

LE DROIT INTERNATIONAL A L'EPREUVE DE LA QUESTION PALESTINIENNE, QUEL ETAT PALESTINIEN ?

Thèse

Pour obtenir le grade de

Docteur de l'Université de Grenoble

Spécialité : **Droit International**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Morsee AL SMADI

Thèse codirigée par **Joseph YACOUB, Professeur**
et par **Hugues PETIT, Maître de conférences HDR**

préparée au sein du **CERDHAP - Centre d'Etudes et de Recherche sur le
Droit, l'Histoire et l'Administration Publique** de l'Ecole Doctorale des
sciences juridiques

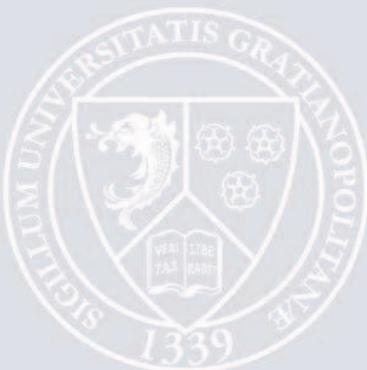
Thèse soutenue publiquement le **09 juillet 2012**,
devant le jury composé de :

M. Robert CHARVIN, (Rapporteur, Président du jury)
Professeur émérite de droit international
Université Sophia-Antipolis de Nice

M. Mohamed-Chérif FERJANI, (Rapporteur)
Professeur des Universités
à l'Université Lumière-Lyon II

M. Joseph YACOUB, (Membre)
Professeur honoraire de l'Université Catholique de Lyon

M. Hugues PETIT, (Directeur de thèse)
Maître de conférences HDR
Université Pierre-Mendès France, Grenoble II



Remerciements

Je tiens à remercier Monsieur le Professeur Joseph YACOUB ; sans sa générosité, sa confiance, sa rigueur et sa patience cette thèse n'aurait pas vu le jour. Qu'il trouve dans ce travail l'expression de ma gratitude et ma reconnaissance.

Je remercie également Monsieur le Professeur Hugues PETIT d'avoir accepté de diriger ma thèse ; ses conseils et remarques tant sur la forme que sur le fond ont été très précieux et m'ont permis de mener le travail à son terme.

Je tiens aussi à remercier Messieurs les Professeurs Chérif FERJANI et Robert CHARVIN d'avoir accepté d'être rapporteurs de ma thèse, ainsi que Monsieur Sami ALDEEB pour ses précieuses remarques.

Enfin, je remercie aussi Madame Maryse Mension d'avoir relu mon travail et avoir contribué à en améliorer le style.

Sommaire

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : L'INTERNATIONALISATION DE LA QUESTION PALESTINIENNE

CHAPITRE I : L'APPARITION DE LA QUESTION PALESTINIENNE DANS LE DROIT INTERNATIONAL

SECTION 1 : UN « FOYER NATIONAL JUIF »

SECTION 2 : LE TRAITEMENT DE LA QUESTION PAR LA SDN

SECTION 3 : L'ORGANISATION POLITIQUE PALESTINIENNE SOUS LE MANDAT

CHAPITRE II : L'INTERVENTION DE L'ONU : LE PARTAGE DE LA PALESTINE ET SES CONSEQUENCES

SECTION 1 : LA PALESTINE A LA VEILLE DU PARTAGE

SECTION 2 : CONSEQUENCES DE LA RESOLUTION 181 ; TRANSFERT DE POPULATION ET ANNEXION DE TERRITOIRES

SECTION 3 : 1967 : LA TENTATIVE D'ETEINDRE L'AMBITION NATIONALE PALESTINIENNE

DEUXIEME PARTIE : LES ACCORDS DE PAIX : LA POSSIBILITE D'UN ETAT PALESTINIEN

CHAPITRE I : DE LA LIBERATION NATIONALE A L'AUTONOMIE LOCALE

SECTION 1 : L'OLP, UN MOUVEMENT D'APPROPRIATION NATIONALE

SECTION 2 : L'ABOUTISSEMENT A UNE SOLUTION POLITIQUE DE LA QUESTION PALESTINIENNE : LES ACCORDS D'OSLO

SECTION 3 : L'AUTONOMIE PALESTINIENNE INTERIMAIRE

CHAPITRE II : LES ACCORDS D'OSLO : VERS UN ETAT PALESTINIEN PRECAIRE

SECTION 1 : LE TERRITOIRE DE L'ETAT PALESTINIEN

SECTION 2 : LE PEUPLE DISPERSE

SECTION 3 : L'AUTORITE PALESTINIENNE ET L'OLP, POUVOIRS, LEGITIMITE ET PERSPECTIVES

CONCLUSION

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

INDEX

TABLE DES MATIERES

Introduction

Le conflit Israélo-palestinien occupe sur la scène internationale une place centrale, et ce, malgré de nombreuses autres guerres plus meurtrières, que ce soit au Congo, au Darfour, en Tchétchénie ou encore en Irak¹.

La Palestine condense à elle seule toute la complexité des relations internationales. Son intérêt stratégique, aux carrefours du monde, a attiré l'attention des puissances coloniales, l'Angleterre notamment, dès le début du XIX^e siècle. Son contrôle était important pour assurer la route de l'Inde et il est devenu vital après l'ouverture du Canal de Suez et la découverte du pétrole dans la Péninsule arabique.

L'enjeu que représente la Palestine s'est révélé avant même l'effondrement de l'Empire ottoman et a fait son chemin durant la II^e Guerre Mondiale et pendant la guerre froide. Témoignent de cette importance les différentes guerres en Palestine, et ses environs, de 1948 à celle de 1956, en passant par celles de 1967 et 1973. D'autres guerres dans la région ont eu pour cause directe ou indirecte la question palestinienne, telles la guerre civile libanaise en 1975, l'invasion israélienne du Liban en 1982, sans oublier les deux Intifada palestiniennes de 1987 et 2000, et les guerres israéliennes contre le Hezbollah en 2006 et Gaza en 2008.

C'est aussi la dimension humaine de la question palestinienne qui a entraîné sur la scène internationale une mobilisation inégalée, notamment après le massacre de Sabra et Chatila en 1982 et la 1^{ère} Intifada en 1987. Le monde découvre alors, grâce à l'image, la réalité de la situation dans les Territoires Occupés et la lutte d'un peuple contre l'occupation et pour son indépendance. L'occupation et le colonialisme, nés du partage des empires et dont a souffert le monde arabe, qui les vit encore aujourd'hui comme une humiliation, trouvent toujours en Palestine leur dernier effet. Elle est effectivement et juridiquement le dernier fait colonial où il apparaîtrait que l'exercice du Droit International et de la justice soit resté lettre morte. Alors que la majorité des peuples coloniaux, comme ceux d'Afrique portugaise ou de Namibie, sans oublier les peuples qui connaissent une expérience différente de domination étrangère, ainsi au Timor, en Bosnie et plus récemment au Kosovo, ont accédé à l'indépendance, les Palestiniens vivent la continuation de l'occupation comme une injustice politique. S'ajoute à cela leur sentiment d'être les victimes de la politique de « deux poids,

¹ Des ambassadeurs français dans une lettre ouverte adressée au Président français Nicolas Sarkozy, qualifient le conflit israélo-palestinien de « *domaine capital de la vie internationale* » qui « *demeure au cœur de l'avenir du Proche-Orient et affecte l'ensemble du monde arabo-musulman.* » Lettre publiée par le journal Le Monde le 1^{er} mars 2010.

deux mesures » et de la complaisance, pratiquées par les Etats-Unis et l'Europe envers l'Etat hébreu, alors que l'occupation israélienne est condamnée par une multitude de résolutions onusiennes.

De plus, le caractère sacré de la Palestine, avec ses Lieux Saints à Jérusalem, à Bethléem et ailleurs, apporte une dimension religieuse au conflit, pouvant servir des ambitions nationales, mobilise néanmoins les fidèles des trois religions du livre dans le monde entier. La tragédie de ce conflit réside dans le fait que deux peuples réclament la même terre : « terre d'Israël » pour les juifs, terre occupée pour les Palestiniens, d'Islam pour les musulmans, et terre sainte pour les Chrétiens, les Juifs et les Musulmans. Dans la conscience collective des adeptes des trois religions, la Palestine est la patrie sacrée. C'est une « Terre Sainte » et de ce fait elle est chargée de mythes et de symboles qui influent sur la réalité des faits. Cette Terre est le lieu de constitution du peuple juif et des constructions religieuses du christianisme et le symbole d'une « Terre promise ». Le Coran fait référence à Jérusalem² et mentionne le « Voyage nocturne » à la Mosquée al-Aqsa de Jérusalem, qui était la première Qibla³ et est la troisième mosquée sacrée de l'Islam⁴.

C'est sur cette Terre que Jésus est né et a prêché et où se situent les lieux sacrés du christianisme : la basilique de Saint-Sépulcre, l'église Sainte-Anne, la tombe de la Vierge, etc. C'est là aussi où fut édifié le premier puis le second Temple juif⁵ et on y trouve les tombeaux du roi David et de Rachel, ainsi que le mur des Lamentations⁶. Il n'est pas étonnant, donc, que les aspects symboliques et identitaires soient exploités par les acteurs dans ce conflit. N'est-ce pas parce que les croyances se sont mêlées à ce conflit israélo-palestinien – Israël se confond avec le judaïsme et la Palestine avec l'Islam – que le conflit a échappé à toutes tentatives de règlement depuis des décennies ? En effet, dans d'autres régions du monde, là où la religion est au cœur des conflits, ces derniers perdurent. En Irlande du Nord, le conflit entre catholicisme et protestantisme reste insoluble malgré une évolution en cours. Il en est de même pour l'Irak avec les luttes entre chiites et sunnites. Par conséquent, peut-on croire qu'un tel conflit, chargé de croyances et de symboles, puisse se résoudre par des négociations entre un dominant et un dominé ? La seule base assurant un équilibre et ouvrant la porte à de vraies négociations bilatérales ne serait-elle donc pas la légalité internationale incarnée par le Droit International qui dépasse les dimensions religieuses ?

² Sourate 95 - *At-Tîn* : Le Figuier et Sourate 17 : 2 - *Al-Isra'a* : Le Voyage Nocturne ainsi que la Sourate 02 : 142 - *Al-Baqara* : La Vache.

³ La direction vers laquelle les Musulmans se tournent pour la prière qui est devenue La Mecque.

⁴ Après celles de la Mecque et de Médina.

⁵ Le lieu le plus saint du peuple juif, considéré comme résidence matérialisée de Dieu sur Terre.

⁶ Lieu de prières et de pèlerinages.

La lutte du peuple palestinien pour l'application du Droit International, ainsi que pour la prise en compte de ses droits nationaux à l'autodétermination et à l'indépendance étatique, a conduit à la reconnaissance de ces mêmes droits par les Nations Unies, sans que pour autant il parvienne à les faire appliquer. Nous nous limitons dans ce travail à l'étude des droits nationaux des Palestiniens, car les droits nationaux du peuple juif ont été réalisés, du moins sur une partie de la Palestine.

Le processus de paix, en cours, entre Israël et l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP), devrait aboutir à un « statut permanent » des Territoires Occupés, qui deviendront logiquement un Etat ; du moins c'est ce que les Palestiniens espèrent. Or, ce processus de paix, et les accords qu'il a engendrés, les Accords d'Oslo, omettent non seulement de qualifier juridiquement le *fait palestinien*, mais qui plus est de faire référence au droit des Palestiniens à se constituer en Etat souverain et indépendant.

Le décalage entre les deux voies empruntées par les Palestiniens en vue de la reconnaissance et de l'application de leur droit à un Etat, mérite d'être mis en lumière.

D'un côté, la revendication juridique qui consiste, depuis 1964, à lutter contre l'occupation, tout en se tournant vers les Nations Unies et ses organes, afin de faire reconnaître les droits nationaux du peuple palestinien. De l'autre, depuis 1991, les Palestiniens se sont engagés dans un processus politique de négociations, devant aboutir à une entité palestinienne. Non encore définie, cette entité pourrait être un Etat. Précisons toutefois que ce processus et les accords qui en découlent ne reconnaissent pas le droit des Palestiniens à un Etat, et n'y font donc jamais aucune référence explicite.

Il importe donc d'apprécier les données historiques qui ont déclenché le conflit autour de la Palestine et entretenu la pérennité de la quête d'un Etat palestinien, ainsi que le contexte qui a finalement conduit aux négociations de paix. Ce rappel permettra de décider si la “communauté internationale” a été en capacité de trouver une solution juste et acceptable par toutes les parties à la situation qu'elle a elle-même créée en plaçant la Palestine sous Mandat britannique et en légitimant le projet national sioniste. Cela nous conduira par la suite à estimer si le Droit International, en tant que système produisant des effets légaux, a pu être mis en application dans le cas palestinien. Egalelement si la “communauté internationale” a été à même de faire respecter les règles, conventions et résolutions qu'elle a adoptées et adopte. Et enfin nous pourrons apprécier si dans le rapport de force opposant les deux parties engagées dans les négociations, c'est la recherche de l'équité qui a prévalu. Ce constat nous paraît essentiel, dans la mesure où le moindre déséquilibre affectera les discussions, le

contenu et la portée des accords signés, ainsi que le rythme, voire l'absence de leur application.

1- La formation de l'Etat palestinien en Droit International

Jusqu'au début du XX^e siècle, le seul sujet du Droit International était l'Etat. Il demeure aujourd'hui le titulaire originaire des droits et obligations sur le plan international. Par conséquent, il est normal que les peuples revendiquent l'indépendance étatique en tant qu'application de leur droit à l'autodétermination. Les deux peuples de Palestine : arabe et juif n'échappent pas à cette règle. Ils revendiquent, depuis la fin de la première Guerre Mondiale, le droit à s'établir en Etat.

Deux modes de formation étatique sont possibles dans ce “monde fini”, où la totalité des espaces terrestres est soumise à un maître. Le premier est l'éclatement d'un Etat préexistant, par la sécession, la dissolution ou la création d'un nouvel Etat par deux ou plusieurs autres Etats. Le deuxième est la séparation d'un territoire colonial de l'Etat métropolitain⁷.

Dans le cas palestinien, la formation de l'Etat n'entre pas dans la première catégorie, parce que les Nations Unies ont reconnu le droit du peuple palestinien à exercer sa souveraineté sur une partie de la Palestine, territoire jadis sous domination britannique. Par ailleurs, les territoires palestiniens, sous contrôle israélien depuis 1967, y compris Jérusalem-est, ont été à maintes reprises qualifiés par les Nations Unies de « Territoires Occupés ». D'ailleurs, les Accords de paix israélo-palestiniens organisent le transfert à l'Autorité palestinienne de compétences : territoriale, personnelle et fonctionnelle, mais pas le transfert de titre de souveraineté, puisque Israël ne le possède pas. Il est de ce fait important de revenir sur la situation juridique de la Palestine, après l'effondrement de l'Empire ottoman, afin d'en décerner le détenteur du titre de souveraineté.

La formation de l'Etat palestinien entre donc dans la catégorie de la décolonisation au terme de la résolution 1514 XV du 14 décembre 1960 de l'Assemblée Générale.

Mais encore une fois, la spécificité du cas palestinien ne permet pas d'envisager le processus classique de décolonisation. En effet, un des critères de définition de la collectivité coloniale est sa séparation géographique d'avec le pays qui l'administre, ainsi que sa distinction ethnique ou culturelle. Or, ce n'est pas tout à fait le cas palestinien. Mais « *à la*

⁷ Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, 7^e édition, LGDJ, Paris, 2002, p. 517

faveur de circonstances très exceptionnelles et spécifiques - l'occupation de territoires palestiniens par Israël, la persistance du régime d'apartheid en Afrique australe -, les Nations Unies ont étendu le droit d'autodétermination reconnu aux peuples coloniaux aux peuples occupés... »⁸. Dans le cas des peuples coloniaux proprement dits, les conditions de l'accès à l'indépendance sont présumées être réunies. Ainsi certains Etats ont-ils été reconnus comme un fait juridique⁹, avant même de réunir tous les éléments constitutifs de l'Etat, notamment le pouvoir politique organisé et la souveraineté¹⁰. Pourtant, l'Etat palestinien proclamé en 1988 n'a pas été considéré comme effectif ni admis à l'ONU, malgré sa reconnaissance par une centaine d'Etats.

Il est vrai que l'entité palestinienne durant son histoire n'a pas été en mesure de réunir tous les critères juridiques nécessaires pour prétendre à une qualité étatique, notamment l'effectivité, c'est-à-dire le contrôle établi par un pouvoir politique sur un territoire donné et qui se caractérise par la souveraineté. Par conséquent, le territoire et la population sont le cadre de l'exercice de la souveraineté. Néanmoins, les éléments constitutifs d'un Etat n'ont pas toujours été réunis dans la déclaration et la reconnaissance de certains Etats¹¹. L'identification de l'Etat semble moins relever de critères de droit que d'appréciations empiriques, « *c'est à la “communauté internationale” seule qu'il appartient d'identifier les nouveaux venus, au gré des intérêts ou des idéologies qui lui paraissent le justifier* »¹². Ce constat semble se confirmer dans le cas palestinien. En effet, si nous analysons la situation de la Palestine en deux temps, de 1922 : date du Mandat britannique à 1947 : date du partage, et de 1947 à 1988, date de la proclamation d'indépendance palestinienne, nous remarquons que la Palestine devait dans un premier temps accéder à l'indépendance tout comme les autres Etats dans la même situation, à savoir soumis à un mandat. Et dans un deuxième temps pouvait être reconnue comme Etat si la “communauté internationale” s'engageait à appliquer les règles du droit qui reconnaissent les droits nationaux du peuple palestinien et qui conduisent naturellement, en cas d'application, à la création d'un Etat palestinien.

Effectivement, la Palestine, et ce malgré son placement sous mandat britannique, en 1922, était considérée par la Société des Nations (SDN) comme une nation « *provisoirement reconnue comme indépendante, mais [qui] reçoit le conseil et l'assistance administrative du*

⁸ Ibid. p. 521.

⁹ Comme c'était le cas pour les anciennes colonies portugaises, notamment la Guinée-Bissau.

¹⁰ Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n°1, 29 novembre 1991, in Revue Générale de Droit International Public (RGDIP), 1992, p.264

¹¹ Voir Jean Salmon, *La proclamation de l'Etat palestinien*, Annuaire Français de Droit International (AFDI), 1988, p. 38.

¹² Joe Verhoeven, *Droit International Public*, Larcier, Bruxelles, 2000, p. 58.

*mandat jusqu'à ce qu'elle soit capable d'être indépendante...»*¹³. En outre, comme nous allons le voir, depuis l'éclatement de l'Empire ottoman, la Palestine comportait les caractéristiques d'un Etat avec un espace territorial et une population définis de même qu'une organisation politique nationale. De surcroît, depuis la renonciation par la Turquie à tous les titres et droits sur les territoires détachés, dont la Palestine, « *la souveraineté elle-même serait détenue, depuis la renonciation des anciens Empires, par les communautés et les populations autochtones des différents territoires.* »¹⁴. Ainsi, il apparaît clairement que la seule entrave à l'indépendance étatique de la Palestine dès la fin de la première Guerre Mondiale fut jusqu'en 1947 la concordance d'intérêts entre le colonialisme britannique, couvert par le système du Mandat, et le projet sioniste de créer un Etat pour les Juifs.

La reconnaissance internationale d'un titre territorial du peuple palestinien sur, au moins, une partie de la Palestine remonte à 1947, date de la résolution 181 de l'Assemblée Générale de l'ONU, relative au partage de la Palestine en deux Etats, arabe et juif. En outre, de très nombreuses résolutions des Nations Unies condamnent l'occupation israélienne et reconnaissent les droits du peuple palestinien à établir son Etat indépendant. Dès lors, la question qui se pose est : Pourquoi l'Etat arabe n'a-t-il pas encore vu le jour, comme cela a été le cas pour Israël ?

Il nous semble indispensable d'étudier le processus de formation de l'Etat palestinien et d'en apprécier chaque étape sur le plan politico-juridique, afin de comprendre les raisons de l'échec à aboutir à un Etat. Cette étude permettra, entre autres, de faire ressortir le caractère exceptionnel de la situation palestinienne, face aux modalités juridiques de la formation étatique.

Faute d'avoir obtenu l'application du Droit International par les Nations Unies et la “communauté internationale”, les Palestiniens se tournent alors vers le processus politique de négociations directes avec Israël. Encore faut-il que ce mode conventionnel de transition de l'occupation à la souveraineté puisse satisfaire réellement les aspirations nationales légitimes du peuple palestinien. Car en adoptant ce mode, les Palestiniens ont dû mettre de côté l'arsenal juridique qui garantit leurs droits pour entamer un combat politique, dans lequel ils

¹³ *Le système des mandats, origine- principes-applications*, Société des Nations, Genève, 1945, VI.A.1, p. 24.

¹⁴ « *En d'autres termes, les anciens Empires ayant renoncé à leurs droits et titres sur les territoires en question, sans qu'il y ait eu transfert de ces droits et titres à d'autres puissances, la souveraineté, qui appartient à ces peuples et communautés jusqu'au moment de leur soumission à l'Allemagne et la Turquie, renaît automatiquement du fait de la renonciation susdite.* » D.F.W. Van Rees, *Les mandats internationaux*, Rousseau, Paris, 1927, p. 20. Cité par Henry Cattan, *Palestine and International Law*, Longman, London, 1973, p. 69.

apparaissent comme le maillon faible. Ils ont abandonné également un droit clair et un titre territorial sur les territoires occupés en 1967, pour négocier une forme d'autonomie limitée et censée devenir un Etat, dont aucun des éléments constitutifs n'est garanti et où tout est négociable.

2- L'absence de référence au droit à un Etat Palestinien dans les accords de paix

Le premier accord signé, la Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie de 1993, consacre la reconnaissance mutuelle entre Israël et l'OLP. L'Etat d'Israël avait reconnu l'OLP comme le représentant du peuple Palestinien et de son côté, l'OLP avait reconnu le droit d'Israël à vivre en paix¹⁵. Cette reconnaissance, bien que mutuelle sur la forme, n'est pas égalitaire, dans le sens où les Palestiniens reconnaissent l'Etat d'Israël, tandis que ce dernier ne reconnaît ni un Etat, ni un gouvernement palestinien, ni une nation palestinienne, ni même le droit des Palestiniens à un Etat. Il ne s'agit, ni plus ni moins, que d'une reconnaissance d'un mouvement de libération nationale et de sa capacité à négocier avec Israël. De plus, la reconnaissance israélienne est conditionnée par les engagements pris par l'OLP. Cela signifie qu'Israël se réserve le droit de la révoquer, si l'OLP ne respecte pas ses engagements. En sens inverse, on est face à une reconnaissance absolue. En outre, alors que l'OLP reconnaît explicitement avoir eu recours au terrorisme, aucune mention n'est faite de la responsabilité d'Israël dans les souffrances des Palestiniens vivant sous l'occupation et en exil¹⁶. Ce déséquilibre met en pleine lumière le rapport de force qui va dominer le processus de négociation et marquer les accords signés.

La Déclaration de principes de 1993 prend pour base les résolutions 242 de 1967 et 338 de 1973 du Conseil de Sécurité, qui énoncent l'inadmissibilité de l'acquisition des territoires par la force et demandent le « *retrait des forces armées israéliennes* » des Territoires Occupés. Cependant, ces résolutions restent silencieuses quant au droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Elles n'évoquent les Palestiniens qu'à propos de la

¹⁵ Voir le texte des lettres de reconnaissance échangées entre Yasser Arafat, chef de l'OLP, et Itzhak Rabin, Premier Ministre israélien, in Xavier Baron, *Proche-Orient, du refus à la paix, Les documents de référence*, Hachette, Paris, 1994, pp. 347-348.

¹⁶ Dans sa lettre adressée au Premier Ministre israélien le 9 septembre 1993, Arafat déclare que : « *L'OLP reconnaît le droit de l'Etat d'Israël à vivre en paix et dans la sécurité [...] accepte les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité [...] renonce à l'usage du terrorisme et à tout autre acte de violence [...] affirme que les articles de la Charte palestinienne qui nient à Israël le droit à l'existence et les dispositions de la Charte qui contredisent les engagements de cette lettre sont désormais inopérants et non valides [...]* ». De l'autre côté, la lettre de Rabin, quant à elle, se contente d'affirmer qu'« *à la lumière des engagements de l'OLP [...], le gouvernement israélien a décidé de reconnaître l'OLP comme le représentant du peuple palestinien et d'ouvrir des négociations avec l'OLP dans le cadre du processus de paix au Proche-Orient.* »

réalisation d'« *un juste règlement du problème des réfugiés* ». Par conséquent, ni la Déclaration ni sa base juridique n'énoncent explicitement le droit à l'indépendance étatique des Palestiniens. Cette indétermination de l'accord fut rapidement dénoncée et considérée comme une capitulation, voire une trahison nationale, par une grande partie du peuple palestinien et par plusieurs composantes de l'OLP.

Le poète Mahmoud Darwish, commentant le projet de l'accord d'Oslo et dans le rôle d'un visionnaire politique a considéré que les négociateurs ont agi contrairement à la logique de négociation, qui est de parvenir d'abord à un accord sur les grands principes, puis de s'asseoir à la table des négociations afin de discuter des détails. Pour lui, les négociateurs ont ignoré ou reporté les questions essentielles : Jérusalem, les frontières, la question des réfugiés, etc. Et surtout, l'accord n'aborde pas du tout la question de la création d'un Etat palestinien à la fin du processus. S'adressant à Arafat, il fait remarquer que dans l'accord se trouvent beaucoup d'ambiguïtés qui profiteront forcément au plus fort. Il ajoute : « Je tiens aux mots *Etat et fin de l'occupation* », c'est-à-dire la possibilité explicite d'un retour aux frontières de 1967. Aux yeux du poète, la direction palestinienne a reconnu l'Etat d'Israël, tandis que ce dernier ne reconnaît dans les seconds qu'une Organisation et rien de plus. Darwish note que l'OLP s'est toujours opposée à la présence de phases de transition, de peur de faire de cette transition une finalité. Or, nous voici face à un accord dont l'essence est justement la transition, accord qui ne précise nullement les principes de l'accord final. « *Si les négociations échouent, les Palestiniens se retrouveront prisonniers de cette situation transitoire* »¹⁷.

Il est vrai qu'à l'époque l'OLP était, pour plusieurs raisons¹⁸, affaiblie politiquement et financièrement ; Arafat se trouvait, pour retrouver son rôle et sa crédibilité, dans l'obligation d'engager des négociations soumises aux conditions israéliennes. Néanmoins, on est en droit de se demander si le chef de l'OLP n'a peut-être pas perdu beaucoup plus en signant ces accords :

- Le soutien des Etats arabes, opposés aux accords unilatéraux avec Israël, notamment la Syrie.
- La stabilité de l'OLP qui a été ébranlée à la suite de l'opposition interne d'autres factions qui la composent.

¹⁷ Mahmoud Darwish a démissionné du Comité exécutif de l'OLP au lendemain de la signature du premier accord d'Oslo en 1993, tout comme Edward Saïd. Voir *La démission du Mahmoud Darwish* dans le supplément *Palestine* du journal libanais As-safir, n°6, 15 octobre 2010. <http://palestine.assafir.com/>

¹⁸ Notamment à cause du soutien d'Arafat à Saddam Hussein après l'invasion du Koweït.

- Des droits reconnus et incontestables auxquels il a, en quelque sorte, renoncé contre une autorité octroyée et un statut négociable.
- Une légitimité incontestée de l'OLP auprès du peuple palestinien qu'elle représente et dont elle tire sa raison d'être.

Certains auteurs considèrent que, malgré l'absence, dans les Accords d'Oslo, d'une référence expresse à la formation d'un Etat palestinien, ces accords ont créé une réalité nouvelle et irréversible, qui est la reconnaissance du «*fait palestinien*» par Israël¹⁹. En effet, bien que forcé d'admettre une inertie dans les négociations, qui durent depuis dix-huit ans, et un non respect du calendrier établi par les Accords, nous pouvons affirmer que la dynamique d'Oslo a consolidé le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, notamment par la territorialisation de la direction palestinienne dans les Territoires Occupés et l'instauration des structures institutionnelles autonomes, pouvant servir de base à la construction étatique. Mais, si la question de l'institutionnalisation étatique palestinienne peut être envisagée, la question des limites territoriales et de l'élément humain d'un futur Etat palestinien posent problème. Effectivement, plusieurs éléments mettent en doute la possibilité d'un Etat souverain et indépendant sur les frontières de 1967 : le durcissement de la position israélienne sur la question territoriale ; la volonté manifeste d'Israël de conserver le contrôle sur une partie de la Cisjordanie ; le refus d'évacuer les territoires selon le calendrier ; la multiplication des faits accomplis ; la poursuite de la colonisation et la construction du mur de séparation dans les Territoires Occupés.

3- La souveraineté prévue de l'Etat palestinien

On pourrait toutefois en déduire que l'Etat hébreu a reconnu le peuple palestinien et ses droits nationaux, bien que cela n'ait pas été évoqué de manière explicite. L'emploi du terme « peuple palestinien» dans la lettre de reconnaissance israélienne de l'OLP pourrait être compris comme impliquant nécessairement la reconnaissance au profit des Palestiniens d'un droit à l'autodétermination. Israël a aussi reconnu, dans la Déclaration de principes, des droits territoriaux au peuple palestinien, puisqu'il accepte que le règlement permanent prenne pour base les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité. Certes, l'étendue du retrait israélien exigé par ces résolutions, notamment la 242, est sujette à interprétation. Pour certains, la

¹⁹ Alain Gresh, *Inventaire des accords d'Oslo*, LMD (Le Monde Diplomatique), avril 1999.

Résolution 242 n’implique pas une évacuation totale des Territoires Occupés. Toujours est-il qu’en l’acceptant, l’Etat hébreu reconnaît que le peuple palestinien dispose d’un droit à la souveraineté sur une partie, au moins, des Territoires Occupés. En conséquence, on ne peut qu’imaginer que les accords d’Oslo vont conduire à l’établissement d’un Etat palestinien souverain sur au moins une partie des Territoires Occupés. La question est d’apprécier, à la lumière du contenu de ces accords et du chemin parcouru par les négociations, depuis 1993 jusqu’à aujourd’hui, la forme de souveraineté palestinienne présagée.

L’autonomie palestinienne instaurée par les accords de paix est présentée comme un régime transitoire vers la formation d’un Etat palestinien souverain. Cette autonomie se caractérise essentiellement par la territorialité, puisque la juridiction de l’Autorité palestinienne s’étend à des territoires de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza²⁰. Un espace géographique, sur lequel une autorité palestinienne exerce ses pouvoirs, est bel et bien défini. L’exercice des pouvoirs et responsabilités liés à la maîtrise de l’espace, comme la gestion de l’environnement, l’administration de l’eau et des terres, la sécurité intérieure, établit clairement l’existence de deux zones territoriales distinctes : l’une israélienne et l’autre palestinienne. Cette autonomie comporte en outre des aspects d’autonomie personnelle qui s’appliquent à toutes les personnes habitant les Territoires à l’exception des Israéliens.

Toutefois, censée couvrir la majeure partie des Territoires, l’autonomie palestinienne est limitée dans les faits par le maintien d’un contrôle israélien total sur les colonies, les frontières, les implantations militaires de l’armée israélienne et les ressources naturelles. De surcroît, les gouvernements israéliens successifs multiplient les déclarations exprimant l’intention d’Israël de maintenir les colonies en les annexant à son territoire et de conserver le contrôle sur une partie des territoires palestiniens pour ses besoins sécuritaires, ainsi que le contrôle des frontières et de l’espace aérien et maritime palestinien. Dans ces conditions, peut-on dire que l’Etat palestinien envisagé à la fin de la période intérimaire²¹ pourrait être souverain, sachant que « *ne mériteront la qualification d’Etat que les collectivités présentant le caractère unique d’être souveraines*»²² ?

Un Etat n’est, donc, pas seulement la réunion d’un espace, d’une population et d’un gouvernement. Il est avant tout une personne morale présentant des caractéristiques spécifiques²³. L’Etat est surtout caractérisé par la souveraineté qui est elle-même assimilée à

²⁰ Article IV de la Déclaration de principes de 1993.

²¹ Selon le calendrier fixé par les accords d’Oslo, la période intérimaire devait s’achever en mai 1999.

²² Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, op. cit., p. 422.

²³ Jean Combacau et Serge Sur, *Droit International Public*, 5^e édition, Montchrestien, Paris, 2001, p. 276.

l’indépendance²⁴. Bien que la souveraineté du peuple palestinien ne soit pas mise en cause puisqu’elle est liée aux droits nationaux du peuple palestinien, notamment son droit à l’autodétermination²⁵, son contenu, en revanche, pourrait être limité par des exigences israéliennes. Et de fait, les conditions imposées, la réticence, les faits accomplis qui ont accompagné la mise en œuvre des Accords d’Oslo, nous incitent à penser que l’Etat hébreu n’entend pas aller dans le sens de l’acceptation d’un Etat palestinien souverain.

Alors que le Droit International garantit au peuple palestinien le droit à l’autodétermination sur un territoire délimité en lui laissant le soin de choisir ses nationaux et de former librement son gouvernement, le processus d’Oslo est équivoque sur tous ces éléments.

Qui sera Palestinien ? Quels seront les nationaux de l’Etat ? La population de Cisjordanie et de Gaza serait-elle la seule à porter la nationalité palestinienne ? Ou bien les réfugiés palestiniens seront-ils inclus ?

Il faut également définir le territoire de l’Etat. Correspondra-t-il à la totalité des territoires occupés en 1967 ? Les colonies juives seront-elles annexées par Israël ? Ou auront-elles un statut d’extraterritorialité dans l’Etat palestinien ? Les territoires annexés *de facto* par le mur de séparation seront-ils restitués ? Ou un échange de territoires semble-t-il inévitable ?

Ces éléments demeurent dans le flou total, alors qu’ils forment l’assise de l’Etat et le cadre de l’exercice des attributs habituels de la souveraineté comme le contrôle de son territoire, de ses frontières et de ses ressources naturelles, la définition de la citoyenneté, l’octroi de la nationalité, tout cela dans l’indépendance de toute ingérence extérieure. Or, un examen du processus d’Oslo nous conduit à constater qu’il met en place une véritable organisation de l’occupation israélienne, bien loin d’y mettre fin et de jeter les bases d’un Etat palestinien. L’acceptation israélienne d’une solution négociée ne constitue pas pour autant l’assurance que les Palestiniens obtiendront ce que le Droit International leur confère la possibilité de revendiquer.

²⁴ Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, op. cit., p. 424.

²⁵ « Le lien qui existe entre le concept de souveraineté et le concept de nation, en ce sens que la souveraineté est l’expression de l’existence nationale. La souveraineté apparaît alors, non comme un pouvoir tout fait, achevé et complet, mais comme un effort, une recherche, une revendication, une conquête et au besoin une résistance et une révolte. » Charles Chaumont, « Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l’Etat », *Hommage d’une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, Pedone, 1960, p. 142, in Salmon, *La proclamation de l’Etat palestinien*, op. cit., p. 54.

Notre approche consistant à distinguer deux méthodes pour parvenir à la formation de l'Etat palestinien, c'est-à-dire la revendication juridique fondée sur le Droit International et les résolutions de l'ONU, et par ailleurs les accords de paix passés par les négociations politiques, impose une analyse globale de la question. Il sera indispensable de faire appel à diverses normes juridiques propres à chaque étape. Par exemple l'étude de la situation de la Palestine avant le partage nécessite l'analyse du système du Mandat ainsi que de la vie sociale et politique, de même que l'occupation de 1967 fait appel à l'étude de la IV^e Convention de Genève et des résolutions de l'ONU. Néanmoins, nous nous limiterons dans cette étude aux normes et disciplines juridiques permettant de mettre en relief le processus de formation de l'Etat palestinien. Il sera indispensable d'évoquer le contexte historique, social et géopolitique de certains événements qui aidera à mieux comprendre l'évolution de la question. Surtout quand les faits politiques et historiques affectent le peuple palestinien et influent sur l'idée de l'Etat palestinien au sein même de son mouvement national.

La problématique de cette étude revient à dégager la pertinence de l'une ou l'autre approche pour sortir de l'impossibilité apparente : Quel type de solution est la plus à même de mettre fin à cette interaction violente entre Israéliens et Palestiniens ? Une solution négociée pourrait-elle réellement aboutir à une paix caractérisée par la coexistence de deux Etats ? L'Etat palestinien envisagé par les négociations serait-il souverain ? Ou bien le seul Droit International est-il capable d'apporter une solution juste et durable ? Quelle est la position des deux parties face à ces deux approches ? Quel rôle est dévolu à la “communauté internationale” dans ce conflit ?

Nous tenterons dans cette étude de confronter les aspects de la question palestinienne, durant les différentes phases du conflit, aux principes du Droit International et d'en analyser les violations qui peuvent être considérées comme obstacles à la résolution du conflit et, par conséquent, à la création de l'Etat palestinien. Ainsi, nous tenterons de comprendre si ces deux éléments, la violation du droit et la résolution du conflit, sont intimement liés. Nous chercherons à déterminer, par exemple, si la politique du fait accompli appliquée dans les Territoires Occupés, en violation manifeste du Droit International, a pour but, ou du moins, pour conséquence inévitable, de définir à l'avance l'issue des négociations sur le statut permanent des Territoires Occupés et la nature qui conditionnera le futur Etat palestinien , et si oui, par quels moyens ?

Les sources du Droit International applicables peuvent être limitées à certains textes fondamentaux qui sont du domaine des droits de l'homme et du droit humanitaire, ainsi qu'à

un certain nombre de résolutions de l’Assemblée Générale ou du Conseil de Sécurité de l’ONU. La première catégorie de textes évoque la Charte internationale des droits de l’homme qui comprend la Déclaration universelle de 1948 et les deux Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l’homme. D’autres instruments de protection des droits humains peuvent être évoqués²⁶. La particularité de ces textes est qu’ils sont applicables en toutes circonstances, qu’il s’agisse ou non d’une situation de conflit. La deuxième catégorie comprend les Règlements de La Haye de 1907, les Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977 ainsi que les Statuts des Tribunaux Internationaux. Ces textes, applicables en situation de conflits armés, établissent, entre autres, les obligations incombant à la puissance occupante, notamment la protection des populations civiles et le respect de leurs droits.

Concernant les résolutions de l’ONU, nous citerons souvent les plus pertinentes à savoir : les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité, ainsi que les résolutions 181 et 194 de l’Assemblée Générale. Ces résolutions de l’ONU ont été adoptées en accord avec les principes du Droit International et cherchent à arrêter les conditions d’une paix durable entre Israéliens et Palestiniens. Nous serons amené à conclure si oui ou non les résolutions onusiennes, que ce soient celles de l’Assemblée Générale ou celles du Conseil de Sécurité, sont juridiquement contraignantes, bien que celles émanant de ce dernier puissent faire l’objet d’une mise en œuvre effective grâce au pouvoir coercitif que confère au Conseil de Sécurité la Charte de l’ONU.

L’emploi de la méthode chronologique se justifie par le fait que la question palestinienne perdure depuis un siècle, au cours duquel sont survenus bien des événements qui en ont affecté l’évolution juridique²⁷. De plus, elle permet de faire comprendre que le problème palestinien n’a pas commencé avec l’occupation israélienne en 1967 mais remonte à 1917, date de la Déclaration Balfour par laquelle la Grande-Bretagne avait promis un foyer national au peuple juif. En effet, nous constatons de plus en plus chez les auteurs une tendance à minimiser l’importance de l’historique de la question palestinienne, préférant traiter la formation de l’Etat palestinien à partir de 1967 puisque, justement, les territoires occupés à cette date font l’objet de négociations. A notre sens, cette approche tend à ignorer des dimensions non juridiques mais tout aussi importantes du sujet. En procédant ainsi, nous

²⁶ Comme la Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de 1984, Convention relative aux droits de l’enfant de 1989, etc.

²⁷ La Cour Internationale de Justice a procédé de la même façon pour donner son avis sur la construction du mur de séparation dans les Territoires Occupés.

essaierons d'établir le lien entre des faits historiques anciens et l'actualité de la question. Les plans de colonisations et de transfert des Palestiniens par exemple. En outre, cette question ne saurait être traitée uniquement d'un point de vue juridique, l'Histoire, la politique et d'autres disciplines pesant d'un poids considérable dans le conflit. La religion, par exemple, a constitué la base de la revendication sioniste sur la Palestine et constitue encore aujourd'hui un facteur important dans le conflit, surtout à propos de Jérusalem.

Notre approche se focalisera sur quatre moments de l'histoire contemporaine de la Palestine. Nous distinguerons ainsi la période du Mandat britannique qui a concrétisé le projet sioniste en Palestine ; le partage de la Palestine en 1947 et ses conséquences, notamment l'expulsion massive des Palestiniens ; l'occupation de 1967 ; enfin le processus de paix à partir de 1991 et les accords israélo-palestiniens qu'il a engendrés.

PREMIÈRE PARTIE

L'INTERNATIONALISATION DE LA QUESTION PALESTINIENNE

La participation des Arabes à la première Guerre Mondiale était largement motivée par la promesse de soutenir l'établissement d'un gouvernement indépendant dans les provinces arabes de l'Empire ottoman. Laquelle est explicitement contenue dans les correspondances, en 1915 et 1916, entre le Chérif de la Mecque et Sir Mac Mahon, Haut Commissaire britannique au Caire. Pourtant en 1916 Britanniques et Français s'accordent pour se partager ces provinces arabes, enterrant la promesse et l'espoir de voir un royaume arabe indépendant. Le destin de la Palestine ne diffère pas, à court terme, de celui des autres régions arabes, placées directement ou indirectement sous le contrôle de ces deux pays. La Palestine fut occupée par les Britanniques en 1917 puis placée sous mandat accordé par la SDN à la Grande-Bretagne. Mais contrairement aux autres pays arabes qui ont gagné finalement leur indépendance, la Palestine fait face à une nouvelle réalité, celle d'un deuxième projet national sur ses terres, le projet sioniste. Effectivement, en 1917, avant même l'occupation par les Britanniques, France et Grande-Bretagne avaient promis à un autre peuple de réaliser son projet national sur la terre de la Palestine. C'est la fameuse Déclaration Balfour. La période du Mandat vient alors concrétiser ce projet, ne remplissant pas de cette façon l'objectif du Mandat qui était l'établissement d'un gouvernement palestinien indépendant, mais conduisant à la formation de l'Etat d'Israël. Plus le projet sioniste progressait, plus s'éloignait la réalisation de l'indépendance palestinienne. Le Mandat correspondait à un processus de création étatique israélienne. Lequel aboutit en 1947 à une décision de l'ONU de partager la Palestine entre Arabes et Juifs. Le Droit à l'autodétermination des Arabes palestiniens fut ainsi reconnu par l'ONU, mais sur une partie correspondant à 45% de la Palestine.

A la suite de ce partage, l'Etat palestinien ne voit pas le jour, et d'autres événements, comme la guerre de 1948 et l'exode des Palestiniens, puis la guerre de 1967 et l'occupation israélienne de tout le territoire palestinien, vont faire s'éloigner un peu plus la possibilité de créer un Etat palestinien.

Chapitre I

L'apparition de la question palestinienne dans le Droit International

La question du statut de la Palestine, tout comme celui des autres régions arabes, s'est posée après l'effondrement de l'Empire ottoman. Deux textes vont alors déterminer le destin de la Palestine : la Déclaration Balfour qui envisageait la création d'un foyer national juif et celui du Mandat britannique confié par la SDN, qui concrétisera cette Déclaration. Toutefois, la volonté des Palestiniens de gagner leur indépendance, loin de s'éteindre pendant le Mandat, s'est au contraire accentuée à la fois contre l'occupation britannique et face au projet national sioniste.

Section 1 : Un « Foyer national juif »

Le terme de création d'un « foyer national juif » en Palestine résume le programme sioniste. Sa réalisation n'aurait peut-être pas pu voir le jour sans l'appui d'une puissance coloniale de poids comme la Grande-Bretagne qui en fit la promesse aux dirigeants sionistes.

Paragraphe I : La Palestine et le nationalisme juif

La doctrine sioniste suscite des sentiments contradictoires selon les peuples auxquels elle s'adresse. Par les Juifs elle est perçue comme un mouvement de libération, tandis que pour les Arabes elle constitue un projet colonial s'inscrivant dans la logique du colonialisme européen de l'époque. Cela dit, le sionisme qui se donne pour finalité la création d'un Etat juif en Palestine n'est pas seulement politique, il peut revêtir d'autres aspects, notamment la forme spirituelle. Seule sa forme politique nous intéresse dans cette étude, qui s'appuie sur divers arguments, le juridique, l'historique et le religieux, pour les confronter aux règles du Droit International.

A- La Palestine mythique et le sionisme politique

Le sionisme puise sa source dans les croyances juives d'une relation entre le peuple Juif et une terre qui lui a été « promise ». Ces croyances resteront de nature religieuse jusqu'à la fin du XIX^e siècle, où un mouvement sioniste va naître des bouleversements survenus en Europe. Il va transformer les croyances religieuses en un facteur de mobilisation autour d'un projet bien défini : la création d'un Etat juif en Palestine.

1- Quelle définition du sionisme ?

Il existe plusieurs approches et le sionisme peut revêtir plusieurs formes : mystique, politique, culturelle, etc. Selon Maxime Rodinson, spécialiste renommé du sionisme et de la question juive, le sionisme peut être défini comme étant « *un ensemble de mouvements différents dont l'élément commun est le projet de donner à l'ensemble des Juifs du monde un centre spirituel, territorial ou étatique, en général localisé en Palestine* »²⁸.

La forme mystique du sionisme visait la constitution, à Jérusalem, d'une communauté spirituelle et traditionnelle, un sanctuaire de la foi et de la culture juives. Les sionistes appartenant à ce courant, dont le plus célèbre, son fondateur Ahad Haam, ne visaient pas la colonisation de la Palestine²⁹. En effet, contrairement au sionisme politique, le courant spirituel ne trouvait pas dans l'établissement d'un foyer national une solution pour la totalité du peuple juif, mais considérait qu'un territoire national devrait servir de « *centre spirituel pour un peuple en crise* »³⁰.

Dans cette étude, nous nous bornerons à traiter du sionisme politique qui cherchait à fonder un foyer national juif en Palestine.

Pour une grande partie des Israéliens, le sionisme « *est le mouvement national du peuple juif. Nourri par une mémoire millénaire, inspiré par le mouvement des nationalités du XIXe siècle, rendu incontournable par le génocide nazi et porté sur les fonts baptismaux par les Nations Unies, le sionisme aspirait légitimement à créer un Etat-nation pour le peuple juif sur la terre qui a vu naître ce peuple. Ce qu'il a fait.* »³¹ »

Les Palestiniens, quant à eux, voient d'un très mauvais œil le sionisme politique et son projet qui a des visées sur leur terre. Ils manifestent très tôt leur opposition au projet sioniste, avant même la première Guerre Mondiale³². Elle s'exprime par le refus des immigrés porteurs

²⁸ Maxime Rodinson, *Peuple juif ou problème juif?*, La Découverte, Paris, 1997, p. 135.

²⁹ Voir Henry Laurens, *La question de Palestine, Tome I, 1799-1922, L'invention de la Terre sainte*, Fayard, Paris, 1999, pp. 115-117.

³⁰ Pour Ahad Haam le problème crucial n'était pas celui des Juifs mais bien celui du judaïsme caractérisé par la perte de la foi et de l'identité religieuse ; contrairement au sionisme politique qui, bien que se fondant sur les mêmes principes et hypothèses de nature religieuse, cherchait à fonder un foyer national juif. Ce courant spirituel de sionisme ne trouvait pas dans l'établissement d'un foyer national une solution pour la totalité du peuple juif, mais considérait qu'un territoire national devrait servir de centre spirituel pour un peuple en crise. La majorité des Juifs religieux voient dans le sionisme un mouvement hérétique laïc qui veut mettre l'homme à la place de Dieu, ils défendent la thèse selon laquelle l'exil des Juifs constitue un châtiment de Dieu, et qu'il n'appartient qu'à Dieu de mettre fin à cette punition. De plus, selon leur interprétation des textes sacrés, il est interdit de revenir en « *Eretz Israël* » par la force. Voir Ilan Greilsammer, *Le sionisme*, Que Sais-je ?, PUF, Paris, 2005, pp. 40-59.

³¹ Elie Barnavi, *Sur le chemin de Durban*, Libération, 30 août 2001.

³² Voir *infra*. Paragraphe I : L'identité nationale palestinienne à la veille du Mandat

du projet sioniste, « *dont les mœurs et le mode de vie sont totalement étrangers et dont le comportement est souvent caractérisé par le racisme et le mépris...* »³³.

Soulignons que les Palestiniens établissaient une distinction entre les Juifs adeptes d'une religion et d'une culture, qu'ils respectaient et connaissaient³⁴, et le sionisme politique dont ils se méfiaient en raison de sa politique de colonisation³⁵. Lors d'un débat à la Chambre des Lords en juin 1922, Lord Islington déclara:

« *The Jewish people in Palestine have lived in the past in harmony with the Arab community. [...] they never agitated for Zionism* ». Et d'ajouter : « *There has never been a demand from the Jewish community in Palestine for the introduction of a Zionist Home in that country* »³⁶. La situation était identique dans les autres pays arabes. Maxime Rodinson rappelle qu'« *avec le développement de l'idéologie nationaliste à la même époque [XIX siècle], Chrétiens et Juifs de langue arabe sont considérés comme des Arabes de confession non majoritaire.* »³⁷.

Lors du premier Congrès sioniste à Bâle en 1897, deux courants étaient représentés : le sionisme mystique, religieux et culturel, et le sionisme politique³⁸ ; mais c'est le programme politique de Théodore Herzl et de ses amis qui triompha. Ainsi, comme le déclara Max Nordau devant ce Congrès, le but du sionisme devint « *la création en Palestine pour le peuple juif d'une patrie garantie par le droit public* »³⁹. Bien que le terme « Etat » n'y ait pas

³³ Alain Gresh, *Israël, Palestine : Vérités sur un conflit*, Fayard, Paris, 2002, p. 51.

³⁴ Cela ne veut pas dire que les Juifs jouissaient d'un statut légal égal à celui des Musulmans. Leur statut est celui de *ahl al-dhimmah* en arabe. Un *dhimmi* en arabe peut être traduit en français par « allié » ou « protégé ». Selon le droit musulman, un *dhimmi* est un non-musulman ayant conclu avec les musulmans un traité de reddition déterminant ses droits et devoirs. Le terme *dhimmi* s'applique aux « gens du livre » (*Ahl al-kitâb*), c'est-à-dire les Juifs et les Chrétiens. Ils ont en pays d'Islam, l'obligation de s'acquitter d'un impôt de capitation (*jizya*), d'un impôt foncier (*kharâj*), d'une certaine incapacité juridique et du respect de certaines règles édictées dans un “pacte” conclu avec les autorités. En échange, ils se voient accorder une liberté de culte restreinte, une dispense de certaines obligations que les musulmans sont tenus de faire comme l'aumône obligatoire *zakât* ou servir dans l'armée ainsi que la garantie de sécurité pour leur personne et pour leurs biens. En échange, certaines contraintes sont imposées, comme l'interdiction de construire de nouveaux lieux de culte ou l'interdiction du prosélytisme. L'ensemble de ces règles théoriques sera mis en œuvre de façon plus ou moins stricte selon les périodes et les lieux. Pour une étude approfondie sur le sujet voir Sami A. Aldeeb Abu-Sahlieh, *Non-Musulmans en Pays d'Islam, cas de l'Égypte*, Thebookedition, Lille, 2009, pp. 78 et s.

³⁵ Voir Omar Massalha, *Palestiniens, Israéliens : la paix promise*, Albin Michel, Paris, 1992, p. 107. Voir aussi la lettre de Youssouf al-Kalidi, maire de Jérusalem et député à Constantinople, datée de mars 1899, adressée à Zadok Kahn, Grand Rabbin de France. Il y fait la différence entre la religion juive et le sionisme politique qu'il appelle géographique. In Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 88 et s.

³⁶ Cité par Henry Cattan, *Palestine and International Law*, Longman, London, 1973, p. 19

³⁷ Il rappelle également un point qui peut paraître surprenant et qui est le rôle des Juifs dans le mouvement nationaliste arabe. Il donne l'exemple de l'Egyptien Yacoub Sanua (1839-1912), un des pionniers du nationalisme égyptien et compagnon du nationaliste musulman Jamal addin Al Afghani. Voir Maxime Rodinson, op. cit., p. 317.

³⁸ Alain Boyer, *Les origines du sionisme*, Que Sais-je ?, PUF, Paris, 1994, p. 38.

³⁹ Cite par Omar Massalha, *Palestiniens, Israéliens : la paix promise*, op. cit., p. 112.

été mentionné, mais plutôt celui de « foyer », pour Herzl, il semble, d'après le titre de son livre *L'Etat juif*, que l'objectif ait bien été la création d'un Etat au sens juridique du terme.

Herzl engage les démarches pour promouvoir son projet. Il entre en contact avec les chefs des grandes puissances de l'époque. En 1898, il propose à l'Empereur Guillaume II, en échange de son soutien, de placer la Palestine sous protectorat allemand. Herzl essaye aussi d'obtenir le soutien de l'Angleterre en 1900, du Sultan ottoman Abdülhamid II en 1901, du Ministre russe de l'intérieur en 1903, et enfin en 1904 du Pape Pie X qui lui répond : « *Nous ne pouvons apprécier ce mouvement. Nous ne pouvons empêcher les Juifs d'aller à Jérusalem, mais nous ne pourrons jamais l'entériner* ⁴⁰ » Mais toutes ces tentatives se soldent par un échec. Herzl s'oriente alors vers d'autres territoires pour accomplir son projet, il pense notamment à Chypre et à l'Argentine⁴¹. En Grande-Bretagne, le Secrétaire d'Etat aux colonies de l'époque, Austen Chamberlain, proposa à l'Organisation sioniste l'Ouganda, pour y créer le « foyer national ». Cette offre fut défendue par Herzl au sixième Congrès sioniste en 1903 et approuvée par 295 voix contre 177, mais l'Angleterre ayant accordé l'Ouganda à d'autres colons blancs, Herzl revint à son projet initial.

2- Un contexte d'expansion

Le terme de « colonisation » est déjà présent dans le programme du premier Congrès sioniste de 1897. En tant que moyen préalable à la création du « foyer national », ce congrès avait décidé d'encourager la colonisation de la Palestine par des Juifs ouvriers agricoles, manœuvres et exerçant d'autres professions⁴². Cependant, il faut rappeler que l'adoption de la méthode colonialiste pour l'établissement d'un « foyer national » n'était pas née lors de ce congrès mais bien avant⁴³. Les pionniers du sionisme politique pensaient déjà, avant même la création d'un mouvement sioniste structuré, à la colonisation des territoires, en vue de créer une sorte d'Etat pour les Juifs. Cet Etat ne devait pas obligatoirement se former sur la terre de Palestine. La pensée sioniste cherchait à se concrétiser sur un territoire quel qu'il fût, loin de toute considération religieuse.

Léon Pinsker, théoricien du sionisme politique, affirme dans son ouvrage : « *Le but de nos efforts ne doit pas être la Terre Sainte, mais notre terre à nous. Il ne nous faut rien*

⁴⁰ Alain Boyer, *Les origines du sionisme*, op. cit., p. 105.

⁴¹ Voir Omar Massalha, *Palestiniens, Israéliens : la paix promise*, op. cit., p. 112.

⁴² Voir Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 57.

⁴³ Des termes comme « colonial » et « colonies » étaient largement employés par les dirigeants sionistes, aussi bien dans leurs textes et déclarations que pour le nom de leurs institutions.

d'autre qu'un grand territoire [...]. Il se pourrait même que la Terre Sainte redevînt notre pays. Ce serait tant mieux, mais il importe avant toute chose d'établir quel pays nous est tout bonnement accessible... »⁴⁴.

Quant à Herzl, s'interrogeant en 1896 sur le choix du territoire et l'opportunité qu'il présentait, il écrit :

« Deux territoires sont pris en considération : la Palestine et l'Argentine. Des expériences de colonisation juive dignes de remarque ont eu lieu sur ces deux points... Faut-il préférer la Palestine ou l'Argentine ? La société [...]»⁴⁵ prendra ce qu'on lui donne, tout en tenant compte des manifestations de l'opinion publique juive à son égard. Elle constatera l'un et l'autre. L'Argentine est un des pays naturellement les plus riches de la terre, d'une superficie colossale, avec une faible population et un climat tempéré.... La Palestine est notre inoubliable patrie historique. Ce nom seul serait un cri de ralliement puissamment empoignant pour notre peuple»⁴⁶.

Les pensées de Pinsker et Herzl, illustrées ici, reflètent clairement la pensée territorialiste qui dominait l'idéologie sioniste à la fin du XIX^e siècle.

Il s'établit, au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, entre le sionisme politique et le colonialisme, un lien fort qui s'inscrivait dans le grand mouvement d'expansion de l'Europe aux XIX^e et XX^e siècles.

Bien avant la naissance du sionisme, l'Angleterre éprouvait déjà un intérêt stratégique pour la Palestine, intérêt dû à son souci obsessionnel de protéger la route de l'Inde. Avec l'ouverture du canal du Suez en 1869, la Palestine prit une plus grande importance dans la stratégie géopolitique anglaise. En 1839, la revue britannique *Globe*, connue pour être sous l'influence du Ministre des Affaires Etrangères, Palmerston, publia plusieurs articles préconisant l'organisation d'une immigration juive en Syrie et en Palestine et la création d'un « *Etat tampon juif entre Turcs et Egyptiens* » pour renforcer « *l'influence britannique au Levant* »⁴⁷.

La France, qui était en concurrence coloniale avec l'Angleterre, portait, elle aussi, un intérêt à la région, et ce depuis 1799, date de la campagne de Napoléon en Egypte, de son prolongement en Palestine et de son appel aux Juifs de « *se ranger sous ses drapeaux pour*

⁴⁴ Cité par Maxime Rodinson, *Peuple juif ou problème juif ?, op. cit., p. 169.*

⁴⁵ Cette Société est la société des Juifs dont Herzl propose la constitution afin de représenter l'ensemble des Juifs partisans d'un Etat juif.

⁴⁶ Théodore Herzl, *L'Etat juif*, Lipschutz, Paris, 1926, pp. 92 et s.

⁴⁷ Voir Charles Zorgbibe, *Terres trop promises. Une histoire du Proche-Orient*, La Manufacture, Besançon, 1991, p. 13.

*rétablissement l'ancien Jérusalem*⁴⁸ ». Un des secrétaires de Napoléon III, Ernest Laharanne, publia en 1860 un ouvrage intitulé *La Nouvelle Question d'Orient* dans lequel il appelait à résoudre cette question, « tout en permettant aux Juifs de réaliser leur aspiration à une patrie propre », ainsi « ils seront le bras de l'Occident » pour affaiblir l'Empire turc⁴⁹.

Les sionistes compriront la situation du Proche-Orient, son intérêt stratégique pour les puissances européennes, le rôle qu'ils pouvaient y jouer, et que dans un monde où ces puissances impérialistes dominaient : « toute action visant à une transformation politique devait obtenir, au minimum, leur accord et, bien mieux, leur soutien. Elle devait présenter des avantages pour ces puissances, s'insérer dans leurs plans »⁵⁰. Selon cette équation, les sionistes commencèrent à vendre leur projet colonialiste aux grandes puissances européennes. En 1862, Moses Hess demande à la France de soutenir l'idée de colonies juives en Orient. Il pense que la France « tient à voir la route vers l'Inde et la Chine occupée par des peuples qui la suivront jusqu'à la mort »⁵¹.

Herzl, quant à lui, va, comme nous l'avons expliqué, promouvoir le projet sioniste auprès des grands Empires : l'Allemagne, la Russie, l'Angleterre et l'Empire ottoman. Il leur proposa des marchés, leur démontrant quels intérêts et avantages ils pouvaient tirer à soutenir ce nouvel Etat⁵². En 1896, il écrit :

« Si Sa Majesté le Sultan nous donne la Palestine, nous pourrions nous faire fort de régler complètement les finances de la Turquie. Pour l'Europe, nous constituerions là-bas un morceau de rempart contre l'Asie, nous serions la sentinelle de la civilisation contre la barbarie. Nous demeurerions, comme Etat neutre, en rapports constants avec l'Europe qui devrait garantir notre existence »⁵³.

L'Etat, dont parle Herzl, sera mentionné dans le texte du programme sioniste adopté à Bâle en 1897, comme « la création en Palestine pour le peuple juif d'une patrie garantie par le droit public ». Mais le terme de *patrie* restait très vague. Parlait-on d'un Etat classique indépendant, doté d'un gouvernement, existant dans un espace géographique délimité, et qui serait créé selon les règles du droit de l'époque ? Selon Maxime Rodinson, le texte adopté à Bâle visait « à l'autonomie de la Palestine juive sous la souveraineté du sultan avec la

⁴⁸ Ibid. p. 13.

⁴⁹ Ibid. p. 14.

⁵⁰ Maxime Rodinson, *Peuple juif ou problème juif?*, op. cit., p. 171.

⁵¹ Dans son livre *Rome et Jérusalem* publié en 1862, cité par Charles Zorgbibe, op.cit., p.15.

⁵² Voir l'intervention de Ghassan Atiyyah, « La tendance colonialiste du Mouvement Sioniste », dans *Palestine : Actes du Colloque Palestine*, (Bruxelles 13-15 mai 1975), J. Duculot, Paris, 1977, pp. 235 et s.

⁵³ Théodore Herzl, *L'Etat juif*, op. cit., p. 95.

garantie des puissances » ; mais Rodinson ajoute : « *L'arrière-pensée de l'Etat juif complètement indépendant n'était pas exprimée. Elle était certainement à l'arrière-plan* »⁵⁴.

Ce projet sioniste, qui pourtant se rattache, comme nous l'avons démontré, au mouvement d'expansion européen, va sortir du schéma colonial classique. En effet, quand le but du mouvement sioniste passe d'une autonomie de colonies dispersées à un Etat juif indépendant, ce schéma colonial se renverse. Les puissances impérialistes indépendantes recherchaient, par leurs entreprises coloniales, des avantages politiques, économiques et stratégiques, tandis que le sionisme visait, à travers l'action coloniale, à la création d'un Etat indépendant.

De plus, dans la structure coloniale traditionnelle, la puissance coloniale domine le peuple colonisé, exploite sa force de travail, ses ressources naturelles et spolie sa richesse. Le sionisme va adopter une attitude coloniale particulière, qui ne ressemble pas à celle employée en Asie ou en Afrique, mais plutôt à celle qu'a connue l'Amérique. Cette attitude consiste en premier lieu à nier l'existence du peuple palestinien sur la terre convoitée : de cette manière les premiers sionistes inventent la fameuse expression « une terre sans peuple » ; ensuite à l'ignorer « *en lui refusant tout travail dans notre propre pays* »⁵⁵, ainsi finissent-ils par trouver la solution à la présence palestinienne qui sera « *la terre d'Israël sans Arabes* »⁵⁶.

Pour Maxime Rodinson, « *il est bien évident qu'il s'agit d'un processus colonial qui présente des caractères particuliers* »⁵⁷. Il cite le sociologue René Maunier, qui a étudié toutes les formes de colonisation, concluant : « *On peut parler de colonisation quand il y a et par là même qu'il y a occupation avec domination ; quand il y a et par là même qu'il y a émigration avec législation* »⁵⁸. En appliquant cette définition au cas sioniste, Maxime Rodinson conclut que « *les Juifs attirés par le sionisme ont émigré en Palestine, puis l'ont dominée. Ils l'ont occupée en fait et ont légiféré pour justifier en droit cette occupation. Tout y est* »⁵⁹.

Il faut cependant rappeler qu'après sa création, l'Etat d'Israël a aussi pratiqué la colonisation traditionnelle, notamment à la suite de la guerre de 1967 quand l'Etat a occupé de vastes territoires arabes. Il a ainsi fait siennes les méthodes coloniales traditionnelles :

⁵⁴ Maxime Rodinson, *Peuple juif ou problème juif?*, op. cit., p. 173.

⁵⁵ Théodore Herzl, journal, 12/06/1895. Cité par Ilan Halevi, *Le transfert des Palestiniens, une obsession centenaire*, REP(Revue d'études palestiniennes), n° 14, hiver 1998, p. 16.

⁵⁶ Yossef Weitz, directeur du Fonds national juif en 1940, cité par Ilan Halevi, op. cit., p. 30.

⁵⁷ Maxime Rodinson, *Peuple juif ou problème juif?*, op. cit., p. 233.

⁵⁸ René Maunier, *sociologie coloniale, I*, Domat-Montchrestien, Paris, 1932, p. 37. In ibid. p. 234.

⁵⁹ Ibid.

occupation de territoires, implantation de colonies, exploitation du peuple indigène, spoliation des ressources naturelles, etc.

B- Le sionisme face au Droit International

Après avoir établi une distinction entre deux formes de sionisme, le spirituel et le politique, nous tenterons de démontrer comment ce dernier s'est appuyé sur la religion, par l'interprétation de certains textes sacrés, dans le but d'étayer son projet. Précisons ici que les religions, bien qu'elles jouent un rôle dans l'histoire ancienne et contemporaine de la Palestine, ne nous intéressent dans cette étude que dans la mesure où elles sont présentées en tant qu'argument juridique ou offrant un droit spécial à une communauté donnée. En effet, les textes sacrés des trois religions monothéistes peuvent souvent être sujet à interprétation. Et ainsi selon nous ces textes ont-ils été à chaque fois révélés dans un contexte historico-social particulier. Il ne s'agit pas pour nous de porter un quelconque regard critique sur un texte religieux, en l'occurrence juif, mais de nous demander si des textes religieux et un droit historique peuvent être invoqués au titre du Droit International pour légitimer la quête d'un territoire.

1- Quel droit sur la Palestine ?

Pour les Juifs religieux, la Palestine est la « terre d'Israël » que Dieu leur a promise. Selon le professeur Georges Hansel, « *du point de vue de la tradition, le lien entre le peuple juif et sa terre n'a pas pour origine la conquête de la terre effectuée à la sortie d'Égypte, ni même la promesse faite à Abraham, promesse en vertu de laquelle a été forgée l'expression habituelle de Terre promise. Il faut remonter bien avant, il faut au sens littéral remonter au Déluge. Dans la répartition des terres effectuée entre les fils de Noé, la terre d'Israël est échue en partage à Sem, le deuxième fils de Noé. Mais elle fut par la suite conquise par les descendants de Canaan, le troisième fils de Noé, de sorte que la promesse faite à Abraham, descendant de Sem, n'est en réalité que la promesse de recouvrer le moment venu une terre qui lui revient légalement. Autrement dit, pour la conscience juive, le lien entre le peuple juif et sa terre n'est pas fondé sur les vicissitudes de l'histoire et la contingence des conquêtes et*

reconquêtes. La terre d'Israël est d'emblée son héritage, elle est un élément constitutif de l'identité juive »⁶⁰.

Le mouvement sioniste a su transformer le judaïsme en un facteur de nationalisme. Par l'interprétation de certains textes religieux, le sionisme a voulu légitimer ses prétentions sur la Palestine. Grâce au concept de droit divin, il a tenté de mobiliser les Juifs et de faire progresser l'idée de l'Etat dans l'opinion juive. Au niveau international, le sionisme a recours à des termes comme *le droit historique*, en plus des textes religieux, dans le but d'appuyer sa requête, en se référant aux siècles de présence hébraïque en Palestine.

Du point de vue palestinien, le sionisme politique semble négliger un fait notable : les Hébreux ne furent pas les seuls occupants de la Palestine. Longtemps avant leur arrivée, le pays était habité par les Cananéens⁶¹. Les historiens s'accordent sur le fait qu'entre 1300 et 1100 av. J-C, des Hébreux venant d'Egypte s'installèrent à l'Est, tandis que des Philistins venant de l'Ouest s'installèrent dans la partie sud et le long de la côte méditerranéenne jusqu'à Jaffa. Hébreux et Philistins étaient en guerre, ils se disputaient le contrôle de la région frontalière⁶².

Les considérations religieuses ne trouvent pas place en Droit International dont les seules sources sont énumérées à l'Art 38 du Statut de la Cour Internationale de Justice (CIJ). Et ce sont : les conventions internationales, la coutume internationale, les principes généraux du droit et, dans certaines mesures, les décisions judiciaires et la doctrine. Incontestablement, la souveraineté ne peut se fonder que sur des faits de nature juridique ou politique. Il en découle qu'aucun texte religieux ne possède de valeur juridique obligatoire, pouvant accorder, aux adeptes d'une religion donnée, un cadre étatique. Depuis les Traités de Westphalie de 1648, seuls les principes de souveraineté et d'égalité régissent les relations interétatiques en Europe et ailleurs, et nous sommes toujours dans un monde westphalien⁶³.

En outre, la promesse divine du don de la terre à Abraham, selon certaines interprétations de la Bible, est sélective, car elle ne bénéficie qu'à l'un des deux fils d'Abraham. Selon le géopoliticien Frédéric Encel, « *la promesse de la terre [...], se double de*

⁶⁰ Georges Hansel, *Terre d'Israël, politique et controversé*. Conférence donnée à la réunion de l'association La Paix Maintenant, le 2 décembre 2002 à Paris, disponible sur le site de l'association <http://www.lapaixmaintenant.org/Terre-d-Israel-politique-et>

⁶¹ Les premiers habitants connus de la Palestine étaient les Cananéens. Vers 3 200 av. J-C, cette civilisation occupait l'ensemble de la Palestine. C'était une population sédentaire et agricole. Les Cananéens donnèrent à la Palestine son premier nom. Elle devint « le Pays de Canaan ». Ainsi, ce sont les Cananéens qui ont fondé la ville de Jérusalem. L'historien juif Flavius Josèphe note que « *son fondateur fut un prince cananéen surnommé Le Juste à cause de sa piété. Il consacra le premier cette ville à Dieu en lui bâtiissant un temple, et changea son nom de Solyme en celui de Jérusalem.* ». Voir Omar Massalha, op. cit., pp. 79 et s.

⁶² Voir Omar Massalha, *Palestiniens, Israéliens : la paix promise*, op. cit., pp. 79 et s.

⁶³ Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, 7^e édition, LGDJ, Paris, 2002, p. 51.

*précisions sur les héritiers qui doivent en jouir : la postérité abrahamique, récipiendaire de l’Alliance, perd rapidement son caractère multiple, universel et indéterminé et, génération après génération, Dieu désigne la branche de l’arborescence patriarcale qui bénéficie de la promesse divine. Ainsi, des deux fils d’Abraham, c’est le puîné, Isaac, qui hérite de l’Alliance, au détriment de l’aîné, Ismaël, ce schéma se renouvelant à la génération suivante avec Jacob et Ésaï*⁶⁴. Les Arabes avancent l’argument selon lequel des textes comme « *Je donnerai ce pays à ta postérité* » (Genèse 24 :7) ou « *Je donne ce pays à ta postérité, depuis le fleuve d’Égypte jusqu’au grand fleuve, au fleuve d’Euphrate* » (Genèse 15 :18), visent toute la descendance d’Abraham, y compris évidemment les Arabes, Musulmans ou Chrétiens, puisqu’ils descendant d’Abraham par son fils Ismaël⁶⁵. Mais dans la Bible nous lisons : « *Dieu apparut encore à Jacob, après son retour de Paddan Aram, et il le bénit. Dieu lui dit : Ton nom est Jacob ; tu ne seras plus appelé Jacob, mais ton nom sera Israël. Et il lui donna le nom d’Israël. Dieu lui dit : Je suis le Dieu tout puissant. Sois fécond, et multiplie : une nation et une multitude de nations naîtront de toi, et des rois sortiront de tes reins. Je te donnerai le pays que j’ai donné à Abraham et à Isaac, et je donnerai ce pays à ta postérité après toi*66. Ainsi Jacob devient Israël et la « Terre promise » devient la « Terre d’Israël ». Selon Yeshayahu Leibowitz, la nouvelle dénomination « *Eretz Israël* » (La Terre d’Israël) est un concept qui existe depuis trois mille ans. Le Pentateuque l’appelle « Terre de Canaan », « Terre des Amoriens» ou « Terre des Hébreux ». L’expression « Terre d’Israël » ne s’y trouve pas. Chez les premiers Prophètes, l’expression « Terre d’Israël » désigne sans précision géographique ou politique la région où vivent les tribus d’Israël⁶⁷.

Au moment de l’alliance avec Abraham, le pays décrit et destiné à sa descendance, s’étend du Nil jusqu’à l’Euphrate : « *En ce jour-là, l’Eternel fit alliance avec Abram, et dit : Je donne ce pays à ta postérité, depuis le fleuve d’Égypte jusqu’au grand fleuve, au fleuve d’Euphrate*»⁶⁸. Mais les Palestiniens, en majorité de conviction musulmane, « *ne connaissaient pas cette version de l’histoire religieuse juive de l’Antiquité. Ils ne savaient sûrement pas que leur terre était « hantée » par la présence d’ « esprits » hébreux qui la peuplaient de promesses depuis des millénaires. Ils n’ont pas compris la vraie nature du lien symbolique des Juifs avec la Palestine ; « Terre promise » aux Juifs par Abraham. Car, pour*

⁶⁴ Frédéric Encel, *Géopolitique de Jérusalem*, Flammarion, Paris, 2008, pp. 82 et s.

⁶⁵ Voir Omar Massalha, *Palestiniens, Israéliens : la paix promise*, op. cit., p. 109.

⁶⁶ Genèse 35 : 9-12

⁶⁷ Yeshayahu Leibowitz, *Peuple, Terre, Etat*, Plon, Paris, 1995, p. 160.

⁶⁸ Genèse 15 :18

les Musulmans, Abraham n'était ni juif, ni chrétien, mais il était « un pur monothéiste, musulman » (Coran, 3 :67). Alors comment Abraham le « musulman » n'a-t-il pas pour héritier son fils aîné, selon les coutumes ? »⁶⁹.

Le sionisme politique se fonde également sur l'histoire des ancêtres hébreux qui habitaient et contrôlaient la Palestine voici 2000 ans. La présence continue des Juifs depuis leur arrivée au XIII^e siècle av. J-C est le deuxième argument le plus utilisé pour légitimer l'entreprise sioniste en Palestine.

Le texte biblique peut être interprété comme conditionnant la présence du peuple juif en « Terre d'Israël » au respect par la société de certaines valeurs. Ainsi il est écrit dans la Bible : «*Vous observerez donc mes lois et mes ordonnances, et vous ne commettrez aucune de ces abominations, ni l'indigène, ni l'étranger qui séjourne au milieu de vous*». «*Prenez garde que le pays ne vous vomisse, si vous le souillez, comme il aura vomi les nations qui y étaient avant vous.*»⁷⁰. Dans ce sens le Rabbin David Meyer considère que «*cette promesse et cette sainteté sont [...], dans une perspective juive, teintées d'un paradoxe profond. Ainsi, contrairement aux idées reçues, l'idée de "terre sainte" ou de "promesse inconditionnelle" sur la terre d'Israël n'existe pas dans la tradition juive. [...] le saint et le sacré, ainsi que la notion de promesse divine, sont liés au comportement moral des hommes et non pas à une valeur intrinsèque d'un bout de terre, quel qu'il soit*»⁷¹. Il attire l'attention sur un danger qui, selon lui, «*ronge la pensée religieuse juive et qui fait passer les notions de sainteté et de sacré avant celle du respect de la vie humaine*». Ce danger est «*l'idolâtrie de la terre d'Israël, du Grand Israël*»⁷².

La revendication sioniste d'un « droit historique » sur la Palestine fut avancée officiellement pour la première fois dans le mémorandum de l'Organisation Sioniste, à la Conférence de la Paix, à Versailles en février 1919. L'Organisation Sioniste y soumet lors de la Conférence de la Paix un projet de résolution reconnaissant «*les titres historiques du peuple juif sur la Palestine et le droit des Juifs à reconstituer leur foyer national en Palestine*»⁷³.

En Droit International, le terme employé pour désigner le « droit historique » est appelé «*prescription acquisitive* ». Elle «*permet l'acquisition d'un territoire étranger par un*

⁶⁹ Omar Massalha, *Interactions des représentations du partage de la Palestine Côté Israélien – Côté palestinien*, Thèse pour le Doctorat en Droit Mention droit international et européen, Université de Nice Sophia Antipolis, Nice, le 6 octobre 2006, pp. 22 et 23.

⁷⁰ Lévitique, 18-26 et 28.

⁷¹ Le Rabbin David Meyer, *Ni "terre promise" ni "terre sainte"*, Le Monde, 09/01/2001.

⁷² Ibid.

⁷³ Voir l'intervention de Nahum Sokolow devant le Conseil Suprême des Alliés. In Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 256.

*Etat qui y exerce son autorité de manière continue et pacifique pendant une longue période »*⁷⁴.

A la lumière de cette définition peut-on considérer l'existence d'un « droit historique » juif ?

Afin de répondre à cette question un rappel de l'histoire de la Palestine semble indispensable. Les Hébreux arrivèrent d'Egypte. Après des affrontements avec les Cananéens, ils réussirent, sous Josué, à conquérir certaines parties de la Palestine (la Galilée, la Samarie et la Judée). Les tribus hébraïques, installées sur ces parties, demeurèrent en conflit avec le peuple autochtone, les Cananéens, mais aussi et surtout avec les Philistins⁷⁵. Après Josué, c'est David qui réussit à bâtir une unité religieuse et nationale. Il conquit Jérusalem vers l'an 1000 av. J-C et, grâce à sa position stratégique, domina les tribus organisées en Cités-Etats au Nord-est de la Palestine ; il réussit à les regrouper et à construire son royaume. Ce royaume durera 73 ans. Il éclate après la mort de Salomon, fils de David, vers 925 av. J-C, en deux Etats : Israël au Nord-est et Juda au Sud-est⁷⁶. En 721 av. J-C, les Assyriens attaquèrent et détruisirent le royaume du Nord, déportant ses habitants. A son tour, le royaume du Sud tomba aux mains du Babylonien Nabuchodonosor, qui en 586 av. J-C conquit Jérusalem, détruisant le temple de Salomon, et la transforma en une province babylonienne, mettant fin à l'existence d'un Etat juif qui aura duré quatre siècles. Ensuite, la Palestine tomba sous le contrôle des Perses de 538 à 332 av. J-C, année où Alexandre Le Grand envahit le pays et mit fin au règne perse⁷⁷. En 163 av. J-C, les Macchabées se révoltèrent contre les Grecs et réussirent à imposer un gouverneur à Jérusalem. En 63 av. J-C, les Romains s'emparèrent de la Palestine qui devint une province romaine. En l'an 70, Titus détruisit le Temple une deuxième fois. La révolte juive de Bar Kochba fut écrasée en 135 et l'Empereur Hadrien fit proclamer l'interdiction aux Juifs d'entrer à Jérusalem. Ainsi, les Juifs perdirent ce qui restait de leur autonomie politique. Beaucoup d'entre eux quittèrent la Palestine. Parmi ceux qui restèrent, une partie se constitua en communauté religieuse, une autre se convertit au christianisme comme le reste de la population⁷⁸. Au VII^e siècle, les Arabes occupèrent la Palestine et mirent fin à la domination latino-romaine puis byzantine. La Palestine devint arabo-musulmane et ce jusqu'en 1948, malgré son rattachement à l'Empire ottoman en 1517,

⁷⁴ Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, op. cit., p. 537.

⁷⁵ Voir Samaha Khoury, *Palestine – Israël : Approches historiques et politiques*, presse universitaire Bordeaux, 2002, p. 22.

⁷⁶ Pour approfondir cet aspect historique voir Omar Massalha, *Palestiniens, Israéliens*, op. cit., pp. 88-92.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Boas Evron, *Sionisme et Judaïsme encore plus inconciliables*, LMD (Le Monde Diplomatique), décembre 1992.

mais l'attachement des juifs à cette terre a suscité des mouvements de retour en permanence et des communautés s'y sont constitué.

Reste à mentionner que chez certaines figures du judaïsme, comme Maïmonide⁷⁹ et Nachmanide⁸⁰, une controverse a eu lieu concernant le retour et la résidence en Terre d'Israël. Pour Maïmonide, dans le Livre des commandements (le *Sefer haMitsvot*), un livre où il dresse la liste de tous les commandements de la Thora, prendre possession et habiter la Terre d'Israël n'y figure pas comme obligation⁸¹. Pour Nachmanide, Il s'agit bien d'un commandement et non d'une promesse. C'est « *une obligation valable pour toutes les générations qui oblige chacun d'entre nous même en période d'exil* »⁸². Mais selon Rabbi Shlomo bar Chimeon, « *Mon ancêtre Nachmanide a compté la résidence en Terre d'Israël parmi les obligations de la Torah selon ce qui est dit : ‘vous en prendrez possession et vous y habiterez’* ». Cependant, pendant toute la durée de ce dur exil, ce n'est pas une obligation collective reposant sur la communauté d'Israël. Bien au contraire, sa réalisation nous est défendue en vertu des serments que Dieu a fait jurer à Israël de ne pas hâter la fin des temps et de ne pas monter en force. Il s'agit donc [seulement] d'un commandement concernant chaque individu de venir résider en Terre d'Israël »⁸³.

Ce bref rappel historique nous permet de constater que les populations juives, et ce malgré leurs liens spirituels et historiques, ont été contraintes, au cours de l'histoire, par les puissances dominantes à quitter la Palestine ; et ainsi de conclure que la présence continue d'un peuple juif souverain en Palestine n'a pas été effective. En effet, jusqu'en 1882, il n'y avait que 25 000 Juifs en Palestine⁸⁴. De plus, le peuple juif n'a pas exercé d'autorité sur la Palestine de manière continue jusqu'à la création du mouvement sioniste. La dernière forme de souveraineté juive date en fait de 135 av. J-C, et fut exercée par la dynastie des Macchabées à Jérusalem. Après cette date, il n'y a pas eu de souveraineté, ou de pouvoir politique juif proprement dit. Quant au lien spirituel, George Corm explique que « *L'accueil du judaïsme comme sujet actuel de l'histoire au Proche-Orient supprime la discontinuité historique, puisque ‘le peuple juif’, notion biblique, aurait conservé le lien spirituel avec la*

⁷⁹ Moïse Maïmonide est un rabbin andalou du XII^e siècle. Il fut aussi médecin, philosophe et jurisconsulte en matière de Loi juive. Il est considéré comme l'une des figures les plus importantes du judaïsme.

⁸⁰ Moïse Nahmanide, est un rabbin catalan du XIII^e siècle. Médecin, exégète de la Bible et du Talmud, poète liturgique et philosophe. Il est considéré comme le décisionnaire majeur de sa génération, et l'une des plus éminentes autorités rabbiniques du Moyen Âge.

⁸¹ Voir Georges Hansel, *Terre d'Israël, politique et controverse*, op. cit.

⁸² Ibid.

⁸³ Cité par Georges Hansel, ibid.

⁸⁴ Nadine Picaudou, *Les Palestiniens un siècle d'histoire*, Complexe, Bruxelles, 2003, p. 22.

terre de Canaan ; mais, dans ce cas, c'est alors la continuité historique de la Palestine “arabe” depuis le VII^e siècle qui est effacée de la mémoire collective européenne»⁸⁵.

Ainsi, au regard du Droit International, le « droit historique » sur la Palestine est difficilement démontrable.

Pour conclure, nous estimons que malgré l'importance de la dimension religieuse dans la conscience collective et la construction des identités nationales des peuples et comme le souligne Henry Laurens dans la préface de son œuvre, *Le retour des exilés* :

*« Le discours des acteurs tend à renvoyer aux temps les plus anciens, voire les plus mythologiques, les origines du conflit : Israël et Ismaël, fils ennemis d'Abraham ; poursuite de la lutte entre les Hébreux et les Cananéens, dont les Palestiniens seraient les descendants. L'historien est plus réaliste : le temps des origines n'est pas celui de l'aube de l'histoire mais plutôt le moment où la modernité s'affirme dans toutes ses manifestations, le XIX^e siècle »*⁸⁶.

2- Une idéologie critiquée

En conclusion de son article *Qu'est-ce que le sionisme ?* Maxime Rodinson écrit : « Naturellement, toute critique universaliste du nationalisme en général vise aussi le sionisme. On y retrouve toutes les caractéristiques déplaisantes du nationalisme et d'abord le mépris du droit des autres, déclaré et cynique chez les uns, masqué chez les autres, souvent transfiguré par l'idéologie et rendu ainsi inconscient chez beaucoup, déguisé à leurs propres yeux sous des justifications morales secondaires. »⁸⁷.

Pour les Palestiniens, le sionisme politique constitue une idéologie dangereuse pour leurs pays et propriétés. Ils le considèrent comme un mouvement colonialiste responsable de leur drame⁸⁸. De plus, ils l'assimilent à une idéologie discriminatoire et cela pour plusieurs raisons.

Premièrement, l'ambition de l'Organisation sioniste de « rendre la Palestine aussi juive que l'Angleterre est anglaise »⁸⁹, annonçait, en 1919 déjà, l'expulsion des Palestiniens⁹⁰.

⁸⁵ Georges Corm, *Le Proche-Orient éclaté 1956-2007*, 5^e édition, La Découverte, Paris, 2007, p. 143.

⁸⁶ Henry Laurens, *Le retour des exilés, la lutte pour la Palestine de 1869 à 1997*, Robert Laffont, Paris, 1998, p.II.

⁸⁷ Cet article est inclus dans le livre de Maxime Rodinson, *Peuple juif ou problème juif ?* op. cit., p. 151.

⁸⁸ Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, Gallimard, Paris, 1994, pp. 13, 27.

⁸⁹ Phrase prononcée, en février 1919, par Chaïm Weizman dans son intervention devant le Conseil Suprême des Alliés, citée par Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 266.

⁹⁰ Cette vieille ambition sioniste est toujours d'actualité, puisqu'elle a été réitérée par l'Etat d'Israël à la Conférence de paix d'Annapolis en novembre 2007 en demandant aux autres parties de reconnaître le caractère

Deuxièmement, le sionisme a pratiqué, depuis son implantation en Palestine, une politique d'exclusion de la main d'œuvre arabe, essentiellement paysanne⁹¹. En 1891, Ahad Haam, dans un compte rendu de ses observations personnelles sur le comportement des premiers colons arrivés en Palestine, la décrit ainsi : « *Ils traitent les Arabes avec hostilité et cruauté, les privent de leur droit, les offensent sans raison et vont jusqu'à se vanter de leurs méfaits ; et aucun d'entre nous ne s'élève contre ce méprisable penchant.* »⁹². La lecture de certaines déclarations des principaux dirigeants sionistes, dont certains devinrent de hauts responsables politiques après la création de l'Etat d'Israël, nous éclaire davantage sur la manière dont les Arabes sont perçus par eux :

« *Ne soyons pas trop familiers avec les fellahs arabes, de façon à éviter que nos enfants n'adoptent leurs manières et ne s'inspirent de leurs vilaines actions. Que tous ceux qui sont fidèles à la Torah s'éloignent de la laideur et de tout ce qui lui ressemble, et qu'ils gardent leurs distances avec les fellahs et leurs grossiers attributs.* »⁹³.

Vladimir Jabotinsky⁹⁴ déclare dans un journal en 1923 :

« *...cette colonisation ne peut se poursuivre et se développer que sous la protection d'une force indépendante de la population locale - un mur d'acier que la population indigène ne puisse percer.* »⁹⁵. Pour Dominique Vidal « *le racisme n'est pas absent de la pensée de Jabotinsky : il affleure notamment dans sa nouvelle, Samson, qui rejette toute "mixité" entre Juifs et non-Juifs* »⁹⁶.

Après la création de l'Etat d'Israël, une série de lois seront adoptées, qui favorisent l'installation des immigrés juifs et excluent ouvertement les Arabes palestiniens. Par exemple, la Loi du Retour de 1950, selon laquelle « chaque Juif a le droit de venir dans le pays comme immigrant ». Deux ans après, le Parlement israélien votait une loi sur la Nationalité disposant à l'article 2 que « tout immigrant dans le sens de la Loi du Retour, deviendra israélien »⁹⁷.

juif de l'Etat d'Israël. Elle annonce, selon les Palestiniens, une deuxième expulsion, sous la forme d'un échange de populations entre les Arabes israéliens et les colons juifs en Cisjordanie. Elle signifie également le refus du Droit au Retour pour les réfugiés palestiniens.

⁹¹ Voir Georges Corm, op. cit., p. 479.

⁹² Ahad Haam, *the truth from Palestine*, in Erskine B. Childers, *L'indicible rêve*, REP, n°15, printemps 1998, p.4.

⁹³ L'écrivain Moshé Smilansky, en 1920, cité par Ilan Halévi, *Le transfert des Palestiniens, une obsession centenaire*, REP, n° 14, hiver 1998, p. 17.

⁹⁴ Vladimir Jabotinsky, père spirituel de la Droite israélienne actuelle, créa en 1925 « le Parti révisionniste » qui revendique la Transjordanie et considère comme inévitable un affrontement violent avec la population arabe.

⁹⁵ Cité par Dominique Vidal, *Aux origines de la pensée de M. Netanyahu*, LMD, novembre 1996.

⁹⁶ Dominique Vidal, *Aux origines de la pensée de M. Netanyahu*, LMD, novembre 1996.

⁹⁷ Voir Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, Hachette, Paris, 2003, p. 343.

Il est aisément remarquable que ces lois sont de nature discriminatoire, parce que fondées sur des critères confessionnels. Elles constituent une sorte de loi de naturalisation, profitant exclusivement et automatiquement aux Juifs et excluant directement les Arabes d'Israël. En effet, toute personne demandant la nationalité israélienne doit remplir plusieurs conditions, telles que connaître l'hébreu et obtenir l'accord du Ministre de l'intérieur, pour prétendre à la nationalité israélienne⁹⁸. Nous pouvons aussi citer la loi de 1948 dite « la loi d'absent », la loi de 1953 et celle de 1958 appelée « la loi de Prescription », toutes trois visant à l'expropriation de terres arabes⁹⁹.

Troisièmement, dès 1948 le sionisme, représenté par l'Etat d'Israël, entretint des relations privilégiées avec le régime d'apartheid en Afrique du Sud. D'autres Etats, comme le Portugal, les USA et la France, entretenaient aussi de bonnes relations avec le régime sud-africain. Cependant tous les Etats abandonnèrent leurs relations, sous la pression de la communauté internationale, « *à l'exception d'Israël, dernier et indéfectible soutien du régime de l'apartheid, qui lui servit de modèle dans le traitement des Palestiniens.* »¹⁰⁰. Rappelons que l'Assemblée Générale des Nations Unies condamna dans sa résolution 3151 de 1973 « *la collusion entre le colonialisme portugais, le régime d'apartheid et le sionisme* »¹⁰¹.

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965 considère dans son préambule que « *toute doctrine de supériorité fondée sur la différenciation entre les races est scientifiquement fausse, moralement condamnable et socialement injuste et dangereuse* »¹⁰².

L'Assemblée Générale, dans sa résolution 3379 de 1975, assimile le sionisme à ce genre de doctrines et en reconnaît, officiellement, le caractère raciste, en concluant que « *le sionisme est une forme de racisme et de discrimination raciale* »¹⁰³. Seize ans plus tard, cette même Assemblée Générale est revenue sur sa décision par le biais d'une autre résolution, la 46/86 du 16 septembre 1991, en déclarant « *nulle la conclusion contenue dans le dispositif de sa résolution 3379 (XXX) du 10 novembre 1975* ». A l'égard de cette résolution, une des plus courtes de l'histoire de l'ONU, plusieurs remarques peuvent être faites :

⁹⁸ Ainsi la majorité des Arabes vivant en Israël sont restés longtemps privés de nationalité. Voir Mu'taz Qafisheh, *Al-jensiyah wal mawten al-felistini* [La nationalité et le domicile palestinien], Université de Birzeit, Birzeit, 2000, p. 55.

⁹⁹ Voir Uri Davis, *Actes du Colloque Palestine, (Bruxelles 13-15 mai 1975)*, J. Duculot, Paris, 1977, pp.145-158.

¹⁰⁰ Christian de Brie, *L'avenir du passé*, LMD, octobre 2001.

¹⁰¹ La résolution 3151 G (XXVIII) de l'AG adoptée le 14/12/1973.

¹⁰² Adoptée le 21/12/1965 par la résolution 2106 A (XX) de l'AG et entrée en vigueur le 4/1/1969.

¹⁰³ La résolution 3379 (XXX) de l'AG adoptée le 10/11/1975.

- Contrairement à la formulation habituelle des résolutions émanant de l'Assemblée Générale, celle de 1991 n'a pas été motivée et ne s'est appuyée sur aucune autre ni aucune convention internationale.
- C'est elle qui, en peu de mots, a déclaré nulle « *la conclusion* » de la résolution de 1975. Cela signifie-t-il que le préambule qui contient les considérations pour condamner le sionisme demeure juridiquement valide ?
- La résolution de 1975 n'a pas été déclarée nulle avec effet rétroactif, c'est-à-dire nulle et non avenue. Ainsi, peut-on dire que le sionisme, entre 1975 et 1991, constituait une « *forme de racisme et de discrimination raciale* » ?
- Les Etats arabes dans leur ensemble n'ont pas voté en faveur de la résolution de 1991. De plus, comment expliquer la contradiction entre des textes régionaux des droits de l'homme, tels que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et La Charte arabe des droits de l'homme de 1994, amendée en 2004, qui condamnent tous deux le sionisme et la décision onusienne de 1991 ?

Paragraphe II : La Déclaration Balfour : Source juridique ?

Ce texte est la pierre angulaire de l'établissement d'un Etat juif en Palestine. Il fut le premier texte officiel émis par un Etat reconnaissant un droit national du peuple juif et garantissant sa réalisation. Son importance vient également du fait de son insertion plus tard dans la Charte du Mandat britannique sur la Palestine, ce qui lui donnera une dimension juridique internationale, bien qu'à l'origine il ne constituât qu'un document britannique transmis par un sujet britannique à un autre sujet britannique. Par ailleurs, ce texte entrail en contradiction avec la politique officielle de la Grande-Bretagne dans la région et ses promesses au peuple arabe.

A- Le contexte international

La Déclaration s'inscrivait dans un contexte d'après-guerre où les puissances coloniales, notamment la France et la Grande-Bretagne, cherchaient à asseoir leur domination sur les provinces arabes de l'Empire ottoman. Les Britanniques négociaient avec les Arabes l'indépendance de leurs provinces, s'accordaient avec les Français pour leur partage et promettaient aux sionistes l'une d'entre elles.

1- Accords et promesses contradictoires

Avant même l'éclatement de la première Guerre Mondiale, l'Empire ottoman était déjà mis à mal. Les Puissances Alliées, la France, la Grande-Bretagne et la Russie, attendaient la fin de « l'homme malade » pour se partager son héritage. Comme la dislocation de cet Empire allait créer une nouvelle donne géopolitique dans le monde, ces puissances ne cachaient pas leurs ambitions territoriales au Proche-Orient. Elles entamèrent dès 1912 des échanges diplomatiques, où chaque Etat donnait sa vision et son ambition dans la région. Peu à peu une nouvelle carte du Proche-Orient se dessina jusqu'en 1916 où elle se concrétisa avec l'Accord Sykes-Picot, aux termes duquel la France et la Grande-Bretagne se partagèrent la région. Cependant dans le même temps, la Grande-Bretagne considérait comme très important de rallier les Arabes contre les Ottomans, afin d'affaiblir l'Empire de l'intérieur et de s'assurer un succès militaire. Elle pensait aussi que l'autorité religieuse du Chérif permettrait de contrer tout appel ottoman à la Guerre Sainte. Dans ce but, elle entra en contact avec le Chérif de la Mecque, par l'intermédiaire de Sir Mac Mahon, et le convainquit de déclarer la guerre à l'Empire ottoman, contre la garantie de créer un Royaume arabe dans la région. Ce Royaume ne verra jamais le jour, car la Grande-Bretagne mena les négociations avec le Chérif et la France, séparément, mais pratiquement à la même période, et partagea avec la deuxième ce qu'elle promit au premier¹⁰⁴.

a- L'Accord Hussein-Mac Mahon: la Palestine et l'indépendance d'un royaume arabe

Cet Accord sera conclu sous forme de correspondance entre le Chérif Hussein et Sir Henry Mac Mahon, Haut Commissaire au Caire. Ces lettres furent échangées entre juillet 1915 et janvier 1916. Contre l'engagement de mener une révolte, le Chérif réclama l'indépendance des pays arabes à l'intérieur des frontières suivantes : d'Adana au Nord jusqu'à la frontière perse, à l'océan Indien, à la mer Rouge et à la Méditerranée, autrement dit toute l'Asie arabe et une partie de l'Anatolie.

Mac Mahon accepta, mais émit des réserves quant à la région de Mersin et Alexandrette au nord de la Syrie, qui furent acceptées par le Chérif. Cependant, il émit aussi une réserve concernant les parties situées à l'ouest de Damas. Homs, Hama et Alep qui n'étaient pas considérées par les Anglais comme « *purement arabes et [devaient] donc être*

¹⁰⁴ Voir Nadine Picaudou, *Les Palestiniens un siècle d'histoire*, op. cit., p. 38.

exclues de la délimitation ». En fait, Mac Mahon confondait intentionnellement les dénominations « Arabe et Musulman », afin d’exclure la partie littorale de la Syrie peuplée, entre autres, par des Chrétiens et revendiquée par la France¹⁰⁵. Le Chérif répondit simplement : « *il n'y a pas de différence entre un Arabe chrétien et un Arabe musulman* ». A la suite de cette réponse, Mac Mahon exposa officiellement, dans une lettre au Chérif, les intérêts de l’Allié français dans la région et renvoya l’examen de la question à un moment plus approprié¹⁰⁶. Le Chérif, pour éviter de nuire à l’Alliance entre la France et la Grande-Bretagne dans la guerre, accepta de reporter la question. « *Toutefois [écrivait-il] -et cela Votre Excellence doit le comprendre clairement- nous considérerons de notre devoir de vous réclamer, le plus tôt possible après la fin des hostilités, Beyrouth et ses régions côtières sur lesquelles nous n'insisterons pas, provisoirement, par égard envers la France.* »¹⁰⁷.

L’imprécision, l’ambiguïté des termes employés et l’absence de toute carte lors de ces échanges eurent des conséquences graves pour l’avenir de la Palestine, lorsque son statut fut mis en question après la guerre. D’ailleurs la Palestine ne fut jamais citée, explicitement, pendant ces échanges. Cependant, Henry Laurens estime que, dans la logique de Mac Mahon, les territoires à l’ouest de Damas, Homs, Hama et Alep, sont des régions levantines. Par conséquent, « *la Palestine que [Mac Mahon] n'a pas nommée, n'est pas comprise dans la zone accordée aux Hachémites.* »¹⁰⁸. En effet, Sir Mac Mahon déclara en 1937 qu’il n’avait pas eu « *l'intention d'inclure la Palestine dans la zone d'indépendance arabe quand [il donnait] des garanties au roi Hussein.* »¹⁰⁹ ».

Toutefois, pour le Chérif, la question ne semblait pas se poser et la Palestine devait lui revenir. En effet, il réclamait le *Wilayet*¹¹⁰ de Beyrouth et ses régions côtières qui, selon le découpage administratif ottoman¹¹¹, comprenaient la partie nord de la Palestine. De plus, les régions exclues par Mac Mahon, pour préserver les intérêts français, c’est-à-dire les territoires à l’ouest des districts de Damas, Homs, Hama et Alep, « *ne correspondent pas à la Palestine, qui serait plutôt couverte par les districts de Hauran et Maan. Et la nécessité de tenir compte des concessions à faire à la France ne s'applique pas à la Palestine* »¹¹². Enfin le Journal

¹⁰⁵ Ibid. p. 43.

¹⁰⁶ Edouard Atiyah et Henry Cattan, *Palestine, terre de promesses et de sang*, Cujas, Paris, 1968, p. 28.

¹⁰⁷ Ibid. pp. 28-29.

¹⁰⁸ Les Hachémites sont les descendants du Prophète Muhammad et gardiens des lieux saints de l’Islam. Voir Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 176.

¹⁰⁹ Charles Zorgbibe, *Terres trop promises*, op. cit., p. 55.

¹¹⁰ Wilayet signifie district en arabe

¹¹¹ Voir Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 177.

¹¹² Charles Zorgbibe, *Terres trop promises*, op. cit., p. 53.

anglais *The Times* publia, le 17 avril 1974, des extraits d'un mémorandum secret, que le *Political Intelligence Department* du *Foreign Office* établit à l'intention des délégations britanniques, à la Conférence de la Paix à Versailles, en 1919. Dans ce mémorandum, nous pouvons lire : « *En ce qui concerne la Palestine, le Gouvernement de Sa Majesté s'est engagé dans la lettre adressée par Sir Henry Mac Mahon au Chérif Hussein le 24 octobre 1915 à l'inclure dans les limites des territoires arabes promis à l'indépendance...* »¹¹³.

b- L'Accord Sykes-Picot : un partage colonial du Proche-Orient

Nous avons montré la valeur stratégique de la Palestine pour la Grande-Bretagne, qui y voyait un rempart pour la protection du canal de Suez, devenu la clef pour la route de l'Inde. La France avait, elle aussi, ses intérêts dans ce qu'elle appelait le « Levant » qui comprenait la Palestine. Dès 1915, les deux puissances décident donc de mettre en place un projet d'accord qui conciliait leurs intérêts. Elles confient à deux diplomates experts de la région, l'Anglais Marc Sykes et le Français François George-Picot, la mission de trouver un accord. Les négociations durent plusieurs mois et se concluent en mai 1916. Dans cet Accord, l'Asie arabe sera divisée en cinq zones : *bleue* comprenant le littoral de la Syrie, le Liban et le Nord de la Palestine, sous administration française directe ; *rouge* comptant les Wilayets de Bagdad et de Bassora, sous administration britannique ; *brune* placée sous administration internationale, comprenant le centre de la Palestine avec Jérusalem, à l'exception des ports de Haïfa et d'Acre qui sont accordés à la Grande-Bretagne. Enfin, deux zones A et B constituent les Etats arabes indépendants, qui seront partagés en zones d'influence, l'une au nord confiée aux Français, l'autre au sud aux Britanniques.

Par cet Accord, les Britanniques choisirent de privilégier l'alliance avec la France au détriment des promesses faites au Chérif Hussein, qui vit ses espérances d'un grand Etat arabe se réduire considérablement¹¹⁴. L'Accord Sykes-Picot, étant inscrit dans la tradition coloniale de l'époque, donnait à penser que les zones A et B seraient rattachées, par les puissances d'influence, aux zones d'administration directe. Charles Zorgbibe décrit cet Accord comme « *un curieux compromis entre l'impérialisme classique du XIX^e siècle et la prise en considération des nationalités* »¹¹⁵.

¹¹³ *Origine et évolution du problème palestinien 1917-1988*, étude établie à l'intention et sous la direction du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, Nations Unies, New York, 1990, p. 7.

¹¹⁴ Charles Zorgbibe, *Terres trop promises*, op. cit., p. 56.

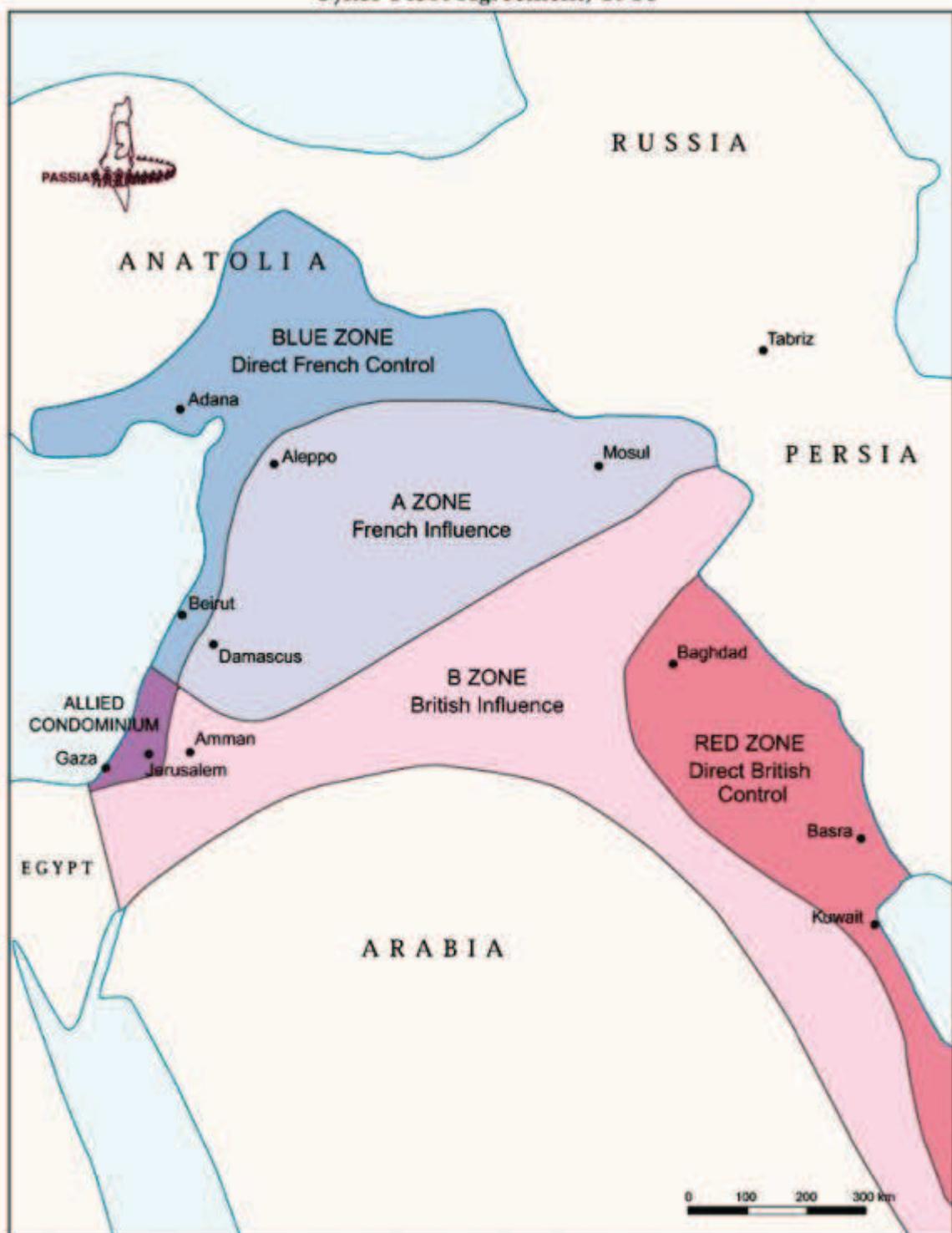
¹¹⁵ Ibid.

Cependant, en ce qui concerne la Palestine, les Britanniques ne respecteront pas non plus leurs engagements envers les Français. En effet, les ambitions françaises au nord de la Palestine et même la mise sous administration internationale de Jérusalem, point que les Français avaient concédé, furent balayées et ce même avant la fin de la guerre¹¹⁶. A partir de janvier 1917, le tout nouveau Gouvernement britannique affiche sa volonté d'occuper le plus de territoire possible, en Syrie, Mésopotamie et Palestine. En avril 1917, une commission gouvernementale britannique recommandera la modification de l'Accord Sykes-Picot de « sorte que soit donné à la Grande-Bretagne un contrôle précis et exclusif sur la Palestine »¹¹⁷. Ainsi, les troupes britanniques envahirent la Palestine en novembre 1917, sous le commandement du Général Allenby qui y établit une autorité militaire.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid. p. 57.

Sykes-Picot Agreement, 1916



Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs
(PASSIA)

2- Britanniques et sionistes

A la suite des Arabes et des Français, le Gouvernement britannique se tourna vers les sionistes dont le projet semblait mieux correspondre à la vision britannique de la région et, spécialement, de la Palestine. Les sionistes reçurent donc du Gouvernement britannique la promesse d'un foyer national en Palestine. Promesse qui fut signée le 2 novembre 1917, par Lord Balfour, Ministre des Affaires Etrangères britannique, et adressée à Lord Rothschild, une personnalité juive britannique.

La nouvelle stratégie britannique dans la région coïncidait avec l'objectif sioniste de créer un foyer national en Palestine. Un croisement d'intérêts, résultant de la conjoncture particulière de la région et de l'époque, persuada la Grande-Bretagne d'adopter le projet sioniste.

