale contre les décisions des tribunaux de district, en matière militaire contre les décisions des cours martiales;

– une « Haute Cour de justice » qui statue, en matière de contrôle de légalité lors d’un recours exercé à l’encontre d’une décision du gouvernement ou d’une autorité locale, et en matière de constitutionnalité des lois. Cette Haute cour peut ainsi, lorsqu’elle le considère nécessaire dans l’intérêt de la justice, annuler une décision du gouvernement qu’elle juge contraire à la loi ou obliger l’Etat ou une collectivité à accomplir un acte. Le contentieux administratif est en principe du ressort de la Haute Cour de justice (*High Court of justice*). Elle peut être saisie par tous les citoyens de l’Etat israélien ainsi que toute personne se trouvant sur le sol israélien. La Cour suprême n’est pas liée par la règle du précédent et peut donc revenir sur des décisions précédentes. Sa compétence s’étend sur tout Israël et la Cisjordanie.

- Le tribunal de district (*Beït Michpat Mehozi –District court of law* – équivalent du tribunal de grande instance)

Il existe cinq tribunaux de district (*District Courts*) qui sont à la fois tribunaux de **première instance** et **juridictions d’appel**. Ils siègent dans les cinq grandes villes du pays : Jérusalem, Tel-Aviv, Haïfa, Beer-Sheva et Nazareth. Ces tribunaux exercent essentiellement une **compétence en appel**, lors de l’examen des recours introduits à l’encontre d’une décision civile ou pénale rendue en première instance, par un tribunal de paix.

En tant que tribunaux de **première instance**, leur compétence est résiduelle et se réduit aux affaires non jugées par les tribunaux de première instance (*Magistrates Courts*). Il s’agit d’affaires civiles dont le montant du litige est élevé ou d’affaires pénales portant sur des infractions graves. En matière pénale, ils connaissent en effet des infractions les

plus graves, dont la peine peut être la peine de mort ou une peine d'emprisonnement de plus de sept ans. En vertu de l'*Administrative Affairs Court Act* (2000), les tribunaux de district peuvent également connaître de certains litiges entre l'administration et les citoyens.

- Le tribunal de paix (*Beit Michpat Hachalom –magistrate court* – tribunal de première instance)

Ce tribunal a une **compétence générale**. Il est notamment compétent en matière civile quand la somme en jeu est inférieure à 1 million de New Shekels (environ 220.000€). En matière pénale, tribunal de police, il connaît des infractions dont la condamnation s'étend de l'amende à sept ans d'emprisonnement. Il siège à juge unique, à moins que le Président de la Magistrate Court n'ordonne que l'affaire soit entendue par un collège de trois juges. Il en existe 29 dans le pays.

3-2 tribunaux spécialisés

A côté des juridictions ordinaires, des **tribunaux spécialisés** ayant des compétences limitées ont été institués (les tribunaux des transports, les tribunaux du travail, les tribunaux municipaux, les tribunaux des affaires locales (tribunaux administratifs), les tribunaux des petites affaires, les tribunaux des affaires familiales, les tribunaux des mineurs, les tribunaux rabbiniques et les tribunaux militaires). Il n'est pas possible en principe de faire appel des décisions de ces tribunaux devant la Cour suprême, pour autant, ils sont tous contraints par les précédents de la Cour suprême.

Les tribunaux religieux (*Religious Courts* – établis principalement par l'ordonnance « Palestine Order in Council » 1922 – 1947, sections 47, 51-56.)

Il existe des tribunaux religieux pour chacune des principales

confessions : juive, musulmane, chrétienne, druze... Chaque juridiction a pour fonction de régler conformément à sa loi religieuse, les conflits impliquant les membres de sa communauté. Par exemple, le tribunal rabbinique a une compétence exclusive pour connaître des litiges relatifs au mariage des juifs et une compétence concurrente pour d'autres litiges concernant l'état civil. Lorsque un litige peut être soumis à plusieurs juridictions, le requérant choisit et décide si la loi religieuse ou étatique sera appliquée.

Ainsi, la juridiction des tribunaux rabbiniques est limitée aux affaires de mariage et de divorce concernant les citoyens israéliens juifs ou les résidents juifs en Israël. Pour d'autres affaires personnelles, les tribunaux rabbiniques peuvent accepter leur compétence avec l'accord des deux parties. La juridiction pour les tribunaux de la Sharia (musulmans) est plus large dans la mesure où elle englobe toutes les affaires de statut personnel, pas seulement le mariage et le divorce. Les tribunaux religieux chrétiens et druzes ont une juridiction similaire à celle des tribunaux rabbiniques.

► Les prud'hommes (*Labor Courts*)

Cette juridiction a été établie le 1^{er} septembre 1969 par la *Labor Court Law* (1969). Trois objectifs ont présidé à sa création : le premier était de centraliser en une seule juridiction la protection des salariés, le deuxième était de créer des standards juridiques en matière de droits du travail et le troisième était d'améliorer les relations employeurs/employés. La juridiction prud'homale se divise en tribunaux régionaux (*Regional Labor Courts*) et en un tribunal étatique (*State Labor Courts*).

