

LE PROCESSUS DE PAIX AU PROCHE-ORIENT ET L'AVENIR DES COLONIES JUIVES*

par

Abdelrahman Afifi

Doctorant à l'Université Aix-Marseille

Résumé : Depuis le début du processus de paix en 1993, les Israéliens n'ont cessé de construire des colonies dans les territoires palestiniens occupés ou d'agrandir celles qui existaient déjà, compromettant ainsi gravement les tentatives pour trouver une solution au conflit. Ces colonies ont aggravé la situation et largement contribué à l'explosion de la seconde Intifada. Elles se sont poursuivies en totale infraction avec les résolutions des Nations Unies et la quatrième Convention de Genève (1949), ratifiée par Israël, relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et qui interdit à la Puissance occupante le transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire qu'elle occupe.

Abstract : Since the beginning of the peace process in 1993, the Israelis have enlarged the colonies in the occupied territories and continued to establish new ones, thus seriously compromising attempts to find a solution to the conflict. These activities have worsened the situation, being one of the main reasons for the explosion the second Intifada. They have continued in clear breach of United Nations resolutions and the fourth 1949 Geneva Convention (ratified by Israel), relative to the protection of civilian persons in time of war. This Convention forbids the occupying power to transfer its own civilian population into the territory it occupies.

INTRODUCTION

La crise du Proche-Orient présente la caractéristique de reposer sur une histoire particulièrement riche¹. Il est vrai que la question palestinienne apparaît comme une question de souveraineté. Pour s'en tenir aux territoires palestiniens, Israël joue sur les doutes qu'une histoire particulièrement complexe peut entretenir quant à leur souveraineté, pour nier l'existence des droits du peuple palestinien.

Les négociations de paix au Proche-Orient et les événements récents montrent bien qu'Israël ne reconnaît pas de souveraineté palestinienne sur les territoires. Il s'agit pourtant bien de rendre effective une indépendance sur des territoires dont la souveraineté est acquise dans les textes.

La souveraineté, comme l'a souligné le professeur Jean Combacau, « est la formalisation légale de l'indépendance de fait d'un Etat »².

Les accords du 13 septembre 1993 et du 28 septembre 1995, ainsi que leurs accords d'application, ne sont que des accords d'autonomie qui se bornent à établir un régime provisoire sur Gaza et la Cisjordanie en attendant les négociations sur le statut permanent, c'est à dire le statut de Jérusalem,

* Cet article est dédié à ma sœur Jamila.

¹ AIT-CHAALAL (A.), ROOSENS (C.), KHADER (B.) et DE WILDE D'ESTMAEL (T.), *Conflits et processus de paix au Proche-Orient : analyses et documents*, Belgique, Bruylant-Academia, 1996, p. 9.

² COMBACAU (J.), SUR (S.), *Droit international public*, Paris, 1997, 3^e éd., p. 229. Sur la question de la souveraineté, voir : SFDI, *L'Etat souverain à l'aube du XXI^e siècle*, colloque de Nancy, Paris, Pedone, 1994, 318 p. ; CHAUMONT (Ch.), « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat », In *Hommage d'une génération de juriste au président Basdevant*, Paris, Pedone, 1960, pp. 114-151 ; ROUSSEAU (Ch.), « L'indépendance de l'Etat dans l'ordre international », *RCADI.*, 1948, vol. II, tome 73, pp. 167-253.

les frontières et les colonies. Mais au vu de l'évolution de la situation en Palestine aujourd'hui, nous pensons que ces accords deviennent lettres mortes et que toutes négociations doivent désormais se pencher sur le retrait pur et simple des forces israéliennes des territoires palestiniens occupés.

I. - UN RAPPEL HISTORICO-JURIDIQUE DE LA QUESTION PALESTINIENNE

La souveraineté du peuple palestinien sur son territoire est violée par l'occupation militaire étrangère. L'occupation nie la souveraineté collective du peuple sur son territoire, indépendamment des crimes commis contre les personnes par les forces d'occupation. L'administration des territoires palestiniens par l'Egypte et puis par la Jordanie jusqu'en 1967 n'a jamais été qualifiée comme une occupation (A). En revanche, l'occupation militaire israélienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza à partir de juin 1967 crée une situation nouvelle. Le principe de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force a été évoqué par la résolution 242³, adoptée le 22 novembre 1967 par le Conseil de sécurité, qui prévoit le retour au *statu quo ante* territorial en échange de la paix contre les territoires (B).

A. - Le titre juridique sur la Cisjordanie et la bande de Gaza jusqu'en 1967

1. - La Palestine et le plan de partage

Dans une lettre adressée le 2 août 1947 au Secrétaire général des Nations Unies, le gouvernement britannique demande l'inscription de la question palestinienne à l'ordre du jour de la prochaine session de l'Assemblée générale.

Après divers projets présentés par la commission spéciale pour la Palestine et la commission *ad hoc* chargée de la question palestinienne, l'Assemblée générale se prononce dans la résolution 181 (II) du 29 novembre 1947⁴ pour le partage de la Palestine.

En fait, au terme du plan de partage, le pays est divisé en huit secteurs : trois secteurs palestiniens, trois secteurs juifs, une enclave internationale (*corpus separatum*) où figure la municipalité de Jérusalem et les villages environnants, et une autre constituée par Jaffa, destinée à être intégrée dans la Palestine bien que cernée par l'Etat juif. D'ailleurs, la résolution de partage attribuait 55,5 % de l'ensemble du territoire palestinien aux Juifs qui constituaient moins d'un tiers de la population et possédaient moins de 7 % des terres. Les Palestiniens, qui formaient plus de deux tiers de la population et possédaient la grande majorité des terres, se voyaient accorder seulement 45,5 %⁵. Pour les Juifs, la résolution de partage fut accueillie avec un enthousiasme indescriptible. Le 14 mai, Israël proclama son indépendance en se référant à la résolution de partage.