Tout d'abord, et malgré leur alliance avec la France, les Britanniques ne voulaient pas voir toute la Syrie historique, c'est-à-dire la Syrie actuelle, le Liban, la Jordanie et la Palestine, tomber sous l'influence française. C'est principalement pour cette raison que les Britanniques ne respectèrent pas l'Accord Sykes-Picot¹¹⁸. Le mouvement sioniste apparaît donc comme ayant une double utilité pour les Britanniques. Premièrement, il constitue un alibi pour, justement, ne pas respecter l'Accord signé avec les Français qui plaçait une grande partie de la Palestine sous administration internationale¹¹⁹. Deuxièmement, le sionisme étant en plein essor au début du siècle, la Grande-Bretagne comptait, par son soutien à son projet, mobiliser les Juifs russes, afin de maintenir l'Empire russe dans la guerre et de « *contrer la propagande pacifiste juive socialiste en Russie* »¹²⁰. Les Britanniques espéraient mobiliser également les Juifs américains, afin d'accélérer l'entrée des Etats-Unis en guerre, aux côtés des Alliés. En effet, les Etats-Unis, au début de l'année 1917, semblaient encore hésiter¹²¹. Selon Charles Zorgbibe, le facteur religieux dans la relation entre Britanniques et sionistes jouait en faveur des sionistes. Il écrit : « *L'éducation protestante, fortement marquée par la Bible, crée chez les Britanniques une familiarité naturelle avec les objectifs sionistes* »¹²². Certains voient dans la Déclaration Balfour une récompense du Gouvernement britannique à Weizmann, un des chefs de l'Organisation sioniste. Ils évoquent la collaboration scientifique,

¹¹⁸ Jean-Pierre Alem, *La déclaration Balfour : aux sources de l'Etat d'Israël*, Complexe, Bruxelles, 1982, p. 27

¹¹⁹ Voir Nadine Picaudou, *Les Palestiniens un siècle d'histoire*, op. cit., p. 45.

¹²⁰ Ibid. p. 47.

¹²¹ Voir Maxime Rodinson, *Peuple juif ou problème juif ?*, op. cit., pp. 177-178.

¹²² Charles Zorgbibe, *Terres trop promises*, op. cit., p. 59.

pendant la première Guerre Mondiale, entre Chaïm Weizmann et l'appareil militaire britannique¹²³.

Cependant, la raison la plus plausible du soutien officiel britannique aux aspirations sionistes semble être qu'elles servent les intérêts mêmes de la Grande-Bretagne. En effet, nous avons expliqué la place stratégique qu'occupait la Palestine, du fait de sa proximité avec le canal de Suez. Ce canal, qui avait déjà une grande importance pour le contrôle de la route de l'Inde, acquit un intérêt vital après la découverte de pétrole dans la Péninsule Arabique. Il faut mentionner également le projet britannique de relier la Mésopotamie à la Méditerranée par un chemin de fer¹²⁴, qui explique la volonté des Britanniques, lors des négociations avec les Français, qui aboutirent à l'Accord Sykes-Picot, de prendre le contrôle de la ville palestinienne de Haïfa sur la mer Méditerranée.

Or, l'apparition des Etats-Unis en tant que puissance mondiale, avec à leur tête le Président Wilson, un président qui prônait des idées nouvelles sur les nationalités, les droits des peuples à l'indépendance, formulait des critiques envers la politique et les solutions imposées par les grandes nations, et parallèlement à cela la montée du nationalisme dans le monde arabe, persuadèrent les Britanniques que leur présence permanente dans la région ne serait pas garantie. Ainsi, le vieux projet de créer en Palestine un bastion pour faire barrage à toute tentative d'unité arabe des deux côtés de la mer Rouge, redevint-il d'actualité¹²⁵. Ce bastion, ce serait le sionisme, une sorte d'allié permanent à même d'assurer dans la région les intérêts britanniques.

Toutefois, comme l'explique Jean-Pierre Alem, « *les raisons qui incitèrent les Britanniques à octroyer la Déclaration Balfour étaient toutes mauvaises*¹²⁶ ». Et de fait, le calcul britannique s'avéra erroné, la Déclaration Balfour ne remplit aucun des objectifs énoncés plus haut. Les Juifs russes n'étaient pas tous sionistes et ne firent rien pour les Alliés, les Juifs américains ne furent pas décisifs dans l'entrée en guerre des Etats-Unis qui déclarèrent la guerre à l'Allemagne en avril 1917, soit sept mois avant la Déclaration Balfour. Après avoir perdu la confiance de leurs anciens alliés les Arabes, les Britanniques perdront

¹²³ Chaïm Weizmann, Juif russe émigré en Grande-Bretagne, était un chimiste. Pendant la 1^{ère} Guerre Mondiale, il réussit à produire, en grande quantité, l'acétone qui servait à la fabrication d'un explosif employé par l'armée anglaise. Voir Jean-Pierre Alem, *La déclaration Balfour*, op. cit., p. 30.

¹²⁴ Voir Nadine Picaudou, *Les Palestiniens un siècle d'histoire*, op. cit., p. 43.

¹²⁵ Ce projet date de 1839 après la tentative de Mohammad Ali de créer un grand Etat arabe comprenant l'Egypte et la Syrie. Voir Omar Massalha, *Palestiniens, Israéliens : la paix promise*, op. cit., p. 101, et Charles Zorgbibe, *Terres trop promises*, op. cit., p. 13.

¹²⁶ Jean-Pierre Alem, *La déclaration Balfour*, op. cit., p. 41.

petit à petit leur influence sur les sionistes qui trouveront dans les Etats-Unis un allié de choix¹²⁷.

B- La valeur juridique de la Déclaration Balfour

Bien qu'elle soit devenue maintenant un texte historique¹²⁸, la Déclaration garde toute son importance. D'un côté parce qu'elle est partie intégrante d'un texte doté d'une force juridique internationale, et de l'autre parce qu'elle sert de base d'étude du cas dans lequel une puissance internationale modifie le destin des peuples.

1- Significations de la Déclaration

Le 2 novembre 1917, Arthur James Balfour, Ministre britannique des Affaires Etrangères, fait une déclaration sous forme de lettre, adressée à Lord Rothschild¹²⁹. Cette déclaration est en faveur de l'établissement d'un « foyer national pour le peuple juif » en Palestine.

Nous reproduisons ci-dessous une grande partie de cette lettre, afin de l'analyser :

« Le Gouvernement de Sa Majesté envisage favorablement l'établissement en Palestine d'un Foyer national pour le peuple juif, et emploiera tous ses efforts pour faciliter la réalisation de cet objectif, étant clairement entendu que rien ne sera fait qui puisse porter atteinte aux droits civils et religieux des collectivités non juives existant en Palestine, soit aux droits et au statut politiques dont les Juifs disposent dans tout autre pays. ».

La première remarque que nous pouvons formuler concerne la forme de cette Déclaration. L'envoi de la Déclaration par une simple lettre, par l'intermédiaire d'une simple personnalité juive, revêt un caractère officieux, et l'on peut s'interroger sur les raisons qui ont poussé le Gouvernement britannique à ne pas suivre la procédure diplomatique habituelle, publication officielle et envoi au parti intéressé qui est l'Organisation sioniste. Notons que la Déclaration fut rendue publique par la presse le 9 novembre 1917.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Les Palestiniens continuent jusqu'à aujourd'hui à commémorer la date du 2 novembre 1917, considérant cette Déclaration comme le symbole de la conspiration britannique et sioniste contre leur pays.

¹²⁹ Lord Walter Rothschild, vice-président de l'organisme représentatif des Juifs anglais. Il appartient à une famille juive de la grande bourgeoisie anoblie et une des rares familles juives aristocrates qui aient choisi la voie du sionisme.

L’emploi du terme « déclaration », qui a une force moindre dans le langage juridique et diplomatique, est surprenant vu l’importance de l’objet de ce texte. La Grande-Bretagne, en tant qu’Etat, ne pouvait pas utiliser des termes tels que « traité », « accord » ou « protocole », qui supposent l’engagement de deux parties au moins. En effet, ici, la Grande-Bretagne ne traitait pas avec l’ensemble du peuple juif. De plus, « (*l’ensemble du peuple juif*) n’était pas une entité politique ni juridique. Et (*l’ensemble du peuple juif*) ne demandait rien à l’Angleterre, qui n’avait rien à lui offrir. ¹³⁰».

Dans cette Déclaration, la formule « *l’établissement en Palestine* » laisse entendre que l’intention du Gouvernement britannique n’est pas de transformer toute la Palestine en un « foyer national pour le peuple juif », mais de limiter ce foyer national à une partie – qui peut être grande – de la Palestine. Il est à noter que cette limitation ne se trouvait pas dans les premières versions de la Déclaration, élaborées par le Comité sioniste à Londres, dès juillet 1917. En effet, dans ces projets, il était question de « reconnaître la Palestine » ou « la reconstitution de la Palestine comme foyer national »¹³¹.

Quant au sens de l’expression « foyer national » dans la version finale, nous avons précédemment montré que pour les sionistes, la création d’un Etat juif fut toujours l’objectif inavoué, suivant la règle « *y penser toujours, n’en parler jamais* »¹³². Ainsi, dans la première version de la Déclaration, rédigée en l’occurrence par un sioniste, est mentionné « le rétablissement de la Palestine en tant qu’Etat juif ». Cependant, afin d’éviter les réactions réfractaires des Arabes et des Juifs assimilés, ou tout simplement parce que les conditions n’étaient pas encore réunies – la population juive en Palestine ne dépassait pas en 1917 les 7 % de la population totale – cette mention d’« Etat juif » sera remplacée dans les autres projets par « foyer national »¹³³.

« ... et emploiera tous ses efforts pour faciliter la réalisation de cet objectif... » Les efforts de la Grande-Bretagne se matérialiseront après l’obtention du Mandat sur la Palestine. Nous verrons plus tard que durant le Mandat et jusqu’en 1939, la Grande-Bretagne facilita l’immigration juive, la possession des terres par les colons et l’implantation des colonies juives en Palestine.

« ... aux droits civils et religieux des collectivités non juives existant en Palestine... » Il faut également noter ici que les projets de déclaration établis par le Comité sioniste et même celui

¹³⁰ Jean-Pierre Alem, *La déclaration Balfour*, op. cit., p. 53.

¹³¹ Voir les différents projets de la Déclaration Balfour in Jean-Pierre Alem, op. cit., pp. 48-51, et Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 214 - 216.

¹³² Jean-Pierre Alem, op. cit., p. 66.

¹³³ Charles Zorgbibe, *Terres trop promises*, op. cit., p. 64.

rédigé par Balfour lui-même ne comportaient pas même la mention d'une population vivant en Palestine. De plus, quand la Déclaration finale évoque les habitants actuels de la Palestine de l'époque, elle les réduit à des communautés uniquement religieuses dotées de droits civils et religieux, mais non pas politiques. Une distinction extraordinaire apparut dans cette Déclaration, d'un côté le « peuple juif » avec des aspirations « nationales », donc prêt à la nationalité, de l'autre des « collectivités non-juives », ce qui laisse à penser à de petites minorités. L'absence de droits politiques dans la Déclaration signifie la suppression de l'identité collective de la population arabe, ainsi que l'impossibilité d'une indépendance ou autonomie. Quant à la garantie des droits religieux par la Déclaration, elle est affirmée essentiellement pour rassurer le Vatican quant au sort des Chrétiens palestiniens, ainsi que des Lieux saints, dans le but d'obtenir l'aval du Pape Benoît XV¹³⁴.

Enfin, la Déclaration évoque la garantie des « droits » et du « statut politique », « dont les Juifs disposent dans tout autre pays. ». Cette partie de la Déclaration s'adresse directement aux Juifs assimilationnistes qui s'opposaient, comme nous l'avons vu, au sionisme politique et qui craignaient des conséquences négatives sur leurs droits et leur statut dans leurs pays respectifs. Le but de cette manœuvre était donc de rallier les assimilationnistes au projet sioniste ou de leur donner l'assurance, le cas échéant, que leurs droits et leur statut seraient préservés.

Pendant les quelques mois qui précédèrent la publication de la Déclaration, les assimilationnistes se livrèrent à de véritables tractations dans le but d'empêcher cette Déclaration de voir le jour ou, du moins, de la modifier¹³⁵. Le principal opposant à la Déclaration Balfour était le secrétaire d'Etat britannique pour l'Inde Sir Edwin Montagu, Juif assimilationniste. Il était convaincu par l'universalité de la foi juive et la distinguait de la nationalité. Il écrivit une série de mémorandums, dont nous allons citer quelques extraits, où il s'exprimait sur le sionisme, la Déclaration Balfour, et où il prédit très justement les conséquences que cette Déclaration allait entraîner. Il écrivit :

« Le sionisme m'a toujours paru être une doctrine politique malfaisante indigne de tout citoyen patriote du Royaume-Uni... . . . il semble inconcevable que le sionisme soit reconnu officiellement par le Gouvernement britannique et que M. Balfour soit autorisé à déclarer que le (foyer national du peuple juif) sera reconstruit en Palestine. ... cela signifie... que les Juifs occuperont toutes les positions privilégiées et qu'ils entretiendront avec la Palestine des liens particuliers identiques à ceux des Anglais avec l'Angleterre...et que les

¹³⁴ Jean-Pierre Alem, op. cit., p. 92.

¹³⁵ Ibid. pp. 95 et s.

Turcs et autres Musulmans de Palestine seront considérés comme des étrangers, tout comme les Juifs...dans tous les pays sauf en Palestine.... Lorsqu'on dira aux Juifs que la Palestine est leur foyer national...l'on verra en Palestine une population chasser les habitants actuels en s'appropriant le meilleur du pays »¹³⁶.

2- Les contradictions de la Déclaration

Les sionistes pensaient obtenir par cette Déclaration la garantie de *droit public* et la reconnaissance internationale, tant recherchée, indispensable à leur projet. Pourtant, cette Déclaration peut-elle être considérée comme une source juridique de la revendication sioniste en Palestine ? La réponse réside dans la nature même de la Déclaration Balfour. En effet, elle n'est pas le fait d'un accord interétatique. Elle a été donnée, par l'intermédiaire de Lord Rothschild, une personne privée et sujet britannique, à la Fédération sioniste, qui représentait une partie de la communauté juive, laquelle, au demeurant, était dispersée dans le monde et appartenait à plusieurs nationalités, et en outre, point le plus important, n'était pas un sujet du droit international. De surcroît, la Déclaration Balfour porte sur un territoire avec lequel la Grande-Bretagne était sans aucun rapport de droit et sur lequel elle n'avait acquis aucun droit de souveraineté. En ce sens, George Corm estime que «... *par ce texte, un gouvernement, celui de la Grande-Bretagne, disposait d'un territoire, la Palestine, sur lequel il n'exerçait aucune souveraineté de droit ou de fait, au profit d'une communauté religieuse, les Juifs, vivant dans sa quasi-totalité hors de cette terre.* »¹³⁷. Rappelons que la Palestine au moment de la Déclaration faisait encore partie intégrante de l'Empire ottoman. De ce fait, comme l'explique Jules Basdevant (ancien président de la CIJ) : « *Nul Etat n'a le pouvoir d'étendre à son gré sa propre compétence au détriment des autres Etats et des autres peuples. Le droit international ne reconnaît à l'Etat britannique de compétence que sur ses territoires et sur ses sujets et nationaux.* »¹³⁸.

Le Mandat britannique sur la Palestine n'a été confié par la Société des Nations (SDN) que le 24 juillet 1922. Quant à l'occupation militaire britannique de la Palestine, elle ne peut constituer un argument juridique permettant à la Grande-Bretagne de disposer du territoire occupé, car cette occupation n'a été effective que le 9 décembre 1917, date de l'entrée du Général Allenby à Jérusalem, soit un mois après la publication de la Déclaration Balfour. De

¹³⁶ Cité dans *Origine et évolution du problème palestinien 1917-1988*, Nations Unies, New York, 1990, pp.16-17.

¹³⁷ Georges Corm, *Le Proche-Orient éclaté 1956-2007*, op. cit., p. 485.

¹³⁸ Jules Basdevant, *Les cours de droit*, Paris, 1936-1937, p. 189.

plus, cette occupation ne donnait en aucun cas à la Grande-Bretagne le droit de disposer de la Palestine, car, en vertu de la Convention n° IV de La Haye de 1907 sur le droit de la guerre, « *L'Etat occupant ne se considérera que comme administrateur...* » et les populations des territoires occupés « *restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens...* »¹³⁹. Les Britanniques soumettront la Palestine à cette Convention dès la fin de 1917.¹⁴⁰ Lorsque la SDN fut créée en 1919, la Déclaration Balfour se trouva en contradiction avec certaines dispositions du Pacte de la SDN. Par exemple, dans l'article 20 qui stipulait que : « *Les membres de la Société reconnaissent chacun en ce qui le concerne que le présent Pacte abroge toutes obligations, ou ententes inter se, incompatibles avec ses termes.... Si avant son entrée dans la Société, un membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations.* ». ».

Remarquons que l'article 22 du Pacte de la SDN plaçait sous la tutelle des Etats occidentaux les anciennes colonies et territoires, qui, à la suite de la guerre, avaient cessé d'être sous la souveraineté des Etats vaincus et la Palestine en faisait partie. Néanmoins, cet article déclare que :

« *Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme Nations indépendantes peut être reconnue provisoirement à condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules.* ». Cette formule reconnaît ces territoires comme nations indépendantes, ce qui implique le respect des droits des peuples et l'intégrité de leurs territoires. Or la Déclaration Balfour était contraire à l'esprit de cet article. Pourtant, cette Déclaration ne sera pas annulée, comme elle aurait dû l'être, et ce en vertu de l'article 20 du Pacte de la SDN. Au contraire, la Déclaration sera incluse dans les termes du Mandat sur la Palestine.

Notons que les Alliés tentèrent de conférer à la Déclaration Balfour une légitimité *ex post facto*. Ils tentèrent en effet de la faire reconnaître par l'Empire ottoman, l'ancienne autorité souveraine de la Palestine. Ils conclurent alors en 1920 avec l'Empire ottoman le Traité de Sèvres qui incluait dans son article 95 la Déclaration Balfour. Lequel toutefois ne

¹³⁹ Le préambule et l'Art.55 de la Convention n° IV de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, ratifiée par la Grande-Bretagne en 1909.

¹⁴⁰ Voir Henry Laurens, *La question de Palestine, Tome I, 1799-1922*, op. cit., p. 375.

sera pas ratifié par l'Empire ottoman et sera remplacé par celui de Lausanne, conclu avec la Turquie en 1923 et ne faisant aucune mention de cette Déclaration¹⁴¹.

Force nous est de constater les nombreuses contradictions politiques et juridiques entre la Déclaration Balfour et les différents textes qui l'ont précédée, accompagnée ou suivie. Nous avons évoqué certains de ces textes, tel l'Accord Hussein-Mac Mahon, qui devait inclure la Palestine dans l'Etat arabe, du moins du point de vue du Chérif Hussein, et l'Accord Sykes-Picot, qui devait soumettre la Palestine à une administration internationale. La Déclaration Balfour était en contradiction avec d'autres textes que nous évoquons brièvement ici.¹⁴² La déclaration du Général Allenby, lors de son entrée à Jérusalem le 9 décembre 1917, affirmait le principe du consentement des populations quant au futur gouvernement. Le Message de l'envoyé du Gouvernement britannique, le Commandant Hogarth, en janvier 1918, donnait l'assurance au Chérif, que la réalisation des aspirations juives en Palestine ne se ferait que dans la mesure où elle était compatible avec les libertés politique et économique de la population actuelle de la Palestine.

La déclaration franco-britannique, publiée le 7 novembre 1918, énonçait le but de la guerre des deux puissances en Orient et fut approuvée par les Américains. Et nous pouvons y lire que le but de la guerre était :

«... l'établissement d'administrations et gouvernements nationaux, puisant leur autorité dans l'initiative et le libre choix des populations indigènes. Pour donner suite à ces intentions, la France et la Grande-Bretagne sont d'accord pour encourager et aider l'établissement de gouvernements et administrations indigènes...». Nous notons dans cette déclaration une inspiration wilsonienne, quand elle évoque les populations indigènes et les gouvernements nationaux, en d'autres termes le droit des peuples à l'autodétermination. Nous remarquons également une contradiction flagrante entre ce texte, qui prévoit pour la population indigène un gouvernement national, et la Déclaration Balfour, qui fait de la Palestine un foyer national pour un peuple venant d'ailleurs.

La Déclaration Balfour était incompatible, comme nous l'avons démontré, avec la Convention n° IV de La Haye de 1907 quant au droit de la guerre, ainsi qu'avec le Pacte de la SDN, notamment les articles 20 et 22. Elle l'était aussi avec certaines dispositions du Mandat britannique, notamment l'article 5 qui, comme nous allons le voir, met à la charge de la

¹⁴¹ Ibid. pp. 512 et s.

¹⁴² Ces différents textes sont cités par Henry Laurens, *La question de Palestine, Tome I, 1799-1922*, op. cit., pp. 302, 407, 417.

puissance mandataire l'obligation de « garantir la Palestine contre toute perte, ou prise à bail, de tout ou partie de son territoire... ».

Enfin, il faut noter que les Arabes, Musulmans et Chrétiens, à l'intérieur et à l'extérieur de la Palestine, s'opposèrent vigoureusement à la Déclaration Balfour, qui, comme en témoigne cette note envoyée à Paris le 8 février 1918, « [...] a produit une profonde impression parmi les Syriens (chrétiens et musulmans) d'Egypte. Cette impression fut particulièrement pénible parmi les réfugiés palestiniens... »¹⁴³. Ces mêmes Syriens, réunis dans le Comité syrien du Caire, envoyèrent une note de protestation au Gouvernement britannique¹⁴⁴. Nous pouvons citer aussi le Comité islamo-chrétien de Jaffa et le Congrès palestinien à Jérusalem qui insistèrent tous deux sur le caractère indivisible du peuple arabe de Palestine, majoritaire par le nombre et par la possession de terres¹⁴⁵.

Section 2 : Le traitement de la question par la SDN

La SDN fut créée par un accord entre les Etats victorieux de la 1^{ère} Guerre Mondiale, ce qui entraîna, au niveau des relations internationales, un ordre nouveau correspondant à la vision de ces Etats. Laquelle fut consacrée par l'article 22 du Pacte de la SDN, lui-même intégré au Traité de Versailles, signé à l'issue de la Conférence de la Paix. Trois types de mandats, A, B et C, furent créés en fonction du degré de développement politique que les Alliés attribuaient aux peuples. La SDN a placé les anciennes provinces ottomanes de culture arabe sous des mandats de type A. La Palestine, formellement distinguée de la Transjordanie en 1922, qui faisait partie de ces communautés, a été placée sous mandat britannique sans que la population soit consultée, de même que la Transjordanie et l'Irak, alors que la Syrie et le Liban le furent sous mandat français.

Nous relèverons ici trois points essentiels. Premièrement, les conditions historiques qui ont conduit au Mandat sur la Palestine. Nous en avons étudié une partie correspondant à la guerre 1914-1918 et à la Déclaration Balfour. Mais il serait intéressant d'examiner le rôle de la Conférence de la Paix de 1919 sur l'avenir de la région arabe ainsi que le rapport de la Commission King-Crane concernant la Palestine et la décision de la Conférence de San Remo de confier à la Grande-Bretagne le Mandat sur la Palestine. Ensuite, nous examinerons le

¹⁴³ DÉPÈCHE envoyée par Albert Defrance, Ministre de France en Egypte, au Ministre des Affaires étrangères à Paris, Ibid. p. 394.

¹⁴⁴ Ibid. p. 395.

¹⁴⁵ Voir Omar Massalha, *Palestiniens, Israéliens : la paix promise*, op. cit., p. 120.

régime juridique des mandats et le rôle des vingt-cinq ans du Mandat, qui ont favorisé le développement des institutions autonomes, l'établissement des immigrés juifs ainsi que l'acquisition des terres par ces derniers.

Paragraphe I : Les prémisses du Mandat

L'octroi du Mandat sur la Palestine est passé par deux étapes : la Conférence de la Paix à Versailles en 1919 et la Conférence de San Remo en 1920. Mais entre ces deux événements a été créée une commission d'enquête internationale chargée d'étudier la situation dans la région de la Grande Syrie et de rapporter les voeux des populations.

A- La Conférence de la Paix et la Palestine

A la Conférence de la Paix à Versailles en 1919, furent reçues plusieurs délégations : arabe, sioniste, kurde.... Chacune exposa ses revendications. Les Arabes, représentés par le Prince Faysal, fils du Chérif Hussein, réclamèrent leur indépendance en se fondant sur la doctrine wilsonienne du droit des peuples, dans les limites promises par les Britanniques en 1916¹⁴⁶. Or cette Conférence semblait vouloir traiter le cas de la Palestine sur la base de la Déclaration Balfour, ce qui impliquait le rejet des promesses faites au Chérif Hussein¹⁴⁷. Devant le manque d'enthousiasme des Alliés, Faysal décida de laisser de côté la Palestine pour que son sort soit réglé par ceux que cette question concernait. Les principaux concernés, les Palestiniens, se réunirent à Jérusalem en Congrès général, du 28 janvier au 8 février 1919, et votèrent une motion envoyée à la Conférence de la Paix. Ils rejetaient les revendications françaises sur la Syrie ainsi que celles des sionistes, reconnaissant la Palestine comme la Syrie du Sud et demandant l'indépendance de toute la Syrie.¹⁴⁸

Les Sionistes présentèrent un mémorandum exposant leurs revendications¹⁴⁹ et leur feuille de route pour les années à venir, autrement dit les étapes à suivre pour réaliser l'objectif d'un « foyer national ». Nous résumons ce plan en 4 points :

- La reconnaissance du « droit historique » du peuple juif sur la Palestine et le droit des Juifs à y établir leur « foyer national ».

¹⁴⁶ Voir Charles Zorgbibe, *Terres trop promises*, op. cit., p. 68.

¹⁴⁷ Voir Omar Massalha, *Palestiniens, Israéliens : la paix promise*, op. cit., p. 117.

¹⁴⁸ Voir Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 268 et s.

¹⁴⁹ Voir le mémorandum de l'Organisation Sioniste devant le Conseil Suprême des Alliés in Ibid., pp. 256 et s.

- La possession souveraine de la Palestine sera dévolue à la SDN et son gouvernement confié à la Grande-Bretagne en tant que mandataire.
- Dans le cadre du Mandat britannique, la Palestine devra être placée dans des conditions politiques, administratives et économiques qui assureront l'établissement du « foyer national » et en dernier lieu un « Commonwealth » juif autonome.
- L'immigration juive devra être favorisée à grande échelle jusqu'à former la majorité de la population en Palestine.

Ils soumirent également une carte précisant leurs revendications territoriales. Ce projet de délimitation territoriale de la Palestine englobait en plus de la Palestine, le Sud du Liban, le Sud-Ouest de la Syrie et tout l'Ouest du chemin de fer du Hedjaz jusqu'au golfe d'Akaba, autrement dit les châteaux d'eau de la région et les plaines fertiles à l'est du Jourdain. Ces revendications furent rejetées, plus tard, par les puissances Alliées, surtout par la France qu'elles inquiétèrent puisqu'elles portaient sur sa zone d'influence au Levant.¹⁵⁰

La Conférence de la Paix ne statuera sur le sort de la Palestine ni dans le sens des Arabes ni dans celui des sionistes. Cependant, l'article 22 du Pacte de la SDN, élaboré au cours de la Conférence de la Paix, énonce le principe des mandats à confier aux « nations développées ». En ce qui concerne la Syrie géographique, apparaît un désaccord franco-britannique. En effet, la France demandait le partage de la Syrie en plusieurs mandats, conformément à l'accord Sykes-Picot, tandis que la Grande-Bretagne mettait en avant ses engagements auprès du Chérif pour « équilibrer sa démarche prosioniste en Palestine »¹⁵¹. Le Président Wilson proposa alors, conformément à ses idées sur les droits des peuples, l'envoi d'une commission d'enquête interalliée pour consulter les populations au Proche-Orient.

B- Le sort de la Palestine entre la Commission King-Crane et la Conférence de San Remo

La France et la Grande-Bretagne acceptèrent dans un premier temps l'idée d'une commission internationale d'enquête. Cependant, les Français exigèrent, pour participer à la Commission, la relève des troupes britanniques en Syrie par des troupes françaises. Or l'inquiétude des deux pays, quant aux possibles recommandations de cette Commission, les poussa à s'accorder. La Grande-Bretagne accepta un mandat français sur la Syrie et

¹⁵⁰ Mais ces revendications sionistes persisteront et se transformeront plus tard en occupation du Sud du Liban et du Golan.

¹⁵¹ Charles Zorgbibe, op. cit., p. 77.

finalement les deux pays renoncèrent à participer à la Commission¹⁵². Elle sera dirigée par les Américains Henry King et Richard Crane. Elle rendit son rapport en 1919, lequel, même s'il ne fut pas suivi d'effet, n'en demeure pas moins très intéressant. Il constitue une source d'information irremplaçable sur l'état de l'opinion dans la Grande Syrie de l'époque, due à des observateurs extérieurs. Il porte un regard occidental nouveau sur le programme sioniste et ses conséquences, il est également tout à fait prémonitoire en ce qui concerne le destin de la Palestine.

La Commission débute son enquête en Palestine, où elle arriva le 10 juin 1919. Les commissaires visitèrent les villes, écoutèrent les représentants de toutes les communautés et recueillirent les témoignages des habitants. Le rapport King-Crane comporte un long paragraphe sur la Palestine. King et Crane reconnaissent dans ce rapport avoir abordé leur enquête avec «*l'esprit favorablement prédisposé à l'égard* » du sionisme.¹⁵³ Ils recommandent «*une sérieuse modification de la forme extrême du programme sioniste pour la Palestine, qui équivaut à une immigration illimitée de Juifs dans le but de faire de la Palestine définitivement un Etat juif*».

Ils constatent que par la Déclaration Balfour «*un encouragement sans équivoque a été donné aux sionistes* ». Cependant, ils mettent les Alliés en garde contre le danger d'une interprétation extrême de cette Déclaration, qui aboutirait à un Etat juif. Ils mettent en doute l'idée que «*la création d'un tel Etat juif puisse se faire sans causer la plus sérieuse entorse aux "droits civils et religieux des communautés non juives existant en Palestine"* ». A de nombreuses reprises au cours de la rencontre des commissaires avec les représentants juifs, les sionistes ont dit envisager une dépossession quasi complète des habitants non juifs actuels de la Palestine, par différents types d'acquisitions. »¹⁵⁴

A propos du principe de l'autodétermination, la Commission se réfère au discours du Président Wilson en juillet 1918, et constate que :

«*Si c'est ce principe qui doit s'appliquer et qu'ainsi les vœux de la population de la Palestine doivent être déterminants quant à ce qui doit être fait de la Palestine, alors il y a lieu de rappeler que sa population non juive (pratiquement les neuf dixièmes du total) s'oppose énergiquement à l'ensemble du programme sioniste.* » Par «*l'ensemble du*

¹⁵² Ibid. p. 78.

¹⁵³ Philippe Daumas, *La Commission King-Crane, une occasion perdue*, REP, n° 96, été 2005, p. 82.

¹⁵⁴ Ibid. p. 83.

programme sioniste », King et Crane entendent le sionisme sous quelque forme qu'il se présente, aussi bien la version « *hard* » qu'ils condamnent que la version « *soft* » qu'ils recommandent implicitement.

*« Les graphiques montrent qu'il n'y a pas un seul autre point à propos duquel la population de la Palestine ne soit plus unanime. Soumettre un tel peuple à une immigration juive illimitée et à une pression financière constante pour qu'il vende la terre représenterait une violation grossière du principe ci-dessus rappelé et, quand bien même elle satisferait aux formes de la légalité, une violation du simple droit des gens. »*¹⁵⁵

La Commission rapporte les résolutions du Congrès général syrien, réuni à la même période que l'enquête King-Crane à Damas, et qui regroupe des représentants de toutes les provinces constitutives de la Syrie, Palestine comprise. Les Syriens y déclarent leur refus des prétentions sionistes, ainsi que de la migration sioniste en Palestine, ne reconnaissant pas « *la validité de leur titre à le faire* ». Les Juifs habitant la Syrie sont des « *compatriotes* » et ils « *jouiront des mêmes droits que nous et assumeront les mêmes responsabilités.* » Ils demandent qu'il n'y ait aucune séparation du territoire syrien ni en Palestine, ni au Liban. Ils condamnent tout accord et engagement privé qui stipulent la partition de la Syrie et réclament leur complète annulation.¹⁵⁶

Enfin, la Commission résume la situation en Palestine et attire l'attention des Alliés sur l'injustice que peut causer le programme sioniste dont elle met en doute le fondement. « *La Conférence de la Paix ne devrait pas fermer les yeux sur le fait que le sentiment antisioniste en Palestine et en Syrie est intense et qu'il est impossible d'en faire fi à la légère. Aucun des officiers britanniques que la Commission a consultés n'a pensé que le programme sioniste pourrait être appliqué sans avoir recours à la force des armes. Ces officiers pensaient en général qu'une force d'au moins cinquante mille soldats serait nécessaire, ne serait-ce que pour la mise en œuvre du programme. [...] Des décisions qui demandent des forces armées pour être appliquées sont parfois nécessaires mais, en aucun cas, elles ne sauraient être prises, sans réflexion, pour soutenir une grave injustice. Car la revendication initiale, maintes fois reprise par les représentants sionistes, selon laquelle ils ont un "droit" sur la Palestine, qui se fonde sur une présence dans le pays remontant à deux mille ans, peut difficilement être prise en considération.* »

En vertu de ces considérations, la Commission recommande que :

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Voir la Déclaration du Congrès général syrien in ibid. p. 84.

*« L'immigration juive soit nettement limitée et que le projet de faire de la Palestine un commonwealth spécifiquement juif soit abandonné. Il n'y aurait alors aucune raison pour que la Palestine ne fasse pas partie comme d'autres portions du pays, d'un Etat syrien uni... »*¹⁵⁷.

Or, les vœux d'unité de la Syrie, d'indépendance ou de mandat unique de même que le refus du sionisme, exprimés par les populations, ne seront pas pris en compte, non plus que les recommandations de la Commission King-Crane. Bien au contraire, les Alliés, à la Conférence de San Remo en avril 1920, allèrent à l'encontre des vœux des populations et donc à l'encontre des dispositions de l'article 22 du Pacte de la SDN, qui en son Alinéa 4 stipule que « les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire». En effet, le Conseil Suprême des Alliés réuni à San Remo décida le 25 avril de confier à la Grande-Bretagne le Mandat sur la Palestine, et reconnut les visées sionistes en Palestine, en reprenant les termes de la Déclaration Balfour et en chargeant la puissance mandataire de la mettre en œuvre.

Le 24 juillet 1922, le Conseil de la SDN entérina les Accords de San Remo et confia officiellement à la Grande-Bretagne le Mandat sur la Palestine.

Paragraphe II : La Palestine sous Mandat britannique

Le 24 juillet 1922, la Société des Nations a accordé à la Grande-Bretagne un mandat sur la Palestine pour faciliter l'accession de cette dernière à l'indépendance. L'article 22 du Pacte de la SDN déclare que les communautés qui appartenaient à l'Empire ottoman ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nation peut être reconnue provisoirement à condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire de façon indépendante.

On peut s'interroger sur la contradiction existant entre les termes mêmes du Mandat et sur sa compatibilité avec les principes déclarés par le Président Wilson sur le droit des peuples à l'autodétermination. Il suffit de noter que le Mandat reconnaît recevables les visées sionistes en Palestine alors qu'il est censé guider le pays vers l'indépendance. En effet, le sort de la

¹⁵⁷ Philippe Daumas, *La Commission King-Crane*, op. cit., pp. 84-85.

Palestine a été différent de celui des autres pays arabes parce que le Mandat qui lui a été imposé prévoyait que le mandataire mettrait en œuvre la Déclaration Balfour.

A- Le régime juridique des mandats

Les mandats concernant les provinces arabes de l'Empire ottoman étaient tous de type A, y compris celui pour la Palestine. La SDN explique que « *Dans un premier groupe – les mandats A (Syrie, Liban, Palestine, Transjordanie et Iraq) – la nation est provisoirement reconnue comme indépendante, mais reçoit le conseil et l'assistance administrative du mandat jusqu'à ce qu'elle soit capable d'être indépendante...* »¹⁵⁸. Deux questions peuvent être posées quant au système des mandats. La première concerne la place et le statut des peuples dans le mandat, notamment quant à l'émergence du droit des peuples à l'autodétermination, qui était devenu à la fin de la 1^{ère} Guerre Mondiale, un principe majeur dans les relations internationales, grâce en grande partie au Président Wilson(1). La deuxième question concerne le statut des territoires placés sous mandat (2).

1- Les peuples et leurs droits

Le principe des nationalités apparut au XIX^e siècle, lorsqu'il fut évoqué avec la dislocation de l'Empire ottoman. Il fut présenté comme l'équivalent de l'indépendance nationale, autrement dit, le droit de chaque nation à se constituer en Etat indépendant. Ce principe fut au départ un principe politique et non une règle de droit. Au début du XX^e siècle, grâce aux idées du Président Wilson qui influencent les Traité de la fin de la Guerre, l'autodétermination commence à se transformer en une norme juridique. Les idées de Wilson furent établies en quatorze points, énoncés le 8 janvier 1918, et constituaient un programme pour la paix mondiale. Le 12^e point mentionnait les territoires et les populations de l'Empire ottoman :

« *La partie turque de l'actuel Empire ottoman devrait se voir reconnaître une complète souveraineté, mais les autres nations qui sont aujourd'hui sous domination turque devraient recevoir une entière assurance pour la sécurité de leur existence, et se voir accorder une occasion, en dehors de toute pression, de développements autonomes.* »¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Le système des mandats, origine- principes-applications*, Société des Nations, Genève, 1945, VI.A.1, p. 24.

¹⁵⁹ Henry Laurens, *Le retour des exilés, la lutte pour la Palestine de 1869 à 1997*, op. cit., p. 226.

Après leur victoire dans la 1^{ère} Guerre Mondiale, un problème moral et juridique se posera aux Etats Alliés. Celui du statut des anciennes colonies des vainqueurs et des territoires détachés des vaincus. Effectivement, même si le programme du président Wilson posait les bases de l'anticolonialisme et du droit à l'autodétermination, la politique des Alliés ne semblait pas aller dans ce sens. Lors de la Conférence de Paix en 1919, Lord Balfour déclara au chef du mouvement sioniste américain :

*« La Palestine devrait être exclue du mandat parce que les puissances se sont engagées à soutenir le programme sioniste, qui exclut inévitablement l'autodétermination numérique. »*¹⁶⁰

Pour les Puissances Alliées, il s'agissait de trouver un compromis entre les désirs des peuples colonisés et les besoins des Etats coloniaux. Elles décidèrent par conséquent de combiner leurs aspirations colonialistes avec le principe émergeant de l'autodétermination et de l'indépendance des peuples, dans un système de tutelle appelé Mandat¹⁶¹. Nous pouvons affirmer que les mandats sont, tout simplement, un réaménagement du colonialisme, tendant à renforcer et à faire perdurer les positions française et britannique, mais en accord avec la situation transitoire du système international d'après-guerre.

L'objectif officiel des mandats était d'aider ces territoires et colonies à accéder progressivement à l'indépendance. Une étude de la SDN sur le système des mandats en 1945 explique que :

*« Le but de cette institution est d'assurer le bien-être et le développement des peuples qui habitent les territoires en question. L'acceptation par une nation de cette mission implique aussi certaines obligations et responsabilités établies par la loi. [...] il s'ensuit, ainsi que de la conception de la tutelle, que cette mission n'est pas en principe destinée à perdurer indéfiniment mais seulement jusqu'à ce que les peuples sous tutelle soient capables de gérer leurs propres affaires. »*¹⁶².

¹⁶⁰ Cité dans *Origine et évolution du problème palestinien 1917-1988*, op. cit., p. 27.

¹⁶¹ Voir dans ce sens, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, 5^e édition, LGDJ, Paris, 1994, p. 471.

¹⁶² *Le système des mandats, origine-principes-applications*, op. cit., p. 24.

2- Le statut des territoires placés sous mandat

L'article 16 du Traité de Lausanne, conclu avec la Turquie en 1923, prévoyait la renonciation par la Turquie à tous les titres et droits sur les territoires détachés, mais ne les transférait pas pour autant aux puissances Alliées ou à toutes autres parties. Il prévoyait également que le sort de ces territoires serait réglé par les *intéressés*. Ces *intéressés* n'étaient pas clairement définis par cet article¹⁶³. Cependant, en nous fondant sur le principe de l'autodétermination des peuples, nous pouvons en conclure que les *intéressés* étaient les peuples de ces territoires. Le Vice-président de la Commission Permanente des Mandats¹⁶⁴ (CPM) Van Rees précisait que :

*«... la souveraineté elle-même serait détenue, depuis la renonciation des anciens Empires, par les communautés et les populations autochtones des différents territoires. En d'autres termes, les anciens Empires ayant renoncé à leurs droits et titres sur les territoires en question, sans qu'il y ait eu transfert de ces droits et titres à d'autres puissances, la souveraineté, qui appartient à ces peuples et communautés jusqu'au moment de leur soumission à l'Allemagne et la Turquie, renaît automatiquement du fait de la renonciation susdite. »*¹⁶⁵

Les peuples des territoires placés sous mandat de type A avaient atteint un « *degré de développement tel qu'on peut les reconnaître au moins provisoirement comme des nations véritables* »¹⁶⁶. Ils pouvaient être considérés, au regard de l'article 22 alinéa 4 du Pacte de la SDN, comme étant très proches de la souveraineté ou comme des Etats protégés, « *dotés d'une certaine autonomie juridique par rapport au mandataire* »¹⁶⁷. L'Institut de Droit International affirma en 1931 que :

« Les collectivités sous mandat sont des sujets de droit international. Elles ont un patrimoine distinct de celui de l'Etat mandataire, et peuvent acquérir des droits ou être

¹⁶³ L'Article 16 du Traité de Lausanne 1923 stipule que: « *La Turquie déclare renoncer à tous droits et titres, de quelque nature que ce soit, sur ou concernant, les territoires situés au-delà des frontières prévues par le présent Traité et sur les îles autres que celles sur lesquelles la souveraineté lui est reconnue par ledit Traité, le sort de ces territoires et îles étant réglé ou à régler par les intéressés.* »

¹⁶⁴ Organisme consultatif relevant directement du Conseil de la SDN chargé d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats.

¹⁶⁵ D.F.W. Van Rees, *Les mandats internationaux*, Rousseau, Paris, 1927, p. 20. cité par Henry Cattan, *Palestine and International Law*, op. cit., p. 69.

¹⁶⁶ Louis Cavaré, *Le Droit International Public Positif*, Pedone, Paris, 1967, p. 561.

¹⁶⁷ Jean Salmon, *La proclamation de l'Etat palestinien*, Annuaire Français de Droit International (AFDI), 1988, p. 55.

tenues d'obligations propres ; leurs membres jouissent d'un statut international distinct de celui de l'Etat mandataire. »¹⁶⁸

La souveraineté, en tout ou en partie, sur ces territoires n'appartient pas à la puissance mandataire qui « *agit au nom de la SDN* » en remplissant cette « *fonction internationale* »¹⁶⁹.

La CIJ, analysant le mandat sur le Sud-Ouest africain, rappela, en 1950, que ce régime n'impliquait ni cession de territoire, ni transfert de souveraineté au mandataire. Le titre restait potentiellement aux mains du peuple. Selon la CIJ le système des mandats a été créé par l'article 22 du Pacte de la SDN avec la perspective de donner un effet pratique aux deux principes d'importance capitale, nommément le principe de non annexion et le principe de bien-être et de développement. « *Il ressort des termes de ce mandat ainsi que des dispositions de l'Article 22 du Pacte et des principes qui y sont énoncés que la création de cette nouvelle institution internationale n'implique ni cession de territoire ni transfert de souveraineté à l'Union Sud-africaine.* »¹⁷⁰ Selon la CIJ, la souveraineté n'appartenait pas non plus à la SDN, qui n'exerçait qu' « *une fonction internationale de surveillance et de contrôle* »¹⁷¹.

Si les autres mandats de type A conduisirent à terme à l'indépendance des Etats comme l'Irak en 1932 ou le Liban en 1945, l'application de celui sur la Palestine ne se déroula pas de la même manière et n'atteignit pas l'objectif prévu.

B- Le Mandat sur la Palestine : de l'indépendance palestinienne à l'Etat juif

Le trait principal du Mandat britannique est la contradiction entre les obligations de la Grande-Bretagne envers la Palestine en tant que puissance mandataire et ses engagements envers les sionistes. Ce Mandat devait relever du régime juridique commun des mandats, pourtant, les dispositions concernant la Palestine semblaient relever d'un régime spécifique.

¹⁶⁸ Cet Institut est une autorité doctrinale en droit international, voir Institut de Droit International, *Annuaire*, session de Cambridge, 1931, tome 36, vol. I. p. 53.

¹⁶⁹ Voir Louis Cavaré, *Le Droit International Public Positif*, op. cit., p. 560.

¹⁷⁰ *Statut international du Sud-Ouest africain*, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1950, pp. 131,132.

¹⁷¹ Ibid. p.132.

Palestine under the British Mandate, 1923-1948



Adapted from: Sachar, H.M., *A History of Israel*. New York: Knopf, 1981.

**Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs
(PASSIA)**

http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/0_pal_facts_MAPS.htm#ptop

1- Violation du fondement du régime mandataire

Le Mandat sur la Palestine se trouve entaché de plusieurs vices qui mettent en cause sa validité sur le plan juridique. Le Mandat ne respecte pas les dispositions de l'article 22 du Pacte de la SDN qui, pourtant, en constitue le fondement. Le Cardinal Gasparri est peut-être le premier, en 1922, à soulever la contradiction entre l'Article 22 et le projet de Mandat. Il exprime, dans un mémorandum adressé à la SDN au nom du Vatican, l'opposition à tout statut privilégié accordé aux Juifs en Palestine et fait remarquer que les dispositions de l'article 22 du Pacte de la SDN seraient incompatibles avec celles d'un mandat qui ne serait qu'un moyen d'asservir la population indigène au profit d'une autre nationalité.¹⁷²

L'alinéa 4 de l'article 22 stipule que les vœux des communautés « *doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire* ». Or le peuple palestinien n'a pas été consulté au moment de la prise de décision pour son avenir. Les vœux et revendications des Palestiniens, recueillis par la Commission King-Crane, n'ont pas été pris en compte comme nous l'avons montré. Lord Balfour, dans un mémorandum le 11 août 1919, écrit :

« *La contradiction entre la lettre du Pacte et la politique des Alliés est encore plus flagrante dans le cas de la ‘nation indépendante’ de Palestine que dans celui de la ‘nation indépendante’ de Syrie. Car en Palestine, nous ne nous proposons même pas de faire semblant de consulter les habitants actuels du pays, bien que la Commission américaine ait fait un effort pour leur demander ce qu'ils souhaitent.* »¹⁷³

Quant au texte même de la Charte du Mandat sur la Palestine, aucun de ses 28 articles ne fait mention des revendications du peuple palestinien. « *Les Arabes ne sont nullement nommés en tant que tels et toute une série d'articles sont favorables aux sionistes.* »¹⁷⁴. Et son préambule reprend les termes mêmes de la Déclaration Balfour et confie son exécution à la puissance mandataire. Une majorité de juristes estiment que cette insertion de la Déclaration au texte du Mandat constitue une violation des principes fondamentaux du Mandat¹⁷⁵. En effet, premièrement, la validité juridique de cette Déclaration elle-même fut très contestée comme nous l'avons montré plus haut.¹⁷⁶ Deuxièmement, le sionisme et ses objectifs s'opposaient naturellement au principe de l'autodétermination des peuples, comme

¹⁷² Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 320.

¹⁷³ Cité dans *Origine et évolution du problème palestinien 1917-1988*, op. cit., p. 27.

¹⁷⁴ Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 326. Voir la Charte du Mandat pp. 326-331.

¹⁷⁵ Voir par exemple Henry Cattan, *Palestine and International Law*, op. cit., pp. 67 et s. et Paul de Waart, *The legal statut of Palestine under International Law*, Birzeit University Law Center, 1995, pp. 11-16.

¹⁷⁶ *Supra*. B- La valeur juridique de la Déclaration Balfour

le fait remarquer Lord Balfour lui-même en juin 1919 : « *J'ai peine à concevoir comment le Président Wilson pourra concilier son adhésion au sionisme avec la doctrine de l'autodétermination* »¹⁷⁷.

Henry Cattan estime que:

« ...by endorsing the Balfour Declaration and accepting the concept of the establishment of a Jewish national home in Palestine it [le Mandat] violated the sovereignty of the people of Palestine and their natural rights of independence and self-determination. [...] The League of Nations did not possess the power, any more than the British Government did, to dispose of Palestine, or to grant to the Jews any political or territorial rights in that country. In so far as the mandate purported to recognize any rights for alien Jews in Palestine, it was null and void. »¹⁷⁸.

L'article 22 du Pacte de la SDN considérait que le mandat était la meilleure méthode afin de réaliser la « *mission sacrée de civilisation* » qui consistait à assurer le « *bien-être et le développement* » des peuples vivant dans les territoires placés sous mandat. Mais au regard des dispositions du Mandat sur la Palestine, nous nous interrogerons sur ses objectifs réels. L'article 2 de la Charte du Mandat imposait au mandataire dans le pays, « *un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif.* » L'article 4 octroyait à un organisme étranger, en l'occurrence l'Organisation sioniste, un statut lui permettant de faire connaître ses avis à l'Administration de la Palestine et de « *coopérer avec elle dans toutes questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif.* ». L'article 6 obligeait l'Administration de la Palestine à « *faciliter l'immigration juive* » et « *l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays* ». De plus, l'article 7 imposait l'adoption d'une loi sur la nationalité destinée « *à faciliter aux Juifs [...] l'acquisition de la nationalité palestinienne* ». Cela impliquait que les Juifs immigrant en Palestine durant le Mandat pouvaient avoir des droits nationaux en Palestine, même si cela menaçait de fait les droits les plus fondamentaux des habitants d'origine. Voici ce que déclare Henry Cattan à ce propos :

« *It is clear that although the mandate system was conceived in the interest of the inhabitants of the mandated territory. The Palestine mandate was conceived in the interest of*

¹⁷⁷ Cité par Jean-Pierre Alem, *La déclaration Balfour : aux sources de l'Etat d'Israël*, p. 88.

¹⁷⁸ Henry Cattan, *Palestine and International Law*, op. cit., p. 30.

an alien people originating from outside Palestine, and run counter to the basic concept of mandates. »¹⁷⁹

A la lecture de la Charte du Mandat, nous remarquons un déni de l'existence arabe palestinienne, aucune référence explicite au peuple palestinien n'y figure. Le terme de « peuple » n'est employé que pour désigner le « peuple juif ». Il est désigné comme une « communauté non juive » ou « autre partie de la population ». Pourtant les peuples sont l'objet des mandats et le peuple palestinien en fait partie et constitue les neuf dixièmes de la population. Sous le Mandat, les Palestiniens se voient réduits à une minorité religieuse et cités *a contrario*, ils ne disposent pas de droits politiques mais de « *droits civils et religieux* ». Le Cardinal Gasparri, dans un mémorandum adressé à la SDN au nom du Vatican, exprime l'opposition à tout statut privilégié accordé aux Juifs en Palestine et il fait remarquer que les dépositions de l'article 22 du Pacte de la SDN seraient incompatibles avec celles d'un mandat qui ne serait qu'un moyen d'asservir la population indigène au profit d'une autre nationalité.

2- Le Mandat britannique, constitution d'un quasi-Etat juif

Ce Mandat, qui était censé promouvoir les droits de toutes les populations en Palestine, ne favorisait en fait que les droits d'une minorité. Il devient ainsi un instrument de modification de la société palestinienne. Il permet la territorialisation de la doctrine sioniste en favorisant les structures nationales, l'immigration juive et la possession de terres.

a- Les institutions autonomes juives

La Charte du Mandat fut habilement rédigée: les articles 2, 4, et 6 constituent ensemble un socle solide pour la mise en place des institutions juives qui furent, plus tard, le noyau d'un véritable Etat juif sous le Mandat. Ces articles en effet jetaient les bases d'un futur Etat. Ils permettaient la création d'un organisme juif doté de compétences dans l'administration de la Palestine et qui deviendra l'Agence juive, une sorte de gouvernement autonome. Ils rendaient également possible la constitution d'une communauté, qui pouvait, à terme, devenir majoritaire en facilitant l'immigration juive, ainsi que l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays. Tout cela fut soutenu par l'instauration de conditions

¹⁷⁹ Ibid. p. 31.

politiques, administratives et économiques favorables à l'implantation d'un foyer national juif.

La communauté juive de Palestine appelée le *Yichouv* était appuyée par l'Organisation sioniste, le Fonds National Juif, ainsi que par des associations de colonisation comme la *Palestinian Jewish Colonization Association*. Le Haut-Commissaire pour la Palestine, Herbert Samuel¹⁸⁰, prit ses fonctions en juillet 1920 après la fin de la gouvernance militaire qui avait duré de décembre 1917 à juin 1920. Dès septembre 1920, avant même l'entrée en vigueur du Mandat, il reconnut l'Organisation sioniste et lui donna l'exclusivité pour superviser l'immigration juive. Des règlements britanniques en 1927 et 1930 permirent au *Yichouv* d'élire une « assemblée représentative » qui élut à son tour un « comité national » doté d'un exécutif. Ainsi fut créée une sorte de gouvernement propre au *Yichouv*, avec des compétences étatiques en matière d'éducation, de santé et de sécurité. L'Agence juive, créée en 1929, remplaça progressivement le « comité national » et prit en charge l'organisation de l'immigration, l'acquisition des terres, la sécurité et les relations extérieures de la communauté juive¹⁸¹. Le « Jewish Settlement Police » assura la défense armée des colonies et constitua avec l'organisation militaire juive la « *Haganah* », le noyau de l'armée israélienne. La *Histadrouth*, qui regroupait les syndicats, fonctionnait comme entrepreneur capitaliste, banquier, propriétaire foncier. Le Fonds National Juif s'occupait particulièrement de l'acquisition des terres vendues le plus souvent par de grands propriétaires étrangers¹⁸².

Ainsi le Mandat a-t-il permis au *Yichouv* d'avoir des structures autonomes et de fournir une base organisationnelle au futur Etat juif. Le Mandat favorisait également l'immigration intensive des Juifs et l'acquisition des terres.

b- L'immigration juive

La question démographique en Palestine demeurait une préoccupation majeure du mouvement sioniste car la construction d'un Etat juif ne pouvait se réaliser tant que les Juifs seraient en infériorité numérique. Les sionistes dès leur premier Congrès à Bâle en 1897 mirent l'immigration au centre de leur stratégie pour la création du foyer national. Le premier point du programme de Bâle prévoit « *L'encouragement de façon appropriée à l'installation*

¹⁸⁰ Qui était d'ailleurs juif et sioniste, il écrit dans ses mémoires : « *J'ai été nommé par le Gouvernement de Sa Majesté qui connaît parfaitement mes sympathies sionistes et sans doute à cause d'elles...* » voir Nadine Picaudou, *Les Palestiniens un siècle d'histoire*, op. cit., p. 72.

¹⁸¹ Voir Alain Gresh et Dominique Vidal, *Palestine 1947, un partage avorté*, Complexe, Bruxelles, 1994, p. 46.

¹⁸² Ibid. p. 44.

*en Palestine d'agriculteurs, d'artisans et de commerçants juifs. »*¹⁸³. A la Conférence de la Paix, à Versailles en février 1919, les sionistes demandent clairement de favoriser l'immigration juive à grande échelle jusqu'à former la majorité de la population en Palestine¹⁸⁴. La première vague d'immigration « Aliya »¹⁸⁵ composée de 25 000 Juifs, arrive en Palestine en 1882-1883. Avec le Mandat, l'immigration juive prend une forme organisée et en quelque sorte légalisée, puisque son article 6 oblige l'Administration de la Palestine à « faciliter l'immigration juive » et « l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays ». En septembre 1920 l'Administration civile en Palestine promulgue un règlement ouvrant le pays à tout immigré justifiant de moyens d'existence ainsi qu'à un nombre annuel de 16 500 immigrés sans ressources dont l'Organisation sioniste assumera l'entretien pendant un an. Mais la contestation arabe, comme lors des émeutes de Jaffa en 1921, pousse l'Administration à restreindre l'immigration à ceux qui ont des ressources, une profession ou un contrat de travail. Dans le même sens, le Livre Blanc de 1922 conditionne l'immigration juive à la capacité du pays d'absorber les nouveaux immigrants qui ne doivent pas être « une charge pour les habitants de la Palestine » ni priver « de leur emploi aucune partie de la population ». Il prévoit aussi un filtrage permettant d'exclure les personnes « politiquement indésirables » en clair les bolcheviques¹⁸⁶. Cependant entre 1920 et 1929 environ, 100 000 Juifs arrivèrent en Palestine et la population juive passa de moins de 10% à plus de 17% de la population totale.

Un deuxième Livre Blanc, dit de Passfield en 1930, fut publié par le Gouvernement britannique à la lumière du rapport de la Commission Shaw et de l'enquête menée par Sir John Hope Simpson à la suite de la révolte palestinienne de 1929. Ce Livre met en avant la nécessité de restreindre ou, au besoin, de suspendre l'immigration juive quand elle a pour résultat de priver la population arabe des moyens de travail qui lui assurent son gagne-pain, conformément à l'article 6 de la Charte du Mandat qui dispose que l'immigration ne doit pas porter atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population¹⁸⁷. Mais devant les critiques et la pression de l'Organisation sioniste, le Gouvernement britannique recule et donne une interprétation du Livre Blanc. C'est dans une lettre de son Premier Ministre MacDonald à Weizmann en 1931 que le Gouvernement britannique réaffirme que le Mandat

¹⁸³ Voir le programme de Bâle dans Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 57.

¹⁸⁴ Voir le mémorandum de l'Organisation Sioniste devant le Conseil Suprême des Alliés. Ibid. pp. 256 et s.

¹⁸⁵ Aliya est un mot hébreu signifiant littéralement *ascension* ou *élévation spirituelle*. Ce terme désigne l'acte d'immigration en terre sainte par un Juif.

¹⁸⁶ Le Livre Blanc de 1922, appelé aussi le Livre Blanc de Churchill, Ministre des colonies à l'époque, voir Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 322 et s, p. 356.

¹⁸⁷ Ibid. p. 430.

« constitue un engagement envers le peuple juif tout entier et non pas seulement envers la population juive de Palestine » et que le seul critère du contrôle de l'immigration est « la capacité d'absorption » économique¹⁸⁸. Dans les années 1930, surtout avec l'arrivée de Hitler au pouvoir en janvier 1933, l'immigration juive prit une grande ampleur. Entre 1930 et 1939 près de 223 000 immigrés juifs entrent en Palestine, faisant passer la population juive pour la même période de 164 796 à 445 457 personnes¹⁸⁹.

Le Gouvernement britannique publia en 1939 un troisième Livre Blanc, dans lequel il reconnaissait le danger d'une immigration illimitée pour la stabilité de toute la région, et se disait résolu à mettre un frein à l'immigration illicite. Selon ce Livre, l'immigration devait cesser après l'admission de 75 000 immigrés juifs aux cours de cinq années suivantes. Les dispositions de ce Livre concernant l'immigration furent assouplies, en 1944, face au problème des juifs d'Europe qui fuyaient la violence et les persécutions. A la fin de la guerre, on assista à une forte immigration en Palestine de réfugiés juifs rescapés des camps nazis et cette immigration fut combattue par les Anglais¹⁹⁰.

Au total entre 1920 et 1945, 367 845 immigrés juifs sont entrés en Palestine, la population juive en a été multipliée par sept, passant de 83 790 à 528 702 en 1944.

c- L'acquisition des terres

Jusqu'à la première moitié de XIX^e siècle la propriété foncière en Palestine fut caractérisée par l'absence de législations régissant l'exploitation des terres. La propriété des terres cultivées est souvent collective : *Masha'a* et exercée par la communauté villageoise, mais l'exploitation reste individuelle. En 1858, un code foncier de l'autorité ottomane rendit obligatoire l'enregistrement des terres sous le nom d'un propriétaire. Les paysans, souvent débiteurs des collecteurs d'impôts, *les moltazem*, enregistraient leurs terres au nom de leurs créanciers comme remboursement de leurs dettes. Cela eut pour effet la concentration des terres entre les mains de grands propriétaires, des notables vivant souvent à l'extérieur de la Palestine et qui n'étaient autres que les collecteurs d'impôts¹⁹¹. 40% des terres acquises par les sionistes durant le Mandat furent achetées à des propriétaires libanais et syriens « *dont les*

¹⁸⁸ Ibid. p. 431.

¹⁸⁹ *A survey of Palestine*, Commission d'enquête anglo-américaine 1945-1946, réédité par The Institute for Palestine Studies, Washington, 1991, pp. 141 et 185.

¹⁹⁰ Voir *Origine et évolution du problème palestinien 1917-1988*, op. cit., p. 58.

¹⁹¹ *Acquisition des terres en Palestine*, Etude établie à l'intention du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, Nations Unies, New York, 1979, p. 1.

*intérêts n'étaient pas en conflit avec ceux de la puissance d'occupation » et qui ont « tiré un certain profit de la vente de terres au cours des années qui ont précédé ou suivi directement la première guerre mondiale. »¹⁹² Aussi les contrats de vente passés entre les propriétaires arabes et les acheteurs juifs comportaient-ils tous une clause stipulant que la terre était achetée inoccupée, ce qui faisait des paysans qui y étaient installés des résidents illégaux et par conséquent, expulsables. L'ordonnance de 1920 sur le transfert des terres, amendée en 1921, était prévue pour protéger les cultivateurs de l'expulsion, quand la terre était vendue par le propriétaire. Cette ordonnance exigeait le consentement du gouvernement pour tout transfert foncier, dans le but de laisser aux cultivateurs palestiniens une part suffisante de terre leur permettant de subvenir à leurs besoins et ceux de leurs familles¹⁹³. Cette ordonnance et son amendement n'atteindront pas leurs objectifs : « *de 1921 à 1929, il fut procédé à la vente de vastes étendues de terre : nombre d'Arabes furent dépossédés sans qu'on prît la précaution de mettre à leur disposition d'autres terres.* »¹⁹⁴*

En 1929 *the Protection of Cultivators Ordinance* supprime les obligations de l'ancienne ordonnance et se contente d'accorder des compensations pécuniaires à certaines catégories pour trouble de jouissance, sans aucune mesure pour faire face à la vague de dépossession de ces cultivateurs. Cette ordonnance fut amendée en 1931 principalement par une mesure qui protégeait les cultivateurs qui avaient exercé de manière continue une activité agricole pendant au moins cinq ans en cas d'acquisition de la terre. Selon cet amendement, ces cultivateurs ne peuvent être expulsés, à moins que le propriétaire de la terre ne leur prévoie l'équivalent pour leurs moyens d'existence¹⁹⁵.

D'autres lois, comme la *Mewat Land Ordinance* en 1920, suppriment le titre de propriété des terres non cultivées depuis trois années consécutives, une loi de 1929 sur l'expropriation permet de confisquer une terre au titre de l'utilité publique.

Au total jusqu'à 1945, les Juifs acquièrent près de 1600 km² soit 6% de la surface de la Palestine (26 323 km²)¹⁹⁶. Sur ces 6%, 18.7% furent achetés à des propriétaires juifs, 40% à des propriétaires libanais et syriens, 32% à de grands propriétaires palestiniens absentéistes ou à de petits paysans en difficulté, et 10% cédés ou loués par le Gouvernement mandataire.

¹⁹² Ibid. par exemple les familles libanaises Salam, Kabbani, Twayni ont vendu des villages entiers, la famille Sursock a vendu à elle seule en 1924, 40 000 douanams (1 dounam = 1000m²) au Fonds National Juif. Voir Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 355.

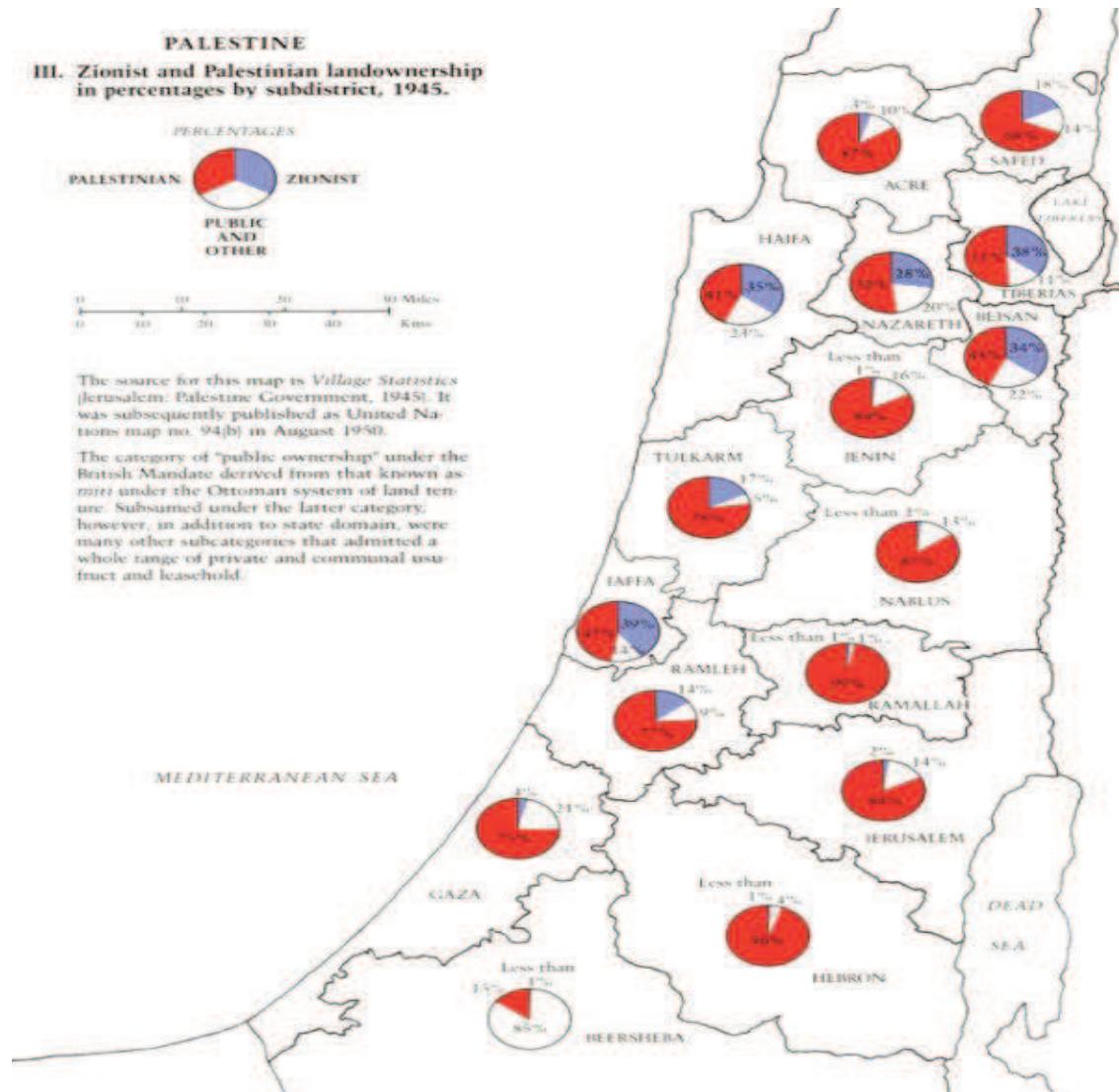
¹⁹³ Voir *A survey of Palestine*, op. cit., p. 289.

¹⁹⁴ Conclusions du rapport de la Commission Shaw 1930, voir Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op.cit., p.417

¹⁹⁵ Voir *A survey of Palestine*, op. cit., p. 290.

¹⁹⁶ Un total de 1 588 365 douanams dont 650 000 douanams acquis avant 1920 et 938 365 acquis entre 1920 et 1945. Les chiffres sont donnés par la Commission d'enquête anglo-américaine d'après le rapport *A survey of Palestine*, voir Ibid. pp. 244, 258, 266.

Ainsi, sur les 24 600 km² possédés par les Palestiniens et d'autres Arabes, 480 km² furent vendus par des propriétaires palestiniens, soit 2% de leur terre.



Source: Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA)

http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/0_pal_facts_MAPS.htm#ptop

Section 3 : L'organisation politique palestinienne sous le Mandat

Le nationalisme palestinien s'est construit face à une forme classique de colonisation et face à une population qui porte désormais un projet national différent et en opposition à celui des Palestiniens. Le texte du Mandat avec ses contradictions, l'immigration juive et l'opposition arabe à cette immigration ne pouvaient que conduire à des troubles prolongés et à des conflits sur la terre de la Palestine.

Paragraphe I : L'identité nationale palestinienne à la veille du Mandat

Les aspirations politiques palestiniennes à une forme étatique, que ce soit le rattachement à la grande Syrie ou l'indépendance, sont souvent perçues essentiellement en opposition à un élément externe, à l'occupation britannique et au projet sioniste. Le mouvement d'indépendance palestinien serait une réponse à la présence britannique légalisée par le Mandat, l'affirmation d'un Etat palestinien constituerait une réaction au projet national juif.

L'histoire de la Palestine est fréquemment associée à l'histoire des religions, le judaïsme notamment, qui ne font absolument aucune référence à l'existence du peuple palestinien ou à une conscience nationale palestinienne¹⁹⁷. L'aspiration palestinienne à un Etat indépendant est toujours, pour les chercheurs, reliée au conflit entre deux nationalismes. Pour les uns, elle date de 1920, pour les autres de 1967¹⁹⁸. Cependant, la conscience nationale palestinienne est plutôt liée au concept européen d'Etat-nation importé fin XIX^e siècle dans le monde arabe. Les Palestiniens « *comme tous les peuples de la région [ils] vont- sous l'influence des idées européennes et des bouleversements économiques- développer un nationalisme dont l'horizon variera avec les circonstances ; arabe, grand-syrien...mais surtout, après la promesse de Balfour et l'instauration du Mandat britannique, palestinien. Ce dernier s'affirmera au cours des années dans la lutte contre le sionisme. Il prendra alors toutes les formes d'un nationalisme moderne que même la défaite de 1948 n'arrivera pas à laminer.* »¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Olivier Carré, *Le mouvement national palestinien*, Gallimard-Julliard, Paris, 1977, p. 11.

¹⁹⁸ Voir l'intervention de Norton Mezvinsky, *Les dimensions du nationalisme palestinien*, dans *Palestine : Actes du Colloque Palestine*, (Bruxelles 13-15 mai 1975), J. Duculot, Paris, 1977, p. 199, ou Alain Bockel, *Vers un Etat palestinien démocratique ?*, AFDI, XLI-1995, p. 38.

¹⁹⁹ Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 427.

Le découpage administratif des provinces arabes sous l'Empire ottoman, distingue en Palestine trois sandjaks (districts) correspondant pratiquement à ses frontières naturelles : le district de Jérusalem comprenant Gaza, Jaffa et Hébron, le district d'Acre et celui de Naplouse, rattachés tous deux au Wilayet de Beyrouth. La Palestine est distinguée dans la conscience collective de ses habitants qui sont appelés *Filastini* (Palestiniens) par leurs frères des autres provinces arabes, mais aussi par les nations étrangères²⁰⁰. Toutefois, à la fin du XIX^e siècle, un projet plus grand touche la Palestine comme toutes les autres provinces arabes, c'est le panarabisme. La conscience nationale arabe patriotique et non confessionnelle y atteint son apogée, le «réveil arabe» revendique alors une gouvernance arabe à la place du califat ottoman. Cependant ce panarabisme, qui peut être perçu comme une renonciation à l'identité palestinienne, ne semblait pas en contradiction avec le nationalisme proprement palestinien. En effet, les élites palestiniennes semblaient être attachées à une forme d'autonomie de la Palestine au sein de la Syrie²⁰¹.

La formation des autres Etats arabes n'est pas différente, dans l'origine et le processus, de celle de l'Etat palestinien. Ces anciennes provinces ottomanes ont aspiré au panarabisme, lutté contre les puissances coloniales et sont devenues des Etats souverains. La spécificité de l'expérience palestinienne réside dans le fait que la construction nationale en plus d'être confrontée au colonialisme britannique, est entravée par le projet sioniste. Il faut noter ici que les Palestiniens, avec une précoce conscience politique et nationale du déroulement des événements dans la région, ont pressenti le danger que ferait courir le projet sioniste à leur avenir national et ils en ont fait leur préoccupation principale dès la fin du XIX^e siècle, c'est-à-dire avant même la Déclaration Balfour et la chute de l'Empire ottoman. En témoignent plusieurs exemples qui reflètent l'inquiétude des Palestiniens quant aux activités menées en Palestine. Ainsi, l'appel des notables de Jérusalem pour l'interdiction de l'immigration des Juifs russes et leur acquisition de terres en Palestine²⁰². Lisons ce qu'écrivit en mars 1899 Youssouf al-Khalidi, maire de Jérusalem et député à Constantinople, à Zadok Kahn, Grand Rabbin de France :

²⁰⁰ Voir par exemple cette dépêche envoyée en janvier 1918 par Albert Defrance, Ministre de France en Egypte, au Ministre des Affaires étrangères à Paris, dans laquelle la dénomination “palestinien” est utilisée plusieurs fois. In Henry Laurens, *La question de Palestine, Tome I, 1799-1922*, op. cit., p. 394.

²⁰¹ Nadine Picaudou, *Le mouvement national palestinien, genèse et structures*, L'Harmattan, Paris, 1989, p. 34. Voici ce que rapporte Khalil Al-Sakakini dans son journal sur les réunions du Congrès islamo-chrétien: «L'avis dominant au Comité islamo-chrétien est que le Congrès palestinien demande à la Conférence de la paix le droit de choisir le gouvernement que nous voulons, à l'instar de la Syrie et de l'Irak. Il y a une autre tendance qui veut que nous demandions la Palestine aux Palestiniens » In Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 266.

²⁰² Olivier Carré, *Le mouvement national palestinien*, op. cit., p. 18.

*« Il faut donc [...] que le mouvement sioniste, cesse.[...]la terre est assez vaste, il y a encore des pays inhabités où l'on pourrait placer les millions d'israélites pauvres, qui y deviendraient peut-être heureux et un jour constitueraient une nation. Ce serait peut-être la meilleure, la plus rationnelle solution de la question juive. Mais, au nom de Dieu, qu'on laisse tranquille la Palestine. »*²⁰³

Les élites palestiniennes organisent aussi la résistance contre le sionisme, en créant des associations patriotiques, en lançant des attaques contre les colonies juives et en fondant une presse avec des quotidiens comme *Filistîne* ou *Al Karmel*, pour alarmer et informer le public. En 1911 Sulayman al-Fârouqî met en garde les Palestiniens contre le sionisme qui est « *le danger qui guette notre patrie...Il annonce notre exil et notre expulsion de nos demeures et de nos propriétés.* »²⁰⁴

Les Palestiniens s'engagent dans la révolte arabe de 1916 et, suite aux promesses d'indépendance faites aux Arabes, s'allient à la Grande-Bretagne lors de la 1^{ère} Guerre Mondiale, ignorant l'accord secret Sykes-Picot dans lequel la France et la Grande-Bretagne se partagent le contrôle des provinces arabes de l'Empire ottoman. Nous pouvons dire qu'avant l'entrée de l'armée britannique en Palestine, les Palestiniens étaient conscients de vivre sur un territoire bien défini et de constituer une entité distincte en quelque sorte, tout en appartenant à la nation arabe en quête d'unité. Ils étaient conscients également de la menace que représentait le mouvement sioniste. Cette conscience s'est traduite par la formation des associations islamo-chrétiennes, notamment à Jaffa et Jérusalem, dont le premier Congrès s'est tenu à Jérusalem en janvier 1919. Une charte y est rédigée dans le but de « *promouvoir le développement du pays... former une jeunesse consciente de sa nationalité et préserver les droits nationaux et culturels des fils de la patrie* »²⁰⁵. Ce congrès a adressé, en février 1919, à la Conférence de la Paix à Paris, un rapport général très important de par son aspect pédagogique. Par ce canal, en effet, le Congrès donnait des informations sur la Palestine, réfutait les revendications sionistes concernant les droits historiques sur la Palestine, mettait l'accent sur la non représentativité des Juifs en Palestine, qui n'étaient alors qu'une minorité ne possédant que peu de terre. Il y exprimait son refus catégorique de la Déclaration Balfour et de l'immigration juive. Mais le plus important, c'est qu'il reflétait chez les Palestiniens

²⁰³ Cité dans Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 88.

²⁰⁴ Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, op. cit., p. 13.

²⁰⁵ Olivier Carré, *Le mouvement national palestinien*, op. cit., p. 34.

l'existence d'une conscience nationale, une connaissance des enjeux politiques mondiaux et une prise de conscience des principes de droit et de justice²⁰⁶.

Une délégation palestinienne participait en 1919 au Congrès général syrien qui réclamait l'unité et l'indépendance d'un Etat arabe.

Le 3^e Congrès des comités islamо-chrétiens, qui s'est tenu à Haifa en décembre 1920, élit un organe de direction du mouvement national palestinien. C'est l'Exécutif arabe, composé de 24 membres et présidé par Moussa Kazem Al-Husseini, qui représente l'autorité palestinienne face au Mandat. Ce congrès revendique désormais la formation d'un gouvernement palestinien national : « *c'est l'acte de naissance définitif du nationalisme arabe palestinien.* »²⁰⁷. Le 4^e Congrès palestinien de 1921 réclame « *un gouvernement national responsable devant une chambre élue parmi ceux qui résid[ai]ent en Palestine avant la guerre, Musulmans, Chrétiens et Juifs.* »²⁰⁸.

Le 7^e Congrès réuni à Jérusalem en 1928 crée un nouvel organe exécutif de 48 membres. Il adresse au Haut-Commissaire britannique un mémorandum « *pour demander un régime parlementaire pour la Palestine... conformément à l'article 22 de la Charte de la Société des Nations...* » s'appuyant sur le fait que « *la totalité des pays arabes voisins dispose du droit à l'autodétermination* » et qu' « *il ne reste que la Palestine sous le carcan d'un régime colonial.* »²⁰⁹.

L'appel du Comité exécutif au boycott des élections du Conseil législatif, organisées par les Britanniques en 1923, a été largement entendu par les Palestiniens.

A partir de 1934 plusieurs partis politiques sont créés, notamment en 1935 *le Parti Arabe Palestinien*, en 1934 *le Parti de la Défense Nationale*, en 1935 *le Parti de la Réforme* et *le Bloc National*, en plus d'autres anciens partis ; en 1920 *le Parti de l'Indépendance* et en 1932 *le Parti de la Jeunesse de Palestine*.

Leurs programmes contiennent des points communs tels que l'indépendance de la Palestine, la sauvegarde du caractère arabe du pays, la lutte contre le sionisme, les relations privilégiées avec les autres pays arabes. Ces différents partis politiques se réunissent en 1936 dans un seul organe appelé le Haut Comité Arabe de Palestine présidé par le Mufti de Jérusalem Al haj Amin Al-Husseini.

²⁰⁶ Voir ce rapport dans Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 268 et s.

²⁰⁷ Ibid. p. 298, voir aussi Olivier Carré, op. cit., p. 34.

²⁰⁸ Olivier Carré, op. cit., p. 45.

²⁰⁹ Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 382 et s.

Paragraphe II : La Révolte palestinienne 1936-1939

Alors que le projet sioniste se renforce et que l'immigration juive s'intensifie en Palestine mandataire, les tensions entre les Arabes et les Juifs d'un côté et celles générées par l'occupation britannique de l'autre se font de plus en plus sentir tout au long de l'entre-deux-guerres. La Révolte palestinienne de 1936 succède à plusieurs années de manifestations, grèves et violences. Elle constitue un moment important dans la conscience nationale palestinienne et marque la volonté des Palestiniens d'obtenir l'indépendance. Face à cette situation, les Britanniques créent en 1937 une commission d'enquête afin de proposer des modifications au Mandat. Ensuite, pour ménager et apaiser les Arabes à la veille de la guerre, la Grande-Bretagne publie un Livre Blanc qui pose le principe de la fin du mandat au bout de dix ans et de l'établissement d'un Etat indépendant en Palestine lié par un traité à l'Angleterre, tout en limitant l'immigration des Juifs.

A- Une guerre d'indépendance

Il est difficile de constater une période de calme durant le Mandat britannique. « *La vie est très politisée et les revendications, manifestations, grèves et congrès ininterrompus. La violence aussi : attaques de colonies juives, émeutes, grèves générales, accrochages avec l'armée, révoltes... »*²¹⁰. En 1933, des émeutes éclatent à Jaffa après une manifestation au cours de laquelle la police a tiré sur les manifestants, tuant plusieurs personnes. D'autres événements, comme les découvertes par la police mandataire d'opérations de contrebande d'armes en faveur des colons juifs, l'immigration massive des Juifs et le rejet des demandes politiques présentées au Haut-Commissaire, ont préparé le terrain à l'affrontement armé.

Un petit groupe armé conduit par Izz al-Din Al-Qassam prépare une insurrection populaire. Encerclé par l'armée britannique, ce groupe refuse de se rendre : Al-Qassam meurt au combat en novembre 1935, et devient aussitôt le symbole de la lutte armée. En avril 1936, à la suite d'accrochages violents avec la population juive, le Haut Comité Arabe lance un appel à la grève générale. L'appel est entendu dans l'ensemble de la Palestine, la loi martiale est décrétée par le Haut-Commissaire.

²¹⁰ Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, op. cit., p. 38.

Durant cette grève tous les secteurs de la vie sont boycottés par les Palestiniens²¹¹ : les impôts, les transports, l'enseignement, le barreau, les chambres de commerce, municipalités, ... Face à l'appel à mettre fin à la grève et à la proposition d'envoi d'une commission d'enquête de la part du Haut-Commissaire, les Palestiniens exigent un engagement ferme des Britanniques pour mettre fin à l'immigration juive et pour la constitution rapide d'un Etat palestinien. La réponse britannique sera le renforcement des mesures de répression, la multiplication des amendes collectives contre les villages arabes, l'extension de la liste des délits passibles de la peine de mort, le refus de réduire l'immigration juive, la légalisation de l'armement des colonies juives, la destruction d'une grande partie de la vieille ville de Jaffa.²¹²

La grève s'accompagne alors d'opérations armées contre les positions britanniques. La grève générale la plus longue dans l'histoire aura duré 6 mois, elle prend fin après l'intervention des Chefs arabes *amis de l'Angleterre*, du Haut Comité Arabe, et les comités de grèves sont dissous par les Britanniques en 1937.²¹³

En juillet 1937, une commission royale chargée d'enquêter sur les causes des événements récents, la Commission Peel, recommande pour la première fois le partage de la Palestine en deux Etats et *l'échange de population* comme solution²¹⁴. Cette recommandation provoque la colère des Palestiniens, les affrontements entre les Palestiniens et l'armée britannique se transforment en *une véritable guerre*²¹⁵. En 1938, de petits groupes armés très mobiles prennent petit à petit le contrôle des zones rurales. Dans un élan de solidarité nationale, le mouvement reçoit l'aide et l'accueil des villageois, allant jusqu'à prendre parfois le contrôle des villes en août 1938. *L'état-major anglais envisage même d'évacuer l'intérieur du pays pour le reconquérir*, mais à la fin de l'année 1938, l'armée britannique reprend le contrôle de 758 villages et rétablit l'ordre.²¹⁶

²¹¹ Ibid. p. 40.

²¹² Voir Henry Laurens, *La question de Palestine, Tome II, 1922-1947, Une mission sacrée de civilisation*, Fayard, Paris, 2002, pp. 310-311.

²¹³ Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, op. cit., p. 40.

²¹⁴ Voir *infra*.A- La Palestine sur le chemin du partage.

²¹⁵ Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, op. cit., p. 42.

²¹⁶ Ibid. p.43.

Peel Commission Partition Plan, 1937



Source: Palestine Royal Commission Report (Peel)
July 1937, London: HMSO

Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs
(PASSIA)

B- Le Livre Blanc de 1939

Dans ses démarches de préparation à la guerre, la Grande-Bretagne juge essentiel le maintien de ses positions en Egypte et en Palestine. Elle doit ainsi calmer la situation en Palestine pour éviter toute attitude hostile des Etats arabes.

Le Gouvernement britannique organise, en février 1939 à Londres, une table ronde pour étudier les solutions possibles. Sont invités des représentants palestiniens, juifs et des Etats arabes. Les Arabes sont fermement décidés à obtenir la reconnaissance du droit inhérent des Palestiniens à l'indépendance, qui leur avait été promise vingt ans plus tôt, et pour laquelle les Palestiniens ont pris les armes. Or Les Juifs, pour réclamer un Etat juif, arguent des persécutions subies en Europe et s'appuient en outre sur la Déclaration Balfour et sur le Mandat.²¹⁷. Cette tentative aboutit donc à un échec.

En mai 1939 le Gouvernement britannique publie le Livre Blanc, dit de MacDonald, dans lequel il reconnaît l'ambiguïté du terme *foyer national pour le peuple juif*, déclare que par ailleurs « *les auteurs du Mandat ne sauraient avoir eu l'intention de transformer la Palestine en un Etat juif contre la volonté de la population arabe du pays.* » Il y annonce que son but est l'établissement, dans les dix ans à venir, d'un Etat Palestinien indépendant où Arabes et Juifs participeront au gouvernement. L'immigration prendra fin après l'admission de 75 000 immigrés dans les cinq années suivantes. Il y affirme également l'interdiction du transfert des terres dans certaines régions et des restrictions dans d'autres²¹⁸.

Si pour les Palestiniens le Livre Blanc constitue une reconnaissance de leurs droits à l'indépendance, il arrive tout de même tardivement dans le cours de l'Histoire, la guerre approche, les rapports de force vont changer et le sort de la Palestine ne dépendra plus de la Grande-Bretagne.

Pour le mouvement sioniste ce Livre Blanc représente l'échec de ses plans. Il est devenu manifeste que la Grande-Bretagne, en tant que puissance mandataire, y donne une nouvelle interprétation aux engagements pris dans la Déclaration Balfour. Après la *rupture* avec la Grande-Bretagne, le mouvement sioniste adopte une nouvelle stratégie selon laquelle la coopération avec la puissance mandataire se fera uniquement sur une base pragmatique en fonction des intérêts du *Yichouv*. « *Si le protecteur britannique est rejeté, c'est qu'on pense maintenant à un autre défenseur de la cause sioniste : les Etats-Unis, dont l'importance va*

²¹⁷ Origine et évolution du problème palestinien 1917-1988, op. cit., p. 58.

²¹⁸ Voir le Livre Blanc de 1939 in Henry Laurens, *Le retour des exilés, la lutte pour la Palestine de 1869 à 1997*, op. cit., pp. 521 et s.

devenir grandissante durant les années de guerre. »²¹⁹. En effet en mai 1942, un congrès, composé de 67 délégués du mouvement sioniste ainsi que de 600 membres de la communauté juive américaine, se réunit à l'hôtel Baltimore à New York. Le Programme de Baltimore, publié à l'issue de ce congrès, rejette le Livre blanc et réclame une immigration illimitée.

Les groupes armés, comme l'Irgoun ou le Lehi, qui ont fait sécession d'avec Haganah, « branche militaire du mouvement sioniste », passent à l'action terroriste. Les deux groupes organisent une série d'attentats contre les troupes britanniques dans le but de voler des armes et des munitions. En août 1944, le Haut-Commissaire britannique manque périr dans un attentat près de Jérusalem. Le 6 novembre 1944 le Ministre britannique, Lord Moyne, est assassiné au Caire par deux membres de Lehi. Le 22 juillet, l'Irgoun fait exploser l'hôtel King David à Jérusalem, faisant 92 morts civils et militaires. « *Les deux organisations révisionnistes commettent des actes terroristes, notamment sabotages des réseaux de communication, prises d'otages, envois de colis piégés vers l'Europe, voitures piégées et exécutions des prisonniers.* »²²⁰

²¹⁹ Ibid. p. 562.

²²⁰ - *Haganah* « défense » en hébreu : fondée dans les années 1920 comme unité de défense du Yichouv. Principal mouvement clandestin juif jusqu'en 1948, où elle s'est transformée en Forces de défense israéliennes (FDI).

- *Irgoun* (Irgoun Zevai Leumi), « Organisation nationale militaire » en hébreu : fondé en 1937 par David Raziel afin d'établir un État juif dans toute la Palestine (dont la Transjordanie). Menahem Begin en a pris la tête en 1941. Il a été directement impliqué dans des attaques terroristes contre la population palestinienne. Pendant la guerre de 1948, il a été intégré dans le FDI, responsable du massacre de Deir Yacine.

- *Lehi*, (Lohmei Herouth Israël), « Combattants de la liberté d'Israël » en hébreu : groupe terroriste sioniste fondé en 1939 par Abraham Stern, ancien dirigeant de l'Irgoun, tué par les Britanniques en 1942. Responsable de l'assassinat du médiateur de l'ONU, le Comte Bernadotte. L'un de ses chefs, Itzhak Shamir, a été plusieurs fois Premier Ministre entre 1983 et 1992.

Voir Omar Massalha, *Palestiniens, Israéliens : la paix promise*, op. cit., pp. 125 et s.

Chapitre II

L'intervention de l'ONU : le partage de la Palestine et ses conséquences

Le gouvernement britannique, incapable de concilier les revendications contradictoires des Arabes et des Juifs, charge l'ONU, l'héritière de la SDN, de régler la question. Plusieurs options sont étudiées, mais c'est le partage qui est proposé au vote de l'ONU. Le plan de partage consacre l'idée de deux Etats : juif et arabe. La résolution du partage aura des conséquences graves sur le processus de formation de l'Etat palestinien et ses éléments, notamment la population et les territoires que nous traiterons dans ce chapitre. Mais il convient également d'examiner la situation socio-économique de la Palestine à la veille du partage.

Section 1 : La Palestine à la veille du partage

Longtemps avancée par les partisans du projet sioniste, la thèse d'une société palestinienne arriérée, d'une terre abandonnée habitée par des nomades, commence cependant à changer avec la colonisation juive. Examiner, donc, les conditions socio-économiques, l'organisation politique et la répartition de la propriété des terres entre les populations en Palestine d'avant le partage permet de comprendre les conséquences du partage sur l'avenir d'un Etat palestinien.

Paragraphe I : La situation socio-économique

Depuis la naissance du sionisme politique, le mouvement n'a pas cessé de présenter la Palestine comme une terre sans peuple, délaissée ou au mieux peuplée par une population bédouine étrangère à la civilisation. Cette thèse a eu certainement un impact favorable sur l'opinion publique destinataire de la propagande sioniste. Cependant elle fut démentie indirectement, en 1923, par la SDN qui a attribué à la Palestine un mandat de type A, réservé aux nations les plus développées. De plus, une lecture des statistiques sur l'état socio-économique de la Palestine pendant le Mandat²²¹ révèle un pays avec une agriculture prospère, une industrie modeste mais en expansion (A), des structures sociales modernes (B), une conscience et une vie politiques (C) enfin une propriété de la terre presque totalement palestinienne (D).

²²¹ Surtout celles établies dans *A survey of Palestine* présenté à la commission d'enquête anglo-américaine en janvier 1946, op. cit., et le chapitre III « *l'économie politique du mandat* » du livre de Henry Laurens, *La question de Palestine, Tome II, 1922-1947, Une mission sacrée de civilisation*, op. cit.

A- L'agriculture et l'industrie palestiniennes

L'agriculture constituait la colonne vertébrale de l'économie palestinienne. « *L'effort de l'agriculture arabe est essentiellement endogène, car, loin de recevoir un financement externe, elle porte en elle une large part de l'économie arabe globale* », contrairement à l'agriculture juive que était « *largement subventionnée de l'extérieur.* »²²². La majorité des exportations palestiniennes étaient constituées de produits agricoles notamment des agrumes et du blé. Du fait qu'une grande partie de la main d'œuvre palestinienne était impliquée directement dans l'agriculture, les deux tiers de la population arabe étaient des ruraux.

Les agrumes, et surtout les oranges, tenaient une place très importante dans l'agriculture palestinienne, leur exportation augmentait considérablement. Entre 1921 et 1939, elle s'est multipliée par 13, passant de 831 mille caisses en 1921 à plus de 13 millions de caisses en 1939.²²³

En 1942 les Arabes palestiniens ont produit près de 270 000 tonnes de céréales sur les 305 000 tonnes produites en Palestine, essentiellement du blé et de l'orge ; dans la saison de 1944, 45, 80% des 245 000 tonnes de légumes du pays.

Les olives occupent également une place capitale dans l'agriculture ainsi que dans la culture de la Palestine, pays méditerranéen. Les Palestiniens exploitaient 600 000 dounams pour la culture des oliviers qui produisaient, en 1945, 80 000 tonnes. La production de l'huile d'olive pour la saison 1943-44 atteignait environ 10 000 tonnes, ce qui fait une augmentation de presque 400% depuis 1936²²⁴.

Le surplus de la production de l'huile d'olive a permis le développement de la fabrication de savon. Cette activité s'est développée au début dans la ville de Naplouse et s'est étendue ensuite à d'autres villes palestiniennes, surtout Haïffa mais aussi Jaffa et Gaza. En 1926 le savon constituait le 2^e produit exporté de Palestine. L'industrie alimentaire en général a connu une expansion importante en Palestine, notamment les produits céréaliers et laitiers, la conserve, les jus des fruits, l'alcool, etc. Il faut mentionner aussi le tabac et l'industrie textile qui a dû son bel essor à l'importante quantité de coton produite en Palestine, et enfin l'industrie du bâtiment qui absorbait beaucoup de main d'œuvre palestinienne.

La bonne santé des activités économiques palestiniennes trouvait sa répercussion dans le secteur bancaire. Les banques palestiniennes comme *l'Arabe Bank* et *l'Arabe National*

²²² Henry Laurens, *La question de Palestine, Tome II, 1922-1947*, op. cit., pp. 137-141.

²²³ 24 caisses égalent 1 tonne métrique selon *A survey of Palestine*.

²²⁴ Ces statistiques sont citées dans *A survey of Palestine*, chapitre IX, Agriculture, pp. 309 et s.

Bank totalisaient respectivement au 31 octobre 1945 un capital de 815 000 et 600 000 livres palestiniennes. Le montant total déposé dans ces deux banques s'élevait à près de 7 millions de livres palestiniennes, alors que, pour la même période, les cinq banques juives totalisaient ensemble un capital de 1 million de livres palestiniennes et 7,5 millions déposés. Selon une étude publiée par l'Organisation sioniste des Etats-Unis : « *In 1944 as well as in 1945 the Arab Bank paid a dividend of 24% on its shares. The magnitude of this dividend is indicative of the normal nature of the profits of the Arab economy before and during the war. High profits were characteristic of Arab trade, Arab industry and other branches of their economy.* »²²⁵

B- L'état social

Beaucoup d'écoles privées, chrétiennes et musulmanes, ont été créées en Palestine dès le XIX^e siècle. Une école chrétienne orthodoxe voit le jour en 1858 à côté de Bethlehem, un collège des Frères Franciscains est créé à Jérusalem en 1875, une école anglicane britannique à Jérusalem en 1899, l'école An-Najah à Naplouse en 1918, qui est devenue l'actuelle Université An-Najah. Entre autres, 379 écoles privées musulmanes existaient en Palestine en 1914, en plus de 95 écoles élémentaires et de 3 collèges. En 1947 on comptait 868 écoles pour les élèves arabes, dont 555 publiques, 182 chrétiennes privées et 131 musulmanes privées. Ces écoles accueillaient près de 150 000 élèves et 4600 enseignants. Plus de 3000 étudiants fréquentaient les universités arabes à Beyrouth, le Caire, Bagdad, mais aussi en Europe et aux Etats-Unis²²⁶.

Le niveau du service de santé en Palestine était bon. En 1944 on y dénombrait 2521 médecins, 742 dentistes et 496 pharmaciens. En revanche, étant donné que l'économie arabe était principalement agricole, l'organisation syndicale palestinienne était moins élaborée que celle des sionistes, la *Histadrouth*²²⁷, qui fonctionnait comme une centrale syndicale sioniste.

²²⁵ L. Abramowitz, "Arab Economy in Palestine in 1945," The Palestine Yearbook 1945-1946, pp. 220-221, in *Encyclopedia of the Palestine problem*, Intercontinental Books, New York, 1991, p. 50.

²²⁶ Ces statistiques sont citées dans Issa Nakhleh, *Encyclopedia of the Palestine problem*, Intercontinental Books, New York, 1991, vol. I, pp. 50-52.

Malgré le fait qu'une grande partie du peuple palestinien vive en exil, dans des conditions souvent très difficiles depuis 1948, la proportion des Palestiniens diplômés de hauts grades universitaires est une des plus élevées dans le monde. Les enseignants, avocats, banquiers, ingénieurs... palestiniens ont joué un rôle majeur dans le développement des pays arabes comme les pays du Golfe et la Jordanie. Jusqu'à maintenant les Palestiniens y occupent des postes clés. Voir Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, op. cit., pp. 68 et s.

²²⁷ La *Histadrouth*, « la Confédération générale des travailleurs juifs en Palestine » : elle regroupait les syndicats, fonctionnait comme entrepreneur capitaliste, banquier, propriétaire foncier. Aujourd'hui, la *Histadrouth* est réputée pour être la principale centrale syndicale israélienne et avoir beaucoup d'influence politique.

Néanmoins, le développement, surtout pendant la II^e Guerre Mondiale, du secteur industriel qui employait de plus en plus de main d'œuvre, et la mise en place, par les Britanniques, du *Government Department of Labour* en 1942, ont contribué au développement des syndicats arabes palestiniens.

La principale organisation ouvrière palestinienne était *The Palestine Arab Workers Society* ; elle fut créée en 1925 à Haïfa. Elle comptait quelque 15 000 syndiqués et 17 bureaux régionaux, gérait une société de crédit et quelques coopératives²²⁸.

C- La vie politique

Avec les réformes du XIX^e siècle sous l'Empire ottoman, les pouvoirs locaux palestiniens, comme les *cheikhs* et les notables urbains: les *aàyans*²²⁹, ont reçu un cadre administratif. Leur fonction d'intermédiaires entre le peuple et la capitale de l'Empire leur assurait un pouvoir et un statut spécial auprès de la population. A partir de 1896, des députés palestiniens siégeaient au parlement ottoman, ils étaient issus des grandes familles palestiniennes²³⁰.

La première phase de l'activité politique arabe en Palestine entre 1919 et 1934 fut marquée par une série de congrès politiques. Tout de suite après l'occupation britannique, des associations islamo-chrétiennes étaient créées à travers le pays. « *The Muslim-Christian Association promoted the principle of political cooperation between the Muslims and Christians of Palestine for the purpose of forging unity and organizing a political front to deal with the Zionist enemy.* »²³¹. Ces associations se sont réunies, comme nous l'avons montré, en Congrès général pour la première fois en janvier 1919 à Jérusalem. Il y aura six autres Congrès jusqu'à 1928. Des délégations palestiniennes participent au Congrès général syrien en 1919, d'autres délégations seront envoyées en Egypte, Turquie, à Lausanne et à Londres pour exposer le cas de la Palestine. Durant le Mandat, deux grandes familles vont se partager l'influence politique en Palestine, la famille Al-Husseini et la famille Nashashibi. Toutefois la rivalité entre elles, encouragée par les Britanniques dans le but d'empêcher la

²²⁸ Issa Nakhleh, *Encyclopedia of the Palestine problem*, op. cit., p. 53.

²²⁹ Les *cheikhs* sont des chefs locaux des communautés villageoises ou des tribus bédouines. Les *aàyans* sont issus généralement des grandes familles de notables, urbaines, ils ont souvent un statut religieux prestigieux comme les familles Husseini, Khalidi, Nashashibi à Jérusalem.

²³⁰ Voir Nadine Picaudou, *Le mouvement national palestinien, genèse et structures*, op. cit., pp. 13-24, et Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, op. cit., p. 25.

²³¹ Manuel Hassassian, *Palestine: Factionalism in the national movement (1919-1939)*, PASSIA, Jerusalem, 1990, p. 32.

naissance d'un grand mouvement national, affectera la vie politique en Palestine. Le peu d'unité qui demeurait entre les courants politiques palestiniens s'est rompu en 1934 avec la mort de Musa Kazem Al-Husseini, qui avait été élu depuis 1920 à la tête des comités arabes palestiniens. Les personnalités arabes forment plusieurs partis politiques²³². Cependant, en avril 1936, tous se sont réunis au sein du premier Haut Comité Arabe de Palestine, sous la présidence du Mufti de Jérusalem Haj Amin Al-Husseini, devenu le leader incontesté du mouvement national palestinien. Le Haut Comité prend la direction de la politique arabe pendant la révolte de 1936, mais sera vite déclaré hors la loi par les Britanniques, ses dirigeants poursuivis, arrêtés ou déportés, notamment aux Seychelles. Par la suite et durant la II^e Guerre Mondiale, l'activité politique se ralentit en Palestine qui n'aura aucun corps politique représentatif à l'intérieur pendant cette période. À partir de 1942 l'effort de la politique palestinienne se concentre sur la création d'un nouveau Haut Comité Arabe en Palestine. Ce but ne se réalisera qu'avec l'appui de la Ligue des Etats Arabes créée en mars 1945. Ce deuxième Comité Arabe, tout comme le premier, représente les partis politiques palestiniens majeurs, mais il ne fonctionnera pas longtemps après le désistement de tous les partis, sauf le parti Arabe Palestinien, qui formera à lui seul le troisième Haut Comité Arabe en 1946. A la fin de l'année 1946, les partis politiques réintègrent le Haut Comité, quatrième du nom, présidé par le Mufti Amin Al-Husseini. Ses membres représentent les Palestiniens aux séances de la Ligue arabe. Ils acceptent en janvier 1947 l'invitation du Gouvernement britannique à participer à la conférence sur la Palestine²³³.

Il faut souligner aussi le rôle très important des journaux arabes dans la vie politique palestinienne. Deux des premiers quotidiens fondés en Palestine étaient *Al Karmel* à Haïfa en 1908 et *Filastine* en 1911. Ce dernier fut proche du Mufti pendant un certain temps, puis du Parti de l'Indépendance avant d'adopter une ligne éditoriale neutre, par rapport aux différents partis, plus proche de l'opinion publique. En 1945, on trouvait près de vingt journaux arabes en Palestine, dont *Al Difa'a* (la défense) : un quotidien nationaliste indépendant des partis politiques, le plus distribué et le plus influent. D'autres hebdomadaires et mensuels avaient une ligne sociale, culturelle et/ou économique comme *Al Ghad* (demain), *Al Moustakbal* (le futur), *Al Wehda* (l'unité) etc.²³⁴

²³² Le Parti Arabe Palestinien en 1935, le Parti de la Défense Nationale en 1934, le Parti de la Réforme en 1935 et le Bloc National en 1935, en plus d'autres anciens partis ; le Parti de l'Indépendance en 1920 et le Parti de la Jeunesse de Palestine en 1932.

²³³ Issa Nakhleh, *Encyclopedia of the Palestine problem*, op. cit., pp. 36-39.

²³⁴ Ibid. pp. 54-55.

D- Populations et propriété

En 1945 la Palestine était divisée en 6 districts composés de 16 sous-districts :

- District de Jérusalem comprenant: Jérusalem, Hébron et Ramallah.
- District de Samarie comprenant: Jénine, Naplouse et Tulkarem.
- District de Haïfa composé du sous-district de Haïfa.
- District de Galilée regroupant Saint Jean d'Acre, Beisan, Nazareth, Safad et Tibériade.
- District de Lydda avec Jaffa et Ramleh.
- District de Gaza avec Beersheba et Gaza.

En 1948, 8 villes et 833 petites villes et villages étaient arabes, 6 villes ou petites villes étaient juives ainsi que 21 colonies urbaines et 266 colonies rurales. Quatre villes : Jérusalem, Safad, Haïfa et Tibériade étaient mixtes. Tous les villageois arabes et 90% des citadins vivaient dans des maisons individuelles, le restant dans des appartements²³⁵. Avant le partage de la Palestine, les Arabes palestiniens, comme nous l'avons montré, possédaient 24 600 km² de la totalité de la surface de la Palestine (26 323 km²). Les Juifs en avaient seulement acquis près de 1600 km² soit 6%.

En 1948 la population arabe palestinienne représentait 1 400 000 personnes, la communauté juive représentait 600 000 membres, dont 463 000 nés hors la Palestine²³⁶.

Le tableau suivant montre le pourcentage des populations et des propriétés arabes et juives dans les différents sous-districts palestiniens à la veille du partage²³⁷.

²³⁵ Issa Nakhleh, *Encyclopedia of the Palestine problem*, op. cit., p. 63.

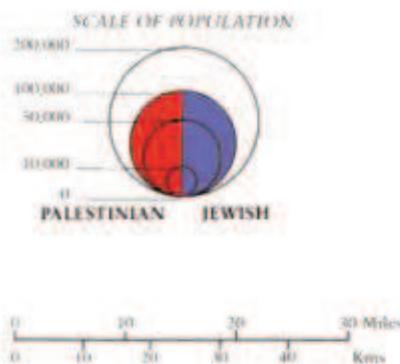
²³⁶ Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, op. cit., pp. 37-38.

²³⁷ Official Records of the Second Session of the General Assembly Ad Hoc Committee on the Palestine Question, Summary Records of Meetings, 15 September-25 November, 1947, pp. 292-293, in Issa Nakhleh, *Encyclopedia of the Palestine problem*, op. cit., pp. 26 et 61.

Sous District	Pourcentage de la population totale		Pourcentage de la propriété	
	Arabes & Autres	Juifs	Arabes & Autres	Juifs
	%	%	%	%
Safad	87	13	68	18
Acre	96	4	87	3
Tibériade	67	33	51	38
Beisan	70	30	44	34
Nazareth	84	16	52	28
Haïfa	53	47	42	35
Jénine	100	-	84	Moins de 1
Naplouse	100	-	76	Moins de 1
Tulkarem	83	17	78	17
Ramallah	100	-	99	Moins de 1
Jérusalem	62	38	64	2
Hébron	99	Moins de 1	96	Moins de 1
Jaffa	29	71	47	39
Ramleh	78	22	77	14
Gaza	98	2	75	4
Beersheba	99	Moins de 1	14	Moins de 1

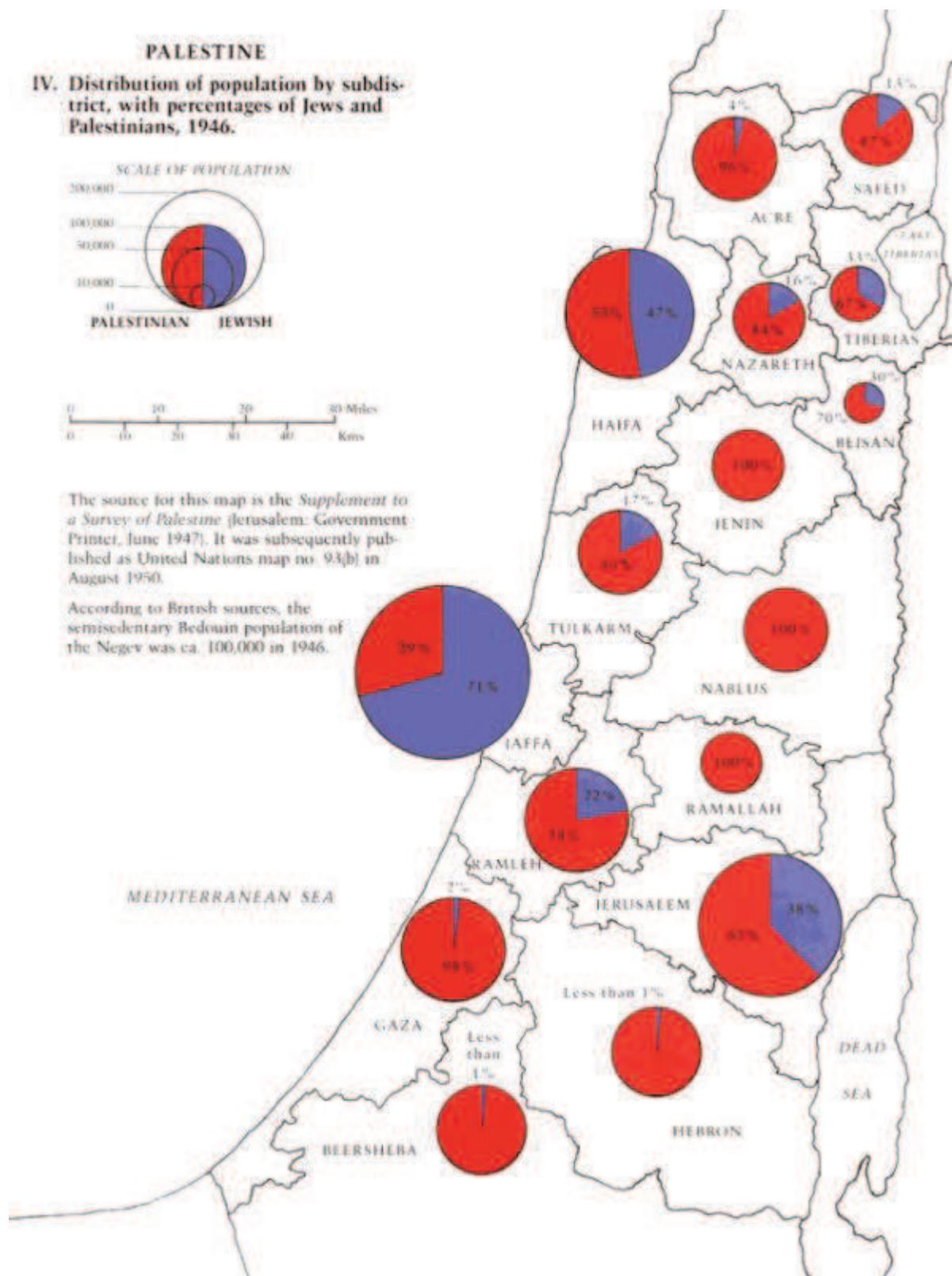
PALESTINE

IV. Distribution of population by subdistrict, with percentages of Jews and Palestinians, 1946.



The source for this map is the *Supplement to a Survey of Palestine* [Jerusalem: Government Printer, June 1947]. It was subsequently published as United Nations map no. 93(b) in August 1950.