► Les tribunaux militaires (*Military Courts*)

Ces tribunaux ont été créés par la *Military Justice Law* de 1955. Ils connaissent des infractions commises par des

officiers de l'armée. Tous les militaires et les prisonniers de guerre sont soumis aux tribunaux militaires et la juridiction s'étend à tous les crimes militaires. Ils se divisent en Cours martiales de première instance (*Courts martial of the first instance*) et en Cours martiales d'appel (*Appeals Court Martial*). Toutes les décisions de la cour d'appel peuvent être interjetées auprès de la Cour Suprême d'Israël siégeant en tant que Haute Cour de Justice.

Le siège et le parquet forment deux corps bien distincts. **Seuls les magistrats du siège appartiennent au pouvoir judiciaire.** Le Ministère public est placé sous l'autorité du procureur général (Attorney General). Ce dernier est également le conseiller juridique du gouvernement et du parlement. Le procureur général est nommé par le gouvernement sur recommandation du ministre de la justice.

4 – Formation des magistrats et des personnels de justice

Les juges israéliens sont nommés par le Chef de l'Etat qui suit les recommandations du comité de nomination composé de neuf membres : président de la Cour Suprême et deux autres membres de la Cour Suprême, deux ministres du gouvernement, dont le Ministre de la Justice qui préside le comité, deux membres de la *Knesset* et deux membres du Barreau (*Israel Bar Association*). Les juges sont nommés à vie, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la retraite à 70 ans. La grande majorité des juges sont des anciens avocats disposant d'une grande expérience professionnelle.

A l'instar de l'Ecole Nationale de la Magistrature en France, l'Institut *Sussman* d' Études Judiciaires (the institute of advanced judicial studies), créé en 1984, a pour objectif de proposer des formations pour les juges. L'Institut est indépendant. Il comprend notamment un conseil académique composé de juges des différents tribunaux, des doyens de

toutes les universités de droit du pays ainsi qu'un conseil d'administration composée de six personnes : le directeur de l'Institut, l'ancien président de la Cour Suprême, le vice-président de la cour suprême, un juge de la Cour suprême d'Israël, le Président de la Cour de district de Haïfa, le vice-président du district de Jérusalem et un juge de la cour de district de Jérusalem

Le Ministère de la Justice finance le budget de l'Institut sur la base de propositions annuelles.

Pendant longtemps, la communauté judiciaire a pensé que les juges n'avaient pas besoin de formation professionnelle spéciale. Cependant, aujourd'hui, l'idée que cette profession a besoin d'une formation initiale et continue est généralement admise. Cet institut organise une cinquantaine de séminaires par an. Chaque séminaire dure entre 2 et 5 jours. Les juges disposent d'un droit à 7 jours de formation pris en charge par an et de 3 jours de formation supplémentaires à leur frais. Les thématiques abordées portent par exemple sur la juridiction administrative, la rédaction des jugements, la crédibilité des témoins, le recours collectif, les médias et la loi, etc.

5- Justice des mineurs

La majorité civile est fixée à 18 ans. La loi pénale de 1977 a fixé l'âge de la **responsabilité pénale à 12 ans**. Les actes de délinquance commis par des enfants âgés de moins de 12 ans peuvent néanmoins justifier une procédure de demande de dommages et intérêts en vertu de la Loi de 1960 sur la jeunesse (soins et surveillance).

La loi de 1971 sur la jeunesse pose les grands principes en matière de justice pour mineurs (jugement, sanctions et traitement).

Alors qu'à partir de **14 ans la détention provisoire** peut durer

24 heures sans décision judiciaire (prolongeable une fois), les enfants jusqu'à l'âge de 14 ans ne peuvent être détenus sans décision judiciaire que pendant 12 heures (dans des conditions spéciales, l'agent de service du poste de police peut donner l'ordre de prolonger la détention pendant une période supplémentaire qui ne doit pas dépasser 12 heures).

Le tribunal pour enfants siège à huit clos. Il est possible d'imposer une peine **d'emprisonnement à un enfant âgé de 14 ans** au moment où la sentence est prononcée. En condamnant un mineur, le tribunal pour mineurs doit notamment prendre en considération l'âge du mineur au moment de l'infraction. Lorsqu'il s'agit de mineurs, le tribunal a tendance à préférer des méthodes de traitement autres que la prison. La peine de mort est interdite pour les mineurs.

Un mineur peut être envoyé dans une résidence fermée à titre de sanction ou à titre de traitement se substituant à une sanction. Un mineur qui n'est pas en âge d'être pénalement responsable, de même qu'un mineur qui constitue un danger pour lui-même et pour autrui et qui a été déclaré mineur dans le besoin peuvent également être envoyés dans une résidence fermée.