En revanche, les autorités arabes ont rejeté ce plan de partage. Les arguments juridiques invoqués étaient essentiellement que, d'une part, le partage de la Palestine était incompatible avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, car il constituait une violation des termes du mandat sur la Palestine et que, d'autre part, l'Assemblée générale n'avait aucun pouvoir pour partager la Palestine et que la résolution 181 (II) était entachée d'une nullité absolue⁶. Le lendemain de la déclaration d'indépendance d'Israël, les armées de la Syrie, du Liban, de la Transjordanie, de l'Egypte et de l'Irak attaquaient sur

³ Disponible sur le site Internet des Nations Unies [<http://www.un.org/french/documents/sc/res/1967/s67r242f.pdf>].

⁴ La résolution est ainsi formulée : « L'Assemblée générale considère que la situation actuelle en Palestine est de nature à nuire les relations amicales entre les nations ; prend acte de la déclaration de la puissance mandataire par laquelle celle-ci fait connaître qu'elle se propose d'achever l'évacuation de la Palestine pour le premier août 1948.

- Recommande au Royaume-Uni en tant que puissance mandataire pour la Palestine ainsi qu'à tous les membres de l'O.N.U. l'adoption et la mise à exécution en ce qui concerne le futur gouvernement de la Palestine et le plan de partage.

- Demande que le Conseil de sécurité prenne les mesures nécessaires prévues dans le plan pour sa mise à exécution ». Résolution de l'AG des Nations Unies, Doc. A/519, 2^{ème} session, 29 novembre 1947, pp. 131-150. Le texte de la résolution est disponible en anglais sur le site Internet des Nations Unies [http://www.un.org/Depts/dpa/qpaldocs/A_RES_181.htm].

⁵ Rapport de la Deuxième sous Commission de l'U.N.S.C.O.P. au Comité *ad hoc*, 11 novembre 1947. A/AC 14 /32.

⁶ Voir *Colloque de juristes arabes sur la question palestinienne*, Alger, 22-27 juillet 1967, 237 p. ; CALVO-GOLLER (N.K.) et LAPIDOTH (R.), « Les éléments constitutifs de l'Etat et la déclaration du Conseil national palestinien du 15 novembre 1988 », *RGDIP*, 1992, pp. 777 – 809 ; GRESH (A.) et VIDAL (D.), *Palestine 47 : Un partage avorté*, Bruxelles, Complexe, 1998, 283 p.

tous les fronts de l'Etat d'Israël⁷. Les Etats arabes ont alors justifié leur intervention en arguant que la présence d'un Etat juif en Palestine constituait en soi une agression, puisqu'ils ne reconnaissaient pas son existence. Sur ordre du Conseil de sécurité du 16 novembre 1948, des accords bilatéraux d'armistice furent conclus entre Israël et les Etats arabes⁸.

Enfin, la résolution de partage est, à notre avis, la source originelle du problème de la souveraineté palestinienne, car la Palestine se trouvait sous l'occupation des forces militaires étrangères. La question qui se pose aujourd'hui est de savoir dans quelle mesure le plan de partage de l'O.N.U. était juste, équilibré et réaliste⁹ ?

2. - L'administration de la bande de Gaza par l'Egypte

A la fin du mandat britannique, en mai 1948, les forces armées égyptiennes intervinrent pour prévenir les massacres commis contre le peuple palestinien par certains terroristes sionistes¹⁰. En février 1949, l'Egypte conclut un accord d'Armistice avec Israël. D'autres pays arabes parmi les participants au conflit (la Syrie, le Liban et la Jordanie) conclurent des accords similaires au cours des mois suivants.

Non seulement l'Egypte s'opposa et résista au plan sioniste d'occupation de la Palestine, mais surtout elle formula des objections aux projets jordaniens tendant à exploiter la situation et à étendre la souveraineté d'Amman sur la rive occidentale du Jourdain qui appartenait de droit aux Palestiniens. A l'inverse de la Cisjordanie qui fut formellement annexée par la Jordanie, la bande de Gaza n'a jamais été considérée par l'Egypte comme partie intégrante de son territoire. En ce qui concerne le statut juridique de la bande de Gaza, certains auteurs avaient considéré l'Egypte comme un belligérant occupant et que le terme « *gouvernement administratif* » ne changeait rien au caractère militaire de l'occupation¹¹.

En fait, on ne peut pas assimiler la présence égyptienne à Gaza à une occupation, puisque l'Egypte, à l'inverse de la Jordanie, avait toujours considéré Gaza comme « *trust territory* » et avait assumé ses responsabilités comme « *trustee* »¹².

3. - L'annexion de la Cisjordanie par la Transjordanie

Il ne s'est pas écoulé beaucoup de temps avant que l'annexion ne se concrétise. En effet, dès le début du mandat, un projet à plus ou moins long terme consistant dans le déplacement de la majorité des Arabes palestiniens en Transjordanie a été réalisé pour permettre la création du Foyer national juif. Est-ce pour cette raison que la Transjordanie vit le jour en tant qu'Etat ?

Le roi Abdallah de Transjordanie annexe la Cisjordanie en janvier 1949 et, le 24 avril 1950, le parlement jordanien adopte l'acte d'unification du Royaume Hachémite de Jordanie¹³. La question qui se pose est de savoir si l'on peut parler d'une occupation jordanienne de la Cisjordanie ou non ? Il nous semble difficile de parler véritablement d'occupation militaire comme l'ont fait certains auteurs¹⁴.

⁷ Voir annexe II.1.

⁸ S/RES/62, 16 novembre 1948, O.N.U., *Recueil des traités*, vol. 42, p. 251.

⁹ KHALIDI (W.), « ONU 1947 : La résolution de partage revisitée », *REP*, n° 14, hiver, 1998, pp. 3-14.

¹⁰ Le 19 mai 1948, à Deir Yassine, les organisations terroristes sionistes massacrèrent deux cents villageois palestiniens, dont des femmes et des enfants.

¹¹ Voir MARTIN (P.M.), *Le conflit Israélo-Arabe : Recherche sur l'emploi de la force en droit international public positif*, Paris, Bibliothèque de droit international, 1973, pp. 276-277.