According to British sources, the semisedentary Bedouin population of the Negev was ca. 100,000 in 1946.



Source: Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA)

http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/0_pal_facts_MAPS.htm#ptop

Paragraphe II : Le Plan de Partage des Nations Unies

A- La Palestine sur le chemin du partage

L'idée du partage de la Palestine fut évoquée pour la première fois dans le rapport de la Commission Peel en 1937. Cette commission royale, chargée d'enquêter sur les causes des *troubles* de 1936, reconnaît que la situation en Palestine est un paradoxe et que les obligations doubles émises par la Grande-Bretagne ne sont pas conciliables. Le rapport conclut que la division de la Palestine en deux Etats, un Etat arabe annexé à la Transjordanie et un Etat juif, tout en gardant les lieux saints sous Mandat britannique, semble offrir une chance de paix. Les Palestiniens rejettent ce plan²³⁸.

Le Gouvernement britannique forme en 1943 un Comité rattaché au cabinet de Guerre, chargé d'étudier l'avenir de la Palestine. Ses conclusions penchent à nouveau pour le partage de la Palestine. Ce projet s'inscrit dans un projet plus vaste de « *Grande Syrie* » sans prendre en compte le problème de sa faisabilité. Le partage devait offrir « *à l'Etat juif pratiquement la totalité des meilleures terres cultivables du pays, laissant aux Arabes les régions montagneuses et non cultivables.* »²³⁹. Les implications militaires contraignent le Gouvernement britannique à en retarder l'application.

La Commission anglo-américaine, créée à la fin de la guerre, et chargée d'enquêter sur la situation de la Palestine afin de faire des recommandations aux deux gouvernements, se prononce contre tout plan de division de la Palestine. Elle arrive dans son rapport, publié le 1er mai 1946, à la conclusion que « *la tentative d'établir un ou des Etats palestiniens aboutira à une guerre civile qui pourra menacer la paix dans le monde* » et propose de maintenir la Palestine sous le système du Mandat jusqu'à ce qu'un accord de tutelle soit conclu avec les Nations Unies.²⁴⁰

La Grande-Bretagne, en échec total en Palestine, décide en février 1947 de soumettre la question de la Palestine à l'Organisation des Nations Unies. Pressé par les événements violents qui ont lieu dans la région, le Gouvernement britannique demande la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée Générale pour examiner la possibilité de constituer une commission spéciale chargée de faire des recommandations au sujet du

²³⁸ Selon ce plan, l'Etat juif comprend 33% des territoires palestiniens incluant Haïfa, la Galilée et les plaines côtières au nord d'Ashdoud. Voir *Origine et évolution du problème palestinien 1917-1988*, op. cit., p. 56.

²³⁹ Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 601.

²⁴⁰ Ibid. p. 625.

gouvernement futur de la Palestine. Le 2 avril 1947 la délégation britannique demande au Secrétaire Général la convocation d'une session spéciale de l'Assemblée Générale pour constituer un comité spécial chargé de préparer les débats. Les Etats arabes adressent des demandes visant à inscrire à l'ordre du jour « *la cessation du mandat sur la Palestine et la proclamation de l'indépendance de ce pays* » comme point supplémentaire, mais cette proposition sera rejetée.²⁴¹

Le 15 mai 1947 une commission spéciale sur la Palestine est constituée par les Nations Unies. L'UNSCOP²⁴² est chargée d'enquêter en Palestine et partout où cela pourrait s'avérer nécessaire pour présenter des propositions pour la solution du problème en Palestine.

Les Etats membres de l'UNSCOP se divisent sur la question palestinienne. Un premier groupe de 7 Etats propose le partage de la Palestine et la création de deux Etats indépendants : arabe et juif, avec la ville de Jérusalem sous contrôle international, et l'instauration d'une union économique. Le deuxième groupe de 3 Etats met en avant la création, après une période de transition de 3 ans, d'un Etat fédéral indépendant, comprenant un Etat juif et un Etat arabe, avec Jérusalem comme capitale fédérale.

Les deux plans de l'UNSCOP sont inclus dans le rapport soumis, le 31 août 1947, à l'Assemblée Générale. Cette dernière s'est constituée en une Commission *ad hoc* chargée de la question palestinienne afin d'étudier le rapport de l'UNSCOP. Le Président de la Commission propose la création de deux sous-commissions chargées de faire des rapports sur les deux propositions de l'UNSCOP, et une troisième sous-commission qui tenterait de concilier les deux visions²⁴³.

Les débats dans la première Sous-Commission tournent essentiellement autour de la question des frontières des deux Etats. Les Etats-Unis, membres de cette sous-Commission, poussent à faire de Jaffa une enclave arabe dans l'Etat juif afin d'y diminuer la proportion d'Arabes. Dans le même objectif les Américains demandent le rattachement de Néguev à

²⁴¹ Documents officiels de l'Assemblée Générale, première session extraordinaire, séances plénières, 1947, document A/286, ainsi que les Doc A/287 à A/291. Ces documents et beaucoup d'autres sont disponibles sur le site internet UNISPAL (United Nations Information System on the Question Of Palestine) <http://unispal.un.org/unispal.nsf>

²⁴² United Nations Special Committee On Palestine, créée par la résolution 106 de 1947 de l'Assemblée Générale. Elle était composée de représentants de 11 Etats (Iran, Inde, Yougoslavie, Australie, Canada, Guatemala, Pays-Bas, Pérou, Suède, Tchécoslovaquie, Uruguay.) Dans un souci de neutralité, aucune des grandes puissances de l'époque n'était représentée à cette Commission. Elle s'est rendue en Europe pour enquêter sur la situation des Juifs dans les camps de réfugiés en Allemagne et en Autriche. L'Iran, l'Inde et la Yougoslavie étaient pour une fédération indépendante. L'Australie s'est abstenu et les 7 autres Etats ont proposé le partage.

²⁴³ Voir *Origine et évolution du problème palestinien 1917-1988*, op. cit., p. 125-131.

l’Etat arabe, mais cette demande sera vite abandonnée après l’intervention de Weizmann auprès du Président américain Truman expliquant l’importance agricole de cette région et l’accès qu’elle donne à la mer Rouge²⁴⁴.

La deuxième Sous-Commission est composée d’Etats arabes ou musulmans, par conséquent, sa position ne peut être différente de celle préalablement exprimée par les Etats arabes refusant la division de la Palestine. Dès lors son rapport porte sur l’aspect juridique de la question palestinienne et elle demande l’avis de la CIJ sur plusieurs points comme :

- Les droits de la population autochtone de Palestine.
- Les promesses d’indépendance faites par les Britanniques aux Arabes.
- La valeur et les conséquences de la Déclaration Balfour et du Mandat britannique.
- La compatibilité d’un plan de partage de la Palestine avec les buts du Pacte de la SDN et avec le Mandat.
- La compétence des Nations Unies pour recommander une solution sans le consentement de la majorité du peuple de la Palestine.

La deuxième Sous-Commission propose également le rapatriement des réfugiés et déplacés juifs dans leurs pays d’origine, ainsi que la participation des Etats membres des Nations Unies à l’absorption et à l’accueil de ceux qui ne pouvaient pas être rapatriés.²⁴⁵

Lors du vote, toutes les propositions formulées par les Etats arabes dans cette deuxième Sous-Commission sont rejetées. Pitman Potter considère que le rejet des requêtes arabes pour porter la question de la compétence de l’ONU devant la CIJ « *tend à confirmer qu’on a esquivé le droit international* »²⁴⁶. Les propositions de la première Sous-Commission sont adoptées par la Commission *ad hoc* et recommandées à l’Assemblée Générale.

C’est donc la solution de partage, avec certaines modifications territoriales, qui sera retenue par l’Assemblée Générale. Le 29 novembre 1947, par 33 voix pour, 13 contre et 10 abstentions, la résolution 181 (II) est adoptée.

²⁴⁴ Henry Laurens, *La question de Palestine, Tome II, 1922-1947*, op. cit. p. 599.

²⁴⁵ *Le partage de la Palestine, 29 Novembre, 1947 : une analyse publiée à l’occasion du 20^e anniversaire de la résolution de partage de la Palestine*, United Nations. General Assembly. *Ad hoc Committee on the Palestinian Question. Sub-committee 2.* 1967, Institute for Palestine Studies, Beyrouth, p.49.

²⁴⁶ Cité par Henry Cattan, *Le partage de la Palestine du point de vue juridique*, Conférence donnée sous l’égide de l’Association de Solidarité franco-arabe, Paris, France-Pays Arabes, 1970, p. 27.

B- Le contenu du plan de partage

Le plan de partage divise la Palestine en 8 secteurs : 3 sont attribués à l'Etat Arabe, 3 à l'Etat Juif, la Ville de Jaffa forme une enclave arabe dans le territoire juif (1), la dernière partie constitue la ville de Jérusalem qui se voit attribuer un statut spécial de territoire sous régime international administré par les Nations Unies (2).

1- Un Etat arabe et un Etat juif

L'Etat arabe comprend les sous districts de Jénine, Naplouse, Tulkarem, Ramallah, Hébron, Ramleh, Gaza, Saint-Jean d'Acre, Nazareth. Ils constituent 43,5 % de la Palestine soit 11 500 km². Cet Etat doit rassembler 804 000 Palestiniens, y compris les 71 000 de Jaffa, et près de 10 000 Juifs.²⁴⁷

L'Etat juif sera composé des sous districts de Beisan, Jaffa, Haïfa, Tibériade, Safad et Beersheba. Ils représentent 56,5 % de la Palestine, soit 14 000 km². Les populations de cet Etat regrouperont 498 000 Juifs et 407 000 Palestiniens, auxquels il faut ajouter 90 000 bédouins²⁴⁸.

Ainsi l'Etat juif se voit-il attribuer une immense partie de la Palestine. De plus, de par cette expansion territoriale, presque toutes les zones de production d'agrumes et de céréales, dans les régions fertiles des plaines côtières et les plaines intérieures de Haïfa à Beisan et Tibériade se trouvent dans l'Etat juif, ainsi que 40 % de l'industrie palestinienne et des principales sources d'approvisionnement en électricité. Le principal port palestinien, Haïfa, qui est également le terminal de l'oléoduc irakien, le lac de Tibériade, très importante source d'eau, et les régions du nord qui contrôlent la source d'eau douce de l'Etat arabe ont été attribués à l'Etat juif²⁴⁹. Lequel obtient en plus un accès sur les 3 mers qui entourent la Palestine : la Méditerranée, la Mer Rouge et la Mer Morte. « *Les frontières de l'Etat juif furent délimitées afin de doter, non seulement 99% des colonies juives, mais également toutes les agglomérations urbaines et suburbaines d'une ceinture de terre autorisant la croissance naturelle et l'expansion* »²⁵⁰.

²⁴⁷ Voir Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 432, et Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, op. cit., p. 51.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ Voir Walid Khalidi, *ONU 1947 : La résolution de partage revisitée*, REP, n° 14, hiver 1998, p. 9.

²⁵⁰ Ibid. p. 10.

Ce découpage géographique d'entités séparées et d'enclaves, qui étaient censées devenir deux Etats, était visiblement impossible à appliquer. Pour cette raison, le plan de partage contenait une série de dispositions supposées le rendre réalisable et rendre viables les Etats. La résolution 181 prévoyait la création d'une commission, composée de 5 Etats membres des Nations Unies, chargée d'administrer les régions évacuées par la Grande-Bretagne, de fixer les frontières des deux Etats, et d'établir un conseil provisoire de gouvernement dans chacun d'eux, ainsi qu'une milice armée pour maintenir l'ordre. La résolution prévoyait également des élections conformes aux principes démocratiques pour élire une assemblée constituante dans chacun des Etats. Les constitutions devaient inclure des clauses garantissant les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté de culte, de langue, d'association, etc. La liberté de visite et de transit, pour tous les citoyens en Palestine, devait être garantie par les deux Etats qui s'engageaient aussi à s'abstenir dans leurs relations internationales de tout recours à la menace ou à la force et à « *régler, par des moyens pacifiques, tous différends internationaux dans lesquels l'Etat pourrait être impliqué* ». La disposition concernant *l'union économique de l'Etat et le transit* semblait être une garantie pour la viabilité du partage, parce qu'elle était obligatoire selon les termes de la résolution 181 et que ses objectifs étaient de créer une union douanière et un système monétaire communs, l'administration des moyens de transport et de communication en Palestine. « *Certes, le partage reposait sur l'hypothèse d'une union économique entre les deux Etats, mais en l'absence d'un accord politique, que ce soit sur le principe du partage ou sur celui de cette union elle-même, il était stupide et extraordinairement irresponsable de lier le premier au second.* »²⁵¹

²⁵¹ Ibid.

**United Nations Partition Plan
UN Resolution 181**



Rhodes Armistice Line



**Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs
(PASSIA)**

http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/0_pal_facts_MAPS.htm#ptop

2- Jérusalem, un corpus separatum

La 3^e partie de la résolution 181 définit le statut de Jérusalem et de ses municipalités et villages, y compris Bethléem²⁵² dont les Palestiniens constituent alors 62% de la population et les Juifs 38 %. Selon cette résolution « *la Ville de Jérusalem sera[it] constituée en corpus separatum sous un régime international spécial et sera administrée par les Nations Unies.* ». Le Conseil de tutelle devait être chargé d'administrer la Ville, d'assurer la protection des intérêts spirituels et religieux des trois religions monothéistes et contribuer « *à l'évolution pacifique des relations entre les deux peuples palestiniens* ».

Ce statut spécial de la Ville de Jérusalem devait lui préserver une neutralité en lui conférant un statut politique, législatif, judiciaire et économique autonome. Cela allait dans le sens des recommandations de la Commission Peel en 1937 qui prévoyait, dans son plan de partage, de maintenir Jérusalem, Bethléem et Nazareth sous Mandat britannique. L'Assemblée Générale des Nations Unies a rappelé à plusieurs reprises, après la guerre de 1948, sa volonté de préserver le caractère international de Jérusalem. Ainsi la résolution 194 (III), du 11 décembre 1948, dans laquelle l'Assemblée Générale décide que la région de Jérusalem « *devrait être placée sous le contrôle effectif des Nations Unies* » crée une Commission de conciliation pour la Palestine²⁵³ chargée de présenter « *des propositions détaillées concernant un régime international permanent pour le territoire de Jérusalem* ». La résolution 303 (IV) de l'Assemblée Générale datant du 13 décembre 1949 reprend les termes de la résolution 181 et réaffirme « *son intention de voir instaurer à Jérusalem un régime international permanent qui prévoit des garanties satisfaisantes pour la protection des Lieux Saints, tant à Jérusalem qu'en dehors de cette ville...* ». Cette résolution, qui vient après l'annexion par Israël de la partie Ouest de Jérusalem, a bien précisé qu' « *aucune mesure prise par un gouvernement ou des gouvernements intéressés ne pourra empêcher le Conseil de tutelle d'adopter le statut de Jérusalem et de le mettre en œuvre.* » Cependant Israël fera de Jérusalem, le 13 décembre 1949, soit quatre jours après l'adoption de la résolution 303, la capitale politique de son Etat et le déclare officiellement le 23 janvier 1950. Mais cette décision ne sera jamais reconnue par la communauté internationale.²⁵⁴

²⁵² Voir carte en annexe.

²⁵³ Commission composée de 3 Etats : Etats-Unis, France et Turquie.

²⁵⁴ Voir Omar Massalha, *Palestiniens, Israéliens : la paix promise*, op. cit., p. 225.

C- La Résolution 181 : Une validité contestée

De nombreuses études se sont penchées sur la question de la validité de la Résolution de partage et de ses conséquences sur l'avenir du peuple palestinien. Nous allons résumer les points les plus importants qu'elles ont soulevés concernant cette validité sur le plan juridique (1), mais aussi sur le plan moral (2).

1- Sur le plan juridique

Certains auteurs mettent en cause la validité de la Résolution de partage sur sa compatibilité avec les objectifs et dispositions du Mandat, avec les principes de la Charte des Nations Unies et en questionnant sur la compétence de l'Assemblée Générale.

Des critiques se focalisent sur la violation de certaines dispositions du Mandat sur la Palestine qui était en vigueur lorsque l'Assemblée Générale a décidé de son sort en novembre 1947. En effet, nous allons voir que la dissolution de la SDN ne mettait pas fin aux dispositions des mandats entrepris sous son égide et que, par conséquent, l'Assemblée Générale « *n'était pas habilitée à priver les Palestiniens autochtones des droits et protections qui leur avaient été accordés à l'époque par le mandat.* »²⁵⁵

Nous avons évoqué l'article 5 du Mandat sur la Palestine selon lequel la puissance mandataire devait garantir la Palestine de « *toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une puissance étrangère* ». Nous pouvons considérer que l'Assemblée Générale a violé cet article en cédant des territoires à l'Agence juive. En effet, cette Agence, à l'origine, était considérée comme puissance étrangère, au moins par les Palestiniens. De plus, qualifiée de « *gouvernement fantôme* » par la Commission anglo-américaine de 1946, elle a cessé de coopérer avec les autorités pour maintenir la loi et l'ordre et lutter contre le terrorisme, et par voie de conséquence elle « *est devenue une puissance étrangère.* »²⁵⁶

La principale cause d'illégalité de cette résolution est fondée sur la question de la compétence de l'Assemblée Générale à prendre une solution basée sur le partage.

²⁵⁵ W-T. et S-V. Mallison, Analyse, dans le contexte du droit international, des principales résolutions de l'Organisation des Nations Unies concernant la question de Palestine : Etude établie et publiée à la demande du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, New York, 1979, p. 22.

²⁵⁶ Ibid. p. 11 note 38 et p. 22.

Effectivement, la Charte des Nations Unies n'autorise pas l'Assemblée Générale à décider du sort d'un territoire, même si ce territoire était placé sous l'ancien régime des mandats de la SDN, car l'ONU n'a hérité ni des pouvoirs ni des fonctions de la SDN en matière de mandats²⁵⁷. Le paragraphe premier de l'article 80 de la Charte de l'ONU stipule qu'à l'exception des territoires placés sous le régime de tutelle par des accords particuliers « *aucune disposition du présent chapitre [XII] ne sera interprétée comme modifiant directement ou indirectement en aucune manière les droits quelconques d'aucun Etat ou d'aucun peuple ou les dispositions d'actes internationaux en vigueur auxquels des Membres de l'Organisation peuvent être parties.* » Or la Palestine n'a fait l'objet d'aucun accord de tutelle.

Dans le même sens, la CIJ a rappelé dans son Avis relatif au statut du Sud-Ouest africain comment le régime des mandats n'impliquait ni cession de territoire, ni transfert de souveraineté, dont le titre restait potentiellement aux mains du peuple, son exercice étant seulement différé. La CIJ affirme que la raison d'être des obligations résultant des mandats ainsi que leurs objectifs et leurs exécutions ne dépendent pas de l'existence de la SDN, « *ces obligations ne pouvaient devenir caduques pour la seule raison que cet organe de surveillance avait cessé d'exister. Le droit de la population de voir le Territoire administré conformément à ces règles ne pouvait pas non plus en dépendre.* »²⁵⁸

A supposer que l'Assemblée Générale soit compétente pour décider du sort du mandat, elle doit se limiter aux pouvoirs qui lui sont conférés et aux principes de la Charte de l'ONU, dont certains articles, comme l'article 10 (sous réserve des dispositions de l'article 12, c'est-à-dire quand le Conseil de Sécurité se saisit de la question), autorisent l'Assemblée Générale à formuler des *recommandations* aux membres de l'ONU et/ou au Conseil de Sécurité. Il existe une grande différence entre faire une *recommandation* et adopter un plan qui disloque un territoire et change son statut juridique et politique. L'article 14 de la Charte onusienne, repris dans le préambule de la résolution 181, autorise l'Assemblée Générale à « *recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations...* » Si l'on convient que la résolution 181 revêtait un caractère obligatoire, ce qui est sans doute le cas puisque l'une de ses clauses stipule : « *Que le Conseil de sécurité considère comme menace contre la paix, rupture de paix ou acte d'agression, conformément à l'article 39 de la Charte, toute tentative visant à modifier par la*

²⁵⁷ Ibid. p. 7-8.

²⁵⁸ *Statut international du Sud-Ouest africain*, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1950, p. 133.

force le règlement prévu par la présente solution », alors l'Assemblée Générale semble outrepasser son pouvoir de faire des recommandations. Mme Monique Chemillier-Gendreau trouve que « *la recommandation n'est pas invalide. Ce qui est invalide, c'est le raisonnement par lequel on voudrait la transformer en une norme objective obligatoire pour tous.* »²⁵⁹. Dans le cas où la résolution 181 constituait une recommandation sans force obligatoire, le consentement des parties concernées était nécessaire à son application²⁶⁰. Or, en Palestine une de deux parties, les Palestiniens, s'est opposée clairement à la résolution.

En effet, l'opposition du peuple palestinien au plan de partage soulève la question de sa souveraineté et de son droit à l'autodétermination. Pour certains juristes l'Assemblée Générale a empiété sur la souveraineté du peuple palestinien et l'a privé de son droit naturel à l'autodétermination.

Nous avons montré que l'article 22 du Pacte de la SDN était évoqué en tant que garantie, pour les peuples mis sous tutelle provisoire, d'accéder à l'indépendance sur leurs territoires. Ainsi les peuples placés sous Mandat A, et c'était le cas de la Palestine, étaient provisoirement reconnus en tant que nations indépendantes²⁶¹. En vertu de quoi la SDN ne possédait pas la souveraineté sur la Palestine et par conséquent l'ONU ne pouvait en hériter. Duncan Hall écrit en 1948 que « *dans le cas des mandats, la SDN est décédée sans testament...Il n'y a pas eu de transfert de souveraineté aux Nations Unies...La souveraineté en quelque lieu qu'elle se trouve ne réside pas dans les Nations Unies* »²⁶². Le seul détenteur de la souveraineté est le peuple de Palestine²⁶³, il en résulte que la décision de l'Assemblée Générale de diviser la Palestine en trois territoires constitue une violation de la souveraineté de ce peuple.

Quant au principe de l'autodétermination, pour certains « *on considère généralement que l'autodétermination est le droit qu'a la majorité, au sein d'une unité politique établie, de déterminer son propre avenir* »²⁶⁴. L'Assemblée Générale en imposant le partage a agi contrairement à la volonté de la majorité du peuple de Palestine. L'Assemblée Générale, si elle voulait être en accord avec le principe de l'autodétermination, aurait dû organiser une consultation préalable à toute décision, surtout lorsqu'il s'agit d'un sujet aussi important qu'une cession territoriale. Le plan de l'Assemblée Générale permet aux Palestiniens

²⁵⁹ Monique Chemillier-Gendreau, *Un titre de propriété inaliénable sur la terre*, LMD, avril 1999.

²⁶⁰ Sur la portée et la force des recommandations de l'Assemblée Générale, voir Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, op. cit., pp. 377-384.

²⁶¹ Voir *supra*. 2- Le statut des territoires placés sous mandat.

²⁶² Cité par Henry Cattan, *Le partage de la Palestine du point de vue juridique*, op. cit., p. 15.

²⁶³ Voir Monique Chemillier-Gendreau, *Un titre de propriété inaliénable sur la terre*. Op. cit.

²⁶⁴ W-T. et S-V. Mallison, Analyse, dans le contexte du droit international, des principales résolutions de l'ONU concernant la question de Palestine. Op. cit., p. 24.

d'exercer leur droit à l'autodétermination de manière restrictive, c'est-à-dire sur une partie seulement de la terre qu'ils habitent, bien qu'ils représentent la majorité de la population. De plus, les Palestiniens habitant les territoires destinés à l'Etat juif, et qui sont en nombre égal à celui des Juifs, ne peuvent pas exercer leur droit à l'autodétermination. Ils deviennent ainsi une minorité sur le plan politique.

2- Sur le plan moral

Il est important d'étudier la nature des arguments avancés par les partisans du plan de partage et de ses opposants lors des débats qui ont précédé le vote à l'Assemblée Générale. «*Les Etats en faveur du partage déclarèrent que c'était la meilleure formule possible pour faire face aux réalités politiques de la Palestine et résoudre le problème des réfugiés juifs d'Europe [...] Les Etats s'opposant [...] déclarèrent que l'Organisation des Nations Unies n'était pas juridiquement compétente pour prendre une mesure aussi radicale [...] Ces Etats accusèrent en outre les puissances intéressées de recourir à des pressions politiques pour réunir les voix nécessaires à une majorité des deux tiers.* »²⁶⁵. Cet extrait résume parfaitement les tendances qui ont guidé les uns et les autres dans l'adoption ou le refus de la résolution 181.

Les Etats s'opposant au partage usaient pour le contester d'arguments juridiques et politiques.

Ils mettaient ainsi en cause la compétence de l'Assemblée Générale à recommander le partage et demandaient un avis consultatif de la CIJ sur certaines questions juridiques touchant la question de Palestine. Le représentant des Philippines déclare : «*Nous avons pesé les arguments juridiques et nous avons constaté qu'ils ne constituaient pas un facteur décisif dans l'élaboration d'une solution juste et pratique. [...] les droits conférés par mandat [...] ne portent pas atteinte au droit primordial d'un peuple à déterminer son avenir politique et à sauvegarder l'intégrité territoriale de son pays natal.* »²⁶⁶.

Ils dénonçaient l'injustice de ce plan qui consistait à attribuer à une minorité de la population : 33 % la majorité des territoires : 56 %. Ici l'exemple le plus frappant est celui du

²⁶⁵ Origine et évolution du problème palestinien 1917-1988, étude établie à l'intention et sous la direction du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien. op. cit., pp. 135-136.

²⁶⁶ Déclaration du représentant des Philippines à l'Assemblée Générale lors des débats précédant le vote de la résolution de partage. Ibid. p. 137.

Néguev qui constitue le secteur sud de la Palestine et représente près de la moitié de sa surface. Le nombre des Arabes dans ce secteur s'élevait à 103 820 alors que celui des Juifs était de 1020 personnes, soit 1 % de la population : le Néguev a pourtant été attribué à l'Etat juif²⁶⁷.

Ils mettaient en avant le danger que constituait ce plan pour la paix et la sécurité dans cette région et dans le monde. Le représentant du Pakistan déclare : « *Ayant ainsi découpé la Palestine, nous crucifierons pour toujours son corps saignant. [...] la Palestine n'appartiendra jamais à son peuple et sera toujours étendue sur la croix. [...] Si par notre vote aujourd'hui nous n'adoptons pas le partage, nous n'excluons pas pour cela d'autres solutions. Mais, dans le cas contraire, nous écartons toute solution pacifique. [...] L'organisation des Nations Unies doit s'efforcer d'unir et de concilier, non de diviser et de désunir ...»*²⁶⁸.

Ils dénonçaient l'abus d'influence des Etats-Unis et de l'Organisation sioniste ainsi que la pression exercée par eux sur certains Etats, afin d'obtenir un vote favorable étant donné que la majorité requise est de deux tiers. Les preuves de cette pression ne manquent pas. Quelques représentants à l'Assemblée Générale ont dénoncé publiquement ces méthodes, le représentant de la Colombie parlait de « *votes émis à contre cœur* », celui du Liban déclarait : « *J'imagine à quelles pressions, à quelles manœuvres, votre sens de la justice, de l'équité et de la démocratie vient d'être soumis au cours des dernières 36 heures. [...] sous la menace de sanctions économiques ou avec l'appât de n'importe quelle promesse, à voter dans un sens ou dans un autre...* »²⁶⁹. Un auteur américain écrit, en 1948, un article dont le titre est très révélateur *The Partition of Palestine : A Lesson in Pressure Politics*²⁷⁰. Il explique comment les Etats-Unis et l'Organisation sioniste ont passé à la pression politique quand ils ont senti que le plan de partage risquait d'échouer, comment ils ont choisi leurs cibles avec soin et exercé « *all possible influence-personal suasion, floods of telegrams and letters, and political and economic pressure.* » Il ajoute que six Etats avaient l'intention de voter contre la résolution mais, soumis aux pressions, 3 d'entre eux (Philippines, Haïti et Libéria) inversent leur position, 2 choisissent l'abstention (Chine, Ethiopie), seule la Grèce reste sur sa position

²⁶⁷ Walid Khalidi, *ONU 1947 : La résolution de partage revisitée*, op. cit., p. 9.

²⁶⁸ Déclaration du représentant du Pakistan, in. *Origine et évolution du problème palestinien*, op. cit., p. 139.

²⁶⁹ Ibid. p.138. Voir aussi, Alain Gresh et Dominique Vidal, *Palestine 1947*, op. cit., pp. 29-31.

²⁷⁰ Kermit Roosevelt, *The Partition of Palestine: A Lesson in Pressure Politics*, New York, The Institute of Arab American Affairs, New York, February, 1948, voir notamment pp. 12-14, l'article est consultable sur internet <http://www.archive.org/details/PartitionOfPalestineALessonInPressurePolitices>

et vote contre la résolution. Certains juristes considèrent que l'application des principes généraux du droit ainsi que la jurisprudence de la CIJ, concernant l'obligation pour les membres de l'ONU de se conformer dans l'exercice de leur vote au principe de la bonne foi, conduit à l'invalidation de la résolution pour abus d'influence²⁷¹. Il est vrai que les pressions politiques et économiques font partie des paysages au sein de l'ONU et sont largement employées dans la prise des décisions. Cependant, lorsqu'il s'agit de décider du destin de tout un peuple et de son lien avec sa terre, les pressions mettent en cause non seulement la légalité d'une telle décision, mais également sa moralité.

Les Etats en faveur du plan, quant à eux, avançaient l'argument que le plan de partage était la seule solution pratique pour satisfaire les aspirations nationales des deux communautés, puisque Arabes et Juifs ne peuvent pas vivre ensemble. Pour le représentant des Etats-Unis, le problème ne pourrait être résolu *qu'avec le bistouri*. Le représentant du Brésil, tout en reconnaissant que cette solution impliquait des « *modifications qui affecteraient profondément les principes juridiques et les droits acquis*», considérait que cette solution n'était que la prise en compte d'un *fait accompli* vu l'importance de l'immigration et le développement institutionnel juif²⁷².

La question des réfugiés juifs et les crimes et souffrances dont les Juifs européens ont été les victimes pendant la II^e Guerre Mondiale ont été utilisés aussi comme argument en faveur du plan de partage. Cet argument a fortement pesé lors de la prise de décision chez beaucoup d'Etats. L'Union soviétique avait très tôt appelé à prendre « *en considération les souffrances et les besoins de ce peuple juif* »²⁷³. Il est important de noter la convergence d'opinion entre les Etats-Unis et l'URSS sur la question du partage de la Palestine à la veille de la guerre froide. L'historien Walid Khalidi note qu' « *il n'est guère évident que les considérations morales aient influé de manière significative sur le vote [...] ou qu'il ait été motivé par une volonté de soulager les difficultés de la communauté juive européenne* »²⁷⁴.

Si le Mouvement sioniste a accueilli avec satisfaction la résolution du partage, les Palestiniens, tout comme les Etats arabes, l'ont catégoriquement refusée. Un universitaire palestinien explique ce refus en reprenant une histoire de l'Ancien Testament : il raconte que « *deux femmes se disputaient un nourrisson devant le roi Salomon. Incapable de déterminer laquelle était la vraie mère, Salomon a ordonné de partager le bébé en deux et d'en donner la*

²⁷¹ Voir Henry Cattan, *Le partage de la Palestine du point de vue juridique*, op. cit., p. 29.

²⁷² Déclaration du représentant du Brésil, in. *Origine et évolution du problème palestinien*, op. cit., p.136.

²⁷³ Déclaration de l'URSS concernant le rapport de l'UNSCOP d'août 1947, in. Ibid. p. 129.

²⁷⁴ Walid Khalidi, *ONU 1947 : La résolution de partage revisitée*, op. cit., p. 8.

moitié à chacune. Il pensait à juste titre que la vraie mère ne pourrait supporter qu'on fasse du mal à son enfant et rejeterait son offre. Malheureusement, les Nations Unies n'étaient pas le roi Salomon. »²⁷⁵

Section 2 : Conséquences de la résolution 181 ; transfert de population et annexion de territoires

La transformation de la Palestine a commencé sous le Mandat britannique et s'est concrétisée après la résolution de partage, puis pendant les différentes guerres israélo-arabes : 1948-1956-1967-1973. A l'issue du premier conflit israélo-arabe de 1948 et à la suite des conventions d'armistice entre les Etats arabes et Israël, on a assisté à un agrandissement substantiel de l'Etat juif en Palestine par rapport à ce qui était prévu dans le plan de partage. En effet, le territoire d'Israël passe de 14 000 km² à 21 000 km², soit 78 % de la Palestine au lieu des 56 % prévus. Les 22 % restant seront sous contrôle de la Transjordanie pour la Cisjordanie et de l'Egypte pour Gaza. Pour les Palestiniens, ce tournant est une véritable catastrophe, en plus de la perte de leur terre, il y va du sort tragique des 750 000 à 950 000 Palestiniens qui vont devenir des réfugiés. Ce qui marque en somme la fin du rêve national palestinien. A la suite de la campagne de Suez de 1956, Israël occupe la Bande de Gaza jusqu'à mars 1957. En 1967, après la Guerre des six jours, Israël occupe le reste des territoires de la Palestine.

Nous allons étudier l'idée de transfert dans l'idéologie sioniste (I), pour ensuite l'examiner à la lumière des textes du Droit International (II).

Paragraphe I : Le transfert, idée préalable à l'occupation du territoire

Sur 1 400 000 Palestiniens, plusieurs centaines de milliers ont fui ou ont été expulsés de leur terre entre le 29 novembre 1947, date de la résolution du partage, et le 20 juillet 1949, date de l'armistice israélo-syrien. Le nombre exact des Palestiniens expulsés a toujours constitué un sujet de discorde entre les historiens en fonction de leurs sources, de leurs idéologies et de la définition de la notion de réfugié. Selon la version officielle israélienne, le nombre de réfugiés palestiniens ne dépasse pas les 520 000 ; pour sa part, l'historien israélien

²⁷⁵ Abdel Jawad Saleh, *60 ans après la "catastrophe"*, Courrier International, n° 918, du 5-11 juin 2008, p. 13.

Benny Morris opte pour le chiffre de 600 000 à 760 000 réfugiés²⁷⁶. Les officiels arabes ainsi que les historiens palestiniens fixent le nombre des réfugiés entre 900 000 et un million²⁷⁷. L'Office de secours et des travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA) en avait estimé le nombre aux premiers mois de ses opérations, en 1950, à 860 000²⁷⁸. Il était difficile d'établir un nombre exact du fait des conditions de l'époque : faiblesse des moyens techniques, absence des registres civils et dispersion des réfugiés dans plusieurs pays et régions. Toutefois, les chiffres de 750 000 à 830 000 Palestiniens déplacés à la fin de 1949 sont souvent avancés par beaucoup d'historiens. Dominique Vidal et Elias Sanbar parviennent à ce résultat en comparant le nombre des Palestiniens vivant entre 1947 et 1949 sur le territoire de la Palestine devenu Israël, et le nombre des Palestiniens restant en Israël après la guerre²⁷⁹.

Un autre point de discorde, celui qui suscite peut-être le plus de controverses, porte sur les causes ou la nature de l'exode palestinien : expulsion ou départ volontaire ?

L'historiographie israélienne officielle nie sa responsabilité et celle des groupes armés sionistes comme la Haganah, Stern et Irgoun, dans l'exode massif des Palestiniens. La version israélienne s'obstine, jusqu'à aujourd'hui, à attribuer cet exode à des appels radiophoniques que les pays arabes auraient lancés demandant aux Palestiniens de quitter le pays afin de pouvoir attaquer les troupes israéliennes. Le journaliste britannique Erskine B. Childers a démenti ces allégations israéliennes dans un article intitulé *The Other Exodus*²⁸⁰. Il affirme, après de longues recherches dans les archives de la BBC et dans celles de la CIA, où sont classés tous les enregistrements diffusés à l'époque sur les ondes au Moyen-Orient, qu'il n'existe aucun ordre, appel ou même suggestion d'évacuation concernant la Palestine venant de quelque station de radio arabe que ce soit. Le célèbre historien israélien Benny Morris s'inscrit dans la même ligne affirmant qu'«à aucun moment, les dirigeants arabes n'ont publié un appel général aux Arabes de Palestine à quitter leur maison et leur village.»²⁸¹

Les Palestiniens avancent, depuis 1948, la thèse de l'expulsion planifiée et prémeditée. Laquelle est étayée depuis la seconde moitié des années 1980 par les travaux d'un certain

²⁷⁶ Benny Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem revisited*, Cambridge University Press, 2nd edition, 2004, pp. 603-604.

²⁷⁷ Voir Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, op. cit., p. 63, Issa Nakhleh, *Encyclopedia of the Palestine problem*, op. cit., p. 4.

²⁷⁸ Voir le site officiel de l'UNRWA, <http://www.un.org/unrwa/>. Pour d'autres estimations sur le nombre des réfugiés palestiniens, voir Elia Zureik, *Les réfugiés palestiniens et la paix*, REP, n°4, été 1995, p. 22.

²⁷⁹ Voir Dominique Vidal et Joseph Algazy, *Le péché originel d'Israël*, édition de l'Atelier, Paris, 1998, p. 82, et Elias Sanbar, *Palestine 1948, l'expulsion*, Les livres de la Revue d'Etudes Palestiniennes, Paris, 1984, p. 201.

²⁸⁰ The Spectator, Londres, 12 mai 1961. Voir aussi Erskine B. Childers, *L'indicible rêve*, REP, n° 15, printemps 1998, p. 16.

²⁸¹ Cité par Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 177.

nombre de chercheurs israéliens qui se définissent eux-mêmes comme *nouveaux historiens*²⁸². Leurs travaux ont permis de mieux cerner la place de l'idée du transfert dans l'idéologie sioniste et ce depuis la fin du XIX^e siècle. Nous allons analyser l'idée du transfert dans l'idéologie sioniste au travers d'une série de citations, d'extraits de discours et de témoignages des fondateurs, dirigeants et acteurs principaux du Mouvement sioniste (A); nous nous attacherons, ensuite, à la mise en application (B) et à la consécration juridique de ce transfert par l'Etat d'Israël (C).

A- Le transfert, comme idée centrale de la doctrine sioniste

La présence arabe en Palestine est apparue, chez les pères fondateurs du sionisme, comme un obstacle à l'établissement d'un Etat pour les Juifs en Palestine. Israël Zangwill écrit en 1920 : « *Nous ne pouvons pas permettre aux Arabes de se mettre en travers d'une entreprise de reconstruction historique...* »²⁸³. A partir de ce constat, l'idée du transfert, c'est-à-dire du déplacement des Arabes hors du territoire de la Palestine, prend de l'ampleur dans la classe dirigeante sioniste et apparaît comme une solution à « la question arabe ». Il faut rappeler que les chefs sionistes présentaient à leurs partisans la Palestine comme une terre inhabitée, d'où la formule « une terre sans peuple pour un peuple sans terre ». Cette pratique du double discours était largement employée.

Israël Zangwill par exemple qui avait déclaré en 1905 : « *Nous devons être prêts à repousser par le glaive les tribus [arabes] qui détiennent la terre, comme nos ancêtres l'ont fait* » déclare en 1920 : « *il n'y a pas là un peuple arabe* »²⁸⁴.

Dans ses mémoires, Herzl écrit en 1895, c'est-à-dire avant même le premier Congrès sioniste : « *Nous tenterons d'encourager la population miséreuse à passer la frontière en lui procurant de l'emploi dans les pays de passage, tout en lui refusant tout travail dans notre propre pays. Le double processus d'expropriation et de déplacement des pauvres doit être mené de façon à la fois prudente et discrète.* »²⁸⁵

Dans le même registre, Israël Zangwill estimait qu'il faut convaincre « *gentiment* » les Arabes, qui « *ont l'Arabie avec ses millions de kilomètres carrés* », « *de prendre la piste. [...]*

²⁸² Parmi eux, Benny Morris, Ilan Pappé, Avi Shlaim, Tom Segev, Simha Flapan. L'ouvrage de Dominique Vidal et Joseph Algazy, *Le péché originel d'Israël*, op. cit., présente une synthèse des travaux de ces chercheurs israéliens.

²⁸³ Israël Zangwill jouait le rôle de porte-parole du Mouvement sioniste, in Ilan Halévi, *Le transfert des Palestiniens, une obsession centenaire*, REP, n° 14, hiver 1998, p. 17.

²⁸⁴ Ibid. p. 16.

²⁸⁵ Théodore Herzl, Journal 12 juin 1895, cite par Ilan Halévi, op. cit., p. 16.

*Plier leur tente et disparaître en silence est leur proverbiale habitude : qu'ils la mettent donc maintenant en pratique. »*²⁸⁶

Chaïm Weizmann estime que les « autres habitants [de Palestine] doivent être transférés ailleurs ». Pour lui, c'est la seule solution possible car « notre idéal est plus grand et plus noble que la préservation de quelques centaines de milliers de fellahs arabes. »²⁸⁷

Le Baron de Rothschild suggérait de « ne pas transférer d'Arabes vers la Syrie ou la Transjordanie, qui font partie de la Terre d'Israël, mais plutôt vers la Mésopotamie. »²⁸⁸

Il est important de souligner que les dirigeants sionistes avaient accueilli avec satisfaction le rapport de la Commission britannique Peel de 1937 qui recommandait le partage de la Palestine et évoquait pour la première fois officiellement et publiquement l'idée d'un transfert des populations palestiniennes hors des régions destinées à l'Etat juif. Benny Morris constate que: « *the Peel report had, for the first time, accorded the idea of transfer an international moral imprimatur.* »²⁸⁹

Ben Gourion commentait ce rapport, lors d'un Congrès du Parti des travailleurs de la Terre d'Israël à Zurich (Mapaï) en août 1937, en ces termes : « *La Commission n'envisage pas de spolier les Arabes, elle préconise leur transfert et leur réinstallation dans l'Etat arabe. Il ne me semble pas nécessaire d'expliquer la différence radicale entre expulsion et transfert. Jusqu'ici, nous avons aussi implanté nos colonies en transférant la population d'un endroit à un autre... ce n'est que très rarement que nous avons pu nous installer sans être forcés de transférer les précédents habitants.* »²⁹⁰.

Mais Ben Gourion, comme tous les hauts dirigeants sionistes dans leurs écrits personnels, correspondances privées et débats internes, était parfaitement net sur la question du transfert. Dans sa pensée, le transfert était désormais clairement associé à l'expulsion et il comptait sur la force armée sioniste pour le réaliser. Il écrit dans une lettre adressée à son fils en 1937 : « *Les Arabes doivent partir, mais nous avons besoin d'un moment favorable pour que ça arrive, par exemple une guerre.* » Il rajoute : « *Nous devons expulser les Arabes*

²⁸⁶ Ibid. p. 17.

²⁸⁷ Chaïm Weizmann, 28 avril 1930, cité par Ilan Halévi, Ibid. p. 18.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Benny Morris, *The Birth of the Palestine Refugee Problem revisited, 1947-1949*, op. cit., p. 48.

²⁹⁰ David Ben Gourion président de l'Exécutif de l'Agence juive et futur Premier Ministre, in Israël Shahak, *L'idée du transfert dans la doctrine sioniste*, op. cit., pp. 112 et 113.

et prendre leur place. Et si nous devons faire usage de la force [...], pour garantir notre droit à coloniser ces régions, nous avons la force requise à notre disposition »²⁹¹.

Un autre dirigeant du Mapaï apporte quelques précisions quant à la proposition du transfert des Arabes, avancée par la Commission Peel : « *Il n'est pas juste de comparer cette proposition à l'expulsion des Juifs d'Allemagne, ou de tout autre pays. Ici, il ne s'agit pas d'expulsion mais du ‘transfert’ de quelques Arabes d'un territoire donné vers un Etat arabe, c'est-à-dire de les rapprocher de leur propre peuple...»²⁹².*

Dès le Congrès du Mapaï le transfert est devenu un choix réfléchi et privilégié par les dirigeants sionistes. Pour ces derniers, il devient très vite une condition *sine qua non* à la réalisation de l'objectif du sionisme, car jusqu'en 1948, les Juifs ne constituaient qu'un tiers de la population et possédaient 6% des terres, alors que tout le reste était aux mains des Palestiniens. Menahem Ussishkin, le Directeur du Fonds National Juif, déclare lors de la réunion de l'Exécutif de l'Agence juive en 1938 : « *Nous ne pouvons pas commencer l'Etat juif avec une population dont les Arabes [...] constituent 50 ou 45% de la population [et possèdent] 75% des terres. Un tel Etat ne pourrait même pas survivre une demi-heure.* »²⁹³

Nous soulignons le fait que nous n'avons trouvé au cours des différents congrès ou dans les réunions et écrits personnels des dirigeants sionistes aucune objection d'ordre moral au projet de l'expulsion des Palestiniens. Au contraire les dirigeants sionistes, qui se voulaient « socialistes », considéraient que le transfert était moralement justifié. Les seules objections, timidement formulées, étaient d'ordre politique ou pratique. Un chef sioniste, Shlomo Lavie, considérait que :

« *L'exigence que les Arabes s'en aillent [...] est en soi juste et morale. Mais dans la situation actuelle nous ne pouvons pas le présenter au monde politique comme une revendication ferme, et contre notre gré, nous devons nous ranger à l'avis des Britanniques...»²⁹⁴. Un des idéologues influents du mouvement sioniste, Tratakover, s'interroge en 1937 sur la question du transfert, du point de vue des futures colonies juives dans les autres pays au Moyen-Orient :*

²⁹¹ Cité par Ilan Pappé, 1948 : *Le projet de purification ethnique en Palestine*, REP, n° 103, printemps 2007, p.75, et Ilan Halévi, *Le transfert des Palestiniens*, op. cit., p. 25.

²⁹² Eliezer Kaplan, in Israël Shahak, *L'idée du transfert dans la doctrine sioniste*, op. cit., p. 113.

²⁹³ Menahem Ussishkin, l'une des personnalités centrales du mouvement sioniste et de la colonisation juive en Palestine et directeur du Fonds National Juif, cité par Ilan Halévi, *Le transfert des Palestiniens*, op. cit., p. 26.

²⁹⁴ In Israël Shahak, *L'idée du transfert dans la doctrine sioniste*, op. cit., p. 113.

« N'y a-t-il pas un risque, si nous établissons pour principe qu'un Etat national doit être exempt de minorités nationales, qu'ils puissent nous retourner l'argument...N'est-ce pas là payer trop cher pour débarrasser l'Etat hébreu de quelques dizaines de milliers d'Arabes, car on ne nous permettra sans doute pas d'en éliminer d'avantage ? »²⁹⁵. Berl Katzenelson, surnommé « la conscience du sionisme travailliste » dit à propos du transfert : « J'ai la conscience parfaitement tranquille sur ce point. Mieux vaut un voisin lointain qu'un ennemi proche. Ils ne perdront rien à ce transfert, et nous n'y perdrons certainement rien non plus...! »²⁹⁶

Le directeur du Département de la terre au Fonds National Juif, Yossef Weitz, déclare dans ses mémoires en 1940 : « *It must be clear that there is no room in the country for both peoples [...] The only solution [...] is a land of Israel [i.e., Palestine] without Arabs. There is no way but to transfer the Arabs from here to the neighbouring countries, to transfer all of them [...] Not one village must be left, not one [beduin] tribe. The transfer must be directed at Iraq, Syria and even Transjordan.* »²⁹⁷

Weitz joue à partir de 1941 un rôle très important dans la mise en place d'une stratégie pour le transfert des Palestiniens. Il est à l'origine de l'idée de la création d'un conseil permanent chargé de préparer le transfert, lequel sera effectivement constitué en mai 1942. Mais Weitz n'a pas attendu la création de ce conseil pour réfléchir à des solutions pour le problème que pose la présence arabe en Palestine. Il écrit en juin 1941 : « *La Terre d'Israël n'est pas du tout petite, si seulement on la vide des Arabes et si on élargit un peu ses frontières* ». Son idée phare était de transférer le plus grand nombre de gens vers la région d'Al-Jazirah, au nord-est de la Syrie et sa partie irakienne.²⁹⁸

Pour les sionistes, donc, la mise en œuvre de leur projet, qui sera entériné par la résolution de partage de l'Assemblée Générale en novembre 1947, dépend entièrement de l'expulsion des Palestiniens de leur terre. Les sionistes envisagent de convaincre la Commission royale britannique, Woodhead en 1938²⁹⁹, de trancher en faveur d'un « *transfert obligatoire* ». « *Je dirais donc à la Commission et au gouvernement que nous n'accepterons pas une terre d'Israël réduite sans que vous nous donniez la terre d'un côté, et que vous*

²⁹⁵ Ibid. p. 114.

²⁹⁶ Ibid.

²⁹⁷ Benny Morris, *The Birth of the Palestine Refugee Problem revisited*, op. cit., p. 54.

²⁹⁸ Voir Israël Shahak, *L'idée du transfert dans la doctrine sioniste*, op. cit., pp. 116-117, et Ilan Halévi, *Le transfert des Palestiniens*, op. cit., pp. 30-32.

²⁹⁹ La Commission Woodhead, chargée d'étudier les conditions pratiques d'un partage de la Palestine, dépose ses conclusions au mois de novembre 1938, voir Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 517.

n'évacuez le plus grand nombre possible d'Arabes [...] de l'autre. » Ils croient que seul le Gouvernement britannique peut « procéder au déplacement forcé [grâce] à la poigne anglaise et l'argent juif [...] vers la Transjordanie, et non pas vers l'Etat arabe prévu. »³⁰⁰ Les sionistes souhaitaient passer un accord avec les Etats arabes susceptibles d'absorber les Palestiniens transférés. Ben Gourion qui était particulièrement enthousiaste à l'idée de transférer les Palestiniens en Irak, propose dans un mémorandum adressé à un comité d'action sioniste en 1938 de verser à l'Irak « *dix millions de livres sterling en échange de la réinstallation de 100 000 familles arabes de Palestine en Irak.* »³⁰¹ Non seulement le choix du transfert est adopté et les pays d'accueil choisis, mais encore les sionistes commencent à mettre en place des stratégies destinées à rendre ce transfert définitif comme le dégagement des régions frontalières vidées des autochtones pour y installer des colonies juives.

Il est à remarquer que l'idée du transfert s'est bien installée dans l'idéologie sioniste et est devenue la pierre angulaire du projet d'Etat juif. Ainsi cette idée a-t-elle traversé toutes les générations du leadership sioniste : des pères fondateurs, Herzl et Nordau, aux architectes de l'Etat juif, Weizmann et Ben Gourion, aux organisateurs, Weitz et Kaplan, aux exécuteurs : la Haganah, l'Irgoun de Menahem Begin et Lehi d'Itzhak Shamir ainsi que Yigal Allon et Yitzhak Rabin. Cette idée est restée intacte après la création de l'Etat d'Israël, et revenait systématiquement après chaque guerre israélienne. Même tout récemment, le 12 décembre 2008, la Ministre des Affaires Etrangères et candidate au poste de Premier Ministre en Israël, Tzipi Livni, s'est déclarée favorable à l'installation des Arabes israéliens dans un Etat palestinien. Pour elle « *la solution à [leurs] aspirations nationales se trouve ailleurs.* »³⁰² Il faut mentionner également que le parti d'extrême droite “Israël Beitenou”, qui préconise des échanges territoriaux et de populations entre Israël et l'Autorité palestinienne « *pour créer deux Etats ethniquement homogènes* », est arrivé troisième aux dernières élections de février 2009 et forme le Gouvernement avec le Likoud³⁰³.

³⁰⁰ Menahem Ussishkin, in Ilan Halévi, *Le transfert des Palestiniens*, op. cit., p. 27.

³⁰¹ In Ilan Halévi, *Le transfert des Palestiniens*, op. cit., p. 30.

³⁰² Voir http://www.rfi.fr/actufr/articles/108/article_75973.asp

³⁰³ Voir <http://www.lefigaro.fr/international/2009/02/10/>

B- Application de l'idée du transfert

Les sionistes, devenus Israéliens après la création d'Israël en 1948, ont toujours avancé la thèse selon laquelle les Palestiniens avaient quitté leur terre volontairement, à la suite des combats pendant la guerre déclarée par les Etats arabes à Israël. Les Palestiniens quant à eux affirment que leur exode était planifié, prémedité et mis en œuvre par des plans d'expulsion massive. Les travaux des « nouveaux historiens » israéliens soutiennent, tout comme les Palestiniens, la thèse d'un projet préparé des années à l'avance et dont le but était d'expulser les Arabes de Palestine. Cependant Benny Morris, l'un des premiers « nouveaux historiens », assure que « *war and not design, Jewish or Arab, gave birth to the Palestinian refugee problem.* » Mais il se contredit dans le même livre quand il écrit qu'au début d'avril 1948 : « *Clear traces of an expulsion policy on both national and local levels with respect to certain key districts and localities and a general ‘atmosphere of transfer’ are detectable in statements made by Zionist officials and officers* »³⁰⁴. Cette contradiction résume tous les débats entre historiens sur les causes de l'exode palestinien. Est-ce qu'il s'était produit seulement en conséquence de la guerre israélo-arabe ou constituait-il l'aboutissement de l'idée d'un transfert mûrement réfléchi et planifié ? Mais si une partie de l'exode palestinien s'explique par le fait de la guerre, c'est-à-dire après le 15 mai 1948, comment explique-t-on l'expulsion des Palestiniens avant cette date ?

Il est d'usage chez les historiens de distinguer deux phases du transfert des Palestiniens. La première s'étend entre la date de la résolution de partage, le 29 novembre 1947, et le 14 mai 1948, date de la Déclaration d'indépendance d'Israël (1). La deuxième dure du 15 mai 1948, date de l'entrée des troupes arabes en Palestine, à juillet 1949, date de l'armistice entre Israël et la Syrie (2).

1- Le transfert avant le 15 mai 1948

Le Plan D (Dalet, en hébreu), datant du 10 mars 1948, constitue généralement le point de départ privilégié des travaux des historiens en ce qui concerne la mise en œuvre de la doctrine sioniste du transfert. Pourtant, Walid Khalidi nous révèle que ce Plan D était en réalité calqué sur un autre plan « Avnir » établi en 1937, précisant les phases militaires du

³⁰⁴ Benny Morris, *The Birth of the Palestine Refugee Problem revisited*, op. cit., pp. 166 et 588.

projet de conquête de la Palestine³⁰⁵. Khalidi révèle également que le Plan D était la dernière partie d'un plan plus large en quatre parties (A, B, C et D). Les trois premiers plans expliquaient la stratégie de la direction sioniste pour régler le problème de la présence des Palestiniens sur les territoires que les sionistes voulaient conquérir.

Des affrontements éclatent, dès le lendemain de l'adoption de la résolution du partage fin 1947, entre les communautés juive et arabe. Ces affrontements ont provoqué, jusqu'en janvier 1948, le départ de 70 000 à 80 000 Palestiniens, appartenant aux élites, en majorité de riches propriétaires, membres de la bourgeoisie urbaine³⁰⁶. Mais une période d'exode massif commence aux premières semaines de 1948. Elle correspond à l'intensification des opérations de la Haganah et d'autres milices juives. En effet : « *hundreds of thousands of others, intimidated and terrorized, fled in panic, and still others were driven out by the Jewish army, which under the leadership of Ben-Gourion, planned and executed the expulsion in the wake of the UN Partition Resolution.* »³⁰⁷. Les services de renseignement de la Haganah ont établi un bilan, daté du 30 juin 1948, estimant à 391 000 le nombre des Palestiniens ayant quitté le territoire aux mains d'Israël³⁰⁸. Ce rapport, cité par Dominique Vidal, révèle qu' « *Au moins 55% du total de l'exode ont été causés par nos opérations* » et que les opérations de l'Irgoun et du Lehi « *ont directement causé environ 15% de l'immigration* ». Vidal ajoute que 2 % [sont] attribués aux ordres explicites d'expulsion donnés par les soldats juifs et 1% à leur guerre psychologique », ainsi 73% des expulsions sont provoquées directement par les Israéliens et 22% sont causées par les « *peurs* » et la « *crise de confiance* »³⁰⁹.

L'établissement d'un registre détaillé de tous les villages arabes jouera un rôle déterminant dans le projet d'expulsion des Palestiniens. L'idée de ce registre naît en 1940 et sera mise à jour régulièrement jusqu'en 1948. Des informations détaillées sont recueillies lors des missions de reconnaissance, sur chaque village : situation topographique, routes d'accès, qualité de la terre, points d'eau, sources de revenus, composition sociopolitique, affiliations religieuses, l'âge des hommes et beaucoup d'autres informations. Ces missions de

³⁰⁵ Le « Plan Avnir » fut élaboré sous les ordres de Ben Gourion donnés au commandant de la Haganah, à l'été 1937, en prévision du retrait britannique de Palestine à la suite du rapport Peel. Voir Walid Khalidi, *ONU 1947 : La résolution de partage revisitée*, op. cit., p. 5.

³⁰⁶ Dominique Vidal, *L'expulsion des Palestiniens revisitée*, LMD, Manière de voir, n°98 avril –mai 2008, p. 14.

³⁰⁷ Simha Flapan, *The Palestinian Exodus of 1948*, Journal of Palestine Studies, Vol.16, n° 4. Summer 1987, p.8.

³⁰⁸ Dominique Vidal, *L'expulsion des Palestiniens revisitée*, op. cit., p.14. Simha Flapan citant le même bilan des services de renseignement de la Haganah, parle de 370 000 Palestiniens, *The Palestinian Exodus of 1948*, op. cit., p.8. Ilan Pappé estime qu'à la mi-mai 1948 les expulsions avaient déjà touché le tiers de la population palestinienne, c'est-à-dire plus de 400 000, voir Ilan Pappé, *Une terre pour deux peuples*, Fayard, Paris, 2004,p.144.

³⁰⁹ Voir Dominique Vidal, *L'expulsion des Palestiniens revisitée*, op. cit., p. 14, et Simha Flapan, *The Palestinian Exodus of 1948*, op. cit., p. 8.

reconnaissance étaient sans danger car « *les infiltrés savaient qu'ils pouvaient compter sur la traditionnelle hospitalité arabe* »³¹⁰.

Ces informations s'avèrent extrêmement utiles lors de la mise en œuvre du Plan D, dont *l'essence était « de chasser toutes les forces hostiles et potentiellement hostiles de l'intérieur du territoire futur de l'Etat juif, d'établir une continuité territoriale entre les principales concentrations de population juive et d'assurer la sécurité des futures frontières avant l'invasion arabe attendue. Comme les irréguliers arabes étaient basés et cantonnés dans les villages, et comme les milices de nombreux villages participaient aux hostilités contre le Yichouv, la Haganah considérait la plupart des villages comme activement ou potentiellement hostiles »*³¹¹. Les méthodes d'expulsion sont précisées dans le Plan D. Elles consistent à mener des opérations de destruction de villages « *en les incendiant, en les faisant sauter et en posant des mines dans leurs décombres* » ; ou par des opérations de contrôle des villages par encerclement, de recherches à l'intérieur de chacun des villages, « *en cas de résistance, les forces armées doivent être liquidées et la population expulsée hors des frontières de l'Etat* »³¹².

A la lecture des différents textes que nous avons cités concernant le Plan D, nous voyons bien qu'il s'agissait d'un plan général, mûrement réfléchi, dont l'objectif premier était d'expulser le plus grand nombre possible de Palestiniens du futur Etat juif. Rien que pour le mois de mars 1948 plus de 30 villages palestiniens ont été rasés, ils seront 58 détruits au 14 mai 1948.

Tous les historiens que nous avons cités soulignent le *facteur atrocité* et le rôle de la guerre psychologique dans l'expulsion des Palestiniens. L'exemple qui revient souvent, bien que loin d'être le seul, est le massacre de Deir Yacine Malgré un accord de non agression avec les colonies juives voisines, plus de 250 civils palestiniens du village de Deir Yacine furent sauvagement exterminés par les groupes armés de l'Irgoun et du Lehi (dont les chefs se retrouvent être Menahem Begin et Itzhak Shamir, deux futurs Premiers ministres d'Israël)³¹³.

³¹⁰ Les autres données incluaient des détails sur les affiliations politiques, la hiérarchie sociale, les noms du personnel civil du Gouvernement mandataire, les cultures, le nombre d'arbres, le bétail, la qualité de chaque verger, la surface moyenne des terres, le nombre des véhicules, etc. Voir Ilan Pappé, 1948 : *Le projet de purification ethnique en Palestine*, op. cit., pp. 77-78.

³¹¹ Benny Morris, *The Birth of the Palestine Refugee Problem revisited*, op. cit., p. 164, cette citation est traduite en français et rapportée par Dominique Vidal, *L'expulsion des Palestiniens revisitée*, op. cit., p. 15.

³¹² Voir le texte du Plan D, en anglais, in Walid Khalidi, *Plan Dalet: Master Plan for the Conquest of Palestine*, Journal of Palestine Studies, vol. 18, n° 1. Autumn 1988, pp. 24 et s. Voir aussi Ilan Pappé, 1948 : *Le projet de purification ethnique en Palestine*, op. cit., p. 81.

³¹³ Pour plus de détails sur ce massacre et sur d'autres, Issa Nakhleh, *Encyclopedia of the Palestine problem*, op. cit., chapter 10, Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 147, Erskine B. Childers, *L'indécible rêve*, REP, n° 15, printemps 1998, p. 17, Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, p. 58.

A la suite de quoi la direction sioniste politique et armée mène une campagne d'exploitation de l'extrême terreur ainsi suscitée. Le message adressé aux autres villages palestiniens était clair « *si vous ne partez pas de chez vous, vous connaîtrez le sort de Deir Yacine* »³¹⁴, Menahem Begin écrit : « *Toutes les forces juives avancèrent à Haïfa comme un couteau dans le beurre. Les Arabes pris de panique s'enfuirent aux cris de Deir Yacine* »³¹⁵. Plusieurs massacres ont eu lieu autour des villes mixtes. Après l'étude des archives récemment déclassifiées, Benny Morris découvre que « *les Israéliens ont commis bien plus de massacres qu' [il] ne l'avai[t] pensé auparavant.* »³¹⁶. Ilan Pappé affirme que « *les exemples de barbarie pure et simple ne furent pas rares* » et ils visaient « *à convaincre les Palestiniens établis dans des zones qui tombaient aux mains des Juifs de prendre la fuite.* » Il ajoute que « *ces atrocités ne furent pas commises par hasard ; elles s'inscrivent dans un schéma directeur* » visant à l'expulsion des Palestiniens³¹⁷. Les autres facettes de la guerre psychologique étaient l'utilisation de barils explosifs, la diffusion par la radio ainsi que par des camions sonorisés de messages incitant à la panique. Ainsi les villes de Haïfa, Jaffa, Safad, Saint-Jean d'Acre, Tibériade, Beisan et Nazareth tombent aux mains des forces sionistes aux premiers mois de 1948.

Il faut rappeler que jusqu'au 14 mai 1948 la Palestine était sous gouvernance britannique, autrement dit les Britanniques y étaient officiellement responsables du maintien de l'ordre, de l'application des lois et de la protection des civils.

2- Le transfert après mai 1948

La deuxième phase d'expulsion commence avec le retrait des forces britanniques, la déclaration d'indépendance de l'Etat d'Israël et l'éclatement de la première guerre israélo-arabe avec l'entrée en scène des armées arabes.

Si avant le 15 mai les expulsions ont surtout touché la Palestine urbaine, après cette date c'est la population rurale qui sera victime de la politique d'expulsion israélienne. En effet, 350 villages arabes, se trouvant à l'intérieur du nouvel Etat Israélien, seront méthodiquement rayés de la carte. Les soldats israéliens les enserraient de trois côtés, obligeant les villageois à fuir par le quatrième ; ceux qui refusaient de partir étaient conduits

³¹⁴ Erskine B. Childers, *L'indicible rêve*, op. cit., p. 18.

³¹⁵ Alain Gresh et Dominique Vidal, *Palestine 1947, un partage avorté*, op. cit., p. 205.

³¹⁶ Cité par Dominique Vidal, *L'expulsion des Palestiniens revisitée*, op. cit., p. 14.

³¹⁷ Ilan Pappé, *Une terre pour deux peuples*, Fayard, Paris, 2004, p. 144.

de force dans des camions en Cisjordanie³¹⁸. Le 11 mai 1948 Ben Gourion note dans ses mémoires qu'il avait donné les ordres «*for the destruction of Arabs islands in Jewish population areas.* »³¹⁹

Le village de Tantura qui se trouvait coincé en plein territoire juif et comptait près de 1500 habitants, connut le même sort que le village de Deir Yacine Le 23 mai 1948, cette petite bourgade fut complètement encerclée et attaquée, 200 hommes et enfants âgés de 13 à 30 ans furent séparés des autres prisonniers et massacrés par une des unités de la Haganah. L'épisode le plus tragique de ces opérations de destruction des « îles arabes » va avoir lieu les 12 et 13 juillet 1948, soit deux mois après la proclamation de l'Etat d'Israël, à Lydda et Ramleh, deux villes palestiniennes comprises dans l'Etat arabe selon le plan de partage de l'ONU. « *Expulsez-les !* » ordonne Ben Gourion, alors Premier Ministre d'Israël, à Yigal Allon et Itzhak Rabin. Cet ordre sera bel et bien exécuté le lendemain, tous les habitants de Lydda et Ramleh, soit 70 000 civils palestiniens, ont été rejetés de leur terre.³²⁰

Une autre opération, baptisée « Purification », fut lancée en août 1948 dans le but d'expulser les habitants arabes de la région côtière, entre Jaffa et Ashdod. Au total 531 villages palestiniens furent détruits et 11 villes vidées de leurs habitants.

Durant les opérations militaires, tout comme après la fin des hostilités, force est de constater que les forces sionistes se hâtaient de créer une situation de *fait accompli* sur la terre vidée afin d'empêcher « *à tout prix* » le retour des réfugiés, qui « *must be confronted with faits accomplis* »³²¹ . En avril 1948 Yossef Weitz obtient la création d'un “Comité de Transfert” : un organisme qui dirige la guerre avec pour visée l'expulsion d'autant d'Arabes que possible. Il devient officiel en juin 1948 et supervise la destruction des villages arabes ou selon les cas leur repeuplement par les immigrants juifs. Un mémorandum de ce Comité, intitulé “*Retroactive Transfer, A Scheme for the Solution of the Arab Question in the State of Israel* ” est présenté à David Ben Gourion le 5 juin 1948. Il indique qu'Israël doit être habité principalement par des Juifs, que le déracinement des Arabes devrait être considéré comme une solution à la question arabe et conduit selon un plan calculé vers l'objectif de “ transfert rétroactif ”. Voici les mesures qu'il préconise pour prévenir le retour des réfugiés :

- *Destruction of villages as much as possible during military operations.*

³¹⁸ Ibid. p. 150.

³¹⁹ Ben Gourion 11 mai 148, cité par Simha Flapan, *The Palestinian Exodus of 1948*, op. cit., p. 13.

³²⁰ Voir le récit de cette opération d'expulsion à Lydda et Ramleh in Erskine B. Childers, *L'indicible rêve*, op. cit., pp. 23-24, et Simha Flapan, *The Palestinian Exodus of 1948*, op. cit., pp. 13-14.

³²¹ Ezra Danin membre du Comité de Transfert, in Benny Morris, *The Birth of the Palestine Refugee Problem revisited*, op. cit., p. 312.

- *Prevention of any cultivation of land by them [i.e., the Arabs], including reaping, collection [of crops], picking [olives] and so on . . .*
- *Settlement of Jews in a number of villages and towns so that no “vacuum” is created*
- *Enacting legislation [geared to barring a return].*
- *[Making] propaganda [aimed at non-return].*³²²

Un Comité de dénomination est chargé d'hébraïser les noms arabes d'origine des villages palestiniens : Lubya devient Lavi et Safuria devient Zipori etc. Ben Gourion pensait que cette mesure devait éviter toute revendication future sur ces villages.³²³

Seulement 160 000 Palestiniens sur un million ont pu demeurer à l'intérieur de ce qui deviendra l'Etat d'Israël et sont devenus des citoyens israéliens ; néanmoins la moitié d'entre eux seront traités comme des réfugiés dans leur propre pays, comme nous allons le voir.³²⁴

C- La consécration juridique du transfert

Afin de conférer un caractère juridique à l'expropriation des propriétés arabes, le Comité de Transfert avait recommandé l'adoption de législations, ce que le nouvel Etat d'Israël commencera à réaliser dès la fin 1948 par des ordonnances et dès mars 1950 par des lois³²⁵. Ce sont ces législations israéliennes, dont l'objectif était de consacrer le transfert des Palestiniens et l'expropriation des terres, qui constituent les bases juridiques israéliennes du transfert (1). Certaines de ces législations prévoient des compensations (2), sous certaines conditions très strictes et pour une petite partie des réfugiés palestiniens.

³²² Ibid. p. 312.

³²³ Voir Ilan Pappé, *Une terre pour deux peuples*, op. cit., p. 152.

³²⁴ Ibid. p. 155.

³²⁵ Dont les plus importantes :

- The Abandoned Areas Ordinance, 1948
- The Emergency Regulations (Cultivation of Waste Lands), 1948
- The Emergency Regulations (Absentees' Property), 1948
- The Emergency Regulations (Requisition of Property), 1948
- The Emergency Land Requisition (Regulation) Law, 1949
- The Emergency Regulations (Security Zones), 1949
- The Absentees' Property Law, 1950
- The State Property Law, 1951
- Land Acquisition (Validation of Acts and Compensation) Law, 1953
- The Israel Lands Administration Law, 1960
- The Basic Law: Israels Land 1960
- The Israel Lands Law, 1960
- The Planning and Building Law, 1965
- The Agricultural Settlement (Limitations on Use of Agricultural Land and Water) Law, 1967
- The Land Law, 1969
- The Absentees' Property (Compensation) Law, 1973

1- Les bases juridiques de l'expropriation des propriétés

Les législations israéliennes concernant l'expropriation des propriétés se devaient de préciser leurs champs d'application :

- Leur portée territoriale, surtout après l'occupation par les forces israéliennes, dès les premiers mois de 1948 et jusqu'à la signature des armistices de 1949, de larges parties de territoires alloués au futur Etat arabe. C'est ainsi qu'Israël a agrandi son territoire, aux dépens de l'Etat arabe, de plus de 22 % de la superficie de la Palestine, passant ainsi des 56% attribués par les Nations Unies à 78%.
- Les personnes concernées : physiques et morales, réfugiés ou résidents
- Les types des biens susceptibles d'être expropriés.

a- Champ d'application

L'absence de délimitation des frontières d'Israël, pose un problème juridique pour mettre des législations en application. Pourtant, la résolution de partage 181(II) avait fixé *de jure* les frontières des deux Etats arabe et juif. En outre, le Gouvernement provisoire d'Israël les avait implicitement reconnues puisqu'il avait proclamé l'indépendance sur la base juridique de la résolution de partage de l'Assemblée Générale. L'absence «*de façon voulue*»³²⁶ d'une indication précise de contenu territorial de l'Etat israélien dans la proclamation d'indépendance pourrait ainsi trouver son écho dans la politique sioniste, puis israélienne d'expulsion de populations et d'occupation de territoires.

Le régime militaire, imposé par la puissance mandataire britannique, qui s'accompagnait des lois d'exception et visait à la répression de la révolte palestinienne de 1936, était maintenu et appliqué par le Gouvernement provisoire israélien aux régions allouées à l'Etat arabe par les Nations Unies et désormais occupées par l'armée israélienne. Ainsi, l'autorité militaire d'occupation, qui était à l'origine chargée d'administrer, adopte une série de mesures sous forme d'ordonnances visant à assurer la mainmise sur les terres occupées.

The Area of Jurisdiction and Power Ordinance du 16 septembre 1948 décrète que “toute loi s'appliquant à l'ensemble de l'Etat d'Israël doit être considérée comme

³²⁶ Selon Henry Laurens, cette absence de précision de contenu territorial était volontaire de la part de Ben Gurion, voir *Le retour des exilés*, op. cit., p. 674.

s'appliquant à l'ensemble de la région incluant à la fois le domaine de l'Etat d'Israël et toute partie de la Palestine que le Ministre de la Défense a définie par proclamation comme étant occupée par l'armée de défense d'Israël". Les limites territoriales ne sont donc toujours pas établies, mais c'est la zone de juridiction israélienne qui a été étendue pour couvrir toutes les régions occupées par Israël.³²⁷

Une des premières Ordonnances est *The Abandoned Areas Ordinance*, décrétée le 24 juin 1948, selon laquelle le Gouvernement peut déclarer toute région occupée comme abandonnée, sans prendre en compte les raisons de l'abandon. Ainsi Israël peut y étendre sa juridiction et y appliquer les législations qui permettent l'expropriation de tous types de biens. Tout comme les suivantes, cette ordonnance a un effet rétroactif généralement à partir du 14 mai 1948, date de la proclamation de l'Etat d'Israël, pour rendre légitime toute expropriation antérieure.³²⁸

Deux autres Ordonnances, *The Defence (Emergency) Regulations* de 1948 et *The Emergency regulations* de 1949, permettent à l'autorité militaire de déclarer des régions comme "closed areas" ou "security zones", interdites au public pour des "raisons de sécurité". Les habitants de ces zones sécurisées, qui étaient pour la plupart des régions frontalières, ne pouvaient y entrer ou y retourner sans autorisation.³²⁹

The Cultivation of Waste lands Regulations, adoptée le 11 octobre 1948 et dont la validité fut prorogée le 6 janvier 1949, autorise le Ministre de l'Agriculture à disposer de toute terre qu'il juge non cultivée ou inefficacement cultivée. Il est clair que cette Ordonnance vise les terres des réfugiés palestiniens qui n'ont pu les cultiver depuis leur expulsion. Elle autorise également le Ministre des Finances à saisir les terres qui avaient été déclarées "closed areas" ou "security zones" selon les précédentes Ordonnances. Et forcément, ces terres sont devenues incultivées puisque les Palestiniens, réfugiés ou présents, n'ont pu les exploiter du fait des précédentes Ordonnances.³³⁰

The Emergency Regulations (Absentees' Property) du 12 décembre 1948 franchit un cap en créant une catégorie juridique nouvelle « les absents ». Alors que jusqu'à présent les définitions « légales » des Ordonnances portaient sur les terres, cette dernière rapporte ces définitions à leurs propriétaires mêmes. Autrement dit, au lieu de déclarer une propriété « abandonnée », ce sont les habitants que l'on déclarera « absents » et leurs biens seront saisis

³²⁷ Michael Fischbach, *Records of dispossession: Palestinian refugee property and the Arab-Israeli conflict*, Columbia University Press, New York, 2003, p. 18.

³²⁸ Ibid. p. 19.

³²⁹ *The Defence (Emergency) Regulations* fut d'abord décrétée par l'Autorité mandataire, le 27 septembre 1945 puis incorporée dans les lois israéliennes, ibid.

³³⁰ Ibid. p. 20.

par l'Etat. Il est évident que cette Ordonnance a été spécifiquement décrétée pour entrer en possession des biens des réfugiés palestiniens et les empêcher ainsi d'exercer leur droit de retour sur leur terre³³¹. La définition des « biens » et de « l'absent » formulée par cette Ordonnance a été reprise, presque littéralement, par *The Absentees' Property Law* : « Loi sur les biens des absents » adoptée par le Parlement israélien, la Knesset, le 14 mars 1950.

Cette Loi, dans son article 1.a, énonce que le terme « *property* » inclut “les biens immobiliers et mobiliers, les capitaux, les droits acquis ou éventuels sur un bien, les fonds de commerce ainsi que tout droit au sein d'un groupe de personnes ou dans sa gestion»³³². Autrement dit, l'Etat israélien s'assure qu'aucun bien n'échappera à cette Loi.

Dans la section 1.b « l'absent » est défini comme :

“(1) Toute personne qui, à un moment donné dans la période comprise entre le 29 novembre 1947 et le jour (où l'état d'urgence cessera d'exister)³³³, était légalement propriétaire d'un bien quelconque se trouvant sur le territoire d'Israël ou en bénéficiait ou le détenait que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne, et qui, à un moment donné pendant la période précitée,

(i) était ressortissant ou citoyen libanais, égyptien, syrien, saoudien, transjordanien, irakien ou yéménite, ou

(ii) se trouvait dans l'un de ces pays ou dans une partie de la Palestine située hors du territoire d'Israël ou

(iii) était citoyen palestinien et avait quitté son domicile habituel en Palestine pour se rendre :

(a) en un lieu situé hors de la Palestine avant le 1er septembre 1948, ou

(b) en un lieu situé en Palestine et occupé à l'époque par des forces qui tentaient d'empêcher l'établissement de l'Etat d'Israël ou qui le combattaient après sa création ;

(2) un groupe de personnes qui, à un moment donné pendant la période définie au paragraphe (1), était légalement propriétaire d'un bien quelconque situé sur le territoire d'Israël ou en bénéficiait ou le détenait, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne et dont tous les membres, associés, actionnaires, directeurs ou gérants étaient

³³¹ Ibid. p. 21.

³³² Laws of the State of Israel, vol. 4, 1949-1950, pp. 68-82.

³³³ Il faut mentionner que l'état d'urgence, proclamé par le Conseil d'Etat provisoire dans l'Ordonnance relative à l'administration et à la justice du 19 mai 1948, est toujours en vigueur en Israël.

absents au sens du paragraphe (1), ou dont la gestion était contrôlée par des absents ou dont la totalité du capital était entre les mains d'absents”.³³⁴

Selon cette large définition, tous les Palestiniens qui ne sont plus résidents dans les territoires contrôlés par Israël en 1949 deviennent des « absents », c'est-à-dire près de 90% de la population indigène palestinienne de ces territoires. De surcroît, les Palestiniens qui ont quitté leur domicile habituel pour un autre endroit, contrôlé alors par des forces hostiles puis rattaché à l'Etat israélien, sont rétroactivement décrétés « absents ». C'est-à-dire que les réfugiés intérieurs palestiniens, restés sur le territoire de la Ligne Verte devenu l'Etat d'Israël³³⁵, sont considérés comme « absents-présents ». Le nombre des Palestiniens de cette catégorie nouvelle s'élève à 75 000 sur 160 000 qui deviendront pourtant des citoyens israéliens. Notons au passage qu'en vertu de cette Loi, la propriété religieuse musulmane « *Waqf* »³³⁶ n'échappe pas non plus à l'expropriation israélienne. Israël, par cette Loi, ne fait aucune différence entre une propriété *Waqf* et les autres, considérant le Conseil Supérieur Musulman, qui gère les *Waqfs*, comme « absent » du fait que ses dirigeants sont en exil, sans prendre en compte que beaucoup de bénéficiaires de ces *Waqfs* ne sont pas « absents ».³³⁷

Nous pouvons donc remarquer que ce sont non seulement les personnes physiques qui sont concernées par la Loi sur les biens des absents, mais également les personnes morales : sociétés, associations ou toutes autres formes de groupement. Au total, la superficie des propriétés immobilières des réfugiés confisquées par Israël est estimée à 4 246 032 dounams (1 dounam = 1000m²).³³⁸

³³⁴ Texte traduit de l'anglais par Anwar Abu Eisheh, *Loi sur la propriété des Absents*, <http://www.ism-france.org/news/article.php?id=2988&type=analyse&lesujet=Histoire>

³³⁵ La Ligne Verte représente la ligne de démarcation des conventions d'armistice entre Israël et les Etats arabes voisins, signés en 1949.

³³⁶ Le *Waqf*: est un acte juridique par lequel un propriétaire immobilise une partie ou la totalité de ses biens fonciers ou immobiliers, les plaçant sous la protection de la loi islamique, au profit d'une institution religieuse ou de membres de sa famille nommément désignés. Des fondations pieuses furent créées de cette manière. Ce système permettait, en figeant la propriété, d'éviter le démantèlement des biens, la loi islamique les garantissant de toute saisie par les autorités. Les revenus étaient utilisés pour la construction de mosquées, d'écoles ou d'hôpitaux et dans leurs frais de fonctionnement

³³⁷ Michael Fischbach, *Records of dispossession*, op. cit., p. 39.

³³⁸ Cette estimation est faite par la Commission de Conciliation des Nations Unies pour la Palestine (UNCCP), voir UN Document A/AC.25/W.84, “Working Paper Prepared by the Commission's Land Expert on the Methods and Techniques of Identification and Valuation of Arab Refugee Immovable Property Holdings in Israel” (28 avril 1964) consultable sur internet:

<http://unispal.un.org/unispal.nsf/vEntity?OpenView&Start=1&Count=270&Expand=8.90#8.90>

b- Processus juridique d'expropriation

En vertu de l'article 2 de la Loi sur les biens des absents de 1950, le Ministère des Finances désigne un «*Custodian*», une sorte de curateur, chargé de gérer les biens des absents et d'en prendre soin. Le *Custodian*, doté de larges pouvoirs discrétionnaires, devient le maître des biens en sa possession. Il peut procéder à des travaux, des démolitions, expulser les occupants des propriétés dont le propriétaire est considéré comme «absent», collecter les revenus, etc. Il peut, surtout, vendre ou transférer le titre de propriété mais uniquement au profit d'un autre organisme gouvernemental : «l'Autorité du développement»³³⁹. Cette Autorité, créée par *The Development Authority Law* adoptée le 31 juillet 1950, est chargée d'entrer en possession des propriétés par achat, location, bail, ou toute autre forme d'acquisition. Elle est aussi autorisée à vendre ou céder un bien, mais uniquement à l'Etat, au Fonds National Juif ou à des organismes gouvernementaux³⁴⁰. Ainsi le titre de propriété des biens des réfugiés est transféré par le *Custodian* à l'Autorité du développement, qui à son tour le transfère à l'Etat ou à des organismes gouvernementaux, qui deviennent « légalement » les propriétaires des biens de ceux qui sont considérés comme «absents».

Dans le but d'aliéner définitivement le titre de propriété palestinien et le transférer à Israël, le Parlement israélien adopte en 1953 la *Land Acquisition (Validation of Acts and Compensation) Law*. Cette Loi visait à accorder rétroactivement une validité juridique à l'expropriation des terres arabes dans la période allant du 14 mai 1948 au 1^{er} avril 1952. Elle confère au Ministre des Finances le pouvoir de délivrer des certificats, selon lesquels la propriété d'un terrain confisqué, même de façon illégale au cours de la même période, pourrait être transférée à l'Autorité de Développement. Un tel certificat, par le simple fait de sa signature par le Ministre des Finances, suffit à valider tout acte illégal d'expropriation d'un bien, à aliéner la propriété de toute terre et à la transférer à l'Autorité de Développement³⁴¹.

³³⁹ Articles 7, 10, 11, 12, 19 de la Loi sur les biens des absents 14 mars 1950, Laws of the State of Israel, vol. 4, 1949-1950, pp. 68-82.

³⁴⁰ *Development Authority (Transfer of Property) Law* 31 juillet 1950, Laws of the State of Israel, vol. 4, 1949-1950, p. 151.

³⁴¹ *Land Acquisition (Validation of Acts and Compensation) Law*, 10 mars 1953, Laws of the State of Israel, vol. 7, 1952-1953, p. 43.

Les méthodes de calcul des valeurs des propriétés ont permis leur achat à des valeurs variant entre 5 et 10 % de leur valeur réelle³⁴². La majorité des biens des absents a été vendue au Fonds National Juif. Ce Fonds, qui était jusque là une société britannique, devient grâce à la *Keren Kayemet Le-Israel Law* du 23 novembre 1953³⁴³, une société israélienne, et toutes les terres qui lui appartenaient sont ainsi transférées et régies par les lois israéliennes. En vertu d'une autre loi : *The Basic Law : Israels Land* adoptée en 1960, le transfert ou la vente des propriétés foncières de l'Etat, de l'Autorité du développement ou du Fonds National Juif est tout simplement interdit. Elle découle du principe religieux juif de « l'inaliénabilité de la terre », qui signifie que toute terre acquise par les Juifs ou passée sous la propriété juive doit rester une propriété juive pour toujours³⁴⁴.

Un « absent » peut certes demander au *Custodian* une attestation pour certifier qu'il n'est pas absent, mais seulement s'il prouve qu'il a quitté son lieu de résidence par “peur que les ennemis de l'Etat d'Israël lui portent atteinte”. En revanche, “si une personne prétend qu'elle n'est pas absente aux termes de l'article 1.b (1) (iii) au motif qu'elle ne pouvait pas contrôler les circonstances qui l'ont obligée à quitter son domicile, sa demande ne pourra être prise en considération.”³⁴⁵. Ainsi la présence physique de la personne ne compte pas et les réfugiés palestiniens se trouvent automatiquement exclus de l'exercice du droit de contestation.

2- Compensation

La *Land Acquisition (Validation of Acts and Compensation) Law* de 1953³⁴⁶ prévoit deux méthodes de compensation : les paiements en espèces ou l'octroi d'une terre de substitution. Il convient de mentionner que cette Loi impose de sévères restrictions à l'indemnisation par le biais d'attribution d'autres terres. La compensation par l'octroi des terres n'était possible que dans le cas où le bien était utilisé pour l'agriculture et représentait la principale source de subsistance de son propriétaire, qui ne disposait à cet effet d'aucune

³⁴² Voir Henry Cattan, *Palestine and International Law*, op. cit., p. 114. Les travaux de certains auteurs spécialisés montrent que rien n'a été payé au *Custodian* puisque les sommes payées par l'Autorité du développement lui ont été rendues sous forme d'emprunts, voir Don Peretz, *Israel and the Palestine Arabs*, Middle East Institute, Washington, 1958, p. 181.

³⁴³ Connue sous le nom de *Jewish National Fund Law*, 23 novembre 1953, Laws of the State of Israel, vol. 8, 1953, p. 35.

³⁴⁴ *The Basic Law: Israels Land*, Laws of the State of Israel, vol. 14, 1959-1960, p. 48.

³⁴⁵ Articles 27.a et 30.i de la Loi sur les biens des absents 14 mars 1950.

³⁴⁶ *Land Acquisition (Validation of Acts and Compensation) Law*, 10 mars 1953, Laws of the State of Israel, vol. 7, 1952-1953, p. 43.

autre terre. Dans ces conditions, l’Autorité de Développement, sur la demande du propriétaire, lui offre d’autres terres, au titre de propriété ou de location, comme une compensation totale ou partielle. Cependant, aucune obligation n’est faite de donner au propriétaire en compensation une terre de même nature que celle expropriée. Il faut noter que cette Loi est formulée pour traiter la situation des réfugiés internes, “ les Arabes israéliens”, qui ont perdu leurs propriétés, et ne concerne pas les réfugiés à l’extérieur d’Israël. Toutefois peu d’Arabes israéliens, touchés par la politique d’expropriation des terres, ont demandé cette compensation, parce que d’une part accepter une telle compensation était perçue par eux comme une légitimation de l’expropriation, et que d’autre part les termes de l’indemnité ne leur étaient pas favorables. En outre, les terres de substitution offertes par le Gouvernement israélien appartenaient souvent à d’autres Arabes palestiniens «absents», parfois même des membres de la même famille, ce qui était bien sûr inacceptable pour les Arabes palestiniens³⁴⁷.

Une Loi spécifique sur la compensation est adoptée en 1973 : *The Absentees’ Property (Compensation) Law*³⁴⁸. Selon les termes de son article 2, « seuls les résidents israéliens sont habilités à demander une compensation pour leurs propriétés ». Cependant ce droit à la compensation peut devenir une obligation. En effet, selon l’article 20 : « Le Gouvernement est autorisé à désigner une catégorie de titulaires d’un droit sur une propriété immobilière placée sous le contrôle du *Custodian*, pour être indemnisés même s’ils ne le demandent pas». De telles dispositions tendent essentiellement à empêcher les réfugiés internes, y compris les résidents de Jérusalem-est, de faire valoir leurs droits sur leurs propriétés³⁴⁹. Ainsi son article 18 stipule-t-il que les « absents » n’ont plus le droit de réclamer la restitution de leurs propriétés, ils ont seulement droit à la compensation. Et de ce fait, payer une compensation à un demandeur abolit tout droit précédent sur la propriété et exempte l’Etat, par l’article 14, de toute responsabilité face à un tiers plaignant, même si la compensation n’a pas été payée à la personne ayant droit, qui devrait se retourner contre celle qui l’a indûment perçue. Cette Loi prévoit que, passé un délai de 3 ans, la demande de compensation n’est plus recevable. Néanmoins, face au refus des Arabes de demander des compensations pour leurs terres, la Knesset s’est trouvée forcée de l’amender plusieurs fois : en 1976, 1982 et 1986 notamment, pour proroger le délai de la demande.³⁵⁰

³⁴⁷ Yifat Holzman-Gazit, *Land expropriation in Israel: law, culture and society*, Ashgate, Aldershot, 2007, p.112.

³⁴⁸ *Absentees Property (Compensation) Law*, 27 juin 1953, Laws of the State of Israel, vol. 27 1972-1973, p.176.

³⁴⁹ Michael Fischbach, *Records of dispossession*, op. cit., p. 316.

³⁵⁰ Les montants des compensations sont fixés à l’annexe de la Loi, Laws of the State of Israel, vol. 27 1972-1973, p.182. Pour les propriétés urbaines les montants sont calculés sur la base de l’estimation des taxes

Paragraphe II : Le transfert face au Droit International

Le transfert, qui de manière générale implique le déplacement des populations, l'expropriation et la destruction des biens, implique aussi la question du droit des populations à retourner dans leurs lieux de résidence. Nous allons étudier ces questions à la lumière de certains textes du Droit International : déclarations, conventions, statuts des tribunaux internationaux, etc. (A). Dans le cas des réfugiés palestiniens, l'ONU leur a consacré un grand nombre de résolutions, notamment la résolution (194) qui fonde la reconnaissance internationale du Droit au retour pour les réfugiés palestiniens (B).

A- Le Droit International applicable

Nous allons examiner certains instruments internationaux qui traitent du principe général de retour dans son pays, ainsi que la qualification des actes comme l'expulsion et la destruction des biens par d'autres tels que les 4 Conventions de Genève ou encore les Statuts des tribunaux internationaux. Ces textes forment en effet le fondement juridique de la reconnaissance du principe du droit au retour (1). Nous nous attacherons ensuite à en faire ressortir le caractère obligatoire (2).

1- Le fondement juridique de la reconnaissance du principe du droit au retour

A la lumière de l'analyse des textes du Droit International des droits de l'homme qui portent sur la question de la liberté de circulation et du droit au retour dans son pays (a), ainsi que des Statuts des Tribunaux Internationaux (b) qui ont fourni une jurisprudence importante en matière de déplacement des populations et destruction des biens, nous tâcherons de déterminer si les atteintes à ces droits et les autres actes incriminés peuvent être qualifiés de crimes de guerre ou crimes contre l'humanité.

municipales des années 1944 à 1948. Pour les propriétés agricoles les montants varient selon la nature de la propriété, ils vont de 15 à 1600 pounds israéliens par dounam. (100 pounds israéliens équivalent à 11 francs français de 1980).

a- Instruments internationaux de protection des droits de l'homme

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948 lie le droit à la libre circulation à celui du retour. L'alinéa 1 de son article 13 dispose que « *Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat.* » Et l'alinéa 2 du même article ajoute que « *Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et d'y revenir.* ».

La IV^e Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, stipule dans son article 47 que :

« *Les personnes protégées qui se trouvent dans un territoire occupé ne seront privées, en aucun cas ni d'aucune manière, du bénéfice de la présente Convention, soit en vertu d'un changement quelconque intervenu du fait de l'occupation dans les institutions ou le gouvernement du territoire en question, soit par un accord passé entre les autorités du territoire occupé et la Puissance occupante, soit encore en raison de l'annexion par cette dernière de tout ou partie du territoire occupé.* »

L'article 49 énonce clairement que :

« *Les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la Puissance occupante ou dans celui de tout autre Etat, occupé ou non, sont interdits, quel qu'en soit le motif.* » Une exception est prévue à l'alinéa 2 pour des raisons de sécurité de la population ou d'impérieuses raisons militaires ; toutefois, « *[l]a population ainsi évacuée sera ramenée dans ses foyers aussitôt que les hostilités dans ce secteur auront pris fin.* »

L'article 53 interdit à la puissance occupante « *de détruire des biens mobiliers ou immobiliers, appartenant individuellement ou collectivement à des personnes privées, à l'Etat ou à des collectivités publiques, à des organisations sociales ou coopératives, sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues absolument nécessaires par les opérations militaires.* »

Il nous faut mentionner que l'Etat d'Israël refuse l'application de la IV^e Convention de Genève sur les territoires conquis entre 1947 et 1949 ainsi que sur les Territoires Occupés en 1967 comme nous allons le voir.³⁵¹

³⁵¹ Israël a ratifié les 4 Conventions de Genève le 6 juillet 1951; en revanche il n'a pas signé les 2 protocoles additionnels relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), et non

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du 21 décembre 1965, décrète dans son article 5 que « *les Etats parties s'engagent [...] à garantir le droit de chacun à l'égalité [...] notamment dans la jouissance des droits suivants : [...] d) Autres droits notamment : i) Droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat ; ii) Droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays».*

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966, un des instruments les plus fondamentaux des droits de l'homme, établit clairement le droit de circuler librement et d'entrer dans son pays dans son article 12, dont les alinéas 1et 2 prévoient que : « *1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien. 4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays.* ». En comparant la formulation de l'article 12 (4) de ce Pacte à celle de l'article 13 (2) de la DUDH, nous remarquons une différence concernant le terme de “retour”. La DUDH mentionne “revenir dan son pays” alors que le Pacte parle d’”entrer dans son pays”. Il peut être compris que “revenir” implique que la personne concernée avait vécu dans le pays, tandis que “entrer” étend l’application de l’article aux personnes qui sont nées et ont vécu hors de leur pays.

b- Statuts des Tribunaux Internationaux

L'article 6 du Statut du Tribunal de Nuremberg, issu de l'Accord de Londres du 8 août 1945, énonce, mais sans en limiter la liste, les actes qui constituent des crimes contre la paix, crimes de guerre et contre l'humanité.

Son alinéa (b) pour sa part qualifie de crimes de guerre « *[...] l'assassinat, les mauvais traitements et la déportation pour des travaux forcés ou pour tout autre but, des populations civiles dans les territoires occupés, l'assassinat ou les mauvais traitements des prisonniers de guerre ou des personnes en mer, l'exécution des otages, le pillage des biens publics ou privés, la destruction sans motif des villes et des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires* ».

internationaux (Protocole II), 8 juin 1977. Sur l'application de la IV^e Convention de Genève sur les Territoires Occupés à partir de 1967 voir *infra*.a- L'applicabilité du droit des conflits armés aux Territoires Occupés.

Les Crimes contre l'Humanité énumérés à l'article 6 (c) sont les suivants :

« [...] *l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime entrant dans la compétence du Tribunal, ou en liaison avec ce crime.* » Il en ressort donc que la déportation des populations, quel qu'en soit le but, ainsi que les pillages des biens et la destruction des villages, constituent des crimes de guerre et contre l'humanité.

Depuis 1945 et au fil des années, cette catégorie de crimes a été élargie et son contenu précisé par des Conventions Internationales. Par exemple :

Les 4 Conventions de Genève de 1949 qui ont confirmé la définition des crimes de guerre donnée par l'article 6 (b) en énumérant des « infractions graves » définies de manière extensive et semblable³⁵².

La Convention du 26 novembre 1968 déclare les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité comme imprescriptibles « *quelle que soit la date à laquelle ils ont été commis* »³⁵³. La Convention du 30 novembre 1973 sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid a créé une nouvelle infraction, qui est celle de l'apartheid, la qualifiant de crime contre l'humanité dans son article premier. Son article 2 précise que ce crime « *englobe les politiques et pratiques semblables de ségrégation et de discrimination raciales [...]* », commises en vue d'instituer ou d'entretenir la domination d'un groupe racial sur un autre. Ce même article dresse la liste des actes inhumains constituant un crime d'apartheid, parmi lesquels : « *Prendre des mesures, législatives ou autres, [...] [dans le but de priver] les membres d'un groupe racial ou de plusieurs groupes raciaux des libertés et droits fondamentaux de l'homme, notamment le droit de quitter son pays et d'y revenir, le droit à une nationalité, le droit de circuler librement et de choisir sa résidence [...].* »³⁵⁴

³⁵² Article 50 de la Convention I, article 51 de la Convention II, article 130 de la Convention III, article 147 de la Convention IV de 1949 et article 85 du premier Protocole additionnel de 1977.

³⁵³ Article premier de la Convention sur l'impréscriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, 26 novembre 1968. Résolutions 2391 (XXIII) adoptées par l'Assemblée Générale au cours de sa vingt-troisième session, 24 septembre-21 décembre, Document Officiel vingt-troisième session, supplément n° 18 (A/7218), Nations Unies, New York, 1969, pp.44-45.

³⁵⁴ La Convention sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, adoptée par l'Assemblée Générale dans sa résolution 3068(XXVIII) du 30 novembre 1973.

Un projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, adopté en première lecture par la Commission du Droit International en 1991, englobait : l'apartheid, l'esclavage, le colonialisme et les atteintes

Le Statut du Tribunal International pour l'Ex-Yougoslavie lui donne compétence à poursuivre les personnes qui commettent des violations des lois ou coutumes de la guerre, parmi lesquelles « *b) La destruction sans motif des villes et des villages [...] e) Le pillage de biens publics ou privés.* ». Son article 5 qualifie de crime contre l'humanité des actes comme l'expulsion et les persécutions pour des raisons politiques, raciales et religieuses « *lorsqu'ils ont été commis au cours d'un conflit armé, de caractère international ou interne, et dirigés contre une population civile quelle qu'elle soit.* »³⁵⁵ La Convention de Rome du 17 juillet 1998, instituant la Cour Pénale Internationale, définit en ses articles 7 et 8 les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. La « *déportation ou transfert forcé de population* » est considéré comme un crime contre l'humanité, lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque, c'est-à-dire « *le fait de déplacer de force des personnes, en les expulsant ou par d'autres moyens coercitifs, de la région où elles se trouvent légalement, sans motifs admis en Droit International* »³⁵⁶. Aux termes de l'article 8 du Statut de Rome, sont qualifiés de crimes de guerre « *la destruction et l'appropriation de biens, non justifiées par des nécessités militaires et exécutées sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire* » ainsi que « *la déportation ou le transfert illégal* »³⁵⁷.

La compétence *ratione temporis* de la Cour Pénale Internationale ne permet la saisine de la Cour que pour les crimes commis après l'entrée en vigueur du Statut de la Cour c'est-à-dire après le 1^{er} juillet 2002. Ainsi les actes commis contre les populations civiles palestiniennes entre 1947 et juillet 2002 ne pourront être jugés devant cette Cour. Toutefois les normes que nous avons citées permettent bel et bien de conclure que le transfert des Palestiniens avec tout ce qu'il comporte d'expulsions, de destructions de villages, d'expropriations des biens et le refus de leur retour dans leurs lieux de résidence constituent bien un crime contre l'humanité et un crime de guerre. En vertu de ces qualifications, ces crimes sont imprescriptibles et pourront donc être jugés devant un tribunal spécialement créé à cet effet.

particulièrement graves à l'environnement, l'expulsion ou le transfert d'une population de son territoire [...]. Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-troisième session, 29 avril-19 juillet 1991 (A/46/10). Disponible sur le site des Nations Unies : http://untreaty.un.org/ilc/documentation/french/A_46_10.pdf

³⁵⁵ Article 3 (b, e) et 5 (d, h) du Statut du Tribunal International pour l'Ex-Yougoslavie, créé par la résolution 827 du 25 mai 1993 du Conseil de Sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, pour juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991.

³⁵⁶ Article 7. 1. (d) et 7. 2. (d) du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale.

³⁵⁷ Ibid. article 8. 2 (iv) et 8. 2 (vii).

2- Acquisition du caractère obligatoire du principe du droit au retour

Certains auteurs jugent que le droit de quitter son pays et d'y revenir semble être si naturellement et universellement accepté et exercé qu'il n'a pas fait l'objet d'une codification formelle et spéciale³⁵⁸. Pour eux, le droit au retour est un droit naturel reconnu depuis la Grèce antique³⁵⁹, et par la suite par le droit positif : La *Magna Carta* de 1215 mentionne clairement le droit au retour dans son article 42 : « *Il sera dorénavant légal pour toute personne qui Nous est loyale de sortir de notre royaume et d'y revenir, librement et en toute sécurité.* ». La Constitution française de 1791 dans son titre premier « *garantit pareillement, comme droits naturels et civils* : - *La liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir, sans pouvoir être arrêté, ni détenu* ».

Cependant, le droit au retour, devenu partie intégrante du système des droits de l'homme, trouve ainsi le fondement de son caractère obligatoire dans l'obligation du respect des droits de l'homme dans leur ensemble. La Charte des Nations Unies dans son article premier dispose que le respect des droits de l'homme fait partie de ses buts³⁶⁰. L'Assemblée Générale des Nations Unies a complété sa Charte, en matière des droits de l'homme, par l'adoption de la Déclaration Universelle et des deux Pactes Internationaux relatifs aux Droits de l'Homme.

La Déclaration Universelle a été le premier texte du Droit International à énoncer des droits reconnus à la personne humaine, dont le droit au retour. Ainsi est-elle devenue en quelque sorte la référence que les Etats devraient respecter. Cette Déclaration « *vise à éléver [les droits de l'homme] à un stade supérieur, au-delà des contingences nationales [et] leur donner une valeur éthique et juridique et un contenu effectif par des mesures progressives* »³⁶¹. A l'instar de toutes les résolutions de l'Assemblée Générale, la valeur juridique de cette Déclaration est celle d'une recommandation sans effet contraignant à l'égard des membres de l'ONU. Toutefois, selon Patrick Daillier et Alain Pellet, « *l'absence de force obligatoire des recommandations ne signifie pas qu'elles n'ont aucune portée [...]* ».

³⁵⁸ Voir W-T. et S-V. Mallison, Analyse, dans le contexte du droit international, des principales résolutions de l'Organisation des Nations Unies concernant la question de la Palestine, op. cit., p. 28.

³⁵⁹Dans les *Dialogues* de Platon nous lisons qu'il est loisible aux Athéniens « *d'aller où bon leur semble et de garder par-devers eux leurs biens* » in *Droit de retour du peuple palestinien*, Nations-Unies, New York, 1979, p.3.

³⁶⁰ L'article 1.3 dispose que : « *Les buts des Nations Unies sont les suivants : ... 3- Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion.* »

³⁶¹ Joseph Yacoub, *Réécrire la Déclaration des droits de l'homme*, Desclée de Brouwer, Paris, 2008, p. 49.

Leur impact politique est souvent fondamental et même leur valeur juridique n'est pas négligeable. »³⁶² La Cour Internationale de Justice rappelle, dans son avis consultatif de 1996 sur la « *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* », que même si les résolutions de l'Assemblée Générale n'ont pas force obligatoire, elles « *peuvent parfois avoir une valeur normative.* »³⁶³

Au fil des années la Déclaration Universelle semble avoir acquis, aux niveaux international et national, une valeur juridique qui dépasse celle d'une simple recommandation. A titre d'exemple, la Cour Internationale de Justice s'est référée à la Déclaration Universelle à plusieurs reprises, comme c'est le cas dans « *l'affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* » de 1980, où nous pouvons lire :

*« Le fait de priver abusivement de leur liberté des êtres humains et de les soumettre dans des conditions pénibles à une contrainte physique est manifestement incompatible avec les principes de la Charte des Nations Unies et avec les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. »*³⁶⁴

Dans la jurisprudence française, nous remarquons que la Cour de cassation dans l'affaire Barbie a fait référence à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ; selon Patrick Daillier et Alain Pellet, c'est parce que la Cour de cassation « *s'est convaincue de l'enracinement progressif dans la pratique internationale des principes énoncés en 1948 et de leur transformation en normes coutumières.* »³⁶⁵

Autrement dit, chacun des droits contenus dans cette Déclaration, y compris le droit au retour, a acquis une valeur coutumière effective même si la déclaration elle-même n'a pas,

³⁶² Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, op. cit., p. 379.

³⁶³ *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1996, p. 254.

³⁶⁴ *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, 42.

Dans un autre Avis consultatif de la CIJ de 1971, sur la question de la Namibie, il est fait référence à la Déclaration Universelle. Le vice-président de la Cour a déclaré que : « *Quoique les énonciations de la Déclaration ne soient pas obligatoires en tant que convention internationale selon l'article 38, paragraphe 1 a), du Statut de la Cour, elles peuvent lier les Etats en vertu de la coutume aux termes du paragraphe 1 b) du même article, soit qu'elles aient constitué une codification du droit coutumier, ainsi qu'il a été dit dans l'avis pour l'article 6 de la convention de Vienne sur le droit des traités, soit qu'elles aient acquis force de coutume par une pratique générale acceptée comme étant le droit, selon les termes de l'article 38, paragraphe 1 b). Un droit qui est certes à considérer comme une norme coutumière obligatoire antérieure à la Déclaration universelle des droits de l'homme et que celle-ci a codifiée, est le droit à l'égalité, droit que l'on s'accorde à considérer, depuis les temps les plus anciens, comme inhérent à la nature humaine.» Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1971, pp. 34 et 64.*

³⁶⁵ Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, op. cit., p. 381.