6 – Application des peines et système pénitentiaire

Le système pénitentiaire israélien est géré par deux administrations différentes : **l'administration pénitentiaire générale** et les **autorités militaires**.

L'administration pénitentiaire générale, est gérée par « ***l'israeli prison service*** » (**IPS**), qui a la charge des **prisons civiles** en Israël, ainsi que certaines **prisons de sécurité** pour détenus palestiniens. Cet organisme est sous le contrôle du Ministère de la sécurité intérieure (*public security*). Il gère un ensemble de 32 prisons dont cinq centres

de détention et quatre « prison de sécurité ». Il compte 9.000 fonctionnaires.

L'IPS dispose deux trois unités spéciales : Masada, Nahshon et Yamar Dror. Masada est une force d'intervention rapide, spécialisée dans la suppression des soulèvements de prisonnier, particulièrement dans les prisons contenant les détenus palestiniens. Nahshon est l'unité principale du transfèrement des détenus d'une prison à un autre ou au tribunal. Yamar Dror, fondé à la fin de 1993, est l'unité d'IPS spécialisée dans l'élimination du trafic de drogue en prison.

Le **service pénitentiaire militaire** « *military police* » compte environ 6000 militaires. Il assure la gestion des centres de détention réservés aux soldats israéliens ayant commis des crimes ou délits.

La population carcérale globale est d'environ **21.000 détenus**, dont 35% sont des détenus en détention provisoire, avec un taux de 265 détenus pour 100.000 hab (chiffres World prison Brief novembre 2015).

7- Actualité juridique

Grande délinquance

Les autorités israéliennes se sont dotées d'outils légaux et structurels dans la lutte contre le crime organisé et la grande délinquance financière. En 2008, une direction centralisée des divisions nationales de lutte contre le crime organisé et la grande délinquance financière a été créée, comprenant notamment des unités interministérielles d'investigation, à l'instar de nos GIRS. Concernant le blanchiment de l'argent criminel, le dispositif israélien compte une unité financière d'investigation (UIF) comparable à TRACFIN.

La police judiciaire a mis en place des *task force* qui travaillent chacune sur les 15 organisations criminelles répertoriées, ce qui a permis l'incarcération d'un tiers des membres du crime organisé.

Il est fait état d'une insuffisance de moyens -humains et financiers- dans certains domaines de la lutte contre le crime organisé, en particulier le trafic de stupéfiants et la traite des êtres humains.

Rétention administrative

Prévue à l'origine en cas d'état d'urgence, elle peut s'appliquer depuis une loi du 11 juillet 2016 hors état d'urgence.

Elle est prévue pour des raisons de sécurité sur la base d'informations fournies par les services de renseignement et peut être décidée par le ministre de la défense à l'encontre d'un individu pour 6 mois renouvelables sans limite (l'individu doit être présenté à un juge dans les 48h puis à nouveau dans les 3 mois). En Cisjordanie, la rétention peut être prononcée par le chef des armées et les généraux en charge de districts (traitement du dossier par un juge dans les 8 mois). Dans tous les cas, un recours à l'encontre de la mesure de rétention peut être porté devant la Cour suprême.

Vidéosurveillance

Dans un souci d'améliorer la réponse pénale, il est envisagé de renforcer les moyens d'enquêtes et en particulier de recourir davantage à l'usage de la vidéosurveillance.

L'objectif ambitieux affiché est de parvenir à un taux de réponse pénale de 50% des enquêtes.

Nouvelle loi en matière de lutte contre le terrorisme

Une loi votée le 15 juin 2016 (en vigueur le 1er novembre 2016) durcit les peines contre les crimes terroristes et

élargit la définition du terrorisme.

Le terrorisme est un « acte ou une menace exécutés pour des raisons politiques, religieuses, nationales ou idéologiques dans le but de créer de la peur ou faire pression sur un gouvernement ou des organisations internationales [et] constitue un grave préjudice pour le public, la sécurité et la santé publiques, la propriété, des sites religieux, y compris des tombes, l'économie ou l'environnement. »

La loi prévoit des peines spécifiques pour toute personne reconnue coupable de liens avec des groupes classés en tant qu'organisations terroristes en Israël. Les chefs encourrent une peine de 25 ans de prison ou une peine d'emprisonnement à perpétuité si leur groupe a commis une attaque meurtrière. Une personne reconnue coupable d'appartenance à un groupe illégal pourra être condamnée à 5 ans d'emprisonnement, tandis que l'omission du signalement d'une éventuelle attaque sera passible d'une peine de 3 ans de prison.

La loi fixe des peines de 2 à 5 ans à l'encontre de ceux qui s'identifient publiquement avec le terrorisme, appellent ou incitent au terrorisme, sans que l'appel soit nécessairement suivi d'actes. Une nouvelle peine de 30 ans est créée, ainsi que des conditions beaucoup plus strictes pour les réductions de peine.