¹² Voir FRANK (L.M.), « The territorial title of the state of Israël to "Palestine" : An appraisal in international Law », *RBDI*, 1978-1979, 2, pp. 518-519.

¹³ Cette mesure est opérée par un décret de 1949 et plus tard, en février 1954, la Jordanie réformera son code de la nationalité pour y inscrire « [t]oute personne arabe née dans le royaume Hachémite de Jordanie ou dans la partie occupée de la Palestine et qui a émigré ou est partie - y compris les enfants de ces émigrés où qu'ils soient nés - qui en ferait la demande par écrit et renoncerait à sa nationalité précédente ».

¹⁴ Voir par exemple GERSON (A.), « Trustee-Occupant : The legal status of Israel's presence in the West Bank », *HILJ*, 1973, vol. 14, pp. 1-49 ; BLUM (Y.), « The missing reversionner : Reflection on the status of Judea and Samaria », *IsLR*, 1968, vol. 3, pp. 279-301.

En fait, le professeur Alain Gerson a qualifié la présence jordanienne en Cisjordanie avant 1967 de « *trustee occupant* », c'est à dire « *[something less than that of legitimate sovereign and something more than that of a belligerent occupant]* ». C'est d'ailleurs à ce même statut que l'auteur suggère qu'Israël succède à la Jordanie pour administrer la Cisjordanie¹⁵.

Alors que la qualification que nous avons adoptée est celle d'une « *administration provisoire* », puisque la Jordanie avait été mandatée par la Ligue arabe en 1950, la qualification de la présence israélienne, après 1967, dans les territoires palestiniens, si on suit Adams Roberts, est considérée comme « *illegal occupation* ». Il n'est donc pas possible de considérer Israël comme un « *trustee occupant* »¹⁶.

Il est clair maintenant que ni l'Égypte ni la Jordanie n'avaient proclamé un titre juridique sur les territoires palestiniens. Et s'il était difficile de qualifier leur statut juridique, il est facile de qualifier l'occupation militaire israélienne de ces territoires après la guerre de 1967.

B. - Le titre juridique sur la Cisjordanie et la bande de Gaza après la guerre de 1967

Le principe de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force explique le statut juridique de l'occupation militaire israélienne du point de vue international et palestinien (1). D'ailleurs, Israël garde toujours une position isolée au sein de la communauté internationale concernant la qualification juridique des territoires palestiniens (2).

1. - Du point de vue international et palestinien : l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force

Le droit des conflits armés prévoit un ensemble de règles dans le cas où une armée déploie son activité en dehors du territoire de son État après l'ouverture des hostilités. L'occupation militaire recouvre en même temps différentes éventualités, dont plus d'une a donné lieu à des débats surtout quant à la question de savoir si telle situation ou telle autre tombe sous le coup de cette figure juridique¹⁷.

Pour parler de territoires arabes passés sous contrôle israélien, deux termes sont couramment utilisés : « *occupation* » et « *annexion* ». Il convient de revenir sur leur signification en droit international public afin de comprendre le cas des territoires palestiniens. L'annexion est « *une opération effectuée ou non en vertu d'un traité, par laquelle la totalité ou une partie d'un territoire d'un État passe sous la souveraineté d'un autre État* »¹⁸. S'agissant de l'occupation militaire, le règlement de la Haye de 1907 stipule qu'« *un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie* »¹⁹.

En juin 1967, Israël devenait occupant militaire des territoires arabes en général et palestiniens en particulier. Au regard des principes du droit international contemporain, l'utilisation de la force pour s'emparer des territoires palestiniens est « *non valide* ». Tel est bien le sens de l'expression « *inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre* » utilisée dans les résolutions 242 (1967) et 338 (1973)²⁰.

¹⁵ GERSON (A.), « Trustee-Occupant : The legal status of Israel's presence in the west Bank », *HILJ*, vol. 14, 1973, pp. 36-46.

¹⁶ ROBERTS (A.), « What is a military occupation ? », *BYBIL*, vol. LV, 1984, p. 304.

¹⁷ L'étude de référence en la matière est celle précitée de ROBERTS (A.), « What is military occupation ? », *BYBIL*, vol. LV, 1984, pp. 249-305, où l'auteur analyse 17 types possibles d'occupation militaire.

¹⁸ BASDEVANT (J.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960. Ce fut le cas, par exemple des hauteurs du Golan, annexées à la suite d'une loi votée par la Knesset le 14 décembre 1981 et aussitôt déclarée « *nulle* » aussi bien par le Conseil de sécurité que par l'Assemblée générale de l'O.N.U.

¹⁹ Articles 42 et 43.

²⁰ Le premier principe fait son apparition en tête de la fameuse résolution 242 du 22 novembre 1967 votée au lendemain de la guerre des six jours qui souligne « *l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force* ». Il est repris implicitement par la non moins célèbre résolution 338 du 22 octobre 1973, deux jours avant le cessez-le-feu, qui clôt la « *guerre du Kippour* » et demande aux parties en cause de commencer, immédiatement après le cessez-le-feu, l'application de la résolution 242 (1967). Il est expressément réitéré, avec des variantes de pure forme à propos du statut de Jérusalem, par la résolution 252 du 21 mai

Le droit international émanant de la Charte des Nations Unies ne dit pas autre chose : l'article 2 § 4, en effet, prohibe « *la menace ou l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* ».

L'interdiction de l'usage de la force contre l'intégrité territoriale recouvre notamment la violation par la force des frontières ou de lignes de démarcations et autres délimitations provisoires, l'occupation, l'annexion de territoires.²¹

Par ailleurs, la Cour internationale de Justice (CIJ) a eu l'occasion, à son tour, de souligner l'importance de la prohibition de la force, notamment dans deux arrêts importants fort éloignés dans le temps : d'une part dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, elle avait condamné le recours à la force de la Grande-Bretagne contre l'Albanie en affirmant « *qu'entre Etats indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux* »²² et d'autre part, dans l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la CIJ, dans un dispositif très détaillé, a précisé que le principe de la prohibition de l'emploi de la force est l'un des principes fondamentaux ou essentiels du droit international coutumier²³.