Notons aussi que les principes énoncés dans la Déclaration Universelle ont été consacrés dans le droit interne de certains Etats, classés parmi les Etats du tiers-monde, comme le Niger, qui fait référence à la Déclaration Universelle dans le préambule de sa Constitution du 09 août 1999 révisé le 13 mai 2004.

selon certains juristes, de valeur obligatoire. Remarquons ici que le Médiateur des Nations Unies pour la Palestine, le Comte Bernadotte, dans son rapport intérimaire du 16 septembre 1948, n'a pas recommandé la création d'un droit nouveau, mais déclare que le Droit au retour pour les réfugiés palestiniens « *devrait être proclamé* », « *should be affirmed* » (dans le texte anglais), par les Nations Unies³⁶⁶. Son rapport semble considérer que le droit au retour constituait, déjà à l'époque, une norme de Droit International « *faisant partie des principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.* »³⁶⁷

Si le caractère obligatoire de la Déclaration Universelle ne fait pas l'unanimité parmi les juristes, nous pouvons toutefois souligner qu'elle a été suivie depuis 1948 par l'adoption de plusieurs conventions spéciales des Droits de l'Homme, aussi bien internationales que régionales, prévoyant des dispositions des droits de l'homme citées par la Déclaration Universelle parmi lesquelles figure le droit au retour.³⁶⁸ Ces conventions des Droits de l'Homme, “contrairement” à la Déclaration Universelle, impliquent l'engagement des Etats parties à les respecter. De plus, ces Etats ont accepté d'être sous le contrôle d'organes, comme par exemple le Conseil et le Comité des Droits de l'Homme, qui sont chargés d'en surveiller la situation, de veiller au respect et à l'application des conventions en question. Notons en ce sens la conclusion d'une étude de la Commission Internationale de Juristes : « ...la Déclaration Universelle [...], a acquis un statut qui l'apparente à un principe général de droit international par le fait que, dans la pratique, les Etats s'y sont à maintes reprises reportés. S'il subsiste quelque ambiguïté quant au statut juridique de la Déclaration, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui se présente sous la forme d'une convention internationale, a force obligatoire pour les Etats parties. »³⁶⁹

Notons également que le Conseil de Sécurité a adopté plusieurs résolutions concernant certains cas de réfugiés dans le monde, lesquelles prévoient le droit au retour de ces réfugiés. Dans sa résolution 385 de 1976 concernant la Namibie, le Conseil de Sécurité exige de

³⁶⁶ Documents officiels de l'Assemblée Générale, troisième session, Supplément n° 11 (A/648), 16 septembre 1948, Paris, 1948, p. 20, disponible sur le site de l'ONU <http://unispal.un.org/pdfs/A648f.pdf>

³⁶⁷ Voir W-T. et S-V. Mallison, Analyse, dans le contexte du droit international, des principales résolutions de l'Organisation des Nations Unies concernant la question de Palestine, op. cit., p. 31.

³⁶⁸ Comme les 4 Conventions de Genève de 1947, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965 et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, voir *supra*. 1- Le fondement juridique de la reconnaissance du principe du droit au retour Il y a également des conventions régionales qui se sont inspirées de la Déclaration Universelle comme le Protocole n°4 à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales de 1950, la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969, la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et la Charte arabe des droits de l'homme de 1994.

³⁶⁹ *Loss of Nationality and Exile*, The Review of the International Commission of Jurists, n° 12, Genève, juin 1974, in *Droit de retour du peuple palestinien*, Nations-Unies, op. cit., p. 6.

l’Afrique du Sud d’« *accorder inconditionnellement à tous les Namibiens actuellement en exil pour des raisons politiques toutes les facilités pour rentrer dans leur pays* ». Pour le cas des réfugiés résultant du conflit en Ex-Yougoslavie, le Conseil de Sécurité dans sa résolution 1031 de 1995 exprime sa satisfaction que « *les parties [aient] ont affirmé leur attachement au droit qu’ont tous les réfugiés et personnes déplacées de regagner librement leurs foyers en toute sécurité* ». Enfin citons le cas des réfugiés géorgiens d’Abkhazie et des personnes déplacées affectées par le conflit, qui éclate en 1992, à qui le Conseil de Sécurité a réaffirmé « *le droit [...] de retourner en toute sécurité dans leurs foyers, conformément au droit international [...], et souligne qu’il est inacceptable d’établir un lien quelconque entre le retour des réfugiés et des personnes déplacées et la question du statut politique de l’Abkhazie (Géorgie)* ».

De ce qui précède nous pouvons conclure que le principe du droit au retour a acquis effectivement un caractère obligatoire. Il a été inscrit dans plusieurs instruments internationaux et a fait l’objet d’innombrables résolutions émanant de différents Organes des Nations Unies. Du fait de cette reconnaissance, de l’acceptation et de la pratique internationale du principe de retour, nous pouvons affirmer que les Etats ont exprimé une *opinio juris* à l’égard de ce principe, lui conférant ainsi un caractère coutumier.

B- Le Droit au retour des réfugiés palestiniens

Le principe du droit au retour pour les réfugiés palestiniens est reconnu par le Droit International, précisément par plusieurs résolutions des Nations Unies, et ce depuis 1948. En effet, les Nations Unies ont été amenées à reconnaître des droits inaliénables au peuple palestinien : le droit à l’autodétermination, le droit à l’indépendance et à la souveraineté nationale, le droit de retourner dans ses foyers et vers ses biens³⁷⁰. La reconnaissance de ce droit par les Nations Unies a été confirmée par de nombreuses résolutions après la guerre de 1967. Nous allons donc l’étudier au travers des différentes résolutions des Nations Unies, de celles émanant de l’Assemblée Générale (1) et du Conseil de Sécurité (2).

³⁷⁰ La résolution 3236 (XXIX) du 22 novembre 1974 et 3376 (XXX) du 10 novembre 1975 de l’Assemblée Générale des Nations Unies.

1- Reconnaissance par les résolutions de l'Assemblée Générale

Les vagues de réfugiés palestiniens avant et après la guerre de 1948 ont poussé les Nations Unies à réfléchir sur leur sort et essayer de trouver une solution à ce qui est devenu la question des réfugiés palestiniens. Dans cet objectif l'Assemblée Générale décide, le 14 mai 1948, de nommer un Médiateur en Palestine, ce sera un Suédois : le Comte Folke Bernadotte. Dans son rapport, le 16 septembre 1948, le Médiateur inclut plusieurs propositions pour régler les problèmes engendrés par le partage de la Palestine, dont :

- La nécessité d'effectuer une modification des tracés des frontières entre les deux Etats Arabe et Juif et de procéder à des aménagements territoriaux selon lesquels le Néguev serait rattaché à l'Etat arabe tandis que la Galilée le serait à l'Etat juif.
- L'affirmation par les Nations Unies du « *droit des réfugiés arabes de regagner leurs foyers en territoires sous contrôle juif le plus rapidement possible [...], et le rapatriement de ces réfugiés, leur réinstallation et leur relèvement économique et social, ainsi que le paiement d'une indemnité suffisante pour les biens de ceux qui auraient décidé de ne pas revenir, devraient être contrôlés et facilités par la Commission de conciliation des Nations Unies dont il est fait mention au paragraphe k.* »³⁷¹

En se fondant sur les recommandations du Comte Bernadotte, assassiné par le groupe terroriste israélien Stern au lendemain du dépôt de son rapport, l'Assemblée Générale adopte la résolution 194(III) du 11 décembre 1948 qui prévoit le Droit au retour pour les réfugiés palestiniens et le symbolise (a). Elle confirmera ce Droit au retour par d'autres résolutions, notamment la résolution 302(IV) du 8 décembre 1949, portant sur la création de l'UNRWA, un autre symbole du Droit au retour (b).

³⁷¹ Documents officiels de l'Assemblée Générale, troisième Session, Supplément n° 11 (A/648), Paris, 1948, p. 20, disponible sur le site de l'ONU <http://unispal.un.org/pdfs/A648f.pdf>

Au paragraphe (k) de ce rapport nous lisons : « *En raison de la nature spéciale du problème palestinien et de la dangereuse complexité des relations judéo-arabes, les Nations Unies devraient créer en Palestine une Commission de conciliation. Cette Commission, qui serait nommée pour une période limitée, serait responsable devant les Nations Unies et agirait sous leur autorité* ».

a- La résolution 194 (III) de l'Assemblée Générale

La résolution 194 repose sur les recommandations du Médiateur en Palestine et fonde la reconnaissance internationale spécifique du Droit au retour des réfugiés palestiniens. Par conséquent, elle est devenue un document très important pour la question de la Palestine et une des résolutions les plus invoquées quand il s'agit de la question des droits des réfugiés palestiniens. Nous en étudierons ici le contenu ainsi que la valeur juridique.

a.1- Le contenu de la résolution 194 (III)

Au paragraphe 11 de cette résolution l'Assemblée Générale décide :

« [...] qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités responsables ».

Le paragraphe 11 prévoit deux dispositions relatives au Droit au retour des réfugiés palestiniens : 1- L'affirmation du Droit au retour, 2- Le droit à des indemnités. Leur mise en œuvre devra être facilitée par la Commission de conciliation dont la création est prévue au paragraphe 2 de la même résolution.

1- L'affirmation du Droit au retour

La formulation du paragraphe 11 porte à considérer que le Droit au retour n'est pas en cause et que la tâche principale est d'en assurer la réalisation³⁷². En adoptant la résolution 194 l'Assemblée Générale reconnaît un Droit au retour à tous les réfugiés palestiniens, quelle que soit la raison de leur départ : fuite ou expulsion. Et c'est aux réfugiés eux-mêmes de décider s'ils veulent ou non retourner dans leurs foyers à l'intérieur des frontières *de facto* de l'Etat d'Israël.

³⁷² W-T. et S-V. Mallison, Analyse, dans le contexte du droit international, des principales résolutions de l'Organisation des Nations Unies concernant la question de Palestine, op. cit., p. 32.

Pour une majorité écrasante d'auteurs, juristes, historiens et politiques, le “retour” et les “indemnisations” sont consacrés dans le paragraphe 11 comme un “droit”, spécialement par ces termes : « *qu'il y a lieu de permettre* » et « *en vertu des principes du droit international ou en équité* » et ce, même si le mot “droit” n'est pas utilisé dans le texte. D'ailleurs l'Assemblée Générale a employé à de nombreuses reprises, dans ses résolutions, études, rapports, conférences et autres, le terme de “droit” pour désigner le Droit au retour pour les réfugiés palestiniens³⁷³. Toutefois, certains juristes, essentiellement israéliens, prétendent que puisque le terme de “droit” ne figure pas dans cette résolution, le retour n'est pas reconnu en tant que tel par ce texte. Selon eux, et notamment Ruth Lapidoth³⁷⁴, le paragraphe 11 de la résolution 194 ne reconnaît pas un “droit” aux réfugiés palestiniens mais recommande leur retour en ces termes : « *should be permitted to return* » (“devraient être autorisés à retourner” en français). Ils prétendent que la phrase “should be permitted” ne comporte pas la force d'une phrase comme “must be permitted” (“doivent impérativement être autorisés ou il faut qu'ils soient autorisés” en français). De plus la référence à une “permission” est difficilement conciliable avec la revendication selon laquelle le retour est un droit. Ainsi dit, le retour des réfugiés palestiniens serait soumis à une permission israélienne³⁷⁵, ce qui revient à dire que «le destin des expulsés est aux mains des expulseurs.»³⁷⁶

Le verbe “permettre” peut être tout aussi bien défini comme “autoriser” que comme “rendre possible”³⁷⁷. Le sens d’”autoriser” suggère qu'a contrario, il existe une possibilité

³⁷³ Nous citons à titre indicatif les résolutions :

3236 (XXIX) du 22 novembre 1974, 3376 (XXX) du 10 novembre 1975

35/169 du 15 décembre 1980, 36/148 du 16 décembre 1981, 43/54 du 6 décembre 1988.

Voir également sur le site des Nations Unies consacré à la question palestinienne les différents documents, résolutions, études, rapports etc. dans la catégorie (subject, Right of return). <http://unispal.un.org/unispal.nsf/vSubject?OpenView&Start=1&Count=270&Expand=85#85>

De plus d'innombrables résolutions de l'Assemblée Générale adoptées depuis 1948 se rapportent aux dispositions de la résolution 194.

³⁷⁴ Elle est la juriste la plus citée pour sa critique du principe du “droit au retour” pour les réfugiés palestiniens. On fait souvent référence à son Article, *The Right of Return in International Law, with Special Reference to the Palestinian Refugees* Israel Yearbook on Human Rights, vol. 16, 1986.

³⁷⁵ Voir Ruth Lapidoth, *Legal aspect of the Palestinian refugee question*, Jerusalem Letter/Viewpoints, N° 485, 1 september 2002, publié par the Jerusalem Center for Public Affairs <http://www.jcpa.org/jl/vp485.htm> voir aussi Daniel Taub, *Legal Aspects of UN GA Resolution 194 (III): The Palestinian “Right to Return,”* IAJLJ Newsletter (International Association of Jewish Lawyers and Jurists, Tel-Aviv, Israel), vol.6, 1992, in Matthew Kalman *The Palestinian Right of Return in International Law – The Israeli Perspective*, pp. 54 et s. Publié sur le site de Palestinian Refugee Research Net, <http://prrn.mcgill.ca/research/papers/matthewkalman.pdf>

³⁷⁶ Elia Zureik, «*Al-laji'oun al-filistiniyoun wa al-'amaliyah al-silmiyah* » [Les réfugiés palestiniens et les processus de paix], Moassassat al-derasat al-filistinyyah, Beyrouth, 1998, p. 159.

³⁷⁷ Dans le Dictionnaire Larousse le verbe «permettre» est défini comme : *Donner à quelqu'un le pouvoir, Donner la possibilité, l'occasion, le moyen de faire quelque chose, Faire que quelque chose soit possible.* <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/permettre>. Et dans Le Petit Robert, on trouve: *donner le droit, la liberté, le pouvoir de...*

d’interdire. Or si l’Assemblée Générale avait l’intention de pratiquer ainsi, elle aurait tout simplement employé le terme “autoriser” au lieu de “permettre”. En outre, puisque le droit au retour est considéré comme un principe général de Droit International, il ne saurait être soumis à une autorisation préalable ou une interdiction.³⁷⁸

2- Le droit à des indemnités

Aux termes de l’article 194, les réfugiés palestiniens ne souhaitant pas rentrer chez eux se voient accorder la possibilité de recevoir des indemnités. En effet le paragraphe 11 de cette résolution stipule « [...] que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé ». Il apparaît ainsi que ce sont les réfugiés, les premiers intéressés, qui décident librement d’exercer ou non leur Droit au retour ; en outre, s’ils décident d’y renoncer, ils doivent être indemnisés.

Il faut noter que les indemnités concernent les réfugiés ne souhaitant pas rentrer chez eux tout comme ceux qui décident de retourner dans leurs foyers mais dont les biens ont été perdus, endommagés ou détruits selon les principes du Droit International. La réparation doit être assurée par les Gouvernements ou autorités responsables de la destruction ou perte des biens. En revanche le texte de la résolution 194 reste silencieux quant aux préjudices moraux. Remarquons aussi que le texte de la résolution 194 concerne la totalité des réfugiés palestiniens sans distinction, quelles que soient les raisons qui les ont poussés à fuir leur pays.

Dans le but, entre autres, de faciliter l’application des droits des réfugiés : rapatriement, réinstallation et paiement des indemnités, l’Assemblée Générale crée par la même résolution une Commission de conciliation³⁷⁹.

³⁷⁸ Les justifications de refus de l’Etat d’Israël d’appliquer le Droit au retour pour les réfugiés palestiniens seront examinées de manière plus approfondie dans la 2^e partie *infra*. 1- Le refus d’Israël d’appliquer le droit au retour

³⁷⁹ Selon l’interprétation donnée par la Commission de conciliation au paragraphe 11 de la résolution 194, « l’Assemblée Générale a posé en principe que les réfugiés devaient avoir la possibilité de choisir librement entre les deux solutions suivantes : soit rentrer dans leurs foyers et être indemnisés pour tout bien perdu ou endommagé, soit ne pas rentrer dans leurs foyers et recevoir une indemnisation appropriée à titre de compensation pour les biens qu’ils avaient abandonnés. Il découlait automatiquement de cette deuxième solution que les réfugiés qui décideraient de ne pas rentrer dans leurs foyers auraient droit à être réinstallés ailleurs, comme l’indiquait le Médiateur dans son rapport. Ces principes s’appliquaient aussi bien aux réfugiés arabes qui avaient fui le territoire sous contrôle israélien qu’aux réfugiés juifs qui avaient quitté le territoire occupé par les Arabes, durant les combats en Palestine. Il s’en suivait, selon la Commission, que la question du paiement

3- La création d'une Commission de conciliation

Dans le paragraphe 2 de la résolution 194, l'Assemblée Générale décide de « créer une Commission de conciliation composée de trois Etats Membres des Nations Unies ». Ses tâches principales sont d'exercer une médiation entre les parties concernées pour favoriser la recherche d'une solution juste et équitable au problème palestinien. En ce qui concerne la question des réfugiés, elle se voit confier, par l'alinéa 2 du paragraphe 11, la mission de « faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés, ainsi que le paiement des indemnités, et de se tenir en liaison étroite avec le Directeur de l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, et, par son intermédiaire, avec les organes et institutions appropriés de l'Organisation des Nations Unies. »

La Commission de conciliation, composée de la France, de la Turquie et des Etats-Unis, commence ses travaux en janvier 1949 et choisit Jérusalem pour son siège officiel. Malgré leur vote contre la résolution 194, les Etats arabes ont accueilli positivement la création de cette Commission et accepté de coopérer avec elle³⁸⁰. La Commission s'est montrée assez active les premières années de son existence. Elle effectue en février 1949 des visites aux pays arabes³⁸¹. La question des réfugiés est le principal sujet de discussion, durant les réunions organisées à Beyrouth entre le 21 mars et le 5 avril 1949, entre la Commission et les représentants des pays arabes. Ces derniers affirment, unanimement, la nécessité de donner la priorité absolue à la question des réfugiés, sur toute autre question restée en suspens entre les Etats arabes et Israël, et ce pour des raisons humanitaires et politiques. Ils affirment également la nécessité que toute solution de ce problème soit fondée sur l'acceptation par Israël du principe du retour établi par la résolution 194, qui décrète « qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de

des indemnités faisait partie intégrante du règlement du problème des réfugiés fondé sur le choix entre le rapatriement et la réinstallation, comme l'avait prévu l'Assemblée Générale. La question du versement aux réfugiés rapatriés d'indemnités pour la perte de leurs biens ou les dommages causés à ces biens était une question juridique extrêmement complexe et la Commission ne jugeait pas nécessaire d'entrer dans les détails tant que le rapatriement ne serait pas devenu une possibilité concrète. » Documents officiels de l'Assemblée Générale, seizième session, document A/AC.25/W.81/Rev.2, 2 octobre 1961 paragraphe 38, in *Droit de retour du peuple palestinien*, Nations Unies, op. cit., p. 15. Le texte est disponible en anglais sur le site : <http://domino.un.org/pdfs/AAC25W81Rev2.pdf>

³⁸⁰ Jean-Yves Ollier, *Lajnat al-Umam al-Muttahedah lil-Tawfiq bi-sha'n Filastin, 1948-1951 : hodoud al-rafd al-'arabi*, [La Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine de 1949 à 1951 : les limites du refus arabe], Moassassat al-derasat al-filistinyyah, Beyrouth, 1991, p. 37.

³⁸¹ Ces pays sont : l'Egypte, l'Arabie Saoudite, la Jordanie, l'Iraq, la Syrie et le Liban.

vivre en paix avec leurs voisins »³⁸². Les Délégations arabes ont souligné que non seulement le Gouvernement israélien n'avait pas accepté le principe du retour contenu dans la résolution 194, mais qu'il s'est efforcé de créer une situation de fait accompli, destinée à rendre son application presque impossible³⁸³. La Commission a reconnu le bien fondé des affirmations arabes relatives au principe du retour des réfugiés, d'autant plus qu'elle a pu constater de visu, lors de ses visites aux camps des réfugiés, la déplorable situation morale et matérielle des réfugiés. Néanmoins, elle a jugé nécessaire de formuler certaines observations au sujet de l'application pratique du Droit au retour. Elle estime judicieux de prendre en compte la possibilité que tous les réfugiés ne décident pas de rentrer dans leurs foyers. Par conséquent, il serait nécessaire d'obtenir un accord de principe des Etats arabes à la réinstallation des réfugiés qui ne souhaiteraient pas retourner dans leur patrie³⁸⁴.

Le refus du retour des réfugiés palestiniens est la position générale israélienne, elle n'a pas varié depuis la première rencontre avec la Commission le 4 février 1949³⁸⁵. Toutefois, les Israéliens discutent et négocient avec la Commission, mais dans le but de gagner du temps et de créer sur le terrain une situation de fait accompli qui condamnerait définitivement le retour des réfugiés³⁸⁶. Ainsi la position israélienne évolue, varie et se contredit mais le fond demeure inchangé. Les Israéliens commencent par déclarer que le retour des réfugiés ne serait pas possible avant l'installation d'une paix dans la région, sans rejeter totalement le principe du retour, puis ils demanderont l'installation des réfugiés dans les pays arabes. Ce qui ressort des différentes rencontres avec le Premier ministre israélien, c'est que la priorité d'Israël est la sécurité, qui ne peut être garantie si les réfugiés venaient à retourner chez eux, alors que la paix et la coopération au Moyen-Orient n'arrivent qu'en deuxième position. Ce Point de vue israélien, affirmé dès 1949, est étonnamment identique à celui du Premier ministre israélien qui déclare en 2009 que le retour des réfugiés menace l'existence d'Israël en tant qu' « Etat

³⁸² Documents officiels de l'Assemblée Générale, quatrième session, document A/838, 19 avril 1949 paragraphe 4.<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/9a798adbf322aff38525617b006d88d7/e1fdbd46744526c785256bcf0077f9c9?OpenDocument>

³⁸³ Les délégations arabes ont souligné également l'absence totale de sécurité pour les Arabes dans les zones sous contrôle israélien, l'absence des garanties prévues dans le cadre du plan de partage en faveur des minorités, ainsi que les mesures prises par le Gouvernement israélien pour le blocage des comptes bancaires des réfugiés, la liquidation de leurs biens immobiliers, et, en particulier, la législation israélienne sur les biens des absents. Ils ont demandé à la Commission d'obtenir des clarifications du Gouvernement israélien sur sa position. Ibid. paragraphe 5.

³⁸⁴ Ibid. paragraphes 6, 7 et 8.

³⁸⁵ Jean-Yves Ollier, [la Commission de conciliation], op. cit., p. 42.

³⁸⁶ Ibid. pp. 43-45, 68, 88, 109 et s.

juif », et que, par conséquent, le problème des réfugiés doit être réglé hors des frontières d’Israël³⁸⁷.

A la conférence de Lausanne, organisée par la Commission de conciliation, et qui commence ses travaux le 27 avril 1949, trois questions principales seront débattues : Jérusalem, qui faisait l’objet d’un traitement indépendant par un comité spécial, la question des réfugiés et celle des territoires³⁸⁸. Les positions des différentes parties varient très peu : pour les délégations arabes la priorité demeure le traitement de la question des réfugiés sur la base des principes énoncés dans la résolution 194, alors que pour les Israéliens, qui ne se considèrent en rien responsables de la situation des réfugiés palestiniens, le retour de ces réfugiés est impossible d’un point vue social et pratique. Par conséquent, il faut les installer dans les pays arabes pour des raisons sociales, politiques, religieuses et économiques³⁸⁹. En ce qui concerne la question des territoires, la délégation israélienne refuse de prendre à sa charge le règlement d’une quelconque indemnité, puisque, selon la version d’Israël, les biens ont été abandonnés par suite d’une guerre déclenchée par les Arabes³⁹⁰.

Cependant, « *l’opportunisme* » a poussé la diplomatie israélienne à brouiller les cartes en apportant théoriquement quelques modifications à sa position. En effet, Israël se trouvait en difficulté aux Nations Unies qui examinaient, début mai 1949, sa demande d’admission. Les Etats-Unis conseillent alors aux Israéliens de se montrer un peu plus flexibles sur les questions de Jérusalem, des réfugiés et des frontières³⁹¹. C’est pourquoi, la situation se débloque le 12 mai 1949 avec l’adoption du Protocole de Lausanne selon lequel Arabes et Israéliens acceptent de prendre comme base de négociation le Plan de partage du 19 novembre 1947 et la résolution 194 de 1948. Néanmoins, l’acceptation israélienne était accompagnée de conditions strictes la vidant par là même de sa substance. En outre, une fois accepté au sein des Nations Unies, Israël se replie sur sa position première. A la mi-septembre 1949, toute conciliation s’avère impossible et les négociations de Lausanne se soldent par un échec total.

³⁸⁷ Voir le discours du Premier Ministre israélien Benjamin Netanyahu, le 14 juin 2009 à l’université Bar-Ilan à Tel-Aviv, <http://www.liberation.fr/monde/0101574037-netanyahu-va-appeler-a-la-creation-d-un-etat-palestinien-demilitarise>

Le discours complet du Ministre des Affaires Etrangères israélien : http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/2009/Address_PM_Netanyahu_Bar-Ilan_University_14-Jun-2009.htm

³⁸⁸ Jean-Yves Ollier, [la Commission de conciliation], op. cit., p. 52.

³⁸⁹ Ibid. p. 54.

³⁹⁰ Voir *supra*. B- Application de l’idée du transfert, et *infra*.a- Les causes de l’exode palestinien

³⁹¹ Jean-Yves Ollier. op. cit., pp. 55, 56.

Et l'ultime tentative de la Commission pour trouver une solution sur la base de la résolution 194 est la Conférence de Paris du 13 septembre 1951, qui connaît un échec semblable, à la suite duquel la Commission est forcée de reconnaître son impuissance à assumer ses fonctions³⁹².

a.2- La valeur juridique de la résolution 194 (III)

La résolution 194 émane de l'Assemblée Générale des Nations Unies, et de ce fait sa valeur juridique n'a pas *a priori* valeur de force contraignante à l'égard des Etats membres de cette Organisation.

1- La portée des résolutions de l'Assemblée Générale

L'article 10 de la Charte des Nations Unies donne à l'Assemblée Générale la compétence de formuler des recommandations sur toutes questions ou affaires entrant dans le cadre de la charte onusienne, sauf celles pour lesquelles le Conseil de Sécurité remplit ses fonctions³⁹³. Ces recommandations sont adoptées sous forme de résolutions par lesquelles l'Assemblée Générale engage les Etats membres et/ou le Conseil de Sécurité à appliquer telle ou telle mesure. Ces résolutions n'entraînent pas, en principe, d'obligation juridique pour ses destinataires. Dès lors si on se contentait de considérer que les résolutions émises par l'Assemblée Générale n'ont aucune valeur contraignante, cela reviendrait à mettre en cause l'utilité et l'efficacité d'organisations internationales comme les Nations Unies³⁹⁴. La question de la nature juridique de certaines résolutions de l'Assemblée Générale a été examinée par l'arbitre de l'affaire « Texaco/Calasiatic c/ Gouvernement libyen » du 19 janvier 1977. René-Jean Dupuy a déterminé la valeur juridique des résolutions de l'Assemblée Générale selon

³⁹² Documents officiels de l'Assemblée Générale, quatrième session, supplément n° 18 (A/1985), 20 novembre 1951, paragraphe 87. <http://unispal.un.org/unispal.nsf/9a798adbf322aff38525617b006d88d7/61201e86bc8189f485256102005a8eab?OpenDocument>

³⁹³ L'article 10 de la charte de l'ONU dispose que « *L'Assemblée Générale peut discuter toutes questions ou affaires entrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et, sous réserve des dispositions de l'Article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.* »

³⁹⁴ Voir Allain Pellet, *Inutile Assemblée Générale ? Pouvoirs* n°109, avril 2004, pp. 43-60.
<http://www.revue-pouvoirs.fr/Inutile-assemblee-generale.html>

deux critères : les conditions d'adoption de la résolution et la valeur juridique des principes qu'elle a émis.³⁹⁵

Selon le premier critère, il s'agit de savoir si la résolution a été votée par un grand nombre d'Etats représentant les différentes zones géographiques car un « *appui très large et représentatif [...] peut seul fonder la règle coutumière* »³⁹⁶.

S'agissant de la résolution 194, elle a été adoptée par 35 voix pour, 15 contre et 8 abstentions. Les opposants à cette résolution étaient les Etats arabes et ceux du camp socialiste³⁹⁷. La lecture des procès-verbaux et les débats qui ont précédé l'adoption de cette résolution nous permettent de constater que le Droit au retour exprimé par le paragraphe 11 de la résolution 194 n'a rencontré aucune opposition. Ce paragraphe, de fait, a été adopté par 44 voix pour et 8 abstentions³⁹⁸.

Quant au deuxième critère, c'est-à-dire la valeur juridique des principes énoncés dans telle ou telle résolution de l'Assemblée Générale, René-Jean Dupuy établit une distinction entre des dispositions constatant un droit existant et sur lequel la généralité des Etats a manifesté son accord, et celles comportant des principes nouveaux, non acceptés à grande échelle et qui ne représentent qu'une valeur *De lege ferenda*³⁹⁹. Comme nous l'avons montré, le principe du droit au retour ne constitue pas un droit nouveau mais un droit reconnu et accepté par la majorité des Etats, inscrit dans certains instruments internationaux et qui a acquis un caractère obligatoire⁴⁰⁰. Plusieurs auteurs affirment qu'à l'époque où la résolution 194 a été adoptée, le principe du droit au retour avait déjà acquis le statut de droit international coutumier et, par conséquent, tous les réfugiés palestiniens ont *ipso facto* le droit de retourner en Israël⁴⁰¹.

³⁹⁵ Jacques-Yvan Morin, *L'état de droit : émergence d'un principe du droit international*, Recueil des cours/ Académie de Droit International de La Haye, vol. 254, M. Nijhoff, 1996, pp. 343 et s.

³⁹⁶ Ibid. p. 345.

³⁹⁷ Iraq, Liban, Pakistan, Pologne, Arabie Saoudite, Syrie, Ukraine, URSS, Yémen, Yougoslavie, Afghanistan, Biélorussie, Cuba, Tchécoslovaquie, Egypte.

³⁹⁸ Documents officiels de l'Assemblée Générale, troisième session, document A/PV.186, 11 décembre 1948. De plus, il aurait été inconcevable que les Etats arabes, ou tout autre Etat, aient refusé le Droit au retour pour les réfugiés palestiniens. En fait, les Etats arabes ne voulaient aucune référence portant mention d'une reconnaissance de l'Etat d'Israël, et s'obstinaient à vouloir porter toute l'affaire devant la Cour Internationale de Justice. Voir Terry Rempel, *Resolution 194 (III), A Retrospective*, Al-Majdal n°39/40 (automne 2008-hiver 2009), publié par BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights,

http://www.badil.org/al-majdal/commentary.htm#_edn4

³⁹⁹ Jacques-Yvan Morin, *L'état de droit*, op. cit., p. 346.

⁴⁰⁰ Voir2- Acquisition du caractère obligatoire du principe du droit au retour

⁴⁰¹ Jeremie Maurice Bracka, *Past the Point of No Return? The Palestinian Right of Return in International Human Rights Law*, Melbourne Journal of International Law, vol. 6 (2), 2005, p. 22.

[http://www.mjil.law.unimelb.edu.au/issues/archive/2005\(2\)/03Bracka.pdf](http://www.mjil.law.unimelb.edu.au/issues/archive/2005(2)/03Bracka.pdf)

De plus, le principe du Droit au retour pour les réfugiés palestiniens en général et la résolution 194 en particulier a été rappelé et réaffirmé régulièrement par l'Assemblée Générale. Cette accumulation de résolutions ne finit-elle pas par conférer un caractère juridique obligatoire aux principes énoncés ou par le renforcer ?

Nous pouvons ajouter, comme troisième critère, que la Cour Internationale de Justice dans son arrêt *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, a considéré que l'*opinio juris*, essentielle à la formation d'une règle coutumière, « *peut se déduire entre autres, quoique avec la prudence nécessaire, de l'attitude des Parties et des Etats à l'égard de certaines résolutions de l'Assemblée Générale.* »⁴⁰². La Cour considère que l'effet d'un consentement au texte des résolutions de l'Assemblée Générale ne peut être interprété comme un simple rappel ou une simple spécification de l'engagement conventionnel pris dans la Charte des Nations Unies. « *Il peut au contraire s'interpréter comme une adhésion à la valeur de la règle ou de la série de règles déclarées par la résolution et prises en elles-mêmes.* » Ainsi une telle prise de position des Etats « *peut en d'autres termes apparaître comme l'expression d'une opinio juris à l'égard de la règle (ou de la série de règles) en question.* »⁴⁰³. L'Etat d'Israël, comme nous allons le voir, avait accepté la résolution 194 lors de son admission aux Nations Unies.

En somme il nous est permis d'affirmer que, selon les critères cités ci-dessus, la résolution 194 semble revêtue d'un caractère obligatoire, et ce en dépit du fait qu'elle est une résolution de l'Assemblée Générale, laquelle n'émet que des recommandations dépourvues, a priori, de force juridique contraignante.

2- L'Etat d'Israël accepte la résolution 194 (III)

Ayant vu sa demande d'admission, formulée le 29 novembre 1948, refusée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, Israël la renouvelle le 24 février 1949 en donnant cette fois plus de garanties quant au respect de la Charte et des résolutions de l'Organisation. Ces garanties émanent des échanges entre le représentant israélien et la Commission politique spéciale, chargée par l'Assemblée Générale d'étudier la question de l'admission d'Israël.

⁴⁰² *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt. C.I.J. Recueil 1986, p. 100.

⁴⁰³ Ibid.

Effectivement, au cours du débat, la Commission politique a essayé d'obtenir *des assurances et des éclaircissements explicites et précis*⁴⁰⁴ sur trois points :

- L'application de la résolution 181 sur le partage du 29 novembre 1947.
- L'application de la résolution 194 sur le retour et l'indemnisation des réfugiés du 11 décembre 1948
- Le statut de Jérusalem.

A la question de savoir si l'Etat d'Israël accepte ou rejette le paragraphe 11 de la résolution 194, relatif au Droit au retour pour les réfugiés palestiniens, son représentant répond : « *Non, mon gouvernement ne rejette ni ce paragraphe, ni aucun autre paragraphe de la résolution [194]. Le retour des réfugiés arabes est subordonné à deux considérations essentielles : tout d'abord, l'existence de conditions de paix [...] ; en second lieu, les possibilités pratiques [...]*405. Et quand la Commission évoque l'hypothèse selon laquelle, une fois admis aux Nations Unies, Israël invoquerait le paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte onusienne, relatif à la compétence nationale des Etats, pour esquiver l'application des résolutions de l'Assemblée Générale ou la coopération avec elle, le représentant israélien rétorque :

« *[...] nous devons prendre les plus grandes précautions avant de pousser à l'extrême l'application de ce paragraphe 7 de l'Article 2, lorsque cette application aboutirait à priver les recommandations de l'Assemblée Générale de toute leur force obligatoire morale. Il est évident que l'admission d'Israël à l'organisation des Nations Unies aurait, en particulier, pour effet de rendre applicable à son égard l'Article 10 de la Charte et l'Assemblée Générale pourrait alors adresser directement des recommandations au Gouvernement d'Israël qui attribuerait alors à ces résolutions, je crois, une validité particulièrement étendue.*406

Lorsque la Commission lui demande s'il entend par là qu'il serait illégitime d'invoquer le paragraphe 7 de l'article 2 en ce qui concerne la question des réfugiés, le représentant d'Israël répond :

« *Nous ne saurions moralement revendiquer ce droit -que nous soyons ou non juridiquement fondés à nous désintéresser de la question - et nous avons précisé hier que nous estimions qu'il convenait d'apporter notre contribution, considérant cela comme une obligation morale plutôt qu'une obligation juridique. Même si une démonstration juridique*

⁴⁰⁴ *Droit de retour du peuple palestinien*, Nations-Unies, op. cit., p. 17.

⁴⁰⁵ Documents officiels de l'Assemblée Générale, troisième session, deuxième partie, Document A/AC.24/SR.46, 6 mai 1949, Commission politique spéciale, 46^e séance, p. 264.

⁴⁰⁶ Ibid.

venait à établir que nous ne sommes pas légalement obligés de procéder à des restitutions, cela ne saurait avoir aucun effet sur l'obligation morale d'apporter au règlement du problème la plus large contribution possible.»⁴⁰⁷

Les déclarations du représentant d'Israël furent apparemment considérées, par la Commission politique, comme un engagement solennel pris par l'Etat hébreu de respecter les résolutions de l'Assemblée Générale, *y compris le droit de retour des Palestiniens*⁴⁰⁸. Ainsi, par la résolution 273 (III) du 11 mai 1949, Israël fut admis à l'Organisation des Nations Unies. L'Assemblée Générale :

« Prenant acte, en outre, de la déclaration⁴⁰⁹ par laquelle l'Etat d'Israël accepte sans réserve toutes les obligations découlant de la Charte des Nations Unies et s'engage à les observer du jour où il deviendra membre des Nations Unies ; Rappelant ses résolutions du 29 novembre 1947 [181 sur le partage] et le 11 décembre 1948 [194 sur les réfugiés] et prenant acte des déclarations faites et explications fournies devant la Commission politique spéciale par le représentant du Gouvernement d'Israël en ce qui concerne la mise en œuvre desdites résolutions.

Décide d'admettre Israël à l'Organisation des Nations Unies.».

L'Assemblée Générale a donc confirmé l'engagement israélien en incluant, dans sa résolution 273, les deux résolutions : la 181 relative au partage et la 194 relative au retour des réfugiés. La mise en œuvre desdites résolutions devient obligatoire puisque le consentement au texte des résolutions de l'Assemblée Générale s'interprète *comme une adhésion à la valeur de la règle ou de la série de règles déclarées par la résolution et prises en elles-mêmes*⁴¹⁰. Par ailleurs, il serait totalement incongru du moins sur le plan moral, qu'un Etat qui s'est vu créer

⁴⁰⁷ Ibid. Document A/AC.24/SR.47, 6 mai 1949, 47^e séance, pp. 286, 287.

<http://unispal.un.org/pdfs/AAC24SR47.pdf>

⁴⁰⁸ Voir *Droit de retour du peuple palestinien*, Nations Unies, op. cit., p. 20. Le représentant de Cuba déclare à la fin des débats « *Le représentant d'Israël a donné l'assurance que si cet Etat est accepté au sein des Nations Unies, il ne considérera pas les questions telles que la détermination des frontières. L'internationalisation de Jérusalem et le problème des réfugiés arabes comme relevant de sa compétence nationale et comme étant par conséquent, aux termes de l'alinéa 7 de l'Article 2 de la Charte, à l'abri de toute intervention des Nations Unies. Il fait remarquer que la Commission de conciliation est en train d'examiner ces problèmes et que l'admission d'Israël ne modifierait en rien la situation.* » Documents officiels de l'Assemblée Générale, troisième session, deuxième partie, Document A/AC.24/SR.51, 9 mai 1949, Commission politique spéciale, 51^e séance, p. 351. <http://unispal.un.org/pdfs/AAC24SR51.pdf>

⁴⁰⁹ Il s'agit de la déclaration incluse dans la lettre datée du 29 novembre 1948 et adressée par le Ministre des Affaires Etrangères israélien au Secrétaire Général de l'ONU, concernant la demande d'admission d'Israël.

⁴¹⁰ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt. C.I.J. Recueil 1986, p. 100.

par une résolution de l'Assemblée Générale, comme c'est le cas de l'Etat d'Israël (résolution 181), refuse l'application des résolutions de cette même Assemblée Générale.

Dans le cas où la position israélienne, dans ses déclarations officielles préalables ou lors des auditions de son représentant à la Commission politique, ne serait pas considérée comme un engagement net et précis d'appliquer les résolutions de l'Assemblée Générale, cela pose un problème majeur quant à l'efficacité, non seulement de l'Assemblée Générale, mais du système onusien dans son ensemble. A la lecture des procès-verbaux des séances de la Commission politique sur l'admission d'Israël, nous n'avons pu constater de volonté nette d'obtenir un engagement explicite et sans équivoque sur l'application des résolutions en question. Par exemple, la Commission a demandé si Israël rejetait ou non le paragraphe 11 de la résolution 194, et non pas si Israël allait oui ou non appliquer cette même résolution une fois admis à l'ONU. Elle donnait l'impression de chercher des assurances et éclaircissements sur les intentions de la politique israélienne en matière du respect de la Charte de l'ONU et des résolutions de son Assemblée Générale pour ensuite s'en contenter. La Commission politique n'a même pas, à notre sens, obtenu les assurances qu'elle cherchait. En effet le représentant d'Israël, toujours selon nous, cherchait à brouiller les cartes dans ses réponses aux questions de la Commission, en évoquant parfois sa position ou son interprétation personnelle ou en dissociant l'engagement moral de l'engagement juridique. En outre ce même représentant a déclaré clairement devant la Commission que :

*« [L]e Gouvernement d'Israël estimait que la vraie solution du problème essentiel des réfugiés se trouvait dans la réinstallation des réfugiés dans les Etats arabes. »*⁴¹¹, que somme toute, Israël ne rejetait pas la résolution 194 mais que son application était subordonnée à des conditions, après avoir déclaré que la réinstallation des réfugiés dans les localités mêmes d'où ils avaient fui ou été expulsés « donnerait naissance à un grave problème de minorité nationale et pourrait constituer une menace pour la paix et la stabilité intérieures du pays. »⁴¹²

Si on ne peut faire grief à Israël d'être équivoque sur la question des réfugiés, la Commission politique et avant elle le Conseil de Sécurité, qui en avait recommandé l'admission à l'ONU, ne peuvent être irréprochables, car ils ont perdu une occasion précieuse de faire appliquer la résolution 194 de l'Assemblée Générale relative aux réfugiés. En effet, la

⁴¹¹ Documents officiels de l'Assemblée Générale, troisième session, deuxième partie, Document A/AC.24/SR.46, 6 mai 1949, Commission politique spéciale, 46^e séance, pp. 261, 262.

⁴¹² Ibid. Document A/AC.24/SR.45, 45^e séance, 5 mai 1949, pp. 239, 240.

Commission politique aurait pu aisément obtenir l'application, ou du moins un engagement clair et net d'Israël sur l'application de cette résolution, en ajournant toute décision concernant son admission jusqu'à ce qu'il accepte sans détour le principe de libre retour dans leurs foyers des réfugiés qui le désiraient.⁴¹³

b- Autres résolutions de l'Assemblée Générale confirmant le Droit au retour

A chacune de ses sessions, l'Assemblée Générale adopte une ou plusieurs résolutions portant sur les différents points de la question palestinienne. Nous en citerons quelques-unes relatives au Droit au retour et notamment celle portant sur la création de l'UNRWA.

b.1- La confirmation du Droit au retour par différentes résolutions de l'Assemblée Générale

Année après année, l'Assemblée Générale adopte une série de résolutions qui évoquent et confirment le Droit au retour pour les réfugiés palestiniens, surtout après la guerre de juin 1967. Parmi elles, les résolutions 2452 B (12 décembre 1968), 2535 A (10 décembre 1969), et 3963 A (13 décembre 1972). Toutes ces résolutions, et celles qui les ont précédées, utilisent la même formulation. Elles rappellent systématiquement la résolution 194 de 1948, *notent avec regret* la non application par Israël des résolutions de l'Assemblée Générale concernant le rapatriement et les indemnisations des réfugiés palestiniens prévus par le paragraphe 11 de la résolution 194, *constate avec regret* l'échec de la Commission de conciliation à faire appliquer le paragraphe 11 de la résolution 194 mais lui demande de continuer ses efforts dans ce domaine. Autrement dit, « *malgré les échecs passés, l'Assemblée Générale continuait à avoir recours à la méthode diplomatique, par l'intermédiaire de la Commission de conciliation, pour obtenir la mise en œuvre du droit de retour* »⁴¹⁴.

La résolution 3089 du 7 décembre 1973, tout en s'inscrivant dans le registre des résolutions précédentes, se réfère dans sa partie D aux « *droits inaliénables* » du peuple de Palestine. Elle déclare que la jouissance par les réfugiés arabes de Palestine de leur *droit de*

⁴¹³ Ce dernier point faisait l'objet d'un projet de résolution présenté par la délégation libanaise le 5 mai 1949 sous le n° A/AC.24/62, mais ce projet de résolution n'a probablement pas été soumis au vote puisque nous n'avons pas trouvé de résultat de vote. Voir Ibid. Document A/AC.24/SR.45.

⁴¹⁴ W-T. et S-V. Mallison, *Analyse, dans le contexte du droit international, des principales résolutions de l'ONU*, op. cit., p. 33.

rentrer dans leur foyer et de reprendre possession de leurs biens, « reconnu par l’Assemblée Générale dans sa résolution 194 [...], est indispensable pour aboutir à un règlement juste du problème des réfugiés et pour permettre au peuple de Palestine d’exercer son droit à disposer de lui-même ». Nous remarquons que dans cette résolution, l’Assemblée Générale utilise le terme ”droit” pour confirmer le principe du retour des réfugiés palestiniens en le faisant directement remonter à la résolution 194.

L’une des résolutions les plus importantes de l’Assemblée Générale concernant le Droit au retour est la résolution 3236 du 22 novembre 1974. Ses dispositions ne distinguent pas les réfugiés de 1948 de ceux de 1967, contrairement aux résolutions citées précédemment. Elle réaffirme « *le droit inaliénable des Palestiniens de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens* ». Selon l’analyse menée par W-T. et S-V. Mallison le caractère “inaliénable” des droits signifie « *qu’on ne peut renoncer à ces droits ou qu’il ne peut y être mis fin de quelque manière. Ces droits fondamentaux peuvent donc être considérés comme ayant une force et une permanence exceptionnelles* »⁴¹⁵. Antonio Cassese considère essentielle la résolution 3236 de par le fait qu’elle tire le Droit au retour de sa perspective individuelle pour l’élargir à celle du droit du peuple palestinien à l’autodétermination.⁴¹⁶

b.2- Cr éation de l’UNRWA

L’Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient, l’UNRWA, a été créé par la résolution 302 (IV) de l’Assemblée Générale du 8 décembre 1949 pour mener à bien les opérations de secours direct et les programmes de travaux pour les réfugiés palestiniens. Il faut mentionner d’emblée que l’aide et le soutien apportés aux réfugiés palestiniens ainsi que la création de l’UNRWA s’entendaient « *sans préjudice des dispositions du paragraphe 11 de la résolution 194* » relative au Droit au retour⁴¹⁷. Devant le refus d’Israël d’appliquer les résolutions des Nations Unies portant sur le Droit au retour pour les réfugiés palestiniens, l’Assemblée Générale renouvelle année après année le mandat, initialement temporaire, de l’UNRWA. Cet Office, en effet, est unique au

⁴¹⁵ Ibid. p. 36.

⁴¹⁶ Antonio Cassese, *Some Legal Observations on the Palestinian Right to Self-Determination*, Oxford International Review, vol. 4, n°1, 1993, p.12, in Elia Zureik, [Les réfugiés palestiniens et les processus de paix], op. cit., p. 166.

⁴¹⁷ Paragraphe 5 de la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949, portant sur la création de l’UNRWA.

regard de son engagement, depuis 60 ans, auprès d'un groupe de réfugiés, et de ses contributions humanitaires au profit de cinq générations de réfugiés palestiniens⁴¹⁸.

Bien que cette agence onusienne ait réussi à venir en aide aux réfugiés palestiniens et à améliorer autant que faire se peut leurs misérables conditions de vie dans les camps, elle est victime de son succès car son existence sera toujours liée à la non application du Droit au retour. Elle incarne assurément la persistance du problème politico-juridique des réfugiés et la nécessité de le résoudre.

Il faut rappeler que l'UNRWA a subi, à l'encontre de son personnel ou de ses installations, plusieurs attaques militaires israéliennes, comme par exemple pendant l'invasion du Liban en 1982, dans les Territoires Occupés pendant les deux Intifada et tout récemment durant la guerre à Gaza en janvier 2009. Pour Jalal Husseini, l'UNRWA « *est le symbole vivant des aspirations des réfugiés au retour à leurs foyers, et par là même un symbole du drame que vivent ces réfugiés déracinés. En s'attaquant à l'UNRWA, on délégitime donc le droit au retour.* »⁴¹⁹

Par ses 60 ans passés au service des réfugiés palestiniens et avec leur collaboration, l'UNRWA est devenue partie intégrante de la vie palestinienne dans la diaspora. Par sa présence active dans la vie quotidienne des réfugiés palestiniens : éducation, santé, services sociaux, etc., elle est devenue l'enceinte qui regroupe les réfugiés et a aidé, ainsi, à préserver l'identité nationale palestinienne de la dissolution dans les pays où les Palestiniens ont trouvé refuge.⁴²⁰

⁴¹⁸ L'UNRWA est le principal fournisseur de services de base : éducation, santé, secours et services sociaux, à plus de 4,6 millions de réfugiés palestiniens enregistrés au Moyen-Orient. Elle opère dans cinq zones d'activité : en Jordanie, au Liban, en Syrie, en Cisjordanie et à Gaza.

⁴¹⁹ *En attaquant l'UNRWA, on délégitime le droit au retour*, Entretien avec Jalal Husseini publié dans la revue trimestrielle de l'Association France Palestine Solidarité « Pour la Palestine », N°44, décembre 2004, p.46.

⁴²⁰ En effet, et nous pouvons en témoigner personnellement, grâce, spécialement, au système éducatif réservé exclusivement aux réfugiés palestiniens, et grâce au mode de vie dans des camps situés souvent à l'extérieur des villes : les Palestiniens ont pu y préserver, voire renforcer, un sentiment national qui les soude et les différencie des populations des pays refuges par quelques particularités, comme le dialecte parlé et les habitudes sociales, par exemple.

2- Renforcement de la reconnaissance par les résolutions du Conseil de Sécurité

Comme nous l'avons fait concernant les résolutions de l'Assemblée Générale, nous examinerons ici la portée juridique des décisions du Conseil de Sécurité en général (a) pour étudier ensuite celles qui sont pertinentes en matière des droits des réfugiés palestiniens au retour (b).

a- La portée juridique des résolutions du Conseil de Sécurité

Généralement, les Organisations Internationales n'ont pas de pouvoir contraignant à l'égard des Etats membres mais seulement la faculté de leur recommander des mesures ou des comportements. Le Conseil de Sécurité particularise l'Organisation des Nations Unies et se distingue des autres organes onusiens par la portée contraignante des ses décisions. En étudiant la valeur juridique généralement accordée aux résolutions du Conseil de Sécurité, nous verrons si nous pouvons conclure que ses résolutions concernant la question palestinienne ont force obligatoire et doivent par conséquent être appliquées par les parties concernées.

L'article 24 de la charte des Nations Unies stipule qu' : « *Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom. Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies.* » Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies énumère les pouvoirs les plus importants du Conseil de Sécurité qui lui permettent d'accomplir ses devoirs.

L'article 36 du chapitre VI, relatif au règlement pacifique des différends, dispose dans son alinéa 1 que : « *Le Conseil de sécurité peut, à tout moment de l'évolution d'un différend de la nature mentionnée à l'Article 33 ou d'une situation analogue, recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées.* ». Remarquons que c'est le terme “recommander” qui est employé ici, ainsi que le terme “recommandations” à l'alinéa 3 du même article. La question qui revient constamment est de savoir si ces “recommandations” du Conseil de Sécurité, prises en vertu du chapitre VI, ont une valeur obligatoire tout comme

les décisions adoptées en vertu du chapitre VII, ou si à l'inverse de ces dernières elles n'ont qu'une portée juridique limitée.

Mentionnons tout d'abord l'article 25 de la Charte des Nations Unies qui décrète que « *les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte.* ». Cet article ne fait aucune distinction entre les différentes décisions prises par le Conseil de Sécurité qu'elles émanent du chapitre VI ou du chapitre VII. En ce sens Patrick Daillier et Alain Pellet estiment que « *le pouvoir de décision que l'article 25 de la Charte reconnaît au Conseil de Sécurité ne se limite pas à l'exercice des compétences prévues par le chapitre VII de la Charte, mais à toutes les mesures jugées opportunes pour le maintien de la paix* »⁴²¹. Erik Suy constate également que la lecture de l'article 25 à la lumière des chapitres VI, VII et VIII de la Charte, laisse clairement penser que le terme “décisions” ne s’applique pas uniquement aux décisions prises en vertu du chapitre VII. Signalons aussi qu’en général le Conseil de Sécurité s’abstient de désigner le chapitre en vertu duquel il exerce son mandat.⁴²²

La Cour Internationale de Justice, dans son Avis consultatif sur les Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie, précise la portée de l’article 25 et répond à la question de savoir si cet article s’applique seulement aux mesures coercitives en vertu du chapitre VII. Elle considère que :

« *Rien dans la Charte ne vient appuyer cette idée. L'article 25 ne se limite pas aux décisions concernant des mesures coercitives mais s'applique aux « décisions du Conseil de sécurité » adoptées conformément à la Charte. En outre cet article est placé non pas au chapitre VII mais immédiatement après l'article 24, dans la partie de la Charte qui traite des fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité. Si l'article 25 ne visait que les décisions du Conseil de sécurité relatives à des mesures coercitives prises en vertu des articles 41 et 42 de la Charte, autrement dit si seules ces décisions avaient un effet obligatoire, l'article 25 serait superflu car cet effet résulte des articles 48 et 49 de la Charte.* »⁴²³. Par conséquent il apparaît bel et bien que la distinction entre “recommandation” et “décision”, autrement dit entre les résolutions du Conseil de Sécurité adoptées en vertu du chapitre VI et celles qui le sont en

⁴²¹ Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, op. cit., p. 372.

⁴²² *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, sous la dir. de Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, Économica, Paris, 1991, pp. 471 et s.

⁴²³ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité*, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1971, p.53.

vertu du chapitre VII de la Charte, n'est pas clairement établie dans la Charte des Nations Unies.

Toutefois, dans la pratique juridique internationale on distingue les résolutions du Conseil de Sécurité adoptées en vertu du chapitre VII et qui revêtent force obligatoire de celles adoptées en vertu du chapitre VI qui « *ont une grande force morale, mais où l'on ne saurait voir des obligations juridiques.* »⁴²⁴

La distinction entre les différentes résolutions du Conseil de Sécurité peut s'expliquer par le système de gradation des mesures que le Conseil de Sécurité met en œuvre face à une situation donnée en fonction de sa gravité. En effet, la Charte onusienne mandate le Conseil de Sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ainsi le Conseil de Sécurité est-il investi de l'autorité de qualifier la menace et du pouvoir de décider quels moyens seront adoptés pour y faire face.

A cet effet, les mesures mises à la disposition du Conseil de Sécurité pour « le règlement pacifique des différends », « *dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales* », sont définis par le chapitre VI⁴²⁵. En revanche lorsque le Conseil de Sécurité constate l'existence « de menaces contre la paix, de ruptures de la paix et d'actes d'agression (chapitre VII) » il peut recommander ou décider des mesures coercitives, progressives en fonction de la gravité des menaces, à mettre en œuvre pour le maintien ou le rétablissement de la paix et la sécurité internationales » (article 39 de la Charte).⁴²⁶

⁴²⁴ Voir l'opinion individuelle du Juge Sture Petrén dans l'Avis consultatif de la Cour Internationale de Justice sur *la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, Ibid. p. 136. Le juge Petrén explique que « *les articles 24 et 25 ne sauraient avoir pour effet de contourner les conditions que le chapitre VII pose pour que le Conseil de sécurité puisse ordonner avec force obligatoire envers les Etats le genre de mesures dont il s'agit, notamment l'interruption partielle des relations économiques. Selon l'article 41 du chapitre VII, le Conseil de sécurité ne peut imposer aux Etats l'obligation d'appliquer de telles mesures que dans le cadre d'une action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'actes d'agression. Il est incontestable que le Conseil de sécurité n'a pas adopté les résolutions dont il s'agit en l'espèce dans le cadre d'une telle action, clairement définie comme sa nature l'exige. Ne serait-ce que pour ce motif, je considère comme exclu que l'on se trouve en l'espèce en présence de décisions du Conseil de sécurité revêtues de force obligatoire envers les Etats. Il ne peut s'agir que de recommandations ayant évidemment, comme telles, une grande force morale, mais où l'on ne saurait voir des obligations juridiques.* »

⁴²⁵ Article 33, chapitre VI de la Charte des Nations Unies. Parmi ces mesures, négociations, enquêtes, médiations, conciliations, arbitrages, règlements judiciaires, recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques.

⁴²⁶ Le chapitre VII, dans son article 39, donne au Conseil de Sécurité le pouvoir de faire des recommandations ou de décider des mesures conformément aux articles 41 et 42.

L'article 40 l'autorise à « *inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables* ».

L'article 41 lui donne le pouvoir de « *décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions [...]. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète*

La difficulté reste à déterminer en vertu de quel chapitre le Conseil de Sécurité adopte telle ou telle résolution, puisqu'il évite en général « *de faire référence dans ses résolutions aux différents chapitres qui concernent ces deux compétences théoriquement distinctes, le chapitre VI pour le règlement pacifique, le chapitre VII pour le maintien de la paix.* »⁴²⁷ Dans ce cas, et selon la Cour Internationale de Justice, pour pouvoir conclure à l'effet obligatoire d'une résolution, il faut en analyser le libellé, les débats qui ont précédé son adoption, les dispositions de la Charte invoquées et tous les éléments qui pourraient aider à en préciser les conséquences juridiques.⁴²⁸

Il est indispensable, donc, de préciser sur quel chapitre le Conseil de Sécurité s'est appuyé pour adopter les résolutions les plus importantes concernant la question palestinienne : 237 et 242 ainsi que 338, car dans leurs textes nous ne trouvons aucune référence à l'un ou l'autre des chapitres.

En premier lieu, il faut rappeler que le chapitre VII est relatif à l'action du Conseil de Sécurité en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression. Constatant l'existence d'un de ces cas, le Conseil de Sécurité « *fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales* » (article 39). Les résolutions du Conseil de Sécurité adoptées au lendemain de la guerre de juin 1967 entrent parfaitement dans le cadre de l'article 39. Nous pouvons constater en effet que la situation entre les pays arabes et Israël présente, en général depuis 1948 et particulièrement durant le mois de juin 1967, une menace permanente contre la paix et la sécurité internationales. Peut-on qualifier autrement la situation d'une région qui a connu en 60 ans plus de 8 guerres entre Arabes et Israéliens ?

En outre, la guerre de 1967 constituait clairement une rupture de la paix puisque elle avait effectivement été déclenchée par Israël contre trois Etats souverains et s'était terminée par l'occupation de leurs territoires, par l'emploi de la force, le tout bien évidemment de manière illégale et contraire aux principes de la Charte des Nations Unies. Dans des circonstances semblables le Conseil de Sécurité n'a pas hésité à condamner l'invasion

ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques. »

L'article 42 autorise le Conseil de Sécurité, dans le cas où les mesures prévues à l'article 41 se seraient ou se sont révélées inadéquates, à entreprendre toute action militaire « *qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales* ».

⁴²⁷ Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, op. cit., p. 845.

⁴²⁸ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité*, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1971, p.53.

irakienne du Koweït le 2 août 1990 et à adopter ce même jour la résolution 660 en vertu du chapitre VII⁴²⁹. En conséquence, on peut à juste titre considérer les résolutions 237 et 242 adoptées à la suite de la guerre de juin 1967 comme dotées de la force obligatoire que confère le chapitre VII aux résolutions du Conseil de Sécurité.

b- Le rôle du Conseil de Sécurité et ses résolutions pertinentes

Durant les 60 dernières années le Conseil de Sécurité est resté vague, contrairement à l’Assemblée Générale, sur la question de l’exercice du Droit au retour pour les réfugiés palestiniens. Pendant les premières années suivant le conflit israélo-arabe, le Conseil de Sécurité abordait la question des réfugiés indirectement ou de façon restrictive en limitant ses textes aux personnes déplacées par Israël après la fin de la guerre de 1948. Dans sa résolution 73 du 11 août 1949, le Conseil de Sécurité exprimait l’espoir que les Gouvernements parties au conflit s’engageraient à rechercher un règlement de toutes les questions de désaccord, « *y compris nécessairement la question des réfugiés, bien qu’elle ne soit pas mentionnée expressément.*⁴³⁰ ». La résolution 93 du 18 mai 1951 était plus explicite en mentionnant le droit des civils arabes à rentrer dans leurs foyers, mais sont ici concernés les Arabes expulsés des zones démilitarisées mises en place par les conventions d’armistice de 1949.

Ce n’est qu’après la troisième guerre israélo-arabe de 1967 que le Conseil de Sécurité s’est prononcé, de manière un peu plus explicite, par plusieurs résolutions, notamment celles n° 237 du 14 juin 1967 et n° 242 du 22 novembre 1967 sur la question palestinienne en général et plus spécialement sur le problème des nouveaux réfugiés palestiniens.

En effet, la guerre déclenchée par Israël le 5 juin 1967 contre les pays arabes s'est soldée par une occupation israélienne du reste des territoires palestiniens, c'est-à-dire la Cisjordanie et la bande de Gaza en plus du Golan syrien et du Sinaï égyptien, laquelle a provoqué une nouvelle vague de réfugiés palestiniens.

Dans sa résolution 237 du 14 juin 1967, le Conseil de Sécurité considère « *que les droits de l’homme essentiels et inaliénables doivent être respectés même dans la vicissitude de la guerre [...].1. Prie le Gouvernement israélien d’assurer la sûreté, le bien-être et la*

⁴²⁹ Voir Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, op. cit., pp. 847, 848.

⁴³⁰ W-T. et S-V. Mallison, Analyse, dans le contexte du droit international, des principales résolutions de l’ONU concernant la question de Palestine. Op. cit., p. 38.

sécurité des habitants des zones où des opérations militaires ont eu lieu et de faciliter le retour des habitants qui se sont enfuis de ces zones depuis le déclenchement des hostilités. »

Nous remarquons que cette résolution ne se réfère clairement qu'aux réfugiés *post 5 juin 1967* et non pas à tous les réfugiés palestiniens y compris ceux de 1948. Sa formulation qui emploie des verbes comme “prier” ou “recommander” laisse à penser que la résolution ne porte pas la force obligatoire nécessaire pour en imposer l’application aux différents partis. Néanmoins, cette résolution a été adoptée au lendemain d’une guerre et dans un contexte d’occupation et d’exode massif des populations, ce qui signifie un acte d’agression et une rupture de la paix, et implique, par voie de conséquence, sa lecture dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

La résolution du Conseil de sécurité n° 242 du 22 novembre 1967 affirme dans son article 2 la nécessité « *de réaliser un juste règlement du problème des réfugiés* ». Cependant le Conseil n’indique aucun des éléments nécessaires à la concrétisation de ce “juste règlement” et ne se réfère pas aux résolutions de l’Assemblée Générale relatives au Droit au retour pour les réfugiés palestiniens, notamment la résolution 194. W-T. et S-V. Mallison constatent que, en l’absence de précisions du Conseil de Sécurité sur la question des réfugiés, « *les seuls principes directeurs adoptés par l’Organisation des Nations Unies à ce sujet sont les résolutions de l’Assemblée Générale*» relatives au Droit au retour.⁴³¹

Cette résolution 242 a été confirmée par le Conseil de Sécurité dans sa résolution 338 du 22 octobre 1973, adopté suite à la guerre de Kippour. Malgré l’importance qu’on accorde à la résolution 242, vu qu’elle constitue la base de la paix dans la région et est souvent invoquée comme telle, à ce jour elle n’a pas été appliquée.

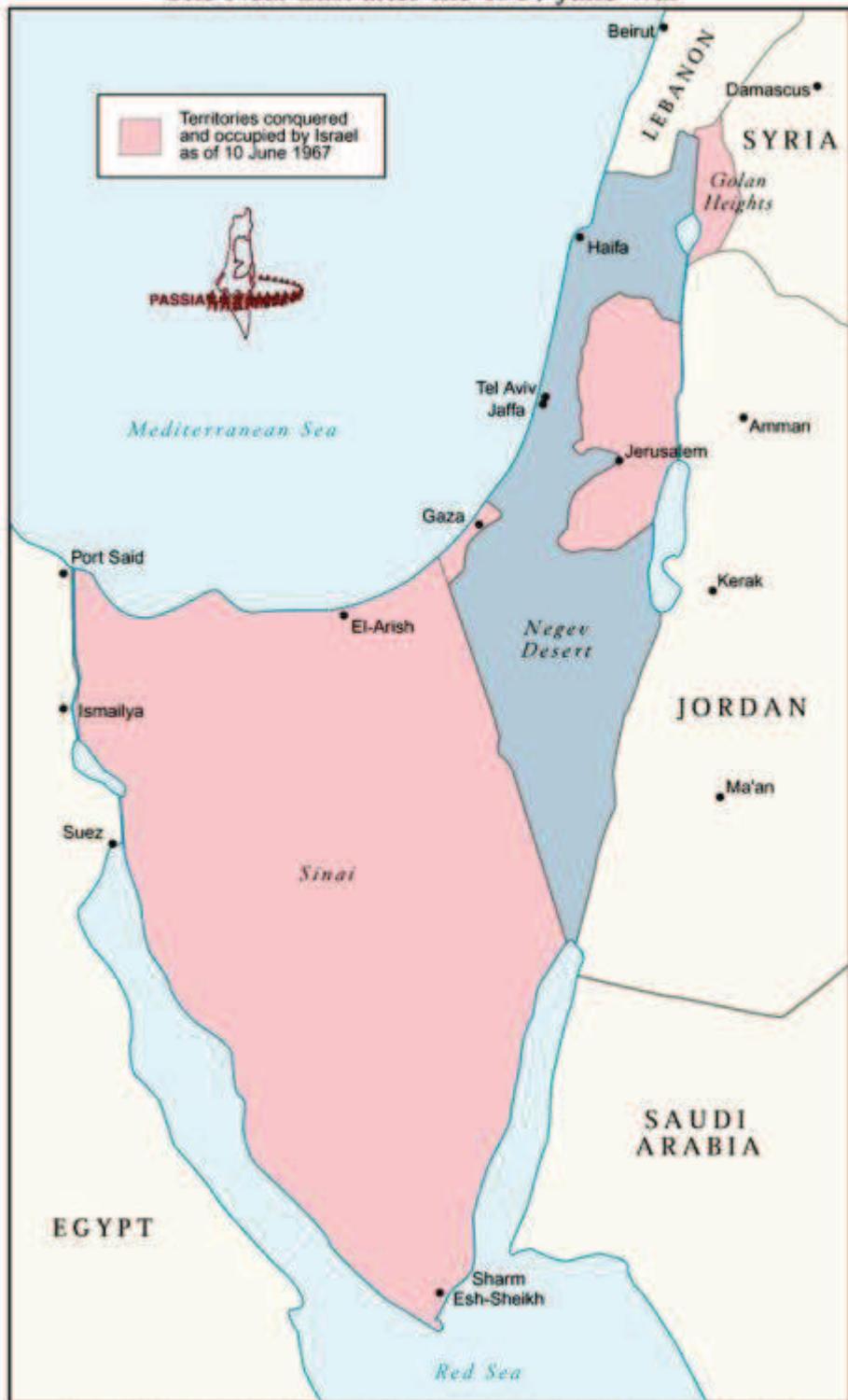
⁴³¹ Ibid.

Section 3 : 1967 : La tentative d'éteindre l'ambition nationale palestinienne

Le 5 juin 1967 Israël déclenche une guerre contre ses voisins arabes. Les causes ou les justifications qu'on peut attribuer à cette guerre n'étant pas l'objet de cette étude⁴³², nous nous concentrerons sur ses conséquences pour le peuple palestinien et pour son ambition nationale sur ses territoires. Avec la guerre de juin 1967, le même scénario qu'en 1948 se répète dans les territoires palestiniens : occupation de terres et exode des populations (I). Cette guerre, qui s'est soldée par une victoire écrasante de l'armée israélienne, a entraîné une grande modification des frontières. Israël occupe désormais la totalité de la Palestine avec Jérusalem-est, la Cisjordanie et Gaza, en plus du Golan syrien et du Sinaï égyptien. Il quadruple ainsi la superficie de son territoire, qui a déjà été substantiellement agrandi de 22 % à la suite de la guerre de 1948. Nous examinerons le statut de ces territoires occupés à la lumière des normes du Droit International et des résolutions des Nations Unies (II).

⁴³² Voir le récit des événements qui ont précédé la guerre de juin 1967 dans Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 891 et s.

The Near East after the 1967 June War



Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs
(PASSIA)

http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/0_pal_facts_MAPS.htm#ptop

Paragraphe I : Nouvel exode des Palestiniens et nouvelle occupation du territoire

Avec la défaite de 1967, ou Al-Naksa pour les Arabes, les Palestiniens voient s'effondrer le peu qui reste de leur indépendance. Ils connaîtront une deuxième expulsion de leur terre (A). Israël assoit son autorité militaire sur tous les territoires palestiniens occupés (B) et annexe Jérusalem-est (C).

A- Les nouveaux réfugiés palestiniens : “les déplacés de 1967”

Comme au cours des années 1947-1949, Israël procède pendant et après la guerre de 1967 à des opérations de transfert. Israël Shahak fait état de trois vagues de transfert orchestrées par le Gouvernement israélien, desquelles résulte l'expulsion de centaines de milliers de Palestiniens⁴³³. Il estime le nombre des Palestiniens expulsés pendant et immédiatement après les hostilités à 450 000. Dans un deuxième temps et jusqu'en août 1968, il y eut, dans la bande de Gaza, des *incitations à partir* et des *pressions qui jouaient sur la peur* ainsi que *la proposition polie de monter dans des autocars qui mèneraient les habitants jusqu'à un pont sur le Jourdain*.⁴³⁴. Deux journalistes israéliens publient en 1988, sous le titre « *Une solution finale au problème palestinien* », un article dans lequel ils citent des Ministres israéliens débattant, deux semaines après la guerre, lors des réunions du Conseil, du sort à réservier aux réfugiés palestiniens⁴³⁵. Abba Eban, alors Ministre des Affaires Etrangères, réclame « *la réinstallation des réfugiés dans les pays arabes voisins, surtout la Syrie et l'Irak* ». Le vice-Premier Ministre, Yigal Allon, propose de « *déporter les réfugiés dans le désert du Sinaï, et de persuader les Palestiniens de quitter le pays* » avant d'ajouter « *On ne fait pas assez de propagande auprès des Arabes en faveur de l'émigration* ». Menahem Begin soutient cette idée et recommande « *la démolition des camps de réfugiés et le transfert de leurs habitants dans le Sinaï* »⁴³⁶. A la suite de ces discussions fut créée une « *cellule secrète chargée d'encourager le départ des Palestiniens vers des rivages étrangers* » qui

⁴³³ Israël Shahak, *L'idée du transfert dans la doctrine sioniste*, op. cit., p. 121.

⁴³⁴ Ibid.

⁴³⁵ Yossi Melman et Dan Raviv, *A final solution of the Palestinian problem*, Guardian Weekly, 21 février, 1988, cite par Israël Shahak, ibid.

⁴³⁶ Ibid. p. 122. Pour plus de détails sur les différents plans israéliens visant le transfert des Palestiniens des Territoires Occupés après 1967 voir Tom Segev, *The June 1967 war and the Palestinian refugee problem*, Journal of Palestine Studies Vol. XXXVI, N° 3 (Spring 2007), pp. 6 et s.

«fournissait aux Palestiniens, par l'entremise d'une agence de voyages, des billets, aller simple, à destination de l'Amérique du Sud, vers le Paraguay surtout »⁴³⁷.

Nous remarquerons que cette politique d'expulsion israélienne s'inscrit dans la continuité de la mise en œuvre de l'idéologie sioniste puis israélienne du transfert des Palestiniens. L'élaboration des plans de transfert et leur mise à exécution ne sont pas liées uniquement à un contexte de guerre ou d'affrontement direct puisque, comme nous l'avons vu, la concrétisation du premier plan du transfert des Palestiniens avait commencé avant le déclenchement de la première guerre israélo-arabe en mai 1948, et s'était poursuivie pendant et après cette guerre. L'élaboration des plans de transfert n'a pas cessé, non plus, entre 1948 et 1967. Effectivement, dans les années 1950, des responsables israéliens, comme Weitz et Danin, ont préparé plusieurs projets tendant à transférer le plus loin possible le plus grand nombre possible d'Arabes israéliens. Ces projets, puisqu'ils sont élaborés dans un contexte de paix en Israël, prennent la forme d'encouragement ou d'incitation à partir. Citons par exemple le projet de transfert des Arabes chrétiens de haute Galilée vers l'Amérique du Sud et plus précisément en Argentine en 1951, celui de transférer des Palestiniens israéliens ainsi que la réinstallation des réfugiés palestiniens en Libye entre 1955 et 1956⁴³⁸. L'idée était de créer en Libye « *une colonie arabe, une colonie de propriétaires fonciers palestiniens, dans l'espoir d'attirer d'autres Palestiniens* »⁴³⁹. En 1962 Ezra Danin propose de monter une « opération ouvriers » dont le dessein était d'encourager les réfugiés palestiniens à émigrer en Allemagne de l'Ouest où il y avait une demande croissante de main d'œuvre étrangère. Les Israéliens tenteront d'arranger un accord entre la Jordanie et l'Allemagne pour faciliter le départ des réfugiés palestiniens⁴⁴⁰.

Les nouveaux réfugiés palestiniens de 1967, dont le nombre est estimé à 413 000⁴⁴¹, se divisent en deux catégories.

⁴³⁷ Ibid. p. 123.

⁴³⁸ La Libye vivait à l'époque sous un régime monarchique qui entretenait, selon Shahak, des relations secrètes avec Israël.

⁴³⁹ Israël Shahak, *L'idée du transfert dans la doctrine sioniste*, op. cit., p. 120.

⁴⁴⁰ Un officier du Ministère israélien des Affaires Etrangères propose alors de faire allusion à la culpabilité des Allemands à cause de l'Holocauste pour obtenir la réinstallation des réfugiés dont le problème résulte de la création de l'Etat d'Israël», voir Tom Segev, *The June 1967 war and the Palestinian refugee problem*, op.cit.,p.7.

⁴⁴¹ L'UNRWA avait estimé le nombre des réfugiés palestiniens de 1967 à 350 000 personnes. Elia Zureik explique l'écart entre les deux estimations par le fait que l'UNRWA n'a pas pris en compte les 60 000 Palestiniens qui se trouvaient en dehors des Territoires Occupés au moment du déclenchement de la guerre et qui n'ont pas été autorisés à retourner après. Voir Elia Zureik, [Les réfugiés palestiniens et les processus de paix], op. cit., p.30.

La première concerne près de 188 500 Palestiniens qui vont vivre leur deuxième exil en 1967 après celui de 1948. Ces réfugiés de Cisjordanie et de la bande de Gaza étaient déjà enregistrés à l'UNRWA en tant que réfugiés de 1948. Il faut mentionner que lors des conflits et des guerres qui ont frappé la région, certains d'entre eux, qui ont traversé les frontières vers les pays arabes, y ont vécu leur troisième voire quatrième expulsion. Comme pendant la guerre civile libanaise de 1975-1990, et l'invasion israélienne du Liban en 1982. A la suite de la libération du Koweït de l'occupation irakienne en 1991, 300 000 Palestiniens vivant au Koweït seront expulsés sans compter les milliers de morts et de disparus. Ces Palestiniens ont ainsi payé le prix du soutien que Yasser Arafat a apporté à Saddam Hussein dans cette guerre. D'autres réfugiés palestiniens, en Irak cette fois, seront la cible des milices irakiennes après l'invasion américaine en 2003. Considérés comme des partisans de l'ancien dictateur, beaucoup d'entre eux ont été soit tués ou emprisonnés soit obligés de quitter l'Irak. Un certain nombre de ces exilés volontaires sont actuellement « coincés » dans des camps de réfugiés le long des frontières syrienne et jordanienne et vivent des conditions humaines épouvantables⁴⁴². En septembre 1995, la Libye avait expulsé des milliers de Palestiniens pour marquer son opposition aux accords d'Oslo entre l'OLP et Israël. Des centaines d'entre eux s'étaient retrouvés dans des camps installés à la frontière avec l'Egypte, qui leur avait refusé l'entrée de son territoire. D'autres avaient été piégés dans des bateaux au large des côtes syriennes et libanaises.

La deuxième catégorie concerne *Al-Nazihin*, les déplacés en arabe. Selon Lex Takkenberg ils sont environ 240 000 résidents de la Cisjordanie et de la bande de Gaza pour lesquels c'était le premier exode⁴⁴³. Le terme de “déplacés” a été utilisé par les différentes parties pour distinguer les réfugiés de 1967 de ceux de 1948. Cette distinction s'appuie sur le fait qu'au moment de la guerre la Cisjordanie faisait partie du Royaume jordanien depuis son annexion en 1950, et que par conséquent ces « déplacés » sont des personnes déplacées à l'intérieur de leur Etat puisqu'elles n'en ont pas franchi les frontières. Toutefois ces déplacés à la suite de la guerre de 1967, même s'ils n'entrent pas dans le mandat de l'UNRWA qui

⁴⁴² Voir le site internet d'Amnesty international

<http://www.amnesty.org/fr/news-and-updates/feature-stories/refugee-camp-trauma-continues-palestinians-20080429>

⁴⁴³ Lex Takkenberg, « *Wad' al-laji'in al-filastiniyyin fi al-qanun al-dawli* », [Le statut des réfugiés palestiniens en Droit International], Moassasat al-derasat al-filistinyiah, Beyrouth, 2003, p. 95.

couvre les réfugiés palestiniens de 1948, ont tout de même été pris en charge par cet Office qui continue à leur venir en aide tant que le besoin se fait sentir⁴⁴⁴.

Selon Ghassan Khaled, tous les déplacés palestiniens et leurs descendants, où qu'ils soient à l'extérieur des territoires occupés (en Jordanie ou ailleurs), sont bien des réfugiés. Voici comment il justifie la qualification de "réfugiés" qu'il attribue aux déplacés palestiniens originaires de la Cisjordanie, les plus nombreux, et qui étaient considérés comme « déplacés » parce que la Cisjordanie faisait partie du Royaume jordanien au moment de la guerre en 1967. par les faits suivants.

La Jordanie avait rompu ses liens légaux et administratifs avec la Cisjordanie en juillet 1988, date de la proclamation d'indépendance de l'Etat palestinien par le Conseil National Palestinien de l'OLP en novembre 1988 et de l'établissement d'une autonomie palestinienne en Cisjordanie et à Gaza faisant suite aux accords de paix entre Palestiniens et Israéliens⁴⁴⁵. Il en conclut que les déplacés palestiniens se retrouvent désormais « *dans un Etat étranger par rapport à la Palestine (Cisjordanie et Gaza), leur territoire d'origine, que ces déplacés possèdent ou non la nationalité jordanienne* ».⁴⁴⁶

B- L'occupation des territoires palestiniens

Après l'occupation par l'armée israélienne du reste des territoires palestiniens, c'est-à-dire la Cisjordanie et Gaza à la suite de la guerre de 1967, les Commandants de l'armée israélienne ont pris les pouvoirs assumés jusque-là par les Gouvernements jordanien et égyptien respectivement en Cisjordanie et à Gaza.

Conformément à l'article 43 de la Convention n° IV de La Haye de 1907 sur le droit de la guerre, le Commandant de l'armée israélienne en Cisjordanie et la bande de Gaza est devenu détenteur du pouvoir législatif et exécutif. L'article 43 de la Convention n° IV de 1907 stipule que : « *L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays.* » L'article 43 limite le pouvoir législatif du

⁴⁴⁴ Ilter Turkmen, (ancien commissaire général de l'UNRWA), *L'UNRWA 45 ans après*, REP, n°5, printemps 1995, pp. 26-31.

⁴⁴⁵ Ghassan Khaled, *Recherche sur le statut juridique des réfugiés palestiniens au Proche-Orient : Application de leur droit au retour comme règlement juste pour une paix durable*, Thèse pour le Doctorat en Droit Public, Université de Tours, 2001, p.39.

⁴⁴⁶ Ibid.

Commandant de l'armée, qui, s'il peut adopter ses propres législations, peut seulement le faire dans les limites du rétablissement et du maintien de l'ordre et de la vie publique et non pour servir ses propres intérêts. En d'autres termes et d'un point de vue juridique, le Commandant militaire de la zone se voit transférer les pouvoirs des anciens gouvernants, à savoir la Jordanie et l'Egypte, et se retrouve à la tête du système juridique. Toutefois, par opposition à ceux d'un législateur souverain dans un Etat indépendant, les pouvoirs du commandant militaire des Territoires Occupés sont limités par les principes généraux du Droit International et du Droit International Humanitaire. Ces principes, qui définissent également les obligations d'Israël comme puissance occupante, sont les suivants :

1. Un Etat occupant n'acquiert pas la souveraineté sur le territoire qu'il occupe, il ne fait qu'exercer une autorité *de facto*.
2. L'occupation est par définition une situation provisoire, les droits de l'occupant sur le territoire ne sont que transitoires.
3. Dans l'exercice de ses pouvoirs, l'occupant doit respecter deux exigences essentielles : l'accomplissement de ses besoins militaires et le respect des intérêts des habitants.
4. La puissance occupante ne doit pas exercer son autorité pour servir ses intérêts propres ou pour répondre aux besoins de sa propre population.
5. La nécessité de quitter la zone occupée comme elle l'était jusqu'au retour du souverain à la fin de la occupation.⁴⁴⁷

Pourtant, comme nous allons le voir, ces principes ont été violés par les Gouvernements israéliens successifs, et ce depuis juin 1967, date de l'occupation israélienne. Israël usera de divers moyens pour maintenir son contrôle sur les Territoires Occupés et créer des situations de faits accomplis qui changeront la face de la terre palestinienne et pèseront lourdement pendant les négociations avec les Palestiniens comme nous allons le montrer dans la deuxième partie. Et tout particulièrement l'expropriation des terres sous différents prétextes, de même qu'après la guerre de 1948 et la création de l'Etat d'Israël⁴⁴⁸. En outre, l'Etat hébreu encourage l'installation de ses propres populations sur les Territoires Occupés en y implantant des colonies de peuplement juives.

⁴⁴⁷ Antonio Cassese, *Powers and Duties of an Occupant in relation to Land and Natural Resources*, publié dans Emma Playfair, *International law and the administration of occupied territories: two decades of Israeli occupation of the West Bank and Gaza Strip*, Oxford, Clarendon Press, 1992. pp. 420 et 421.

⁴⁴⁸ *Supra*.1- Les bases juridiques de l'expropriation des propriétés.

1- Méthodes et justifications israéliennes de l'expropriation des terres palestiniennes occupées

En Cisjordanie, avant 1967, le droit combinait des fragments des lois de la période ottomane, le restant des lois britanniques du temps du Mandat et les lois jordaniennes. Depuis 1967 s'ajoutent au droit en Cisjordanie des régulations et amendements israéliens, sous forme d'ordonnances militaires. A Gaza puisque l'Egypte ne l'a pas annexé après 1948, les lois relatives à la terre sont en majorité issues du Mandat britannique et des ordonnances militaires israéliennes. Il faut noter que la proclamation militaire n° 2 du 7 juin 1967 abroge en réalité toutes les lois préexistantes en contradiction même avec cette proclamation ou avec les futures proclamations et ordonnances militaires⁴⁴⁹. Lorsqu'Israël occupe, en juin 1967, la péninsule du Sinaï, les hauteurs du Golan, la Bande de Gaza et la Cisjordanie, y compris Jérusalem-est, et commence à coloniser le territoire, il a déjà une vaste expérience en matière d'expropriation de terres, puisque toutes les procédures pour ce faire avaient, comme nous l'avons démontré, déjà été testées à l'intérieur de ce qui est devenu Israël⁴⁵⁰.

En résumé, ces procédures comprennent la coordination des ministères et des organismes juifs, les mécanismes de désignation des sites, l'administration et le financement, la stratégie d'interconnexion entre les zones juives existantes pour créer une continuité, la fragmentation des centres de population arabes existants, la concentration sur les mises en place de blocs de colonies juives puissantes, la saisie de terres arabes et leur transfert vers une propriété juive exclusive, l'organisation matérielle et sociale des colonies juives individuelles. Ces principes ont été posés et suivis par le mouvement sioniste en Palestine dès le début du XX^e siècle et ont été, peu après la création de l'Etat d'Israël en 1948, mis en œuvre à travers un système juridique. Les normes juridiques les plus importantes en matière de propriété des terres sont : la Loi fondamentale : Israels Land⁴⁵¹, l'Organisation Sioniste Mondiale (OSM) et l'Agence Juive (Status) Law de 1952⁴⁵². L'OSM et ses branches, telles que l'Agence juive et le Fonds National Juif (JNF), constituent une arène pour discuter et décider de la stratégie de colonisation. Ces discussions ont lieu et les décisions sont prises dans un contexte éloigné de tout débat démocratique et des regards de la communauté internationale, où l'approche ethno-religieuse et les objectifs de colonisation de la terre sont bien acceptés par les membres. Afin

⁴⁴⁹ *Ruling Palestine: A History of the Legally Sanctioned Jewish-Israeli Seizure of Land and Housing in Palestine*, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) and BADIL Resource Center for Palestinian Residency & Refugee Rights, Genève, Beithlehem, mai 2005, p. 79.

⁴⁵⁰ *Supra*.1- Les bases juridiques de l'expropriation des propriétés.

⁴⁵¹ *The Basic Law: Israels Land*, Laws of the State of Israel, vol. 14, 1959-1960, p. 48.

⁴⁵² *World Zionist Organization and Jewish Agency (Status) Law*, Laws of the State of Israel, vol.7, 1952-1953, p.3

de faire passer le plus de terres possible dans les territoires palestiniens occupés sous contrôle israélien, les commandants militaires de la Cisjordanie et de la bande de Gaza ont promulgué une série d'ordonnances militaires amendant les lois en vigueur. Elles constituent donc la base juridique de l'expropriation et de la restriction de l'utilisation des terres palestiniennes sur lesquelles des colonies juives seront construites.

Car Israël procède dans les territoires occupés, surtout la Cisjordanie, à la transformation du système juridique, qui ouvre le chemin à l'expropriation “légale” des terres palestiniennes. Elle s'effectue selon le procédé suivant :

- Promulgation dans un premier temps des ordonnances militaires plaçant la Cisjordanie et Gaza sous le contrôle absolu du Gouvernement militaire israélien. Elles priment sur les lois existantes.
- Ensuite, émission d'ordonnances militaires amendant les lois jordaniennes et autorisant le Commandant militaire à remplacer les fonctionnaires jordaniens par des militaires ou d'autres fonctionnaires israéliens.
- Enfin, affaiblissement et suppression des protections accordées aux Palestiniens en vertu des lois antérieures afin de faciliter la réalisation des objectifs israéliens dans les Territoires Occupés, notamment l'acquisition de terres et la construction de colonies juives.⁴⁵³

Comme c'était le cas pour les expropriations de terres en Israël, l'acquisition de terres palestiniennes en Cisjordanie et dans la bande de Gaza se met en place à travers plusieurs modes d'action mis en œuvre simultanément. De manière générale, les principaux pour l'acquisition de terres correspondent aux catégories suivantes : expropriations à des fins spécifiques, par exemple pour l'usage militaire ou l'utilité publique, expropriations des terres dites d'Etat et achats individuels. Les différentes méthodes de transfert de propriétés des Palestiniens aux Juifs sont facilitées par un réseau complexe d'ordonnances, de lois et d'amendements aux lois existantes. Pour constater l'ampleur des expropriations des terres palestiniennes par Israël nous citerons deux chiffres.

Le premier, 5 % ou 30 000 dounams, représente la totalité des propriétés juives en Cisjordanie jusqu'en 1948. La superficie de la Cisjordanie est de plus de 5.8 millions de dounams.

⁴⁵³ *Ruling Palestine: A History of the Legally Sanctioned Jewish-Israeli Seizure of Land*, op. cit., p. 79.

Le deuxième est que 60 % de la superficie de la Cisjordanie sont expropriés ou retenus par Israël jusqu'en 1992, pour le service et l'utilisation des colons et des colonies.⁴⁵⁴

Nous allons maintenant passer en revue les plus importantes des méthodes, qui ont été largement employées par le Gouvernement militaire israélien, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, afin d'exproprier les terres palestiniennes.

a- Déclaration des terres occupées comme « biens des absents », l'ordonnance militaire n° 58 de 1967

De la même façon que pour les biens des réfugiés palestiniens de 1948 et des habitants arabes d'Israël qui ont été considérés comme “biens des absents”, le Commandant militaire israélien prend le contrôle des propriétés appartenant à des Palestiniens de Cisjordanie ou de Gaza qui ont fui ou ont été expulsés pendant ou après la guerre de 1967. L'ordonnance militaire n° 58, concernant les biens des absents, fournit la base “légale” pour prendre possession de ces biens, qui sont définis comme des «Biens dont le propriétaire légal, ou l'ayant droit par la loi, a quitté la région (Cisjordanie) avant le 7 Juin 1967 ou par la suite ».

Selon cette ordonnance, tout droit sur un bien qui a été précédemment accordé au propriétaire devenu “absent” sera automatiquement transféré au curateur, le *Custodian* des « biens des absents, qui a été nommé par le Commandant de la région et qui est « compétent pour négocier des contrats, gérer, entretenir ou développer la propriété ».

L'article 5 de cette ordonnance militaire dispose que « toute transaction effectuée de bonne foi entre le *Custodian* des biens des absents et toute autre personne, concernant une propriété que le *Custodian* avait crue “bien d'absent” quand il a entamé la transaction, ne sera pas annulée et continuera à être valide même s'il a été prouvé par la suite que la propriété n'était pas à cette époque une propriété d'absent ».

La propriété expropriée de cette façon ne peut être ni vendue ni cédée, mais pour contourner cette règle, des baux de très longue durée sont accordés aux Israéliens. Lorsqu'un propriétaire, qui n'est plus absent, revient revendiquer sa terre, il se voit accorder une compensation symbolique. Sur la base de cette ordonnance, près de 430 000 douanams de terres ont été expropriés en tant que “biens des absents”.⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ Raja Shehadeh, *From occupation to interim accords: Israel and the Palestinian territories*, Kluwer Law International, La Haye, CIMEL, SOAS, University of London, London, 1997, p. 80.

⁴⁵⁵ *Ruling Palestine: A History of the Legally Sanctioned Jewish-Israeli Seizure*, op. cit., p. 85. Le texte de cette ordonnance et de celles qui suivront sont traduits de l'anglais par nos soins.

b- Expropriation pour « raisons militaires »

La Convention n° IV de La Haye de 1907 autorise la puissance occupante à réquisitionner des propriétés dans un territoire occupé sous certaines conditions. Bien que la réquisition restreigne les droits de possession et d'usage, elle n'annule pas le titre de propriété. L'article 52 de la convention de La Haye de 1907 stipule que :

« Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de guerre contre leur patrie. Ces réquisitions et ces services ne seront réclamés qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée. Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant; sinon, elles seront constatées par des reçus, et le paiement des sommes dues sera effectué le plus tôt possible.»

La méthode d'expropriation des terres pour des raisons militaires fut largement utilisée par l'armée israélienne de 1968 à 1977 où près de 50 000 dounams ont été expropriés. Les terres étaient principalement utilisées pour la construction de colonies juives et de routes de contournement en Cisjordanie. Le Commandant militaire de la région émet l'ordonnance de saisie et l'adresse au propriétaire ou au *mokhtar* du village. Le propriétaire ne dispose que de 72 heures pour demander l'annulation de la saisie devant le tribunal militaire. Si la demande est rejetée, le propriétaire dispose alors de 72 heures pour faire appel devant la Haute Cour israélienne.⁴⁵⁶

Il faut noter que la méthode d'émission des ordonnances militaires de réquisition sur la base de la Convention de La Haye de 1907 implique le caractère temporaire de la présence israélienne dans les territoires occupés. Après l'arrivée au pouvoir du Parti de droite, le Likoud, en 1977, ce mode d'expropriation n'étant plus compatible avec sa propre conception politique de la question de la terre, il en adopte, pour la construction de colonies juives, un nouveau qui consiste à déclarer une terre comme “terre d'Etat”.

⁴⁵⁶ Yifat Holzman-Gazit, *Land expropriation in Israel*, op. cit., p. 131.

c- Expropriation des « terres d’Etat »

La propriété juive en Cisjordanie, acquise avant la guerre de 1948, s'élevait à 30 000 dounams sur les 5.8 millions qui en constituent la superficie totale,⁴⁵⁷ c'est-à-dire 5%. Jusqu'à l'occupation israélienne de la Cisjordanie en juin 1967, cette propriété était administrée par le Gardien jordanien des biens des ennemis. En 1973 la superficie totale des "terres d'Etat" a atteint les 700 000 dounams. La méthode de déclaration des propriétés arabes et palestiniennes comme "terres d'Etat" fut essentiellement employée dans les années 1980⁴⁵⁸.

Afin de mieux faire comprendre le processus de déclaration des terres comme "terres d'Etat," nous devons expliquer brièvement le système d'enregistrement des terres en Cisjordanie quand la Palestine était sous Mandat britannique puis sous contrôle jordanien et enfin sous occupation israélienne.

Le processus d'enregistrement des terres commence en Palestine en 1928 sous le mandant britannique et continue sous le Gouvernement jordanien en Cisjordanie de 1950 à 1967. A l'époque il n'existait qu'un seul système d'enregistrement et qu'un seul registre, à savoir le cadastre jordanien. Les terres enregistrées au nom du Gouvernement jordanien pouvaient être considérées comme terres publiques ou "terres de l'Etat jordanien". Avant l'occupation israélienne, la superficie de ces terres était estimée à 750 000 dounams⁴⁵⁹.

En juin 1967, immédiatement après l'occupation israélienne, les terres de l'Etat jordanien furent placées entre les mains du *Custodian* des propriétés gouvernementales en vertu de l'ordonnance militaire n° 59 du 31 juillet 1967. Laquelle définit les "terres d'Etat" comme :

« Tout bien mobile ou immobile qui appartenait avant le 7 juin 1967 à un Etat ennemi ou à un organisme lié à un Etat ennemi ». Cette définition comprend toute terre non enregistrée ou en cours d'enregistrement ainsi que les terres non enregistrées en tant que propriétés privées ou qui ne sont pas la propriété du Waqf islamique⁴⁶⁰. Toutes sont susceptibles d'être déclarées "terres d'Etat"⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ (1000 dounam = 1 km²)

⁴⁵⁸ Raja Shehadeh, *From occupation to interim accords*, op. cit., p. 80.

⁴⁵⁹ Ibid. p. 80.

⁴⁶⁰ Le *Waqf*: est un acte juridique par lequel un propriétaire immobilise une partie ou la totalité de ses biens fonciers ou immobiliers, les plaçant sous la protection de la loi islamique, au profit d'une institution religieuse ou de membres de sa famille nommément désignés. Des fondations pieuses furent créées de cette manière. Ce système permettait, en figeant la propriété, d'éviter le démantèlement des biens, la loi islamique les garantissant

Une mesure supplémentaire fut adoptée par Israël pour la transformation des terres de la Cisjordanie en “terres de l’Etat israélien”. Comprise dans l’ordonnance militaire n° 291 de 1968, elle consistait à suspendre le processus d’enregistrement des terres en Cisjordanie, processus qui avait commencé sous le Mandat britannique et s’était poursuivi sous le régime jordanien⁴⁶². Ainsi, d’un côté tout enregistrement de terres était suspendu pour les Palestiniens, de l’autre d’énormes quantités de terres commençaient à être enregistrées au nom du Gouvernement israélien ou d’agences juives quasi publiques. En effet jusqu’en 1967 un tiers seulement des terres de la Cisjordanie avaient été inscrites au cadastre jordanien. De plus, l’enregistrement des terres avait été suspendu en 1968. Il en est résulté que de larges parts n’ont pas été enregistrées et se sont vues en conséquence inscrites au registre israélien.⁴⁶³

Les propriétaires pouvaient, dans un délai de 45 jours, contester les décisions d’expropriation en présentant un titre de propriété. Toutefois, ce recours se faisait devant le comité de contestation : « objection committee », qui est une instance spéciale désignée par le Commandant de la région et dont les décisions ne sont absolument pas contraignantes pour les autorités militaires.⁴⁶⁴

d- Expropriation des terres pour «utilité publique »

Le Gouvernement militaire israélien a procédé à des expropriations sur la base d’une loi jordanienne de 1953, concernant l’expropriation des terres pour utilité publique. Cependant il avait supprimé, par le biais de l’ordonnance n° 321 entre autres⁴⁶⁵, certaines garanties comme la nécessité de publier la saisie dans le Journal Officiel, d’en faire notifier la décision au propriétaire par un greffier du cadastre, ou encore d’obtenir une approbation gouvernementale, enfin le droit de faire appel devant une cour de justice.⁴⁶⁶

de toute saisie par les autorités. Les revenus étaient utilisés pour la construction de mosquées, d’écoles ou d’hôpitaux et pour leurs frais de fonctionnement.

⁴⁶¹ *Ruling Palestine: A History of the Legally Sanctioned Jewish-Israeli Seizure*, op. cit., p. 89.

⁴⁶² Ordonnance militaire n° 291, 19 décembre 1968, concernant le règlement des différends portant sur les terres et l’eau.

⁴⁶³ Raja Shehadeh, *From occupation to interim accords*, op. cit., p. 81.

⁴⁶⁴ Ibid. pp. 81-82.

⁴⁶⁵ - L’ordonnance militaire n°321 : sur l’expropriation des terres pour utilité publique, 28 mars 1969.
- L’ordonnance militaire n°108 : amendement de la loi d’expropriation pour l’utilité publique, 22 septembre 1967

- L’ordonnance militaire n° 949 concernant la notification des saisies aux propriétaires, 30 novembre 1981.

⁴⁶⁶ *Ruling Palestine: A History of the Legally Sanctioned Jewish-Israeli Seizure*, op. cit., p. 97.

Dans la loi jordanienne en vigueur en Cisjordanie et qu’Israël était tenu de respecter en tant que puissance occupante, le terme « public/que » dans *exproprier pour « utilité publique »* ou pour « *l’intérêt public* » concernait logiquement les Palestiniens en Cisjordanie et non pas les colons juifs encouragés à quitter Israël pour s’installer dans les colonies en Cisjordanie. Pourtant, la plupart des terres expropriées en vertu des ordonnances militaires ont été utilisées au profit des colonies juives et de leurs expansions. Des routes d'accès et des réseaux d'autoroutes ont été construits sur les terres expropriées pour faciliter l'expansion des colonies.⁴⁶⁷

2- Le rôle de la Cour Suprême israélienne

Nous n'examinerons pas dans ce travail le fonctionnement de la Cour Suprême israélienne ni sa compétence à contrôler des actes entrepris dans les territoires occupés⁴⁶⁸. Après une période où elle s’interrogeait sur le fait d’étendre ou non sa juridiction sur les territoires occupés, cette Cour Suprême, en sa qualité de Haute Cour de Justice, a commencé, dans les années 1970, à donner aux Palestiniens résidant dans les Territoires Occupés le droit de contester les décisions du Gouvernement militaire⁴⁶⁹. Elle a rendu des dizaines de décisions couvrant un large champ d’actions dans les Territoires Occupés, allant de la construction des colonies et l’expropriation des terres jusqu’à la destruction des maisons, la détention administrative et les assassinats ciblés.

Nous allons exposer les décisions de cette Cour concernant quelques importantes affaires relatives à l'expropriation des terres palestiniennes. Jusqu'en 1979 et l'affaire *Elon Moreh*⁴⁷⁰, la Haute Cour rejetait systématiquement les requêtes des Palestiniens contestant les saisies de leurs terres pour ““raisons militaires”” et qui servaient en réalité à la construction de colonies juives. Elle entérinait toutes les décisions de saisies émises par les autorités militaires

⁴⁶⁷ Ibid.

⁴⁶⁸ La Cour Suprême prend le nom de Haute Cour de Justice quand elle siège pour des affaires opposant les individus à l’Etat. Pour une étude approfondie sur la Cour Suprême israélienne, voir David Kretzmer, *The occupation of justice: the Supreme Court of Israel and the Occupied Territories*, State University of New York Press, Albany, Albany, 2002.

⁴⁶⁹ H.C.J 302, 306/72, *Abu Helou v. Government of Israel*, in Yifat Holzman-Gazit, *Land expropriation in Israel*, op. cit., p. 132.

⁴⁷⁰ H.C.J 390/79, *Dweikat v. Government of Israel*, mieux connu sous le nom ““l'affaire Elon Moreh””, ibid.

en invoquant l'argument que ces colonies représentaient une protection vitale et jouaient un rôle militaire⁴⁷¹.

Dans l'affaire *Abu Helou v. Government of Israel*, la Cour a ainsi jugé que :

« Les expropriations des propriétés privées dans les Territoires Occupés pour l'établissement de colonies juives civiles sont légalement valides puisque ces colonies font partie du système territorial de défense et sont des “mesures temporaires” nécessaires aux besoins militaires et sécuritaires. »⁴⁷²

Elle a eu recours à la même approche en 1978 dans l'affaire *Ayub v. Minister of Defense*. En outre, elle a considéré que « la construction des colonies civiles ne créait pas de faits permanents », voulant ignorer que ces colonies dans la réalité constituent de véritables cités de peuplement avec des milliers de familles, des écoles, des cimetières et sont donc destinées à perdurer, ce qui est interdit en Droit International.⁴⁷³

L'affaire *Elon Moreh*, de 1979, constitue un précédent dans la jurisprudence de la Haute Cour de Justice israélienne. La Haute Cour y a réitéré sa position selon laquelle « la réquisition des propriétés privées pour l'établissement des colonies civiles est légale tant que cela reste temporaire et est destiné à satisfaire des besoins militaires ». Elle a, toutefois, annulé la décision du Commandant militaire d'exproprier des terres pour la construction d'une colonie juive. Cependant elle s'est abstenu de statuer sur la légalité des colonies juives en Droit International. En effet, dans cette affaire, elle s'est contentée de constater la faiblesse des arguments de la “nécessité militaire” et le fait que c'était le Gouvernement israélien qui était à l'origine de la décision d'expropriation et non l'autorité militaire dans les territoires occupés. En conséquence la Haute Cour a estimé que les raisons de l'expropriation et de la construction de la colonie étaient clairement politiques et elle en a ordonné le démantèlement ainsi que la restitution des terres à leurs propriétaires.⁴⁷⁴

A la suite de quoi il est apparu que la méthode de saisie pour “raisons militaires” n'était plus un moyen privilégié d'expropriation des terres. Désormais, Israël préféra saisir les terres proclamées “terres d'Etat”. La position de la Haute Cour sur la légalité de cette

⁴⁷¹ Voir par exemple les affaires ; H.C.J 302, 306/72, *Abu Helou v. Government of Israel*, H.C.J 258/79 258/79, *Amira v. Minister of Defense*, H.C.J 606/78, *Ayub v. Minister of Defense*, mieux connu sous le nom “l'affair Beth EL”

⁴⁷² H.C.J 302, 306/72, *Abu Helou v. Government of Israel*. in Yifat Holzman-Gazit, *Land expropriation in Israel*, op. cit., p. 132.

⁴⁷³ H.C.J 606/78, *Ayub v. Minister of Defence*. Ibid.

⁴⁷⁴ Dans cette affaire le Comité interministériel de colonisation avait décidé l'expropriation sous la pression d'un puissant mouvement de colons « *Gush Emunim* ». La colonie *Elon Moreh* a été tout de même reconstruite dans les Territoires Occupés mais sur d'autres terres expropriées cette fois en tant que “terres d'Etat” voir Ibid. pp. 132-133.

nouvelle méthode d'expropriation ne varie guère de celle qu'elle a exprimée sur la légalité de l'expropriation pour "raisons militaires". En effet, la Cour jugeait les proclamations des terres comme "terres d'Etat" parfaitement "légales" en vertu du Droit International et des lois militaires s'appliquant aux territoires occupés. Elle estimait par ailleurs que les propriétaires pouvaient faire appel des décisions d'expropriation devant l'"objection Committee", par conséquent elle renvoyait les plaignants vers ce Comité d'objection et rejetait toute plainte le récusant.⁴⁷⁵

Alors qu'auparavant cette Haute Cour jugeait nécessaire d'intervenir dans la procédure de réquisition des terres privées, elle s'en absténait chaque fois que des colonies étaient construites sur des terres déclarées comme "terres d'Etat". En effet, à partir du moment où la Cour jugeait "légale" la proclamation par les autorités militaires des propriétés comme "terres de l'Etat israélien", elle ne reconnaissait pas aux propriétaires palestiniens le droit d'ester en justice pour des affaires relatives à l'utilisation faite de ces terres. C'est pourquoi elle a rejeté des requêtes contestant les expropriations et la construction de colonies pour des motifs tels que:

« La requête porte sur des questions politiques propres à d'autres branches du Gouvernement. »⁴⁷⁶

« Le but de la requête est d'attaquer la politique générale du Gouvernement sans lien avec des faits concrets »⁴⁷⁷.

Dans une affaire opposant un propriétaire palestinien à l'"objection committee", le Président de la Haute Cour a précisé que :

« Le plaignant a soulevé la question de savoir quel sera à long terme le statut de la terre réquisitionnée par l'Etat et qui a été mise à la disposition de la colonie *Hadassah*. Il n'est pas nécessaire pour nous de traiter de cette question, car elle ne concerne pas du tout l'affaire en cours et, en tout état de cause, le plaignant n'a pas le droit d'entreprendre une action en justice concernant cette question. »⁴⁷⁸

Il ne restait donc plus aucune possibilité de remettre en cause la légalité des colonies juives dans les Territoires Occupés, et cela, même si elles n'avaient pas été construites pour des besoins militaires et même si elles étaient *a priori* destinées à rester indéfiniment.

⁴⁷⁵ H.C.J 285/81, *Fadil Muhammad a-Nazar et al v. Commander of Judea and Samaria*, voir *Israeli settlement in the Occupied Territories as a violation of Human Rights: Legal and Conceptual Aspect*, une étude préparée par The Israeli Information center for Human Rights in the Occupied Territories (B'TSELEM), mars 1997, pp. 22 et s. disponible sur internet

http://www.btselem.org/Download/199703_Settlements_Eng.rtf

⁴⁷⁶ HCJ 4481/91, *Gabriel Bargil et al v. Government of Israel*. Ibid. p. 23

⁴⁷⁷ Ibid.

⁴⁷⁸ H.C.J 277/84, *Sabri Mahmud Eghravyeb v. Appeals Committee*, Ibid.

En conclusion, nous constaterons que l'extension de la compétence de la Cour Suprême israélienne sur les Territoires Occupés et le fait de donner à la population civile un accès au système juridique national israélien est sans doute exceptionnel⁴⁷⁹. Cela a permis de combler le vide juridique résultant de la position israélienne sur l'applicabilité du droit de la guerre dans les Territoires Occupés. Cependant, comme nous l'avons démontré, pour les Palestiniens, la Cour ne s'est pas acquittée de cette tâche de manière satisfaisante. Par ailleurs, le fait de donner aux civils palestiniens un accès à la juridiction nationale israélienne n'a ni légitimé les actions israéliennes dans les Territoires Occupés ni accru la crédibilité de la Cour elle-même parmi la population palestinienne. Pour garder un minimum de légitimité, il aurait mieux valu que la Cour refuse d'examiner les affaires des Territoires Occupés et de jouer le rôle d'un agent des autorités militaires cautionnant de graves violations et de sévères restrictions des droits humains les plus fondamentaux.⁴⁸⁰

C- L'annexion de Jérusalem-est

Après avoir occupé la partie Ouest de Jérusalem à la suite de la guerre de 1948, Israël occupe puis annexe en juin 1967 Jérusalem-est. Immédiatement après la guerre du juin 1967, le Gouvernement israélien commence à mettre en place un cadre juridique destiné à incorporer, à terme, la partie Est de Jérusalem à l'Etat israélien. Il faut mentionner que les ordonnances militaires israéliennes examinées précédemment ne s'appliquent pas à la partie annexée de Jérusalem, contrairement au reste des Territoires Occupés. En effet, Israël adopte des lois propres à Jérusalem et y étend sa juridiction et son administration nationales.

Le 27 juin 1967, la Knesset israélienne promulgue deux lois renforçant la mainmise sur Jérusalem.

La première est l'amendement n° 11 de l'ordonnance relative à la législation et l'administration qui décide que « la législation, la juridiction et l'administration de l'Etat s'étendront à toute zone d'Erez Israël désignée par un Décret du Gouvernement.»⁴⁸¹. Le lendemain de cette promulgation, le Gouvernement israélien déclare par décret que les zones

⁴⁷⁹ David Kretzmer, *The occupation of justice*, op. cit., p. 3.

⁴⁸⁰ La Cour suprême est allée jusqu'à justifier, sous certaines conditions, les exécutions extrajudiciaires, ou assassinat ciblés, pratiquées par l'armée israélienne contre des dirigeants des organisations palestiniennes, voir Michel Bôle-Richard, *En Israël, la Cour suprême justifie les assassinats ciblés*, Le Monde, 15/12/2006 http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2006/12/15/en-israel-la-cour-supreme-justifie-les-assassinats-cibles_846087_3218.html

⁴⁸¹ Article 11B, Law and Administration Ordinance, Amendment n°11, Laws of the State of Israel, vol. 21, 1966-1967, p. 75.

nommées dans l'annexe du décret sont comprises dans la région où la législation et l'administration de l'Etat d'Israël s'appliquent. Les zones mentionnées comprennent la vieille ville de Jérusalem et les régions environnantes.