Il apparaît d'emblée qu'en conséquence l'occupation est incompatible avec l'annexion, en ce sens que les deux régimes juridiques ne peuvent coexister et qu'ils s'excluent naturellement. Si le vainqueur annexe le territoire occupé cela signifie qu'il entend soumettre celui-ci à sa souveraineté et, donc, qu'il met fin à l'occupation. Israël ne s'y est d'ailleurs pas trompé ; en même temps qu'il procédait à « *l'annexion* » de Jérusalem Est, le 27 juin 1967, il mettait fin au régime d'occupation²⁴.

Il est intéressant de constater que l'occupation constitue une situation temporaire n'opérant et n'impliquant aucune dévolution de souveraineté. Le professeur Charles Rousseau indique qu'« *on peut ramener l'effet juridique essentiel de l'occupation de guerre ou occupatio bellica aux deux idées suivantes : 1) Cette occupation n'est pas translatrice de souveraineté ; 2) mais elle entraîne une répartition particulière des compétences dans les rapports de l'Etat occupant et de l'Etat occupé* »²⁵.

2. - Du point de vue israélien

La thèse israélienne en matière de souveraineté est à l'origine de sa position juridique quant à sa politique d'« *administration* » de la Cisjordanie et de Gaza selon laquelle, mis à part la ville de Jérusalem, Israël ne considère pas ces territoires comme des « *territoires occupés* » et ne reconnaît pas l'applicabilité à leur égard de la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

Cependant, malgré l'inapplicabilité en Cisjordanie et à Gaza des règles juridiques relatives à l'occupation militaire, Israël s'engage unilatéralement à respecter *de facto*, et pas *de jure*, ces normes dont il ne se considère pas pour autant légalement lié. D'ailleurs, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ainsi que la communauté internationale ont accepté l'applicabilité de ladite Convention dans les territoires palestiniens occupés.

1968 qui réaffirme que « *l'acquisition de territoires par la conquête militaire est inadmissible (...)* », Voir DE LA PRADELLE (G.), « Les résolutions du Conseil de sécurité sur la question des annexions », *REP*, 1991, n° 41, pp. 17-32 ; PERRY (G.), « Security Council Resolution 242 : The Withdrawal Clause », *MEI.*, vol. 31, n° 4, 1977, pp. 413-433. Le texte de la résolution 338 (1973) du 22 octobre 1973 est disponible sur le site Internet des Nations Unies, à l'adresse :

[<http://www.un.org/french/documents/sc/res/1973/s73r338f.pdf>]

²¹ Cf. VIRALLY (M.), « Article 2 : Paragraphe 4 », In COT (J. P.) et PELLET (A.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2^{ème} éd., 1991, pp. 115-127.

²² *Détroit de Corfou (Royaume-Uni c. Albanie)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1949, p. 35.

²³ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, §§ 172-192, pp. 92-102, spéc. § 190, p. 100.

²⁴ « *Toutes les mesures et dispositions législatives et administratives prises ou visent à modifier le caractère et le statut de la ville sainte de Jérusalem et, en particulier, la prétendue « loi fondamentale » sur Jérusalem et la proclamation de Jérusalem capitale d'Israël sont nulles et non avenues et doivent être rapportées immédiatement* », Résolution AG, 36/120 E du 10 décembre 1981.

²⁵ ROUSSEAU (Ch.), *Le droit des conflits armés*, Paris, Pedone, 1983, p. 136.

La plus grande majorité des juristes n'est pas de cet avis et s'accorde à considérer que cette vision restrictive du champ d'application de la Convention de Genève va non seulement à l'encontre des travaux préparatoires et de l'esprit de la Convention, mais qu'elle contredit aussi certaines de ses dispositions²⁶.

Il s'agit précisément du premier article de la quatrième Convention en vertu duquel « *les parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances* ».

L'article 4 est également important à souligner car il définit le champ d'application personnel de la Convention dans des termes clairs : « *sont protégées par la Convention les personnes qui, à un moment quelconque et de quelque manière que ce soit, se trouvent, en cas de conflit ou d'occupation, au pouvoir d'une partie ou conflit ou d'une puissance occupante dont elles ne sont pas ressortissantes* ».

Si tel est l'esprit de la Convention au point que même les personnes sans nationalité sont protégées par ces dispositions, il est donc difficile de soutenir une thèse qui prive de la protection de la Convention toute population dont le hasard aurait voulu que le titre sur son territoire fasse l'objet d'une controverse juridique²⁷.

D'ailleurs, c'est assez souvent la raison pour laquelle une guerre éclate et c'est donc précisément le moment où les personnes civiles ont le plus besoin de protection²⁸. D'autre part, les dispositions de la Convention IV relatives à l'occupation concernent exclusivement la protection des personnes et n'imposent nulle obligation d'une partie quelconque en conflit autre que la puissance occupante²⁹. Le deuxième argument avancé au soutien de la position juridique d'Israël en matière de l'application du droit humanitaire est nettement plus subtil que le précédent.

Un autre argument n'invoque pas directement les revendications israéliennes en matière de souveraineté pour justifier l'inapplicabilité en Cisjordanie et à Gaza du droit de l'occupation militaire, mais il les sert à travers une certaine interprétation de la résolution 242 du Conseil de sécurité.

En effet, selon la thèse israélienne, la résolution 242 interdit certes l'acquisition de territoires par la force mais elle n'en interdit pas pour autant l'occupation. Mme Ruth Lapidoth fait remarquer que la première interdiction « *a un caractère simplement déclaratif rappelant la règle bien connue du droit international selon laquelle, il est inadmissible d'acquérir des territoires au moyen de la guerre en tant que telle. Mais il n'y est pas fait référence à l'occupation militaire. On ne peut pas par conséquent, en déduire que, selon le Conseil de sécurité, Israël détiendrait illégalement les territoires occupés par lui au cours de la guerre des six jours* »³⁰.

Mme Lapidoth introduit ainsi une distinction entre une occupation qui serait légale et une occupation qui serait illégale pour en conclure qu'il s'agissait pour Israël d'un acte de légitime défense³¹.

²⁶ Voir ROBERTS (A.), « What is a military occupation ? », *BYBIL*, 1984, *op cit.*, pp. 283-284 ; FALK (R.A.), WESTON (B.H.), « The Relevance of International Law to Palestinian Rights in the West Bank and Gaza : In legal Defence of the *Intifada* », *HILJ*, 1991, vol. 32, n° 1, pp. 138-144. Voir aussi CURTIS (M.), « International Law and the Territories », *HILJ*, vol. 32, n°2, 1991, pp. 486-492 et SHAMGAR (M.), « The Observance of International Law in the Administered Territories », *IsrYBHR*, vol. 1, 1971, pp. 262-266.

²⁷ SALAMA (I.), *Essai sur l'évolution du concept des droits nationaux palestiniens de la guerre de 1973 à la proclamation de l'Etat palestinien indépendant*, Thèse, Université de Paris Sud, 1989, p. 392.

²⁸ Il convient de noter que Israël fait partie de la Convention de Genève et ne peut légitimement s'exonérer de l'obligation de les appliquer au prétexte que le peuple palestinien qui est la principale partie intéressée à la question de Palestine, ne l'est pas. D'une part, aux termes de l'alinéa 3 de l'article 2 de la Convention IV de 1949, une puissance non liée par ce texte peut en bénéficier si elle accepte et applique ses dispositions ; or l'O.L.P. qui, n'étant pas un Etat, ne peut probablement y devenir partie, en a constamment exigé l'application et a même formellement demandé à y adhérer, le 21 janvier 1975 ; au surplus, comme y insiste le commentaire le plus autorisé, l'acceptation de la partie non liée peut être tacite, et la disposition précitée doit faire l'objet d'une interprétation large. PICTET (J.), *Commentaire de la Convention IV de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, Genève, C.I.C.R., 1956, pp. 28-30.

²⁹ PELLET (A.), « La destruction de Troie n'aura pas lieu », *Pa/YBIL*, 1987-1988, p. 69.

³⁰ LAPIDOTH (R.), « La résolution du Conseil de sécurité en date du 22 novembre 1967 au sujet du Moyen-Orient », *RGDIP*, 1970, p. 296.

³¹ *Ibid.*, p. 297.

Si l'on peut admettre qu'Israël se trouvait en état de légitime défense lors du déclenchement de la guerre des Six jours, cela ne signifie pas pour autant que cette situation lui confère un droit à l'occupation des territoires. L'exercice du droit à la légitime défense prévu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies répond en effet à des critères précis – dont la proportionnalité –, et ne saurait comprendre le droit d'occuper des territoires pendant une période indéterminée.

Ce que l'on peut donc qualifier de légal ou illégal, c'est plus exactement l'emploi de la force et non pas ses conséquences dans l'occupation³², celle-ci ne constituant qu'un état de fait régi par le droit, un état temporaire par définition et surtout non translatif de souveraineté. D'où, bien sûr, le refus par Israël d'admettre son statut de « *Puissance occupante* »³³.

En effet, si les prétentions israéliennes en matière de souveraineté n'étaient pas évidentes, on peut s'interroger sur les objectifs de la position juridique d'Israël qui se résument en l'application volontaire, sans engagement juridique, par rapport à la Convention IV de Genève. Cela peut être interprété par le conflit entre la droite israélienne nationaliste attachée à l'intégrité « *d'Eretz Israël* » et de l'autre côté, les travaillistes israéliens qui proposent d'embler un partage de la Cisjordanie sous l'appellation pragmatique du « *compromis territorial* ».

II. - LE STATUT PERMANENT ET LA QUESTION DES COLONIES JUIVES

Dans la typologie générale des situations d'oppression nationale, d'occupation militaire et de domination coloniale, les colonies de peuplement occupent une place particulière (A). Là, le droit de la nation conquise à l'autodétermination entre en conflit direct non seulement avec le pouvoir militaire et administratif de l'Etat occupant mais aussi avec la communauté des colons installée sur le territoire occupé, laquelle pose sa propre existence comme un obstacle à la souveraineté palestinienne. La question des colonies mérite donc d'être analysée d'un point de vue juridique (B). L'impasse du processus de paix et la continuation de l'Intifada palestinien nous incite enfin à réfléchir sur une éventuelle perspective de résolution du conflit dans ce contexte compliqué (C).

A. - Les colonies juives et l'unité de la souveraineté palestinienne

Les autorités israéliennes ont continué à créer des infrastructures pour les colonies et à les rattacher à Israël proprement dit. Cet aspect de la politique de la colonisation a pris un tour sans précédent après les accords d'Oslo. Les routes en construction illustrent de manière fort cohérente la vision qu'ont les Israéliens du résultat concret de leur politique de colonisation.

La question des colonies, bien que différée et renvoyée à la discussion finale, est au cœur du processus de paix. La colonisation, soit par renforcement, soit par extension, s'est poursuivie même du temps du gouvernement travailliste qui avait cependant annoncé un gel de la colonisation le 27 juillet 1992. Quel sera l'avenir de ces colonies dans les prochaines années ?

Depuis la signature des accords d'Oslo, sous l'administration Rabin, un peu plus de 5 % du total des ressources en eau de la Cisjordanie ont été confisquées, pour la plupart situées autour de Jérusalem, le long de la ligne verte. Les expropriations se poursuivent à Gaza. Israël poursuit des mécanismes bien préparés pour confisquer la terre et notamment des mécanismes juridiques³⁴.

³² L'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies énonce que « [l]es Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ». Voir MALIGN (S.A.), « A Juridical analysis of the Israeli settlements in the occupied territories », In United Nations, *Question of Palestine : legal aspects*, 1991, p. 103.

³³ Il convient de noter que « [t]out le monde sait aujourd'hui que cette assertion était inexacte : l'aviation égyptienne avait été détruite au sol et aucune activité militaire n'avait été signalée à Gaza ». CATTAN (H.), « Le 'dossier Palestine' : au-delà de la résolution 242 », *Le Monde diplomatique*, janvier 1992, p. 21.