La deuxième loi est l'amendement n° 6 de l'ordonnance relative aux municipalités, qui autorise le Ministre approprié à étendre à sa discrétion et sans enquête préalable par proclamation la zone d'une municipalité particulière en y rattachant une zone désignée par décret selon l'article 11B de l'ordonnance relative à la législation et l'administration. »⁴⁸². Sur la base de ces deux lois, le Ministre de l'intérieur décide, par proclamation le 28 juin 1967, d'élargir la municipalité de Jérusalem qui englobe désormais Jérusalem-est en plus des 70 000 dounams de la Cisjordanie.

En vertu de la loi fondamentale du 30 juillet 1980, la Knesset proclame « Jérusalem entière et réunifiée : capitale d'Israël.» Rappelons que l'ONU a toujours condamné les mesures et dispositions législatives prises par Israël tendant à modifier le statut de *Corpus separatum* de Jérusalem⁴⁸³.

Pourtant Israël « *entame une politique ambitieuse de peuplement et d'urbanisation de cette région au prix de grandes souffrances pour la population palestinienne et sans le moindre égard ni pour le droit ni pour les Nations Unies.* »⁴⁸⁴. De fait, après l'occupation en 1967, Israël a mis en œuvre une politique à double tranchant vis-à-vis de Jérusalem.

Dans un premier temps, ce fut le « Jérusalem Master Plan » qui avait été préparé entre 1967 et 1968 à l'initiative de la municipalité de Jérusalem en coopération avec différents Ministères dans le but d'orienter le développement et la construction de la Ville⁴⁸⁵. Conformément à ce Plan, le premier objectif des autorités israéliennes, durant les premières années après l'occupation, sera d'unifier les parties Est et Ouest de Jérusalem par

⁴⁸² Article 8A, (a), Municipalities Ordinance Law, Amendment n°6, Laws of the State of Israel, vol. 21, 1966-1967, p. 75.

⁴⁸³ L'Assemblée Générale (résolutions 2253 et 2254 des 4 et 14 juillet 1967), puis le Conseil de Sécurité (résolutions 252 du 21 mai 1968 ; 267 du 3 juillet 1969 ; 271 du 15 septembre 1969 ; 298 du 25 septembre 1971) proclament « ... que toutes les mesures et dispositions législatives prises par Israël, y compris l'expropriation de terres et de bien immobiliers qui tendent à modifier le statut juridique de Jérusalem sont non valables et ne peuvent modifier ce statut... ». Lorsque la loi du 30 juillet 1980 a déclaré Jérusalem « entière et réunifiée, capitale d'Israël », le Conseil de Sécurité a affirmé, dans sa résolution 476 du 30 juin 1980, qu'il s'agissait d'une « violation du droit international » et que cette loi, comme « toutes les mesures... prises par Israël, la puissance occupante, qui ont modifié le caractère et le statut de la Ville sainte de Jérusalem... sont nulles et non avenues... ». Il demande notamment « aux Etats qui ont établi des missions diplomatiques à Jérusalem de retirer ces missions de la Ville sainte ».

⁴⁸⁴ Géraud de La Pradelle, Jérusalem ; Vers le partage en deux capitales, LMD, janvier 1992.

⁴⁸⁵ Yifat Holzman-Gazit, *Land expropriation in Israel*, op. cit., p. 136.

l'établissement de colonies de peuplement. Lesquelles œuvreront à préserver la réunification de la Ville en créant des faits politiques, physiques et démographiques sur le terrain⁴⁸⁶.

Le deuxième volet de cette politique conçue par Israël fut développé par un comité interministériel en 1973. Il considère que la préservation dans la Ville d'un "équilibre démographique" entre les "groupes ethniques" est une question relevant directement du Gouvernement israélien et doit être le principe central de la politique d'aménagement de Jérusalem⁴⁸⁷. Cette formulation de « préservation de l'équilibre ethnique », parce qu'équivoque, peut à première vue donner l'impression qu'on a bien affaire à une politique de parité préservant les intérêts des deux groupes « ethniques » à Jérusalem. Ne peut-on pas se demander cependant si l'affirmation d'une volonté de maintien d'un équilibre entre les deux composantes ne cache pas quelque arrière-pensée ? Etant donné que l'annexion de Jérusalem est ajouté 71 000 Palestiniens à la population totale de la Ville, les autorités israéliennes décident d'y augmenter la proportion des Juifs pour atteindre les 80-90 %⁴⁸⁸. Faute d'atteindre ce pourcentage, vu que l'accroissement de la population juive s'avère moins important que prévu et que le taux de croissance de la population arabe est considéré comme un "problème démographique", le Gouvernement israélien adopte en 1973 la recommandation suivante : « Un équilibre démographique entre Juifs et Arabes doit être maintenu tel qu'il était à la fin de l'année 1972, soit 73,5 % de Juifs et 26,5 % d'Arabes palestiniens. »⁴⁸⁹ Ainsi "l'équilibre démographique" fondé sur des considérations ethnopolitiques devient le principe directeur de la politique d'aménagement à Jérusalem.

Pour accomplir cet objectif, les Gouvernements israéliens successifs ont eu recours à diverses mesures telles que :

- L'expropriation des terres palestiniennes pour y construire des colonies juives. La majorité des expropriations se sont effectuées pour des causes "d'utilité publique" sur la base de la loi britannique « Land "Acquisition for Public Purposes" Ordinance » de 1943.
- La restriction de l'utilisation des terres qui restent aux mains des Palestiniens.⁴⁹⁰

⁴⁸⁶ Ibid.

⁴⁸⁷ B'Tselem, *A Policy of Discrimination: Land Expropriation, Planning and Building in East Jerusalem*, mai 1995, p. 31. disponible sur internet

http://www.btselem.org/Download/199505_Policy_of_Discrimination_Eng.doc

⁴⁸⁸ Selon le recensement de septembre 1967 la population totale de Jérusalem s'élevait à 267 800 habitants, dont 196 800 Juifs et 71 000 Arabes palestiniens, Yifat Holzman-Gazit, *Land expropriation in Israel*, op. cit., p. 136 et B'Tselem, *A Policy of Discrimination*, op. cit., p. 30.

⁴⁸⁹ Ibid.

⁴⁹⁰ B'Tselem, *A Policy of Discrimination*, op. cit., p. 53.

- La mise en œuvre de mesures discriminatoires quant à l'aménagement de la Ville afin de réduire les constructions dans les quartiers palestiniens.⁴⁹¹
- Le refus d'accorder des permis de construire aux Palestiniens, et la destruction par la suite de toute construction sans permis.⁴⁹²
- Des restrictions très sévères quant à la liberté de résidence des Palestiniens natifs de Jérusalem et le refus de leur accorder le regroupement familial.⁴⁹³

Ainsi force est de constater qu'en réalité la politique israélienne n'a eu d'autre visée que celle de privilégier l'avantage démographique de la population juive au détriment des Palestiniens.

Paragraphe II : Le statut des territoires palestiniens occupés

Deux guerres, celles de 1948 et 1967, ont conduit à l'occupation par Israël des territoires palestiniens. Lorsqu'il s'agit d'une occupation faisant suite à un conflit armé, les juristes se réfèrent à un ensemble de normes juridiques régissant les situations de conflit armé, en particulier les Conventions de La Haye de 1907 et celles de Genève de 1949, notamment la Convention n° IV relative à la protection des civils en temps de guerre.

A- Les territoires occupés en 1948-1949

Comme nous l'avons indiqué, en vertu du Plan de partage, résolution 181 de 1947, l'Etat juif devait constituer 56,5 % de la Palestine et l'Etat arabe 43,5 %.⁴⁹⁴ Entre les premiers mois de 1948 et la signature des conventions d'armistice avec les pays arabes en 1949, Israël avait agrandi substantiellement son territoire par rapport à ce qui était prévu. En effet le territoire d'Israël passe, aux dépens de l'Etat arabe, de 14 000 km² à 21 000 km² soit 78 % de la Palestine au lieu des 56,5 % prévus.

⁴⁹¹ Ibid. p. 50.

⁴⁹² Ibid.

⁴⁹³ B'Tselem, *The Quiet Deportation, Revocation of Residency of East Jerusalem Palestinians*, avril 1997, p. 3.

⁴⁹⁴ Supra, B- Le contenu du plan de partage. 91.

Les conquêtes territoriales israéliennes de 1948 ont été plus ou moins ignorées par les résolutions des Nations Unies et n'ont pas été examinées sur le plan juridique, exception faite des analyses de quelques juristes arabes, comme elles l'auraient mérité.

La thèse israélienne visant à justifier l'occupation de ces territoires consiste à accuser les Arabes d'avoir rejeté la résolution de partage et envahi la Palestine, ce qui a conduit à l'échec et à l'occupation des territoires. Selon des juristes arabes, cet argument est « trompeur et dénué de tout fondement que ce soit dans les faits ou dans le droit. »⁴⁹⁵

En effet, selon eux, cet argument « ignore tout simplement » les faits historiques, car le mouvement sioniste avait planifié, bien avant la guerre de 1948, l'élargissement de la terre de l'Etat juif au-delà des frontières envisagées par les Nations Unies. Ainsi, avant la fin du Mandat britannique, le 15 mai 1948, et donc avant toute intervention des Etats arabes, les sionistes avaient expulsé un grand nombre de Palestiniens et occupé des villes et villages arabes, y compris des régions allouées au futur Etat arabe⁴⁹⁶. La chronologie des événements, rapportée par les historiens spécialistes de la question palestinienne, montre qu'au cours des semaines précédant la fin du Mandat, les forces sionistes avaient occupé les villes de Tibériade le 17 avril 1948, d'Haïfa le 22 avril, de Jaffa le 28 avril, de Safad le 6 mai, de Beisan le 8 mai et de Saint-Jean d'Acre le 14 mai.⁴⁹⁷

Par ailleurs, l'historien israélien Avi Shlaim nous révèle l'existence d'un accord tacite, passé entre le roi Abdallah de Transjordanie et l'Agence juive le 17 novembre 1947, soit 12 jours avant le vote de la résolution sur le partage. Les deux parties y décident de se partager la Palestine à la fin du Mandat britannique. Ainsi *la seule vraie armée arabe*, la “Légion arabe” qui était sous le commandement du roi, s'engageait à ne pas envahir le territoire alloué au futur Etat juif, en échange de l'annexion du territoire destiné à l'Etat arabe.⁴⁹⁸

Par la résolution 62 du 16 novembre 1948, le Conseil de Sécurité décida qu'«*il sera[it] conclu un armistice dans tous les secteurs de la Palestine* » et invita les parties directement impliquées dans le conflit à rechercher un accord à cette fin. Conformément à cette décision,

⁴⁹⁵ Henry Cattan, *Palestine and International Law*, op. cit., p. 109.

⁴⁹⁶ Nous avons évoqué certains plans comme le “Plan Dalet” et le “Plan Avnir” dont l'objectif était d'expulser le maximum de Palestiniens et d'occuper des terres, *supra*. p.108.

⁴⁹⁷ Voir entre autres Ilan Pappé, *Une terre pour deux peuples*, op.cit., pp. 142 et s, Benny Morris, *The Birth of the Palestine Refugee Problem*, op. cit., pp. 160 et s, Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op.cit., p. XLVIII.

⁴⁹⁸ Ce qui arrivera effectivement à la fin de la guerre, la Jordanie occupera puis annexera ce qui reste de l'Etat arabe en Palestine. Voir Avi Shlaim, *The debate about 1948*, in Ilan Pappé, *The Israel / Palestine question*, Routledge, London, 1999, p.160 et Dominique Vidal, *L'expulsion des Palestiniens revisitée*, op.cit., p.13.

des conventions générales d’armistice furent conclues en 1949 entre Israël et les Etats arabes limitrophes grâce à la médiation des Nations Unies. Une telle convention fut signée à Rhodes le 3 avril 1949 entre Israël et la Jordanie. Ses articles V et VI fixaient la ligne de démarcation entre les forces israéliennes et les forces arabes, ligne souvent appelée par la suite « Ligne Verte». Il était précisé au paragraphe 2 de l’article III qu’aucun « *élément des forces militaires ou paramilitaires ... de l’une ou l’autre partie ... ne franchira[it], pour quelque motif que ce soit, la ligne de démarcation ...* ». Il était convenu au paragraphe 8 de l’article VI que ces dispositions ne seraient pas « *interprétées comme préjugeant en aucune façon un règlement ... définitif entre les parties* ». En outre, il était stipulé que « *la ligne de démarcation de l’armistice, définie aux articles V et VI de la Convention ..., [était] acceptée par les parties sans préjudice de règlements territoriaux ultérieurs, du tracé des frontières ou des revendications de chacune des parties à ce sujet* »⁴⁹⁹.

Les lignes fixées par les conventions d’armistice impliquent le fait qu’elles ne sont pas des frontières internationales à proprement parler et ne peuvent pas « *avoir des effets juridiques définitifs* »⁵⁰⁰. Autrement dit, la ligne de démarcation de l’armistice, la « Ligne Verte », qui représente les frontières reconnues à Israël en vertu du Plan de partage, en plus des territoires conquis par Israël avant et à la suite de la guerre de 1948, ne peut être utilisée comme prétexte pour l’acquisition de titre de souveraineté sur des territoires occupés. En ce sens Jean Salmon affirme que : « *D’une manière générale les limites de 1949 n’étaient que des lignes de démarcation et sans valeur particulière. Leur sort était réservé par les accords d’armistice. Les territoires acquis par Israël entre 1948 et 1949 ne sont pas donc passés juridiquement sous sa souveraineté. Il s’agit d’une détention provisoire.* »⁵⁰¹

En outre, selon Monique Chemillier-Gendreau il y a lieu d’appliquer le principe de l’inadmissibilité de l’acquisition de territoires par la force, l’article 2 paragraphe 4 de la Charte onusienne, à la totalité des territoires conquis dès 1948⁵⁰². Dans la même perspective, Patrick Daillier et Alain Pellet affirment qu’en principe depuis l’interdiction générale du

⁴⁹⁹ Voir le texte de la convention d’armistice entre Israël et la Jordanie sur le site des Nations Unies <http://unispal.un.org/unispal.nsf/9a798adbf322aff38525617b006d88d7/e450a4c18f4ee4d085256d96006272bf?O penDocument>

⁵⁰⁰ Sentence arbitrale du 9 octobre 1998 entre l’Erythrée et le Yémen, in Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, op. cit., p. 465.

⁵⁰¹ Jean Salmon, *La proclamation de l’Etat palestinien*, op. cit., p. 44.

⁵⁰² Monique Chemillier-Gendreau, *Israël-Palestine :La guerre ou le retour au droit*, REP, n°100, été2006, p.162.

recours à la force dans le Pacte Briand-Kellogg⁵⁰³ de 1928 et la Charte des Nations Unies, « *la conquête a cessé d'être un mode légitime d'acquisition.*⁵⁰⁴ ». Les Nations Unies, en 1970, ont confirmé ce principe par la Déclaration relative aux principes du Droit International touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats : « *Nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale.* »⁵⁰⁵

Il faut mentionner également que l'Etat d'Israël a violé à plusieurs reprises les conventions d'armistices signées avec les Etats arabes.⁵⁰⁶

En guise de conclusion sur ce point, nous tenons à rappeler quelques faits :

- Bien que la proclamation d'indépendance d'Israël ait été déclarée sur la base juridique de la résolution de partage n°181 de 1947, ses rédacteurs ont omis de préciser le contenu territorial de l'Etat israélien « *de façon voulue* »⁵⁰⁷.
- Israël a été admis aux Nations Unies en 1949 à la condition d'accepter sans réserve toutes les obligations découlant de la Charte onusienne, ainsi que d'appliquer toutes les résolutions de l'ONU, notamment la résolution 181 sur le partage de 1947.⁵⁰⁸
- Les Palestiniens ont eux-mêmes reconnu cette résolution de partage, l'inscrivant dans la proclamation d'indépendance de leur Etat en novembre 1988.
- Les Israéliens, aujourd'hui, appellent les Palestiniens à reconnaître le Plan de partage. Cependant, ils ne semblent vouloir obtenir que la reconnaissance du fait que le Plan désignait l'Etat qui leur reviendrait comme un Etat « juif ». De plus, ils se gardent bien de préciser si cet Etat « juif » aurait pour frontières celles prévues

⁵⁰³ Le Pacte Briand-Kellogg , ou Pacte de Paris, du nom des deux Ministres des Affaires Etrangères français et américain, est un traité signé le 27 août 1928 à Paris et entré en vigueur le 24 juillet 1929. Par ce Pacte les 15 pays signataires « condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux, sauf en cas de légitime défense et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles ».

⁵⁰⁴ Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, op. cit., p. 537.

⁵⁰⁵ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 24 octobre 1970.

⁵⁰⁶ Henry Cattan, *Palestine and International Law*, op. cit., pp. 120 et s.

⁵⁰⁷ Selon Henry Laurens cette absence de précision du contenu territorial était volontaire de la part de Ben Gurion, voir *Le retour des exilés*, op. cit., p. 674.

⁵⁰⁸ Israël fut admis dans l'Organisation des Nations Unies par la résolution 273 (III) du 11 mai 1949.

L'Assemblée Générale :

« *Prenant acte, en outre, de la déclaration par laquelle l'Etat d'Israël accepte sans réserve toutes les obligations découlant de la Charte des Nations Unies et s'engage à les observer du jour où il deviendra membre des Nations Unies ;*

Rappelant ses résolutions du 29 novembre 1947 [181 sur le partage] et le 11 décembre 1948 [194 sur les réfugiés] et prenant acte des déclarations faites et explications fournies devant la Commission politique spéciale par le représentant du Gouvernement d'Israël en ce qui concerne la mise en œuvre desdites résolutions.

Décide d'admettre Israël à l'Organisation des Nations Unies.».

- par le Plan et de rappeler qu'il y était bien question de la création de deux Etats, dont il désignait les frontières.⁵⁰⁹
- Rien sur le plan juridique n'empêche les Palestiniens, même après la signature des accords de paix avec Israël, de revendiquer le retour aux frontières fixées par la résolution 181 car, comme le rappelle Jean Salmon : « *Ce n'est pas parce que l'on se borne à exiger le retrait des forces israéliennes sur ces lignes [de 1967] que l'on admet ipso facto la souveraineté d'Israël sur la partie de l'Etat arabe palestinien conquise entre 1948 et 1949.* »⁵¹⁰

B- Les Territoires Occupés après la guerre de 1967

Le terme de “Territoires Occupés” comprend les territoires palestiniens, égyptiens et syriens occupés par Israël suite à la guerre de 1967. Toutefois, nous nous limiterons dans cette étude à l'examen du statut des territoires occupés palestiniens, c'est-à-dire la Cisjordanie, y compris Jérusalem-est, et la bande de Gaza qui avait, pourtant, été évacuée par Israël en août 2005. En effet, même si les forces armées israéliennes se sont retirées et si les colonies juives ont été démantelées, Gaza demeure *de facto* sous état d'occupation puisque les habitants restent soumis au contrôle effectif de l'armée israélienne qui garde la capacité et le droit d'y pénétrer. Selon le plan de désengagement unilatéral de Gaza, « *l'Etat d'Israël contrôlera et préservera le périmètre terrestre extérieur de la bande de Gaza, dominera de façon exclusive l'espace aérien de Gaza et continuera son activité militaire dans le territoire maritime de la bande de Gaza* »⁵¹¹. Effectivement, après le retrait de Gaza, Israël continue à se réserver le contrôle strict de l'espace aérien et des frontières maritimes et terrestres. Il contrôle en effet tous les points de passages de frontières, même ceux sur les frontières égyptiennes, et poursuit son activité militaire au large de Gaza. Ainsi tous les biens et personnes entrant dans Gaza ou en sortant sont sous contrôle israélien⁵¹². De plus, Israël y mène régulièrement des raids armés

⁵⁰⁹ Le Premier ministre israélien Benjamin Netanyahu a demandé aux Palestiniens de faire « *ce qu'ils ont refusé de faire pendant 62 ans : Dire oui à un Etat juif* ». « *De la même façon qu'on nous demande de reconnaître un Etat-nation pour le peuple palestinien, il faut demander aux Palestiniens de reconnaître l'Etat-nation du peuple juif* », Voir le discours du Premier Ministre israélien Benjamin Netanyahu, devant l'Assemblée Générale des Nations Unies le 24/09/2009.

<http://www.un.org/ga/64/generaldebate/IL.shtml>

⁵¹⁰ Jean Salmon, *La proclamation de l'Etat palestinien*, op. cit., p. 45.

⁵¹¹ Alain Bockel, *Le retrait israélien de Gaza*, AFDI, LI- 2005, p. 21.

⁵¹² Voir la note préparée par le Département de négociations de l'OLP à propos de l'évacuation israélienne de Gaza, *Israel's "Disengagement" Plan : Gaza Still Occupied*. Disponible sur le site internet du Département de négociations de l'OLP :

http://www.nad-plo.org/inner.php?view=facts_gaza_GAZA STILL OCCUPIED

terrestres et aériens, y effectue des bombardements et des exécutions extrajudiciaires. L'armée israélienne invoque souvent « son droit à la légitime défense préventive et réactive⁵¹³ » pour mener ces opérations dont l'objectif serait de mettre fin aux tirs des roquettes depuis Gaza et de liquider les activistes palestiniens considérés comme « terroristes » par Israël. Cependant, ce sont les civils palestiniens qui sont les premières victimes, si elles ne sont pas les seules, de telles opérations militaires, comme en témoigne celle perpétrée fin 2008 et qui a coûté la vie à plus de 1400 Palestiniens dont la moitié étaient des femmes et des enfants.

Pour Israël, déterminer le statut de Gaza en tant que territoire occupé ou non est un enjeu de taille. Cela implique en effet pour lui en tant que puissance occupante de respecter ses obligations en vertu du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme. C'est-à-dire : agir pour le bien-être et la protection des populations, le respect des droits de l'homme et du droit des peuples à l'autodétermination, maintenir la sécurité et assurer l'ordre public...⁵¹⁴

D'un autre côté, si l'Etat d'Israël n'était plus une puissance occupante, il perdrait les droits particuliers de contrôle et d'intervention pour raison de sécurité qu'il s'est réservés dans le plan de désengagement.

Alain Bockel estime qu'il est difficile de conclure à la fin de l'occupation militaire de Gaza surtout que les accords d'Oslo affirment, comme nous allons le voir, le principe d'unité des territoires palestiniens dont la bande de Gaza constitue une partie.⁵¹⁵

Dans l'affaire *Des Otages*⁵¹⁶ le Tribunal militaire des Etats-Unis à Nuremberg, commentant la définition de “l'occupation” dans les Règlement de La Haye de 1907, affirme que :

« Le critère d'application du régime juridique d'occupation n'est pas de savoir si la puissance occupante exerce ou non un véritable contrôle sur un territoire mais si elle a les moyens d'exercer un tel pouvoir.»

Le statut de ces Territoires Occupés peut être déterminé, d'une part à la lumière des règles de droit des conflits armés, les Conventions de Genève et celles de La Haye, de l'autre part la position des Nations Unies concernant l'occupation israélienne de ces Territoires.

⁵¹³ Alain Bockel, *Le retrait israélien de Gaza*, op. cit., p. 21.

⁵¹⁴ Conséquences juridiques de l'édition d'un mur dans les Territoires Palestiniens Occupés, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, pp. 185 et s.

⁵¹⁵ Alain Bockel, *Le retrait israélien de Gaza*, op. cit., p. 21.

⁵¹⁶ (*The United States of America vs. Wilhelm List, et al*) 1947-1948. C'est un des douze procès pour crimes de guerre fait devant le Tribunal militaire américain à Nuremberg après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Voir United Nations War Crimes Commission. Law Reports of Trials of War Criminals, Volume VIII, 1949, Case N°47, p. 56. Disponible sur le site de la bibliothèque du Congrès américain : http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/law-reports-trials-war-criminals.html

1- Les Conventions de Genève et de La Haye

La référence au “droit relatif à l’occupation par un belligérant,” que nous appellerons ci-après le droit des conflits armés, fut faite par Israël à propos des Territoires Occupés immédiatement après la fin des hostilités et la soumission de ces Territoires à un régime militaire. Les faits accomplis sur le terrain, qui se traduisent par la présence de populations et de colonies juives, viennent en compliquer la situation juridico-politique. Aujourd’hui ils constituent un des obstacles majeurs au règlement politique de la question de l’occupation. Toutefois, ces faits accomplis ne résultent pas d’un processus socio-historique naturel, ils sont à la fois le résultat et l’outil du régime d’occupation, et leur statut légal est, par conséquent, lié indubitablement à l’occupation elle-même.

a- L’applicabilité du droit des conflits armés aux Territoires Occupés

Bien qu’il ait ratifié la IV^e Convention de Genève du 6 juillet 1951, Israël a constamment refusé d’admettre son applicabilité aux Territoires Occupés y compris et surtout Jérusalem.

Les arguments juridiques⁵¹⁷ de l’Etat d’Israël ainsi que de ses défendeurs consistent à dire que la IV^e Convention ne serait pas applicable *de jure* dans ces territoires car, conformément au deuxième alinéa de son article 2, elle s’appliquerait seulement en cas d’occupation de territoires relevant de la souveraineté d’un Etat contractant partie à un conflit armé. Israël expose que la Jordanie était certes partie à la Quatrième Convention de Genève en 1967 et qu’un conflit armé l’a alors opposée à Israël ; mais il ajoute que les territoires occupés par Israël à la suite de ce conflit ne relevaient pas auparavant de la souveraineté jordanienne. Il en déduit que ladite convention n’est pas applicable *de jure* à ces territoires. Autrement dit, Israël met en avant la question de l’ancienne souveraineté sur les Territoires. Il soutient que la Jordanie a occupé la Cisjordanie et une partie de Jérusalem en 1948, en conséquence de quoi la Jordanie ne pouvait prétendre détenir la souveraineté sur ces territoires lorsqu’Israël est entré *de facto* en leur possession en 1967. Cela revient à affirmer qu’il n’existe pas de conflit entre un souverain légitime et une puissance occupante, en

⁵¹⁷ Par opposition à d’autres types d’arguments, politiques ou religieux, comme par exemple l’affirmation d’un « droit historique sur la terre d’Israël » y compris la « Judée et la Samarie » qui n’est rien d’autre que la Cisjordanie dans la version biblique. Ainsi les territoires palestiniens occupés étaient déclarés « libérés » et non pas occupés.

l'occurrence Israël. Il s'ensuit donc qu'Israël ne peut pas être qualifié de « puissance occupante» au sens de la Convention.⁵¹⁸

En outre, Israël fait valoir qu'il a subi une guerre “d'agression” de la part des Etats arabes en juin 1967, ce qui a pour effet de transformer à ses yeux la conquête territoriale israélienne en un acte défensif.

Cependant, un Conseiller juridique au Département d'Etat américain déclare en 1971 : « *Je ne pense pas que le Comité International de la Croix-Rouge ait envisagé spécifiquement la question de la souveraineté lors de l'élaboration de la Convention. Le but du Comité était de mettre en place un régime juridique d'une portée étendue relevant du droit international – une convention très largement reconnue relative à la protection des habitants des territoires occupés rédigée dans des termes suffisamment généraux pour qu'on puisse l'appliquer au type de situation dans laquelle Israël se trouve aujourd'hui. Il n'est pas question de “territoire sur lequel une haute partie contractante a la souveraineté” mais simplement de “territoire”. La Croix-Rouge a toujours interprété ces dispositions dans le sens de l'objectif de la Convention, qui est la protection des individus sur le plan humanitaire et non le règlement des différends relatifs à la souveraineté auquel, de toute évidence, la Convention n'était pas destinée.* »⁵¹⁹

Dans le même sens la Cour Internationale de Justice estime que « *les rédacteurs du deuxième alinéa de l'article 2 n'avaient nullement l'intention, en insérant cet alinéa dans la convention, d'en restreindre le champ d'application.* » « *La Cour estime que la Quatrième Convention de Genève est applicable dans tout territoire occupé en cas de conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs parties contractantes. Israël et la Jordanie étaient parties à cette convention lorsque éclata le conflit armé de 1967. Dès lors ladite convention est applicable dans les territoires palestiniens qui étaient avant le conflit à l'est de la Ligne verte, et qui ont à l'occasion de ce conflit été occupés par Israël, sans qu'il y ait lieu de rechercher quel était auparavant le statut exact de ces territoires.* »⁵²⁰

D'autre part, l'argument tendant à différencier les obligations de la puissance occupante, dans le cas où il s'agirait d'une conquête “défensive” ou “agressive”, ouvre la porte à l'introduction dans le Droit International Humanitaire de notions comme “guerre

⁵¹⁸ Voir la Déclaration du représentant de l'Etat d'Israël aux Nations Unies, Document A/32/PV.47, 26 octobre 1977, pp. 46-48.

⁵¹⁹ Stephen M. Boyd, « *The applicability of international law to the occupied territories*», in *Les colonies israéliennes dans la bande de Gaza et sur la Rive occidentale (y compris Jérusalem)*, étude établie à l'intention et sous la direction du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, Nations Unies, New York, 1983, p. 13.

⁵²⁰ *Conséquences juridiques de l'édition d'un mur dans les Territoires Palestiniens Occupés*, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, pp. 175-177.

juste” et “guerre injuste”, ce qui serait contraire au principe de l’égalité des belligérants devant le Droit des conflits armés.⁵²¹

En ce qui concerne la situation de Jérusalem-est en tant que territoire annexé par Israël, l’acte d’annexion, étant unilatéral et non reconnu par un traité ou un accord, ne peut, par conséquent, en modifier le statut en tant que territoire occupé. L’annexion ne peut justifier non plus la non application de la IV^e Convention, car, *a contrario*, il suffirait à une puissance occupante d’annexer un territoire pour l’exclure ainsi que sa population du champ d’application du droit des conflits armés⁵²².

La Proclamation militaire n°3 concernant les *Security Provisions*, promulguée peu après l’occupation israélienne de juin 1967, confirmait dans son article 35 que les dispositions de la IV^e Convention de Genève sont applicables aux procédures judiciaires et aux tribunaux militaires, et qu’en cas d’incompatibilité entre la présente Proclamation et ladite Convention, c’est cette dernière qui prévaudra. Elle a été aussitôt amendée en octobre 1967 par l’ordonnance militaire n°144 qui en abrogeait l’article 35 d’origine, relatif à l’application de la IV^e Convention de Genève.⁵²³

La Cour Suprême israélienne, sans statuer sur le fond, estime que la IV^e Convention fait partie du Droit International “Conventionnel” qui n’est pas applicable automatiquement dans le droit national israélien, mais nécessite une loi spéciale en ce sens. En revanche la Convention de La Haye de 1907 fait partie du Droit International Coutumier applicable par les tribunaux nationaux sans nécessiter une législation spéciale⁵²⁴. Toutefois, dans l’affaire *Elon Moreh*, un des juges de la Cour, le juge Vitkon, affirme dans un jugement séparé que «*c'est une erreur de penser [...] que la Convention de Genève ne s'applique pas à la Judée et à la Samarie [la Cisjordanie].*»⁵²⁵

⁵²¹ Matthew Happold, *The Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention*, in *Yearbook of International Humanitarian Law*: 2001, Vol.4, Cambridge University Press, 2004, pp. 389 et s.

⁵²² Voir dans ce sens W. Thomas Mallison, in *La Question de l’observation de la Quatrième Conférence de Genève de 1949 dans les Territoires de Gaza et de la Rive occidentale, y compris Jérusalem, occupés par Israël en 1967*, étude établie à l’intention et sous la direction du Comité pour l’exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, Nations Unies, New York, 1980, pp. 10 et s.

⁵²³ *Ruling Palestine: An History of the Legally Sanctioned Jewish-Israeli Seizure of Land*, op. cit., p. 81.

⁵²⁴ *La Question de l’observation de la Quatrième Conférence de Genève de 1949*, op. cit., p. 14.

⁵²⁵ H.C.J 390/79, *Dweikat v. Government of Israel*, ou “l’affaire *Elon Moreh*”, in Yifat Holzman-Gazit, *Land expropriation in Israel*, op. cit., p. 132.

L'applicabilité de la IV^e Convention de Genève aux Territoires Occupés était formellement affirmée par le Comité International de la Croix-Rouge qui joue un rôle particulier quant à son exécution. En 1975 le CICR a déclaré que la IV^e Convention de Genève « *est applicable in toto dans les trois territoires occupés* »⁵²⁶.

Les Etats parties à la IV^e Convention de Genève, lors de la conférence qu'ils ont tenue le 15 juillet 1999, ont adopté une déclaration aux termes de laquelle ils « *ont réaffirmé que la Quatrième Convention de Genève était applicable au territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-est* ».

Puis, le 5 décembre 2001, les Hautes Parties contractantes, en ce qui concerne notamment l'article premier de la Quatrième Convention de Genève de 1949, ont réaffirmé une nouvelle fois « *l'applicabilité de la Convention au territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-est* ». Elles ont en outre rappelé à leurs obligations respectives les Parties contractantes participantes à la Conférence, les parties au conflit et l'Etat d'Israël en tant que Puissance occupante. Dans cette déclaration le CICR, affirme que :

« *Conformément à diverses résolutions adoptées par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies et par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui reflètent la position de la communauté internationale, le CICR a toujours affirmé l'applicabilité de jure de la IV^e Convention de Genève aux territoires occupés depuis 1967 par l'Etat d'Israël, y compris Jérusalem-est. Cette Convention, qui a été ratifiée par Israël en 1951, reste pleinement applicable et pertinente dans le contexte de violence actuel. En sa qualité de Puissance occupante, Israël est également lié par d'autres règles de droit coutumier relatives à l'occupation, qui sont énoncées dans le Règlement annexé à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.* »⁵²⁷

Notons également que l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité des Nations Unies ont pris position dans le même sens dans de multiples résolutions. C'est ainsi que, les 10 décembre 2001 et 9 décembre 2003, l'Assemblée Générale a, par les résolutions 56/60 et 58/97, réaffirmé « *que la convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, est applicable au territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-est, et aux autres territoires occupés par Israël depuis 1967* ».

Le Conseil de Sécurité, quant à lui, avait dès le 14 juin 1967 considéré, par la résolution 237, que « *les parties impliquées dans le conflit doivent se conformer à toutes les*

⁵²⁶ CICR, Rapport annuel, 1975, p. 22.

⁵²⁷ Revue Internationale de la Croix-Rouge, vol.84, n°847, septembre 2002, p. 687.

obligations de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre ». Puis, le 15 septembre 1969, le Conseil avait, par la résolution 271, demandé « à Israël d'observer scrupuleusement les dispositions des Conventions de Genève et du droit international régissant l'occupation militaire ».

Dix ans plus tard, le Conseil de Sécurité s'est penché sur « *la politique et les pratiques israéliennes consistant à établir des colonies de peuplement dans les territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés depuis 1967* ». Par la résolution 446 du 22 mars 1979, le Conseil a estimé qu'elles n'ont « *aucune validité en droit* » et affirmé « *une fois encore que la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles [...], du 12 août 1949, est applicable aux territoires arabes occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem* ». Il a demandé « *une fois encore à Israël, en tant que puissance occupante, de respecter scrupuleusement* » cette convention. Le 20 décembre 1990, par la résolution 681, il a engagé « *le Gouvernement israélien à reconnaître l'applicabilité de jure de la Convention [...] à tous les territoires occupés par Israël depuis 1967 et à se conformer scrupuleusement aux dispositions de la Convention* ». Il a demandé en outre « *aux Hautes Parties contractantes à ladite Convention de veiller à ce qu'Israël, puissance occupante, s'acquitte des obligations qu'il a contractées aux termes de l'article 1 de la Convention* ».

Enfin, par les résolutions 799 du 18 décembre 1992 et 904 du 18 mars 1994, le Conseil de Sécurité a réaffirmé sa position en ce qui concerne l'applicabilité de la Quatrième Convention de Genève dans les Territoires Occupés.

b- L'occupation israélienne et les normes internationales applicables à l'occupation militaire

Comme nous l'avons montré, Israël a commencé son occupation militaire des Territoires palestiniens par des opérations organisées d'expulsion des populations. L'article 49 de la IV^e Convention de Genève dispose que : « *Les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la Puissance occupante ou dans celui de tout autre Etat, occupé ou non, sont interdits, quel qu'en soit le motif.* » L'article 49 alinéa 5 de la IV^e Convention de Genève interdit à la puissance occupante de « *procéder à la déportation ou au transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle.* » Or, la politique officielle d'Israël consiste à favoriser l'installation de ses ressortissants dans les Territoires Occupés. La puissance occupante, dans le cas des Territoires palestiniens, établit des colonies de ses

ressortissants sur des territoires occupés et en favorise l'implantation. Les autorités israéliennes justifient l'expropriation des terres destinée à la construction de colonies juives par le principe de l'utilité publique ou pour des raisons militaires, même en l'absence d'opérations militaires. Ces justifications ne trouvent pas de fondement dans les Conventions de Genève de 1949 ni dans celles de La Haye de 1907.⁵²⁸

L'article 53 de la IV^e Convention de Genève stipule pour sa part :

« Il est interdit à la Puissance occupante de détruire des biens mobiliers ou immobiliers, appartenant individuellement ou collectivement à des personnes privées, à l'Etat ou à des collectivités publiques, à des organisations sociales ou coopératives, sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues absolument nécessaires par les opérations militaires.» Les articles 53 à 56 de la IV^e Convention de La Haye de 1907 vont dans le même sens. Toutefois, nous remarquerons que si les colonies sont justifiées pour des raisons militaires, elles constituent, ce faisant, des objets contribuant à une action militaire et, par voie de conséquence, peuvent être considérées comme objectifs militaires susceptibles d'être la cible des attaques.⁵²⁹

Les destructions des biens, réquisitions et saisies doivent prendre fin au terme de la situation exceptionnelle qui les a provoquées.

L'article 147 de la IV^e Convention de Genève qualifie d' « infractions graves » les actes que nous avons évoqués ci-dessus s'ils ne sont pas justifiés « *par des nécessités militaires et [exécutés] sur une grande échelle de façon illicite et arbitraire* ». Or, la politique et les pratiques israéliennes dans les Territoires Occupés : transfert des populations, expropriation et destruction des biens, construction de colonies, ne peuvent être justifiées par des raisons militaires et ne correspondent donc pas à des mesures exceptionnelles.

Selon l'article 46 de la IV^e Convention de La Haye de 1907 « *la propriété privée ne peut être confisquée* ». Aussi les articles 55 et 56 de cette même Convention disposent-ils que :

⁵²⁸ Voir *Les colonies israéliennes dans la bande de Gaza et sur la Rive occidentale*, op.cit., p. 10.

⁵²⁹ L'article 52 paragraphe 2 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux de 1977.

« Les attaques doivent être strictement limitées aux objectifs militaires. En ce qui concerne les biens, les objectifs militaires sont limités aux biens qui, par leur nature, leur emplacement, leur destination ou leur utilisation apportent une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis.»

« L'Etat occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'Etat ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder le fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit. » « Les biens des communes, ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'Etat, seront traités comme la propriété privée. Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science, est interdite et doit être poursuivie ». Ces deux articles établissent des règles importantes quant à la question de propriété dans les territoires occupés.

D'abord, les biens des communautés locales sont traités comme la propriété privée, leur confiscation est, par conséquent, interdite.

En ce qui concerne les terres publiques, l'Etat d'Israël, en tant que puissance occupante, a le droit de les administrer et de profiter, en tant qu'usufruitier, des recettes provenant de leur utilisation habituelle. Cependant ces biens ne doivent être ni dégradés ni affectés à de nouvelles utilisations⁵³⁰.

Enfin, l'UNESCO a condamné à plusieurs reprises les destructions et les dégradations des quartiers historiques, des lieux de cultes et les travaux de fouilles opérés par les autorités israéliennes dans la vieille ville de Jérusalem, en les déclarant contraires aux dispositions des Conventions de La Haye, et notamment la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954. En ce qui concerne la ville de Jérusalem, l'UNESCO demande constamment « *qu'aucune mesure et qu'aucun acte de nature à modifier le caractère religieux, culturel, historique et démographique de la ville, ou l'équilibre de l'ensemble du site, ne soient accomplis* »⁵³¹. D'autre part, l'UNESCO rappelle régulièrement les résolutions de l'ONU relatives aux Territoires Occupés et en demande la mise en œuvre.

⁵³⁰ *Les colonies israéliennes dans la bande de Gaza et sur la Rive occidentale*, op.cit., p.10.

⁵³¹ Résolution de la dernière Conférence générale de l'UNESCO à l'automne 1999.

2- Les Nations Unies et les Territoires Occupés

Depuis 1967 les différents Organes de l'ONU réitèrent sa position concernant les Territoires Palestiniens Occupés. La position générale des Nations Unies consiste à affirmer certains principes.

Ainsi, l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force, l'applicabilité de la IV^e Convention de Genève aux Territoires Occupés, y compris Jérusalem, l'illégalité des colonies de peuplement israéliennes dans les Territoires Palestiniens Occupés, y compris Jérusalem-est, la cessation complète des activités d'implantation de colonies de peuplement, l'intangibilité du statut de Jérusalem, l'affirmation des droits inaliénables du peuple palestinien, notamment le droit au retour et le droit à l'autodétermination, la gravité de la situation des droits de l'homme dans les Territoires Occupés et, récemment, la condamnation de la construction d'un mur dans les Territoires Occupés.

Les différents Organes des Nations Unies ont produit, par rapport à la question palestinienne en général et la question des Territoires Occupés en particulier, des études, rapports, conférences ainsi que d'innombrables résolutions. Cependant, nous allons nous limiter à l'examen des résolutions les plus importantes, adoptées par l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité.

a- Les résolutions de l'Assemblée Générale

Suite à l'annexion de Jérusalem-est par le Gouvernement israélien, l'Assemblée Générale a adopté, le 4 juillet 1967, la résolution 2253 ES-V dans laquelle elle exprime sa préoccupation profonde de la situation à Jérusalem du fait des mesures prises par Israël pour modifier le statut de la ville. Elle :

- 1. Considère que ces mesures sont non valides.*
- 2. Demande à Israël de rapporter toutes les mesures déjà prises et de s'abstenir immédiatement de toute action qui changerait le statut de Jérusalem.*

Cette position est réaffirmée dans la résolution 2254 du 14 juillet 1967 où l'Assemblée Générale « déplore qu'Israël ait manqué de mettre en œuvre la résolution 2253 » et lui redemande « de s'abstenir immédiatement de toute action qui changerait le statut de Jérusalem. »

Au cours de sa septième session extraordinaire d'urgence,⁵³² convoquée le 22 juillet 1980, conformément à la résolution 377 A (V) intitulée « l'union pour le maintien de la paix », l'Assemblée Générale adopte la résolution ES-7/2.

Elle y exprime son regret et sa préoccupation quant à l'échec du Conseil de Sécurité à prendre une décision, le 30 avril 1980, à cause du veto américain. Elle demande à Israël «*de se retirer complètement et inconditionnellement de tous les territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés depuis juin 1967, y compris Jérusalem, en laissant tous les biens et services intacts, et insiste pour que ce retrait de tous les territoires occupés commence avant le 15 novembre 1980.* »

Une autre résolution importante est celle définie comme ES 10/14 du 8 décembre 2003, adoptée au cours de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée Générale conformément à la résolution 377 A (V). Cette résolution résume la position globale de l'Assemblée Générale sur les différents points concernant la situation des Territoires Palestiniens Occupés. Elle y rappelle le principe, reconnu en droit international, de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force et sa résolution 181 sur la partition de la Palestine en deux Etats, l'un arabe, l'autre juif. Elle réaffirme l'applicabilité aux territoires palestiniens occupés, y compris Jérusalem-est, de la Quatrième Convention de Genève et du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève. Elle affirme «*que les mesures prises par Israël, puissance occupante, pour modifier le statut et la composition démographique de Jérusalem-est occupée n'ont aucun fondement juridique et sont nulles et non avenues* ». La nouveauté de cette résolution est la prise en compte de la question de la construction d'un mur dans les Territoires Palestiniens Occupés. L'Assemblée Générale se déclare :

«*Gravement préoccupée par le fait qu'Israël, puissance occupante, a commencé et continue à construire un mur dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-est, dont le tracé s'écarte de la ligne d'armistice de 1949 (Ligne verte) et qui a entraîné la confiscation et la destruction de terres et de ressources palestiniennes, le bouleversement de la vie de milliers de civils jouissant d'une protection et l'annexion de fait de vastes parties du territoire, et soulignant que la communauté internationale tout entière est opposée à la construction de ce mur.* »

⁵³² Sur dix sessions extraordinaires d'urgence de l'Assemblée Générale, six ont été consacrées à la situation au Moyen-Orient, la dernière en date s'est tenue pour la première fois en avril 1997 et elle est toujours en cours. Les récentes réunions de cette session concernent les *Mesures illégales prises par les autorités israéliennes à Jérusalem-est occupée ainsi que dans le reste du Territoire palestinien occupé*, janvier 2009.

Par conséquent, l’Assemblée Générale décide de demander à la Cour Internationale de Justice de rendre d’urgence un avis consultatif sur la question suivante :

« Quelles sont en droit les conséquences de l’édification du mur qu’Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le territoire palestinien occupé, y compris à l’intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-est [...] ? »

A la suite de cette résolution, la Cour Internationale de Justice procède à l’examen de la question et conclut, par un avis consultatif du 9 juillet 2004, à l’illicéité de ce mur.

b- Les résolutions du Conseil de Sécurité

Six mois après la guerre, mais adoptée à l’unanimité, la résolution 242 du Conseil de Sécurité a été votée le 22 novembre 1967⁵³³. Le Conseil s’est référé à la règle coutumière de « *l’inadmissibilité de l’acquisition de territoires par la guerre* » et à l’article 2 de la Charte de l’ONU pour appeler au « *retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit* », et à la « *cessation de toutes assertions de belligéranç ou de tous états de belligéranç* ». Pendant longtemps les autorités israéliennes ont refusé la version française du texte de cette résolution qui parle d’un retrait de l’armée israélienne « des territoires occupés », préférant la version anglaise qui parle d’un retrait « de territoires occupés » dans ces termes « *withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict.* ». Cette résolution, reprise dans toutes les négociations ultérieures, constitue la base de la paix au Proche-Orient, l’évacuation par Israël des territoires occupés et la reconnaissance par les Etats arabes du droit d’Israël à la paix dans des frontières sûres: « la terre contre la paix ». Cependant Israël continue à remplacer la formulation « des territoires » par « de territoires » dans la version française.

Le Conseil de Sécurité a réagi à plusieurs reprises à l’acte d’occupation ainsi qu’à ses modalités. Le 21 mai 1968 par la résolution 252, il considère que « *toutes les mesures et dispositions législatives prises par Israël, y compris l’expropriation de terres et des biens immobiliers, qui tendent à modifier le statut juridique de Jérusalem sont non valides et ne peuvent modifier ce statut* ». Plusieurs de ses résolutions ont repris presque mot pour mot les termes de la résolution 252. Par exemple les résolutions 267 du 3 juillet 1969, 271 du 15 septembre 1969 et 298 du 25 septembre 1971.

⁵³³ Voir texte en annexe.

⁵³⁴ Voir le site du Ministère des Affaires Etrangères israélien, <http://www.mfa.gov.il>

La résolution 465 du 1er mars 1980 ajoute la question de la démographie à la liste des mesures illégales prises par Israël en considérant :

« Que toutes les mesures prises par Israël pour modifier le caractère physique, la composition démographique, la structure institutionnelle ou le statut des territoires palestiniens [...] n'ont aucune validité en droit et que la politique et les pratiques d'Israël consistant à installer des éléments de sa population et de nouveaux immigrés dans ces territoires constituent une violation grave de la Convention de Genève ».

La résolution 478 du 20 août 1980 condamne formellement la Loi Fondamentale israélienne du 30 juillet 1980, proclamant Jérusalem, *entièrerie et réunifiée*, capitale d'Israël. Elle affirme également que l'adoption de la Loi fondamentale constitue « *une violation du droit international et n'affecte pas le maintien en application de la Convention de Genève...* » Enfin elle demande expressément aux Etats qui ont établi des missions diplomatiques à Jérusalem de les retirer.

Notons que le Conseil de Sécurité a souligné le statut particulier de Jérusalem et « *la nécessité de protéger et de préserver la dimension spirituelle et religieuse des Lieux Saints de cette ville.* »⁵³⁵

Plusieurs résolutions du Conseil de Sécurité font référence au « *statut légal de Jérusalem* ». Le seul statut reconnu et prévu par les Nations Unies est celui de *corpus separatum*. La résolution 289 du 25 septembre 1971 rappelle d'autres résolutions et précise qu'elles sont « *relatives* » aux mesures et dispositions prises par Israël en vue de modifier le statut de « *la partie de Jérusalem occupée par les Israéliens.* » Cela révèle une volonté de limiter le champ d'application des résolutions antérieures relatives à la situation de Jérusalem-ouest occupé par les Israéliens avant 1967. Cette référence à « *la partie de Jérusalem occupée* » pourrait laisser entendre qu'il y a une partie de Jérusalem non occupée, ce qui pourrait avoir pour effet de reconnaître le statut de fait de cette partie et de changer, par conséquent, le statut légal prévu par les Nations Unies pour Jérusalem, dans ses deux parties. Cependant cette même résolution parle en terme général du « *statut de la ville de Jérusalem* » et rappelle des résolutions précédentes qui parlent du « *statut légal de Jérusalem* ».

Pratiquement toutes les résolutions du Conseil de Sécurité, qui relèvent le non respect des normes humanitaires de la Convention de Genève, rappellent dans les mêmes termes que :

⁵³⁵ Les articles : 452 du 20 juillet 1979, 465 du 1 mars 1980 et 476 du 30 juin 1980.

« La IV^e Convention de Genève s'applique aux territoires occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem ». Le Conseil de Sécurité a continué à affirmer l'applicabilité de cette Convention à Jérusalem malgré son annexion.⁵³⁶

Il est clair que les résolutions des Nations Unies ont affirmé l'illégalité de l'occupation des Territoires palestiniens ainsi que la non validité en droit de la politique et des mesures entreprises par la puissance occupante. Toutefois, ces résolutions restent lettre morte, Israël n'en appliquera aucune disposition.

Faute d'obtenir un règlement juridique basé sur les règles du Droit International et des résolutions des Nations Unies, les Etats arabes puis les Palestiniens vont se diriger, surtout après la guerre de 1973 et la reconnaissance internationale de l'Organisation de Libération de la Palestine, vers un règlement politique par le biais des négociations et accords bilatéraux avec Israël. Ces négociations et accords politiques, notamment les Accords d'Oslo, étaient censés aboutir à terme à la création d'un Etat palestinien viable dans les frontières d'avant la guerre de juin 1967. Nous allons examiner dans la deuxième partie de ce travail la nature de ces accords de paix et tenter de voir si cette option politique, par sa nature ou dans les faits, a contribué ou pourrait encore contribuer à atteindre l'objectif de créer un Etat palestinien viable.

⁵³⁶ La résolution 478 du 20 août 1980 : le Conseil de Sécurité y « affirme que l'adoption de la ‘‘loi fondamentale’’ par Israël constitue une violation du droit international et n'affecte pas le maintien en application de la [IV^e] Convention de Genève [...] dans les territoires palestiniens occupés depuis 1967, y compris Jérusalem ».

DEUXIÈME PARTIE

LES ACCORDS DE PAIX : LA POSSIBILITÉ D'UN ETAT PALESTINIEN

Il est communément reconnu que l'Etat se définit comme une collectivité qui se compose d'un territoire, d'une population et d'un pouvoir politique organisé et souverain⁵³⁷. Le mouvement de construction étatique palestinien se caractérise par la présence d'une grande partie de la population palestinienne en exil, ainsi que de l'OLP, qui constituait un Gouvernement de fait des Palestiniens jusqu'en 1994, sur fond d'occupation permanente des territoires.

Le processus politique de paix a conduit à l'instauration d'une autorité palestinienne intérimaire comme étape à la construction étatique. Par ce processus politique, le mouvement représentant le peuple palestinien, l'OLP, est amené à faire évoluer sa position en ce qui concerne le contour géographique de la future entité palestinienne. En effet, partant de la revendication de toute la Palestine historique, l'OLP revendique ensuite l'application de la résolution du partage pour se contenter, avec les accords d'Oslo, des Territoires Occupés en 1967. Cependant, les faits accomplis sur le terrain de la colonisation, l'amputation des territoires au refus total du retour des réfugiés de la part d'Israël, son intransigeance enfin sur la question de Jérusalem, annoncent un Etat palestinien, s'il voit le jour, précaire et dépourvu des compétences nationales dont les Etats sont habituellement dotés.

Autrement dit, nous assistons à la construction d'une entité qui peut devenir un Etat ou qui aura les caractéristiques d'un Etat dont chacun des éléments constitutifs sera entaché de vices : territoire, peuple, Gouvernement. Dans ces conditions, cette entité serait plutôt un Etat fantoche privé de souveraineté.

⁵³⁷ Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n°1, 29 novembre 1991, in RGDIP, 1992, p.264

Chapitre I

De la libération nationale à l'autonomie locale

L'OLP a joué et continue de jouer un rôle majeur dans la construction nationale palestinienne depuis les années 60. Elle a acquis une reconnaissance internationale en tant que « seul représentant légitime » du peuple palestinien. Elle est à l'origine de la lutte armée contre l'occupation israélienne. Elle est également à l'origine des accords de paix avec Israël, qui ont conduit à l'établissement d'une autonomie palestinienne où l'OLP exerce des pouvoirs similaires à ceux d'un Etat.

Section 1 : L'OLP, un mouvement d'appropriation nationale

Depuis la révolution palestinienne de 1936 et l'exode de 1948, une grande partie de la classe politique palestinienne se trouve en exil. Cependant, en septembre 1948, à l'initiative de la Ligue des Etats Arabes, s'est reconstituée à Gaza une autorité palestinienne sous le nom de « Gouvernement de toute la Palestine ». Ce Gouvernement a été reconnu par les Etats arabes sauf la Jordanie qui pensait déjà à l'annexion de la Cisjordanie. Cette annexion qui prend effet en 1950 poussera deux ans plus tard le Conseil de la Ligue Arabe à cesser les activités de ce Gouvernement. Dans les capitales arabes, notamment au Caire et à Beyrouth, on voit de jeunes étudiants palestiniens créer au début des années cinquante des associations⁵³⁸ qui formeront le cadre de leurs activités et leur serviront de couverture. A l'université américaine de la capitale libanaise, des étudiants arabes, et parmi eux de nombreux Palestiniens⁵³⁹, fondent le Mouvement des Nationalistes Arabes en 1951. Ce Mouvement ainsi que les associations d'étudiants forgeront un courant de réflexion sur les causes de la Nakba et les moyens de la libération nationale. Une nouvelle génération d'élite palestinienne politisée et brillamment éduquée est issue des ces deux courants. Elle marquera l'histoire de la révolution palestinienne et formera plusieurs mouvements révolutionnaires qui seront réunis en une seule organisation nationale palestinienne : l'OLP.

Paragraphe I : Naissance et reconnaissance de l'OLP

Pour répondre aux attentes palestiniennes et surtout éviter tout débordement, la Ligue Arabe, sous l'influence du Président égyptien Nasser, donne aux Palestiniens un cadre

⁵³⁸ Ces associations seront connues plus tard sous le nom d'Union Générale des Etudiants Palestiniens (GUPS). Parmi ses fondateurs se trouve Yasser Arafat.

⁵³⁹ Notamment Georges Habache, un jeune médecin chrétien qui fondera plus tard le Front Populaire de Libération de la Palestine (FPLP), qui jouera un rôle central dans la lutte armée.

institutionnel au sein de cette Ligue. L'OLP est née en 1964. Cependant, elle se détache rapidement du contrôle des Etats arabes incapables de résoudre la question palestinienne. L'OLP revendique un Etat pour les Palestiniens.

A- Naissance de l'OLP : renaissance du peuple palestinien

Le mouvement national palestinien est reconstruit dans un contexte de dispersion du peuple de Palestine. Le monde arabe vit dans les années 50 l'effervescence de la révolution nassérienne de 1952, qui prône un nationalisme arabe et une lutte anticolonialiste. Mais les idées de Nasser n'avaient pas que des partisans. Certains Etats arabes voyaient d'un mauvais œil la montée d'un nationalisme et les idées d'une unité arabe qui signifieraient la fin de leurs régimes, surtout après la constitution de la République Arabe Unie en 1958. Ainsi sont apparus des rivalités entre l'Egypte d'un côté et la Jordanie et l'Arabie saoudite de l'autre, ainsi qu'un affrontement entre les idéologies politiques arabes dominantes de l'époque : Nasséristes, conservateurs, Baathistes, Pro-Hachémites. Dans ce contexte de division, le Mouvement National Palestinien a dû composer avec les intérêts des différents Etats arabes, car il est inévitablement dépendant de ses relations avec eux et des relations de ces derniers entre eux⁵⁴⁰.

Après avoir appelé à la création d'une république palestinienne en Cisjordanie et à Gaza en 1959, l'Irak du Colonel Quassem créera une armée de libération palestinienne. L'Egypte convoque en janvier 1964 le premier Sommet des Chefs d'Etats Arabes, qui décide de créer un commandement militaire unifié sous autorité égyptienne et propose d'établir une entité palestinienne. Ainsi s'ouvre à Jérusalem le 28 mai 1964 le premier Congrès National Palestinien, qui fondera l'Organisation de Libération de la Palestine. Ahmad Al-Chokeiri, premier Président de l'OLP, la définit comme « *un organe de commandement unissant toutes les forces du peuple arabe palestinien dans sa lutte pour la libération de sa patrie.* »⁵⁴¹

L'OLP se dote d'institutions dignes d'un gouvernement en exil : un Conseil National Palestinien (CNP) jouant le rôle du Parlement, ce dernier élisant un Comité exécutif qui dirige l'Organisation. L'OLP crée aussi l'Armée de Libération de la Palestine (ALP), dont les brigades seraient soumises à l'autorité des pays d'accueil. Au fil des années, l'OLP s'est constitué un véritable appareil étatique avec notamment des départements semblables à des

⁵⁴⁰ Voir Nadine Picaudou, *Les Palestiniens un siècle d'histoire*, op. cit., p. 129.

⁵⁴¹ Ibid. p. 30.

ministères, des centres de recherche et une infrastructure médicale. Cet appareil de l'OLP s'illustre clairement au Liban à la veille de l'invasion israélienne en 1982.

Il est à noter que la lutte armée avait commencé avant la création de l'OLP avec de petits groupes d'activistes indépendants de *Fedayin*⁵⁴² et avec le *Fatah*⁵⁴³ de Yasser Arafat. Les Mouvements de résistance, composantes de l'OLP, comme le Fatah, le FPLP de George Habache et le FDLP de Nayef Hawatmeh, ont conservé en son sein une large autonomie, tout en l'acceptant comme cadre d'unité de la résistance palestinienne. En effet, ces Mouvements disposent de leurs propres structures et branches armées. Certains d'entre eux, qui ont vu le jour dans les années 80, notamment le Hamas⁵⁴⁴ et le Djihad islamique, restent néanmoins en dehors de l'OLP.

La Charte de l'OLP ou Charte Nationale Palestinienne de 1964, amendée en 1968, pose quelques principes directeurs de la lutte palestinienne pour « la libération de la patrie ». Elle affirme en tout premier lieu l'existence du peuple palestinien, de son droit légitime à sa propre patrie et à déterminer sa destinée. Elle affirme en plus ses liens étroits et nationaux avec les autres pays arabes, formant la nation arabe, dont le peuple palestinien fait partie intégrante. (articles 1 et 3)

Dans son article 7, la Charte palestinienne place sur un même pied d'égalité « les Juifs d'origine palestinienne » et les autres Palestiniens, « *pourvu qu'ils veuillent vivre pacifiquement et loyalement en Palestine* ». Elle proclame en outre l'arabité de la Palestine et se garde d'évoquer l'idée d'un Etat palestinien la renvoyant à l'après-libération, étant donné que la libération de la Palestine et l'unité arabe sont deux objectifs complémentaires (article 12). Cette communauté de destinée entre la nation arabe et la Palestine implique un devoir national arabe pour sa libération. Et cela passe par une mobilisation arabe générale en vue d'apporter au peuple palestinien toutes les aides possibles, humanitaires et matérielles (article 15). Toutefois c'est l'OLP qui reste le représentant du peuple palestinien dans sa lutte et assume la responsabilité de toutes les questions concernant la libération, l'organisation de la politique et les finances, que ce soit sur le plan des rapports interarabes ou internationaux

⁵⁴² En arabe *fidā'iyyūn*, ceux qui se sacrifient, terme arabe désignant notamment les Palestiniens qui font de la résistance.

⁵⁴³ *Fatah*, en arabe « conquête », acronyme inversé de Harakat al-Tahrir al-Watani al-Filastiniyya, Mouvement de Libération Nationale Palestinienne. Ce Mouvement fut créé en 1959 au Koweït par Yasser Arafat et d'autres membres fondateurs, dont Salah Khalaf (Abu Iyad), Khalil al-Wazir (Abu Jihad), Faruq al-Qaddumi, qui voulaient un mouvement national révolutionnaire indépendant, moteur de la lutte du peuple palestinien et catalyseur de la jeunesse palestinienne. Le *Fatah* sera la principale composante de l'OLP.

⁵⁴⁴ Hamas (acronyme arabe de « Mouvement de la Résistance Islamique » (*Hamās/Harakat Al-Muqāwama Al-Islāmiyya*)). Fondé en 1987, il est considéré comme organisation “terroriste” par Israël, les Etats-Unis et les Etats européens. Depuis juin 2007 le gouvernement du Hamas contrôle Gaza et le gouvernement nommé par Abbas contrôle la Cisjordanie.

(article 26). Mais l'Organisation s'engage à n'exercer aucune souveraineté régionale ni sur la Cisjordanie, annexée et faisant alors partie du Royaume Hachémite, ni sur la Bande de Gaza (article 24). Elle s'engage par ailleurs à n'interférer dans les affaires intérieures d'aucun Etat arabe (article 27).

La Charte de l'OLP est aujourd'hui un document largement dépassé après le célèbre « *est caduc* » de Yasser Arafat à Paris en mai 1989, qualifiant de cette manière la partie qui prévoit la destruction de l'Etat d'Israël, et après le vote du CNP à Gaza en avril 1996 qui en a abrogé, conformément aux engagements pris par Yasser Arafat, les articles qui refusent le droit d'Israël à exister⁵⁴⁵.

B- OLP : Seul et légitime représentant du peuple palestinien

Pendant longtemps considérée comme un simple problème de réfugiés, la question palestinienne, grâce en grande partie à l'OLP, va évoluer au-delà de la question des réfugiés vers le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. L'évolution ou l'adaptation des positions de l'OLP aux réalités du terrain, notamment la reconnaissance implicite du droit d'Israël à exister, comme nous l'avons mentionné, va contribuer à la reconnaissance rapide de l'OLP par la communauté internationale. C'est tout d'abord lors du Sommet des Chefs d'Etats Arabes à Alger en 1973 que l'OLP est reconnue comme « l'unique représentant » du peuple palestinien. La représentativité de l'OLP et le droit du peuple palestinien à l'autodétermination sont tour à tour reconnus par la Conférence des Etats islamiques en février 1974 et par l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en juin 1974. Deux mois plus tard, l'URSS accepte, lors de la visite de Yasser Arafat à Moscou, d'ouvrir une représentation officielle de l'OLP et réclame sa participation sur un pied d'égalité avec les autres participants à la Conférence de la Paix de Genève sur le Proche-Orient. La Ligue des Etats Arabes, lors du sommet de Rabat en octobre 1974, affirme la représentativité de l'OLP et le droit du peuple palestinien à établir un pouvoir national indépendant sous la direction de l'OLP en sa qualité de « seul et légitime représentant du peuple palestinien ». La résolution de ce sommet donne également à l'OLP une dimension étatique en affirmant l'obligation pour tous les pays arabes « de s'abstenir de toute ingérence dans les affaires palestiniennes. »⁵⁴⁶

⁵⁴⁵ Voir Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 417.

⁵⁴⁶ Voir Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, op. cit., pp. 97 et 98.

L’Assemblée Générale de l’ONU reconnaît dans sa résolution 3210 du 14 octobre 1974 que le peuple palestinien « *est la principale partie intéressée à la question de la Palestine* » et invite « *l’Organisation de Libération de la Palestine, représentant le peuple palestinien, à participer aux délibérations de l’Assemblée Générale sur la question de la Palestine en séances plénieress.* ». Cette décision constitue un précédent, car jusqu’alors aucune personne ni aucun mouvement ne représentant un Etat membre n’avaient été autorisés à s’adresser directement à l’Assemblée Générale ou à s’exprimer devant elle en séance plénière⁵⁴⁷. En effet le 13 novembre 1974 Yasser Arafat, Chef de l’OLP, s’adresse à l’Assemblée Générale et prononce ces mots célèbres : « Je suis venu ici tenant d’une main le rameau d’olivier et de l’autre mon fusil de révolutionnaire. Ne laissez pas le rameau vert tomber de ma main. ». La résolution 2237 de l’Assemblée Générale, datant du 22 novembre 1974, accorde à l’OLP le statut d’observateur. Par cette qualité, l’OLP est autorisée non seulement à participer aux travaux et sessions de l’Assemblée Générale, mais aussi à ceux de toutes les conférences internationales convoquées sous les auspices d’autres organes de l’ONU. Année après année le statut de l’OLP évolue et ses prérogatives s’accroissent. En 1975, l’Assemblée Générale se déclare « *convaincue que la participation du peuple palestinien est essentielle dans tous les efforts et délibérations visant à instaurer une paix juste et durable* » et demande que l’OLP, en sa qualité de « *représentant du peuple palestinien* », soit invitée à participer aux travaux, conférences et efforts de l’ONU « *sur un pied d’égalité avec les autres parties* »⁵⁴⁸. Lors de la 31^{ème} session de l’Assemblée Générale en 1976, l’OLP reçoit un aide-mémoire du Secrétaire Général de l’ONU, lui demandant de communiquer toutes suggestions susceptibles de relancer le processus de paix au même titre que les autres parties au conflit. Ainsi l’OLP confirme-t-elle sa place comme représentant du peuple palestinien et sera-t-elle automatiquement invitée à participer « *sur un pied d’égalité avec les autres parties* » à tous les efforts de l’ONU concernant le Moyen-Orient⁵⁴⁹. De surcroît, l’Assemblée Générale, en 1978, confère à l’OLP un rôle indispensable dans tout règlement futur de la question palestinienne. Elle déclare que « *pour être valides, des accords visant à résoudre le problème de la Palestine doivent s’inscrire dans le cadre de l’ONU ainsi*

⁵⁴⁷ L’admission de l’OLP à l’Assemblée Générale a contribué à l’évolution du statut d’observateur conféré aux mouvements de libération nationale. En octobre 1976, l’ANC (Congrès National Africain) et le PAC (Congrès Panafricain), deux mouvements de libération sud-africains, étaient invités à l’Assemblée Générale. En décembre 1976, le SWAPO (Organisation du Peuple du Sud-Ouest Africain) obtint le statut d’observateur.

⁵⁴⁸ La résolution 3375(XXX) de l’AG, du 10 novembre 1975.

⁵⁴⁹ Le Dossier Palestine : la question palestinienne et le droit international, Ligue internationale pour le droit et libération des peuples, La Découverte, Paris, 1991, p. 217.

que de sa Charte et de ses résolutions [...] et avec la participation de l'Organisation de Libération de la Palestine. »⁵⁵⁰

Lors de la Conférence Internationale sur la question de la Palestine à Genève en 1983, c'est en tant que « *représentant de la partie la plus directement concernée* » que la délégation de l'OLP y participe « *de plein droit* »⁵⁵¹.

L'année 1988 a connu un tournant dans les relations entre l'OLP et l'ONU et marqué une évolution dans le degré de la reconnaissance de l'OLP. C'est ainsi qu'en novembre 1988, le Conseil National Palestinien proclame l'indépendance de l'Etat de Palestine en acceptant les résolutions 242 et 338, ce qui signifie une reconnaissance implicite d'Israël. Un mois plus tard, l'Assemblée Générale, au cours de sa 43^{ème} session, adopte la résolution 43/160 du 9 décembre, concernant le statut des mouvements de libération nationale reconnus par l'OUA et la Ligue des Etats Arabes. Dans cette résolution, l'Assemblée Générale décide que l'OLP a le droit « *de faire publier et distribuer directement ses communications relatives aux sessions et aux travaux de l'Assemblée Générale comme documents officiels de l'Assemblée.* » Dans la partie B de cette même résolution, l'Assemblée Générale demande aux Etats concernés d'accorder aux mouvements de libération nationale, y compris l'OLP, « *les facilités, priviléges et immunités qui sont nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions* ». Une autre résolution, dont la portée symbolique est très importante, car elle reconnaît implicitement la Proclamation d'indépendance palestinienne, est adoptée le 15 décembre 1988. L'Assemblée Générale prend acte de la Proclamation de l'Etat palestinien et décide qu'à partir de cette date « *la désignation de ‘Palestine’ devrait être employée au sein du système des Nations Unies au lieu de la désignation de l’Organisation de Libération de la Palestine* »⁵⁵².

⁵⁵⁰ La résolution 33/28 de l'Assemblée Générale, 7 décembre 1978.

⁵⁵¹ A/Conf.114/42. Rapport de la Conférence Internationale sur la question de la Palestine, Genève 29 août-7 septembre 1983, p.14. Disponible sur internet <http://unispal.un.org/pdfs/ACONF11442f.pdf>

⁵⁵² La résolution 43/177 de l'Assemblée Générale, 15 décembre 1988.

Paragraphe II : L'OLP, un quasi-Gouvernement d'un quasi-Etat

Les structures de l'OLP, tant exécutives que législatives, se sont renforcées au fil des années pour devenir un corps institutionnel représentant le peuple palestinien. L'évolution a touché également la portée de ses revendications qui se sont adaptées à la réalité des rapports de forces avec Israël.

A- L'OLP, un Gouvernement de fait

A l'origine l'OLP n'est pas une organisation militaire. Les mouvements armés ne font leur entrée à l'OLP qu'après la guerre de 1967. Elle a commencé ses activités par la mise en place d'institutions destinées à répondre aux besoins économiques et sociaux des Palestiniens. Elle assume ainsi, en attendant la formation de l'Etat, les fonctions qui incombent normalement à celui-ci.

L'OLP possède des organes législatifs, exécutifs, ainsi que d'autres institutions spécialisées créées au fil des années. Les organes les plus importants sont le CNP, le Conseil central, le Comité exécutif et ses différents départements.

Le CNP, c'est le Parlement Palestinien en exil et la plus haute autorité au sein de l'OLP. Ses membres sont élus au suffrage direct et le principe de représentation proportionnelle y est appliqué afin de faciliter la représentativité de toutes les communautés palestiniennes en exil et de toutes les forces politiques participant à la résistance. Le CNP comprend en son sein des commissions permanentes comme la commission juridique, la commission parlementaire et celle des affaires étrangères, la commission pour la culture et l'éducation et la commission d'enquête.⁵⁵³

Le Conseil Central, composé de certains membres du CNP, a été créé en 1973. Il a essentiellement des fonctions consultatives et de liaison entre le CNP, hors session, et l'exécutif de l'OLP. Mais vu les difficultés, logistiques et financières, pour parvenir à réunir tous les membres du CNP pour plusieurs sessions dans l'année, il a été décidé de ne convoquer le CNP pour une session plénière qu'une fois par an. Ainsi le Conseil Central, comptant moins de membres, voit ses fonctions hors sessions du CNP s'étendre. Il joue

⁵⁵³ *Le Dossier Palestine : la question palestinienne et le droit international*, op. cit., p. 232, pour plus de détails sur les mécanismes institutionnels au sein de l'OLP, voir Sami Musalem , *Les structures de l'OLP*, REP, n°21, automne 1986, pp. 79 et s.

depuis 1984 le rôle d'une seconde assemblée, assume des fonctions telles que la discussion et l'adoption de projets, veille à l'application des résolutions du CNP et contrôle l'activité des différents départements.⁵⁵⁴

Le Comité exécutif est élu par le CNP en application du principe de séparation des pouvoirs, énoncé dans la Charte de l'OLP. Il met en œuvre les résolutions du CNP, contrôle et supervise le travail des différents organismes et institutions de l'OLP, établit des programmes, applique la politique financière de l'OLP et prépare son budget. Ce Comité comprend différents départements semblables à des ministères, dont voici quelques-uns :

- Le Fonds National palestinien, financé principalement par un impôt obligatoire sur les salaires des travailleurs palestiniens en exil et collecté par les Gouvernements arabes. Il est financé également par les contributions financières directes des pays arabes, des dons et subventions.
- Le Croissant Rouge palestinien, qui joue le rôle d'un département de la santé fournissant des services médicaux gratuits et distribuant des médicaments. Il gère des hôpitaux et des cliniques dans les lieux de résidence des Palestiniens, notamment dans les camps de réfugiés.
- Le département économique, qui crée plusieurs sociétés afin de favoriser le développement économique des Palestiniens dans leurs lieux de résidence. Nous citerons notamment la société *SAMED*, qui a été fondée initialement afin de fournir des formations et des emplois aux enfants des martyrs. *SAMED* se développe vite dans les secteurs agricole et industriel. Elle regroupe aujourd’hui plusieurs filiales et branches économiques diversifiées. Sa capacité d’investissement s’estime aujourd’hui à plusieurs dizaines de millions de dollars, alors que son capital n’était que de quelques milliers de dollars lors de sa création en 1970.⁵⁵⁵
- Le département des organisations de masse regroupe une dizaine de syndicats et d’associations à caractère caritatif et social. Ces associations ont des branches dans les pays arabes et leur mission principale est de protéger les intérêts économiques des Palestiniens et de défendre leurs droits. Certaines d’entre elles ont créé des coopératives et des centres de formations professionnelles dans les camps de réfugiés.
- Le département des affaires sociales subvient aux besoins de dizaines de milliers de familles de martyrs et de prisonniers.

⁵⁵⁴ Ibid. p. 234.

⁵⁵⁵ Bassma Kodmani-Darwish, *L'OLP, de l'incarnation du peuple au gouvernement de l'Etat*, Revue du monde musulman et de la Méditerranée, N°68-69, 1993, p. 112.

En outre, l'OLP dispose d'un département politique qui exerce les mêmes fonctions qu'un ministère des Affaires Etrangères, ainsi qu'un département de l'Information doté d'une agence de presse.

L'OLP réussit ainsi à créer au fil des années un véritable appareil étatique. Elle devient un Etat « *a-territorial* »⁵⁵⁶. Cependant la période libanaise de l'Organisation, qui s'étend de 1972 à 1982, lui a permis d'avoir une assise territoriale où elle exerçait ses prérogatives. Elle contrôlait et assurait la protection de la population palestinienne sans l'intermédiaire de l'Etat libanais. Cette période, particulièrement propice au développement de ses institutions, débouche sur un affrontement direct entre l'OLP et certaines factions libanaises, notamment chrétiennes, et l'éclatement de la guerre civile libanaise en 1975. L'épisode le plus tragique de cette guerre furent les massacres en septembre 1982 de centaines de civils palestiniens dans les camps de Sabra et Chatila perpétrés par les milices libanaises chrétiennes, avec la complicité de l'armée israélienne.⁵⁵⁷

B- L'évolution de l'idée de l'Etat palestinien

L'OLP a proposé des solutions précises afin de résoudre la question palestinienne etachever la construction de l'Etat palestinien. Ses propositions sont différentes dans le temps, car elles représentent la position de l'Organisation au sujet de l'Etat palestinien, telle qu'elle a évolué au cours des différentes phases du conflit israélo-arabe. Sa position a connu en effet de 1967 jusqu'à Oslo les trois phases majeures suivantes :

- Première phase : de juin 1967 à la guerre d'octobre en 1973.
- Deuxième phase : après la guerre d'octobre 1973.
- Troisième phase : depuis la Proclamation d'indépendance en 1988 jusqu'aux Accords d'Oslo.

1- D'un Etat sur toute la Palestine à un Etat sur les « parties libérées »

Alors qu'elle revendiquait au départ le territoire historique de la Palestine, tel que le Mandat de la SDN l'avait délimité, l'OLP finira par accepter officiellement un Etat

⁵⁵⁶ Ibid. p. 108.

⁵⁵⁷ Pour plus de détails sur la guerre civile libanaise et les massacres de Sabra et Chatila, voir Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., pp. 364 et s. et 473 et s. et Pierre Péan, *Sabra et Chatila, retour sur un massacre*, LMD, Septembre 2002, disponible sur le site du Monde Diplomatique <http://www.monde-diplomatique.fr/2002/09/PEAN/16863>

palestinien dans les limites fixées par la résolution de partage, et plus tard dans les frontières de la ligne de démarcation tracée par les accords d’armistice, qui sont les frontières d’Israël avant la guerre de 1967. Nous assistons ainsi à un recul dans les revendications de l’OLP face à la réalité politique, l’équilibre des pouvoirs dans le monde et la supériorité militaire israélienne.

a- Etat sur toute la Palestine

Après la défaite sanglante des pays arabes en 1967 et la bataille de *Karameh*⁵⁵⁸, qui a assuré une légitimité populaire aux mouvements armés palestiniens, notamment le Fatah, ces derniers intègrent l’OLP. A la IV^e session du CNP, réuni au Caire en juillet 1968, les mouvements de résistance prennent les commandes de l’OLP et la Charte Nationale palestinienne de 1964 est amendée⁵⁵⁹.

Dans cette Charte, l’OLP réaffirme à l’article 2 que les frontières de la Palestine sont celles fixées sous le Mandat britannique, c'est-à-dire toute la Palestine historique, et constituent une unité territoriale indivisible. Elle y exprime également son refus de la partition de la Palestine en 1947 et de l’établissement de l’Etat d’Israël, considérés comme des décisions illégales parce qu’elles sont « contraires à la volonté du peuple palestinien et à ses droits naturels sur sa patrie, et qu’elles sont incohérentes vis-à-vis des principes instaurés dans la Chartre des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne le droit à l’autodétermination » (article 19). Elle rejette toute solution se substituant à la libération totale de la Palestine de même que toute proposition visant à la liquidation du problème palestinien ou à son internationalisation (article 21). Nous en déduisons que ce dernier article fait référence à la résolution 242 de 1967 du Conseil de Sécurité, qui exigeait le retrait des forces armées israéliennes, mais seulement des territoires occupés en 1967.

Remarquons que l’article 24 de la Charte de 1964, par lequel l’OLP s’engage à n’exercer aucune souveraineté régionale sur la Cisjordanie ni sur la Bande de Gaza, n’a pas été repris dans la version amendée en 1968. D’autre part, l’OLP semble vouloir prendre ses

⁵⁵⁸ Le 21 mars 1968, l’armée israélienne mène une offensive contre le camp palestinien de *Karameh* sur la rive est du Jourdain. Les combattants palestiniens, avec la participation de l’armée jordanienne, arrivent à faire reculer les Israéliens en leur causant des pertes humaines et matérielles considérables. *Karameh*, considérée comme la première défaite de l’armée israélienne, devient vite le symbole de la lutte armée qui peut libérer la Terre et donne une crédibilité aux mouvements qui la pratiquent.

⁵⁵⁹ Voir le texte dans Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 941 et s.

distances avec les Etats Arabes en rejetant toute forme d'intervention, de tutelle ou de dépendance (article 28).

Durant cette phase, l'OLP refusait toutes les propositions concernant la création d'un Etat palestinien en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza. Elle justifiait son refus par l'argument qu'un tel projet liquiderait l'objectif de la libération de toute la Palestine. Car ainsi, cet Etat serait un Etat dépourvu des fondements d'un Etat indépendant et se réduirait à une entité faible, dépendante d'Israël. Les conséquences d'un tel projet seraient la liquidation de la cause palestinienne, la reconnaissance d'Israël et la constitution d'un passage permettant à Israël de s'introduire dans le monde arabe sur les plans économique, politique et culturel⁵⁶⁰. Ensuite, le Fatah, qui devient majoritaire au sein de l'OLP, publie en janvier 1969 un programme politique en sept points donnant au futur Etat palestinien une définition laïque et démocratique, garantissant à tous les mêmes droits, sans distinction de religion⁵⁶¹. De cette façon, le programme reconnaît la réalité de la présence juive en Palestine sans toutefois accepter ses revendications nationales. La V^e session du CNP adopte le programme du Fatah, en précisant que l'Etat palestinien ferait partie intégrante de la nation arabe et viserait à devenir membre à part entière d'un cadre unitaire arabe. Il a été indiqué que l'Etat en question comprendrait la Palestine au temps du Mandat britannique.⁵⁶²

b- Un Etat sur les "parties libérées" de la Palestine

La position de l'OLP, concernant l'Etat palestinien, a connu une évolution après la guerre d'octobre 1973. Tout en maintenant l'objectif d'établir un Etat démocratique sur toute la Palestine, l'Organisation opte pour une stratégie de réalisation par étapes.

Lors de la XII^e session du CNP juin 1974, elle a accepté pour la première fois l'établissement d'une « Autorité nationale indépendante » en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza. L'idée d'une Autorité et non pas d'un Etat est avancée afin d'éviter un conflit ouvert avec la Jordanie et ses sympathisants palestiniens. Le programme adopté lors de cette session énonce en son point 2 : « *L'OLP emploiera tous les moyens, et en premier lieu la lutte armée, pour libérer le territoire palestinien et établir l'autorité indépendante, nationale et combattante pour notre peuple, sur toute partie de territoire palestinien qui sera libérée* ».

⁵⁶⁰ C'est pratiquement, comme nous allons le voir, ce qui est arrivé après la signature des accords de paix entre l'OLP et Israël et la constitution de l'Autorité Palestinienne en Cisjordanie et à Gaza.

⁵⁶¹ Le cinquième point du programme du Fatah, janvier 1969. Voir le texte dans Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 944.

⁵⁶² *Le Dossier Palestine : la question palestinienne et le droit international*, op. cit., p. 26.

Le point 4 affirme le principe de procéder à la réalisation de l'Etat par étapes en considérant que : « *Tout étape vers la libération est une étape vers la réalisation de l'objectif stratégique de l'OLP qui est d'établir l'Etat démocratique palestinien.* »⁵⁶³

Il est à souligner que le mot d'ordre de la Charte nationale palestinienne de 1964 « libération de la Palestine » ne figure plus dans le programme de 1974. A la place, nous trouvons désormais « libération du territoire palestinien », ce qui désigne indirectement les territoires palestiniens occupés en 1967.

L'OLP a franchi une nouvelle étape lors de la XIII^e session du CNP en mars 1977. En effet, tout en rejetant la résolution 242 du Conseil de Sécurité qui ignore, de l'avis de l'Organisation, le peuple palestinien et ses droits inaliénables, le CNP reprend les termes de cette résolution en évoquant au point 3 de son programme « les territoires occupés » et le fait de « libérer tous les territoires arabes occupés » au point 9⁵⁶⁴. L'autre innovation est que le CNP donne son accord pour établir des relations avec les forces progressistes juives antisionistes (point 14).

Au lendemain de l'évacuation des combattants palestiniens de Beyrouth, le sommet arabe de Fès en septembre 1982, avec l'accord de l'OLP, adopte un plan de paix. Ce plan reconnaît plus qu'implicitement l'Etat d'Israël et opte pour la solution de deux Etats en réclamant notamment :

- Le retrait d'Israël de tous les territoires occupés en 1967, y compris Jérusalem-est.
- Le démantèlement des colonies israéliennes dans les territoires occupés après 1967.
- Le placement de la Cisjordanie et Gaza sous la tutelle des Nations Unies pour une période transitoire.
- La création d'un Etat palestinien indépendant ayant Jérusalem pour capitale.
- La garantie par le Conseil de Sécurité de la paix entre tous les Etats de la région.⁵⁶⁵

Ce plan de paix, ainsi que les deux programmes de l'OLP cités ci-dessus, ouvrent par la suite la voie vers une acceptation progressive de la coexistence entre deux Etats sur la terre

⁵⁶³ Ibid. p. 48.

⁵⁶⁴ Voir le texte du programme politique de la XIII^e session du CNP, in Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 1023 et s.

⁵⁶⁵ Voir le texte de ce plan de paix in Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., pp. 566 et 567.

de Palestine. Cette évolution connaît son aboutissement avec la Proclamation d'Indépendance de l'Etat palestinien en 1988.

2- La Proclamation d'indépendance : une évolution significative

Pour proclamer l'indépendance, l'OLP s'est appuyée sur son statut de représentant du peuple palestinien, sur la situation politique dans la région et sur des acquis juridiques, comme les résolutions de l'ONU et le droit des peuples à l'autodétermination.

a- Les prémisses de la Proclamation

Plusieurs événements et facteurs ont préparé le terrain pour la Proclamation d'Indépendance palestinienne en novembre 1988.

- Tout d'abord la signature des accords de Camp David de 1978 entre Israël et l'Egypte, qui annoncent la sortie de cette dernière, considérée comme la grande sœur des Palestiniens, du conflit israélo-arabe.
- La conviction de l'OLP depuis plusieurs années que la réalisation d'une quelconque forme d'indépendance ne pourrait se faire qu'en passant par des négociations politiques impliquant la reconnaissance d'Israël et par conséquent le fait d'accepter un Etat palestinien sur une partie de la Palestine seulement.
- L'évacuation des combattants palestiniens de Beyrouth en 1982 et la fin de la période libanaise de l'OLP, dont les appareils politiques et militaires se trouvent désormais éloignés, notamment en Tunisie, du champ de bataille et coupés physiquement des populations palestiniennes.
- La fin de « l'option jordanienne » qui consistait en l'établissement d'une confédération jordano-palestinienne et constituait, au début des années 80, un choix stratégique pour l'OLP. En effet, l'Organisation comptait par le biais de ce projet retrouver sa place près du champ de bataille à proximité des Territoires Occupés et garantir sa participation à d'éventuelles négociations de paix. L'accord prévoyant la confédération est signé par le Roi de Jordanie et Yasser Arafat le 11 février 1985. Mais à la suite des divergences de points de vue qui se font jour entre les deux parties et la constante opposition à cet accord au sein de l'OLP, le Roi de Jordanie l'abroge un an après sa signature.

- Le facteur le plus important fut la Révolution des pierres, l'Intifada palestinienne⁵⁶⁶, qui s'est déclenchée en décembre 1987 et a duré plus de quatre ans, et par laquelle le peuple palestinien a exprimé, de manière tout à fait spontanée et aussi originale que spectaculaire, sa propre identité nationale et son refus de l'occupation israélienne. La conséquence directe de l'Intifada fut l'affirmation de la légitimité de l'OLP et le consensus national autour du projet de créer un Etat palestinien indépendant en Cisjordanie et à Gaza. Certes ce projet est loin de l'ambition nationale de départ de l'OLP, qui portait sur toute la Palestine, mais il apparaît réalisable.

Le 31 juillet 1988, la Jordanie, tenant compte des nouvelles donnes provoquées par l'Intifada, annonce la rupture des liens légaux et administratifs avec la Cisjordanie qu'elle avait annexée en 1950. Le Roi de Jordanie déclare : « *La Jordanie n'est pas la Palestine, l'Etat indépendant palestinien sera établi sur la terre palestinienne occupée* »⁵⁶⁷. Ce vide juridique ainsi créé est aussitôt comblé par la Proclamation de l'Etat palestinien à Alger le 15 novembre 1988.

b- La base juridique de la Proclamation

Lors de sa XIX^e session à Alger du 12 au 15 novembre 1988, le CNP officialise le tournant historique dans l'orientation politique de l'OLP en proclamant l'établissement de l'Etat sur une partie de la Palestine avec pour capitale Jérusalem. La Proclamation s'appuie sur les « *droits naturels, historiques et légaux du peuple arabe palestinien sur sa patrie* » et

⁵⁶⁶ Soulèvement en arabe. Pour plus de détails sur l'Intifada palestinienne, voir Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., pp. 284 et s. Les deux auteurs décrivent la spécificité, l'impact et l'importance de l'expérience de l'Intifada. « *L'armée [israélienne] multiplie les couvre-feux, tire sur les adolescents [...], les passe à tabac, en arrête des dizaines de milliers [...], n'hésite pas devant les mauvais traitements [...]. Ouvertement contraire aux dispositions de la Convention de Genève, ce cours violent heurte les opinions [...] qui, à travers le monde, se montrent sensibles aux images abondamment diffusées [...]. La tentative d'enterrer vivant au bulldozer quatre villageois de Salem et la scène des deux jeunes de Naplouse, battus en direct devant la caméra de télévision...*

L'ampleur de l'intifada dépasse, en effet, celle des soulèvements précédents à bien des égards. Sa durée : plus de quatre ans. Son étendue : l'ensemble des Territoires occupés, y compris Jérusalem [...]. Ses formes : rassemblements massifs, arrêts de travail généralisés et affrontements se combinent avec autogestion de la vie quotidienne et tentatives de désobéissance civile. Ses participants : les jeunes côtoient les aînés, les réfugiés de 1947-1949 se mêlent aux Palestiniens originaires des Territoires occupés, les ouvriers et les paysans se retrouvent avec les commerçants, les cadres et les intellectuels...

Les comités populaires locaux organisent le combat de rue -sans armes à feu- contre l'armée israélienne, mais aussi le ravitaillement, l'enseignement, le suivi médical, les principaux services –au point que des observateurs ont pu parler de ‘zones libérées’ ...

[Le] consensus politique de L'Intifada : créer un Etat palestinien indépendant en Cisjordanie et à Gaza [...] Le soulèvement, plaçant sa puissance au service de cette orientation, brouille les cartes du jeu proche-oriental, dont il défie bien des acteurs. »

⁵⁶⁷ Ibid. p. 287.

sur le droit à l'autodétermination⁵⁶⁸. Elle se fonde particulièrement sur la résolution 181 de l'ONU relative au partage, qui assure « *les conditions de légitimité internationale [et garantit] le droit du peuple arabe palestinien à la souveraineté et à l'indépendance.* » Cette résolution est donc non seulement acceptée, mais considérée comme la source de la légitimité de l'Etat palestinien. Son texte affirme « *la primauté du droit et de la légalité internationale incarnées par les résolutions de l'ONU depuis 1947.* ». Cependant, il ne définit pas précisément le territoire de l'Etat. Cela dit, la référence explicite au plan du partage laisse entendre qu'il s'agit bien du territoire alloué par les Nations Unies en 1947. L'acceptation du partage de la Palestine historique apparaît donc comme une reconnaissance du droit d'Israël à l'existence et à la sécurité et comme une solution permanente du conflit.

Le programme politique de l'OLP, adopté lors de la même session du CNP⁵⁶⁹, affirme la résolution de ce dernier d'aboutir à un règlement politique global de la question de la Palestine dans le cadre de la Charte et des résolutions de l'ONU. Le document contient les points essentiels suivants :

- La nécessité de réunir une Conférence Internationale sur la base des résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité et sur la garantie des droits nationaux légitimes du peuple palestinien, en particulier son droit à l'autodétermination, conformément aux principes de la Charte de l'ONU.
- La volonté d'assurer le retrait israélien de tous les territoires arabes occupés depuis 1967, de démanteler les colonies israéliennes et d'annuler les mesures de rattachement ou d'annexion.
- La volonté d'agir pour placer les territoires palestiniens occupés, y compris la Jérusalem arabe, sous la supervision des Nations Unies durant une période limitée et de créer un climat favorable pour parvenir à un règlement politique fondé sur l'acceptation réciproque.

Au cours des trois mois suivant la Proclamation, 90 Etats ont reconnu l'Etat palestinien.

Un mois après la Proclamation, l'Assemblée Générale de l'ONU, réunie exceptionnellement à Genève⁵⁷⁰, affirmait dans sa résolution 43/176 les principes devant présider à l'établissement d'une paix globale notamment : « *b) Des accords garantissant la*

⁵⁶⁸ Voir le texte de la Proclamation, in Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 1089 et s.

⁵⁶⁹ Voir le programme politique de la XIX^e session du CNP, in Xavier Baron, *Proche-Orient, du refus à la paix, Les documents de référence*, Hachette, Paris, 1994, pp. 245 et s.

⁵⁷⁰ L'Assemblée Générale s'est déplacée à Genève pour entendre le Président de l'Etat palestinien, Yasser Arafat, à qui le Gouvernement américain avait refusé d'accorder un visa.

*sécurité de tous les Etats de la région, y compris ceux qui sont nommés dans la résolution 181... »*⁵⁷¹. Cette résolution reconnaît donc comme “Etats” de la région ceux nommés dans la résolution 181, c'est-à-dire “l'Etat arabe” et “l'Etat juif”. Le même jour, l'Assemblée Générale adopte une autre résolution, 43/177, dans laquelle elle prend acte de la Proclamation de l'Etat palestinien et « 2. *Affirme qu'il est nécessaire de permettre au peuple palestinien d'exercer sa souveraineté sur son territoire occupé depuis 1967.* » de même qu'elle « 3. *Décide qu'à compter du 15 décembre 1988 la désignation de “Palestine” devrait être employée au sein du système des Nations Unies au lieu de la désignation de l'Organisation de Libération de la Palestine.* ». Nous remarquerons que le peuple palestinien s'est vu reconnaître expressément la souveraineté sur son territoire occupé depuis 1967 dont l'exercice est empêché par l'occupation israélienne. Toutefois, on ne peut encore parler, aux termes de cette résolution, d'une reconnaissance explicite de l'Etat palestinien.

Certains Etats ont expliqué leur refus de reconnaître l'Etat palestinien par le fait qu'il est « *prématuré d'un point de vue juridique.* »⁵⁷² La France par exemple, tout en reconnaissant le droit du peuple palestinien à l'indépendance, déclarait en novembre 1988 ne pas pouvoir reconnaître cet Etat à défaut d'effectivité⁵⁷³.

La question est donc de savoir si l'Etat palestinien proclamé en 1988 remplit ou non les conditions d'existence de l'Etat en Droit International.

c- L'Etat palestinien de 1988 est-il effectif ?

Deux avis s'appuyant sur la même théorie des éléments constitutifs de l'Etat, la théorie classique (territoire, population et gouvernement souverain), en tirent deux conclusions contradictoires en ce qui concerne l'Etat palestinien. Nous prenons ici l'exemple de deux juristes éminents, James Crawford et Jean Salmon.

Le premier, tout en reconnaissant l'existence du peuple palestinien et ses droits nationaux à l'autodétermination et à l'indépendance de son Etat sur son territoire, même si

⁵⁷¹ La résolution 43/176 du 15 décembre 1988 était adoptée par 138 voix pour, 2 contre (Israël et les USA) et 2 abstentions.

⁵⁷² Voir Jean Salmon, *La proclamation de l'Etat palestinien*, op. cit., p. 39.

⁵⁷³ François Mitterrand dans un entretien accordé au journal Libération le 23 novembre 1988, voir Ibid. p. 37.

celui-ci n'a pas de frontières délimitées⁵⁷⁴, estime que l'OLP n'exerce pas un contrôle effectif sur ce territoire.

Selon Crawford, le fait que l'OLP ait exercé, directement et indirectement, une influence considérable dans les Territoires Occupés et ait bénéficié de la loyauté d'une partie importante de leur population, n'a pas permis pour autant à une communauté organisée autonome de se constituer. Il est effectif que ni l'OLP ni le CNP n'exerçaient, au temps de la Proclamation, de pouvoirs gouvernementaux ou de contrôle extensif sur les territoires palestiniens *de facto*, il convient toutefois de ne pas omettre le fait que ces institutions représentatives des Palestiniens ont le droit de procéder ainsi.

La notion d'indépendance, selon le même auteur, implique deux éléments : l'existence d'une communauté organisée exerçant substantiellement les pouvoirs d'auto-gouvernance et l'absence de l'exercice de ces pouvoirs par un autre Etat ou l'absence du droit d'un autre Etat à exercer ces pouvoirs⁵⁷⁵. Dans le cas des territoires palestiniens, Israël, en tant que puissance occupante, y exerce un contrôle direct.

La thèse “constitutive” de l'Etat selon laquelle la reconnaissance institue, avec l'existence d'une population, d'un territoire et d'un gouvernement, un quatrième élément constitutif de l'Etat, ne peut s'appliquer au cas palestinien selon Crawford. Premièrement, parce qu'elle conduit de manière générale à une extrême subjectivité de la notion de l'Etat. Deuxièmement, pour la raison que la reconnaissance d'un Etat n'est pas contraignante à l'encontre d'Etats tiers⁵⁷⁶. Ainsi, même s'il est vrai que l'Etat palestinien est reconnu par plus de 100 Etats, il n'a pas pour autant obtenu un soutien quasi-unanime qui pourrait créer une règle spéciale de droit relative à l'Etat palestinien. En outre, à cause du refus des principaux

⁵⁷⁴ James Crawford, *The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon?*, European Journal of International Law, 1990, vol.1, p. 309.

⁵⁷⁵ Ibid. p. 309.

⁵⁷⁶ Telle est la position dominante de la doctrine internationale, voir par exemple Patrick Daillier et Alain Pellet qui affirment que l'existence d'un Etat « *ne dépend pas des intentions ou appréciations des Etats existants [...]. La reconnaissance d'un Etat n'a qu'une portée déclarative parce que son seul objet est de constater l'existence d'un Etat nouveau, sans lui conférer aucune qualité juridique qu'il ne possède déjà du fait de ses trois éléments constitutifs.* ». Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, op. cit., p. 558.

C'est également la position adoptée par l'Institut de droit international depuis longtemps : « *La reconnaissance a un effet déclaratif. L'existence de l'Etat nouveau avec tous les effets juridiques qui s'attachent à cette existence n'est pas affectée par le refus de reconnaissance d'un ou plusieurs Etats* », voir Institut de Droit International, Annuaire, résolution de 1936, session de Bruxelles.

L'article 3 de la Convention de Montevideo de 1933 concernant les droits et devoirs des Etats dispose que : « *L'existence politique de l'Etat est indépendante de sa reconnaissance par les autres Etats.* »

acteurs de la question de la Palestine, Israël et les Etats-Unis, de reconnaître l'Etat palestinien, sa reconnaissance par d'autres Etats ne mènera nulle part.⁵⁷⁷

Dans le cas des mouvements de libération nationale, le droit à l'autodétermination, seul, ne suffit pas pour prétendre à un Etat. Ce droit doit être combiné avec une certaine forme d'effectivité où ces mouvements contrôlent *de facto* une grande partie du territoire national, comme c'était le cas en Namibie ou dans certaines anciennes colonies portugaises en Afrique, notamment la Guinée-Bissau. L'OLP, elle, ne contrôlait pas son territoire national lors de la Proclamation de l'Etat⁵⁷⁸. Il faut noter qu'à la différence des mouvements de libération nationale en Afrique, l'OLP ne disposait pas de territoires vastes et ouverts lui permettant une action aisée. La superficie de la Cisjordanie ne dépasse pas les 6000 km², son contrôle par l'armée israélienne est, par conséquent, très facile. En outre, l'Organisation n'avait pas de présence militaire dans les Territoires Occupés. Elle était un mouvement en exil, qui menait ses actions depuis les pays limitrophes d'Israël, notamment la Jordanie et le Liban, dans lesquels elle n'a plus d'installations militaires depuis respectivement 1971 et 1982.

Crawford en conclut qu' « il est difficile de constater l'existence d'un Etat palestinien. L'ensemble de son territoire est occupé par Israël, qui fonctionne comme son gouvernement. L'OLP n'a jamais fonctionné comme un gouvernement des Territoires Occupés⁵⁷⁹. Pour qu'un Etat palestinien viable voie le jour, il faut des Hommes d'Etat de tous les bords et le respect des droits des peuples et Etats de la région ». Autrement dit, c'est par la diplomatie et d'autres actions politiques comme les négociations que nous pouvons aboutir à la création de l'Etat palestinien.⁵⁸⁰

Les arguments juridiques de Crawford, mettant en cause la Proclamation de l'Etat de Palestine, sont tout à fait convaincants. Mais nous trouvons regrettable qu'un juriste distingué renvoie la solution d'une affaire juridique au jeu politique qui ne comprend que les rapports de force, d'autant plus que nous savons qui est le maillon faible dans ce jeu. Par ailleurs, nous pouvons apprécier actuellement le résultat des accords politiques sur le terrain : l'Etat

⁵⁷⁷ James Crawford, *The Creation of the State of Palestine*, op. cit., p. 309.

⁵⁷⁸ Ibid. p. 310.

⁵⁷⁹ Patrick Daillier et Alain Pellet partagent l'avis de James Crawford. Ils considèrent que la Proclamation de l'Etat palestinien de 1988 posait de difficiles problèmes juridiques en ce sens que « si l'on peut créditer cette entité d'une population, d'un territoire et d'un pouvoir politique, ses frontières demeurent indéterminées et l'effectivité du contrôle des autorités politiques sur la population palestinienne contestée. » Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, op. cit., p. 460.

⁵⁸⁰ James Crawford, *The Creation of the State of Palestine*, op. cit., p. 313.

palestinien n'a toujours pas vu le jour et, même s'il devait le voir dans l'avenir, il ne serait pas viable comme nous allons essayer de le montrer.

Jean Salmon, de son côté, analyse de façon détaillée les éléments constitutifs de l'Etat pour en arriver à une conclusion différente.

Concernant le territoire de l'Etat, Salmon affirme que, tout comme l'Etat israélien, l'Etat palestinien a pour fondement de son titre territorial la résolution 181 relative au partage et qui indique les seules frontières *de jure* de ces deux Etats⁵⁸¹. Cependant, un consensus s'est construit autour du projet d'un Etat dans les frontières d'avant 1967. Peu importe, ici, la taille ou les limites de l'Etat palestinien, celles de la résolution 181 ou celles des territoires occupés en 1967, pourvu que l'assise territoriale existe. Quant aux frontières, Salmon indique que leur délimitation n'est pas une condition préalable à la constitution de l'Etat. « *Il est aujourd'hui établi qu'un Etat peut exister même si son territoire fait l'objet de revendications en tout ou en partie de la part d'un Etat tiers.* »⁵⁸². Le meilleur exemple en est Israël lui-même, étant déclaré, reconnu et admis à l'ONU sans avoir fixé, et ce jusqu'aujourd'hui, ses frontières.

L'élément de la population ne pose dans le cas de la Palestine aucun problème juridique, car le peuple palestinien, ainsi que ses droits nationaux à l'autodétermination et à l'indépendance de son Etat, ont été unanimement reconnus par la “communauté internationale”. Quant aux réfugiés qui constituent une grande partie de la population palestinienne, leur situation dépend de l'application des résolutions de l'ONU, notamment la résolution 194 de 1948 relative au droit au retour. Ils devraient retourner, s'ils le souhaitent, dans leurs foyers que ce soit en Israël ou en Palestine.

En ce qui concerne l'élément du gouvernement palestinien, rappelons que le premier a été formé en septembre 1948, mais que son autorité a été mise à mal après l'annexion de la Cisjordanie par le Royaume Jordanien en 1950⁵⁸³. L'OLP, depuis sa création en 1964 et sa reconnaissance internationale, représente le peuple palestinien. Elle administre les Palestiniens en exil avec l'accord et la coopération des pays d'accueil. Quant au peuple

⁵⁸¹ Sur le statut des territoires conquis par Israël en 1947-1949 voir *supra*. p.171.

⁵⁸² Jean Salmon, *La proclamation de l'Etat palestinien*, op. cit., p. 46. Dans le même sens voir Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, op. cit., p. 415.

⁵⁸³ En septembre 1948 à l'initiative de la Ligue des Etats Arabes s'est reconstituée à Gaza une autorité palestinienne sous le nom de « Gouvernement de toute la Palestine ». Ce Gouvernement a été reconnu par les Etats arabes sauf la Jordanie qui pensait déjà à l'annexion de la Cisjordanie. Cette annexion qui prend effet en 1950 poussera deux ans plus tard le Conseil de la Ligue Arabe à cesser les activités de ce Gouvernement.

palestinien dans les Territoires Occupés, si l'Organisation ne le contrôle qu'indirectement, c'est en raison de sa présence en exil. De plus, le rôle qu'elle a joué durant l'Intifada est bien la preuve qu'elle est « *l'autorité Gouvernementale de fait reconnue par les Palestiniens.* »⁵⁸⁴. Le CNP a confirmé ce statut de l'OLP en conférant à son Comité Exécutif les attributions et les responsabilités de “gouvernement provisoire” jusqu'à l'annonce de la constitution de ce gouvernement⁵⁸⁵.

La question de la souveraineté de l'Etat palestinien sur une partie du territoire de la Palestine ne saurait être dissociée de celle des droits nationaux du peuple palestinien, notamment son droit à l'autodétermination. Charles Chaumont souligne « *le lien qui existe entre le concept de souveraineté et le concept de nation, en ce sens que la souveraineté est l'expression de l'existence nationale. La souveraineté apparaît alors, non comme un pouvoir tout fait, achevé et complet, mais comme un effort, une recherche, une revendication, une conquête et au besoin une résistance et une révolte.* »⁵⁸⁶ Pour Salmon, la souveraineté du peuple palestinien découle du système mandataire, de la résolution 181 et d'autres résolutions récentes de l'Assemblée Générale. En effet, comme le mentionnait Van Rees, «... *la souveraineté elle-même serait détenue depuis la renonciation des anciens Empires, par les communautés et les populations autochtones des différents territoires [placés sous mandat]...* »⁵⁸⁷. La CIJ, analysant le mandat sur le Sud-Ouest Africain, rappelle en 1950 que ce régime n'impliquait ni cession de territoire, ni transfert de souveraineté au mandataire. Le titre restait potentiellement aux mains du peuple. Selon la CIJ, le système des mandats a été créé par l'article 22 du Pacte de la SDN avec la perspective de donner un effet pratique aux deux principes d'importance capitale, nommément le principe de non annexion et le principe de bien-être et de développement. « *Il ressort des termes de ce mandat ainsi que des dispositions de l'Article 22 du Pacte et des principes qui y sont énoncés que la création de cette nouvelle*

⁵⁸⁴ Jean Salmon, *La proclamation de l'Etat palestinien*, op. cit., p. 53. Dans le même esprit, Francis A. Boyle affirme que « *the PLO is currently serving as the Provisional Government of the state of Palestine. Acting in conjunction with the Unified Leadership of the Intifadah, this Provisional Government already controls substantial sections of occupied Palestine as well as the entire populace of occupied Palestine. It is thus already exercising effective control over large amounts of territory and people and is providing basic administrative functions and social services to the Palestinian people living in occupied Palestine and abroad. This is all that is required for there to be a fulfillment of this criterion for statehood under international law.* » Francis A. Boyle, *The Creation of the State of Palestine*, European Journal of International Law, 1990, vol.1, p. 302.

⁵⁸⁵ Résolution politique du CNP adoptée lors de sa XIX^e session, à Alger du 12 au 15 novembre 1988.

⁵⁸⁶ Charles Chaumont, « *Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat* », *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, Pedone, 1960, p. 142, in Salmon, *La proclamation de l'Etat palestinien*, op. cit., p. 54.

⁵⁸⁷ D.F.W. Van Rees, Vice-président de la Commission Permanente des Mandats, *Les mandats internationaux*, Rousseau, Paris, 1927, p. 20, cité par Henry Cattan, *Palestine and International Law*, op. cit., p. 69.

*institution internationale n'implique ni cession de territoire ni transfert de souveraineté à l'Union Sud-Africaine. »⁵⁸⁸ Plusieurs résolutions de l'Assemblée Générale réaffirment les droits inaliénables du peuple palestinien, y compris « *le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationale* » ou encore « *le droit de créer son propre Etat souverain et indépendant.* »⁵⁸⁹*

Jean Salmon en conclut que du fait de l'occupation israélienne, ce n'est pas la souveraineté de l'Etat palestinien qui est mise en cause, mais plutôt l'exercice de cette souveraineté.⁵⁹⁰

Le principe de l'effectivité gouvernementale signifie « *la capacité réelle d'exercer toutes les fonctions étatiques, y compris le maintien de l'ordre et de la sécurité à l'intérieur, et l'exécution des engagements extérieurs. [...] cette exigence est une condition juridique de l'existence de l'Etat.* »⁵⁹¹ Toutefois, soulignons que le principe ainsi défini ne fait pas l'unanimité au sein de la doctrine internationale. Certains auteurs le remettent en cause voyant en lui le principe qui a participé à légitimer les conquêtes coloniales, en ce sens que l'effectivité se substitue à la légitimité⁵⁹². Georges Scelle, tout en reconnaissant l'importance de l'effectivité en matière d'occupation et d'insurrection, affirme qu'elle « *peut être dangereuse et aboutir à un déguisement pseudo-juridique de la violation du droit.* »⁵⁹³ Monique Chemillier-Gendreau est d'avantage critique à l'égard du principe de l'effectivité. Elle le juge comme « *une véritable négation du droit [et une] simple institutionnalisation de la force* », c'est une « *notion a-juridique* »⁵⁹⁴. Pour Pierre Colin, l'effectivité reste un principe juridique, mais un principe d'interprétation subjective de la forme d'une situation juridique utilisé principalement par les Etats⁵⁹⁵. En effet, dans le passé, beaucoup d'entités ont été reconnues par les Etats européens alors qu'elles ne disposaient d'aucune effectivité, comme par exemple les Comités nationaux polonais et tchèques reconnus respectivement en 1917 et 1918.

⁵⁸⁸ Statut international du Sud-Ouest Africain, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1950, pp. 131 et 132.

⁵⁸⁹ Voir les résolutions suivantes de l'Assemblée Générale : 3235 B du 10 décembre 1969, 2672 C du 8 décembre 1970, 3236 du 22 novembre 1974, ES 7/2 du 29 juillet 1980.

⁵⁹⁰ Jean Salmon, *La proclamation de l'Etat palestinien*, op. cit., p. 59.

⁵⁹¹ Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, op. cit., p. 416.

⁵⁹² Débat sur « *Le rôle de l'effectivité en Droit International* », « *A la recherche du fondement du caractère obligatoire du Droit International* », « *Réalité du Droit International contemporain* », deuxième rencontre de Reims, 23-24 juin 1974, Centre d'Etude des Relations Internationales, Reims, pp. 89,90, in Nadjia Yahiaoui, *Le Statut Juridique de l'Organisation de Libération de la Palestine*, Thèse de doctorat, université Clermont I, 1986, p.203.

⁵⁹³ Georges Scelle, « *Réflexions hétérodoxes sur l'ordre juridique* », *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, op. cit., 485.

⁵⁹⁴ Débat sur « *Le rôle de l'effectivité en droit international* », op. cit., p. 83.

⁵⁹⁵ Ibid. p. 84.

La question est donc de savoir si l'exercice des droits nationaux des peuples devrait dépendre du seul critère d'effectivité. Certains auteurs admettent que « *lorsque, pour des raisons historiques liées à la domination contre laquelle elle se révolte, une communauté nationale se trouve en majeure partie exilée, l'effectivité territoriale n'est plus l'une des conditions sine qua non de l'existence d'une entité dotée d'une personnalité internationale opposable aux Etats tiers.* »⁵⁹⁶. Jean Salmon estime que la seule entrave à l'effectivité de l'Etat palestinien est la présence d'une autre effectivité illégale, en l'occurrence l'occupation israélienne. A la question de savoir si une effectivité illégale peut empêcher la reconnaissance d'un Etat, Salmon répond par la négative, car bien des Etats ont été proclamés, reconnus et admis à l'ONU en dépit de la présence d'une occupation étrangère effective⁵⁹⁷. L'exemple le plus proche du cas palestinien, et souvent cité, est celui de l'Etat de Guinée-Bissau, qui a été proclamé et admis à l'ONU alors que l'occupation militaire portugaise existait toujours⁵⁹⁸. Autrement dit, le légal doit primer sur le réel. Le Droit International ne devrait pas être seulement le résultat du rapport de force, « *il doit considérer comme inopposable une effectivité illégale à peine de disparaître comme droit.* »⁵⁹⁹

Il est clair, à notre sens, que l'Etat palestinien de 1988 ne disposait pas de tous les éléments constitutifs de l'Etat. De fait, l'absence d'une autorité effective sur le territoire national ne fait pas de l'Etat palestinien un Etat réel, et ce bien qu'il ait fait l'objet d'une large reconnaissance internationale.

Il aurait fallu peut-être une reconnaissance internationale quasi-unanime et un acte juridique de l'ONU admettant l'Etat palestinien comme membre et conduisant inévitablement à une existence réelle de cet Etat. Les Palestiniens étaient, semble-t-il, conscients de l'impossibilité d'aboutir à ce résultat du fait du système d'admission à l'ONU qui passe par le Conseil de Sécurité, où les Etats-Unis disposent du droit de Veto.

Pour cette raison, et pour d'autres que nous allons voir, l'OLP opte pour une démarche “réaliste”, consistant à entrer en négociations politiques ayant pour finalité la création d'un

⁵⁹⁶ Gérard Petit, Jean-Pierre Colin, *L'Organisation de Libération de la Palestine*, Annuaire du Tiers-Monde, Berger-Levrault, Paris, 1976, p. 112, in Nadja Yahiaoui, *Le Statut Juridique de l'Organisation de Libération de la Palestine*, op. cit., p208.

⁵⁹⁷ Jean Salmon, *La proclamation de l'Etat palestinien*, op. cit., p. 60.

⁵⁹⁸ Certains auteurs avancent l'argument que le cas de la Guinée-Bissau est différent de celui de la Palestine, car le mouvement de libération contrôlait *de facto* de grandes parties du territoire de Guinée-Bissau et son succès apparaissait inéluctable, alors que l'OLP ne contrôlait pas son territoire national lors de la Proclamation de l'Etat. Voir James Crawford, *The Creation of the State of Palestine*, op. cit., p. 309.

⁵⁹⁹ Jean Salmon, *La proclamation de l'Etat palestinien*, op. cit., p. 62.

Etat reconnu. La démarche “réaliste” n'a pas encore porté ses fruits. Les négociations, qui durent depuis dix-sept ans, sont aujourd’hui bloquées et les accords qui en ont découlé, restent en grande partie inappliqués.

A la lumière de ce qui précède, ne serait-il pas légitime de se demander s'il n'était pas plus opportun pour l'OLP de persévérer dans sa quête de reconnaissance de l'Etat palestinien de 1988, par l'emploi de toutes les actions politiques, la poursuite de l'Intifada et la lutte armée s'il le fallait, pour acquérir une effectivité territoriale que ne mettrait pas en question l'Etat proclamé ? Dans le même temps et parallèlement, comme l'ont fait tous les mouvements de libération nationale, l'OLP pouvait entamer des négociations mais en posant la reconnaissance de l'Etat palestinien par Israël comme condition préalable et non comme finalité.

Section 2 : L'aboutissement à une solution politique de la question palestinienne : les accords d'Oslo

Une nouvelle équation géopolitique à la fin des années 1980 pousse les différentes parties du conflit à s'asseoir à la table des négociations. A partir de décembre 1987, Israël se trouve confronté à l'Intifada qui dure et se transforme en révolte populaire ingérable. En juin 1988, l'administration américaine accepte de dialoguer avec l'OLP à condition que celle-ci condamne le “terrorisme” et accepte les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité. En juillet de la même année, le Roi de Jordanie rompt les liens administratifs et légaux avec la Cisjordanie. La fin de la guerre froide annonce le nouvel ordre mondial dans lequel les USA deviennent l'unique maître du jeu dans la région et les seuls à être capables d'imposer un règlement négocié. Avec la guerre contre l'Irak, les Américains comprennent qu'ils doivent préserver le ralliement des Etats arabes, notamment du Golfe, et se voient contraints de faire pression sur Israël pour l'amener à la table des négociations et de se montrer en faveur d'une reconnaissance des droits des Arabes sur les territoires occupés. Quand le Premier Ministre israélien Shamir refuse l'idée de négociations, l'administration de George Bush père reporte le vote des garanties d'emprunts de 10 milliards de dollars destinés à Israël.⁶⁰⁰

Ainsi, la Conférence de paix de Madrid ouvre ses travaux le 30 octobre 1991 sous le parrainage des Etats-Unis et de la Russie. Elle réunit Israël, la Syrie, l'Egypte et la Jordanie.

⁶⁰⁰ Roger Heacock et Ali Jarbawi, *Interrogations palestiniennes*, LMD, juin 1992.

Les représentants palestiniens ne sont acceptés que dans le cadre d'une délégation jordano-palestinienne. De plus, Israël a obtenu que la délégation palestinienne ne représente que la population de Cisjordanie et de Gaza et qu'aucun des membres ne soit domicilié à Jérusalem ou n'ait de contact avec la centrale palestinienne durant les négociations. L'OLP n'avait guère d'autre choix que de se plier aux exigences israéliennes, car son soutien à l'Irak durant la guerre l'avait particulièrement affaiblie. En effet, l'Organisation avait perdu de son crédit auprès des pays du Golfe, ses principaux bailleurs de fonds. Cependant, il était évident que la délégation palestinienne représentait bel et bien l'OLP. C'était le Comité exécutif qui en avait choisi les membres, lequel recevait ses instructions directement de l'OLP en Tunisie.

Les parties aux négociations ont reconnu les résolutions 242 et 338 comme socle des discussions. Les négociations bilatérales entre Israël et les représentants palestiniens tournaient autour du principe d'un accord sur des arrangements intérimaires d'autonomie dans les Territoires Palestiniens Occupés, avant qu'un accord sur le statut permanent soit signé plus tard. Mais les négociations de Madrid étaient vouées à l'échec du fait des divergences sur les objectifs de chaque partie. Alors que les Palestiniens réclament la reconnaissance de leur droit à un Etat et le gel de la colonisation israélienne, le Gouvernement israélien refuse l'hypothèse d'un Etat palestinien et multiplie les faits accomplis dans les Territoires Occupés⁶⁰¹. Le secrétaire d'Etat américain, James Baker, effectue des voyages diplomatiques dans la région, mais à chacune de ses visites en Israël, il est accueilli par l'annonce de la fondation d'une nouvelle colonie⁶⁰².

Cependant, l'apparition de nouveaux facteurs va conduire à un nouveau processus de négociation, celui d'Oslo. D'une part, la montée des mouvements islamistes palestiniens, le Hamas et le Djihad islamique, qui étaient considérés au départ comme un élément susceptible de diviser la société palestinienne et de faire contrepoids à l'OLP, mais qui semblent représenter désormais une menace pour la sécurité d'Israël. De l'autre, la victoire du parti travailliste, conduit par Rabin aux élections de 1992, avec un programme qui prône la paix comme moyen d'assurer la sécurité.

⁶⁰¹ Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 1122.

⁶⁰² Ce comportement israélien à l'égard de James Baker en 1991 ressemble étrangement au comportement du Gouvernement actuel à l'égard de George Mitchell, l'émissaire de la Maison-Blanche au Proche-Orient. Israël est allé jusqu'à “humilier” le Vice-Président américain Joe Biden, en annonçant de nouvelles implantations à Jérusalem-est lors de sa visite en Israël en mars 2010.

<http://www.lefigaro.fr/international/2010/03/16/01003-20100316ARTFIG00411-les-etats-unis-impuissants-face-a-son-allie-israelien-.php>

C'est ainsi que commencent à Oslo des négociations secrètes entre des émissaires israéliens et des représentants de l'OLP. Les deux parties s'accordent vite sur le principe d'une négociation graduelle avec une période intérimaire avant la conclusion d'un accord permanent. Cependant, les négociateurs palestiniens ne parviennent pas à obtenir des engagements sur les éléments de la question nationale : la création d'un Etat palestinien avec Jérusalem pour capitale et la reconnaissance du droit au retour des réfugiés. Une fois rendu public, l'accord est tout de suite dénoncé et considéré comme une trahison nationale par plusieurs mouvements, même ceux appartenant à l'OLP. Les opposants à cet accord considèrent qu'il ignore les revendications légitimes des Palestiniens. De plus, ils estiment que la reconnaissance mutuelle d'Israël et de l'OLP est très humiliante pour le peuple palestinien. En effet, les engagements pris par les deux parties sont déséquilibrés.

D'un côté, dans sa lettre adressée au Premier Ministre israélien le 9 septembre 1993, Arafat déclare que :

*« L'OLP reconnaît le droit de l'Etat d'Israël à vivre en paix et dans la sécurité [...] accepte les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité [...] renonce à l'usage du terrorisme et à tout autre acte de violence [...] affirme que les articles de la Charte palestinienne qui nient à Israël le droit à l'existence et les dispositions de la Charte qui contredisent les engagements de cette lettre sont désormais inopérants et non valides [...]. »*⁶⁰³

De l'autre côté, la lettre de Rabin, quant à elle, se contente d'affirmer qu'*« à la lumière des engagements de l'OLP [...], le gouvernement israélien a décidé de reconnaître l'OLP comme le représentant du peuple palestinien et d'ouvrir des négociations avec l'OLP dans le cadre du processus de paix au Proche-Orient.»*⁶⁰⁴ Il est clair que la reconnaissance israélienne de l'OLP ne constitue pas une reconnaissance de l'Etat palestinien de 1988, ni d'un gouvernement palestinien, ni même d'une nation palestinienne. Ce n'est qu'une reconnaissance d'un mouvement de libération nationale et de sa capacité à entrer en négociations avec Israël. En outre, la reconnaissance palestinienne d'Israël n'est assujettie à aucune condition, alors que la reconnaissance de l'Organisation palestinienne par les Israéliens est conditionnée par *« les engagements de l'OLP »*. Autrement dit, Israël se réserve le droit de révoquer cette reconnaissance s'il estime que l'OLP ne respecte pas ses engagements. De surcroît, Arafat selon la formulation de sa lettre admet explicitement que l'OLP a eu recours au “terrorisme” par le passé. Ce terme est perçu comme particulièrement

⁶⁰³ Xavier Baron, *Proche-Orient, du refus à la paix, Les documents de référence*, op. cit., pp. 347-348.

⁶⁰⁴ Ibid. p. 348.

offensant à l'égard de la résistance palestinienne légitime et des sacrifices du peuple palestinien pendant des décennies. Pour sa part, Rabin ne mentionne ni les souffrances des Palestiniens sous l'occupation ou en exil, ni la responsabilité d'Israël dans ces souffrances.

Ce déséquilibre, qu'il est impossible de ne pas constater dans la reconnaissance mutuelle, qui reflète parfaitement le rapport de force entre les deux parties aux négociations, va se confirmer par la signature des accords d'Oslo, ne s'élevant même pas au minimum de l'espérance nationale palestinienne⁶⁰⁵.

Le terme « accords d'Oslo » désigne l'ensemble des accords conclus entre Israël et l'OLP pour mettre en place une autonomie nationale palestinienne en Cisjordanie et à Gaza. Ils sont constitués de trois textes principaux :

- La Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie, ou Oslo I, signée à Washington le 13 septembre 1993.
- L'accord du Caire sur les modalités d'application de la Déclaration de principes, signé le 4 mai 1994.
- L'accord de Taba, dit aussi accord Oslo II, qui définit l'échéancier et les conditions de l'entrée en vigueur de l'autonomie, signé à Washington le 28 septembre 1995.

La Déclaration de principes est le texte fondateur des accords de paix israélo-palestiniens : nous allons l'examiner au regard du Droit International ainsi que de sa mise en œuvre.

⁶⁰⁵ Voir Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, p. 416.

Paragraphe I : La Déclaration de principes au regard du Droit International

Les conditions de validité d'un accord en Droit International sont : la capacité des parties à le conclure, la régularité de leur consentement à s'engager et la licéité de l'objet de l'accord. Dans le cas de la Déclaration de principes, il semble y avoir incontestablement un consentement régulier des deux parties. Quant à l'objet de l'accord, qui est l'autonomie, il n'est pas contraire aux normes impératives du Droit International. En revanche, la question se pose pour ce qui est de la qualité des parties à l'accord.

A- La qualité juridique des signataires

Pour qu'existe un traité en Droit International, il est indispensable que les parties soient des sujets de Droit International. Puisque l'Etat a été pendant longtemps considéré comme le seul sujet direct de ce droit, les traités ne pouvaient être qu'interétatiques. La Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 confirme ce principe en définissant le traité comme « [...] *un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière.* »⁶⁰⁶ La question ainsi se pose dans le cas d'entités dont le caractère étatique n'est pas confirmé.

En l'absence d'un supplément de précisions dans la Convention de Vienne sur la capacité d'autres sujets du Droit International à conclure des traités, le « traité » selon le droit coutumier pourrait être défini comme « *tout accord conclu entre deux ou plusieurs sujets du droit international, destiné à produire des effets de droit et régi par le droit international.* »⁶⁰⁷ La qualité de sujet de droit a alors été étendue pour englober des entités non étatiques, telles que les organisations internationales. D'autres entités, comme les mouvements de libération nationale et les peuples colonisés, revendiquent un statut international qui ne leur est pas

⁶⁰⁶ Article 2, alinéa a de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Cependant l'article 3 de cette Convention stipule que : « *Le fait que la présente Convention ne s'applique ni aux accords internationaux conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international, ni aux accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte:*

a) à la valeur juridique de tels accords ;
b) à l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans la présente Convention auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de ladite Convention ;
c) à l'application de la Convention aux relations entre Etats régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international.

⁶⁰⁷ Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, op. cit., p. 118.

toujours accordé. Toutefois, elles ont tiré profit de l'avancée des règles du Droit International et se sont vu reconnaître une certaine personnalité juridique internationale, qui leur garantit certains droits, notamment le droit à disposer d'elles-mêmes. Cependant cette personnalité est par définition temporaire, car elle n'est que fonctionnelle, étant donné que le « *seul objectif, pour lequel des compétences leur sont octroyées, est leur transformation en Etat* »⁶⁰⁸.

Dans la pratique internationale, la capacité des mouvements de libération nationale à conclure des accords internationaux n'est pas contestée. Plusieurs accords de ce type ont été signés par le passé : les accords d'Evian du 19 mars 1962 entre la France et le FLN algérien, les Accords d'Alger de 1974 entre le Portugal et les mouvements de libération nationale des diverses colonies portugaises en Afrique.

Cette capacité reste cependant limitée. Premièrement, elle est sélective, dans le sens où le mouvement de libération nationale appelé à devenir partie d'un traité est en règle générale désigné ou défini par une disposition expresse. Deuxièmement, elle est fonctionnelle, puisque la participation du mouvement de libération est limitée aux traités qui répondent à son objectif principal : l'acheminement du peuple qu'il représente à la pleine souveraineté⁶⁰⁹.

L'OLP, comme tous les mouvements de libération nationale, ne tient ses droits que de la reconnaissance qui lui est accordée par les Etats, car cette reconnaissance, en plus d'être politique, revêt un caractère « constitutif » et non pas simplement « déclaratif »⁶¹⁰. Cependant, en comparaison d'autres mouvements de libération nationale, l'OLP dispose d'une personnalité juridique moins limitée et plus proche d'une personnalité étatique. Ainsi, comme nous l'avons montré, l'OLP a reçu depuis 1974 une reconnaissance distinguée⁶¹¹. Son statut international privilégié découle de plusieurs facteurs. Elle a été reconnue en 1974 comme représentante du peuple palestinien par l'Assemblée Générale, qui lui accorde le statut d'observateur la même année et un statut de « super observateur » en 1998. Elle est invitée aux débats du Conseil de Sécurité sur la Palestine. Elle dispose de représentations diplomatiques dans plus de soixante Etats.

⁶⁰⁸ Ibid. p. 525.

⁶⁰⁹ Ibid.

⁶¹⁰ Ibid. p. 524.

⁶¹¹ Supra. p.195.

Pour Serge Sur, le caractère d'accord international de la Déclaration de principes de 1993 «peut difficilement être contesté. Dans le cadre du processus de paix, il consacre la reconnaissance par Israël de l'OLP comme représentant du peuple palestinien, mais non comme gouvernement d'un Etat. Il s'agit donc d'une situation de crise, transitoire, éventuellement résolue par l'acquisition ou la confirmation ultérieures d'une personnalité étatique, dès que l'entité en cause exerce le pouvoir effectif qu'elle revendiquait.»⁶¹²

Toutefois, certains auteurs formulent à l'égard de cet accord des remarques et des critiques concernant la forme et le fond. Ils estiment que l'accord était fondé sur un déséquilibre flagrant des engagements et obligations qui incombaient à chaque partie. Tout d'abord, comme nous l'avons vu, la reconnaissance mutuelle entre l'OLP et Israël dans les lettres échangées entre Rabin et Arafat. Ensuite, la reconnaissance palestinienne de l'Etat d'Israël et de son droit à l'existence ne se trouve soumise à aucune condition, alors qu'Israël ne reconnaît pas les droits nationaux du peuple palestinien et que sa reconnaissance de l'OLP reste conditionnée par les engagements pris par cette dernière. De plus, les accords signés plus tard entre les deux parties ne comportent aucune clause garantissant la création d'un Etat palestinien souverain ou obligeant Israël à l'accepter. Le manque d'expérience de l'équipe de l'OLP aux négociations secrètes d'Oslo en matière de négociation politique est pointé du doigt. En effet, alors qu'Israël dispose de grands moyens pour préparer des négociateurs spécialisés en droit, économie, politique, histoire, etc., les représentants palestiniens, qui sont uniquement des membres de l'OLP, en sont dépourvus et ne bénéficient pas de l'assistance d'un conseiller juridique⁶¹³. Il est à souligner que certains membres de l'Organisation affirment que les négociations secrètes avec Israël, et la signature des accords ensuite, ne se sont pas effectuées dans le respect du règlement intérieur de l'OLP et de sa Charte⁶¹⁴.

B- La nature juridique de la Déclaration de principes

La nature juridique de la Déclaration du 13 septembre 1993⁶¹⁵ comporte deux caractéristiques principales. C'est un accord cadre mais transitoire. Il est également déclaratif.

⁶¹² Jean Combacau et Serge Sur, *Droit International Public*, 5^e édition, Montchrestien, Paris, 2001, p. 84.

⁶¹³ Voir en arabe, Al-Nafati Zrass, *Itifaqat Oslo wa ahkam al-Qanoon al-dawli*, [Les accords d'Oslo et les dispositions du Droit International], Monsha'at al-ma'aref, Alexandrie, 2001, p.189.

⁶¹⁴ Ibid. p. 192.

⁶¹⁵ Voir le texte de la Déclaration de principes du 13 septembre 1993, annexe VI.

1- Un Accord cadre transitoire

L'accord du 13 septembre 1993 est intitulé « La Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d'autonomie ». Cependant, il ne s'agit pas d'une simple déclaration d'intention sans conséquences juridiques. L'expression « Déclaration de principes » s'explique par le fait « *que cet accord ne constitue qu'un cadre, un schéma directeur pour une période intérimaire [...] devant donner lieu à une multitude d'autres accords.* »⁶¹⁶ Ainsi, son objet est-il de mettre en place un certain nombre de dispositions destinées à régir l'étape intérimaire de l'autonomie conférée aux Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza, et de préciser les éléments fondamentaux préparant à un accord sur le statut définitif.⁶¹⁷

Effectivement, l'accord du 13 septembre prévoit l'ouverture de négociations destinées à la mise en œuvre des modes pratiques et des accords complémentaires. Un premier accord sur les modalités et conditions précises des élections est prévu par l'article 3. Les élections doivent être organisées, en Cisjordanie et à Gaza, au plus tard dans les neuf mois suivant l'entrée en vigueur de la Déclaration du 13 septembre. L'article 5 en prévoit un deuxième concernant le retrait des forces militaires israéliennes de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho, qui doit être conclu entre les deux parties dans les deux mois suivant l'entrée en vigueur de la Déclaration du 13 septembre, c'est-à-dire le 13 décembre 1993. Deux autres sont prévus par la Déclaration de principes : « l'accord intérimaire » qui précise les structures des institutions intérimaires et celui qui doit aboutir au statut permanent fondé sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité⁶¹⁸.

La Déclaration de principes du 13 septembre concerne, comme son intitulé le précise, « les arrangements intérimaires d'autonomie ». Cela signifie qu'elle ne figure pas un accord d'autonomie définitive, à l'instar du statut des régions autonomes en Espagne, mais un accord en vue d'un statut permanent des territoires palestiniens. Le régime d'autonomie transitoire, ne devant pas durer plus de cinq ans selon l'article 5, devait être remplacé par le statut définitif résultant des négociations entre les deux parties. Celles portant sur le statut définitif des territoires palestiniens devaient commencer au plus tard au début de la troisième année de

⁶¹⁶ Rafâa Ben Achour, *L'accord israélo-palestinien du 13 septembre 1993*, RGDIP, 1994, p. 361.

⁶¹⁷ Voir l'article premier de la Déclaration de principes, intitulé « but des négociations ».

⁶¹⁸ Articles 5 et 7 de la Déclaration de principes.

la période intérimaire et porter sur les questions de Jérusalem, des réfugiés, des implantations, des frontières, de la sécurité et des relations avec les voisins.

2- Un Accord déclaratif

En ce qui concerne les droits du peuple palestinien, la Déclaration de principes n'est pas créative de droits. Les droits nationaux des Palestiniens, bien qu'ils ne soient pas reconnus par Israël, ne datent pas de la signature de l'accord. La Déclaration de principes ne fait que reconnaître les droits « *légitimes et politiques* » du peuple palestinien, en s'appuyant sur les règles du Droit International et les dispositions de la Charte de l'ONU. L'aboutissement logique de ces droits serait l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination, d'autant plus qu'il fait partie des règles impératives du Droit International.

La Déclaration de principes ne retrace pas l'histoire juridique de la question palestinienne. Elle n'est, cependant, pas intervenue dans un vide juridique et ne forme pas un acte isolé des règles du droit ou des textes relatifs à la question palestinienne. Ainsi, la Déclaration réaffirme-t-elle, en se fondant explicitement sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité, certains principes comme : l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force et la nécessité de mettre fin à l'occupation israélienne conformément aux dispositions de la résolution 242.

La particularité de la Déclaration, c'est qu'elle transforme ces droits et principes en des engagements contractuels et fournit un cadre institutionnel pour leur mise en œuvre.

Paragraphe II : La mise en œuvre de la Déclaration de principes

Le texte de la Déclaration de principes prévoit sa mise en œuvre, notamment, par le biais d'autres accords qui seront conclus entre Israël et l'OLP. Le retrait des forces israéliennes, prévu par la Déclaration, ainsi que le transfert de certains pouvoirs, étaient destinés à mettre en place un premier cadre d'autonomie palestinienne.

A- Le retrait des forces israéliennes des territoires palestiniens

La première phase du retrait israélien qui concerne Gaza et la zone de Jéricho est prévue par la Déclaration de principes, mais les modalités de sa mise en place doivent faire l'objet d'un accord spécifique à négocier entre les deux parties. L'objectif de la solution “Gaza-Jéricho d'abord”, comme le précise Alain Bockel, c'est d'être « *destinée à mettre en place un premier cadre d'autonomie relativement poussé, permettant à l'OLP et à son chef, Yasser Arafat, de disposer d'une première base territoriale, si restreinte soit-elle, de laquelle les forces armées israéliennes se ‘retireraient’* »⁶¹⁹. La deuxième phase, qui concerne le reste des territoires de la Cisjordanie, est prévue par l'accord de Taba signé à Washington le 28 septembre 1995.

1- “Gaza-Jéricho d'abord”

L'annexe II de la Déclaration de principes de 1993 prévoit la signature, dans les deux mois suivant l'entrée en vigueur de la Déclaration, d'un accord entre Israël et l'OLP portant sur le retrait des forces militaires israéliennes de Gaza et de Jéricho. Elle précise aussi que « *Israël mettra en œuvre un retrait accéléré et programmé des forces militaires israéliennes de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho, commençant immédiatement après la signature de l'accord sur la bande de Gaza et la zone de Jéricho de façon à être complété dans une période n'excédant pas quatre mois après la signature de cet accord.* »⁶²⁰

Cet accord devait donc être signé le 13 décembre 1993 et aurait dû prendre fin le 13 avril 1994. Mais un retard important intervint dans l'application de la Déclaration, à la suite de l'apparition de divergences entre les deux parties concernant les objectifs attendus et l'interprétation de la Déclaration de 1993. Les Israéliens voulaient appliquer une autonomie limitée à Gaza et à Jéricho pour tester la capacité des Palestiniens à gérer la situation, tout en les empêchant d'exercer une souveraineté réelle. L'OLP, quant à elle, espérait instaurer un noyau d'Etat souverain. Les difficultés de la mise en application de cette partie ont eu des répercussions sur l'ensemble de l'accord, en retardant notamment le transfert d'autorité aux Palestiniens et la date prévue pour les élections palestiniennes.

⁶¹⁹ Alain Bockel, *L'autonomie palestinienne, la difficile mise en œuvre des accords d'Oslo-Washington*, AFDI, 1994, p. 267.

⁶²⁰ L'annexe II, point 2 de la Déclaration de principes de 1993.

La Déclaration de principes ne précise pas la superficie des territoires devant être évacués par Israël, ni l'étendue géographique du retrait de l'armée israélienne. En effet, les négociations entre Israël et l'OLP se cantonnaient à la définition de la zone de Jéricho. Les Palestiniens, s'appuyant sur le cadastre jordanien, revendiquaient l'ensemble du district de Jéricho, soit 370 km². Les Israéliens ne proposaient que 62 km², comprenant la ville de Jéricho et les camps de réfugiés alentour⁶²¹. Ils revendiquaient en outre le contrôle d'une grande partie de ces territoires, y compris à Gaza, pour assurer la sécurité de quelques colonies.

D'autre part, il faut prendre en compte que la question de la libération des détenus palestiniens était pour l'OLP une condition à la signature d'un accord avec Israël. Les Palestiniens réclamaient la libération de 10 000 détenus, dont la moitié au moment de la signature de l'accord. Les Israéliens voulaient en libérer 1500 seulement⁶²².

Un accord a été finalement conclu le 4 mai 1994, l'Accord du Caire, selon les modalités d'application de la Déclaration de principes. En vertu de son article 2, Israël doit appliquer un retrait accéléré de ses forces militaires de Gaza et Jéricho dans une période de trois semaines commençant avec la signature de l'Accord⁶²³. Le retrait israélien consiste à évacuer et remettre à la police palestinienne toutes les bases militaires et autres installations fixes. Ainsi, l'Accord du Caire accorde aux Palestiniens 62% du territoire de Gaza en plus d'une bande de la mer territoriale de 20 milles. Le reste du territoire demeure sous contrôle israélien, afin d'assurer la sécurité des colonies juives, maintenues provisoirement selon l'accord des deux parties et qui comptent à l'époque quelque 5000 colons⁶²⁴. En ce qui concerne la région de Jéricho, les Palestiniens obtiennent près de 62 km², mais sans accès à la Mer Morte ni au Jourdain. Une possibilité d'implanter une zone touristique au nord de la Mer Morte est offerte aux Palestiniens, ainsi qu'un droit de passage périodique vers quelques lieux saints chrétiens et musulmans situés en dehors de la zone évacuée. Toutefois, les territoires évacués par Israël restent cernés par des barrages militaires, l'armée et les civils israéliens ont le droit de libre passage sur les routes palestiniennes évacuées. Les axes qui donnent accès aux colonies et implantations israéliennes sont maintenus sous contrôle israélien.

⁶²¹ *Evolution du processus de paix*, RGDIPI, 1994, pp. 175 et s.

⁶²² Patrice Claude, *Après la signature de l'accord israélo-palestinien Scepticisme dans les territoires occupés*, Le Monde, 6 mai 1994. Le nombre de détenus palestiniens dans les prisons israéliennes est encore aujourd'hui supérieur à 10 000.

⁶²³ Voir le texte de l'Accord du Caire sur les modalités d'application de la Déclaration de principes, annexe VII.

⁶²⁴ Alain Bockel, *L'autonomie palestinienne, la difficile mise en œuvre des accords*, op. cit., p. 269.

Bien qu'elles soient séparées géographiquement, la Cisjordanie et Gaza sont considérées comme une unité territoriale unique, dont l'intégrité sera préservée durant toute la période intérieure⁶²⁵. Le déplacement des Palestiniens entre la Cisjordanie et Gaza est réglé par un accord sur la sécurité et les points de passage entre les zones autonomes et les pays voisins, signé au Caire le 9 février 1994. Aux termes de cet accord, les dirigeants de l'OLP sont désignés par le terme VIP et peuvent circuler à bord d'hélicoptères, avions de tourisme et de voitures spéciales portant l'emblème de l'Autorité Palestinienne. Pour le reste de la population palestinienne, quatre routes d'accès sont prévues, mais aucune ne traverse Jérusalem⁶²⁶. En ce qui concerne les frontières internationales, entre Jéricho et la Jordanie d'une part, Gaza et l'Egypte de l'autre, Israël y garde un contrôle exclusif. Outre celui d'inspecter les bagages de quiconque emprunte les points de passage, Israël se réserve le droit de veto sur l'entrée des personnes dans les territoires palestiniens. Ainsi, toute personne voulant se rendre dans les territoires palestiniens passe deux postes de contrôle policier séparés : l'israélien d'abord, ensuite le palestinien. En revanche, les Israéliens ne passent que le contrôle israélien.

2- Le retrait du reste de la Cisjordanie

Israël et l'OLP sont parvenus, le 25 septembre 1995 à Taba, à conclure un accord concernant l'extension de l'autonomie palestinienne. Cet accord, dit aussi Oslo II, signé à Washington le 28 septembre 1995, stipule que dans les mois suivants, six principales villes palestiniennes⁶²⁷, ainsi que certains villages de Cisjordanie, passeront à une autonomie totale. Il faut préciser que le retrait israélien ne concerne pas les routes qui relient les villes et villages palestiniens évacués. Elles demeurent sous contrôle israélien. En outre, Israël continuera d'assumer la responsabilité de la protection de la frontière avec l'Egypte et la Jordanie, ainsi que la sécurité globale des Israéliens et des colonies. En effet, aucune d'entre elles ne sera démantelée pendant la période intérieure. Fin 1995, la Cisjordanie en comptait 130 avec un total de 150 000 colons, sans compter les 170 000 peuplant les neuf colonies de Jérusalem-est⁶²⁸. Par ailleurs, la ville d'Hébron constituait un obstacle à la conclusion de l'accord à cause de la présence de 450 colons juifs dans le centre ville au milieu de 120 000

⁶²⁵ Article 4 de la Déclaration de principes de 1993.

⁶²⁶ Patrice Claude, *Après la signature de l'accord israélo-palestinien au Caire Comment passer de Jéricho à Gaza ?*, Le Monde, 7 mai 1994.

⁶²⁷ Les villes sont : Jénine, Naplouse, Tulkarem, Kalkilya, Ramallah et Bethléem

⁶²⁸ Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 134.

Palestiniens. Finalement les deux parties s'accordent à donner une forme d'autonomie partielle à la ville d' Hébron⁶²⁹. De fait, selon l'article 7 de l'annexe I de l'accord de Taba, le redéploiement israélien d'Hébron sera partiel, et la ville partagée entre la police palestinienne et l'armée israélienne. Cette dernière est chargée de la protection des colons et contrôle la mosquée d'Ibrahim, divisée en deux avec d'un côté une synagogue pour les juifs et de l'autre une autre mosquée pour les musulmans.⁶³⁰

L'accord de Taba divise le territoire de la Cisjordanie, qui s'étend sur 5879 km², en trois zones : A, B et C :

- La zone A comprend les limites municipales des six villes principales, outre une partie de la ville de Hébron, mais se trouve privée de la partie est de Jérusalem, occupée puis annexée par Israël et exclue ainsi de l'accord. Les six villes ont fait l'objet d'un retrait israélien fin 1995 et ont été placées sous le contrôle de l'Autorité Palestinienne qui se charge des pouvoirs civils et de la police, tandis que l'armée israélienne y conserve le pouvoir d'intervenir dans le cadre de patrouilles conjointes. Cette zone constitue avec Jéricho 3% du territoire de la Cisjordanie et 20% de sa population.

- La zone B couvre la quasi-totalité des 450 villages palestiniens et une douzaine de zones rurales à travers tout le territoire, le plus souvent séparés les uns des autres par à la fois des colonies et des routes de contournement. L'Autorité Palestinienne y dispose uniquement de pouvoirs civils, tandis qu'Israël y conserve une autorité globale en matière de sécurité et le droit d'intervention à tout moment. Elle constitue 27% du territoire de la Cisjordanie et 70% de sa population.

- La zone C comprend les régions rurales non peuplées de Palestiniens, les zones d'importance stratégique pour Israël et les colonies juives. Israël y conserve la responsabilité totale en matière de sécurité. Le statut définitif de cette zone devra être négocié six mois après les élections palestiniennes. Cette zone couvre 70% du territoire de la Cisjordanie et 10% de sa population⁶³¹. L'importance de cette zone est majeure pour les Palestiniens. Elle constitue en effet la plus grande partie du territoire, riche en ressources naturelles, notamment les

⁶²⁹ Patrice Claude, *La conclusion des négociations OLP-Israël sur la Cisjordanie a été de nouveau retardée*, Le Monde, 24 septembre 1995.

⁶³⁰ C'est dans cette mosquée qu'a eu lieu le massacre de 29 Palestiniens par un colon juif le 25 février 1994.

⁶³¹ Voir Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 425.

nappes phréatiques et les terres agricoles de la vallée du Jourdain, indispensables au développement de l'économie palestinienne. Certaines ONG palestiniennes ont exprimé leur crainte de voir les négociations déboucher sur une entité palestinienne indépendante certes, mais dépourvue de ces ressources vitales.⁶³²

Le redéploiement des forces armées israéliennes était censé se dérouler en plusieurs phases.

- Dans les zones A et B, le redéploiement a commencé dix jours après la signature de l'accord de Taba de 1995 et s'est terminé avant les élections des membres de l'Autorité Palestinienne le 20 janvier 1996, selon le calendrier prévu.

- Le redéploiement dans la ville d'Hébron devait se terminer en mars 1996.

- Dans la zone C, le redéploiement devait avoir lieu en trois phases et à six mois d'intervalle. La première phase devait s'effectuer six mois après les élections palestiniennes, la deuxième, douze mois et la troisième dix-huit mois après. Cependant, l'accord de Taba ne précise ni les lieux ni les superficies du redéploiement. En revanche, il prévoit qu'Israël conserve la responsabilité en matière de sécurité externe et de celle des Israéliens vivant dans les territoires, pendant la période intérimaire.

Au cours des années qui ont suivi l'accord de Taba, et jusqu'à aujourd'hui, le processus de paix, initié par les accords d'Oslo, est resté au point mort. A chaque étape des négociations, pour arracher quelques fragments de territoire et y installer l'Autorité Palestinienne, cette dernière a dû multiplier les concessions. La sécurité d'Israël est devenue la raison principale de ce blocage, au détriment du principe de l'échange des territoires contre la paix. D'autres raisons ont contribué au blocage du processus d'Oslo : l'assassinat d'Itzhak Rabin en novembre 1995 ; les attaques perpétrées par les mouvements armés palestiniens ; l'instabilité politique dans la société israélienne, qui a conduit à un jeu de chaises musicales dans le Gouvernement israélien, entre la gauche et la droite, et par conséquent, à une surenchère et un durcissement de la position israélienne au détriment du processus de paix ; enfin la poursuite de la politique de colonisation qui reflète la volonté israélienne de ne rendre aux Palestiniens que le minimum de territoires.⁶³³

⁶³² Jan de Jong, *Israël, maître de la Cisjordanie*, LMD, décembre 1995.

⁶³³ Alain Gresh, *Inventaire des accords d'Oslo*, LMD, avril 1999.

Aussi, en mai 1999, c'est-à-dire à la fin de la période transitoire d'autonomie⁶³⁴, l'Autorité Palestinienne ne contrôlait-elle que 10 % de la Cisjordanie, ou 30% si on ajoute la zone B et Gaza, et quelques bouts de terre éparpillés. Pourtant, les années qui ont suivi la signature de l'accord de Taba de 1995 ont connu plusieurs rounds de négociations et la signature de nouveaux accords tels que :

- L'accord sur le retrait de l'armée israélienne des quatre cinquièmes de la ville d'Hébron et sur la poursuite de la mise en œuvre d'Oslo II en janvier 1997.

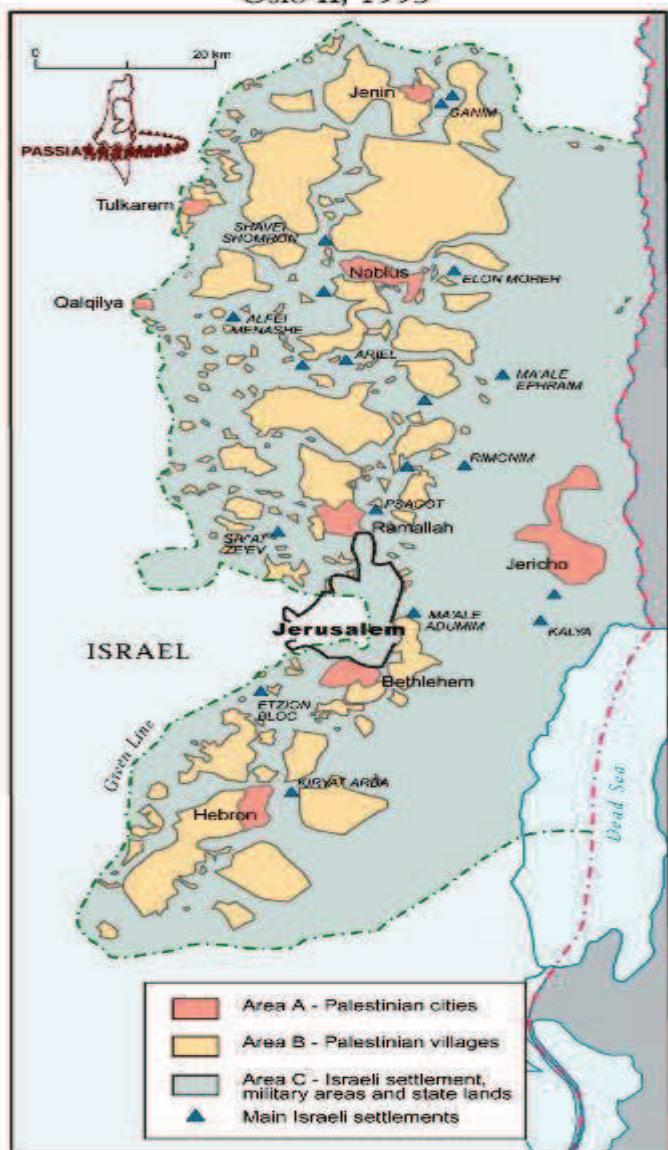
- L'accord de Wye Plantation en octobre 1998, selon lequel Israël s'engage à se retirer dans les trois mois de 13 % supplémentaires de la Cisjordanie, à ouvrir un « passage sûr » entre celle-ci et la bande de Gaza et à libérer 700 prisonniers palestiniens, en échange d'un engagement de l'Autorité Palestinienne à réprimer plus fortement les mouvements « terroristes », avec l'aide de la CIA.

- L'accord de Charm el-Cheikh en Egypte en septembre 1999 qui prévoit la conclusion d'un accord-cadre pour le règlement définitif du problème palestinien.

Il est difficile de contester que tous ces accords demeurent, jusqu'à aujourd'hui, pratiquement lettre morte.

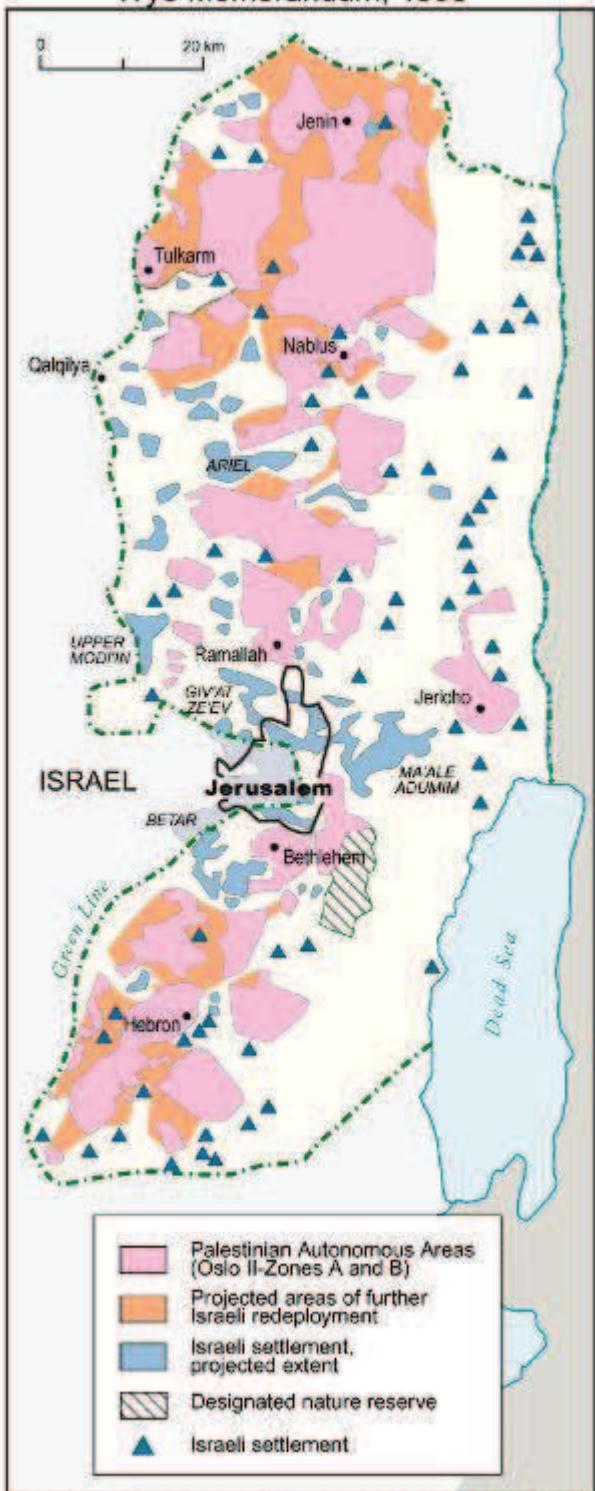
⁶³⁴ Une période transitoire d'autonomie pour une durée de cinq ans est fixée par l'article 5 de la Déclaration de principes de 1993. Cette période avait commencé avec le retrait israélien de Gaza et Jéricho, c'est-à-dire avec l'accord de Taba de mai 1994.

Oslo II, 1995

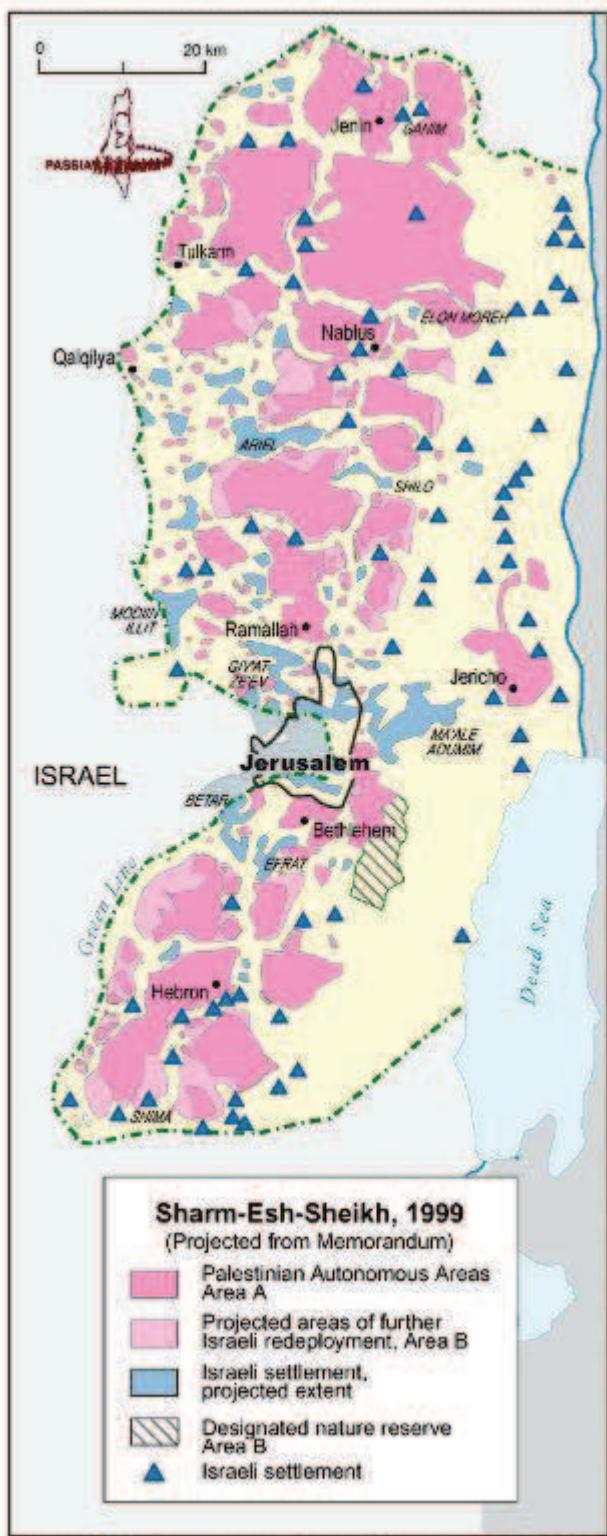


Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs
(PASSIA)

Wye Memorandum, 1998



Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs
(PASSIA)



Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs
(PASSIA)

B- Le transfert des pouvoirs à l'Autorité Palestinienne

La Déclaration de principes de 1993 fixe, en son article premier, l'objectif d'« établir une Autorité palestinienne d'autonomie intérimaire, le Conseil élu pour le peuple palestinien de Cisjordanie et de Gaza, pour une période transitoire de cinq ans menant à un arrangement permanent fondé sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité de l'ONU ».

L'Autorité Palestinienne s'est mise en place en deux temps. Premièrement, avec le retrait israélien de Gaza et de Jéricho, en mai 1994, et l'instauration d'une autonomie limitée à ces zones. Le pouvoir palestinien, ainsi mis en place, émane directement de l'OLP. La deuxième étape commence avec l'extension de l'autonomie à une grande partie de la population palestinienne dans les Territoires Occupés et l'élection du Conseil palestinien en janvier 1996.

L'article VI de la Déclaration de principes prévoit que : « *Dès l'entrée en vigueur de la présente Déclaration de principes et le retrait de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho, commencera un transfert d'autorité du gouvernement militaire israélien et de son Administration civile aux Palestiniens mandatés pour cette tâche* ». Un gouvernement provisoire a été créé un mois après la signature de l'accord du Caire de mai 1995, afin de prendre en charge la gestion des territoires évacués par Israël, c'est-à-dire Gaza et Jéricho. Ce gouvernement, composé de 24 membres désignés par l'OLP, sera connu comme l'Autorité Palestinienne.

Les pouvoirs de l'Autorité Palestinienne englobent toutes les matières qui tombent dans : sa juridiction territoriale, à l'exception des colonies et installations militaires israéliennes ; sa juridiction fonctionnelle, sans inclure toutefois ni les relations et la sécurité extérieures, ni la sécurité interne et l'ordre public des colonies, des installations militaires et des Israéliens ; sa juridiction personnelle, qui s'étend à toutes les personnes tombant dans la juridiction territoriale, à l'exception des Israéliens. De plus, l'Autorité Palestinienne dispose de compétences et responsabilités législatives, exécutives et judiciaires.⁶³⁵

L'accord du Caire du 4 mai 1994 prévoit, dans son article III, que dès l'achèvement du retrait israélien et du transfert des pouvoirs et responsabilités, l'administration civile

⁶³⁵ Article V.1 de l'accord du Caire du 4 mai 1994.

israélienne sera dissoute. En réalité, sur l'ensemble des pouvoirs civils exercés par Israël dans les Territoires Occupés, seuls six ont été transférés : l'éducation, la culture, la santé, les impôts, le tourisme et les affaires sociales⁶³⁶.

Israël et l'OLP sont parvenus, le 29 avril 1994 à Paris, à conclure un accord définissant les relations économiques entre Israël et les Territoires Occupés. Lequel résout les questions du droit de la douane, de la monnaie palestinienne, de la taxation et du travail. L'Autorité Palestinienne conduira donc sa propre politique en matière d'impôts directs, y compris l'impôt sur les personnes et les sociétés, ainsi que les taxes immobilières et municipales. Israël s'y engage à transférer à l'Autorité Palestinienne 75% des revenus sur les impôts collectés auprès des Palestiniens travaillant en Israël. En ce qui concerne les impôts indirects, l'Autorité Palestinienne appliquera un système de TVA similaire à celui pratiqué en Israël. Les autres volets de l'accord portent sur les questions de libre mouvement de main d'œuvre et de produits agricoles et manufacturés. L'accord de Paris prévoit l'établissement d'une autorité monétaire palestinienne jouissant de certaines prérogatives d'une banque centrale. La mission de cette autorité est de superviser les banques travaillant dans les territoires autonomes ainsi que la gestion de réserves et les transactions en devises étrangères. Par contre, les deux parties ne sont pas parvenues à s'accorder sur la création d'une monnaie palestinienne. Le shekel israélien, ainsi que le dinar jordanien et le dollar américain, sont des moyens de paiement légaux dans les territoires autonomes.⁶³⁷

Un autre accord signé entre Israël et l'OLP, l'accord d'Erez du 29 août 1994, porte sur le transfert préparatoire des pouvoirs et responsabilités en Cisjordanie. Son article II précise que l'Autorité Palestinienne prend en charge les pouvoirs et responsabilités du gouvernement militaire israélien dans les domaines suivants : éducation, culture, santé, affaires sociales, impôts directs, TVA et tourisme. Le transfert des autres pouvoirs et responsabilités pourra être négocié pendant la période de passation des pouvoirs préparatoires. Le Conseil palestinien, lors de son inauguration, établira des offices pour l'électricité, l'eau, l'environnement et le port de Gaza, une banque palestinienne de développement et un bureau de promotion des exportations.⁶³⁸

⁶³⁶ Mouna Naim, *Proche-Orient Un an après l'accord de Washington L'autonomie palestinienne se met difficilement en place*, Le Monde, 13, septembre 1994.

⁶³⁷ Ibid.

⁶³⁸ Article VII.4 de la Déclaration de principes de 1993.

Il faut noter que la sécurité et l'ordre public constituent la principale préoccupation israélienne et le premier prétexte à beaucoup de mesures entreprises par Israël dans les Territoires Occupés, comme le mur de séparation et la présence des installations militaires, le bouclage de territoires, etc.

La Déclaration de principes prévoit en outre la création par l'Autorité Palestinienne d'une force de police, afin d'assurer l'ordre public et la sécurité intérieure des Palestiniens. Remarquons que cette Déclaration établit une distinction entre la sécurité intérieure des zones autonomes, qui sera assurée par la police palestinienne, et la sécurité extérieure, ainsi que la sécurité globale des Israéliens, présents en Cisjordanie et à Gaza, qui demeurent sous la responsabilité de l'armée israélienne⁶³⁹. Les policiers palestiniens, dont les identités seront communiquées aux Israéliens, doivent, selon l'exigence d'Israël, être porteurs de papiers délivrés par la Jordanie ou l'Egypte. Israël va jusqu'à exiger que la moitié de ces policiers soient célibataires pour éviter un retour massif des familles⁶⁴⁰, surtout en provenance de la Jordanie.

La police palestinienne doit empêcher les infiltrations et toute introduction d'armes ou de munitions dans les zones autonomes⁶⁴¹, ce qui laisse présager un affrontement avec les mouvements armés palestiniens, décidés à poursuivre la lutte contre l'occupation israélienne. Cependant, cette police n'a pas le droit d'interpeller, d'arrêter ou de placer en détention préventive des Israéliens, seules les autorités israéliennes sont en droit de le faire. Elle peut seulement informer les forces militaires israéliennes, lorsqu'un Israélien commet une infraction dans les territoires sous contrôle palestinien. En revanche, à Israël est dévolu le pouvoir d'arrêter et de maintenir en détention tout individu suspecté d'avoir commis un délit de sécurité contre les personnes ou les biens israéliens.⁶⁴²

Les Israéliens, y compris leurs forces armées, peuvent emprunter librement les routes palestiniennes. Celles donnant accès aux colonies israéliennes sont entièrement placées sous contrôle israélien. Les grands axes traversant Gaza et Jéricho sont placés sous un système de contrôle conjoint et des patrouilles mixtes, avec pour mission d'en assurer le libre mouvement. En Cisjordanie même après l'évacuation des six principales villes, les habitants

⁶³⁹ Article VIII de la Déclaration de principes de 1993.

⁶⁴⁰ Françoise Chipaux, L'entrée en vigueur de l'accord israélo-palestinien La délicate mission des policiers palestiniens, *Le Monde*, 5 mai 1994.

⁶⁴¹ Annexe I, article VIII de l'accord du Caire du 4 mai 1994.

⁶⁴² Annexe III, paragraphe 4 de l'accord du Caire du 4 mai 1994.

palestiniens restent soumis à la volonté des soldats israéliens, qui mettent en place des barrages militaires pour passer d'une ville à l'autre ou d'un endroit à l'autre à l'intérieur des zones autonomes.

Les articles X et XIII de l'accord de Taba de 1995 précisent que la police palestinienne assumera la responsabilité de l'ordre public et de la sécurité intérieure pour les Palestiniens « dans la zone A ». Cependant, ce terme de « sécurité intérieure pour les Palestiniens » n'est pas clairement défini dans les différents accords israélo-palestiniens. La police palestinienne a-t-elle le droit d'utiliser les moyens dont elle dispose pour protéger les populations des zones autonomes contre les menaces, y compris celles venant de l'extérieur ? Ou bien sa compétence se limite-t-elle seulement à la répression des menaces internes, telles que les actions des mouvements armés palestiniens ? Est-ce que l'armée israélienne tolérerait l'usage de la force par la police palestinienne contre les actions des colons armés dans les zones autonomes ?

Les événements du tunnel Hasmodéen, qui ont fait plus de 60 morts palestiniens en septembre 1996, ont démontré que les policiers palestiniens n'ont pas le droit, selon Israël, d'utiliser leurs armes contre des soldats israéliens. Même si, comme lors de ces tragiques événements, ces derniers ouvrent le feu sur des Palestiniens dans les zones autonomes. En effet, Israël a exigé de l'Autorité Palestinienne qu'elle lui livre les policiers accusés d'avoir ouvert le feu sur les soldats israéliens.⁶⁴³

⁶⁴³ En septembre 1996, Benyamin Netanyahu autorise la municipalité juive de Jérusalem à ouvrir un tunnel en contrebas de l'esplanade des mosquées déclenchant des manifestations et une flambée de violences graves dans les Territoires Occupés faisant plus de 60 morts palestiniens et 14 parmi les soldats israéliens.

Claude Patrice, *La terre de Palestine transformée en champ de guerre*, Le Monde 28 septembre 1996.

Bassir Afsane, *Le premier ministre israélien demeure intransigeant envers les Palestiniens*, Le Monde 29 septembre 1996.

Section 3 : L'Autonomie palestinienne intérimaire

L'OLP, par le biais du processus d'Oslo, a établi une nouvelle forme politique palestinienne, qui, malgré son caractère transitoire, a créé des institutions pour gérer les affaires des Palestiniens dans les zones autonomes. Ainsi, une Autorité Palestinienne y a-t-elle vu le jour et s'est-elle investie des pouvoirs sur une grande partie de la population palestinienne de la Cisjordanie et Gaza. Toutefois, OLP et Autorité Palestinienne ne forment pas une seule entité juridique.

Paragraphe I : L'OLP à l'épreuve du pouvoir

L'OLP, qui s'est déplacée de la Jordanie au Liban puis à la Tunisie, s'installe finalement sur une partie de son territoire national. Cette territorialisation n'est pas sans ambiguïté. L'OLP devra, désormais, exercer son pouvoir tout en étant sous occupation. En outre, certaines institutions vont aller au-delà de leurs attributions et de leur rôle pour échapper au contrôle de l'OLP. Le meilleur exemple en est le Conseil de l'autonomie, qui va outrepasser son rôle initial et ses compétences, prévus par les accords d'Oslo, pour devenir un véritable Parlement palestinien.

A- La territorialisation de l'OLP

La tenue des élections du Conseil de l'autonomie et de l'Autorité exécutive était prévue initialement neuf mois après l'entrée en vigueur de la Déclaration de principes, c'est-à-dire le 13 juillet 1994. Ce rendez-vous a été plusieurs fois repoussé, notamment parce que les dirigeants palestiniens insistaient sur le fait que les élections devaient se tenir après un redéploiement important des Israéliens en Cisjordanie. L'organisation du scrutin n'a eu lieu, par conséquent, qu'après la deuxième phase du redéploiement israélien, achevée en fin 1995.

Comme nous l'avons vu, dans l'attente de l'établissement du Conseil, les accords d'Oslo avaient confié à un gouvernement provisoire, nommé par l'OLP et agréé par Israël, la responsabilité des pouvoirs exécutifs et législatifs transférés. Ce gouvernement était composé essentiellement de personnalités proches de Yasser Arafat, ne représentant pas ainsi toutes les

sensibilités politiques présentes dans les Territoires Occupés⁶⁴⁴. Seules les élections, tenues finalement le 20 janvier 1996, pouvaient légitimer Yasser Arafat et son équipe et contrer ses opposants, qui avaient refusé les accords d’Oslo, qu’ils soient au sein ou en dehors de l’OLP. Arafat avait besoin d’un soutien massif de la population des Territoires Occupés, afin d’affirmer sa légitimité nationale et poursuivre les négociations avec Israël, d’autant plus que les Palestiniens de la diaspora, représentés par l’OLP, n’étaient pas concernés par les élections. Aussi, un grand succès d’Arafat au scrutin était-il considéré comme une ratification populaire des accords d’Oslo et de la ligne politique de l’OLP, qui prônait désormais la négociation et non plus la lutte armée.

Les résultats des élections ont représenté un appui politique massif et sans ambiguïté à l’égard de Yasser Arafat, qui a recueilli 87,1 % des votes à l’élection présidentielle. De plus, sur les 88 élus au Conseil de l’autonomie, 66 se présentaient comme les candidats, officiels ou « indépendants », du principal mouvement palestinien, le Fatah. 86 % des électeurs inscrits se sont rendus aux urnes à Gaza et 73 % en Cisjordanie, et ce malgré l’appel au boycott, lancé par les diverses forces d’opposition à l’intérieur de l’OLP ou par les mouvements islamistes. La large participation aux élections a renforcé la légitimité de l’Autorité palestinienne, « *un organisme réduit par Israël à la seule gestion des affaires civiles en Cisjordanie et dans la bande de Gaza.* »⁶⁴⁵

Remarquons que ces élections ont apporté un changement important au statut de l’OLP en tant que mouvement de libération “extraterritorial”, mandaté pour représenter le peuple palestinien où qu’il se trouve. Par leur biais, Yasser Arafat a mis en question la relation confuse entre OLP et Autorité Palestinienne. En effet, elles contredisent l’un des principes fondamentaux du mouvement national palestinien, qui est la reconnaissance de l’OLP comme seul représentant légitime du peuple palestinien. Il est vrai que les institutions autonomes et l’OLP sont distinctes, d’un point de vue formel. Le Conseil de l’autonomie, par exemple, est différent du CNP, qui représente toutes les factions politiques de l’OLP. En outre, cette distinction se trouve affirmée dans les accords d’Oslo eux-mêmes. Cependant,

⁶⁴⁴ Mamdouh Naufal, ancien membre du Conseil National Palestinien, constate que l’Autorité Palestinienne « *fut constituée à l’image du comité exécutif de l’OLP. Il suffit de regarder attentivement le nombre de ses membres pour constater la prédominance d’un esprit organisationnel étroit et de calculs partisans, l’omniprésence d’une seule organisation devenue une sorte de parti unique[le Fatah], le grand nombre de politiques, l’absence d’experts et de spécialistes... .* ». Mamdouh Naufal, *La crise entre l’Autorité nationale et l’OLP*, REP, n° 56, été 1995, p. 3.

⁶⁴⁵ Graham Usher, *Aspirations démocratiques en Palestine*, LMD, mars 1996.

dans les faits, l'amalgame entre l'OLP et l'Autorité Palestinienne ne permet pas de parler d'une réelle distinction entre les deux structures. Arafat - et Abbas actuellement - cumule les mandats, notamment les présidences de l'OLP et de l'Autorité Palestinienne. Il devient ainsi très difficile de savoir en vertu de quelles fonctions le président agit. De plus, les membres du Conseil de l'autonomie, élus en 1996, sont également membres du CNP.

La légitimité des institutions autonomes ne s'impose pas aux Palestiniens de la diaspora, du fait qu'ils ont été exclus des élections tenues dans les territoires autonomes. En effet, ils considèrent que « *les élections d'Oslo légalisent l'occupation, éliminent l'Intifada* [...] et [constituent un complot contre la cause et l'unité du peuple palestinien] »⁶⁴⁶. L'OLP représente pour les Palestiniens dans le monde la seule institution représentative et l'élément de leur identification politique. Or, la confusion des rapports entre autonomie et représentation nationale démultiplie les références identitaires chez les Palestiniens. Effectivement, « *déplacer le centre de la vie politique palestinienne de l'OLP “extérieure” au Conseil d'autonomie “interne”, c'est risquer de briser les liens subsistant entre les Palestiniens des territoires et ceux qui vivent dispersés à travers le monde. C'est aussi aller dans le sens des vieux dessins israéliens visant à fragmenter les Palestiniens en communautés distinctes : celle d'Israël même, celle des territoires occupés et celles de la diaspora. Pour les exilés, en particulier pour les 1,8 million [plus de 4 millions aujourd'hui] qui restent des réfugiés, les débats sur la mort de l'OLP semblent un luxe choquant.* ». ⁶⁴⁷

Le problème majeur posé par le processus d'Oslo semble être cette contradiction entre l'objectif de libération nationale de l'OLP et l'établissement des institutions d'autonomie locale sous une occupation continue. En outre, la stratégie d'Oslo, qui consiste à négocier les différentes questions par étapes, repousse la question des réfugiés à la dernière, lors des négociations sur le statut permanent, n'en faisant donc plus une priorité. Or, la question des réfugiés et leur Droit au retour demeure en fait la question centrale du conflit.

Les accords d'Oslo attribuent à l'Autorité Palestinienne une série de compétences, qui en réalité comportent de nombreuses restrictions, laissant la souveraineté effective aux mains d'Israël. Quelques jours seulement après la signature de l'accord de Taba en septembre 1995,

⁶⁴⁶ Françoise Chipaux, *L'opposition amère et désabusée des dirigeants « de l'extérieur »*, Le Monde, 19 janvier 1996.

⁶⁴⁷ Graham Usher, *Aspirations démocratiques en Palestine*, LMD, mars 1996.

le Premier Ministre israélien Itzhak Rabin a exposé sa vision du statut final des Territoires Occupés : un Etat juif « aux côtés d'une “entité “ palestinienne - ”moins qu'un Etat”- qui organiseraient de manière indépendante la vie des Palestiniens sous son autorité” »⁶⁴⁸.

En outre, dès les premiers mois de l'exercice d'autonomie, l'Autorité Palestinienne connaît au sein de sa police une dérive sécuritaire, à laquelle s'ajoutent par la suite l'apparition de la corruption, de l'autocratie et la mauvaise gestion économique⁶⁴⁹. Quinze ans après la naissance de l'Autorité Palestinienne, force est de constater que ses relations avec l'OLP sont devenues conflictuelles. Le Hamas⁶⁵⁰, mouvement islamique opposé aux accords d'Oslo et non affilié à l'OLP, participe aux élections législatives de 2006 et obtient la majorité. Pourtant, l'expression démocratique des Palestiniens des territoires autonomes n'est pas bien accueillie, ni par les Etats-Unis ni par les Etats européens et encore moins par Israël, qui annonce son refus de négocier ou de traiter avec un gouvernement palestinien incluant des membres du Hamas. Un boycott économique, politique et diplomatique se met en place immédiatement après la victoire du Hamas. Les tensions entre le Hamas et le Fatah conduisent à ce qui est appelé la prise de pouvoir militaire par le Hamas à Gaza en juin 2007. En réaction, le Président Mahmoud Abbas limoge le cabinet du Hamas et en nomme un nouveau. Ainsi, le processus d'Oslo a été pris dans son propre engrenage. C'est depuis l'élection du gouvernement du Hamas, directement permise par Oslo, que le processus est bloqué.

Aujourd'hui, l'exécutif de l'Autorité Palestinienne en Cisjordanie, dirigé par Salam Fayyad⁶⁵¹, semble prendre le pas sur les pouvoirs du Président Abbas. En effet, Fayyad, encouragé et soutenu par la “communauté internationale”, avait annoncé, en août 2009, un plan pour établir un Etat palestinien dans un délai de deux ans. Cette annonce, synonyme d'un pouvoir grandissant, empiète sur les pouvoirs de Mahmoud Abbas, président de l'OLP et premier interlocuteur en matière de négociations avec les Israéliens. D'autant plus que Fayyad n'est même pas membre de l'OLP.⁶⁵²

⁶⁴⁸ Geoffrey Aronson, *Pendant la négociation, la colonisation continue*, LMD, novembre 1996.

⁶⁴⁹ Voir Alain Gresh, *L'inventaire des accords d'Oslo*, LMD, avril 1999.

⁶⁵⁰ Hamas (acronyme arabe de « Mouvement de la Résistance Islamique » (*Hamâs/Harakat Al-Muqâwama Al-Islâmiyya*). Fondé en 1987, il est considéré comme organisation “terroriste” par Israël, les Etats-Unis et les Etats européens. Depuis juin 2007 le gouvernement du Hamas contrôle Gaza et le gouvernement nommé par Abbas contrôle la Cisjordanie.

⁶⁵¹ Salam Fayyad est docteur en économie, il a travaillé comme expert à la Banque Mondiale et au Fonds Monétaire International. Ministre des finances de l'Autorité Palestinienne de 2002 à 2006. Il est considéré comme pro-occidental.

⁶⁵² Laurent Zecchini, *Tensions à la tête de l'Autorité palestinienne*, Le Monde, 5 mai 2010.

B- Le système politique d'autonomie

L'établissement des institutions nationales palestiniennes, rendu possible par les accords d'Oslo, revêt une importance tout à fait particulière pour les Palestiniens. L'instauration de structures nationales leur permettrait d'exercer leur souveraineté dans la perspective de la création d'un Etat. Or, Israël a imposé beaucoup de restrictions en vue de rendre impossible tout transfert de souveraineté et d'écartier le plus possible le caractère étatique de ces institutions.

Le système politique institué par les accords d'Oslo était conçu pour une période transitoire d'autonomie de cinq ans. Il est porteur, toutefois, de nombreuses caractéristiques d'un système étatique dans lequel un Conseil d'autonomie est censé jouer un rôle politique central. La structure de « l'Autorité Palestinienne d'autonomie intérimaire » se compose du Conseil et du “*Raïs*”, le Président de l'Autorité exécutive.⁶⁵³

Certaines dispositions de la Loi électorale du 7 décembre 1995 ont apporté quelques modifications à ce qui avait été prévu initialement par l'accord de Taba de 1995. Le nombre des membres du Conseil passe de 82 à 88, afin d'assurer une représentation effective des chrétiens et de la minorité samaritaine⁶⁵⁴. Les Palestiniens l'ont rebaptisé « conseil législatif ».

Tous les pouvoirs transférés par Israël sont confiés au Conseil. L'article III de l'accord de Taba lui attribue des pouvoirs à la fois législatifs et exécutifs. Les pouvoirs exécutifs sont confiés par le Conseil à l'Autorité exécutive (article V.2). Dès sa première session tenue le 21 mars 1996, le Conseil décide la séparation de l'autorité exécutive et de la législative. Plus important, il adopte un règlement intérieur lui permettant de fonctionner comme une assemblée législative. Il pourra être doté, selon l'accord de Taba, de « petits comités » qui possèdent les fonctions de véritables commissions parlementaires.⁶⁵⁵

Concernant ses pouvoirs législatifs, l'article XVIII.1 fait référence aux « lois fondamentales » qui comportent une forte connotation étatique souveraine, faisant ainsi de ce

⁶⁵³ Le terme “*Raïs*” choisi par la version officielle de l'accord de Taba de 1995, constitue un compromis après le refus israélien d'employer le terme « Président » qui a une connotation étatique. En même temps, le terme “*Raïs*” signifie le Chef de l'Etat dans les pays arabes. Aujourd'hui le chef de l'Autorité Palestinienne est largement désigné comme Président, y compris par les Israéliens eux-mêmes.

⁶⁵⁴ Voir le texte de cette Loi, en arabe, dans le Journal Officiel de l'Autorité Palestinienne, deuxième année, n°8, 11 décembre 1995. Disponible sur le site internet de l'Université de Birzeit,

<http://muqtafi.birzeit.edu/en/pg/95>

⁶⁵⁵ Article VI.1et2 de l'accord de Taba 1995.

Conseil une quasi assemblée constituante. Cette référence est confirmée par la Loi électorale de 1995, qui évoque dans son article III.2 un « pouvoir constituant ». Toutefois, selon l'accord de Taba, « *la loi fondamentale, et tout règlement fixé par elle, ne seront pas contraires aux dispositions du présent Accord* » (article III.7). Cela est confirmé par l'article XVIII.4 qui énonce que les lois fondamentales, comme toute autre législation palestinienne, sont soumises à l'obligation de conformité aux accords d'Oslo à peine d'être nulles et non avenues. Par conséquent, nous ne pouvons conclure à des normes constitutionnelles ou à un pouvoir constituant du Conseil *stricto sensu*.

La juridiction du Conseil est celle fixée conformément à la Déclaration de principes. Elle s'étendra aux territoires de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza à l'exception « des questions qui seront discutées lors des négociations sur le statut permanent : Jérusalem, les implantations, les sites militaires spécifiques, les réfugiés palestiniens, les frontières, les affaires étrangères et israéliennes, et des pouvoirs et responsabilités non transférés au Conseil ».⁶⁵⁶

Il faut signaler que les obstacles mis par Israël à la liberté de circulation entre Gaza et la Cisjordanie et à l'intérieur même de cette dernière, rendent difficile, voire impossible, la réunion du quorum nécessaire pour l'adoption des lois, ce qui oblige le Conseil à siéger à d'autres endroits ou à organiser les réunions par vidéoconférence. De plus, Israël emprisonne depuis juin 2006 plus de 30 députés, dont le président du Conseil, ainsi que des ministres issus du Hamas.⁶⁵⁷

En vertu des accords d'Oslo, le Conseil n'a pas le droit de participer aux négociations avec Israël, y compris celles relatives au statut final de la Cisjordanie et de Gaza. Cette tâche est réservée à l'OLP. Néanmoins, le Conseil a créé des commissions parlementaires sur les colonies israéliennes, Jérusalem et les réfugiés ; il a également formulé des recommandations à l'équipe chargée des négociations. Il opère de surcroît une activité diplomatique alors que les accords lui déniennent une telle capacité. L'Autorité exécutive le laisse agir tant que cela sert les intérêts nationaux.

S'agissant du pouvoir exécutif, l'accord de Taba instaure une Autorité exécutive qui exercera ses pouvoirs au nom du Conseil. Le *Raïs* la préside et en nomme les membres qui seront soumis à l'approbation du Conseil. Il a le droit de désigner plusieurs personnes, non

⁶⁵⁶ Article XVII de l'accord de Taba de 1995.

⁶⁵⁷ Gilles Paris, *Israël mène l'offensive à Gaza et arrête 64 dirigeants du Hamas*, Le Monde 30 juin 2006.

membres du Conseil, dans une proportion n'excédant pas 20% du total des membres de l'Autorité exécutive (article V.4). Cette Autorité constitue un véritable gouvernement où les différents départements sont désignés comme « ministères » par l'article III.8 de l'accord. L'Autorité exécutive du Conseil palestinien selon l'article IX.2 « s'étend à toutes les questions relevant de sa juridiction [...] au cours de la période intérimaire. Elle englobe le pouvoir d'élaborer et de mener une politique palestinienne, d'en surveiller l'application, d'émettre des règles ou règlements en vertu des pouvoirs conférés par la législation approuvée, et les décisions administratives nécessaires à la mise en œuvre de l'autonomie palestinienne ».

Le Président n'est pas désigné par le Conseil. Il tient sa légitimité de la même source populaire que lui. Celui-ci ne peut donc le destituer de ses fonctions. De ce point de vue, le système ressemble plutôt aux régimes présidentiels. Tous les pouvoirs sont concentrés dans les mains du Président de l'Autorité. L'essentiel des institutions repose sur lui. Cela dit, même s'il dispose de larges pouvoirs, le Président est soumis à la situation politique, nationale et internationale. En effet, Yasser Arafat était contraint d'accepter de parapher, le 19 mars 2003, le texte portant amendement à la Loi fondamentale et prévoyant la création d'un poste de Premier ministre⁶⁵⁸. La pression sur Arafat ne venait pas uniquement du Conseil palestinien, mais aussi, et surtout, de l'Administration américaine et d'Israël, qui ne voyaient en lui qu'un obstacle et posaient comme préalable à tout progrès dans le dossier israélo-palestinien son éviction⁶⁵⁹. Par ailleurs, le futur Premier ministre était déjà connu, car exigé par les Américains. Il s'agit de Mahmoud Abbas, réputé pour être « modéré ». Le 14 mars 2003, c'est-à-dire cinq jours avant l'amendement, le Président Bush avait assuré que la désignation de Mahmoud Abbas permettrait la publication de la «feuille de route » pour parvenir à un Etat palestinien en 2005.⁶⁶⁰

Il est vrai que la réforme de la Loi fondamentale en 2003 a mis fin au monocéphalisme qui caractérisait jusque là l'exécutif palestinien. Or, cette réforme pourrait, *a priori*, n'avoir

⁶⁵⁸ Voir le texte de la Loi fondamentale amendée, en arabe, dans le Journal Officiel de l'Autorité Palestinienne, dixième année, 19 mars 2003. Disponible sur le site internet de l'Université de Birzeit, <http://muqtafi.birzeit.edu/en/pg/03/>

⁶⁵⁹ Voir Gilles Paris, *L'Autorité palestinienne est désormais dotée d'un poste de premier ministre*, Le Monde, 20 mars 2003.

⁶⁶⁰ La « Feuille de route » concoctée principalement par le département d'Etat américain avec les diplomates de l'Union Européenne, elle est adoptée par le « Quartet » (Etats-Unis, Union Européenne, Russie et Nations-Unies) et publiée officiellement le 30 avril 2003. Elle définit le cadre général et les grandes lignes et principes pour parvenir à la création d'un Etat palestinien aux frontières provisoires en 2005, conformément à la « vision » du Président américain rendue publique en juin 2002.

aucun effet sur les négociations avec les Israéliens ou les relations avec les Américains, du fait que c'est toujours l'OLP, présidée par Arafat, qui possède ces compétences. A moins que son véritable but soit l'affaiblissement d'Arafat, dont les positions ne conviennent plus au nouvel ordre dans la région, surtout après le 11 septembre 2001, et la préparation de sa succession.

Depuis la révision de la Loi fondamentale datée du 19 mars 2003 et la création du poste de Premier ministre, c'est ce dernier qui est seul compétent pour nommer les ministres. Il est lui-même nommé par le Président de l'Autorité et donc responsable devant lui de l'action de son gouvernement, qui est chargé de gérer les affaires de la nation et dispose de l'administration et des forces de sécurité. Ainsi, le système politique de l'autonomie palestinienne devient-il plutôt un régime présidentiel à la française, dans lequel les pouvoirs du Premier ministre varient en fonction de la situation politique.

Paragraphe II : La nature juridique de l'Autonomie palestinienne

Il faut préciser que l'Autonomie palestinienne n'est pas un concept du droit interne désignant des règles constitutionnelles et administratives d'une province au sein d'un Etat. Dans une autonomie d'origine constitutionnelle, un Etat octroierait à une entité géographique ou à une minorité, ethnique par exemple, le droit de s'administrer avec un certain degré d'autonomie. L'existence des accords internationaux conduisant à une autonomie démontre la nature internationale de l'institution autonome.

Dans le cas palestinien, les négociations, puis les accords israélo-palestiniens, ont confirmé le statut international, déjà établi, du peuple palestinien, ainsi que son droit à l'autodétermination et à la souveraineté. Le trait principal de l'autonomie palestinienne, établie par les accords d'Oslo, est sa dimension transitoire. En effet, l'autonomie n'est pas l'objectif essentiel des accords, elle n'est pas une fin en soi pour les Palestiniens. Les négociations, les accords puis l'autonomie ont été présentés comme un moyen, ou plutôt *le* moyen de réaliser les droits nationaux des Palestiniens. Pourtant, conclure un accord avec la puissance occupante, en l'occurrence Israël, pour exercer une forme de pouvoir autre que la souveraineté totale, n'est pas une procédure obligatoire pour l'exercice du droit à l'autodétermination.

Un pouvoir autonome, même disposant d'un organe législatif, d'une autorité exécutive et d'un pouvoir judiciaire, est synonyme d'un pouvoir limité. Dans la majorité des cas d'autonomie, les domaines des relations étrangères et de la défense restent du ressort du gouvernement central.

S'agissant de l'autonomie palestinienne, les accords d'Oslo donnent à Israël le droit d'assurer sa sécurité, celle des colons et colonies dans les territoires autonomes, lui permettant ainsi d'y demeurer et d'y intervenir. Cela étant, l'Autorité Palestinienne exerce seulement un pouvoir réduit dans une autonomie dont les pouvoirs sont par définition limités. De ce fait, l'autonomie palestinienne ne peut être considérée comme complète.⁶⁶¹

A la lumière des trois caractéristiques d'une autonomie : territoriale, personnelle et fonctionnelle, l'Autonomie palestinienne apparaît comme atypique.

En effet, en ce qui concerne l'autonomie territoriale, aux termes de la Déclaration de principes, la juridiction du Conseil palestinien s'étend aux territoires de la Cisjordanie et à Gaza. D'autre part, selon l'accord de Taba de 1995, la zone C, qui représente aujourd'hui 59% des territoires de la Cisjordanie, échappe totalement à sa juridiction territoriale. De plus, la juridiction du Conseil ne couvre ni les colonies juives ni les sites militaires israéliens à l'intérieur des territoires autonomes. Dès lors, l'autonomie palestinienne ne peut être considérée comme une véritable autonomie territoriale.

Quant à l'autonomie personnelle, elle n'est pas mieux établie. La juridiction personnelle du Conseil ne s'applique qu'à une partie de la population palestinienne des territoires autonomes, celle résidant dans les zones A et B. Les Palestiniens de la zone C, soit 10% de la population de la Cisjordanie, sont *de facto* exclus, puisque Israël conserve les pouvoirs législatifs, judiciaires et exécutifs dans les zones non couvertes par la juridiction territoriale palestinienne, c'est-à-dire la zone C⁶⁶². En outre, les Israéliens, qu'ils soient colons, militaires ou même civils, échappent purement et simplement à toutes les contraintes des pouvoirs reconnus au Conseil palestinien. Israël préserve intégralement sa juridiction personnelle sur ses ressortissants à l'intérieur des territoires palestiniens autonomes, et ce quels que soient les actes commis par ces derniers.

De la sorte, l'autorité palestinienne apparaît plutôt comme une autorité administrative, limitée, en attente de la fin de la période transitoire, qui devait durer cinq ans et prendre fin en mai 1999, et de l'aboutissement à un accord sur les questions du statut permanent des territoires autonomes en vue de la création d'l'Etat palestinien.

⁶⁶¹ Alain Gresh, *L'inventaire des accords d'Oslo*, LMD, avril 1999

⁶⁶² Article XVII.4 de l'accord de Taba de 1995.

Il est vrai que les accords d’Oslo n’attribuent pas au Conseil palestinien des pouvoirs touchant à sa compétence internationale, tels que les relations extérieures, l’établissement à l’étranger ou à l’intérieur d’ambassades ou de consulats, la nomination ou l’admission de personnel diplomatique et consulaire, et l’exercice de fonctions diplomatiques. Cependant, cette limitation de la capacité internationale de l’Autorité Palestinienne est compensée par celle exercée par l’OLP en tant que mouvement de libération nationale⁶⁶³.

L’OLP, en plus de sa capacité juridique internationale indépendante de l’Autorité Palestinienne, peut, au bénéfice de cette dernière, mener des négociations et signer des accords avec des Etats ou des organisations internationales, dans les domaines économique, culturel, scientifique et de l’éducation, ainsi que des accords avec des pays donateurs et d’autres encore destinés à réaliser les plans de développement régional.⁶⁶⁴

Selon Patrick Daillier et Alain Pellet, l’Autorité Palestinienne ne constitue pas un gouvernement d’un Etat au sens du Droit International. Elle dispose d’une personnalité juridique internationale indiscutable mais incomplète⁶⁶⁵. Malgré l’absence d’un statut juridique déterminé, l’Autorité Palestinienne jouit depuis les élections de 1996 d’une légalité et d’une reconnaissance internationales. Néanmoins, depuis la victoire du Hamas aux élections de 2006, l’Autorité Palestinienne semble avoir perdu aux yeux de la « communauté internationale » sa légitimité et sa reconnaissance en tant qu’entité gouvernementale. Quoi qu’il en soit, l’enjeu de la reconnaissance de l’Autorité Palestinienne, avant ou après la transition politique de 2006, ne devait pas avoir beaucoup d’importance. En l’absence d’un véritable Etat palestinien souverain, il ne s’agit pas de reconnaître un gouvernement classique. Par ailleurs, l’arrivée du Hamas au pouvoir ne devrait même pas, *a priori*, affecter les pourparlers de paix avec Israël, puisque c’est l’OLP qui en est chargée et non pas l’Autorité Palestinienne.

L’enjeu véritable est la viabilité de l’établissement institutionnel palestinien, mis en cause par la non-reconnaissance de la transition politique palestinienne par une partie de la “communauté internationale”⁶⁶⁶. Le refus de reconnaître cette nouvelle configuration politique aurait pu être justifié, si le gouvernement palestinien s’était constitué en violation des règles du Droit International, ou plus précisément, si le gouvernement, ou toute autre

⁶⁶³ *Supra*, p. 195.

⁶⁶⁴ Articles VI.2 de l’accord du Caire de 1994 et IX.5 de l’accord de Taba de 1995.

⁶⁶⁵ Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, op. cit., p. 460.

⁶⁶⁶ De grands Etats comme la Russie et la Turquie ainsi que les Etats arabes ont reconnu le gouvernement formé par le Hamas.

situation politique, provenaient d'un usage illicite de la force selon la Doctrine Stimson⁶⁶⁷. Or, cette approche ne peut être appliquée au cas du gouvernement issu du Hamas qui a obtenu la majorité au Conseil législatif lors d'un processus électoral libre et démocratique.

Dès lors, il apparaît clairement que ce sont les considérations politiques et diplomatiques qui dictent la position de la “communauté internationale”. En effet, l'argument invoqué pour justifier la non-reconnaissance internationale de la nouvelle entité gouvernementale est le refus du Hamas de reconnaître l'Etat d'Israël et de renoncer au recours à la violence. Pourtant, depuis juin 2006, le Hamas accepte l'idée d'un Etat palestinien dans les frontières de 1967, ce qui signifie une reconnaissance implicite de l'existence d'Israël.⁶⁶⁸ De plus, en 2005, 2006 et 2008, le Hamas a observé des trêves avec Israël.⁶⁶⁹

La “communauté internationale” était donc confrontée à un paradoxe politico-juridique quant à la position à adopter face à l'élection du Hamas. Le Quartet pour le Moyen-Orient (Etats-Unis, Union Européenne, Russie et Nations Unies) a opté pour une position de compromis, invoquant une reconnaissance conditionnée par l'engagement du nouveau gouvernement à dénoncer la violence, à reconnaître l'Etat d'Israël et à accepter les accords déjà signés entre Israël et les Palestiniens.⁶⁷⁰

Il faut préciser que le statut juridique des territoires palestiniens autonomes, durant toute la période transitoire, demeure celui des territoires sous occupation militaire, régi par le Droit International Humanitaire et notamment la IV^e convention de Genève de 1949. Effectivement, même si les forces armées israéliennes se sont retirées de certaines parties de ces territoires, Israël exerce son autorité, par le biais de son gouvernement militaire, sur les zones qui ne sont pas couvertes par la juridiction territoriale du Conseil et sur les citoyens israéliens⁶⁷¹. L'article 42 de la IV^e Convention de La Haye 1907, concernant les lois et coutumes de la guerre, précise que : « *Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. L'occupation ne s'étend qu'aux*

⁶⁶⁷ Du nom du secrétaire d'Etat américain Henry Stimson qui a formulé une note en 1932 suite à l'occupation japonaise de la province chinoise de Mandchourie pour signifier la non-reconnaissance par les Etats-Unis de l'Etat créé par le Japon dans cette province. L'Assemblée de La SDN a immédiatement adopté une résolution confirmant et universalisant cette Doctrine. Pour plus de détails, voir Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, op. cit., p. 563.

⁶⁶⁸ Wendy Kristianasen, *Le Hamas à l'épreuve du pouvoir*, LMD juin 2006.

⁶⁶⁹ *Le Hamas ouvre la porte à une trêve de la violence*, Le Monde 24 janvier 2005, *Le Hamas se dit prêt à un cessez-le-feu avec Israël*, Le Monde 17 Juin 2006, Michel Bôle-Richard, *Tony Blair juge encourageante la trêve entre Israël et le Hamas à Gaza*, Le Monde 21 juin 2008.

⁶⁷⁰ Wendy Kristianasen, *Le Hamas à l'épreuve du pouvoir*, LMD juin 2006.

⁶⁷¹ Article XVII.4 de l'accord de Taba de 1995.

territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer»⁶⁷². Ainsi, le critère d'application du régime juridique d'occupation n'est pas de savoir si la puissance occupante exerce ou non un véritable contrôle sur un territoire, mais si elle a les moyens de l'exercer.⁶⁷³

⁶⁷² C'est la même situation que pour la bande de Gaza, qui a été évacuée par Israël en août 2005, mais qui demeure *de facto* sous occupation, voir *supra* p.175.

⁶⁷³ Voir Peter Malanczuk, *Some Basic Aspects of the Agreements Between Israel and the PLO from the perspective of International Law*, European Journal of International Law, 1990, vol.7, pp. 494 et s.

Chapitre II

Les accords d'Oslo : vers un Etat palestinien précaire

Si l'esprit des accords d'Oslo prévoit le principe de « deux Etats », cela suppose la restitution par l'Etat hébreu des territoires occupés en 1967 en échange de la paix avec les pays arabes. L'Etat palestinien qui se dessine depuis ces accords semble n'être formé qu'en fonction des exigences israéliennes : sécuritaires, économiques et idéologiques. Dans ces conditions peut-il y avoir un Etat palestinien viable ? Quelle configuration territoriale aura-t-il ? Quels en seront les citoyens ? Disposera-t-il de ses ressources naturelles ? Ne serait-il pas dépourvu des attributs essentiels de souveraineté ?

Section 1 : Le territoire de l'Etat palestinien

Les négociations de paix entre Israël et l'OLP ne portent que sur les territoires palestiniens occupés depuis 1967, qui représentent 23% de la Palestine mandataire et non pas sur le territoire de l'Etat arabe de Palestine proposé par le plan de partage de 1947, qui représentait 45% de la Palestine. La configuration territoriale définie par le processus d'Oslo ressemblerait davantage à celle issue d'un débat interne israélien, tant elle semble appliquer les différents plans israéliens concernant la future entité étatique palestinienne. Les accords n'ont pas conduit à la fin concrète de l'occupation ni à l'application du Droit International. En outre, il est remarquable que les Territoires Occupés ne sont jamais désignés en tant que tels dans les différents textes des accords de paix.

Paragraphe I : La délimitation du territoire étatique palestinien

La Bande de Gaza n'offre aucun avantage stratégique particulier à Israël, du fait qu'elle est intégrée au système de sécurité, élaboré par l'accord de Camp David de 1978 entre Israël et l'Egypte, et qu'elle sépare les forces armées des deux pays par une zone démilitarisée de 200 km du côté égyptien. De plus, elle ne comporte aucun site religieux juif. Par ailleurs, une présence militaire renforcée à l'intérieur de Gaza, pour assurer la sécurité des colonies juives, semble coûter très cher à l'armée israélienne du fait de la résistance armée palestinienne. Pour toutes ces raisons, Israël a décidé en 2005 de démanteler les colonies et d'évacuer son armée de la Bande de Gaza. La Cisjordanie quant à elle, notamment la rive ouest du Jourdain, représente un intérêt stratégique dans la vision sécuritaire israélienne. Garder le contrôle de cette région permettrait de repousser la ligne de front oriental de 50 km de la Ligne Verte.

C'est cet argument qui a motivé le Gouvernement israélien dès 1967 à adopter le Plan Allon, consistant à construire des colonies stratégiques de sécurité dans la vallée du Jourdain et le long de la Ligne Verte sur certains sites élevés.⁶⁷⁴

A- Différents statuts pour les territoires autonomes

La Bande de Gaza et la Cisjordanie sont considérées comme une « seule entité territoriale unique » censée être transférée progressivement aux Palestiniens⁶⁷⁵. Jérusalem, les implantations, les sites militaires, les frontières sont des questions territoriales exclues des dispositions des accords d'Oslo et ne peuvent faire l'objet d'aucune négociation avant l'entame des pourparlers sur le statut permanent.

Le Jourdain, qui forme la frontière avec le Royaume jordanien, appelé la « ligne jordanienne » par l'accord du Caire de 1994, est entièrement sous contrôle israélien. Jéricho, dont la superficie est estimée à 200 km², est appelée zone de Jéricho par les accords et se trouve réduite à 62 km² sans accès ni au fleuve ni à la Jordanie.

La Cisjordanie est ensuite divisée en plusieurs zones par l'accord de Taba de 1995 : zones A, B et C, outre le statut spécial de la ville d'Hébron, divisée en deux zones : H1 sous contrôle palestinien et H2 sous contrôle israélien⁶⁷⁶. Le territoire transféré aux Palestiniens est constitué en réalité de territoires qui s'apparentent « à un archipel micronésien et se compose d'une douzaine de régions rurales distinctes, tantôt étendues, tantôt minuscules, éparses à travers tout le territoire »⁶⁷⁷.

La carte suivante, bien que virtuelle, met en évidence l'ampleur de la précarité des territoires palestiniens et rend sensible le poids de la colonisation et de l'occupation israéliennes.

⁶⁷⁴ Elaboré par le Ministre travailliste de la défense, Yigal Allon, juste après la guerre de 1967, il consiste, entre autre, à :

- Contrôler la vallée du Jourdain et les hauteurs qui la dominent.
- Etablir une entité autonome en Cisjordanie.
- Annexer un secteur de 15 km de largeur sur toute la longueur de la rive ouest du Jourdain jusqu'à la Mer Morte, à condition que ces territoires ne contiennent pas de populations arabes (la création d'une ceinture le long de la vallée du Jourdain fondée sur un ensemble de colonies juives).
- Maintenir Jérusalem comme capitale d'Israël et sous sa souveraineté, en établissant un régime spécial aux lieux saints des musulmans et des chrétiens sur des bases religieuses.

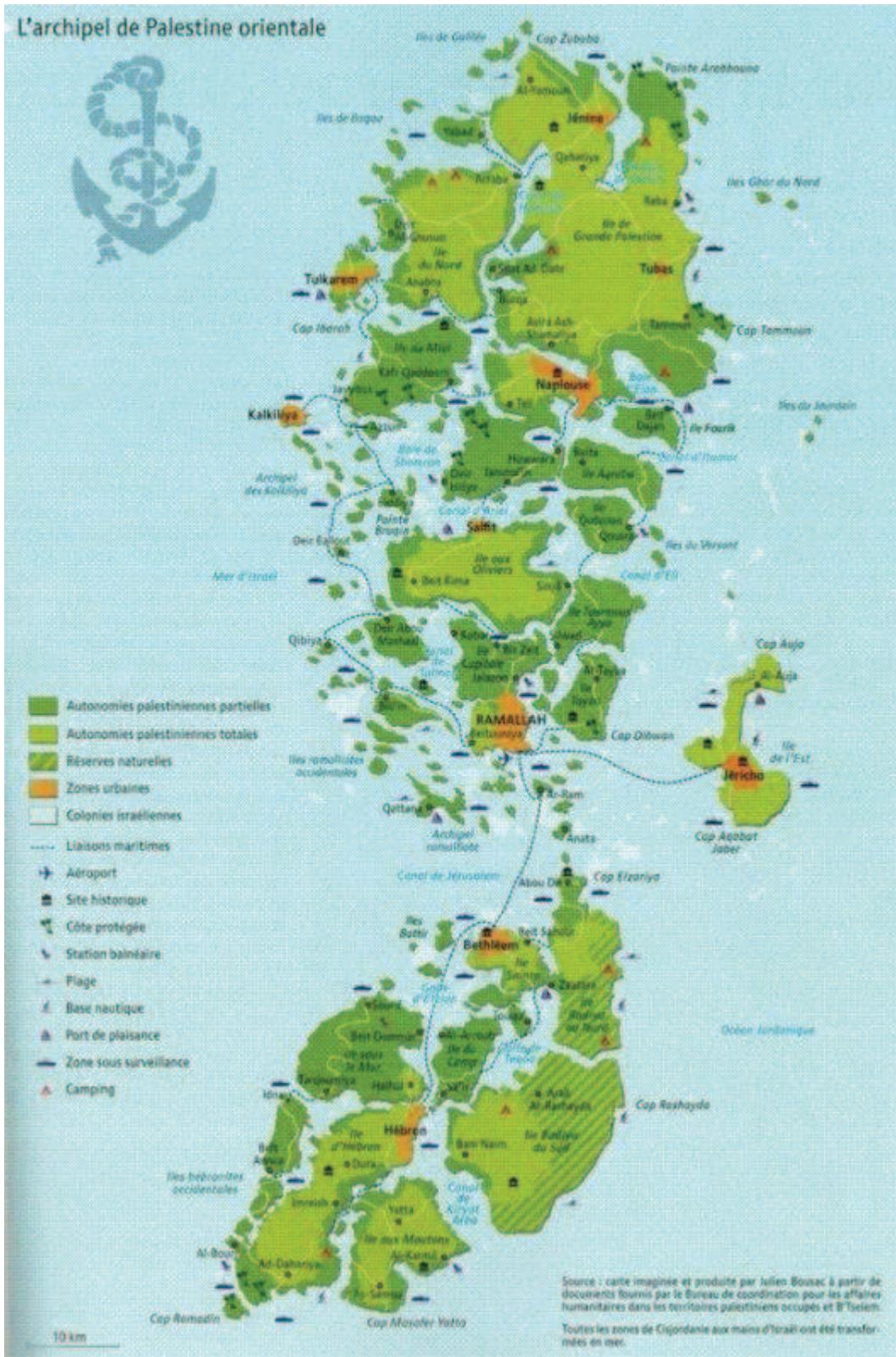
Voir Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 971 et s.

⁶⁷⁵ Article IV^e de la Déclaration de principes et XI^e de l'accord de Taba 1995.

⁶⁷⁶ Sur le découpage de la ville d'Hébron, voir Alain Bockel, *L'accord d'Hébron (17 janvier 1997) et la tentative de relance du processus de paix israélo-palestinien*, AFDI, XLIII 1997, pp. 184 et s.

⁶⁷⁷ Jan de Jong, *Israël, maître de la Cisjordanie*, LMD, décembre 1995.

L'archipel de Palestine orientale



Il nous faut rappeler que le transfert des territoires aux Palestiniens pendant la période intérimaire est soumis à un processus par étapes et par conséquent aux circonstances politiques. En effet, l'étendue du redéploiement des forces israéliennes n'est pas fixée à l'avance par un calendrier. Elle doit être négociée au fur et à mesure des phases.

La première phase du redéploiement concerne les zones peuplées de Cisjordanie : villes, bourgades, villages, camps de réfugiés. Elle a été achevée comme prévu en décembre 1995, quelques jours avant les élections palestiniennes.

La deuxième phase du redéploiement des forces militaires israéliennes dans des endroits déterminés s'effectuera graduellement après l'installation du Conseil, en trois étapes de six mois chacune, qui s'achèveront dans les 18 mois à partir de la date d'installation du Conseil. Toutefois, le redéploiement et le transfert des compétences durant cette phase ne couvriront pas les questions de négociations sur le statut permanent et sur la responsabilité globale d'Israël vis-à-vis des Israéliens et des frontières.⁶⁷⁸

L'accord de Wye Plantation d'octobre 1998 prévoit le transfert de 13 % de la Cisjordanie à l'Autorité palestinienne, dont 1% pour la zone A et 12% pour la zone B.

La mise en œuvre de cet accord a été stoppée une première fois par le Premier Ministre Netanyahu le 2 novembre 1998, le jour même où elle était censée débuter, au prétexte que ce texte ne pouvait lier Israël tant qu'il n'avait pas été approuvé par le Cabinet israélien et la Knesset, qui l'adoptera finalement en apportant quelques modifications. Si l'accord de Wye Plantation avait été totalement appliqué, la répartition aurait été la suivante : 18,2 % pour la zone A, 21,8 % (dont 3 % de « parcs naturels » pour la zone B et 60 % pour la zone C).⁶⁷⁹

A la fin de 1998, le redéploiement dans les zones A et B n'était pas terminé et celui de la zone C n'avait pas encore commencé, alors que les négociations sur le statut permanent, qui ne sont toujours pas entamées, devaient se terminer au plus tard le 4 mai 1999, date de la fin de la période intérimaire.

Aujourd'hui, l'Autorité Palestinienne ne contrôle, plus ou moins effectivement, que 17,2 % de la Cisjordanie, en plus des 23,8 % sous contrôle partiel.

⁶⁷⁸ Articles XI.2 et XIII.8 de l'accord de Taba de 1995.

⁶⁷⁹ Alain Gresh, *Inventaire des accords d'Oslo*, LMD, avril 1999.

Le tableau suivant montre l'évolution du redéploiement des forces armées israéliennes en Cisjordanie jusqu'au dernier retrait enregistré.

Accord Zone	Taba 1995 (Oslo II)	Wye Plantation 1998	Charm el-Cheikh 2000
Zone A	2 %	9,1 %	17,2 %
Zone B	26 %	20,9 %	23,8 %
Zone C	72 %	70 %	59 %

La multiplication des statuts des territoires autonomes, accompagnée par les faibles retombées économiques du processus d'Oslo et la difficulté de circulation entre les territoires, se traduit par une multiplication des statuts des personnes, conduisant à une grande différenciation du niveau social entre les populations, et mettant en cause la cohésion, voire l'unité nationale. Le niveau de vie des habitants de Gaza est sensiblement inférieur à celui de la Cisjordanie. De plus, la densité de population est parmi les plus élevées au monde et la majeure partie de la population est réfugiée et vit dans des camps. Les Palestiniens de Gaza et ceux de Jérusalem-est se trouvent pratiquement coupés du reste de la population en Cisjordanie. La population palestinienne est soumise à trois régimes différents : celui de l'Autorité Palestinienne en Cisjordanie, un régime israélien pour les Palestiniens de Jérusalem-est et un troisième à Gaza, depuis la prise du pouvoir du Hamas en 2007.

B- La colonisation continue

L'exercice du droit du peuple palestinien à l'autodétermination est confronté à une double épreuve. D'une part, une occupation militaire classique, qui se caractérise par la présence prolongée des forces armées israéliennes, et l'établissement d'un régime territorial particulier, exerçant une autorité sur les personnes et les biens sur le territoire occupé⁶⁸⁰. De l'autre, l'existence d'une population de colons juifs qui a commencé à s'installer sur les territoires, tout de suite après leur occupation en 1967, et qui continue à proliférer avec le soutien direct de l'Etat israélien et sous la protection de son armée.

Bien que le principe du gel de la colonisation n'ait pas été explicitement formulé par les accords d'Oslo, nous pouvons, cependant, avancer que l'esprit de ces textes suppose que, pendant la période intérimaire, Israël suspendrait la construction de nouvelles colonies ainsi que les travaux d'expansion des colonies existantes. D'autant plus que le règlement permanent se fonde sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité, qui exigent le retrait israélien des territoires occupés en 1967.

En outre, l'article XXXI.7 de l'accord de Taba de 1995, stipule qu'*« aucune des deux parties ne prendra l'initiative ni n'adoptera de mesures qui modifieraient le statut de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza dans l'attente du résultat des négociations sur le statut permanent »*. Si pour les Palestiniens cette clause signifie clairement un arrêt total de toute activité de colonisation, pour les Gouvernements israéliens, elle n'implique pas le gel d'expansion des colonies, appelé « croissance naturelle » par les Israéliens⁶⁸¹.

La question des colonies juives est, en effet, renvoyée aux négociations sur le statut permanent des territoires autonomes, mais elle demeure néanmoins au cœur du processus de paix. Le gel de la colonisation en Cisjordanie est posé par les Palestiniens comme condition à la reprise de négociations avec le Gouvernement de Netanyahu, qui a accepté, en novembre 2009, un gel partiel de dix mois de la colonisation. Ce moratoire est en réalité un ralentissement de la colonisation, qui ne concerne ni les 3 000 nouveaux logements annoncés précédemment ni les activités de construction permettant une « vie normale » des colons : construction d'écoles, de synagogues, de jardins d'enfants, etc. Enfin, Jérusalem-est est exclu

⁶⁸⁰ Voir Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International public*, op. cit., p. 485.

⁶⁸¹ Geoffrey Aronson, *La Palestine rongée par la colonisation*, LMD, novembre 1998, et Alain Gresh, *Inventaire des accords d'Oslo*, LMD, avril 1999

de toute limitation de la construction, au mépris du fait que cette limitation constituait une condition *sine qua non* des Palestiniens pour reprendre les négociations de paix⁶⁸².

Depuis 1967, les Gouvernements israéliens successifs se sont engagés dans une politique visant à l'installation d'un grand nombre d'Israéliens dans les Territoires Occupés, notamment en Cisjordanie et à Jérusalem-est, en soutenant et finançant l'établissement de colonies juives. Le processus de paix n'a pas réussi à stopper ni même à atténuer cette politique. En 1993, près de 267 000 colons résidaient en Cisjordanie et Jérusalem-est. Aujourd'hui, leur nombre est d'environ 500 00, soit le double.

Le tableau suivant récapitule les augmentations du nombre de colons dans les Territoires Occupés depuis 1972.⁶⁸³

Année	Cisjordanie	Jérusalem-Est	Gaza	Total
1972	1182	8649	700	10 503
1983	22 800	76 095	900	99 795
1993	111 600	152 800	4800	269 200
2003	224 669	178 601	7556	410 826
2009	290 400	193 700	0	484 100

Il nous faut à nouveau souligner que l'illégalité des colonies juives dans les Territoires Occupés est clairement établie. La CIJ, dans son Avis consultatif concernant la construction du Mur dans les Territoires Occupés, a conclu à l'illicéité des colonies israéliennes dans les territoires occupés.⁶⁸⁴ Selon le sixième alinéa de l'article 49 de la IV^e Convention de Genève : « *La puissance occupante ne pourra procéder à la déportation ou au transfert d'une partie de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle* ». Cet acte est qualifié d'« infraction grave » à l'article 147 de cette même Convention. Selon la CIJ, cette

⁶⁸² Laurent Zecchini, *M. Netanyahu annonce un gel partiel de dix mois de la colonisation*, Le Monde, 27 novembre 2009.

⁶⁸³ Les données sont regroupées par nos soins et sont fondées sur plusieurs études et statistiques. Pour plus de données sur la colonisation dans les Territoires Occupés, voir le site internet de l'Organisation B'TSELEM « The Israeli Information center for Human Rights in the Occupied Territories »

<http://www.btselem.org/English/Settlements>

⁶⁸⁴ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans les Territoires Palestiniens Occupés*, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, pp. 183-184.

disposition prohibe non seulement les déportations ou transferts forcés de population, tels qu'intervenus au cours de la seconde guerre mondiale, mais encore toutes les mesures que peut prendre une puissance occupante en vue d'organiser et de favoriser des transferts d'une partie de sa propre population dans le territoire occupé. L'article 85.5 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève du 8 juin 1977, ainsi que l'article 8.2 b/VIII du Statut de la Cour Pénale Internationale, qualifient de « crime de guerre » le transfert, direct ou indirect, par une puissance occupante d'une partie de sa population civile, dans le territoire qu'elle occupe.⁶⁸⁵

La “communauté internationale” dans son ensemble est unanime sur le caractère illégal des colonies de peuplement israéliennes. L'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité de l'ONU ont condamné à maintes reprises la construction des colonies dans les Territoires Occupés et demandé leur démantèlement. Le Conseil de Sécurité considère que ces pratiques israéliennes n'ont « aucune validité en droit » et a demandé à Israël « *de rapporter les mesures qui ont déjà été prises et de s'abstenir de toute mesure qui modifierait le statut juridique et le caractère géographique des territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem, et influerait sensiblement sur leur composition démographique, et en particulier de ne pas transférer des éléments de sa propre population civile dans les territoires arabes occupés.* »⁶⁸⁶

À la fin de 2008, le nombre de colonies en Cisjordanie, en dehors de celles de Jérusalem-est, était de 121, reconnues par le Ministère de l'Intérieur, en plus de 100 autres non reconnues et qui sont généralement plus petites. Douze autres grandes colonies, en plus de quelques petites implantations, se trouvaient à Jérusalem-est. Leurs agglomérations urbaines occupaient 1,7 % du territoire de la Cisjordanie, leurs limites municipales 6,7 %, mais en contrôlaient 41,9 %.⁶⁸⁷

Depuis juin 1967, date de l'occupation, Israël use de divers moyens pour maintenir son contrôle sur les Territoires Occupés et créer des faits accomplis, qui ont changé la face de la terre palestinienne et pèsent lourd lors des négociations avec les Palestiniens. L'un des plus dangereux est précisément l'expropriation des terres, sous différents prétextes, qui a eu lieu

⁶⁸⁵ Ces deux textes n'ont pas été ratifiés par Israël.