³⁴ Le nombre de colons israéliens résidant en Cisjordanie et dans la bande de Gaza s'établissait à 208 000 personnes à la fin du premier semestre, soit une augmentation de 5 000 par rapport à la fin 2000. La croissance de la population s'est toutefois ralentie et n'a atteint que 2,4% durant le premier semestre, contre 7% durant les six derniers mois de 2000. La plus grande colonie, Maale Adoumim, à l'est de Jérusalem, a vu sa population augmenter de 370 personnes durant le premier semestre et

1. - Les modalités suivies pour la confiscation des territoires

La juridiction de la terre en Cisjordanie et dans la bande de Gaza assujettie à une administration militaire d'occupation est menée à coup d'ordonnances militaires. Afin de légitimer cette politique de judaïsation, Israël, par le biais de son administration militaire, a mis en œuvre des techniques juridiques allant de la dépossession à la restriction à l'utilisation immobilière ou agricole des terres. Celles-ci ne font que reprendre une grande partie du dispositif utilisé dès le début des années 1950 pour exproprier les Palestiniens de leurs terres. A cet égard, on peut distinguer à titre d'exemple :

- La *law of the Acquisition of absentees Property* (loi sur l'acquisition des biens des personnes absentes) de 1950 avait ainsi donné à l'administrateur-séquestre le droit de louer à bail les biens palestiniens.

- *Defense laws / state of Emergency* (lois de défense/ état d'urgence), britannique de 1945 ; l'article 125 permet au commandant régional d'interdire l'accès de n'importe quelle zone qui se trouve sous son contrôle pour des motifs de sécurité. En s'appuyant sur ce dispositif, la colonisation de la Cisjordanie et de la bande de Gaza entreprise à l'occasion de l'occupation militaire s'inscrit ainsi dans une continuité historique.

2. - La question des routes de contournement

Depuis les années 70, les activités de constructions routières en Cisjordanie, à Jérusalem et dans la bande de Gaza ont toujours été considérées comme nécessaires à la consolidation et à l'expansion de la présence israélienne, militaire comme civile. De fait, l'autoroute n° 60 fait partie du « *plan n° 50* » pour un réseau routier national en Cisjordanie, publié depuis février 1984³⁵.

Après les accords d'Oslo, Israël s'est engagé officiellement dans une opération basée sur le système des routes de contournement (« *by pass Roads* »), un projet légitimé par les accords d'Oslo. En effet, le redéploiement militaire et la tenue des élections palestiniennes ont été conditionnés par la construction de routes de contournement.

La question qui se pose est de savoir quels sont les objectifs de ces routes. Tout d'abord les routes de contournement visent à isoler les agglomérations palestiniennes dans des « *cantons* » séparés les uns des autres par un réseau de routes et de colonies israéliennes. En second lieu, ces routes contribuent à l'intégration effective de la partie de Cisjordanie en Israël puisque ces routes traversent en longueur, en reliant les colonies au cœur du territoire israélien et permettent aux colons de se déplacer sans passer par des régions fortement peuplées de palestiniens. Enfin, la réalisation de ces routes conduira à davantage de pertes de terres agricoles en Cisjordanie.

Le gouvernement israélien a accéléré, sur de nouvelles terres arabes confisquées, la construction de routes de contournement. Israël aurait-il entrepris de tels travaux d'infrastructure s'il avait l'intention d'ici quelques années d'abandonner les colonies ? Quel sera le sens du statut définitif ? Le but du gouvernement israélien de droite ou de gauche reste bien la destruction de l'unité des territoires palestiniens et l'annexion de parties importantes de la Cisjordanie et Jérusalem qui représente un cas particulier³⁶.

atteindre 26 480 colons. En deuxième position arrive Ariel, dans le Nord de la Cisjordanie, avec 16 900 colons, puis Beitar Elit, près de Bethléem, avec 17 000. Le 24 juillet 2001, le Premier ministre, Ariel Sharon, avait réaffirmé son engagement à renforcer la colonisation juive dans les territoires palestiniens. Le soulèvement palestinien qui secoue la Cisjordanie et Gaza depuis fin septembre 2000 a ralenti le rythme d'arrivée de nouveaux venus. Voir *Le Monde*, 21 août 2001. Les colonies occupent environ 16% de la superficie des terres domaniales. Les colons, dix fois moins nombreux que les Palestiniens, accaparent deux fois plus de terres et de ressources en eau.

³⁵ JIRBAWI (A.) et ABD AL-HADI (R.), « Les plans israéliens d'aménagement du territoire », *REP*, 1990, N° 37, p. 79.

³⁶ « Un gouvernement du Likoud annonce la construction de dix colonies, mais n'en construit qu'une ; les travaillistes en annoncent une mais en construisent dix », cet adage populaire israélien résume la politique de colonisations suivie par la droite et par la gauche dans les territoires occupés.

B. - Le statut juridique des colonies juives

1. - Du point de vue international

La poursuite de la colonisation viole le principe fondateur des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies, et des accords israélo-palestiniens, à savoir l'échange des territoires contre la paix. Il en est de même d'un autre fondement des accords, le maintien du *statut quo*. Avant l'ouverture des négociations sur le statut final, aucune partie ne devra prendre d'initiative ou de mesures qui changerait le statut de la Cisjordanie y compris Jérusalem, et de la bande de Gaza, en attendant le résultat des négociations sur le statut permanent³⁷.

Israël, en tant qu'Etat occupant des territoires palestiniens, doit assurer ses responsabilités et respecter les conventions de Genève de 1949. La plupart des moyens utilisés par cet Etat d'occupation pour confisquer les terres violent les lois humanitaires. Ils violent les articles 23, 46, 50 des conventions de la Haye, ainsi que l'article 147 de la quatrième convention de Genève de 1949 qui considère que l'expropriation est illégale et correspond à une « *grave infraction* »³⁸. De surcroît, Israël - par sa politique de colonisation - a violé l'article 49 § 1 de la quatrième convention de Genève qui interdit « *quel qu'en soit le motif* » les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé.