⁶⁸⁶ Résolution 446 du 22 mars 1979. Le Conseil a réaffirmé cette position par les résolutions 452 du 20 juillet 1979 et 465 du 1er mars 1980. Il a même dans ce dernier cas qualifié la politique et les pratiques d'Israël consistant à installer des éléments de sa population et de nouveaux immigrants dans les Territoires Occupés, y compris Jérusalem, de « violation flagrante » de la IV^e Convention de Genève.

⁶⁸⁷ B'TSELEM d'après le Bureau central israélien de statistiques, <http://www.btselem.org/English/Settlements>

notamment après la guerre de 1948 et la création de l'Etat d'Israël⁶⁸⁸. En effet, Israël procède à la transformation du système juridique dans les Territoires Occupés, surtout la Cisjordanie, en plaçant les territoires sous l'autorité d'un gouvernement militaire et d'ordonnances militaires qui ouvrent la voie à l'expropriation “légale” des terres palestiniennes.

De manière générale, les principales méthodes de l'acquisition de terres correspondent aux catégories suivantes : les expropriations à des fins spécifiques, par exemple pour l'usage militaire ou l'utilité publique, les expropriations des terres dites d'Etat et les achats individuels. Les différents procédés de transfert de propriété des Palestiniens aux Juifs sont facilités par un réseau complexe d'ordonnances, de lois et d'amendements aux lois existantes. Parmi les ordonnances militaires⁶⁸⁹, citons l'ordonnance n° 58 de 1967 sur « la propriété des absents » qui prévoit que tous les biens mobiliers et immobiliers appartenant aux Palestiniens de Cisjordanie ou de Gaza, qui ont fui ou ont été expulsés pendant ou après la guerre de 1967, soient confiés à un responsable nommé par le gouverneur militaire et autorisé à les vendre ou à les louer. L'ordonnance n° 59 du juillet 1967 place les terres de l'Etat jordanien, qui administrait la Cisjordanie, entre les mains du curateur israélien. Cette ordonnance militaire définit les “terres d'Etat” comme : « Tout bien mobile ou immobile qui appartenait avant le 7 juin 1967 à un Etat ennemi ou à un organisme lié à un Etat ennemi ». D'autres ordonnances ont permis à Israël, au nom de la sécurité, de déclarer des « zones fermées » autour desquelles la circulation est soumise à des restrictions. D'autres encore autorisent l'expropriation des terres pour des « raisons militaires » ou pour « l'utilité publique ».

Une large part des territoires ainsi confisqués servira à la création de colonies juives et à leur extension, ainsi qu'à de grandes constructions routières pour les consolider et les protéger. Après les accords d'Oslo, Israël s'est engagé dans un projet de construction de routes de contournement, « by-pass roads ». Elles cantonnent les agglomérations palestiniennes, les séparant les unes des autres, et relient les colonies juives entre elles. En outre, elles intègrent *de facto* des parties de la Cisjordanie à Israël, reliant les colonies au territoire israélien et permettant aux colons de se déplacer sans passer par les zones peuplées par des Palestiniens.⁶⁹⁰

Voir également le site internet de Fondation for Middel East Peace,
http://www.fmep.org/settlement_info/settlement_database.html

⁶⁸⁸ *Supra*. p. 113

⁶⁸⁹ *Supra*. p. 161

⁶⁹⁰ Marwan Bishara, *Le cancer des colonies israéliennes*, LMD, juin 2002.

Enfin, ces routes conduisent inévitablement à la perte des terres agricoles en Cisjordanie et, plus important encore, à la destruction de l'unité territoriale palestinienne, déjà mal engagée, puisque les trois zones éclatées et fragmentées sont effectivement séparées par des implantations, des routes de cantonnement et des infrastructures militaires entièrement contrôlées par Israël. Ainsi, force nous est de constater que l'objectif premier de ces routes de contournement semble être l'annexion de parties importantes de la Cisjordanie, des parties riches en ressources naturelles, notamment l'eau, des terres agricoles ou ayant une importance stratégique et militaire. Si tel n'est pas le cas, si Israël avait bien l'intention de démanteler ses colonies et de rendre la terre aux Palestiniens, selon le principe fondateur du processus de paix « l'échange de terre contre la paix », pourquoi entreprendre un tel projet ?

Mentionnons ici la position de certains auteurs palestiniens, défendant l'idée de la création d'un seul Etat en Israël/Palestine comme une solution, entre autres, au problème que posent les colonies dans les Territoires Occupés. Sami Aldeeb, par exemple, trouve que le démantèlement d'un grand nombre de colonies est en soi impossible. « *Les juifs vivant dans ces implantations résisteront par tous les moyens à leur évacuation. Ils se sentiront trahis par leur propre gouvernement, lequel, rappelons-le, les a encouragés à venir s'y installer. La grande majorité d'entre eux sont persuadés que la terre de Palestine/Israël leur appartient et qu'il n'y a, en la matière, aucune différence entre Tel-Aviv et l'une quelconque de leurs colonies* ». Par conséquent, la seule manière de sortir de cette impasse est de « *donner toute la terre, aux ressortissants des deux peuples* » et de « *laisser les colonies là où elles ont été construites* », étant donné qu'Israéliens et Palestiniens « *affirment que la terre leur appartient en propre* ».⁶⁹¹

C- Quel statut pour Jérusalem ?

Comme nous l'avons vu, la 3^{ème} partie de la résolution 181 avait défini le statut de Jérusalem et de ses municipalités et villages, y compris Bethléem, dont les Palestiniens constituaient alors 62% de la population et les Juifs 38 %. Selon cette résolution, « *la Ville de Jérusalem sera constituée en corpus separatum sous un régime international spécial par les Nations Unies.* ». Le Conseil de tutelle devait être chargé d'administrer la Ville, d'assurer la

⁶⁹¹ *Vers une solution à Un Seul Etat en Palestine/Israël*, Interview du Dr. Sami Aldeeb, Président de l'Association pour un seul Etat démocratique en Palestine/Israël, disponible sur : <http://www.sami-aldeeb.com/articles/view.php?id=102&action=french-interview-par-andrea>

protection des intérêts spirituels et religieux des trois religions monothéistes et de contribuer « à l'évolution pacifique des relations entre les deux peuples palestiniens ».

Ce régime spécial de la Ville de Jérusalem devait lui préserver une neutralité, en lui donnant un statut politique, législatif, judiciaire et économique autonome. L'Assemblée Générale des Nations Unies a rappelé à plusieurs reprises, après la guerre de 1948, sa volonté de préserver le caractère international de Jérusalem. Ainsi la résolution 194 (III), du 11 décembre 1948, dans laquelle l'Assemblée Générale décide que la région de Jérusalem « *devrait être placée sous le contrôle effectif des Nations Unies* » et crée une Commission de conciliation pour la Palestine⁶⁹², chargée de présenter « *des propositions détaillées concernant un régime international permanent pour le territoire de Jérusalem* ». La résolution 303 (IV) de l'Assemblée Générale, datant du 13 décembre 1949, reprend les termes de la résolution 181 et réaffirme « *son intention de voir instaurer à Jérusalem un régime international permanent qui prévoit des garanties satisfaisantes pour la protection des Lieux Saints, tant à Jérusalem qu'en dehors de cette ville...* ». Cette résolution, qui vient après l'annexion par Israël de la partie ouest de Jérusalem, a bien précisé qu'« *aucune mesure prise par un gouvernement ou des gouvernements intéressés ne pourra empêcher le Conseil de tutelle d'adopter le statut de Jérusalem et de le mettre en œuvre.* » Cependant Israël, le 13 décembre 1949, soit quatre jours après l'adoption de la résolution 303, fera de Jérusalem la capitale politique de son Etat, et le déclarera officiellement le 23 janvier 1950. Mais cette décision ne sera jamais reconnue par la communauté internationale.

Après l'occupation israélienne de la partie est de Jérusalem en juin 1967, le Gouvernement israélien adopte une série d'ordonnances destinées à modifier le statut de la Ville. Il étend son droit, son administration et sa juridiction à cette zone, supprime le conseil municipal arabe et élargit les limites de la municipalité israélienne de Jérusalem incluant celle de la partie est. Par la suite, les gouvernements israéliens successifs vont prendre d'autres mesures affirmant le caractère inaccessible de Jérusalem-est et constituant une annexion *de facto*. Par la loi fondamentale du 30 juillet 1980, la Knesset israélienne officialise l'annexion en proclamant « *Jérusalem entière et réunifiée, capitale d'Israël.* » L'ONU a toujours condamné les mesures prises par Israël tendant à modifier le statut de *Corpus separatum* de

⁶⁹² Commission composée de 3 Etats : Etats-Unis, France et Turquie.

Jérusalem⁶⁹³. Pourtant, sur le terrain, les gouvernements israéliens n'ont cessé de modifier le visage de la Ville dans l'objectif d'y assurer une majorité juive. La destruction des quartiers arabes, le nettoyage de centaines de maisons jouxtant le mur des Lamentations, l'expulsion de milliers d'habitants arabes et l'expropriation de leurs terrains, la construction d'habitations pour les Juifs, voilà, entre autres, les méthodes employées pour « *effacer jusqu'aux traces de la présence arabe* »⁶⁹⁴.

Après l'occupation de 1967, les gouvernements israéliens se sont engagés dans une « *guerre démographique* »⁶⁹⁵ tendant à bouleverser l'équilibre démographique de la Ville, en expulsant le plus grand nombre possible de Palestiniens avant les négociations sur le statut permanent. Les Palestiniens de Jérusalem-est se sont vu octroyer le statut de « résidents permanents » en Israël. Toutefois, la carte de résident est annulée si la personne s'installe à l'extérieur, y compris dans les Territoires Occupés, pour une période variable ; si elle a reçu un permis de résidence permanente dans un autre Etat ; si elle a acquis la citoyenneté de cet Etat ; ou s'il existe d'autres faits prouvant qu'elle s'est définitivement fixée hors du pays⁶⁹⁶. Beaucoup de Palestiniens se trouvent dans l'obligation de quitter Jérusalem-est en raison de la politique israélienne visant à affaiblir la présence palestinienne dans la Ville. C'est ainsi que les autorités israéliennes ont apporté de sévères restrictions à la construction de logements dans le secteur palestinien. La construction est interdite dans la plupart des quartiers où les Palestiniens résident. D'autre part, le regroupement familial entre les Palestiniens de Jérusalem-est et ceux des Territoires Occupés était extrêmement difficile avant 2003. Depuis cette date, il est tout simplement interdit. En effet, l'amendement en 2003 de la Loi sur la nationalité et l'entrée en Israël (*Nationality and Entry into Israel Law*) interdit définitivement le regroupement familial de citoyens arabes israéliens et résidents de Jérusalem, avec des

⁶⁹³ L'Assemblée Générale (résolutions 2253 et 2254 des 4 et 14 juillet 1967), puis le Conseil de Sécurité (résolutions 252 du 21 mai 1968 ; 267 du 3 juillet 1969 ; 271 du 15 septembre 1969 ; 298 du 25 septembre 1971) proclament « ... que toutes les mesures et dispositions législatives prises par Israël, y compris l'expropriation de terres et de bien immobiliers qui tendent à modifier le statut juridique de Jérusalem sont non valables et ne peuvent modifier ce statut... ». Lorsque la loi du 30 juillet 1980 a déclaré Jérusalem « entière et réunifiée, capitale d'Israël », le Conseil de Sécurité a affirmé, dans sa résolution 476 du 30 juin 1980, qu'il s'agissait d'une « violation du droit international » et que cette loi, comme « toutes les mesures... prises par Israël, la puissance occupante, qui ont modifié le caractère et le statut de la Ville sainte de Jérusalem... sont nulles et non avenues... ». Il demande notamment « aux Etats qui ont établi des missions diplomatiques à Jérusalem de les retirer de la Ville sainte ».

⁶⁹⁴ Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 335.

⁶⁹⁵ Marwan Bishara, *Palestine/Israël : la paix ou l'apartheid*, La Découverte, Paris, 2001, p. 80.

⁶⁹⁶ Cette mesure est particulièrement discriminatoire dans le sens où un Juif, même fraîchement immigré en Israël, peut s'installer où il veut y compris à Jérusalem ou dans une colonie en Cisjordanie, et quitter Israël tout en conservant sa nationalité d'origine et ses droits d'aller et de revenir. Voir *The Quiet Deportation: Revocation of Residency of East Jerusalem Palestinians*, rapport commun de B'TSELEM et HaMoked (Center for the Defence of the Individual), avril 1997.

www.hamoked.org.il/items/10200_eng.pdf

conjoints de Cisjordanie et de Gaza. Des milliers de Palestiniens de Jérusalem-est se trouvent donc contraints de choisir entre leurs domiciles et leurs familles⁶⁹⁷.

Aujourd’hui, Jérusalem-est compte près de 233 000 Palestiniens (Musulmans et Chrétiens)⁶⁹⁸, leur situation est assez étrange dans la mesure où leur statut civil est d’être à la fois « citoyens » jordaniens possédant le passeport jordanien et résidents permanents en Israël. De plus, ils peuvent participer aux élections municipales israéliennes, bien que systématiquement boycottées par eux, et ont été autorisés à participer aux élections du Conseil palestinien en 1996 et en 2006.

Rappelons que la relation entre l’occupant israélien et les Palestiniens de Jérusalem-est devait être gérée selon les règles du Droit International Humanitaire, notamment les Conventions de Genève de 1949, dont la IV^e, relative à la protection des civils en temps de guerre, interdit la déportation et l’expulsion des individus et leur déplacement forcé. Or, bien qu’Israël ait signé cette Convention, il se refuse à reconnaître Jérusalem-est comme occupée.

La Maison de l’Orient, représentation officieuse de l’OLP à Jérusalem-est, est le lieu où sont reçues les personnalités étrangères de passage dans la Ville, un lieu hautement symbolique et une pièce maîtresse dans l’affirmation de la présence politique des Palestiniens. Considérée par les Israéliens comme une atteinte à sa souveraineté exclusive, la Maison de l’Orient a été fermée à plusieurs reprises par les autorités israéliennes, notamment de 1988 à 1992, avant de l’être définitivement en 2001⁶⁹⁹.

Le fait que les résolutions de l’ONU adoptées depuis 1967, notamment la résolution 242 du Conseil de Sécurité, exigent le retrait israélien des territoires occupés ne signifie pas pour autant que l’ONU ait renoncé à recommander le *corpus separatum* pour Jérusalem. Toutefois, les parties arabe et israélienne ont toujours refusé cette solution qui semble aujourd’hui complètement dépassée et inapplicable. La position de la “communauté internationale” a évolué en ce sens. Elle a d’abord condamné l’occupation de Jérusalem, qui viole son « statut légal », puis a condamné l’occupation de Jérusalem-est en tant que violation

⁶⁹⁷ Cette Loi sera adoptée par la Knesset le 27 juillet 2005 pour être amendée plusieurs fois par la suite. Voir le rapport de B’TSELEM sur le regroupement familial dans les Territoires Occupés.

http://www.btselem.org/english/press_releases/20040127.asp

⁶⁹⁸ Palestinian Central Bureau of Statistics, *Statistical Year Book- Jerusalem No. (12)*, Ramallah, Palestine, juin 2010, p. 153.

⁶⁹⁹ Pour plus de détails sur la Maison de l’Orient voir May Maalouf Monneau, *Pouvoir local et droit à la résidence, L’exemple de la maison de l’Orient à Jérusalem*, Etudes rurales, 1/2005, n° 173-174, pp. 219 et s. www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2005-1-page-219.htm

des droits des Palestiniens, et a fini par réclamer le partage de Jérusalem en deux capitales pour Israël et la Palestine.

L'échec du sommet du Camp David II, entre Arafat et Barak en 2000, a démontré l'importance de cette Ville pour les Palestiniens d'une part et les limites de la volonté d'Israël à faire des « concessions » de l'autre. La souveraineté sur la Vieille Ville et les Lieux Saints, occupés en 1967, était au cœur des négociations. Les Palestiniens exigeaient une souveraineté sur l'Esplanade des Mosquées et consentaient à une souveraineté israélienne sur le Mur des Lamentations et le quartier juif. Les Israéliens ont refusé invoquant que les restes du Temple se trouvaient sous l'Esplanade⁷⁰⁰. La médiation américaine proposait plusieurs idées afin d'arriver à un accord sur Jérusalem, mais aucune ne répondait aux aspirations a minima des Palestiniens, ni ne tenait compte du Droit International et des résolutions de l'ONU, notamment la résolution 242⁷⁰¹. La capitale palestinienne proposée par Barak à Camp David se trouvait en dehors des limites de Jérusalem, à Abou Diss, une localité arabe à mi-chemin entre Jérusalem et Ramallah.

Après l'échec de Camp David, Ehud Barak a évoqué le partage de souveraineté sur Jérusalem, brisant le mythe de Jérusalem « capitale indivisible d'Israël ». Plus tard, Bill Clinton reprendra cette idée dans un plan de partage de souveraineté selon lequel « tout ce qui est juif sera israélien et tout ce qui est arabe sera palestinien », ce qui revient à entériner les faits accomplis à Jérusalem-est et à légitimer l'annexion des colonies juives en Israël. Marwan Bishara juge possible un partage politique de la Vieille Ville de Jérusalem, puisqu'il n'y a pas de quartier où l'intégration soit réelle entre Arabes et Juifs. Dès lors, il estime que ni une souveraineté ni une autorité administrative ne devrait faire obstacle à la paix, tant que le libre accès aux Lieux Saints est assuré. Une séparation politique, et non pas physique, ferait de Jérusalem-est arabe, chrétienne et musulmane, et de Jérusalem-ouest juive, deux capitales pour deux Etats⁷⁰². Il faut préciser qu'un tel arrangement politique ne peut être viable sans l'application du Droit International, les résolutions de l'ONU, le démantèlement des colonies et la modification des tracés du mur de séparation. Dans le cas contraire, les Palestiniens, après avoir accepté de créer leur Etat sur 23% de la Palestine mandataire, vont devoir faire des concessions supplémentaires quant à sa superficie.

⁷⁰⁰ Voir Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 337.

⁷⁰¹ Marwan Bishara, *Palestine/Israël : la paix ou l'apartheid*, op. cit., p. 82. Une des propositions consistait dans le partage de la souveraineté sur l'Esplanade des Mosquées dans le sens vertical, au-dessus pour les Palestiniens, au-dessous pour les Israéliens. Cette forme de souveraineté, tout à fait insolite, n'a aucun fondement juridique et n'existe dans aucun manuel de Droit International.

⁷⁰² Ibid. p. 85.

La visite d'Ariel Sharon, chef de l'opposition de la droite israélienne, sur l'Esplanade des Mosquées à Jérusalem en septembre 2000, a été le facteur qui déclencha la seconde Intifada, baptisée l'Intifada d'al-Aqsa. Cette visite a été perçue par les Palestiniens comme une profanation d'un lieu saint en même temps qu'une provocation, notamment à la suite de l'échec des négociations de Camp David et du report de la perspective de l'indépendance.⁷⁰³

Les aspirations étatiques palestiniennes sont confrontées désormais à la construction du mur de séparation en Cisjordanie et notamment autour de Jérusalem-est, où il s'enfonce profondément dans les Territoires Occupés. En effet, consolidant la main mise d'Israël sur le « Grand Jérusalem », le mur suit les frontières de Jérusalem définies après l'annexion de Jérusalem-est en 1967, et inclut en plus les deux grands blocs de colonies de Givon et Ma'ale Adumim, qui se trouvent en dehors du territoire annexé. La construction du mur revient à mettre en œuvre, unilatéralement, un statut définitif pour Jérusalem, anéantissant toute possibilité pour les Palestiniens de récupérer Jérusalem-est par la voie des négociations ou d'un règlement politique.

Paragraphe II : La perception israélienne du territoire de l'Etat palestinien

Les conceptions israéliennes des territoires palestiniens, qui se traduisent par différents plans depuis 1967, comportent des éléments communs : l'incorporation du maximum de colonies à l'Etat d'Israël tout en excluant le maximum de Palestiniens et Jérusalem comme capitale indivisible d'Israël. Le tracé du Mur de séparation construit par Israël dans les Territoires Occupés représente une mise en œuvre pure et simple des différents plans israéliens. Le maintien du contrôle des ressources en eau en Cisjordanie est un enjeu important dans la vision israélienne quant au statut final des territoires.

⁷⁰³ Voir Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 288.

A- La vision israélienne à travers les différents plans

Le Plan du travailliste Allon en 1967 est considéré comme le plus important des plans israéliens. Ses idées et ses propositions ont constitué une ligne politique pour les gouvernements israéliens successifs. L'ensemble des propositions d'Allon comprend les principes fondamentaux suivants⁷⁰⁴:

- Considérer le Jourdain et la ligne imaginaire qui partage la Mer Morte en deux comme étant la frontière israélienne avec le Royaume de Jordanie.
- Modifier les frontières dans la partie située entre l'ouest de la Mer Morte et l'extension de la vallée du Jourdain. Façon pour Israël d'annexer un secteur de 15 km de largeur sur toute la longueur de la rive ouest du Jourdain jusqu'à la Mer Morte, à condition que ces territoires ne contiennent pas de populations arabes.
- Annexer Jérusalem-est et le sud de la bande de Gaza. Ce plan annexerait ainsi 30 à 40 % des territoires occupés de la Cisjordanie.
- Créer des colonies de peuplement juives sur les territoires annexés.
- Etablir une entité autonome sur les territoires non annexés.
- Introduire des modifications sur les frontières, tout au long de la Ligne Verte, pour satisfaire les besoins sécuritaires tactiques d'Israël.
- Maintenir Jérusalem comme capitale d'Israël et sous sa souveraineté.

Dans le camp de la droite israélienne, c'est le Plan Begin qui a été présenté à Camp-David en 1978 et adopté avec quelques modifications comme solution au problème palestinien dans le cadre des accords entre l'Egypte et Israël. Begin prévoyait la souveraineté israélienne sur les territoires occupés et l'octroi à la population palestinienne d'une autonomie administrative. Dans son ensemble, le Plan Begin ne diffère pas des accords d'Oslo, il prévoit une période transitoire d'autonomie de 5 ans, un transfert de pouvoirs à une autorité palestinienne élue, des négociations afin d'aboutir à un statut final où le tracé des frontières sera négocié, un redéploiement des forces armées israéliennes dans des points spécifiques pour des raisons sécuritaires et des dispositions quant à la sécurité extérieure⁷⁰⁵. Ariel Sharon, alors Ministre de l'agriculture, puis de la défense dans le Gouvernement Begin, proposait quant à lui l'établissement de zones de sécurité réparties en Cisjordanie même et appuyées sur des concentrations de colonies juives. Seules quelques enclaves à haute densité de population

⁷⁰⁴ Pour plus de détails sur le Plan Allon voir Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 970 et s.

⁷⁰⁵ Voir l'accord de Camp David du 17 septembre 1978, ibid. pp. 1035 et s.

palestinienne demeuraient au dehors de ces zones de sécurité et se voyaient simplement promises à une autonomie limitée.

Le *Master Plan for the Development of Settlement in Judea and Samaria 1979-1983*⁷⁰⁶ part du principe qu' «aucun doute ne subsiste sur l'intention (israélienne) de demeurer en Judée-Samarie [Cisjordanie]». Il préconise la saisie des terres d'Etat et des terres non cultivées « afin de coloniser les zones entre les concentrations des minorités et autour d'elles, avec l'objectif de réduire au minimum la possibilité que se développe un autre Etat arabe dans ces régions. Il sera difficile pour la population minoritaire de former une continuité territoriale et une unité politique quand elle est fragmentée par des implantations juives »⁷⁰⁷. En matière de sécurité, le Plan considère qu'une « dense chaîne d'implantations » nord sud, de Naplouse à Hébron, servira de barrière effective sur le front est. La version révisée de 1983, *The Master Plan for the Year 2010*, affichait pour objectif de « dispercer au maximum d'importantes populations juives dans les zones à haute priorité de colonisation (...) ».⁷⁰⁸

En 1993 fut publié le Plan Alpher⁷⁰⁹, qui suggère l'annexion d'environ 20 % des territoires occupés, tout particulièrement les terres contiguës à la Ligne Verte dans le nord et près de Jérusalem. Israël conserverait la souveraineté sur les deux tiers de ses colons. Ce plan est présenté comme une concession faite aux Palestiniens en échange de l'introduction de l'OLP dans la négociation et de l'acceptation par Israël de la possibilité de création d'une « entité politique palestinienne qui suivrait une réussite d'autonomie ». En 1995, Alpher préconise l'annexion de 12 % de la Cisjordanie comprenant 70 % des colons. Ainsi, toutes les colonies ceinturant Jérusalem et celles situées à l'ouest de Ramallah et de Naplouse seraient annexées. De plus, une force militaire israélienne serait installée dans la vallée du Jourdain durant les quinze premières années de fonctionnement de l'entité palestinienne.⁷¹⁰

⁷⁰⁶ Dit Plan Drobles, au nom de Mattiyahu Drobles, président du Département des Implantations de l'Organisation sioniste mondiale. Il est présenté au gouvernement et à la commission mixte chargée de la colonisation en octobre 1978, un mois après la signature des accords de Camp David . Il connaîtra au moins deux mises à jour en 1980 et 1983.

⁷⁰⁷ Jean-François Legrain, *Judaïsation et démembrément : politiques israéliennes du territoire en Cisjordanie-Gaza (1967-1995)*, Monde arabe Maghreb-Machrek ; n° 152, avril-juin 1996, p. 58.

⁷⁰⁸ Ibid.

⁷⁰⁹ Du nom de Joseph Alpher, ancien responsable du Mossad, ayant dirigé l'Institut d'études stratégiques *Jaffee* de l'université de Tel-Aviv. Il est devenu en 1995 le directeur au Moyen-Orient de l'American Jewish Committee. Il a régulièrement participé, depuis octobre 1992, aux négociations israélo-palestiniennes en matière de sécurité.

⁷¹⁰ Voir Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 1165.

Un autre statut pour les Territoires Occupés est proposé en 1995 par un groupe politique israélien *the Third Way*⁷¹¹ : « la Troisième Voie ». Selon ce groupe, Israël devrait obtenir de nouvelles frontières de sécurité sans devoir évacuer les colonies. Il doit conserver la majeure partie du Golan, la vallée du Jourdain, ainsi que le «Grand Jérusalem», incluant Jérusalem-est tout entier. Ainsi, Israël annexerait les zones où vivent 93% des colons. Les 7 % restants dans les territoires palestiniens auraient le choix entre rejoindre les zones israéliennes ou demeurer sur place tout en conservant la citoyenneté israélienne.

Ce plan conduirait à un retrait israélien de centaines de villages palestiniens isolés dans la zone C et à celui des quelque vingt colonies juives les plus petites. Les zones palestiniennes séparées seraient regroupées dans des ensembles plus vastes et seraient reliées entre elles par un réseau de corridors étroits, et à la Jordanie par Jéricho. Il conduirait enfin à la création d'une entité palestinienne autonome, comprenant un peu moins de la moitié de la Cisjordanie et à l'annexion par Israël de l'autre moitié. De plus, il garantirait à Israël le contrôle des ressources en eau de la Cisjordanie.⁷¹²

En janvier 1997, Yossi Beilin, ancien ministre et dirigeant travailliste, et Michaël Eitan, chef du groupe parlementaire du Likoud, ont conclu un accord conciliant les conceptions de la gauche et de la droite israéliennes. Cet « *accord national concernant les négociations sur le règlement final avec les Palestiniens* » englobe les principes suivants :

- La création d'une “entité palestinienne” garantirait les avantages de la présence d'Israël en Cisjordanie à long terme.
- Israël doit garder sa capacité à prévenir tout risque d'attaque qui viserait son territoire ou la sécurité de ses citoyens sur les territoires rendus aux Palestiniens.
- Le maintien de toutes les colonies juives, y compris celles qui échapperont à la souveraineté israélienne. Tout accord avec les Palestiniens doit garantir la permanence des colonies.
- La vallée du Jourdain constitue une zone spéciale pour la sécurité d'Israël. De ce fait, l'armée israélienne doit être maintenue le long de la frontière jordanienne avec la Cisjordanie.⁷¹³

En juin 1997, Netanyahu présente, devant son cabinet restreint, sa conception des futures frontières d'Israël. Appelé « Allon Plus », son plan correspond à une version élargie

⁷¹¹ Un groupe de députés israéliens de gauche comme de droite, opposés à la fois au maintien du contrôle israélien sur les Palestiniens et à la restitution pure et simple des territoires occupés en 1967.

⁷¹² Jan de Jong, *Israël, maître de la Cisjordanie*, LMD, décembre 1995.

⁷¹³ Ibid.

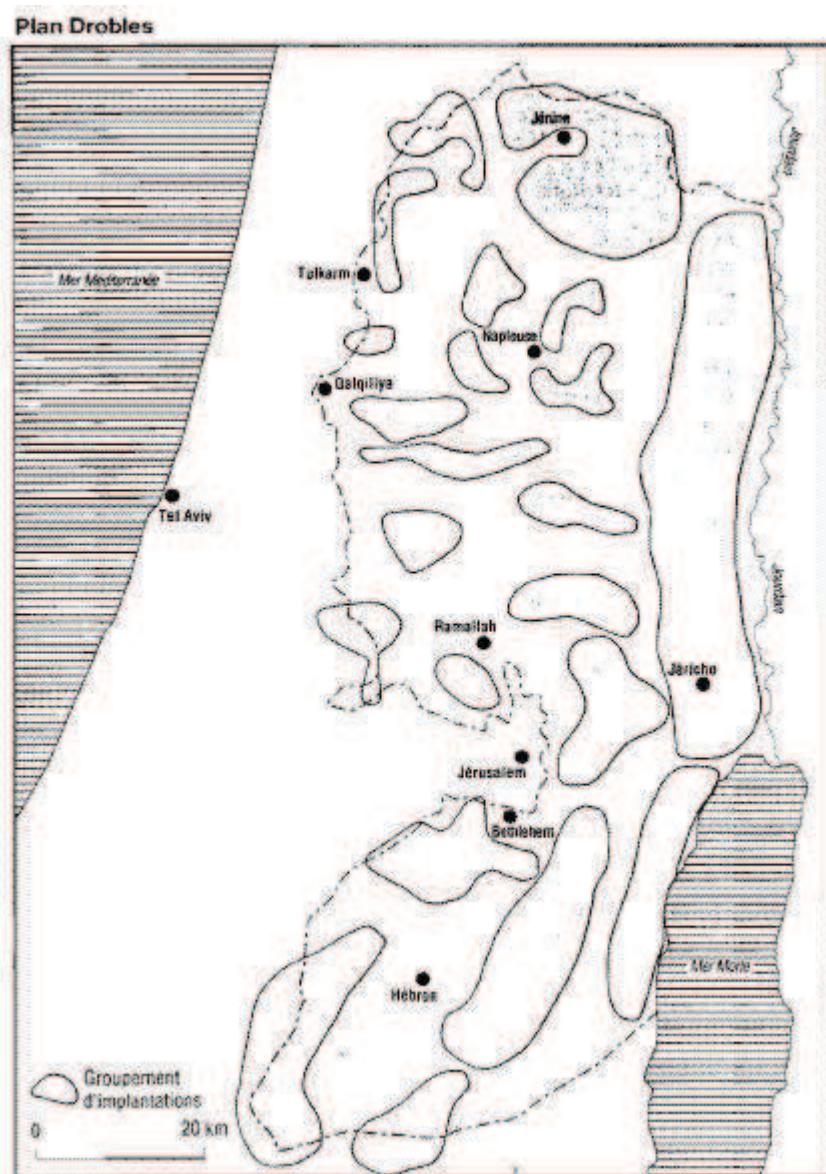
du Plan Allon. Il prévoit l'annexion à Israël de 40 à 60 % de la Cisjordanie et l'évacuation de quelques colonies, qui n'ont aucun intérêt stratégique ni économique. Une bande territoriale de 15 km de large, le long de la vallée du Jourdain, resterait sous contrôle israélien, ainsi que les colonies de Jérusalem-est et de ses environs et une ceinture territoriale large de 5 à 15 km, bordant sans interruption la Ligne Verte. Israël obtiendrait quatre routes « sûres », donc contrôlées par lui, deux au nord et deux au sud. Ces routes, reliant les territoires d'Israël à la vallée du Jourdain, seraient raccordées par des voies d'accès aux colonies, permettant ainsi le maintien de 90% des colonies sur les Territoires Occupés.

De cette façon, la Palestine serait constituée de trois grands blocs : la bande de Gaza, la région d'Hébron-Bethléem et une zone s'étendant de Ramallah à Naplouse ; ainsi que trois petites enclaves : Jéricho, Tulkarem et Qalqylia. Ces zones Palestiniennes seraient reliées entre elles par des voies de raccordement. D'autre part, l'Etat palestinien n'aurait aucune frontière avec la Jordanie, seul un corridor partant de Jéricho et rejoignant le pont Allenby permettrait aux Palestiniens de s'y rendre.⁷¹⁴

Comme nous pouvons le constater, les différents plans cités ci-dessus représentent un consensus israélien au sujet de la configuration géographique de la future entité palestinienne. La vallée du Jourdain serait toujours sous contrôle israélien, ce qui signifie une absence de frontières internationales pour la Cisjordanie. Les colonies de peuplement juives constituent une importance stratégique pour la sécurité, mais aussi pour l'économie israélienne. Elles permettent le développement démographique et urbain continu sur les deux côtés de la Ligne Verte. Leur annexion semble être, pour les Israéliens, indiscutable. Jérusalem-est et ses colonies en feront partie. L'entité palestinienne serait constituée de zones peuplées par les Palestiniens, discontinues, au mieux reliées entre elles par des routes étroites, avec un seul point d'accès à l'extérieur, c'est-à-dire à la Jordanie. En plus de devoir être territorialement démembrée et sans souveraineté réelle sur son territoires, l'entité palestinienne, afin d'être acceptée en tant qu'« Etat » par Israël, doit être démilitarisée et son espace aérien et maritime demeurer sous contrôle israélien. A ces conditions, Netanyahu en ajoute aujourd'hui une nouvelle : la reconnaissance, par les Palestiniens, d'Israël en tant qu'Etat-nation pour le

⁷¹⁴ Ibid.

peuple juif, ce qui menace le statut des réfugiés palestiniens et leur Droit au retour, ainsi que la minorité arabe d'Israël.⁷¹⁵



Source: Monitoring Israeli Colonizing activities in the Palestinian West Bank

http://www.poica.org/editor/case_studies/view.php?recordID=683

⁷¹⁵ Cette condition a été rappelée à plusieurs reprises par le Premier Ministre Netanyahu notamment récemment lors de l'ouverture des négociations avec Abbas à Washington le 2 septembre 2010. Voir *Netanyahu pose ses conditions à la création d'un Etat palestinien*, article publié sur le site internet du Journal Libération <http://www.liberation.fr/monde/0101574037-netanyahu-va-appeler-a-la-creation-d-un-etat-palestinien-demilitarise>

B- Le mur de Séparation

La construction du mur de séparation dans les Territoires Occupés concrétise la visée israélienne d'annexer des territoires palestiniens à l'est de la Ligne Verte. Nous allons exposer brièvement l'Avis consultatif de la CIJ, qui a conclu à l'ilégalité de la construction du mur dans les Territoires Occupés, avant d'en exposer les conséquences concrètes sur la société palestinienne et sur la configuration géographique d'un futur Etat palestinien.

1- Le droit applicable et les violations du droit constatées par la CIJ

La résolution ES 10/14 du 8 décembre 2003, adoptée au cours de la dixième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée Générale conformément à la résolution 377 A (V), résume sa position sur les différents points concernant la situation des Territoires palestiniens occupés. L'Assemblée Générale y rappelle le principe, reconnu en droit international, de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la force et sa résolution 181 sur la partition de la Palestine en deux Etats, l'un arabe, l'autre juif. Elle réaffirme l'applicabilité au territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-est, de la Quatrième Convention de Genève et du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève. Elle se déclare : « *Gravement préoccupée par le fait qu'Israël, puissance occupante, a commencé et continue à construire un mur dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-est, mur dont le tracé s'écarte de la ligne d'armistice de 1949 (Ligne verte) et qui a entraîné la confiscation et la destruction de terres et de ressources palestiniennes, le bouleversement de la vie de milliers de civils jouissant d'une protection et l'annexion de fait de vastes parties du territoire, soulignant en outre que la communauté internationale tout entière est opposée à la construction de ce mur.* »

En conséquence, l'Assemblée Générale décide de demander à la Cour internationale de Justice de rendre d'urgence un avis consultatif sur la question suivante :

« *Quelles sont en droit les conséquences de l'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-est [...] ?* »

A la suite de cette résolution, la Cour Internationale de Justice procède à l'examen de la question et conclut, par un avis consultatif le 9 juillet 2004, à l'illicéité de ce mur.

Avant de procéder à l'examen du fond de l'affaire, la Cour a dû réfuter de multiples arguments, avancés par Israël et par d'autres parties, notamment l'Union Européenne, invoquant, entre autres, l'incompétence de la Cour, le droit d'Israël à la légitime défense, le caractère politique de la question ou encore l'opportunité de donner suite à la demande d'Avis.

Concernant l'argument de l'incompétence, il a été avancé que l'Assemblée Générale, à l'origine de la demande d'Avis, n'aurait pas, aux termes de l'article 12 de la Charte de l'ONU, compétence à statuer sur une question dont le Conseil de Sécurité est saisi. La Cour estime que le Conseil de Sécurité partage la responsabilité du maintien de la paix avec l'Assemblée Générale, qui était parfaitement dans ses fonctions de faire dire le droit sur une situation aussi préoccupante pour la paix. La Cour estime également qu'il y a eu blocage du Conseil de Sécurité par le veto des Etats-Unis, lors de l'adoption d'un projet de résolution, le 14 octobre 2003, condamnant la construction du mur. De ce fait, et s'appuyant sur sa résolution 377 A, intitulée «Union pour le maintien de la paix», l'Assemblée Générale est en mesure d'examiner les situations bloquées au Conseil de Sécurité⁷¹⁶. Ajoutons que, dans tous les cas, cet argument ne tient pas, puisque, selon l'article 96 de la Charte de l'ONU, l'Assemblée Générale, tout comme le Conseil de Sécurité, peuvent demander à la Cour un avis consultatif.

Israël avait invoqué, pour justifier le mur, son droit naturel de légitime défense, tel qu'énoncé dans l'article 51 de la Charte de l'ONU. La Cour a réfuté cet argument de sécurité. Tout en reconnaissant à Israël le droit de se défendre, la Cour estime qu'Israël ne saurait se prévaloir de l'état de nécessité ou du droit de légitime défense, qui ne s'applique que contre une agression armée par un Etat contre un autre, comme excluant l'illicéité de la construction du mur. Or, les violences subies par Israël ne sont pas imputables à un Etat étranger. Elles ont pour origine un territoire placé sous son contrôle⁷¹⁷. Israël se retrouve dans une situation unique, où il est ainsi renvoyé à sa propre responsabilité. D'une part, il occupe illégalement un territoire. D'autre part, il invoque, pour justifier la construction du mur, la menace qui trouve son origine dans cette occupation même.

Israël a alors présenté plusieurs arguments pour dénier à la question un caractère juridique. D'abord que la question aurait une portée contradictoire et imprécise. La Cour a

⁷¹⁶ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans les Territoires Palestiniens Occupés*, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004, paragraphes 27, 28 et 31.

⁷¹⁷ Ibid. paragraphes 139, 140 et 141.

souligné qu'elle a été invitée à déterminer « *les conséquences juridiques d'une situation de fait* ». Dès lors, les termes employés, les problèmes soulevés et les réponses attendues sont juridiques.⁷¹⁸

La Cour a écarté également la critique selon laquelle elle n'aurait pas compétence en raison du caractère « politique » de la question posée. Rappelant sa jurisprudence constante, la Cour estime que le fait qu'une question juridique présente également des aspects politiques ne suffit pas à la priver de son caractère de « question juridique » et à « *enlever à la Cour une compétence qui lui est expressément conférée par son Statut* »⁷¹⁹.

Il a été en outre soutenu qu'un Avis consultatif était inapproprié, car il interférerait avec les efforts de règlement politique en cours. Pour la Cour, l'influence que l'Avis pourrait avoir sur les négociations « *n'apparaît cependant pas de façon évidente* ». « *La Cour ne saurait considérer ce facteur comme une raison décisive de refuser d'exercer sa compétence* »⁷²⁰. Ce point de l'interférence de la procédure judiciaire dans le processus de règlement politique est d'une importance particulière dans le conflit israélo-palestinien. Il révèle l'ambiguïté de deux visions possibles de règlement. D'une part, la vision politique, évoquée par le Conseil de Sécurité et soutenue par la “communauté internationale”, de « deux Etats » dont l'assise territoriale respective reste à définir. D'autre part, la vision juridique, remise en lumière par l'Avis de la CIJ, qui impose à tous, y compris Israël, de voir une réalité matérielle de deux territoires politiques : « le territoire d'Israël et le territoire de la Palestine », séparés par la ligne d'armistice de 1949, la Ligne Verte. Laquelle de ces deux visions, juridique et politique, doit primer ? Pour les Palestiniens, c'est sans doute la première vision qui garantit effectivement leurs droits et aspirations politiques, non seulement territoriaux, mais aussi à une réelle souveraineté, sans oublier les droits des réfugiés.

Concernant l'étude du fond, la Cour a relevé certains principes :

- L'illicéité des acquisitions de territoires par la force. La Cour a rappelé le caractère coutumier de cette règle, en tant que corollaire de l'interdiction de l'emploi de la force. Ainsi, les tentatives de consolider une situation d'occupation, en l'occurrence l'édition du mur, seraient illégales.⁷²¹

⁷¹⁸ Ibid. paragraphes 36 et 37.

⁷¹⁹ Ibid. paragraphe 41.

⁷²⁰ Ibid. paragraphe 53.

⁷²¹ Ibid. paragraphe 87.

- Le droit des peuples à l'autodétermination. La Cour l'a placé au centre de son Avis, a rappelé sa consécration par la Charte de l'ONU et son opposabilité *erga omnes*. Ainsi, ce droit conforte-t-il l'illicéité des acquisitions territoriales opérées par la puissance occupante. Bien qu'Israël affirme le caractère provisoire du mur de séparation, la Cour a, toutefois, remarqué que les ouvrages qui le constituent sont conçus pour durer et que la situation provisoire pourrait être maintenue indéfiniment. « *La Cour estime que la construction du mur et le régime qui lui est associé créent sur le terrain un « fait accompli » qui pourrait fort bien devenir permanent, auquel cas, et nonobstant la description officielle qu'Israël donne du mur, la construction de celui-ci équivaudrait à une annexion de facto.* »⁷²² Selon la Cour, le tracé du mur englobe 16% de la Cisjordanie, intègre 80% des colons israéliens et affecte les conditions d'existence de 500 000 Palestiniens. Plus important : « [c]ette construction, s'ajoutant aux mesures prises antérieurement, dresse ainsi un obstacle grave à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination et viole de ce fait l'obligation incombant à Israël de respecter ce droit »⁷²³.

- Atteinte aux droits des Palestiniens. La Cour considère que les territoires, situés entre la Ligne Verte et l'ancienne frontière orientale de la Palestine sous Mandat, ont été occupés par Israël en 1967 au cours du conflit armé. Dans ces Territoires Occupés, y compris Jérusalem-est, Israël a la qualité de puissance occupante en vertu du droit international coutumier. Par conséquent, toutes mesures législatives ou administratives prises par Israël unilatéralement en vue de modifier le statut actuel sont nulles et non avenues.⁷²⁴

En plus de la Charte de l'ONU, la IV^e Convention de Genève et le règlement de La Haye de 1907, la Cour, dans son étude de détermination des règles et principes de Droit International qui sont pertinents pour l'appréciation de la licéité du mur, note l'applicabilité des règles de Droit International des droits de l'homme. En effet, dans son avis, la Cour estime que la protection offerte par les conventions des droits de l'homme ne disparaît pas en cas de conflit. En outre, même si la juridiction des Etats est principalement territoriale, elle peut s'exercer hors du territoire national de l'Etat qui a ratifié le traité. Par voie de conséquence, Israël doit appliquer aux Territoires le Pacte international portant sur les droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Convention des droits de l'enfant.

⁷²² Ibid. paragraphe 121.

⁷²³ Ibid. paragraphe 122.

⁷²⁴ Ibid. paragraphe 78.

2- L'impact sur la société palestinienne

Ce n'est pas une tâche aisée d'évaluer toutes les conséquences de la construction du mur vu qu'elle n'est pas terminée et que le tracé en est fréquemment modifié. Nous allons exposer quelques données sur l'avancée des travaux de construction du mur et son impact direct sur les régions avoisinantes et leurs populations⁷²⁵.

La progression de construction :

	Longueur en km	Pourcentage de la longueur du mur
Construction achevée	413	58,3 %
En cours de construction	73	10,2 %
Construction prévue	223	31,5 %
Total	907	100

Les régions encerclées par le mur :

	Superficie en dounam	Pourcentage de la superficie de la Cisjordanie
Régions à l'ouest du mur (y compris Jérusalem-est)	479 881	8.5 %
Régions à l'est du mur et encerclées totalement ou partiellement	191 040	3.4 %
Total	670 921	11.9 %

⁷²⁵ Ces données sont établies par l'Office des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires dans les territoires palestiniens occupés, OCHAOPT, en juillet 2009, et sont disponibles sur son site internet <http://www.ochaopt.org>

La population palestinienne directement affectée :

	Nombre de localités	Nombre d'habitants
A l'ouest du mur	35	35 000 ⁷²⁶
A l'est du mur	25	151 000
Jérusalem-est	21	225 000
Total	81	411 000

La construction engendre des confiscations de terres et une annexion de fait des colonies. La séparation des paysans palestiniens est la première et la principale conséquence du mur. La majorité de la population palestinienne ne possède que sa production agricole comme source de revenu. Les implications économiques sont importantes pour l'ensemble de la Cisjordanie. De plus, pour les agriculteurs séparés de leur terre et dans l'incapacité de la cultiver le risque est grand de la voir “léggalement” expropriée par Israël selon la loi israélienne sur les biens des absents⁷²⁷.

Les travaux de construction sont très souvent accompagnés de la démolition, le long de la Ligne verte et à proximité, de terres et infrastructures agricoles, de routes et d'habitations.

L'impact de l'existence du mur sur les ressources en eau est particulièrement crucial. Les Palestiniens étaient déjà, avant sa construction, privés d'accès à leurs propres ressources en eau de par la conjugaison de plusieurs facteurs : l'occupation, les colonies et le découpage instauré par les accords d'Oslo. Le mur vient s'y ajouter comme nouvel agent de privation pour les Palestiniens, tout en permettant à Israël d'asseoir sa domination sur les ressources en eau. La première partie du mur est érigée dans une région stratégique au niveau hydrologique. Les terres enclavées entre la Ligne Verte et le mur surplombent la nappe phréatique orientale la plus riche de Cisjordanie. Ce faisant, Israël a la main mise sur un élément essentiel, si ce n'est le plus vital après la terre, de la création et de la survie d'un Etat palestinien.

Des dizaines de puits palestiniens sont passés de l'autre côté du mur, d'autres ont été isolés des terres qu'ils irriguent ou des populations qu'ils approvisionnent. Plus de 30 km de conduites d'eau ont été détruites pour la construction du mur⁷²⁸. Et encore tout cela ne prend pas en compte l'impact qu'aura la construction du mur dans la Vallée du Jourdain, qui, si jamais elle devait être entreprise et achevée, porterait le coup de grâce à tout espoir de voir un

⁷²⁶ Les habitants de ces localités doivent obtenir une autorisation pour demeurer dans leurs maisons et passer par les portails contrôlés par l'armée israélienne pour se rendre en Cisjordanie. Ibid.

⁷²⁷ L'ordonnance militaire n° 58 de 1967. Voir *supra*. p. 161.

⁷²⁸ Voir le site internet de Palestinians Hydrology Group, <http://www.phg.org>

jour un Etat palestinien indépendant du contrôle israélien et souverain sur ses propres ressources naturelles.

Les conséquences indirectes de l'appauprissement des ressources en eau en raison de la construction du mur se caractérisent par l'assèchement d'un grand nombre de cultures et l'impossibilité d'exploiter les terres. Ce qui encore une fois peut conduire à leur confiscation par l'armée israélienne en vertu des ordonnances militaires qui les considéreront comme non cultivées et par conséquent confiscables⁷²⁹. C'est ainsi que le mur peut être de surcroît considéré comme une méthode de conquête à double tranchant.

L'impact du mur sur la santé des Palestiniens est tout aussi important. Bien que le système de santé des Palestiniens soit relativement bon, les dégâts existent bel et bien et sont dus directement aux problèmes de circulation et d'isolement des centres de soin. L'UNRWA a dénoncé dans cette situation critique ses conditions de travail et les problèmes d'accès aux services de santé qui l'empêchent de prodiguer aux Palestiniens les soins nécessaires⁷³⁰. Les catégories de populations les plus menacées par le mur sont les patients souffrant de maladies chroniques, les personnes à mobilité réduite, les femmes enceintes et les enfants.

Le système de santé palestinien est d'autant plus fragile qu'il dépend presque entièrement de l'aide humanitaire, qui a de plus en plus de mal à toucher les populations concernées du fait qu'elle doit traverser les frontières israéliennes ou celles contrôlées par Israël pour parvenir jusqu'aux territoires palestiniens, pour relever ensuite la gageure de circuler normalement à cause des barrages militaires et désormais de ce mur. Cela affecte lourdement tout particulièrement les dizaines de milliers de Palestiniens qui se trouvent coupés, par le mur, du reste de la Cisjordanie.

Le secteur de l'éducation n'est pas non plus épargné des méfaits du mur. De fait, des milliers de jeunes Palestiniens, accompagnés de leurs professeurs, se trouvent dans l'impossibilité de poursuivre leurs parcours scolaires ou sont au mieux capables de se rendre à leurs écoles et universités au prix d'une course d'obstacles épuisante et non exempte de danger.

Un autre méfait majeur de la construction du mur se révèle être l'effondrement économique de la Cisjordanie et spécialement des régions autour du mur. L'accroissement du

⁷²⁹ Voir *supra*. p. 161.

⁷³⁰ Voir, en anglais, le site de l'UNRWA, programmes health challenges, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=95>

taux de pauvreté, dès le début des années 2000⁷³¹, conséquence directe de la politique de bouclage des territoires palestiniens, se trouve aujourd’hui renforcée par le mur. En effet, sa construction ayant pour effets néfastes, comme nous l’avons vu : la perte et la destruction des terres agricoles, l’appauvrissement des ressources en eau, l’obstruction des voies de circulation, est en outre la cause de l’augmentation des coûts de transactions, de la hausse des prix et du bouclage des investissements en raison de l’incertitude quant à l’avenir des territoires palestiniens. L’effondrement économique pousse inévitablement les populations habitant à côté du mur à quitter leurs habitations et à aller chercher un autre travail dans d’autres zones de la Cisjordanie. Ce qui signifie un transfert indirect de ces populations consécutif à celui direct de certains Palestiniens enclavés entre le mur et la Ligne Verte.

Mais c’est surtout à Jérusalem que les effets du mur sont le plus lourdement vécus par les Palestiniens et se font le plus cruellement sentir sur la liberté de circulation. Et c’est parce que la Ville Sainte est la plus convoitée que le tracé du mur se tortille dans les régions de Jérusalem, mettant en œuvre la volonté d’Israël de la couper physiquement du reste de la Cisjordanie. Les Palestiniens de la Vieille-Ville sont durement soumis à la restriction de circulation et sont en conséquence poussés à déménager vers les banlieues de Jérusalem ou d’autres régions de la Cisjordanie ou à quitter purement et simplement le pays.

Précisons par ailleurs que les préjudices liés à la présence du mur touchent toutes les classes et communautés palestiniennes, musulmans et chrétiens. Son tracé à Jérusalem prive les Palestiniens d’un accès aux lieux saints des deux religions comme la mosquée d’Al-Aqsa, la Basilique de la Résurrection et le mur Al-Burak⁷³². Les Palestiniens de la Cisjordanie ont besoin d’une autorisation pour entrer à Jérusalem, les médias rapportent quotidiennement des images de Palestiniens essayant de se faufiler à travers les interstices, ou escaladant les pans provisoires du mur pour se rendre à leurs lieux de travail, dans les écoles et autres, ou sur les lieux saints.

Le Mur encercle, par exemple, le tombeau de Rachel à Bethléem, lieu sacré pour les trois religions, mais qui désormais est inaccessible aux Musulmans et aux Chrétiens⁷³³.

⁷³¹ Selon un rapport de la Banque Mondiale du 22 septembre 2004, le taux de pauvreté passe de 21% en 2000 à 60% à la fin de l’année 2002. Rapport disponible sur le site internet de la Banque Mondiale <http://www.worldbank.org/ps>

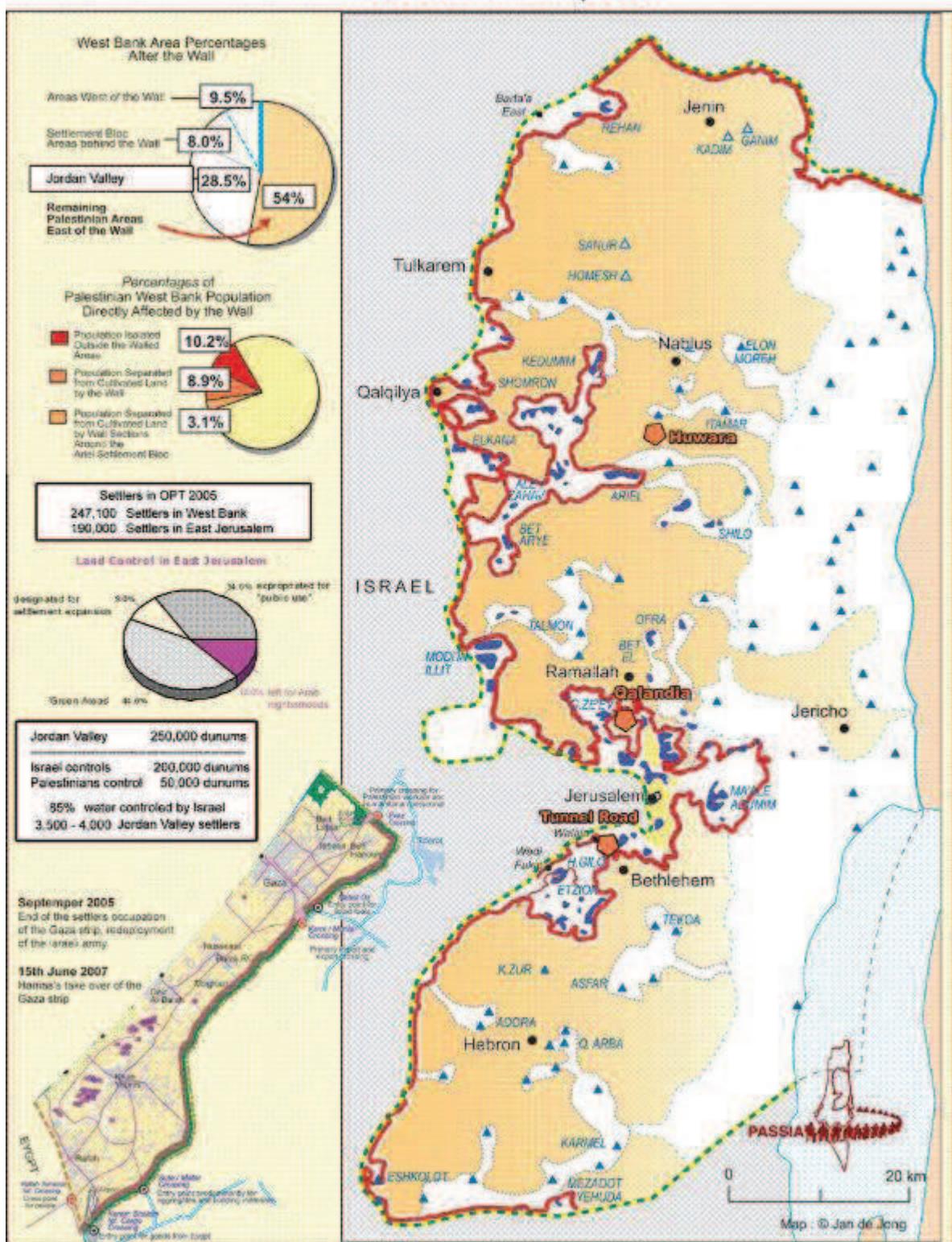
⁷³² Mur des Lamentations chez les Juifs.

⁷³³ Le Tombeau de Rachel ainsi que le Caveau du Patriarche “la Mosquée d’Abraham” à Hébron furent inscrits par les autorités israéliennes sur la liste des sites historiques d’Israël en 2011, alors qu’ils sont tout aussi sacrés chez les Musulmans et se trouvent de plus, dans les Territoires Occupés. En octobre 2010 l’UNESCO a adopté cinq résolutions concernant les territoires palestiniens occupés dont l’une mentionnait le Tombeau de Rachel comme étant aussi une mosquée. Suite à cette formulation Israël a décidé de suspendre sa coopération avec l’UNESCO.

D'ailleurs, la communauté chrétienne est particulièrement touchée par la construction et le tracé du mur. Ainsi, dans le domaine des Franciscains, celles des Sœurs de la charité de Saint-Vincent et des Sœurs de Notre-Dame-des-Douleurs ou encore chez les Frères Passionnistes, le mur passe à travers les propriétés, les coupant, engloutissant des milliers de mètres carrés, bloquant de fait l'accès aux hospices et arrachant des arbres. Ici, il est à noter que le tracé actuel du mur viole purement et simplement les accords signés entre le Saint-Siège et Israël par lesquels ce dernier s'engageait à protéger et respecter les propriétés de l'Eglise catholique.⁷³⁴

⁷³⁴ Voir l'article 10 de l'Accord fondamental entre Israël et le Saint-Siège du 30 décembre 1993 et l'article 6 de l'accord du 10 novembre 1997 sur la personnalité juridique de l'Eglise catholique.

West Bank Wall - Map 2006



Source: Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs

(PASSIA) http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/0_pal_facts_MAPS.htm#ptop

C- La question de l'eau

Le contrôle des ressources en eau constitue un enjeu majeur et tout à la fois une source de tension au Moyen-Orient généralement et plus particulièrement dans le conflit israélo-arabe⁷³⁵. Dans toutes les régions du Moyen-Orient, du fait de la faiblesse des précipitations et de l'accroissement des populations, les besoins en eau augmentent alors que les volumes disponibles sont limités et insuffisants.

La question de l'eau du Jourdain, mais aussi des eaux souterraines de la Cisjordanie, prend de plus en plus d'importance et se trouve désormais au cœur des négociations israélo-palestiniennes. Les Israéliens augmentent sans cesse leur consommation en même temps qu'ils limitent l'accès à l'eau pour les Palestiniens. L'agriculture, principal pilier de l'économie palestinienne, est profondément touchée par les restrictions israéliennes et avec elle toute l'économie des territoires.

Les sources d'eau les plus importantes qui alimentent Israël et les Territoires Occupés proviennent du Jourdain, un petit fleuve qui constitue la frontière entre Israël et les Territoires Palestiniens d'un côté, avec la Jordanie de l'autre. Il déverse, officiellement, près de 1300 millions de mètres cubes par an dans la Mer Morte. Ses principaux affluents sont la rivière Hasbani, qui prend sa source au Liban, le Yarmouk qui naît en Syrie, de même que la rivière Banias, qui coule ensuite à travers le plateau du Golan occupé par Israël. L'essentiel des eaux du Jourdain s'accumule dans le lac de Tibériade. Précisons qu'Israël empêche tout accès des Palestiniens aux eaux du Jourdain.

Les autres réserves en eau pour Israël et les Territoires Occupés sont des nappes phréatiques. Les plus importantes se trouvent dans la pleine côte israélienne. En Cisjordanie, on en compte trois :

- La nappe orientale qui est intégralement située dans les Territoires Occupés.
- La nappe occidentale et la septentrionale qui se trouvent en grande partie dans les Territoires Occupés.

Le potentiel annuel de ces différentes réserves est estimé à 679 millions de mètres cubes⁷³⁶.

⁷³⁵ Entre la Turquie, la Syrie et l'Irak sur les eaux de l'Euphrate et du Tigre, entre l'Egypte et les autres pays riverains du Nil, notamment l'Ethiopie, entre la Syrie et Israël sur le lac de Tibériade etc.

⁷³⁶ Voir le site internet de Palestinians Hydrology Group, <http://www.phg.org> et celui de la Banque Mondiale <http://www.worldbank.org/ps>

Dans la Bande de Gaza, les ressources en eau les plus importantes sont souterraines. La nappe aquifère de Gaza s'étend jusqu'au sud de la Cisjordanie, traversant ainsi la région israélienne qui sépare les deux territoires.

Depuis 1967, l'Etat d'Israël contrôle totalement les eaux de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza. L'ordonnance militaire n° 92 du 7 juin 1967 place le système hydrographique des Territoires Occupés sous le contrôle de l'autorité militaire israélienne. Depuis cette date, Israël détourne annuellement vers sa plaine côtière et le désert de Néguev près de 85% des eaux des Territoires Occupés. Cette quantité représente 40% de la consommation annuelle d'Israël⁷³⁷. En même temps, Israël exerce un contrôle strict de la consommation palestinienne. Des quotas sont fixés, des compteurs sont installés et des amendes infligées en cas de dépassement. De plus, une autorisation préalable est exigée pour l'installation de toute nouvelle captation d'eau⁷³⁸. Ces restrictions ont des effets désastreux sur la situation économique et sociale des territoires palestiniens, fondée principalement sur l'agriculture. La surface des terres irriguées est passée de 27% en 1967 à 4% en 1993⁷³⁹. Remarquons toutefois que les restrictions imposées par les autorités militaires israéliennes ne touchent pas les colons de la Cisjordanie qui consomment sept fois plus d'eau que les Palestiniens, en étant pourtant cinq fois moins nombreux, et que la surface de leurs terres cultivées ne cesse d'augmenter. Depuis 1982, c'est la compagnie nationale israélienne des eaux, *Mekorot*, qui gère totalement le réseau hydrographique palestinien et pratique une discrimination manifeste à l'égard des localités palestiniennes dont une grande partie n'avait pas l'eau courante jusqu'en 1993⁷⁴⁰. Dans le même temps *Mekorot* a réalisé d'importants travaux d'irrigation, de constructions et d'installations hydrauliques pour le compte des colons.

La politique israélienne concernant l'eau dans les Territoires Occupés s'inscrit dans une stratégie de subordination de l'économie palestinienne. Les restrictions de l'irrigation ont conduit à l'augmentation des coûts des productions agricoles palestiniennes qui sont devenus beaucoup plus élevés que ceux pratiqués en Israël, permettant, ainsi, aux produits israéliens d'être plus compétitifs. De plus, à l'inverse, les produits palestiniens dans certains cas sont soumis à un permis spécial, contrairement aux israéliens, ce qui permet à Israël d'importer les

⁷³⁷ Rapport de la Banque Mondiale; *Developing The Occupied Territories; An Investment in Peace*, Washington, D. C, World Bank, 1993, p. 59.

⁷³⁸ L'ordonnance militaire n° 158 du 30 octobre 1967.

⁷³⁹ *Developing The Occupied Territories; An Investment in Peace*, op. cit., p. 63.

⁷⁴⁰ Ibid.

produits palestiniens en fonction de ses besoins uniquement⁷⁴¹. De surcroît, les travailleurs du secteur agricole palestinien se trouvent dans l’obligation de chercher du travail ailleurs : ils finissent alors, le plus souvent, par travailler en Israël, lui fournissant ainsi une main d’œuvre assez qualifiée et très peu chère.

Pourtant, le Droit International, rappelons-le, garantit aux Palestiniens le droit et la souveraineté sur leurs ressources naturelles. L’article 2 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats de 1974 stipule que chaque Etat « *détient et exerce librement une souveraineté entière et permanente sur toutes ses richesses, ressources naturelles et activités économiques, y compris la possession et le droit de les utiliser et d’en disposer.* » En attendant la reconnaissance d’un Etat palestinien, d’autres textes majeurs, comme les deux Pactes Internationaux relatifs aux droits de l’homme de 1966 affirment, dans leur article premier commun, le droit des peuples de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources. La résolution 46/64 de l’Assemblée Générale de l’ONU, datée de 1991, énonce que « *toute puissance administrante ou occupante qui prive les peuples coloniaux de l’exercice de leurs droits légitimes sur leurs ressources naturelles ou subordonne les droits et intérêts de ces peuples à des intérêts économiques et financiers étrangers viole les obligations solennelles qui lui incombent en vertu de la Charte des Nations Unies.* »

La signature des accords de paix n’a pas changé grand chose à la situation. Pourtant, dans l’accord de Taba de 1995, « *Israël reconnaît les droits de l’eau des Palestiniens en Cisjordanie* ». Israéliens et Palestiniens se sont accordés pour coordonner l’administration des ressources et des systèmes et pour prévenir la détérioration de la qualité de l’eau au niveau des ressources⁷⁴². Mais, le règlement de la question de l’eau a été renvoyé, tout comme les autres sujets importants et difficiles, aux négociations sur le statut permanent qui n’ont jamais réellement commencé. En attendant, Israël se réserve le privilège de détourner les eaux de la Cisjordanie vers ses plaines, de contrôler les ressources et de fixer les quotas de distribution pour les Palestiniens. En outre, nous ne voyons pas sur quoi l’Etat d’Israël entendrait négocier si on prend en compte les différents plans israéliens concernant les Territoires Occupés, et précédemment exposés, qui se résument à la volonté pure et simple d’annexer la Vallée du Jourdain, officiellement pour des questions de sécurité, mais dans les faits, afin de garantir à Israël l’exclusivité des ses eaux. Nous n’aurons garde d’omettre le mur de séparation et les

⁷⁴¹ Article III, aliéna 10 du Protocole de Paris du 29 février 1994 sur les relations économiques entre Israël et l’OLP.

⁷⁴² Annexe III, article 40, aliéna 1 et 3 de l’accord de Taba de 1995.

colonies construites dans les zones recouvrant les nappes aquifères occidentale et septentrionale, qui sont parmi les plus anciennes et qu'Israël entend annexer à son territoire.

La question de l'eau trouve, donc, sa réponse dans une autre question en suspens qui est celle des territoires. Si Israël restitue aux Palestiniens, lors de l'accord final, l'ensemble des territoires occupés en 1967, un partage équitable pourrait avoir lieu. Les deux parties pourront se partager les eaux du Jourdain et les nappes souterraines en fonction de la surface du bassin occupé par chacune. Cette solution n'est envisageable que dans le cas d'un retrait israélien de tous les Territoires Occupés en 1967, ce qui revient nécessairement à appliquer les résolutions des Nations Unies, les principes de base du Droit International.

Water Sources



Adapted from: 'Water and War in the Middle East' Info Paper no.5 , July 1996, Centre for Policy Analysis on Palestine/The Jerusalem Fund, Washington D.C.

**Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs
(PASSIA)**

http://www.passia.org/palestine_facts/MAPS/0_pal_facts_MAPS.htm#ptop

Section 2 : Le peuple dispersé

La nationalité en tant que lien juridique qui rattache les personnes à un Etat, fonde la compétence personnelle, par laquelle l'Etat exerce certains pouvoirs sur ses nationaux. Elle détermine les droits de la personne face à l'Etat. Les Palestiniens, réfugiés, dispersés, sous occupation ou réduits en minorités sur leur propre terre, ne bénéficient pas de toutes les vertus de nationalité. Il ne sera par conséquent pas du tout facile pour le futur Etat palestinien de déterminer qui est palestinien et de régler définitivement la question, car elle demeure essentiellement liée aux négociations sur les réfugiés.

Aujourd’hui, selon le Bureau Central de Statistiques Palestinien⁷⁴³, le nombre de Palestiniens dans le monde avoisine le 11 millions de personnes, dont 4,8 millions de réfugiés enregistrés par l’UNRWA. 60,4 % de ces réfugiés vivent en Jordanie, Syrie, Liban, 16,3 % en Cisjordanie et 23,3 % à Gaza.

Dans les Territoires Occupés le nombre de Palestiniens s’élève à 4,1 millions, dont 2,5 en Cisjordanie et 1,6 à Gaza et près de 250 000 dans la partie Est de Jérusalem annexée par Israël. Le nombre des Palestiniens de 1948, « les Arabes Israéliens », est estimé à 1,3 million.

Paragraphe I- La question des réfugiés dans les accords de paix

Depuis le début des négociations de paix, la question des réfugiés est apparue comme un dossier épique pour Israël. Vingt ans après la conférence de Madrid de 1991 et les négociations secrètes entre les deux parties, les réfugiés sont restés et resteront, à notre avis, au cœur des négociations, l’obstacle majeur à la conclusion d’un accord final. Faute de trouver une solution acceptée par les deux parties, la question a été reportée tout simplement aux négociations sur le statut final des territoires. Son report met en lumière non seulement sa difficulté, mais encore la fragilité du processus de paix et l'impossibilité de parvenir à un accord final, quand on connaît la position d’Israël concernant les réfugiés et son refus catégorique quant à l’application du droit au retour des réfugiés palestiniens.

⁷⁴³ <http://www.pcbs.gov.ps/>

A- Le renvoi de la question des réfugiés aux négociations sur le statut final

Le processus de paix entre l'OLP et l'Etat d'Israël, ainsi que les différents accords signés, n'ont apporté aucune avancée notable sur la question des réfugiés de 1948, ni ceux de 1967.

La Déclaration de principe de 1993, Oslo I, prescrivait à l'Etat d'Israël et à l'OLP, représentant légitime du peuple palestinien, « *convenus qu'il est temps de mettre fin à des décennies d'affrontement et de conflit, de reconnaître leurs droits légitimes et politiques mutuels, et de s'efforcer de vivre dans la coexistence pacifique et la dignité et la sécurité mutuelles et de parvenir à un règlement de paix juste, durable et global ainsi qu'à une réconciliation historique par le biais du processus politique convenu* ». L'article 1^{er} de cet accord indique que le but des négociations est « *d'établir une autorité palestinienne intérimaire autonome, le Conseil élu (le « Conseil »), pour les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza, pour une période transitoire n'excédant pas cinq ans, en vue d'un règlement permanent fondé sur les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité* ». Rappelons que la Déclaration prévoyait la réalisation d'une autorité palestinienne autonome en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza, le retrait israélien progressif et le transfert des pouvoirs à l'Autorité palestinienne concernant les réfugiés palestiniens. Son article V relatif aux négociations sur la période transitoire et au statut permanent, stipule qu'« *Il est entendu que ces négociations porteront sur les questions en suspens, notamment Jérusalem, les réfugiés, les implantations, les arrangements en matière de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec d'autres voisins, et d'autres questions d'intérêt commun.* » Nous constatons que la question des réfugiés fait partie des autres questions en suspens, c'est-à-dire les dossiers les plus épineux qui sont ajournés. Il est vrai que c'est la première fois qu'Israël signe avec les personnes concernées un document officiel évoquant les réfugiés. Mais par cette évocation brève, incluse dans une longue liste, et l'ajournement, Israël réussit à repousser toute discussion sur une question dont la solution conditionne la conclusion de la paix.

Selon Bernard Botiveau, les « *silences des arrangements intérimaires sur des questions comme le droit au retour ou la question de Jérusalem ne sont pas des « oublis », mais ils représentent des lacunes* ». ⁷⁴⁴

⁷⁴⁴ Bernard Botiveau, *L'Etat Palestinien*, Presse des sciences politiques, Paris, 1999, p. 59.

Le terme de peuple palestinien employé dans le texte de la Déclaration ne comprend pas, selon Alain Bockel, les réfugiés résidant en dehors de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza. Leur sort devra être réglé avec le statut permanent, et leur droit au retour, refusé jusqu'ici par les Israéliens, n'est pas reconnu à ce stade.⁷⁴⁵

Nous attirerons l'attention sur le fait que la Déclaration de principe évoque les résolutions 242 de 1967 et 338 de 1973 du Conseil de Sécurité en les considérant comme la base d'un règlement permanent. Il faut rappeler que ces deux résolutions affirment la nécessité de réaliser un règlement juste du problème des réfugiés palestiniens, en plus du retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés. Mais la déclaration ne fait aucune mention de la résolution 194 de l'Assemblée Générale, qui prévoit le droit au retour pour les réfugiés palestiniens et leur indemnisation. L'OLP laisse passer une opportunité de règlement en signant un texte fondateur certes, mais qui néglige complètement la résolution 194, et avec elle, la possibilité de renforcer le droit au retour et la position palestinienne, lors des négociations sur le statut permanent. Car même s'il y est fait allusion aux résolutions 242 et 338, cela ne signifie pourtant qu'un engagement à négocier sans l'obligation d'appliquer le droit. Toutefois, en appliquant l'article 47 de la IV^e Convention de Genève à la situation israélo-palestinienne, nous constatons que, puisque l'occupation n'a pas pris fin, l'accord entre la puissance occupante et les représentants des populations occupées ne peut dégager la puissance occupante de l'une ou l'autre de ses obligations prévues par la Convention. S'il en allait autrement, la position de force de l'occupant pourrait contraindre les représentants des populations à renoncer à certains de leurs droits.

Si la déclaration de principe ne prévoit rien pour les réfugiés de 1948, elle évoque néanmoins les réfugiés de 1967, appelés par la déclaration : « les personnes déplacées de 1967. »

L'article XII prévoit la création d'une commission quadripartite permanente, entre Israël, l'Egypte, la Jordanie et les Palestiniens, afin de promouvoir la coopération entre ces parties. L'une de ses tâches est de décider « *par accord des modalités d'admission des personnes déplacées en 1967 de la Cisjordanie et de Gaza, de même que des mesures nécessaires pour prévenir les désordres* ». Toutefois, le troisième point de l'Annexe I, intitulé « *protocole sur le mode et les conditions des élections* », précise que le statut des Palestiniens déplacés en 1967 ne sera pas lésé du fait qu'ils ne sont pas en mesure de participer au processus électoral à cause de raisons pratiques. L'exclusion de ces Palestiniens de la

⁷⁴⁵ Alain Bockel, *Vers un Etat palestinien Démocratique*, AFDI, p. 38.

participation aux élections devait donc se comprendre comme temporaire, dans le contexte de la difficulté pour eux d'y participer tant que les conditions de leur admission n'étaient pas décidées, et non pas comme définitive.

Or cela ne signifie pas non plus que leur droit au retour dans leur territoire ait été expressément reconnu par l'Etat d'Israël. Cependant, les termes de « modalités d'admission des personnes déplacées en 1967 » laissent croire à une reconnaissance indirecte du droit au retour et à une volonté implicite de l'appliquer à un certain nombre des réfugiés de 1967 sous certaines conditions. Et c'est justement le rôle de la commission quadripartite de fixer, par le biais d'un accord commun, ces modalités d'admission. Mais, depuis la création de cette commission, les divergences persistent entre les Israéliens et les Palestiniens, sur plusieurs points : les causes de l'exode, la définition de ce que sont ces personnes déplacées, leur nombre, etc.

Les Israéliens refusent, par exemple, de considérer les descendants des déplacés comme tels, afin de réduire le nombre des réfugiés. Ce désaccord sur la définition des réfugiés de 1967 cache un désaccord plus grand et qui concerne le Droit au Retour des réfugiés palestiniens en général.

Il nous faut poser ici une question cruciale. Si l'Etat d'Israël refuse et émet des réserves sur la définition et le nombre des réfugiés de 1967, qui, s'ils rentrent un jour dans leurs foyers, ne rentreront pas sur son territoire, mais dans les territoires autonomes, c'est-à-dire la Cisjordanie et Gaza, cela nous laisse-t-il présager, lors des négociations sur le statut final, de la position israélienne relative à la question des réfugiés de 1948, dont les foyers se trouvent en Israël aujourd'hui ?

L'accord de Taba, Oslo II, signé le 28 septembre 1995, reprend dans ses articles XXXI et XXVII, la formulation contenue dans les articles V et XII de la Déclaration de principe, concernant les questions qui seront traitées lors des négociations sur le statut permanent, y compris celle de décider des modalités d'admission des personnes déplacées de 1967.

La nouveauté de l'Accord de Taba, qui prévoit la création de l'Autorité palestinienne et le transfert des pouvoirs vers elle, réside dans l'exclusion des réfugiés de la juridiction de l'Autorité palestinienne. Cela peut s'expliquer par la volonté d'Israël de catégoriser les Palestiniens, au sein du peuple palestinien, dans le but de créer une coupure entre les Palestiniens des Territoires Occupés sous la juridiction de l'Autorité palestinienne et les réfugiés palestiniens dans le monde représentés par l'OLP.

Les accords qui ont suivi l'Accord de Taba, à savoir Wye Plantation du 23 octobre 1998 et le Mémorandum de Charm el-Cheikh du 4 septembre 1999, n'ont pas évoqué la

question des réfugiés, dont la situation demeure aujourd’hui inchangée, à l’exception des quelques milliers qui ont été autorisés à retourner dans les Territoires Occupés, selon la procédure du regroupement familial ou pour travailler dans la police palestinienne.

B- La perception israélienne de la question des réfugiés

Depuis bien longtemps, la position des Israéliens consiste à nier l’existence du peuple palestinien, puisque, selon eux, les Palestiniens sont des Arabes, qui sont partis vers d’autres pays arabes. De même, ils nient toute responsabilité israélienne dans l’exode des Palestiniens. Par conséquent, pour eux l’application du droit au retour n’a pas lieu d’être. Et Israël propose des solutions alternatives à la question des réfugiés.

1- Le refus d’Israël d’appliquer le droit au retour

Depuis plus de 60 ans, les gouvernements israéliens successifs s’appliquent à nier le Droit au Retour des réfugiés palestiniens. Jusqu’au début des années 90, ils niaient même l’existence du peuple palestinien, sous différents prétextes, pour échapper à l’obligation d’appliquer le droit.

Le refus d’appliquer la règle du droit, tout comme les justifications israéliennes pour l’expliquer, n’ont aucun fondement juridique. Ils sont uniquement dictés par des motifs politiques, économiques, sociaux ou sécuritaires.

a- Les causes de l’exode palestinien

Depuis plus de 60 ans, la classe politique israélienne dans son ensemble nie toute responsabilité dans l’exode des Palestiniens, pour en nier par là-même le droit au retour. Israël rejette la responsabilité de cet exode sur les Etats arabes, considérant par conséquent que c’est à eux qu’il incombe de résoudre le problème des réfugiés.

La position israélienne se résume par cette phrase de réponse du Ministre des Affaires Etrangères au Médiateur des Nations Unies, en août 1948 : « *Le départ en masse des Arabes*

*qui ont fui l'Etat d'Israël et les régions occupées par les troupes juives est une conséquence directe de l'agression arabe venue de l'extérieur ».*⁷⁴⁶

Cependant, l'historien palestinien, Elias Sanbar, éclaire un point très important en expliquant qu'il existe un amalgame entre la première guerre de Palestine et la première guerre israélo-arabe. La première a commencé le 4 avril 1948, avec l'offensive de la Hanagah, qui lança alors le Plan Dalet⁷⁴⁷. La seconde n'a été déclenchée que le 15 mai, avec l'entrée des armées arabes en Palestine, en réponse à l'écrasement des Palestiniens, la mort de 15 000 d'entre eux et la prise par les armées juives de la majorité du territoire réservé à ces derniers par le Plan de partage de l'ONU.

C'est donc la mise à exécution du plan Dalet qui constituait une guerre de conquête, d'autant plus qu'un cessez-le-feu avait été voté le 1^{er} avril par le Conseil de Sécurité⁷⁴⁸. Les armées arabes venaient reconquérir le territoire et non plus le préserver.

Pour Elias Sanbar, l'amalgame qui est fait entre les deux guerres n'est pas innocent, mais a pour but de préserver les Juifs de toute accusation, de les présenter comme les agressés et d'éviter le débat sur l'expulsion massive des Palestiniens, en la présentant comme un résultat accidentel de l'entrée des Arabes en Palestine, qui en endosseraient par conséquent la responsabilité. En réalité, le 15 mai, la Palestine était déjà conquise par les Israéliens et les Palestiniens étaient déjà des réfugiés.⁷⁴⁹

Il faut rappeler, en plus des effets des combats, les actes absolument contraires au Droit International Humanitaire commis par les groupes armés sionistes, pour terroriser la population civile palestinienne. L'exemple le plus flagrant en fut, comme nous l'avons montré⁷⁵⁰, le massacre de Deir Yacine, voulu et utilisé par les sionistes comme un épouvantail contre les Palestiniens qui entendaient rester sur place. Henry Laurens souligne que « *pour les révisionnistes, Deir Yacine, dont ils nient les atrocités, constitue pourtant un fait d'arme essentiel, fondateur de l'Etat d'Israël, car il a été l'une des causes majeures de l'exode des palestiniens.* »⁷⁵¹

Soulignons encore que les opérations militaires, pendant un conflit, poussent les populations civiles à se réfugier hors des zones de combat, avec l'espoir de retourner chez elles après la fin des hostilités, quelle que soit la cause de ce conflit. Ainsi donc la question de

⁷⁴⁶ *Le droit de retour du peuple palestinien*, étude établie à l'intention et sous la direction du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, Nations Unies, New York, 1979, p. 49.

⁷⁴⁷ Le nom de code de la stratégie de conquête des territoires palestiniens par les groupes sionistes armés. Voir *supra*, p. 108.

⁷⁴⁸ La résolution 43 de 1^{er} avril 1948.

⁷⁴⁹ Elias Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, op. cit., pp. 56 et 57.

⁷⁵⁰ *Supra*, p. 111.

⁷⁵¹ Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 664.

savoir quelle a été la cause du départ d'une population n'a aucune incidence sur le droit de cette population à retourner chez elle. En revanche, elle trouve tout son intérêt pour l'établissement des responsabilités et des poursuites judiciaires.

b- Justification relative à l'échange des populations réfugiées

Selon cette justification, les Israéliens avancent l'argument que, comme l'a fait Israël pour les « réfugiés » juifs venus des pays arabes, ces derniers en échange doivent accepter les réfugiés palestiniens. La confusion entre la situation des « réfugiés » juifs et celle des réfugiés palestiniens a pour but de supprimer le Droit au Retour de ces derniers. Pourtant, les deux réalités sont différentes. Les 800 000 réfugiés palestiniens ont été obligés de quitter leur foyer à cause de la guerre, alors que les Juifs des pays arabes ont, en majorité, immigré volontairement en Israël. De plus, le sionisme encourageait, et continue d'encourager, « le retour » des Juifs du monde entier en Israël. Cette immigration ne peut être mise sur un pied d'égalité avec l'expulsion massive des Palestiniens. Ajoutons que ce n'était pas dans l'intérêt des pays arabes, alors qu'ils protestaient depuis des années contre la complaisance des Britanniques envers l'immigration juive en Palestine, de pousser leurs ressortissants juifs à rejoindre le flot migratoire juif en provenance d'Europe.

En arguant du fait que les Juifs des pays arabes auraient été maltraités et expulsés, afin de refuser le rapatriement des réfugiés palestiniens, Israël joue du principe du Droit International qui permet à un Etat d'enfreindre les droits d'un autre Etat, en réponse à une violation par ce dernier des droits du premier Etat. En effet, le Droit International autorise un Etat à prendre des contre-mesures, licites ou non, afin de mettre fin à un acte illicite commis par un autre Etat, ou pour lui faire respecter un engagement ou une obligation conventionnelle⁷⁵².

Toutefois, ces contre-mesures ne sont pas sans limites. Une contre-mesure ne peut, par exemple, être dirigée qu'envers l'Etat violateur. Ainsi, Israël ne peut en représailles contre un Etat arabe prendre des contre-mesures à l'encontre d'un autre Etat arabe. Il ne peut refuser le retour des personnes réfugiées dans un pays arabe, parce qu'un autre Etat aurait violé le droit de ses propres ressortissants juifs. De plus, l'Etat qui prend une contre-mesure doit être affecté par les violations commises. Or, dans notre cas, et à supposer que des Etats arabes

⁷⁵² Juan Antonio Carrillo Salcedo, *Droit international et souveraineté des états : cours général de droit international public*, Recueil des cours, Académie de Droit International de La Haye, vol. 257, 1997, M. Nijhoff, pp. 196 et s.

aient violé les droits de ressortissants juifs et les aient expulsés, cela ne signifie en rien que les droits d'Israël aient été violés. Bien au contraire, Israël avait tout intérêt à voir les Juifs des Etats arabes poussés à quitter leur pays. Enfin, un Etat ne peut dans le cadre d'une contre-mesure, violer les droits de l'homme ou une règle *jus cogens*. Par conséquent, le refus d'appliquer le Droit au Retour, fondé sur le traitement des juifs dans les pays arabes, ne peut être envisagé en tant que contre-mesure, car l'obligation d'appliquer ce droit découle du Droit International et des résolutions de l'ONU et non des Etat arabes. La question des « réfugiés » juifs des pays arabes devait être traitée avec ces pays et non pas aux dépens des Palestiniens. Enfin, l'idée d'un échange de réfugiés tel que présenté par Israël constitue en vérité une expulsion mutuelle ou un échange forcé de population : en effet, si les « réfugiés » juifs ont accepté de s'installer en Israël, les réfugiés palestiniens, quant à eux, refusent l'idée de s'installer dans les pays d'accueil et réclament toujours leur Droit à retourner dans leurs foyers.

c- Le refus pour des motifs de sécurité

Certains juristes israéliens avancent un troisième argument pour justifier le refus israélien d'appliquer le droit au retour pour les réfugiés palestiniens, en faisant une lecture assez particulière de la résolution 194 (III). Selon eux, les réfugiés palestiniens ne peuvent retourner dans leur foyer que s'ils promettent de vivre en paix avec leurs voisins.⁷⁵³

Pourtant à la lecture de cette résolution, nous ne trouvons aucune condition imposée au retour des réfugiés. Il y est clairement exprimé qu'« il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins ». Il s'agit donc d'un retour uniquement conditionné par la volonté de rentrer. « Vivre en paix » nous apparaît bien davantage comme un droit pour ces réfugiés, qui ont dû justement quitter leur terre parce qu'ils ne pouvaient plus y jouir de la paix.

Par ailleurs, la sécurité d'Israël est l'un des arguments les plus avancés par les Israéliens pour justifier la plupart des leurs actes, y compris le refus du retour des réfugiés palestiniens.

En effet, depuis 1948, Israël voit dans le retour des Palestiniens dans leur pays, parce qu'ils lui sont hostiles et le sont davantage après leur expulsion, une menace contre sa

⁷⁵³ Comme Ruth Lapidoth, Shlomo Gazit. Voir Elia Zureik, [Les réfugiés palestiniens et les processus de paix], op. cit., pp. 99 et s.

sécurité, voire contre son existence. Il est compréhensible qu'un Etat, qui s'est vu fonder sur l'expulsion massive de populations, se voie menacé par le retour de celles-ci, parce que sans leur expulsion, cet Etat n'aurait pas vu le jour ou du moins n'aurait pas eu un caractère et une majorité juifs, d'autant plus que la résolution 181 prévoyait un Etat juif avec autant d'Arabes que de Juifs⁷⁵⁴. Mais c'est cette même organisation qui a créé l'Etat d'Israël qui a imposé à Israël le droit des réfugiés palestiniens à retourner dans leurs foyers.

d- Le refus pour des raisons économiques et sociales

Le gouvernement israélien invoque souvent la situation économique et sociale propre à son pays pour justifier de son impossibilité à absorber les réfugiés palestiniens, d'autant qu'ils ont été dépossédés de leurs biens mobiliers et immobiliers, qu'ils ont dû laisser derrière eux après leur expulsion, et sur lesquels des immigrés juifs se sont établis.

Cependant, ces justifications israéliennes ne tiennent pas quand on sait que l'élément humain, la population juive israélienne, est essentiellement immigrée, et que depuis sa création, c'est-à-dire l'expulsion des Palestiniens, Israël encourage l'immigration des Juifs du monde entier. En effet, des dizaines de milliers de Juifs, des centaines de milliers dans les années 90, s'installent chaque année en Israël.

De plus, un retour des populations arabes risquerait de renverser les tendances démographiques que l'Etat d'Israël a construites et entend préserver, menaçant ainsi le caractère de l'Etat.

2- Les solutions alternatives proposées par Israël

Israël n'a pas cessé depuis le début du problème des réfugiés palestiniens de rappeler sa position, qui selon lui, constitue la seule envisageable et réalisable, à savoir l'installation des réfugiés dans les pays arabes d'accueil.

Israël a adopté des lois et pris des mesures dans le but de rendre impossible le retour des réfugiés palestiniens dans leurs foyers, considérant en même temps que la seule solution possible à cette question est leur réinstallation dans leurs pays d'accueil. Du point de vue israélien, la solution au problème des réfugiés doit être traitée dans le cadre d'une coopération

⁷⁵⁴ *Supra*. p. 91.

avec les pays arabes, et dans le cadre d'un accord de paix général avec ces Etats, dans lesquels les réfugiés sont intégrés dans les sociétés arabes.⁷⁵⁵

La position israélienne, depuis le commencement des négociations et la signature des accords de paix avec les Palestiniens, n'est que la poursuite de la stratégie des anciens gouvernements, de droite comme de gauche, consistant à refuser catégoriquement la responsabilité du problème, le retour et l'indemnisation des réfugiés. De cette manière, Israël repousse les échéances des accords d'Oslo, évitant ainsi l'entrée en négociations bilatérales avec les Palestiniens sur la question des réfugiés, préférant l'annexer à un comité de négociations multilatéral, où elle serait traitée, comme le veut Israël, avec les Etats arabes.

Au cours de négociations israélo-palestiniennes à Taba en janvier 2001, la position israélienne a évolué pour la première fois. Les délégués israéliens ont remis à leurs homologues palestiniens un document dans lequel ils reconnaissent la place centrale d'une solution de la question des réfugiés, juste et globale dans la création de la paix. Sans reconnaître la responsabilité israélienne, les délégués expriment la tristesse de l'Etat d'Israël pour la « *tragédie des réfugiés palestiniens, leur souffrance et leurs pertes* » et déclarent que le problème des réfugiés est né d'une guerre dans laquelle Israël a été entraîné. Pour eux, « *un règlement juste du problème des réfugiés palestiniens, en accord avec la résolution 242 du Conseil de Sécurité doit conduire à l'application de la résolution 194 de l'Assemblée Générale* »⁷⁵⁶. Bien que sa responsabilité n'ait pas été reconnue explicitement, la révolution dans la position d'Israël réside dans le fait de reconnaître la résolution 194 et son applicabilité.

Bien que restée lettre morte, puisqu'Ehud Barak, le Premier Ministre, a perdu les élections plus tard, le document évoque la possibilité d'une solution pour la question des réfugiés palestiniens.

Toutefois, la possibilité d'appliquer le Droit au Retour est à exclure, car, à notre avis, Israël ne permettra pas de lui-même le retour de tous les réfugiés palestiniens dans leurs foyers.

La deuxième possibilité peut être le retour des réfugiés sur les territoires du futur Etat palestinien. Encore faut-il avoir l'accord d'Israël. En outre, nous voyons mal comment la petite superficie du territoire palestinien, où le taux de chômage et la densité démographique sont très élevés, permettrait d'absorber un nombre important de réfugiés.

⁷⁵⁵ Ibid.

⁷⁵⁶ Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 463.

La troisième possibilité, qui est soutenue par des chercheurs et politiciens israéliens, consiste à :

- reconnaître la responsabilité morale israélienne dans la souffrance des Palestiniens durant les six dernières décennies ;
- participer aux efforts financiers pour indemniser les réfugiés ;
- implanter les réfugiés sur leur lieu de résidence actuelle ;
- permettre le retour de 100 000 Palestiniens sur dix ans, dans le cadre du regroupement familial, dans leurs foyers devenus israéliens.⁷⁵⁷

Voilà grossso modo la solution israélienne de base.

C- La position palestinienne

Tout comme sur la question des territoires de l'Etat palestinien, la position des dirigeants palestiniens a évolué sur la question des réfugiés.

Jusqu'aux années 70, la position des leaders palestiniens concernant les réfugiés s'inscrivait dans l'objectif général de la libération de la Palestine et de la création d'un Etat, permettant le retour de l'ensemble des réfugiés palestiniens dans leur pays. Pour eux, la question des réfugiés et de leur Droit au Retour, sa solution, en plus de son intérêt évident pour une grande partie du peuple palestinien, constituait un moyen de pression et d'action sur l'opinion publique internationale, afin d'attirer son attention sur le drame palestinien et la dépossession des terres, perpétrée par l'Etat d'Israël. Ainsi, le leadership palestinien a-t-il continué à refuser les résolutions 181, relative au partage de la Palestine, 242, qui ne reconnaît pas leurs droits politiques et 194, qui ne réalisait pas l'objectif palestinien de revenir à la situation d'avant mai 1948. Accepter ces résolutions signifiait pour les Arabes et les dirigeants palestiniens une reconnaissance implicite d'Israël, car, dans l'hypothèse de l'application de la résolution 194, les réfugiés seraient soumis à la juridiction de l'Etat israélien et obligés de reconnaître ainsi sa souveraineté sur leur territoire.

Après l'occupation israélienne de toute la Palestine historique, et la guerre de Kipour de 1973, les Palestiniens ont pris conscience de la difficulté de réaliser leur objectif de libération de toute la Palestine. Le but devient alors la création de l'Etat palestinien sur une partie de la Palestine et à partir de là, la résolution 194 est devenue pour les Palestiniens la référence de leur Droit au Retour.

⁷⁵⁷ Elia Zureik, [Les réfugiés palestiniens et les processus de paix], op. cit., p. 99 et s.

L'OLP, tout en acceptant une partie de la Palestine, a maintenu son exigence concernant l'application du Droit au Retour pour la totalité des réfugiés palestiniens. Elle considère que « *sans la reconnaissance solennelle du droit au retour des réfugiés, la vie du peuple palestinien ne peut être normalisée, pas plus que les affaires de la région, et le problème des réfugiés restera sans solution.* [...] il faut toutefois savoir que notre peuple a refusé clairement tous les projets de réinstallation et de naturalisation dans les pays hôtes et a exprimé de toutes les manières possibles sa volonté de résoudre ses problèmes dans le cadre d'une solution nationale pour le peuple palestinien considéré dans sa totalité. [...] ce dont on a besoin [...] c'est un règlement politique global, fondé sur la reconnaissance du Droit du Retour et de l'autodétermination. »⁷⁵⁸. C'est devenu la position, officielle, de l'OLP, depuis l'ouverture des négociations de paix à Madrid en 1991 jusqu'à aujourd'hui.

Il faut dire que cette revendication de reconnaissance israélienne du Droit de Retour était plus que nécessaire pour l'OLP au cours des négociations, car un renoncement à ce Droit ne ferait qu'entamer l'identité nationale palestinienne, dont l'OLP se nourrit et qui lui a permis de subsister malgré les concessions sur les ambitions nationales, qui sont désormais réservées à une partie de la Palestine historique. Et de préserver le peu de soutien qu'il lui reste de la part des réfugiés, dont le sort devient de plus en plus incertain.

Quant à la position officieuse de l'OLP, ou du moins de certains de ses dirigeants, il semble qu'elle se soit laissée aller dans le sens d'une opinion considérant que le Droit au Retour est dépassé et aujourd'hui inapplicable. Certains jugent qu'il vaut mieux dans l'état actuel des choses réajuster la conception palestinienne du Droit au Retour, ou la réinterpréter. Tout en revendiquant la reconnaissance par Israël de sa responsabilité morale et historique dans le drame des réfugiés palestiniens, ils considèrent que ce droit peut être exercé sur les territoires du futur Etat palestinien, et accompagné par le droit à l'indemnisation. Ou bien encore, qu'Israël applique, symboliquement, le Droit au Retour, en acceptant quelques milliers de réfugiés chaque année et que le futur Etat palestinien soit reconnu comme un Etat pour tous les Palestiniens, dont ils seraient citoyens et porteraient la nationalité où que soit leur lieu de résidence⁷⁵⁹. Pour certains intellectuels indépendants palestiniens et d'autres nationalités, le retour des réfugiés ne pourrait s'effectuer que dans le cadre d'un seul Etat démocratique en Palestine/Israël. Pour eux, la partition du pays en deux Etats signifierait l'annulation automatique du droit légitime des réfugiés palestiniens à retourner dans leurs

⁷⁵⁸ Discours d'Elias Sanbar, Chef de la délégation palestinienne pour les négociations de Madrid sur les réfugiés, séance d'ouverture des négociations multipartites, RWG, Groupe de travail sur les réfugiés à Ottawa, 13 mai 1992. Reproduit dans la REP, automne, 1992, pp. 25 et s.

⁷⁵⁹ Elia Zureik, [Les réfugiés palestiniens et les processus de paix], op. cit., pp. 134 et s.

foyers contrôlés par Israël. Car, comme nous l'avons en effet vu, dans les conditions actuelles et pour des raisons idéologique, démographique, politique et de sécurité, Israël semble être plus que jamais déterminé à rejeter le retour des réfugiés palestiniens. En revanche, la création d'un seul Etat démocratique pour tous ces citoyens, quelle que soit leur religion, permettrait le retour des réfugiés.⁷⁶⁰

D- La position des Etats arabes accueillant des réfugiés palestiniens

Les Etats arabes, chacun pour ses raisons propres, réclament toujours l'application pure et simple de la résolution 194. La Jordanie, la Syrie et le Liban, qui accueillent le plus grand nombre de réfugiés, en plus du principe de solidarité arabe avec les réfugiés, ont un intérêt personnel à voir le droit des réfugiés appliqué.

La Jordanie a accueilli trois vagues de réfugiés palestiniens en 1948, 1967 et 1991, à la suite de la guerre du Golfe. Le nombre de Palestiniens établis est estimé à 60% de la population totale de la Jordanie, dont deux millions de réfugiés recensés par l'UNRWA.

La majorité des réfugiés ont obtenu la nationalité jordanienne et jouissent de tous les droits à ce titre. Toutefois, l'identité nationale de ces réfugiés est continuellement remise en question, compte tenu de l'histoire qui a marqué les deux rives du Jourdain. L'exode massif des réfugiés palestiniens vers la rive orientale en 1948 et l'annexion de la rive occidentale par le Roi Abdoullah en 1950 ont provoqué une rivalité entre les deux populations. Les Transjordaniens, majoritairement bédouins, se sont sentis menacés par les Palestiniens, plus instruits et sédentarisés, et qui deviennent plus riches en contrôlant le monde des affaires dans le Royaume. La guerre de septembre 1970, « septembre noir », entre l'OLP et le Roi Hussein, entraîne une fracture entre les deux populations. D'un côté les Jordaniens, « de souche », et de l'autre, les Palestiniens, suspectés de soutenir l'OLP dans son effort pour renverser le roi.

C'est à partir de cette date qu'une volonté de créer un nationalisme jordanien commence à se faire jour. Des voix s'élèvent, demandant le retrait de la nationalité à tous les Palestiniens et le désengagement de la Cisjordanie. Mais le roi refuse.

Le déclenchement de l'Intifada, comme nous l'avons vu, pousse le Roi à mettre fin aux liens administratifs avec la Cisjordanie. Même si la situation des Palestiniens établis en

⁷⁶⁰ Voir sur cette position les publications de Sami Aldeeb, président de *L'Association pour un seul Etat démocratique en Palestine/Israël*, disponible sur : <http://www.sami-aldeeb.com/>

Jordanie n'a pas changé à la suite de cette décision, les tensions, généralement silencieuses, entre les deux communautés, subsistent encore et font parfois du bruit.⁷⁶¹

La communauté palestinienne, dont la loyauté semble toujours être mise en doute, est de plus en plus poussée à choisir son camp et son représentant. Si les Palestiniens, vivant dans les camps de réfugiés, espèrent le retour en Palestine et ne se considèrent que comme résidents en Jordanie, l'élite et les hommes d'affaires palestiniens ne semblent pas dans cette optique. Bien qu'ils se définissent comme Palestiniens, ils n'ont aucun intérêt à abandonner le pays qu'ils ont participé à construire et à développer. La Jordanie n'a pas intérêt, non plus, à laisser partir une population qui contrôle le secteur bancaire et commercial.

En Syrie, la situation des Palestiniens est différente. La politique de l'Etat, depuis le début des années 50, était pour l'intégration des réfugiés dans la société syrienne, tout en maintenant, voire renforçant, l'identité nationale palestinienne. Les Palestiniens jouissent de tous les droits et devoirs des citoyens, hormis les droits politiques.

Bien que le titre de séjour accordé aux réfugiés soit provisoire, c'est-à-dire en attente de leur retour en Palestine, il donne dans la pratique aux Palestiniens de Syrie le statut de résidents permanents. Ils sont autorisés à exercer tous les métiers dans tous les secteurs privés et publics et effectuent le même service militaire que les Syriens, mais dans l'armée de libération de la Palestine.⁷⁶²

Au Liban, du fait de plusieurs facteurs, la question des réfugiés palestiniens est particulièrement précaire et compliquée. Contrairement à ceux de Syrie, les réfugiés au Liban ne sont pas intégrés et vivent en marge de la société. Depuis leur arrivée, les gouvernements libanais successifs ont maintenu les Palestiniens dans des conditions de vie précaires, dans l'espoir d'éviter leur implantation définitive. Et comme en Jordanie en 1970, les Palestiniens ont été tenus pour responsables du déclenchement de la guerre civile libanaise. Ils ont subi les persécutions des différentes factions libanaises, chrétiennes et musulmanes.

En témoignent les massacres de Sabra et Chatila en 1982, perpétrés par les phalangistes chrétiens, avec la participation de l'armée israélienne. Mais aussi, ce qu'on appelle « la guerre des camps », de 1985 à 1987, où la milice chiite du mouvement *Amal*,

⁷⁶¹ Les tensions sont très visibles dans certaines situations, comme par exemple un match de foot entre deux équipes représentant chacune des deux communautés, ou dans les situations qui impliquent la présence de la police ou de l'armée, toutes deux dominées par les Jordaniens.

⁷⁶² Par la volonté de préserver l'identité nationale palestinienne, les Réfugiés palestiniens sont les seuls citoyens arabes à être exclus de la possibilité d'acquérir la nationalité syrienne.

soutenue par une partie de l'armée libanaise, a assiégué pendant 30 mois des camps palestiniens, dont ceux de Sabra et Chatila, pour en éradiquer l'OLP, perpétrant des attaques contre les civils, et faisant des milliers de morts.

Le statut juridique octroyé aux réfugiés palestiniens par les autorités libanaises amplifie le caractère précaire de la vie dans les camps. Si les réfugiés de 1948 ont une carte de séjour permanent, ceux de 1967 ne bénéficient d'aucun titre de séjour et ne possèdent que la carte de l'UNRWA. Les réfugiés palestiniens au Liban sont considérés comme des citoyens étrangers, ils sont privés de tout accès à la fonction publique et une liste de plus de 60 métiers leur est totalement interdite.

Contrairement à la situation des Palestiniens dans les autres pays, la présence palestinienne au Liban ne se pose pas dans les termes d'une relation entre une minorité nationale et le pays d'accueil, mais relève de la problématique d'une relation avec des minorités confessionnelles libanaises. La spécificité de la société libanaise, caractérisée par un équilibre fragile entre les différentes communautés, de même que par la peur de voir les réfugiés palestiniens implantés définitivement, romrant ainsi l'équilibre communautaire, rend la présence des Palestiniens non tolérée.

La majorité des communautés libanaises, tout comme les réfugiés eux-mêmes, sont hostiles au projet d'implantation palestinienne et réclament une solution rapide pour le problème des réfugiés au Liban. Mais en attendant une solution à leur problème, les Palestiniens souffrent de conditions de vie déplorables.

Paragraphe II- Les Palestiniens d'Israël : les Arabes de 1948

Désignée par différents termes, Arabes israéliens, Palestiniens d'Israël ou Palestiniens de 1948, la minorité arabe d'Israël⁷⁶³ offre la particularité de réunir tous les aspects des minorités. C'est une minorité linguistique, culturelle, ethnique et religieuse. Les Palestiniens qui la composent ont été séparés du reste de leur peuple à la suite de la guerre de 1948 et l'expulsion de leurs « frères »⁷⁶⁴. Leur intégration forcée à l'Etat d'Israël en 1948, même si elle a changé leur destin collectif, n'a pas pour autant effacé leur histoire et leurs mémoires arabe et palestinienne. La question identitaire y est centrale. Comment ces Arabes, citoyens

⁷⁶³ Dans cet article, nous utiliserons le terme « Arabes israéliens », pour les différencier des autres Palestiniens.

⁷⁶⁴ Sur l'exode des Palestiniens en 1948, voir les travaux des « nouveaux historiens israéliens » comme : Benny Morris, Ilan Pappé, Avi Shlaim, Tom Segev, Simha Flapan. L'ouvrage de Dominique Vidal et Joseph Algazy, *Le pêché originel d'Israël*, l'Atelier, Paris, 1998, présente une synthèse des travaux de ces chercheurs israéliens.

non Juifs d'un Etat créé pour les Juifs, se définissent-ils eux-mêmes ? Se sentent-ils plutôt Israéliens ? Palestiniens ? Arabes ? Musulmans ? Est-il possible de revendiquer son appartenance à de multiples identités, parfois contradictoires ?

L'égalité citoyenne est la revendication de ces Arabes face à un Etat qui n'a pas été construit pour eux. En effet, les moteurs de l'identité nationale israélienne ont toujours été le sionisme, le judaïsme et l'armée, autrement dit, un système politique qui est complètement étranger aux Palestiniens. Par conséquent, comment imaginer que ce nationalisme israélien ne leur soit pas hostile ni générateur de discrimination jusqu'à les considérer comme absents dans le pays ? Cette « absence », qui se caractérisait par l'impossibilité de créer des formations politiques issues de leur communauté, les contraignit par résignation à se tourner vers la formation politique israélienne la mieux à même de les soutenir. Soumis jusqu'à 1966 à un régime militaire, ils participent aujourd'hui à la vie politique israélienne par le biais de partis arabes représentés à la Knesset. Toutefois, sont-ils désormais des citoyens israéliens à part entière ? Les discriminations dont ils ont fait l'objet ont-elles disparu ?

D'un autre côté, comment Israël perçoit-il les revendications arabes ? La transformation de l'Etat israélien en « Etat de tous ses citoyens » ne revient-elle pas, en réalité, à abolir son caractère juif ? Comment, en effet, Israël peut-il demeurer l'Etat des Juifs quand 20% de sa population est arabe ?

A- Les Arabes israéliens : Quelques repères historiques⁷⁶⁵

Les 160 000 Palestiniens, qui ont échappé à l'expulsion de 1948, sont devenus quelques années plus tard des citoyens israéliens. Ils sont aujourd'hui 1 300 000, soit 20% de la population israélienne. Près de 9,5% d'entre eux sont chrétiens et 8,5% druzes, la grande majorité se composant de musulmans sunnites.⁷⁶⁶

Ils se sont retrouvés en position minoritaire, affaiblis, privés de leur terre et coupés de leur élite politique et sociale, dispersée dans plusieurs autres pays. Même s'ils sont devenus des citoyens, ils sont traités avec suspicion et sont soumis à des règlements restrictifs. Le gouvernement israélien – de gauche à l'époque – a établi un régime militaire dans les régions peuplées d'Arabes, la Galilée en particulier. Réduits à vivre dans de petites enclaves, ces

⁷⁶⁵ Pour un récit détaillé de l'histoire de la minorité arabe en Israël voir As'ad Ghanem, *The Palestinian-Arab Minority in Israel, 1948-2000: A Political Study*, State University of New York Press, 2001.