Le sujet de la colonisation a été écarté des négociations d'Oslo sur la période intérimaire. En réalité, le problème n'est pas que la question des colonies ait été remise à plus tard, mais qu'Israël agisse comme si le sujet n'était précisément pas gelé, avec toutes les conséquences que ce comportement provoque tant sur le terrain qu'à la table des négociations. Israël trace déjà les frontières physiques, démographiques et politiques de la solution permanente en créant un certain nombre de faits accomplis qui préjugent d'ores et déjà de l'issue des négociations finales. Bien que l'Autorité palestinienne ait accepté de reporter les négociations sur les colonies au statut final, la position palestinienne ne change pas le statut permanent. Il est très difficile pour l'opinion palestinienne d'aller en deçà de ce qu'elle considère comme une revendication minimale, à savoir le démantèlement pur et simple des colonies³⁹.

2. - Du point de vue israélien

En Israël, la question des colonies fait l'objet d'un débat. Les idées quant à l'avenir de la colonisation ont oscillé entre plusieurs scénarios. Le premier consisterait à démanteler progressivement toutes, ou presque toutes, les colonies de Gaza et de Cisjordanie. Cela entraînerait une réduction parallèle de très nombreux arrangements de sécurité stipulés dans les accords d'Oslo et du Caire, ces arrangements étant destinés à assurer la protection des colons et des colonies⁴⁰. Selon le deuxième scénario, la plupart des colonies, en tout cas les plus importantes, seraient reliées les unes aux autres par leur propre réseau routier, de manière à être soustraites par la suite à toute souveraineté palestinienne et considérée comme faisant partie du territoire national israélien⁴¹.

L'une des études qui provoqua le plus de réactions en Israël est celle de Joseph Alpher. Cette étude s'appuie sur le fait que près de 70 à 80 % des colons occupent entre 10 à 15 % de la terre palestinienne, et très précisément en bordure de la « *ligne verte* », soit la frontière d'Israël depuis le 4 juin 1967.

³⁷ Article XXXI.7 de l'accord du 28 septembre 1995.

³⁸ L'article 147 dispose que « *les infractions graves visées à l'article précédent sont celles qui comportent l'un ou l'autre des actes suivants : la destruction et l'appropriation de bien non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire* ».

³⁹ KHATIB (G.), « Colonies israéliennes : un obstacle à la paix », *REP*, N° 3, 1995, p. 7.

⁴⁰ D'ailleurs, les favoris de cette option ajoutent que le calendrier du démantèlement pourrait coïncider avec la phase de transition entre le statut intérimaire et le statut permanent. *Ibid.*, p. 6.

⁴¹ « La question des implantations israéliennes dans le statut final », *REP*, N° 6, 1996, p. 132.

La solution envisagée serait basée sur le principe des concessions territoriales mutuelles. Israël annexerait 10 à 15 % de la Cisjordanie, très précisément les zones frontalières caractérisées par une forte densité coloniale, et ferait un certain nombre de concessions à l'entité palestinienne : adjonction de nouvelles terres à l'est de la bande de Gaza et au sud d'Hébron, transfert aux palestiniens de l'autorité sur le couloir qui doit relier Gaza à Jéricho, octroi de privilèges pour l'aéroport de Ludd et le port de Haïfa. Joseph Alpher propose, par ailleurs, d'annexer deux autres zones palestiniennes : la colonie d'*Adoumim*, entre Jérusalem et Jéricho, et un site colonial à l'extérieur nord-est de la Cisjordanie, et ce dans le but de disposer de deux points de contrôle militaire sur la vallée du Jourdain. Concernant enfin les colonies restantes, l'étude suggère de donner le choix aux colons d'y demeurer mais sous une autorité palestinienne qui s'étendrait sur ce qui resterait de la Cisjordanie et de Gaza ou de revenir en Israël. Jérusalem et sa région sont complètement ignorées par l'étude de Jaffe Center.

C. - Perspective

Un mot a fait un retour en force dans le discours israélien depuis le début de la nouvelle Intifada : celui de *séparation*. L'objectif de cette idée et celle de mettre définitivement à distance Israéliens et Palestiniens et donc d'empêcher la poursuite d'une lancinante confrontation. Cette *désintrication* des territoires palestiniens est politiquement nécessaire, si elle conduit rapidement à l'avènement, aux côtés d'Israël, d'un Etat palestinien véritablement souverain, doté d'une réelle continuité territoriale vidée de toute sorte de colonie⁴².

La naissance d'un Etat palestinien ne répond pas seulement à l'attente des Palestiniens, elle est aussi dans l'intérêt d'Israël⁴³, qui pourra plus aisément traiter avec un Etat clairement identifié, pourvu de frontières nettement déterminées, plutôt qu'avec une Autorité aux contours flous, fonctionnant en parallèle avec un mouvement de libération nationale, l'O.L.P.

En 1993, Itzhak Rabin s'était fait le champion de l'idée de séparation, à la suite d'une série d'attentats palestiniens, dans une optique alors essentiellement sécuritaire. Il s'agissait dans son esprit d'établir une délimitation spatiale entre israéliens et palestiniens pour protéger les premiers contre les attaques des seconds. Cette démarcation prit la forme d'un bouclage permanent de la Cisjordanie et de Gaza – toujours en vigueur – avec l'instauration de barrages et mise en place d'un système de permis d'entrée. Entendue en ce sens, la séparation est une simple mesure de police, imposée aux Palestiniens dans l'unique but de surveiller leurs mouvements.

Plus tard, Itzhak Rabin et Shimon Pérès donnèrent à cette perspective de dissociation un contenu politique : pour qu'Israël demeure un Etat juif et démocratique, un Etat palestinien devait voir le jour pour prendre le destin de trois millions de palestiniens. Toutefois cet objectif restait lointain, repoussé au statut définitif. Aujourd'hui encore, la séparation unilatérale reste largement dominée par les considérations de type sécuritaire. La philosophie sous-jacente de cette politique de séparation est qu'Israël doit déterminer, en fonction de ses seuls impératifs nationaux, une ligne frontalière avec l'entité palestinienne. L'armée se redéploierait alors le long de cette zone qui serait matérialisée par des clôtures et des *check-points*. La question qui se pose est de savoir si le tracé de cette frontière inclura uniquement les trois blocs de colonies métropolitaines proches de Tel-Aviv et Jérusalem ? Quid de la Vallée du Jourdain ? Si, comme il le semble, aucune colonie ne devrait être évacuée, au moins dans un premier temps, et si Israël maintient un contrôle total sur les frontières extérieures, la séparation ne changera rien à la situation actuelle.

Après la deuxième Intifada, Israël dispose d'une porte de sortie politique : reconnaître clairement le droit irrévocable des Palestiniens à un Etat sans colonies, ni routes de contournement, ni bases militaires israéliennes. Un tel engagement constituerait un signe positif qui ferait baisser la tension, romprait le cycle infernal de la violence et permettrait de renouer les fils de la négociation afin de réaliser une dissociation entre deux espaces politiques souverains, sur la base de la seule ligne de

⁴² BISHARA (M.), *Palestine/Israël : la paix ou l'apartheid*, La Découverte, Paris, 2001, p. 100.

⁴³ Voir l'article de MANCEAUX (M.), « L'engrenage fatal », *Le Monde*, 31 août 2001, p. 13. L'auteur écrit que l'Etat d'Israël ne peut survivre qu'en reconnaissant l'Etat palestinien.

référence dont nous disposons, celle de juin 1967⁴⁴. La politique du fait accompli que continuent de mener certains dirigeants israéliens par l'implantation de colonies en territoires palestiniens occupés est une raison profonde de l'échec du processus de paix au Proche-Orient. Il était clair que les colonies juives en Cisjordanie et à Gaza constituaient une violation directe de la résolution 242 qui souligne l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre.

Les colonies restent toujours un obstacle à la réalisation de la paix en Palestine⁴⁵. Il nous semble que cette question va rester ouverte mais une solution en deçà d'un démantèlement pur et simple des colonies sera un compromis politique injuste pour les Palestiniens. Donc, la négociation doit reprendre, mais sur de nouvelles bases : elle doit être internationalisée dans la forme - les Etats-Unis ne doivent pas en être les seuls médiateurs - et le contenu, par un retour à la résolution 242 du Conseil de sécurité.

Nous voyons cependant aujourd'hui, avec les toutes récentes résolutions 1397 du 12 mars 2002, 1402 du 30 mars 2002 et 1403 du 4 avril 2002 du Conseil de sécurité - qui se déclare dans la première « [a]ttaché à la vision d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de frontières sûres et reconnues »⁴⁶ et qui dans les deux autres « [d]emande aux deux parties de réaliser immédiatement un véritable cessez-le-feu et demande le retrait des troupes israéliennes des villes palestiniennes »⁴⁷ -, qu'Israël se refuse à nouveau à appliquer les exigences du Conseil.

Face à l'initiative de paix de la Ligue des Etats arabes qui a collectivement offert le 28 mars 2002 à Israël des « relations normales » et la sécurité, en échange d'un retrait des territoires occupés depuis 1967 - dont le plateau du Golan -, de la création d'un Etat palestinien avec Jérusalem-Est pour capitale et d'une solution juste à la question des réfugiés basée sur la résolution 194 de l'Assemblée générale des Nations Unies réclamant le droit au retour ou des compensations, la réponse israélienne a été l'occupation particulièrement violente des territoires⁴⁸ et la destruction systématique des infrastructures de l'Autorité palestinienne⁴⁹.

Israël, qui est le seul Etat sur la scène internationale à avoir été créé par une résolution des Nations Unies, doit comprendre qu'il ne pourra pas garder la terre et exiger unilatéralement la paix.

* * *

© 2002 Abdelrahman Afifi. Tous droits réservés.

AFIFI A. - "Le processus de paix au Proche-Orient et l'avenir des colonies juives". - *Actualité et Droit International*, avril 2002. [<http://www.ridi.org/adi>].

⁴⁴ DIECKHOFF (A.), « Israël, une crise de décolonisation », *Le Monde*, 28 novembre 2000, p. 17 ; CARTER (J.), « Proche-Orient : la terre ou la paix ? », *Le Monde*, 5 décembre 2000, p. 16.

⁴⁵ Les Palestiniens peuvent renforcer leur position sur les colonies en s'appuyant sur le statut de la Cour pénale internationale qui considère les colonies comme un crime de guerre. Voir : « Une cour pénale contre les crimes majeurs dans le monde », *Le Monde*, 19-20 juillet 1998, p. 2.

⁴⁶ S/RES/1397 (2002) du 12 mars 2002. Texte disponible sur le site Internet des Nations Unies à l'adresse : [<http://www.un.org/french/docs/sc/2002/res1397f.pdf>].

⁴⁷ S/RES/1402 (2002) du 30 mars 2002 et S/RES/1403 (2002) du 4 avril 2002. Textes disponibles sur le site Internet des Nations Unies aux adresses respectives suivantes : [<http://www.un.org/french/docs/sc/2002/res1402f.pdf>] et [<http://www.un.org/french/docs/sc/2002/res1403f.pdf>].

⁴⁸ Une « équipe d'établissement des faits » concernant les événements survenus dans le camp de réfugiés de Djénine a ainsi été mise en place, avec le soutien du Conseil de sécurité, pour enquêter sur les agissements de l'armée israélienne. Cf. S/RES/1405 (2002) du 19 avril 2002, disponible sur le site Internet des Nations Unies [<http://www.un.org/french/docs/sc/2002/res1405f.pdf>] et PARIS (G.), « Israël critique la composition de la commission chargée par l'ONU d'« établir les faits » à Jénine », *Le Monde*, 24 avril 2002, p. 21.

⁴⁹ Cf. PHILIP (B.), « Israël est en passe de venir à bout de l'Autorité palestinienne », *Le Monde*, 23 avril 2002, p. 16.