⁷⁶⁶ Voir le site internet du Bureau Central israélien des Statistiques en anglais sur : http://www.cbs.gov.il/reader/?MIVal=cw_usr_view_Folder&ID=141

Palestiniens sont soumis à un permis de circulation, octroyé par les autorités militaires, et l'ensemble de leurs libertés sont réduites à un minimum. Commence alors une opération de récupération politique par le *Mapaï*, par la politique « du bâton et de la carotte »⁷⁶⁷. Par le biais de menaces, de sanctions, mais aussi de récompenses, on essaye d'obtenir le vote arabe par l'intermédiaire des *Mokhtars*⁷⁶⁸ et des chefs de clans très influents dans la société palestinienne.

A la fin des années 50, on assiste à quelques tentatives de création d'un parti politique arabe, qui ont rapidement avorté du fait des autorités israéliennes. C'est ainsi que les Palestiniens se sont tournés vers le seul parti israélien qui les défendait réellement : le parti communiste, qui ne se proclamait pas sioniste et qui avait beaucoup d'influence parmi les étudiants arabes.

Globalement, durant les deux premières décennies de l'existence de l'Etat hébreu, les Arabes israéliens ne disposaient pas des ressources ou conditions nécessaires pour mener une action collective face à la politique israélienne. Toutefois, deux tentatives majeures ont pu les rassembler et raviver chez eux un sentiment national : la création du Front arabe, qui a vu le jour à la suite de la sévère répression d'une grande manifestation arabe en mai 1958, et celle du mouvement *El Ard*, « La Terre », créé en 1959, qui se réclamait du nationalisme arabe nassérien très populaire à l'époque.

Le tournant majeur dans la vie des Arabes israéliens fut la guerre de 1967 et l'occupation du reste de la Palestine. Les nouvelles conditions économiques, sociales et politiques, créées par l'occupation, permettront aux Arabes de sortir de leur isolement, de renouer les liens avec leurs « frères » dans les Territoires Occupés, de revisiter les Lieux Saints et d'être tout simplement en contact avec le monde arabe⁷⁶⁹. C'est grâce à ce contact que les Arabes israéliens vont prendre conscience de leur double identité : israélienne, par la force des choses – ils vivent et travaillent en Israël – et arabo-palestinienne, qui est la leur depuis toujours et qu'ils partagent avec les Palestiniens des Territoires Occupés. Et c'est avec ces derniers qu'ils vont avoir des échanges permanents au niveau social et politique.

Au fil des années, l'identité palestinienne se cristallise parallèlement à l'intégration des Arabes dans la vie publique israélienne. Ainsi, leur opposition à la discrimination et leur revendication de l'identité arabe deviennent toutes deux encore plus marquées. Forts de cette

⁷⁶⁷ Aziz Haidar, *Al-Filastiniyyun fi Isrā'il fi zill ittifaqiyat Oslo*, en arabe [Les Palestiniens en Israël et les accords d'Oslo], Institute for Palestine Studies, Beyrouth, 1997, pp. 114 et s.

⁷⁶⁸ Une sorte de maire accepté, sinon choisi par la population.

⁷⁶⁹ Mahmoud Labadi, « Arabes israéliens ou Palestiniens d'Israël ? », in *Israël, Pouvoirs* n°72, janvier 1995, pp. 111 et s.

désormais double identité, les Arabes israéliens formulent des revendications concrètes, telles que la reconnaissance de l'arabe comme deuxième langue, la réforme des programmes scolaires et la création d'institutions sociales et politiques. C'est ainsi que sera créé le Comité national des présidents des conseils locaux en 1974, l'Union des étudiants arabes en 1975 et le Comité de défense des terres lors de la même année. Ce Comité organise la première journée de la Terre, le 30 mars 1976, durant laquelle des dizaines de milliers de Palestiniens ont manifesté et qui s'est soldée par la mort de six d'entre eux à la suite d'une répression sanglante. La Journée de la Terre est devenue une date nationale, célébrée chaque année par tous les Palestiniens, où qu'ils soient dans le monde, confortant ainsi l'idée nationale palestinienne.⁷⁷⁰

Les années 90 ont été marquées par une volonté d'intégration dans la société israélienne en revendiquant l'égalité avec les citoyens juifs. Les accords de paix israélo-palestiniens et la solution des deux Etats ont fini par convaincre les Arabes israéliens que leur avenir et leur destin politique était Israël. Ils ont donc considéré que leur intégration dans la société israélienne servirait mieux leurs intérêts et ceux de la cause palestinienne en leur permettant d'influer sur la politique et l'opinion publique israélienne.

Après avoir eu pour seul représentant politique le Parti Communiste d'Israël, les Arabes israéliens fondent durant les années 80 des partis politiques arabes, comme le Front démocratique pour la paix et l'égalité, le Parti arabe démocratique et la Liste progressiste pour la paix⁷⁷¹. Parallèlement, ils continuent à pratiquer le vote « utile » en faveur des partis sionistes, généralement de gauche, qui étaient en capacité de changer leurs conditions de vie et de négocier la paix avec l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP). En 1992, ils ont voté massivement en faveur de la gauche de Rabin, dans l'espoir d'aboutir à la paix, ainsi qu'en 1999 pour Ehud Barak. Mais les répressions sanglantes de leurs manifestations contre la visite de Sharon en septembre 2000 sur les Esplanades des Mosquées et en solidarité avec l'Intifada dans les Territoires Occupés, qui ont fait treize morts, les ont poussés à s'abstenir massivement aux élections de février 2001. Ce qui a fait basculer le pouvoir à droite.⁷⁷²

⁷⁷⁰ Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 58.

⁷⁷¹ *Les Arabes israéliens : un enjeu pour Israël et le futur Etat palestinien*, entretien avec Laurence Louër, Moyen-Orient n° 5, Avril - Mai 2010, p. 40.

⁷⁷² Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p.59.

B- Quelle égalité pour les citoyens arabes ?

Selon le Centre Juridique pour les Droits de la Minorité Arabe en Israël (*Adalah*)⁷⁷³, l'inégalité en Israël prend de nombreuses formes. Les principales lignes qui divisent la société israélienne en groupes relativement privilégiés et d'autres défavorisés se dessinent entre les Ashkénazes les Mizrahim, les hommes et les femmes, les Juifs natifs d'Israël (*Sabar*) et les nouveaux immigrants (*Olim*), les Juifs orthodoxes et les Juifs laïques, les ruraux et les citadins et enfin entre les Juifs citoyens d'Israël « majoritaires » et les citoyens arabes palestiniens d'Israël. L'inégalité se fait jour dans tous les domaines : civil, socio-économique, et politique, mais aussi à travers certaines lois votées par la Knesset, le Parlement israélien.⁷⁷⁴

Remarquons que les droits civils et culturels, les libertés publiques d'expression, d'organisation, de déplacement... sont, depuis la fin du régime militaire auquel les Arabes israéliens ont été soumis de 1948 à 1966, respectés et garantis par la justice israélienne. Cependant, c'est en matière de maintien de l'ordre et de sécurité que la différence de traitement persiste. La répression policière des manifestations arabes est très violente, les événements d'octobre 2000 et la mort de 13 personnes en témoignent. Le Comité pour l'Elimination de la Discrimination Raciale (CERD) a exprimé son inquiétude quant au grand nombre de plaintes déposées par des Arabes israéliens contre des agents de la force publique qui n'ont jamais fait l'objet d'enquêtes appropriées et utiles⁷⁷⁵. Concernant les cultes et les pratiques religieuses, ils sont libres, l'Etat verse des salaires aux responsables des cultes et subventionne l'entretien des lieux de cultes. Les différentes communautés religieuses, déjà pour les Arabes israéliens on en compte douze, bénéficient d'une autonomie et d'une compétence de juridiction exclusive en matière de statut personnel : mariage, divorce, héritage...⁷⁷⁶. Cependant, comme le fait remarquer Micheal Karayanni, ces aménagements accordés aux communautés religieuses arabes ne relève pas du multiculturalisme mais d'un système « où les citoyens arabo-palestiniens ne sont perçus qu'à travers leur statut

⁷⁷³ *Adalah*, (Justice en arabe), est la plus grande ONG israélienne pour la défense des droits de la minorité arabe, dans des domaines variés comme les droits civils et politiques, les droits des prisonniers, le droit foncier, les droits sociaux, économiques et culturels, y compris les droits religieux et linguistiques, les droits des femmes et les Territoires Occupés.

⁷⁷⁴ *The Inequality Report, The Palestinian Arab Minority in Israel*, (*Adalah*) Haïfa, Israël, mars 2011, p.4. Disponible sur : <http://www.adalah.org/eng/publications.php>

⁷⁷⁵ Le Comité pour l'Elimination de la Discrimination Raciale, Soixante-dixième session 19 février-9 mars 2007, CERD/C ISR/CO/13, 14 juin 2007, p.7.

⁷⁷⁶ Alain Dieckhoff, « *Démocratie et ethnicité en Israël* », Sociologie et sociétés, vol. 31, n° 2, 1999, p.170.

d'individus»⁷⁷⁷. Bien qu'ils soient perçus par les dirigeants politiques et religieux de ces communautés comme une forme d'autonomie, Karayanni estime que ces aménagements, qui découlent du système ottoman de protection de l'autonomie religieuse ou *millet*, ne la reflètent pas tout à fait. A l'appui de sa thèse, il fournit plusieurs exemples de cas où les autorités de l'Etat appliquent des politiques de contrôle sur l'administration des affaires de la communauté, comme « *le contrôle strict* » de nomination des personnalités religieuses de la communauté musulmane ou encore la « *manipulation* » de dotations et propriétés religieuses (*Waqf*) que nous expliquerons ci-dessous.⁷⁷⁸

Dans le domaine des droits socio-économiques, les inégalités sont plus cernées. Le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) a noté dans son rapport de 2003 des avancées dans l'amélioration du niveau de vie des Arabes israéliens, ainsi que dans les mesures prises pour appliquer le plan de développement des communautés du secteur arabe et combler l'écart entre les Juifs et les Arabes en promouvant la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels dans des conditions d'égalité. Toutefois, dans ce même rapport, le CDESC rappelle son inquiétude quant à certaines pratiques persistantes, qui sont contraires aux obligations qui incombent à Israël en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁷⁷⁹. En voici quelques exemples :

- Le contrôle de la plus grande partie des terres en Israël par des organismes comme le Fonds national juif (FNJ) qui « *a pour vocation de servir les Juifs exclusivement* », le Comité « *estime que la confiscation systématique et à grande échelle par l'Etat de terres et biens palestiniens et leur transfert à ces organismes constituent une forme institutionnalisée de discrimination car, par définition, lesdits organismes en refuseront l'usage à des non Juifs* »⁷⁸⁰. La Cour suprême israélienne dans son arrêt Qa'adan⁷⁸¹ rendu en 2000, a condamné la discrimination ethnique dans l'allocation des terres par l'intermédiaire de l'Agence juive. En outre, l'intérêt premier de cet arrêt est de mettre en lumière le rôle que Cour Suprême peut jouer dans la défense des droits fondamentaux des citoyens et la justicierabilité de l'égalité⁷⁸².

⁷⁷⁷ Michael Moussa Karayanni, « *Ne me parlez pas de multiculturalisme ! Des propriétés du multiculturalisme et de la minorité arabo-palestinienne en Israël* », Diogène, Revue internationale des sciences humaines, N° 215, juillet-septembre 2006, PUF, Paris, 2006, p. 60.

⁷⁷⁸ Ibid. pp. 61-63.

⁷⁷⁹ Le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/1/Add.90, 26 juin 2003, trentième session 5-23 mai 2003, par. 4, 5 et 6.

⁷⁸⁰ Le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/1/Add.27, 4 décembre 1998. par. 11.

⁷⁸¹ H.C. 6698/95, Qa'adan v. Administration of Israel Lands et al. Dans cette affaire la famille arabe Qa'adan s'est vu refuser l'achat de terres dans le lotissement de l'Agence juive de Katzir parce que les terres y sont strictement réservées aux Juifs.

⁷⁸² Suite à cet arrêt, le conseiller juridique du Gouvernement israélien a émis un avis spécifique selon lequel les terres du FNJ ne pourraient plus à l'avenir être réservées aux seuls Juifs. Alain Dieckhoff, « *Quelle citoyenneté*

Certains juristes critiquent vivement la lenteur de la Cour dans le traitement des cas concernant la minorité arabe (huit ans dans l'affaire Qa'adan) et sa volonté de « *conduire les parties à un compromis afin d'éviter de créer un précédent* » en statuant « *sur les cas à forte implication politique* »⁷⁸³. Ainsi, la famille Qa'adan a dû présenter un nouveau recours devant la Cour Suprême pour en faire appliquer la précédente décision. De plus, le CERD remarque que des critères, autres qu'ethniques, peuvent dans les faits empêcher les Arabes israéliens de prétendre à certaines terres du domaine public : comme la condition de l'aptitude à la vie « *au sein d'une colonie de taille restreinte* »⁷⁸⁴.

- Le domaine éducatif est un des domaines où les disparités entre les différentes communautés persistent malgré le progrès global au niveau national. Ainsi, le système scolaire juif « *continue [-t-il] de bénéficier de ressources budgétaires bien plus importantes que les écoles arabes* »⁷⁸⁵. Le Comité des Droits des Enfants a constaté que les investissements et la qualité de l'éducation dans le secteur arabe israélien étaient considérablement inférieurs à ce qu'ils sont dans le secteur juif⁷⁸⁶. Par exemple, dans les secteurs arabes les classes comprennent 20% d'élèves en plus, les bâtiments sont vétustes, la qualité de l'enseignement, du suivi pédagogique et du matériel y est inférieure et de manière générale la scolarité beaucoup plus courte en moyenne chez les Arabes israéliens⁷⁸⁷. Aucune université ne dispense ses cours en arabe, ce qui a pour effet le faible nombre de diplômés d'universités. Le seul moyen de poursuivre des études supérieures est d'intégrer une université hébraïque. Toutefois, bien que les Arabes israéliens parlent tous l'hébreu, cela constitue un handicap, puisqu'elle ne dispense pas l'enseignement dans leur langue maternelle⁷⁸⁸.

- En matière de santé, le Centre juridique *Adalah* affirme dans son annuel *Inequality report* que les citoyens arabes d'Israël ont une espérance de vie moindre de quatre ans par rapport aux autres Israéliens et un taux de mortalité plus élevé. Le taux de mortalité infantile chez eux est environ le double de celui des enfants juifs. Il pointe également le fait que bien que les lois israéliennes prévoient l'obligation de fournir de manière équitable des services de

dans une démocratie ethnique ? », in *Israël : l'enfermement*, Confluence Méditerranée, l'Harmattan, n°54- été 2005, p. 74.

⁷⁸³ Hélène Sallon, « *La judiciarisation du politique en Israël* », Bulletin du Centre de recherche français à Jérusalem, p. 179, [En ligne], 16 | 2005, mis en ligne le 17 septembre 2007, Consulté le 28 novembre 2011. URL : <http://bcrfj.revues.org/index63.html>

⁷⁸⁴ CERD/C/ISR/CO/13, 14 juin 2007, p. 23.

⁷⁸⁵ Alain Dieckhoff, « *Quelle citoyenneté dans une démocratie ethnique ?* », op. cit., p. 76.

⁷⁸⁶ Le Comité des Droits des Enfants, CRC/C/15/Add.195, 9 octobre 2002, par. 54.

⁷⁸⁷ Zama Coursen-Neff, *Discrimination against Palestinian Arab Children in the Israeli Educational System*, New York University Journal of International Law and Politics, Vol. 36, 2004, pp. 755 et s.

⁷⁸⁸ *Les Arabes israéliens : un enjeu pour Israël et le futur Etat palestinien*, op. cit., p. 39.

santé de haute qualité à tous les résidents d'Israël, les dispensaires et hôpitaux manquent dans les villes et villages arabes. Mais, toujours selon *Adalah*, c'est dans la région de Néguev que la situation sanitaire est la plus critique. Dans les villages des Arabes bédouins de cette région, les services de santé sont limités ou inexistant sur tout dans les villages « non reconnus »⁷⁸⁹.

- Dans le domaine économique, selon le Centre israélien pour la défense des droits des citoyens arabes en Israël : *Mossawa* (égalité en arabe), près de 45% des familles arabes israéliennes vivent sous le seuil de pauvreté⁷⁹⁰. De plus, 27 des 30 communautés israéliennes connaissant le taux de chômage le plus élevé sont arabes. Le salaire moyen d'un Arabe israélien représente 60% de celui de son homologue juif. La distribution des ressources de l'Etat semble aussi être inégalitaire. En 2008 par exemple moins de 5% des fonds publics pour le développement ont été alloués aux Arabes, 2% du budget du ministère des transports aux localités arabes et 0 % du budget du ministère de l'agriculture⁷⁹¹. En fait, force nous est de remarquer que notre examen des différents rapports et études cités nous conduit toujours au même constat : malgré les avancées, les efforts et les mesures prises par l'Etat d'Israël, quels que soient les domaines, la situation faite aux citoyens arabes est hautement défavorable par rapport à la situation d'un citoyen juif.

- Concernant les droits politiques, s'il est vrai que le droit de vote a été accordé aux Arabes israéliens dès la création d'Israël, il est à noter que leur expression politique a été empêchée, comme nous l'avons brièvement montré, sous couvert d'impératifs de sécurité, durant les deux premières décennies⁷⁹². Dans les années 70, ils commencent à prendre part à la vie politique israélienne par le biais du Parti communiste dont ils constituent la base

⁷⁸⁹ Considérés comme illégaux et ne figurant pas sur les cartes officielles. Le nombre des Bédouins est estimé à 170 000 personnes. Selon *Adalah*, l'insuffisance des services de santé dans les villages bédouins non reconnus est une politique délibérée de négligence de la part de l'Etat, qui cherche à évacuer leurs habitants et à les reloger, en leur créant ainsi des conditions de vie insupportables. *The Inequality Report, The Palestinian Arab Minority in Israel*, op. cit., p. 11. Le CDESC dans son rapport E/C.12/1/Add.90 du 26 juin 2003, par. 27, s'est déclaré préoccupé par « *la qualité de vie et les conditions de logement des Bédouins (qui) continuent d'être largement inférieures, avec peu ou pas d'accès à l'eau, l'électricité et l'assainissement. De plus, les Bédouins continuent d'être régulièrement soumis à des confiscations de terres, à des démolitions d'habitations, à des amendes pour construction «illégale» et à la destruction de cultures et d'arbres, ainsi qu'à des actes de harcèlement et de persécution systématiques de la Patrouille verte, lesquelles ont pour but de les forcer à se réinstaller dans les «townships». Le Comité note également avec préoccupation que le mécanisme d'indemnisation actuel des Bédouins qui acceptent une réinstallation dans les «townships» est insuffisant* ». Voir également sur le sujet des Bédouins l'article du journaliste israélien Joseph Algazy, *Les Palestiniens d'Israël, otages de l'extrême droite, Bédouins oubliés du Nakba*, Le Monde diplomatique, mai 2009.

⁷⁹⁰ Mossawa Center, "Socio-Economic Report on Arab Citizens and Local Councils", in *Identity Crisis: Israel and Its Arab Citizens*, International Crisis Group Middle East Report N°25, 4 March 2004, p.12.

⁷⁹¹ Mossawa, *Main findings of the 2009-2010 State Budget Proposal and the needs of the Arab citizens in Israel*, juillet 2009, pp. 1,3 et 4. Disponible sur :

<http://www.mossawa.org/files/files/File/Publications/Main%20findings%20of%20the%202009-2010%20State%20Budget%20Proposal%20and%20the%20needs%20of%20Arab%20Citizens%5B1%5D.pdf>

⁷⁹² Alain Dieckhoff, « *Démocratie et ethnicité en Israël* », op. cit., p. 170.

militante et la majorité des électeurs. A partir du milieu des années 80, la situation des Arabes israéliens a radicalement changé : ils commencent à voter pour des partis nationalistes palestiniens. Cependant, comme le souligne Alain Dieckhoff « *une citoyenneté authentique ne se limite toutefois pas au droit de participer aux processus électifs et aux organisations politiques, elle passe aussi par des possibilités réelles de prendre part à l'exercice du pouvoir politique. Or, sur ce plan, il reste un chemin considérable à parcourir* »⁷⁹³. Si dans les localités arabes on trouve de nombreux maires et conseillers, au niveau national pourtant la présence arabe est très faible. Jusqu'en 1999, il n'y eu de ministre arabe dans un cabinet israélien⁷⁹⁴, sur les 1 310 postes de hauts fonctionnaires au gouvernement et dans ses organismes associés, seulement 17 étaient occupés par des Arabes⁷⁹⁵. Les députés arabes siégeant à la Knesset n'ont jamais fait partie d'une majorité parlementaire. Bien que les députés arabes aient soutenu le gouvernement travailliste d'Itzhak Rabin entre 1992 et 1996 et que, grâce à ce soutien, Rabin ait pu survivre et ratifier les accords de paix, aucune alliance ni aucun accord électoral n'a jamais été signé avec les Travailleurs, seulement une alliance *de facto*⁷⁹⁶. Il est à signaler cependant que depuis 2002, le vote utile ou l'abstention des Arabes n'a plus beaucoup de poids, car les partis politiques israéliens traditionnels, le *Likoud* et les Travailleurs, recourent à la formation de gouvernements de coalition ou d'alliances avec les partis religieux et ceux de l'extrême droite. Le dernier exemple en date en est la coalition formée entre le *Likoud* et *Israël Beitouna*, parti d'extrême droite⁷⁹⁷, d'une part et la gauche du travailliste Ehud Barak, de l'autre. « *Les partis arabes sont redevenus des forces politiques marginales en Israël* »⁷⁹⁸.

Actuellement, trois grandes listes recueillent les voix des Arabes israéliens : la Liste arabe unie pour le renouveau (*Ra'am-Taal*)⁷⁹⁹, l'Assemblée démocratique nationale (*Balad*),

⁷⁹³ Ibid.

⁷⁹⁴ Depuis 1999 jusqu'aujourd'hui, trois ministres arabes ont été nommés dans les gouvernements israéliens successifs. *The Inequality Report, The Palestinian Arab Minority in Israel*, op. cit., p. 51.

⁷⁹⁵ David Grossman, *Sleeping on a Wire. Conversations with Palestinians in Israel*, Londres, Jonathan Cape, 1993, p. 140, cité par Alain Dieckhoff, « *Démocratie et ethnicité en Israël* », op. cit., p. 170.

⁷⁹⁶ Cette « alliance » était critiquée par la droite israélienne qui dénonçait un gouvernement « *privé de majorité juive* » et qu'il « *ne pouvait [ainsi] légitimement gouverner Israël* » puisque sa survie parlementaire dépendait de l'appui des députés arabes. Voir *Les Arabes israéliens : un enjeu pour Israël et le futur Etat palestinien*, op. cit., p. 41, et Alain Dieckhoff, « *Quelle citoyenneté dans une démocratie ethnique ?* » p.76.

⁷⁹⁷ Voir Joseph Algazy et Dominique Vidal, *L'ère Lieberman a commencé, Les Palestiniens d'Israël otages de l'extrême droite*, Le Monde Diplomatique, mai 2009.

⁷⁹⁸ *Les Arabes israéliens : un enjeu pour Israël et le futur Etat palestinien*. op. cit., p.41.

⁷⁹⁹ Elle regroupe le Parti démocratique arabe, le Mouvement islamiste (proche des Frères musulmans) et le Mouvement arabe pour le changement.

fondée en 1996⁸⁰⁰ et les Communistes regroupés dans le Front démocratique pour la paix et l'égalité (*Hadash*). Aux élections de 2009, 82% des Arabes israéliens ont voté pour ces partis⁸⁰¹. Ces trois listes sont représentées à la Knesset par onze députés : 4, 3 et 4 respectivement. Leurs objectifs politiques sont presque identiques : l'attribution du statut de minorité nationale aux Arabes israéliens, l'égalité entre citoyens juifs et arabes d'Israël, l'établissement d'un Etat palestinien indépendant avec Jérusalem-est comme capitale à côté de l'Etat israélien⁸⁰².

L'article 7A de la Loi fondamentale *La Knesset*⁸⁰³, intitulé «prévention de la participation des listes de candidats», stipule que la candidature aux élections d'une liste ou d'un citoyen peut être invalidée si leurs objectifs ou les actions du candidat tendent à nier l'existence de l'Etat d'Israël en tant qu'Etat juif et démocratique, à inciter au racisme ou à soutenir la lutte armée d'un Etat hostile ou d'une organisation terroriste contre l'Etat d'Israël. Se fondant sur cette Loi, lors des trois dernières élections législatives, plusieurs tentatives d'invalidation visant des partis ou des candidats arabes ont été mises en œuvre par le procureur général et par des partis de droite⁸⁰⁴.

Commentant la situation politique des Arabes israéliens, Alain Dieckhoff estime que la règle démocratique qui fait des parlementaires des représentants égaux de la nation « *se trouve ici contestée par l'ethnicité et une distinction est, de fait, introduite entre la communauté politique légale (regroupant tous les citoyens) et la communauté politique légitime (restreinte aux Juifs)* ». *Cette différenciation est la conséquence de la dualité structurelle de l'Etat d'Israël comme Etat juif et démocratique qui instaure deux espaces référentiels concurrents, celui de l'appartenance ethno-nationale et celui de la citoyenneté. La judéité de l'Etat qui a une véritable valeur constitutionnelle pourrait d'ailleurs, en*

⁸⁰⁰ Acronyme hébreu de « Rassemblement démocratique national », *Balad* (« pays » en arabe) a été créé en 1996 par l'Arabe israélien Azmi Bishara. Il revendique la reconnaissance des Arabes israéliens en tant que minorité, leur garantissant la pleine autonomie dans des secteurs tels que l'éducation et la culture, qui conduirait de fait à la transformation de l'Etat juif en Etat binational « de tous ses citoyens », tout en prônant la création d'un Etat palestinien à côté d'Israël. *Balad* occupe aujourd'hui 3 sièges à la Knesset.

⁸⁰¹ *Les Arabes israéliens : un enjeu pour Israël et le futur Etat palestinien*, op. cit., p. 40.

⁸⁰² Ibid. p. 41

⁸⁰³ Adoptée le 12 février 1958, amendée plusieurs fois notamment, l'amendement n°9 en 1985 et 2002. Le texte en anglais est disponible sur le site de la Knesset : http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/basic2_eng.htm

⁸⁰⁴ En 2003 la Commission centrale électorale avait invalidé la candidature aux législatives de la liste commune présentée par Azmi Bishara et Ahmed Tibi au motif que son programme visait à détruire le caractère juif de l'Etat d'Israël et soutenait la lutte armée contre Israël, Azmi Bishara et Ahmed Tibi ont fait appel de l'invalidation devant la Cour Suprême qui a annulé la décision de la Commission électorale. Aux mêmes motifs en 2006 des motions ont été soumises à la Commission électorale afin d'interdire aux candidats de la Liste arabe unie de se présenter aux élections mais ces motions n'ont pas abouti. Aux élections de 2009 la Commission électorale a invalidé deux listes arabes sur les trois présentées, encore une fois la Cour Suprême israélienne a annulé la décision de la Commission électorale. Pour plus de détails sur ces affaires, voir *The Inequality Report, The Palestinian Arab Minority in Israel*, op. cit., pp. 52 et s.

*principe, entraver la liberté politique en milieu arabe »*⁸⁰⁵. En effet, comme nous l'avons vu, un parti soupçonné d'avoir pour objectif la révocation du caractère juif de l'Etat ou sa transformation en Etat binational judéo-arabe serait invalidé.

C- *Les citoyens arabes entre ethnicité et démocratie*⁸⁰⁶

L'Etat hébreu, considéré par l'Occident comme la seule démocratie du Moyen-Orient, revendique le statut d'un Etat du peuple juif. Mais cette revendication, inscrite dans la loi israélienne, se trouve être la source d'une discrimination envers les autres citoyens non juifs, c'est-à-dire les Arabes. La référence à « l'idéal des prophètes d'Israël » et au « lien historique » des Juifs avec la terre d'Israël coexiste dans la Déclaration d'indépendance d'Israël avec l'affirmation de son caractère laïque et de la garantie des libertés religieuses.⁸⁰⁷

Ce mariage entre deux principes *a priori* contradictoires, religion et laïcité, trouve son origine dans les idées des fondateurs d'Israël, qui étaient souvent athées mais pour qui la religion fut un fédérateur de nationalisme⁸⁰⁸. Les liens entre la religion et l'Etat en Israël ne font pas de lui un Etat laïque dans le sens connu du terme. En effet, les différentes législations israéliennes montrent bien le lien privilégié entre le religieux et le public. Les rabbins ont un statut spécial et des compétences dans l'application des prescriptions religieuses dans le secteur alimentaire public, ainsi que dans l'armée, l'éducation, le respect du shabbat, etc. Les tribunaux rabbiniques ont compétence en matière de statut personnel, mariage, divorce, héritage...⁸⁰⁹. La plus grande partie de la société israélienne juive se considère comme athée ou du moins agnostique. Pourtant la religion est omniprésente dans sa vie quotidienne. Les partis politiques, toutes tendances confondues, contribuent à cette situation, en passant des alliances politiques avec les partis religieux, pour des raisons électorales et en faisant des concessions dans l'adoption des lois tendant à renforcer le caractère religieux de l'Etat par la suite⁸¹⁰.

⁸⁰⁵ Alain Dieckhoff, « *Démocratie et ethnicité en Israël* », op. cit., p. 171.

⁸⁰⁶ Ce thème de démocratie et d'ethnicité d'Israël a fait l'objet d'abondants travaux des auteurs israéliens, juifs et arabes comme Claude Klein, Sammy Smooha, Azmi Bishara et Aziz Haidar. En France, Alain Dieckhoff est l'auteur de nombreux articles portant sur la question ethnique en Israël.

⁸⁰⁷ Voir le texte de la Déclaration d'indépendance d'Israël in Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 672 et 673, et en anglais sur le site internet de la Knesset http://www.knesset.gov.il/docs/eng/megilat_eng.htm

⁸⁰⁸ Voir sur ce point une étude très riche et complète de Maxime Rodinson, *Peuple juif ou problème juif?*, La Découverte, Paris, 1997.

⁸⁰⁹ Claude Klein, « *Etat et religion en Israël* », in *Israël*, Pouvoirs n°72, janvier 1995, pp. 10 et 11.

⁸¹⁰ Selon Claude Klein « *Il était admis depuis très longtemps que nul gouvernement ne pouvait être établi en Israël sans qu'il s'associe à des partis religieux* », voir Ibid. p.14.

Au niveau idéologique, Israël est un Etat sioniste garantissant la prééminence au peuple juif, comme le souligne le sociologue israélien Sammy Smooha : « *Zionism is de facto the state ideology. Its central objective is to make Israel Jewish in demography, language, culture, institutions, identity and symbols, and to protect Jewish lives and interests all over the world. It accepts the historical development of Jews as an ethnic nation, in which ethnicity, religion and peoplehood are intertwined. A member of the Jewish people cannot be a member of non-Judaic religion* »⁸¹¹. Dans cette logique, l'égalité des citoyens arabes, leur intégration et leur identification à un Etat qui n'est concrètement pas fait pour eux pourraient-elles être possibles ? Il faut rappeler que le système politique israélien comporte tous les aspects d'une démocratie à l'occidentale : le multipartisme politique, les élections libres, les citoyens disposant du droit de vote et d'être élus ; la séparation des pouvoirs, le Parlement (la Knesset), détenant les pouvoirs législatifs, le système judiciaire garantissant l'indépendance de la justice, les médias jouissant de la liberté d'expression, etc. Toutefois, du point de vue de Sammy Smooha, dans les démocraties libérales occidentales, contrairement à Israël, les citoyens constituent une « *civic nation* » ou « *civic people* » du fait que ces pays ont réussi à former des « *civic nations* » par la destruction et l'assimilation des langues, cultures et ethnies, et par la construction des nations et identités au-delà des ethnies⁸¹². L'ancien ambassadeur israélien à Paris, Elie Bernavi, estime que cette démocratie « *est une démocratie à paliers [...] elle fonctionne bien pour les citoyens juifs, et moins bien pour ses citoyens arabes, et plus du tout pour les Arabes des Territoires Occupés* »⁸¹³. L'appartenance ethnico-religieuse des Arabes israéliens ne fait-elle donc pas d'eux des citoyens qui ne disposent pas des mêmes droits dans les faits et dans les lois ?

Juridiquement, l'Etat d'Israël dissocie le concept de citoyenneté de celui de nationalité⁸¹⁴. Ainsi, sont reconnus Israéliens tous les citoyens d'Israël qui appartiennent à trois nationalités (*leom*) - une nationalité au sens d'affiliation ethnique⁸¹⁵ - reconnues : juive, arabe et druze. Les effets de cette différenciation se concrétisent à travers certaines lois, comme la Loi du Retour de 1950⁸¹⁶ par exemple qui ne s'applique qu'aux Juifs. Elle dispose dans son article premier que « *tout Juif a le droit de venir s'installer en Israël* », le procédé

⁸¹¹ Sammy Smooha, « *The model of ethnic democracy: Israel as a Jewish and democratic state* », in *Nation and Nationalism*, 8 (4), 2002, p.485. Les articles et autres contributions de Sammy Smooha sont disponibles sur sa page web au site de l'université de Haïfa, <http://soc.haifa.ac.il/~s.smooha/>

⁸¹² Sammy Smooha, « *The model of ethnic democracy: Israel as a Jewish and democratic state* », op. cit., p. 490.

⁸¹³ Eli Bernavi, *Une histoire moderne d'Israël*, Flammarion, Paris, 1998, p. 53

⁸¹⁴ Nissim Rejwan, *Israel in search of identity*, University Press of Florida, 1999, p. 46.

⁸¹⁵ Alain Dieckhoff, « *Quelle citoyenneté dans une démocratie ethnique ?* », op. cit., p. 72.

⁸¹⁶ Adoptée par la Knesset le 5 juillet 1950, voir le texte in Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 750 et 749, et en anglais sur le site internet de la Knesset : <http://www.knesset.gov.il/laws/special/eng/return.htm>

est complété par la Loi sur la Nationalité de 1952⁸¹⁷, qui octroie automatiquement la nationalité israélienne à toute personne ayant immigré en vertu de la Loi du Retour. Evidemment, les Arabes ne bénéficient pas de ces Lois, le fondement juridique de leur nationalité israélienne est leur résidence sur le territoire israélien. Autrement dit, l'octroi de la nationalité était soumis à la condition d'une présence ininterrompue sur le territoire devenu israélien, entre le 14 mai 1948 et l'entrée en vigueur de la Loi sur la Nationalité. Ce qui constitue selon les termes d'Alain Dieckhoff un « *droit conditionnel à la citoyenneté* » derrière lequel se cache une dynamique de « *nature particulariste* » « *d'ordre ethnonationale* » où « *l'ethnicité, [...] fait l'objet d'une véritable institutionnalisation de la part de l'Etat qui est obligé de recourir à une catégorisation ethnique afin de pouvoir opérer une distinction entre Juifs et non Juifs, indispensable à leur gestion différenciée* »⁸¹⁸.

Certaines lois comportent des « *discrimination[s] masquée[s] par l'utilisation de critères qui dissimulent la différenciation entre groupes ethniques ou nationaux* »⁸¹⁹ comme celle de 1970, attribuant des allocations familiales élevées aux familles dont un membre est soldat. La qualité de soldat est prise en compte pour l'attribution de nombreux priviléges : financiers, aide au logement, bourse d'étude, etc. Les Arabes israéliens exemptés du service militaire, pour des raisons évidentes, en sont par conséquent privés d'office⁸²⁰. D'autres comportent des critères tels que le lieu de résidence pour accorder des priviléges en matière de distribution des ressources publiques, d'emploi, de sécurité sociale, de crédits, d'allocations au logement, d'avantages fiscaux, d'éducation. Une autre catégorie prend en compte les zones géographiques et touche ainsi les services publics, les budgets des localités, les zones de développement et les plans de construction.⁸²¹

La Loi sur « les biens des absents »⁸²² permit à Israël d'exproprier les terres des Palestiniens déplacés en 1948 « vers d'autres lieux » à l'intérieur de la Ligne Verte⁸²³ et les a rendus citoyens israéliens. Selon cette loi, tous les Palestiniens qui ne résident pas dans les territoires contrôlés par Israël en 1949 deviennent des « absents », ce qui représente dans les

⁸¹⁷ Article 3 de la Loi sur la Nationalité, adoptée par la Knesset le 1^{er} avril 1952, voir le texte en anglais sur le site internet de la Knesset http://www.knesset.gov.il/review/data/eng/law/kns2_nationality_eng.pdf

⁸¹⁸ Ainsi seront exclus de la nationalité israélienne, les centaines de milliers de réfugiés palestiniens qui avaient fui dans les pays arabes voisins et plusieurs milliers d'Arabes qui s'étaient réfugiés provisoirement dans des pays limitrophes avant de revenir dans ce qui était devenu Israël. Alain Dieckhoff, Alain Dieckhoff, « *Démocratie et ethnicité en Israël* », op. cit., p. 167.

⁸¹⁹ David Kretzmer, « *Les droits de l'homme en Israël* », in *Israël, Pouvoirs* n°72, op. cit., p. 44.

⁸²⁰ Ibid. pp. 44 et 45.

⁸²¹ Aziz Haidar, [Les Palestiniens en Israël et les accords d'Oslo], op. cit., p. 43.

⁸²² The Absentees' Property Law, adopté la Knesset le 14 mars 1950, disponible en anglais sur le site internet de la Knesset : http://www.knesset.gov.il/review/data/eng/law/kns1_property_eng.pdf

⁸²³ La Ligne Verte représente la ligne de démarcation des conventions d'armistice entre Israël et les Etats arabes voisins, signées en 1949.

faits près de 90% de la population indigène palestinienne de ces territoires. De surcroît, la moitié des 160 000 Palestiniens, qui deviendront les Arabes israéliens, qui s'étaient trouvés à un moment ou à un autre, après le 29 novembre 1947, dans une zone contrôlée par des forces hostiles à Israël puis rattachés à l'Etat israélien, sont rétroactivement décrétés « absents ». Cela signifie que bien que « présents » physiquement sur le territoire israélien, ces Arabes étaient considérés comme des propriétaires « absents »⁸²⁴. Notons au passage qu'en vertu de cette Loi, la propriété religieuse musulmane « *Waqf* »⁸²⁵ n'échappe pas non plus à l'expropriation israélienne. Israël, par cette Loi, ne fait aucune différence entre une propriété *Waqf* et les autres, considérant le Conseil Supérieur Musulman, qui gère les *Waqfs*, comme « absent » du fait que ses dirigeants sont en exil, sans prendre en compte le fait que beaucoup de bénéficiaires de ces *Waqfs* ne sont pas « absents »⁸²⁶. En conséquence des différentes législations israéliennes sur la terre, la propriété foncière des Arabes israéliens est passée de 400 000 hectares à seulement 80 000 dont 30 000 cultivables.⁸²⁷

En conséquence, serait-il inadéquat de dire que les inégalités économiques, sociales et juridiques subies par les citoyens arabes et qui de fait font d'eux des citoyens de seconde zone⁸²⁸, ont pour cause le fondement ethnico-religieux de l'Etat d'Israël ?

⁸²⁴ *Nokhehim nifkadem* (Présents-absents) en hébreu est un terme officiel utilisé par l'administration israélienne. C'est d'ailleurs le titre original du livre du romancier israélien David Grossman dans lequel il a rassemblé les témoignages de ses rencontres avec les Palestiniens d'Israël. Traduit en anglais: *Sleeping on a Wire: Conversations with Palestinians in Israel* [נוּכָהִים נַפְקָדִים / Nokhehim Nifkadem, 1992]. New York: Farrar, Straus, and Giroux, 1993.

⁸²⁵ Le *Waqf* est un acte juridique par lequel un propriétaire immobilise une partie ou la totalité de ses biens fonciers ou immobiliers, les plaçant sous la protection de la loi islamique, au profit d'une institution religieuse ou de membres de sa famille nommément désignés. Des fondations pieuses furent créées de cette manière. Ce système permettait, en figeant la propriété, d'éviter le démantèlement des biens, la loi islamique les garantissant de toute saisie par les autorités. Les revenus étaient utilisés pour la construction de mosquées, d'écoles ou d'hôpitaux et dans leurs frais de fonctionnement. Pour une étude approfondie sur les biens des absents, voir Ussama Rafik Halabi, « *La direction des biens des absents en Israël* », in *Le Droit au retour, le problème des réfugiés palestiniens*, Acte Sud, 2002, p. 263-282.

⁸²⁶ Michael Fischbach, *Records of dispossession: Palestinian refugee property and the Arab-Israeli conflict*, Columbia University Press, New York, 2003, p. 39. La loi ne dit rien des raisons du départ et ne prend pas en compte le fait que beaucoup de ces départs ont été forcés, pas plus qu'elle n'évoque les conditions du retour puisque précisément tout est conçu pour empêcher toute éventualité d'un retour. La même méthode juridique était utilisée dans les Territoires Palestiniens Occupés après 1967.

⁸²⁷ Mahmoud Labadi, « *Arabes israéliens ou Palestiniens d'Israël ?* », op. cit., p. 110. Aujourd'hui, 93% des terres en Israël sont des terres d'Etat, dont 13% sont gérées par le FNJ, les Arabes contrôlent moins de 3% le reste appartient à des particuliers juifs.

⁸²⁸ Voir de troisième ou quatrième zone, si on prend en compte la hiérarchie déjà existante au sein de la population juive, entre les Ashkénazes, les plus favorisés, les Juifs orientaux et les Falachas, qui se trouvent au bas de l'échelle. Les Juifs Falachas transférés d'Ethiopie souffrent de chômage, d'exclusion sociale, de vivre dans des « *ghettos misérables* » et du mépris du reste de la société. Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, op. cit., p. 420.

D- Les Arabes israéliens : une minorité dans un Etat à caractère religieux, quel statut ?

1- Le caractère religieux d'Israël

En 1948, Israël a été établi en tant qu'Etat juif. La définition d'Israël comme « Etat juif» ou «l'Etat du Peuple Juif» fait des inégalités une réalité pratique, politique et idéologique vécue par les citoyens non juifs qui peuvent ainsi être marginalisés par l'Etat sur la base de leur appartenance nationale et religieuse⁸²⁹. Pour comprendre la question de l'appartenance identitaire des citoyens arabes d'Israël, il est nécessaire d'examiner leur environnement, l'Etat dans lequel ils vivent et leur citoyenneté. Comme nous l'avons expliqué, Israël avait été pensé par les fondateurs du sionisme comme un Etat garantissant la prédominance du peuple juif, autrement dit un *Etat ethnique*⁸³⁰.

La relation en Israël entre religion et nationalisme est différente de celle des autres Etats construits sur la base d'une identité religieuse. En effet, Israël met en pratique une complète association entre la religion et l'appartenance nationale et, par conséquent, fonde le droit à la citoyenneté sur cette appartenance religieuse. Des instruments et critères religieux sont utilisés afin de déterminer l'affiliation à cette identité nationale, et il suffit de se convertir au judaïsme pour devenir ethniquement juif et, ainsi, de s'assurer le droit d'obtenir la citoyenneté israélienne immédiatement. De plus, dans le cas d'Israël, un mouvement laïc – le sionisme – utilise des récits bibliques comme seule justification du statut de nation et du droit à l'autodétermination⁸³¹. Enfin, Israël revendique le droit de vérifier la judéité des Juifs, ou l'exactitude des procédures de conversion, afin de conférer la citoyenneté israélienne et de se réservier le droit de dénier la judéité aux Juifs qui se convertissent à une autre religion⁸³². La Loi du Retour, par exemple, ne s'applique pas à ces personnes.

Depuis l'appel de Sharon à la reconnaissance d'Israël comme « Etat juif » lors du sommet d'Aqaba en juin 2003, cette demande a été réitérée et réaffirmée à de nombreuses reprises. Sans doute, la visée pratique de cette autodéfinition et l'introduction de ce concept dans la diplomatie internationale, surtout dans le contexte du processus de paix, est d'éluder totalement le droit au retour des réfugiés palestiniens, avant même qu'il ne soit abordé

⁸²⁹ Joseph Algazy, « *Etat juif* » ou « *Etat de tous ses citoyens* » ? *Le traumatisme persistant des Arabes israéliens*, Le Monde Diplomatique, octobre 2005.

⁸³⁰ Sammy Smooha, « *The model of ethnic democracy: Israel as a Jewish and democratic state* », op. cit., p. 484.

⁸³¹ Ibid. p. 485.

⁸³² Voir Claude Klein, *Le droit israélien*, Que sais-je ? PUF, 1990, p. 50.

diplomatiquement, et de diminuer sa légitimité internationale. Rappelons que la position de certains Etats dont la France reste sceptique quant à cette demande. Lors d'une réunion à Bruxelles le 18 juillet 2011, le Ministre des affaires étrangères français Alain Juppé déclarait : « *Je pense en particulier que la mention d'un "Etat juif" peut poser problème ; que je sache, aujourd'hui en Israël, il y a des Juifs mais il y a aussi des Arabes. Par ailleurs, pour la France et pour beaucoup d'Européens, nous avons une vision laïque des Etats qui ne se réfère pas à l'appartenance à une religion. Voilà une des difficultés, mais il y en a d'autres* ».⁸³³

L'insistance sur le caractère juif de l'Etat est une traduction claire des craintes démographiques qu'exprime l'Etat d'Israël, même à l'égard de ses propres citoyens arabes⁸³⁴. Par ailleurs, une reconnaissance de la part de la Communauté Internationale et des Arabes de la judaïté de l'Etat n'impliquerait-elle pas le rejet du principe démocratique d'un « Etat pour tous ses citoyens » ? Ce dernier principe ne remet-il pas en cause la notion de la judaïté de l'Etat, telle qu'elle se pratique sur le terrain en Israël ? Et n'oppose-t-il pas l'idéologie et la pratique de l'Etat juif aux principes d'égalité et de démocratie ?⁸³⁵

Il faut rappeler que longtemps avant qu'Israël ne demande la reconnaissance de son caractère juif, la résolution de partage de l'ONU de 1947 avait décidé la création d'un Etat juif et d'un Etat arabe en Palestine. Cette résolution a servi de fondement en droit international à la proclamation d'un Etat israélien indépendant. Mais si l'ONU avait reconnu il y a six décennies un Etat « juif », pourquoi cette question est-elle toujours d'actualité ? Selon l'ancien député arabe israélien Azmi Bishara, Israël « *is no longer satisfied with being recognised as a sovereign state; it wants recognition for its national and/or religious character* »⁸³⁶. Par ailleurs, l'Etat juif qu'avait décidé la résolution de partage ne devait pas avoir la composition démographique actuelle de l'Etat d'Israël, c'est-à-dire une majorité juive écrasante⁸³⁷.

⁸³³ <http://blog.mondediplo.net/2011-08-01-Israel-Etat-juif-Doutes-francais>

<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/07/18/97001-20110718FILWWW00381-l-ue-contre-un-vote-sur-l-etat-palestinien.php>

⁸³⁴ Sammy Smooha, « *The Israeli Palestinian-Arab Vision of Transforming Israel into a Binational Democracy* », in *Constellations*, Vol. 16, N° 3, 2009, p. 520.

⁸³⁵ Sur le caractère juif de l'Etat d'Israël, voir notamment l'étude d'Azmi Bishara, *On recognising Israel as a Jewish state*, Arab Center for Research and Policy Studies, publié le 26 janvier 2011, disponible sur : <http://english.dohainstitute.org/Home/Summary?entityID=83ee0edb-d77a-4183-ab94-575b65489a27&resourceId=d7c477e5-3e0d-4e37-a72e-434957c13455>

⁸³⁶ Azmi Bishara, *On a Jewish and Democratic State*, op. cit.

⁸³⁷ Sur la résolution de partage de la Palestine 181 du 29 novembre 1947, voir Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., pp. 630 et s.

Depuis les années 90, les Arabes israéliens ont développé une conscience croissante de la contradiction entre le principe de l'égalité des citoyens et la judaïté de l'Etat, conscience qui a été façonnée et affinée par sa nouvelle élite politique. Cette dernière avance l'idée que l'Etat doit appartenir à tous ses citoyens et que les citoyens arabes d'Israël devraient avoir le droit de préserver leur identité en tant qu'Arabes palestiniens et d'avoir des relations avec le monde arabe en cette qualité. Elle rappelle que le conflit n'est pas entre l'existence d'une minorité arabe en Israël et la judaïté de l'Etat, car l'Etat a été juif depuis sa création et n'a eu aucune difficulté à contenir une minorité arabe tant qu'elle accepte ce statut. Le conflit est entre la revendication de la pleine égalité pour les citoyens arabes de l'Etat et la judaïté de l'Etat⁸³⁸.

Le combat à venir pour les Arabes de 1948 ne sera pas, selon certains représentants de la communauté arabe israélienne et certains auteurs juifs israéliens, un combat pour l'égalité, mais pour se maintenir sur la terre, car la montée de l'extrême droite en Israël, la remise en cause de leur citoyenneté et la multiplication des déclarations à caractère raciste à leur encontre, les menacent dans leur existence même⁸³⁹. Le programme de parti *Israël Beitouna*, de la coalition aujourd'hui au pouvoir, est presque exclusivement dédié à l'idée de transférer ces Arabes de 1948 dans les Territoires Occupés. Son chef et Ministre des affaires étrangères Avigdor Lieberman dans un entretien avec le journal *Maariv*, déclare sans détour que « *des échanges de territoires et de populations. C'est la seule solution* ». « *Notre objectif, c'est un Etat d'Israël ET juif, pas un Etat de tous ses citoyens ou d'autres contes de grands-mères* »⁸⁴⁰.

Cependant, pour Azmi Bishara Israël n'a jamais cherché à expulser les Arabes israéliens pour préserver son identité juive, et il n'aura pas à le faire tant qu'il a une importante majorité juive. De plus, aucun plan d'expulsion ne serait réalisable, premièrement, à cause des circonstances internationales et, deuxièmement, à cause de la croissante

⁸³⁸ Alain Dieckhoff, « *La maturation politique d'une minorité ethnique : le cas des Arabes en Israël* », in Revue du monde musulman et de la Méditerranée, N°68-69, 1993, p. 106, voir également, *Les Arabes israéliens : un enjeu pour Israël et le futur Etat palestinien*, op. cit., pp. 42-43.

⁸³⁹ Voir l'article de Joseph Algazy et Dominique Vidal, *L'ère Lieberman a commencé, Les Palestiniens d'Israël otage de l'extrême droite*, Le Monde Diplomatique, mai 2009, voir également Amira Hass, *Dans l'engrenage de la guerre, ces Israéliens qui rêvent de « transfert »*, Le Monde Diplomatique, février 2003.

⁸⁴⁰ Il poursuit « *Ça ne me plaît pas de voir le Triangle [un groupe de villes et villages arabes israéliens contigus à la Cisjordanie, au sud-est de Haïfa] sous souveraineté israélienne. Là-bas, il n'y a presque pas de Juifs et il ne sera pas difficile de faire passer ces Arabes israéliens sous souveraineté palestinienne. En contrepartie, les blocs d'implantations [colonies] de peuplement en Cisjordanie, comme le Goush Etzion [au sud-ouest de Jérusalem et Bethléem], passeront sous souveraineté israélienne* » Il ne s'agit pas de déplacer les gens mais les frontières. *Les gens resteront dans leurs foyers et sur leurs terres, mais ils passeront sous souveraineté palestinienne. Une partie d'entre eux devront être évacués [...] C'est sans doute difficile à avaler, mais je sens que cette solution commence aussi à faire son chemin en Europe [...].* ». Voir l'entretien complet en français, *La paix selon Avigdor Lieberman*, Courrier International, n°1015, 15 avril 2010, p. 31.

conscience politique des Arabes et leur refus d'être expulsés. Le danger pourrait venir de l'alarmisme qui peut transformer une idée scandaleuse en quelque chose de familier, la banaliser, l'amenant ainsi dans le domaine du possible. La demande de reconnaître le caractère juif est adressée aux gouvernements arabes, l'Autorité Palestinienne et l'OLP, et vise principalement le Droit au retour des réfugiés palestiniens.⁸⁴¹

2- Quel statut pour la minorité arabo-israélienne ?

Israël a ratifié le plus important des instruments internationaux relatifs aux droits humains qui garantissent la protection des droits des minorités⁸⁴². En vertu de ces instruments internationaux, la communauté palestinienne en Israël constitue une minorité nationale (palestinienne), ainsi qu'une minorité ethnique (arabe), linguistique (arabe) et religieuses (musulmans, chrétiens, druzes), et en tant que telle doit jouir des protections et des droits dont jouissent les minorités. Tous ces traités engagent l'Etat israélien au niveau international. Cependant, à l'instar de la doctrine britannique, en Israël les droits établis par traités ne sont pas applicables devant les tribunaux nationaux s'ils n'avaient pas été ratifiés par la Knesset. Ainsi, les conventions des droits humains ne constituent pas une source de garantie des droits devant les tribunaux nationaux israéliens⁸⁴³. Aussi, la minorité arabe n'est pas considérée comme une minorité nationale dans les Lois fondamentales qui forment d'office la constitution israélienne⁸⁴⁴. En effet, Israël ne dispose pas d'une constitution bien que la Déclaration d'indépendance de 1948 ait prévu l'adoption d'une constitution⁸⁴⁵. De plus, ces Lois fondamentales n'incluent pas une charte des droits de l'homme et « *les tribunaux ont*

⁸⁴¹ Azmi Bishara, *On a Jewish and Democratic State*, op. cit.

⁸⁴² Entre autres, Les deux Pactes internationaux de 1966, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979, la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement de 1960.

⁸⁴³ Voir sur ce point Ruth Lapidoth, « *De la valeur interne des traités internationaux dans le droit israélien* », Revue Générale de Droit International Public, 1959, pp. 65-93 et 221-247.

⁸⁴⁴ Il existait en Israël un ensemble de onze Lois fondamentales, portant sur les principales questions généralement couvertes par une constitution. Loi fondamentale : La Knesset en 1958, Loi fondamentale : Le Territoire Israélien en 1960, Loi fondamentale : Le Président de l'Etat en 1964, Loi fondamentale : Le Gouvernement en 1968 (remplacée en 1992 et en 2001), Loi fondamentale : L'Economie de l'Etat en 1975, Loi fondamentale : L'Armée en 1976, Loi fondamentale : Jérusalem, la Capitale d'Israël en 1980, Loi fondamentale : Le Pouvoir Judiciaire en 1984, Loi fondamentale : La Cour des Comptes de l'Etat en 1986, Loi fondamentale : Liberté Professionnelle en 1992 (remplacée en 1994), Loi fondamentale : Dignité Humaine et Liberté en 1992, amendée en 1994.

⁸⁴⁵ Les désaccords politiques internes entre religieux et laïques ne l'ont pas permis, voir Claude Klein, *Le droit israélien*, op. cit., pp. 37 et s.

toujours refusé de considérer les lois fondamentales comme étant par nature supérieures à la législation ordinaire»⁸⁴⁶.

La seule référence spécifique aux Arabes israéliens se trouve dans la Déclaration d'indépendance demandant « *aux habitants arabes de l'Etat d'Israël de préserver la paix et de prendre leur part dans l'édification de l'Etat sur la base d'une égalité complète de droits et devoirs* ». Aussi, dispose-t-elle que l'Etat « *assurera la plus complète égalité sociale et politique à tous ses habitants sans distinction de religion, de race ou de sexe* ». Toutefois, cette Déclaration fut, dès décembre 1948, jugée comme n'ayant pas une valeur constitutionnelle⁸⁴⁷. En l'absence de règles constitutionnelles des droits humains, la Cour suprême a dû intervenir dans la détermination des droits devant être reconnus comme « *principes légaux* » et « *a développé une jurisprudence extrêmement sophistiquée qui reconnaît le statut des droits fondamentaux de l'homme dans le système légal* »⁸⁴⁸. Cependant, selon l'ancien président de la Cour suprême, le juge Aharon Barak, « *il existait toujours un consensus selon lequel la législation de la Knesset peut porter atteinte à ces droits, elle peut les limiter ou même les écarter* »⁸⁴⁹.

En 1992 deux Lois fondamentales concernant certains aspects des droits humains ont été adoptées : la Loi fondamentale sur la liberté professionnelle et la Loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu⁸⁵⁰, a entraîné une révolution dans le statut constitutionnel des droits humains en Israël. En effet, l'article 1^{er} commun aux deux Lois qui dispose que les droits fondamentaux de l'homme doivent être observés dans l'esprit des principes exprimés dans la Déclaration d'indépendance de 1948. Toutefois, comme le fait remarquer le juge Barak, elles ne couvrent pas, l'ensemble des matières touchant aux droits fondamentaux, aussi, seule la législation adoptée après l'entrée en vigueur de la Loi sur la dignité et la liberté peut être remise en cause⁸⁵¹. Précisons, que ces deux Lois ne garantissent pas de droits

⁸⁴⁶ David Kretzmer, « *Les droits de l'homme en Israël* », op. cit., p. 37.

⁸⁴⁷ Décision de la Cour suprême du 2 décembre 1948, Zev c. Gubernik, Rec. des arrêts de la Cour suprême, t. 1, p.85, in Claude Klein, *Le droit israélien*, op. cit., p. 37.

⁸⁴⁸ David Kretzmer, « *Les droits de l'homme en Israël* », op. cit., p. 42.

⁸⁴⁹ Aharon Barak, « *La révolution constitutionnelle: la protection des droits fondamentaux* », Israël, Pouvoirs n°72, op. cit., p. 18.

⁸⁵⁰ Le juge Barak résume ces deux Lois ainsi : La loi fondamentale sur la liberté professionnelle dispose que tout citoyen ou résident est libre de s'adonner à l'activité professionnelle de son choix. La loi fondamentale sur la dignité et la liberté de l'individu dispose quant à elle qu'il ne saurait être porté atteinte à la vie, au corps ou à la dignité de la personne humaine. De même, toute personne est protégée contre l'arrestation, l'emprisonnement ou l'extradition, elle a droit à la protection de son domicile : nul ne peut y pénétrer sans son assentiment. Il ne saurait y avoir de perquisition domiciliaire ou de fouille corporelle (ce qui comprend l'intégrité corporelle et les objets personnels). Il ne saurait être porté atteinte au secret de la correspondance (sous aucune forme). Voir le texte intégral des ces Lois en anglais sur le site de la Knesset : http://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_yesod1.htm

⁸⁵¹ Aharon Barak, « *La révolution constitutionnelle: la protection des droits fondamentaux* », pp. 19 et 20.

collectifs. Selon le rapport de la Commission Orr⁸⁵² « *le droit fondamental à l'égalité dans le droit israélien est reconnu sur la base du droit des individus à l'égalité. Il n'a pas été reconnu ni dans la législation, ni dans la jurisprudence, comme un droit collectif, octroyé à tel ou tel groupe* ». Aussi, « *les citoyens arabes doivent se souvenir qu'Israël constitue la réalisation du désir du peuple juif d'avoir son propre Etat, le seul pays où les Juifs sont la majorité, [...] Le caractère juif de l'Etat est une réalité constitutionnelle* » pouvait-on lire dans le rapport⁸⁵³. Mais si cela est le statut actuel et la perception officielle israélienne des Arabes israéliens, comment ces derniers envisagent-ils leur statut ?

En plus des droits égaux et des libertés individuelles, dans lesquels ils s'estiment discriminés, les Arabes israéliens revendiquent des droits collectifs. Leur volonté, telle qu'elle s'exprime dans les projets de leurs partis politiques, est de maintenir leur identité propre, et avoir une certaine autonomie, notamment culturelle, qui ne va pas jusqu'au séparatisme ou jusqu'à devenir des citoyens de futur Etat palestinien, mais de préserver leur citoyenneté israélienne en totale égalité avec les Juifs. Certain auteurs arabes israéliens estiment que « *l'autonomie d'une culture, dans une société qui en compte plusieurs, est susceptible de devenir un aller sans retour vers son exclusion totale, et vers la rupture de ses liens avec les autres cultures, même si ces liens sont fragiles. Or toute séparation entre les cultures (...) mènera automatiquement à un renforcement de l'attitude chauvine à l'égard de la culture bénéficiant de l'autonomie.* »⁸⁵⁴ Un autre auteur Israélien, juif, estime quant à lui que « *les avantages de l'autonomie culturelle arabe sont beaucoup plus grands que ses désavantages parce que l'autonomie culturelle représente un pas important vers le multiculturalisme. Et ce dernier n'aurait aucun sens si les minorités qui refusent de s'assimiler ne jouissaient pas d'une autonomie culturelle. Si elle bénéficie des budgets adéquats, celle-ci renforcera les Arabes, améliorera leur image, reconnaîtra la valeur qualitative de leur culture et de leurs symboles nationaux, et leur permettra d'étudier l'histoire, la littérature et la culture palestiniennes* ».⁸⁵⁵

La revendication d'une reconnaissance en tant qu'une minorité nationale, qui permet de légitimer la demande des droits collectifs, est partagée par la majorité des Arabes

⁸⁵² Une commission d'enquête désignée par le gouvernement israélien suite aux événements d'octobre 2000 qui ont causé la mort de 13 Arabes israéliens, elle était présidée par l'ancien juge à la Cour Suprême Theodore Orr. Son rapport a été rendu public en août 2003.

⁸⁵³ Cité par Pascale Zonszain, « *Le tournant politique des Arabes israéliens* », in Controverses, n° 7, février 2008, p. 64

⁸⁵⁴ Shafiq Masalhah professeur à l'université de Tel-Aviv, cité par Joseph Algazy, « *Etat juif* » ou « *Etat de tous ses citoyens* » ? *Le traumatisme persistant des Arabes israéliens*, op. cit.

⁸⁵⁵ Sammy Smooha, in Ibid.

israéliens⁸⁵⁶. Le *projet de constitution démocratique*⁸⁵⁷ proposé par *Adalah*, regroupe certains principes à travers lesquels les droits et libertés individuels et collectifs de tous les citoyens seraient respectés. Nous lisons par exemple dans l'introduction « *les citoyens Arabes de l'Etat d'Israël sont une minorité indigène* », à l'article 18 « *chaque groupe constituant une minorité nationale est doté du droit à des institutions éducatives et culturelles ; chaque groupe constituant une minorité religieuse a droit à des institutions religieuses* ». Tant d'autres propositions ont pour objectif de renverser la tendance d'un contrôle absolu de la majorité comme la désignation de l'arabe comme langue officielle de l'Etat dans tous les domaines, ou encore un contrôle politique de la minorité parlementaire à la Knesset sur toute décision susceptible d'affecter leur minorité ou subsidiairement un droit de veto (art. 20). La mesure phare de ce projet est l'absence de toute référence au caractère religieux de l'Etat étant donné que les Arabes israéliens se sentent discriminés tant qu'Israël se définit comme l'Etat du peuple juif. Toutefois, Laurence Louër estime que cette demande de déjudaïsation de l'Etat est en fait contradictoire avec celle de reconnaissance du statut de minorité nationale indigène, « *la reconnaissance en tant que minorité ne peut se réaliser que si l'Etat reste juif. Car, c'est seulement si l'Etat est juif qu'il est possible de reconnaître aux non-Juifs un statut collectif spécial* »⁸⁵⁸.

Dans un documentaire diffusé sur France 5 le Président israélien Shimon Peres dit « *Nous n'avons rien contre les citoyens arabes, mais il faut qu'ils sachent que nous sommes en guerre contre les pays arabes voisins* »⁸⁵⁹. C'est donc, non seulement dans la problématique de majorité/minorité que réside la difficile situation des Arabes Israéliens, mais aussi dans le fait qu'Israël soit en état de guerre avec ces voisins depuis 60 ans. Bien que cela explique certains aspects de la relation qu'a Israël avec ces citoyens arabes et sa méfiance à leur égard, il complique un peu plus leur situation. En effet, si la problématique de la minorité peut être résolue par une avancée démocratique ou par l'adoption de certaines dispositions pour promouvoir les droits de cette minorité, l'autre côté de la question ne trouve sa solution qu'à l'extérieur de l'Etat d'Israël, par le règlement du conflit israélo-arabe. Nous avons noté que, malgré des inégalités socio-économiques persistantes, la période des années 90 et suite à la

⁸⁵⁶ *Les Arabes israéliens : un enjeu pour Israël et le futur Etat palestinien*, op. cit., p. 42.

⁸⁵⁷ Selon *Adalah* ce projet de constitution, publié à l'occasion de son 10^{ème} anniversaire, est « *basée sur le concept d'une société démocratique et un Etat bilingue et multiculturel. Ce projet de constitution s'appuie sur des principes universels et les conventions internationales des droits humains, les expériences des nations et les constitutions des différents Etats démocratiques* ». Il est disponible en français sur le site d'*Adalah* : http://www.adalah.org/eng/democratic_constitution-f.pdf

⁸⁵⁸ *Les Arabes israéliens : un enjeu pour Israël et le futur Etat palestinien*, op. cit., 43.

⁸⁵⁹ *Shimon Peres Mon histoire d'Israël*, Production : Slabiak Eric, Compagnie des phares & Balises, dernière diffusion sur France 5 : lundi 19 décembre 2011 à 04:44

signature des accords de paix entre Israël et l'OLP, les rapports des Arabes israéliens avec leur Etat ont même connu une phase de normalisation où on parlait d'une *israélisation*⁸⁶⁰ des Arabes israéliens. D'ailleurs, ce sont les partis arabes de la Knesset qui ont donné la majorité nécessaire au gouvernement d'Itzhak Rabin pour faire adopter les accords d'Oslo. Ce gouvernement a commencé un projet dans le but d'améliorer la situation des citoyens arabes, parallèlement au processus de paix. Le problème est que ce processus n'a pratiquement pas avancé depuis 2000. C'est précisément à partir de cette date qu'on a commencé à constater la montée d'un nationalisme palestinien chez les Arabes israéliens qui se revendiquent désormais comme « Arabe palestinien en Israël » ou « Arabes palestiniens » et réfutent le terme d'« Arabe israélien »⁸⁶¹. En attendant la paix, les deux communautés israéliennes : arabe et juive ne cessent de se radicaliser.

Section 3 : L'Autorité Palestinienne et l'OLP, pouvoirs, légitimité et perspectives

Paragraphe I : Deux structures, deux légitimités

La création d'un pouvoir palestinien local dans les Territoires Occupés suite aux accords d'Oslo a modifié le statut de l'OLP en tant que mouvement de libération “extraterritorial” représentant le peuple palestinien dans son ensemble. Elle a mis devant la scène la question des relations confuses entre OLP et Autorité Palestinienne (AP). En effet, la mise en place d'un pouvoir local contredit un des principes fondamentaux du mouvement national palestinien, qui est la reconnaissance de l'OLP comme seul représentant légitime du peuple palestinien. La signature des accords de paix et la fusion des pouvoirs de l'OLP en la nouvelle Autorité Palestinienne, ne pouvaient qu'affaiblir l'OLP au point de lui ôter sa raison d'être.

Néanmoins, jusqu'à 2004, date de la mort mystérieuse de Yasser Arafat, l'OLP a pu garder son symbolisme grâce à l'image de son chef emblématique, qui a combiné et personnifié l'OLP et l'Autorité Palestinienne et tenant tous les rênes, prenant toutes les décisions.

⁸⁶⁰ Ce terme fut employé par beaucoup d'observateurs dans les années 90 notamment par Alain Gresh et Dominique Vidal dans leur ouvrage, *Les 100 Portes du Proche-Orient*, L'Atelier, Paris, 1996, p. 41.

⁸⁶¹ Voir *Les Arabes israéliens : un enjeu pour Israël et le futur Etat palestinien*, entretien avec Laurence Louër, op. cit., p. 43.

Il est vrai que les institutions autonomes et l'OLP sont distinctes, d'un point de vue formel. Le Conseil de l'autonomie, par exemple, est différent du Conseil National Palestinien (CNP), qui représente toutes les factions politiques de l'OLP. En outre, cette distinction est affirmée dans les accords d'Oslo eux-mêmes. Cependant, dans les faits, l'amalgame entre l'OLP et l'Autorité Palestinienne ne permet pas de parler d'une réelle distinction entre les deux structures. Mahmoud Abbas, comme le faisait son prédécesseur Arafat, cumule les mandats, notamment les présidences de l'OLP et de l'Autorité Palestinienne. Il devient ainsi très difficile de savoir en vertu de quelles fonctions le président agit. De plus, les membres du Conseil de l'autonomie, élus en 1996, étaient également membres du CNP. La coexistence de deux légitimités de sources différentes au sein de mouvement national palestinien devient une question épineuse. Bien que l'OLP jouisse d'une légitimité populaire et une reconnaissance internationale, elle n'a pas la légitimité électorale qui a permis au Conseil de l'autonomie. En effet, la composition des institutions de l'OLP est établie par des quotas réparties entre les différentes factions qui ne reflètent plus les réelles forces politiques dans la société palestinienne. Les mouvements islamiques n'y sont pas représentés, le Hamas et le Djihad islamique par exemple ne sont pas membres de l'OLP. Mais d'un autre côté, les institutions autonomes représentent uniquement la population des Territoires Occupés, tandis que l'OLP représente le peuple palestinien dans sa totalité, à l'intérieur et à l'extérieur de la Palestine tant que la question des réfugiés n'a pas été réglée. Cette question de réfugiés reflète la complexité de l'institutionnalité palestinienne et les traverses des négociations et le futur Etat palestinien. Les négociations, dont cette question fait partie, étant au point mort, la direction palestinienne tente d'obtenir une reconnaissance de l'Etat palestinien en passant par l'ONU. Or, dans ce cas de figure l'OLP aurait vocation à disparaître au profit des structures politiques issues de l'Autorité Palestinienne qui pourraient lui succéder en tant que représentant du peuple palestinien. Ce nouveau pouvoir politique aurait-il une légitimité suffisante pour se prononcer au nom de tous les Palestiniens y compris ceux de la diaspora alors que son mode de désignation ne lui donnerait la possibilité de représenter qu'une partie ? Alors que l'OLP représente directement les réfugiés et en fait une question d'existence nationale, ce futur pouvoir ne deviendrait-il pas une partie impliquée au même titre que les autres, Israël et les pays d'accueil, dans la recherche d'une solution au problème des réfugiés⁸⁶² ? Savoir si le

⁸⁶² Le projet de la constitution palestinienne tente, de manière à rassurer les réfugiés, de garantir dans son article 33 à chaque palestinien le droit de retourner dans sa patrie. Voir le projet de la constitution palestinienne sur le site internet de « Palestinian Center for Policy and Survey Research »

En arabe : <http://www.pcpsr.org/arabic/domestic/constitution/constitution1.html>

En anglais : <http://www.pcpsr.org/domestic/2001/conste1.html>

futur pouvoir parvient à représenter tout le peuple palestinien après la formation de l'Etat, dépendra des conditions géographiques, humaines de cet Etat, et par conséquent de l'issue des négociations sur le statut permanent. Le journaliste Graham Usher estime que « *déplacer le centre de la vie politique palestinienne de l'OLP “ extérieure ” au Conseil d'autonomie “ interne ”, c'est risquer de briser les liens subsistant entre les Palestiniens des territoires et ceux qui vivent dispersés à travers le monde. C'est aussi aller dans le sens des vieux dessins israéliens visant à fragmenter les Palestiniens en communautés distinctes celle d'Israël même, celle des territoires occupés et celles de la diaspora. Pour les exilés, en particulier pour les 1,8 million [plus de 4 millions aujourd'hui] qui restent des réfugiés, les débats sur la mort de l'OLP semblent un luxe choquant* »⁸⁶³.

Toutefois, malgré sa reconnaissance internationale, peut-on encore considérer une réelle légitimité de l'OLP au sein du peuple palestinien ? Cette Organisation qui s'était fixé l'objectif de « libérer la patrie » n'a pas réuni son parlement, le CNP, depuis 1988. Vingt cinq de ses 445 membres sont décédés, et beaucoup d'autres se sont retirés de la vie politique pour des raisons diverses. La formation, puis l'élection du Comité exécutif, le gouvernement de l'OLP, se sont déroulées de manière floue⁸⁶⁴. De plus, beaucoup de Palestiniens, déçus du processus d'Oslo, ne se reconnaissent plus dans les efforts de l'OLP de parvenir à un règlement par les négociations.

La légitimité des institutions autonomes ne s'impose pas aux Palestiniens de la diaspora, qui étaient exclus des élections tenues dans les territoires autonomes. En effet, ils considèrent que « *les élections d'Oslo légalisent l'occupation, éliminent l'Intifada [...] et [constituent un complot contre la cause et l'unité du peuple palestinien]* »⁸⁶⁵. L'OLP est pour les Palestiniens dans le monde leur seule institution représentative et l'élément de leur identification politique. Or, la confusion des rapports entre autonomie et représentation nationale démultiplie les références identitaires chez les Palestiniens.

Le problème majeur posé par le processus d'Oslo semble être cette contradiction entre l'objectif de libération nationale de l'OLP et l'établissement des institutions d'autonomie

⁸⁶³ Graham Usher, *Aspirations démocratiques en Palestine*, LMD, mars 1996.

⁸⁶⁴ La dernière élection du Comité exécutif s'est déroulée le 27 août 2009 à Ramallah lors d'une réunion extraordinaire.

⁸⁶⁵ Françoise Chipaux, *L'opposition amère et désabusée des dirigeants « de l'extérieur »*, Le Monde, 19 janvier 1996.

locale sous une occupation continue. En outre, la stratégie d’Oslo, qui consiste à négocier les différentes questions par étapes, repousse la question des réfugiés à la dernière étape, lors des négociations sur le statut permanent, n’en faisant donc pas une priorité. Or, la question des réfugiés et leur Droit au retour est en fait la question centrale du conflit.

Les accords d’Oslo attribuent à l’Autorité Palestinienne une série de compétences, qui en fait comportent de nombreuses restrictions, laissant la souveraineté effective aux mains d’Israël. De plus, cette Autorité dépend entièrement de la satisfaction des donateurs qui la soutiennent financièrement. L’aide extérieur devient ainsi un moyen de pression sur l’Autorité Palestinienne. En 2003 et sous la pression de la “communauté internationale” Arafat a dû accepter la révision de la Loi fondamentale instituant le poste du Premier Ministre de l’Autorité Palestinienne et lui concéder une partie de ses pouvoirs. Le nouveau Premier Ministre Mahmoud Abbas, entre rapidement en conflit avec Arafat sur le contrôle des organes de sécurité et démissionne quatre mois plus tard. C’est précisément cette question de maintien de la « sécurité » dans les Territoires Occupés qui semble être l’élément déterminant de la crédibilité de l’Autorité Palestinienne aux yeux des Israéliens et des occidentaux. La réalisation des droits nationaux du peuple palestinien, pourtant consacrés par les résolutions de l’ONU, devient de plus en plus subordonnée à la capacité de l’Autorité Palestinienne à maintenir l’ordre dans les territoires évacués par l’armée israélienne, et non pas comme le résultat de l’application de calendrier fixé par les accords de paix. Ainsi, ne jugeant pas satisfaisant les efforts de l’Autorité Palestinienne dans le maintien de l’ordre, l’Etat hébreu poursuit l’occupation et refuse d’appliquer les accords toute en dégageant ses responsabilités par le transfert de la gestion des régions palestiniennes les plus densément peuplées à cette Autorité. Les documents confidentiels concernant les pourparlers des années 1999-2010, divulgués par la chaîne Al Jazeera en janvier 2001, démontrent l’étroite coopération entre les Israéliens et les services de sécurité de l’Autorité palestinienne, notamment dans la guerre contre le Hamas, alors que les négociations sur les questions politiques majeures n’ont pas avancé.⁸⁶⁶

Un auteur israélienne écrit en 1994 : « *on peut identifier deux conceptions sous-jacentes au processus d’Oslo. La première est que ce processus peut réduire le coût de l’occupation grâce à un régime palestinien fantoche, avec Arafat dans le rôle du policier en chef responsable de la sécurité d’Israël. L’autre est que le processus doit déboucher sur*

⁸⁶⁶ L’ensemble de ces documents sont consultables en ligne sur le site internet de la chaîne www.aljazeera.net

l'écroulement d'Arafat et de l'OLP. L'humiliation d'Arafat, sa capitulation de plus en plus flagrante conduiront progressivement à la perte de son soutien populaire. L'OLP va s'effondrer ou succomber à des luttes internes.[...]. Et il sera plus facile de justifier la pire oppression quand l'ennemi sera une organisation islamiste fanatique

⁸⁶⁷. Et c'est exactement ce qui est arrivé.

Après l'échec des négociations du Camp David en 2000 une 2^{ème} Intifada palestinienne, provoquée par la visite d'Ariel Sharon, chef du Likoud, sur l'Esplanade des Mosquées, éclate. Arafat, considéré comme trop réticent à signer un accord définitif, fut marginalisé ensuite assiégié dans son Quartier Général à Ramallah. Israël lance une vaste opération militaire et réoccupe les zones autonomes de Cisjordanie. Israël et les Etats-Unis favorisent l'ascension de Mahmoud Abbas qui, à la mort d'Arafat, deviendra le chef de l'OLP et sera élu Président de l'Autorité Palestinienne en janvier 2005. La victoire, sans appel, du Hamas qui est considéré comme organisation islamiste et terroriste par Israël et les pays occidentaux, déclenche immédiatement un boycott international de l'Autorité Palestinienne conduit par le Hamas et conduit plus tard à une lutte inter palestinienne.

Quinze ans après la naissance de l'Autorité Palestinienne, force est de constater que ses relations avec l'OLP sont devenues conflictuelles. Le Hamas, mouvement islamique opposé aux accords d'Oslo et non affilié à l'OLP, participe aux élections législatives de 2006 et obtient la majorité. Pourtant, l'expression démocratique des Palestiniens des territoires autonomes n'est pas bien accueillie, ni par les Etats-Unis ni par les Etats européens et encore moins par Israël, qui annonce son refus de négocier ou de traiter avec un gouvernement palestinien incluant des membres du Hamas. Un boycott économique, politique et diplomatique s'est mis en place immédiatement après la victoire du Hamas. Les tensions entre le Hamas et le Fatah ont conduit à ce qui est appelé la prise de pouvoir militaire par le Hamas à Gaza en juin 2007. En réaction, le Président Mahmoud Abbas a limogé le cabinet de Hamas et a nommé un nouveau premier ministre. Ainsi, le processus d'Oslo a été pris dans son propre engrenage. C'est depuis l'élection du gouvernement de Hamas, conformément aux accords d'Oslo, que le processus est bloqué.

⁸⁶⁷ Tanya Reinhart, *Détruire la Palestine, ou comment terminer la guerre de 1948*, La Fabrique, Paris, 2002, p.42.

Aujourd’hui, l’exécutif de l’Autorité Palestinienne en Cisjordanie, dirigé par Salam Fayyad⁸⁶⁸, semble prendre le pas sur les pouvoirs du Président Abbas. En effet, Fayyad, encouragé et soutenu par la “communauté internationale”, avait annoncé, en août 2009, un plan pour établir un Etat palestinien dans un délai de deux ans. Cette annonce, synonyme d’un pouvoir grandissant, empiète sur les pouvoirs de Mahmoud Abbas, président de l’OLP et premier interlocuteur en matière de négociations avec les Israéliens. D’autant plus que Fayyad n’est même pas membre de l’OLP.⁸⁶⁹

Paragraphe II : L’après Oslo

L’échec du processus de paix israélo-palestinien, dont l’objectif principal est la fin du conflit et la création d’un Etat palestinien indépendant, a entraîné des spéculations quant aux répliques possibles des dirigeants palestiniens. Les perspectives stratégiques du mouvement national palestinien sont souvent réduites à deux options : un Etat indépendant sur les Territoires Occupés en juin 1967 aux côtés d’Israël, ou un seul Etat pour les deux peuples sur l’ensemble de la Palestine mandataire – un Etat démocratique et laïque ou binational selon le terme couramment employé. Or, depuis le début de l’année 2011 et en anticipant le résultat de leur démarche à l’ONU en vue d’obtenir l’admission de l’Etat palestinien, les ténors de l’OLP ont laissé entendre que plusieurs options s’offrent à eux.

A- La dissolution de l’Autorité Palestinienne

L’Autorité Palestinienne a été mise en place en mai 1994 pour gérer l’autonomie dans les Territoires Occupés pour une période transitoire de 5 ans après laquelle un accord définitif devait être trouvé. Depuis la fin de la période transitoire en 1999, le mandat de l’Autorité Palestinienne a été tacitement prolongé.

Depuis la deuxième Intifada palestinienne, sa dissolution a été avancée à plusieurs reprises en réponse à la stagnation du processus de paix. Ceux qui appellent au

⁸⁶⁸ Salam Fayyad est docteur en économie, il a travaillé comme expert à la Banque Mondiale et au Fonds Monétaire International. Ministre des finances de l’Autorité Palestinienne de 2002 à 2006. Il est considéré comme pro-occidental.

⁸⁶⁹ Laurent Zecchini, *Tensions à la tête de l’Autorité palestinienne*, Le Monde, 5 mai 2010.

démantèlement de l'Autorité Palestinienne, dont certains dirigeants de Fatah⁸⁷⁰, ne croient plus en la possibilité d'un Etat palestinien issu des négociations. Ils considèrent, ainsi, que le maintien de cette structure ne sert que les intérêts de certains responsables palestiniens corrompus et d'Israël, qui se décharge de ses obligations de puissance occupante sur l'Autorité Palestinienne en matière de sécurité, maintien de l'ordre, ainsi que pour combattre la résistance palestinienne, et se décharge aussi sur la communauté internationale en matière de finance, aides et infrastructures. En proclamant la dissolution de l'Autorité Palestinienne, l'OLP annoncerait son refus d'assumer les tâches qui incombaient à l'administration israélienne avant les accords de paix⁸⁷¹. Israël se retrouverait ainsi à nouveau confronté à ses devoirs de puissance occupante. Ce retour à la case départ impliquerait vraisemblablement la sortie des dirigeants palestiniens des Territoires Occupés et la reprise de la lutte par les moyens possibles⁸⁷².

A notre avis Israël a aujourd'hui plus que jamais intérêt à conclure un accord de paix débouchant sur la création d'un Etat pour les Palestiniens. La reconnaissance d'un Etat palestinien est peut-être la seule ou la dernière chance de paix et d'une véritable reconnaissance d'Israël par les pays arabes et musulmans. Car, si l'Etat d'Israël a pu s'accommoder ces dernières décennies de la politique des régimes dictatoriaux de ses voisins arabes, la situation est en train de changer. La nouvelle donne dans le monde arabe sonne « *comme la fin programmée de la bienveillance dont Israël bénéficiait jusqu'alors auprès de nombre de ses soutiens occidentaux, du fait du contraste affiché avec les dictatures de ses voisins arabes. L'empathie dont a pu bénéficier Israël pourrait s'amenuiser* »⁸⁷³.

⁸⁷⁰ Saëb Erekat, membre de Fatah et chef du Département de négociations de l'OLP, estime que : « *Si Israël continue de construire de colonies, si les Etats-Unis continuent de mettre leur veto à nos initiatives devant l'ONU [...] alors je crois que nous n'aurons plus qu'à rendre les clés de l'Autorité Palestinienne à Netanyahu* ». Cité par Benjamin Barthe, *Ramallah Dream : Voyage au cœur du mirage palestinien*, La Découverte, Paris, 2011, p. 260.

⁸⁷¹ Dans une interview à la télévision, Abbas a déclaré que si Israël n'arrête pas les constructions dans les colonies juives et que les négociations soutenues par les Etats-Unis sont rompues, il prônerait la fin de l'autonomie palestinienne limitée dans le territoire occupé. Voir <http://www.france24.com/fr/20101203-abbas-evoque-dissolution-autorite-palestinienne-cas-echec-negociations-israel>

⁸⁷² Le consul général de France à Jérusalem a déclaré dans le journal palestinien Al-Qods : « *Nous sommes conscients des frustrations ressenties par les dirigeants et le peuple palestinien, mais la dissolution de l'Autorité palestinienne serait un terrible aveu d'échec collectif, un recul pour les Palestiniens mais aussi pour toute la région. Elle ruinerait tous les efforts accomplis depuis plusieurs années par le président Abbas et le Premier ministre Salam Fayyad pour préparer l'Etat palestinien et construire ses institutions. Personne ne peut prévoir ce qui pourrait arriver en cas de disparition de l'Autorité palestinienne, mais on ne peut pas exclure qu'elle se traduise par un nouveau cycle de violences dont les premières victimes seraient les populations palestinienne et israélienne. C'est pour cette raison que nous devons tout faire pour éviter un tel scénario.* » Entrevue publiée le 11 novembre 2011 et disponible en français sur le site du Consulat Général de France à Jérusalem : <http://www.consulfrance-jerusalem.org/IMG/pdf/20111111.pdf>

⁸⁷³ Ofer Bronchtein, Daniel Cohn-Bendit, Samuel Goldstein et Bernard Kouchner, *Un Etat palestinien est vital pour Israël*, Le Monde 21 septembre 2011.

L'arrivée au pouvoir dans ces pays de gouvernements démocratiques mais surtout issus de formations islamiques modifiera nécessairement les rapports de force dans la région. « *Le printemps arabe a créé un rapport de forces plus favorable dans la mesure où plus de libertés données aux peuples de la région veut dire un soutien accru à la cause palestinienne, qui reste pour les peuples arabes une cause centrale* »⁸⁷⁴. D'Istanbul à Rabat, en passant par le Caire, les Frères Musulmans prennent la commande. Ainsi, le *statu quo* d'une paix froide avec l'Egypte et la Jordanie et d'une guerre plus ou moins froide avec la Syrie et le Liban, ne pourra perdurer.

La première conséquence sur la géopolitique régionale, et notamment sur le conflit israélo-palestinien, est la consolidation de la place des Frères Musulmans palestiniens, le Hamas. Une autre conséquence directe est le rapprochement entre le Fatah et le Hamas, les principales formations palestiniennes, longtemps en désaccord stratégique. Ce rapprochement s'est traduit le 24 novembre 2011, à la suite d'une série de réunions tenues au Caire, par un accord, dont les principaux éléments sont :

- La confirmation de l'objectif national d'un Etat palestinien sur les territoires palestiniens occupés en 1967 : la Cisjordanie et Gaza, avec Jérusalem-est pour capitale. C'est-à-dire un Etat à côté et non à la place d'Israël, comme le prévoit la charte actuelle du Hamas.
- La mise en œuvre d'une trêve avec Israël et la favorisation d'une résistance populaire pacifique.
- La restructuration de l'OLP, à laquelle le Hamas n'appartient pas encore, afin d'intégrer toutes les factions palestiniennes et d'assurer une meilleure représentation du peuple palestinien.
- La tenue des élections présidentielles et législatives mais aussi au Conseil National Palestinien, organe suprême de l'OLP, dans un délai d'un an.
- La formation d'un gouvernement de personnalités indépendantes.⁸⁷⁵

⁸⁷⁴ Alain Gresh, *Palestine : Le printemps arabe crée un rapport de forces favorable*, Interview avec l'Express.fr le 23 septembre 2011. http://www.lexpress.fr/actualite/monde/proche-orient/palestine-le-printemps-arabe-cree-un-rapport-de-forces-favorable_1033101.html

⁸⁷⁵ *Le Hamas et le Fatah concluent un partenariat au Caire*, Le Monde, 24 novembre 2011. http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2011/11/24/abbas-et-mechaal-au-caire-pour-tenter-de-sceller-la-reconciliation-palestinienne_1608319_3218.html

B- Le recours au système onusien

Depuis 2008, plusieurs responsables de l'OLP annoncent qu'ils travaillent à susciter le soutien d'un maximum d'Etats à l'idée d'une reconnaissance d'un Etat palestinien indépendant sur les territoires de 1967. Prenant l'exemple du Kosovo, qui, contre la volonté de la Serbie, s'est vu reconnaître en 2008 l'indépendance par une partie de la "communauté internationale", notamment les pays européens et les Etats-Unis, les responsables palestiniens comptaient avancer cet argument pour l'appliquer à leur cas⁸⁷⁶. La direction palestinienne, forte du soutien de plus de 128 Etats, voulait par cette tentative mettre les Etats-Unis devant le choix de reconnaître leur Etat ou de voir l'OLP demander au Conseil de Sécurité la pleine adhésion à l'ONU. En effet, dans un Document établi par le Département de négociations de l'OLP et révélé par le journal arabe *Al Hayat*⁸⁷⁷, la direction palestinienne semblait avoir adopté une stratégie par étapes afin de mettre fin à l'occupation israélienne. Nous lisons dans ce document qu'en cas de refus des Etats-Unis de reconnaître leur Etat, les Palestiniens avaient prévu de se tourner vers les Nations Unies afin de solliciter l'admission de l'Etat palestinien. Une telle démarche signifie un affrontement direct avec les Etats-Unis, qui s'opposent fermement à toute admission, estimant que l'Etat doit être l'aboutissement de négociations avec Israël et ayant fait savoir qu'ils utiliseraient le droit de veto au Conseil de Sécurité⁸⁷⁸ pour faire avorter cette tentative qualifiée d'"unilatérale". Mais en amont, les Etats-Unis et Israël ont alterné pressions et menaces, surtout en matière d'aides financières, afin de dissuader la direction palestinienne d'aller jusqu'à l'ONU⁸⁷⁹. Ainsi, les Etats-Unis ont redoublé d'efforts pour convaincre les autres membres du Conseil de Sécurité de ne pas accorder à la démarche palestinienne les neuf voix – sur 15 – nécessaires, de sorte à éviter d'opposer leur veto. L'image de la représentante américaine à l'ONU levant, seule, la main pour opposer son veto pourrait être interprétée comme un signe d'isolement des Etats-Unis

⁸⁷⁶ Abbas cool to aide's call for Kosovo-like declaration of statehood, Haaretz, 21 février 2008, <http://haaretz.com/hasen/spages/956225.html>

⁸⁷⁷ Document intitulé « la situation politique à la lumière de l'arrêt des négociations et le succès des options palestiniennes » étude n° 5, novembre 2010-mars 2011, *Al-Hayat*, vendredi 10 décembre 2010, disponible en arabe sur : <http://international.daralhayat.com/internationalarticle/211029>

⁸⁷⁸ Etant donné que l'admission comme membre à l'ONU se fait « par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité » (article 4, paragraphe 2 de la Charte de l'ONU), il faut par conséquent un vote positif du Conseil de Sécurité. Autrement dit, il faut qu'aucun membre permanent n'oppose son veto.

⁸⁷⁹ En réponse au projet palestinien, des représentants du Congrès américain ont préparé un projet de loi afin de couper l'aide financière à l'Autorité palestinienne (environ 500 millions de dollars par an). Le 30 septembre 2011, soit une semaine après la demande des Palestiniens à l'ONU, la Chambre des représentants a décidé de bloquer l'aide américaine. *Le Proche-Orient :l'erreur américaine*, Le Monde, le 5 octobre 2011.

sur la question du Proche-Orient et pourrait engendrer « *une explosion de violence* »⁸⁸⁰ sur le terrain, voire déclencher une troisième Intifada palestinienne. Toutefois, puisque les Palestiniens étaient prévenus et savaient que leur demande d'adhésion n'aurait aucune chance d'aboutir en raison du veto américain, pourquoi ont-ils persisté à aller jusqu'au bout ? Selon Rashid Khalidi, leur objectif est de rallier le plus de pays possible à leur cause, tout en isolant Israël et les Etats-Unis, farouchement opposés à cette démarche. « *Il s'agit d'arracher la question palestinienne à la domination américaine et de briser le mythe selon lequel les Etats-Unis sont un médiateur juste et honnête* »⁸⁸¹.

Le débat sur la question de l'adhésion mène à un autre débat, qui est celui du statut de l'OLP en tant que représentante du peuple palestinien en cas d'admission d'un Etat palestinien à l'ONU. Un succès à l'ONU poserait de nouvelles questions. La reconnaissance onusienne se ferait au profit de l'Autorité Palestinienne et non de l'OLP. Cela signifierait d'une part la fin politique de l'OLP, d'autre part la limitation de la compétence de l'Autorité Palestinienne aux seuls territoires sur lesquels sa souveraineté est internationalement reconnue. Ce débat a été provoqué par la diffusion du rapport du juriste Guy Goodwin-Gil⁸⁸², dans lequel il met en garde le leadership palestinien contre les conséquences négatives de l'admission d'un Etat palestinien sur la position légale du peuple palestinien, en particulier sur la représentation de ses droits indivisibles et collectifs.

Selon lui, l'OLP est le seul représentant légitime du peuple palestinien au niveau international et au sein de l'ONU. Mais dans l'hypothèse d'une admission, ce sera l'Etat palestinien qui deviendra son représentant. Le risque est donc d'une fragmentation, où l'Etat représente le peuple à l'ONU et l'OLP hors de l'ONU. De plus, la substitution de la représentation de l'OLP à l'ONU pourrait signifier effectivement que les réfugiés palestiniens perdraient un lien direct avec leurs représentants à l'ONU. En effet, aucun organisme politique autre que l'OLP n'a le mandat ou les compétences nécessaires pour les représenter,

⁸⁸⁰ Selon le Ministre français des affaires étrangères Alain Juppé, voir *Mahmoud Abbas demandera vendredi l'adhésion de la Palestine à l'ONU*, RFI, le 20 septembre 2011.

<http://www.rfi.fr/moyen-orient/20110920-mahmoud-abbas-demandera-vendredi-adhesion-palestine-onu>

⁸⁸¹ Rashid Khalidi, professeur à l'université de Columbia. Voir, *Les Palestiniens veulent changer le rapport de force, au risque de s'aliéner les Etats-Unis*, RFI, le 19 septembre 2011.

<http://www.rfi.fr/moyen-orient/20110919-palestiniens-veulent-changer-le-rapport-force-risque-s-aliener-etats-unis>

⁸⁸² Guy Goodwin-Gill est professeur à l'université d'Oxford, son rapport intitulé *The Palestine Liberation Organization, the future State of Palestine, and the question of popular representation*, est disponible en anglais sur le site d'Aljazeera english:

<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/08/201182522044579764.html>

alors qu'ils constituent plus de la moitié du peuple palestinien⁸⁸³. Un droit peut exister dans la loi mais il ne signifie rien s'il ne peut être revendiqué. Toutefois, comme nous l'avons vu, les droits du peuple palestinien à l'autodétermination et au retour sont inaliénables, indépendamment de la nature de la représentation palestinienne à l'ONU. Mais sans l'OLP comme leur seul représentant légitime à l'ONU, les réfugiés palestiniens ne perdront-ils la possibilité de revendiquer leurs droits effectivement ? L'OLP, quant à elle, a affirmé que de demander l'adhésion à l'ONU permettrait d'améliorer sa capacité à protéger les droits légitimes du peuple palestinien, la démarche n'étant ni d'affecter le rôle de l'OLP comme seul représentant légitime des Palestiniens, ni le statut juridique et les droits des réfugiés palestiniens, y compris leur droit au retour, mais plutôt d'obtenir une compensation équitable, fondée sur la résolution 194 de l'Assemblée Générale de l'ONU⁸⁸⁴. Dans l'hypothèse d'un échec du projet palestinien d'adhésion à l'ONU – qui s'est produit en novembre 2011, faute d'avoir obtenu les neuf voix sur quinze nécessaires pour procéder au vote au Conseil de Sécurité – la direction palestinienne, toujours selon le Document du Département des négociations de l'OLP mentionné ci-haut, entreprendrait une nouvelle démarche à l'ONU. La direction palestinienne solliciterait l'appui des Etats arabes, de la Chine, de la Russie et des pays non-alignés, pour convoquée conformément à la résolution 377 A (V) intitulée « l'union pour le maintien de la paix »⁸⁸⁵, pour prendre des mesures concrètes en vue de mettre fin à l'occupation israélienne, de reconnaître l'Etat de Palestine sur les frontières de 1967, avec Jérusalem-est pour capitale. Mais aussi afin d'organiser la mise sous un régime international de tutelle des Territoires Occupés, de la Cisjordanie, de la bande de Gaza et de Jérusalem-est, Or, la possibilité de créer un régime de tutelle sur les territoires palestiniens, afin de préparer ces territoires à devenir un Etat indépendant, bien qu'elle puisse être examinée sur un plan juridique, est avant tout politique. En effet, la mission du Conseil de tutelle des Nations Unies étant considérée accomplie depuis 1994, avec notamment l'indépendance du dernier territoire sous tutelle (les Iles Palaos), son règlement intérieur a été modifié et elle est depuis composée

⁸⁸³ Dans le même sens Jean-François Legrain estime que : « *juridiquement, le peuple palestinien sera lié à l'Etat et ses frontières. Si on considère que c'est les frontières de 67, ce qui n'est même pas acquis, le peuple est privé de la majorité de ses membres. A moins qu'il ne soit expressément fait état du droit des réfugiés tel qu'il était envisagé jusqu'aux négociations d'Oslo. Si l'Etat de Palestine se substituait à l'OLP, ce serait le représentant reconnu légitime de l'ensemble du peuple palestinien qui serait exclu de l'enceinte internationale* ».

Etat palestinien: «les Palestiniens ont plus à perdre qu'à y gagner», Libération, le 08 septembre 2011, <http://www.liberation.fr/monde/01012358705-etat-palestinien-les-palestiniens-ont-plus-a-perdre-qu-a-y-gagner>

⁸⁸⁴ Selon un communiqué publié par le secrétaire général de l'OLP et relayé par l'agence palestinienne de l'information WAFA le 05 septembre 2011 disponible en anglais sur le site de l'agence <http://english.wafa.ps/index.php?action=detail&id=17227>

⁸⁸⁵ En s'appuyant sur sa résolution 377 A (V) du 3 novembre 1950, intitulée «Union pour le maintien de la paix», l'Assemblée Générale est en mesure d'examiner les situations bloquées au Conseil de Sécurité.

des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité. Néanmoins, cette idée de tutelle mérite d'être étudiée par toutes les parties au conflit, notamment les grandes puissances. Car, si elle était appliquée pour un certain temps, elle donnerait à Israël des garanties concernant sa sécurité, en plaçant des forces internationales d'interposition sur les frontières et autour des grandes colonies ; Elle effacerait aussi pour les Palestiniens le sentiment d'être encore sous occupation. Ce climat de paix aiderait à construire des relations de confiance entre les deux parties et pourrait s'avérer davantage bénéfique à de réelles négociations pendant la période de tutelle, notamment sur les questions épineuses telles que Jérusalem et les réfugiés. Il est peut-être dans l'intérêt d'Israël de laisser un Etat palestinien voir le jour, car comme l'explique Dominique Vidal : « *l'établissement d'un Etat palestinien constitue peut-être la dernière chance de l'option bi-étatique, autrement dit de l'insertion durable d'Israël dans son environnement arabo-musulman en révolution* »⁸⁸⁶. Vidal relève les craintes exprimées par le Président israélien Shimon Peres de voir Israël devenir : « *un Etat binational. (...) Nous galopons à toute vitesse vers une situation où Israël cessera d'exister comme Etat juif* ». ⁸⁸⁷

C- L'option binational ; Etat démocratique et laïque ⁸⁸⁸

L'échec de la création d'un Etat palestinien signifie *in fine* la fin de la solution dite de deux Etats. Que reste-t-il alors aux Palestiniens, mais aussi aux Israéliens, comme autre solution que de se voir contraints de vivre au sein d'un même Etat ? Si dans les milieux intellectuels palestiniens l'idée est populaire, la direction palestinienne a cessé de revendiquer cette solution depuis 1988, date de la proclamation de l'Etat palestinien sur les territoires de 1967. Car, bien que l'action du mouvement national palestinien depuis les années 1980 soit concentrée sur l'indépendance des Territoires Occupés, l'idée d'une entité binationale judéo-arabe sur toute la Palestine mandataire n'était pas exclue. Au contraire, « *peu après l'adoption de la Charte nationale* [en 1964] le Fatah lança l'idée d'une ‘Palestine démocratique’ englobant dans un seul et même Etat les Palestiniens et les Juifs ». Elle fut annoncée en octobre 1968 dans une conférence de presse de l'un de dirigeant de Fatah, Abu Iyad, et adoptée officiellement par le Comité central dans une déclaration du 1^{er} janvier 1969, dans

⁸⁸⁶ Dominique Vidal, *Pourquoi Paris doit soutenir la reconnaissance de la Palestine*, Le Monde 27 septembre 2011

⁸⁸⁷ Ibid.

⁸⁸⁸ Bien qu'il y ait une différence entre le concept d'un Etat binational et celui d'un seul Etat démocratique, nous employons ici les deux termes puisque, dans le cas israélo-palestinien, il s'agit de l'idée autour de l'option uni-étatique par opposition à l'option de deux Etats.

laquelle le Fatah proclame que « *l'objectif final de la lutte est la restauration de l'Etat palestinien indépendant et démocratique dont tous les citoyens, quelle que soit leur religion, jouiront de droits égaux* »⁸⁸⁹. L'idée d'un Etat binational remonte plus loin dans l'histoire, précisément aux années 1920, où un groupe d'intellectuels sionistes liés à l'Université hébraïque de Jérusalem, notamment Judah Magnes, Martin Buber, Hugo Bergmann et Haïm Kalvarisky, fondèrent en 1925 l'association *Brit Shalom* « Alliance de Paix ». Cette alliance prône la reconnaissance réciproque de deux nationalismes arabe et juif afin d'aboutir à la constitution d'un état binational en Palestine. Les partisans les plus avancés, comme Dr Magnes et Dr Bergmann, disaient même : « *Nous sommes avant tout Palestiniens et ensuite Juifs et Arabes* »⁸⁹⁰. Toutefois, pendant le Mandat britannique, les partisans de l'option binationale étaient minoritaires au sein du mouvement sioniste, bien qu'influents⁸⁹¹. A cette période, les Palestiniens quant à eux, toute en réfutant les revendications sionistes sur la Palestine, revendiquaient « *un gouvernement national responsable devant une chambre élue parmi ceux qui résid[ait] en Palestine avant la guerre, Musulmans, Chrétiens et Juifs.* »⁸⁹² Une distinction était ainsi faite entre les Juifs immigrés et ceux « *arabisés d'entre eux, présents dans la région avant la guerre, ils sont comme nous avec l'égalité des droits et des devoirs (lahum ma lana wa 'alayhim ma 'alayna)* »⁸⁹³.

Soixante cinq ans après la division de la Palestine, l'option binationaliste fait un retour triomphant et apparaît comme seule alternative à l'échec de la solution bi-étatique. Des intellectuels célèbres Arabes et Juifs, tels que Edward Saïd, Azmi Bishara, Ilan Papé, Tanya Reinhart, etc., estiment que cette solution est inévitable. Pour certains la question n'est plus de savoir « *s'il y aurait un jour un Etat binational en Palestine-Israël, mais de définir quel type de binationalisme serait mis en place* »⁸⁹⁴. Citons ici un article d'un cadre de l'OLP intitulé « la Palestine de demain », apparu en 1971, dans lequel il expose la vision de son organisation sur l'Etat démocratique. Cet Etat couvrira le territoire de la Palestine mandataire, sa population comprendra ses habitants : les Juifs, les Palestiniens sous occupation ou en exil,

⁸⁸⁹ Farouk Mardam-Bey « *Palestine démocratique et laïque : les avatars d'un mot d'ordre* » in Dominique Vidal (ss la dir. de) : *Palestine Israël : un Etat, deux Etats ?*, Actes Sud, Paris, 2011, pp.239 et s.

⁸⁹⁰ Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 399.

⁸⁹¹ Sous le mandat britannique, les adeptes de l'option binationale « *considéraient le sionisme comme une quête pour la renaissance culturelle et spirituelle des Juifs, laquelle ne pouvait se réaliser sur une injustice. Il était donc essentiel de fonder une nation et non nécessairement un Etat juif indépendant, surtout pas aux dépens des habitants d'origine.* » Leila Farsakh, *L'heure d'un Etat binational est-elle venue ?* LMD, mars 2007.

⁸⁹² Le 4^e Congrès palestinien de 1921, in Olivier Carré, *Le mouvement national palestinien*, op. cit., p. 45.

⁸⁹³ Rapport envoyé à la Conférence de la Paix à Paris par le 1^{er} congrès palestinien tenu à Jérusalem en janvier 1919, Henry Laurens, *Le retour des exilés*, op. cit., p. 272.

⁸⁹⁴ Meron Benvenisti, ancien maire adjoint de Jérusalem, cité par Leila Farsakh, *L'heure d'un Etat binational est-elle venue ?* LMD, mars 2007.

« *du moment qu'ils acceptent d'être égaux sans déroger à la loi commune ni jouir de priviléges* ». Il poursuit en donnant une conception moderne d'un Etat de droit à la française, allant plus loin que l'espérance binational, où le nouvel Etat ne sera pas *communautariste* ou *binational*, mais *uni, indivisible et laïque* et où « *les différences confessionnelles ne devront pas s'y cristallier [...] et toute discrimination religieuse ou raciale [sera] interdite* »⁸⁹⁵.

Mais cet Etat binational ou démocratique, bien qu'il constitue le cadre idéal pour régler tous les aspects du conflit⁸⁹⁶, pose, néanmoins, beaucoup de questions. A supposer que le projet uni-étatique soit adopté par le peuple palestinien – ce qui n'est pas le cas à en croire un sondage⁸⁹⁷ – comment arrivera-t-on à convaincre les Israéliens de renoncer au sionisme et à leur Etat « juif » dans ce rapport de force qui est à leur avantage ? Quels sont les moyens à mettre en œuvre « *pour convaincre la grande majorité des Israéliens qu'ils ont intérêt à coexister avec les Palestiniens dans un Etat qui, à la différence du leur, ne leur appartiendra pas exclusivement* »⁸⁹⁸ ? D'un autre côté, Israël constitue aujourd'hui un Etat binational *de facto*. De plus, puisqu'Israël refuse de restituer les Territoires Occupés et y installe des centaines de milliers de colons, transformant ces Territoires en enclaves et mettant, par conséquent, fin à la possibilité d'un Etat palestinien, autant dans ce cas revendiquer l'intégration dans un seul Etat. Quant aux Palestiniens, il peut s'avérer difficile de les convaincre de renoncer à la revendication d'un Etat indépendant pour lequel ils luttent depuis quarante ans et de s'engager à nouveau dans un projet dont la réalisation pourrait prendre encore quelques décennies. Selon le député arabe israélien Mohamad baraka, l'Etat unique en tant qu'idée démocratique nécessite une construction de longue haleine et de profondes convictions qui peuvent être réalisées seulement à la suite d'une longue période de coexistence pacifique entre un Etat palestinien indépendant et Israël, libéré de ses complexes

⁸⁹⁵ Selon l'auteur cette Palestine démocratique ne sera pas un Etat racial ni pour les Arabes ni pour les Juifs, mais un Etat tolérant exempt de toute forme de discrimination juridique, politique ou sociale. Nabil Shaath, « *Filstâin al-ghad* » en arabe « la Palestine de demain », Shu'un filastiniyya, n°2, 1971. Beyrouth, cité par Farouk Mardam-Bey « *Palestine démocratique et laïque : les avatars d'un mot d'ordre* » op. cit., pp. 241-242.

⁸⁹⁶ Certains auteurs défendent l'idée de la création d'un seul Etat en Israël/Palestine comme solution, entre autres, au problème des réfugiés et celui des colonies dans les Territoires Occupés. Sami Aldeeb, par exemple, estime que la seule manière de sortir de l'impasse est de « *donner toute la terre, aux ressortissants des deux peuples* » et de « *laisser les colonies là où elles ont été construites* », étant donné qu'Israéliens et Palestiniens « *affirment que la terre leur appartient en propre* ». Aussi, vu que dans les conditions actuelles et pour des raisons idéologique, démographique, politique et de sécurité, Israël rejette le retour des réfugiés palestiniens. En revanche, la création d'un seul Etat démocratique pour tous ces citoyens quelle que soit leur religion permettrait le retour des réfugiés. Voir, « *Vers une solution à Un Seul Etat en Palestine/Israël* », Interview du Dr. Sami Aldeeb Président de l'Association pour un seul Etat démocratique en Palestine/Israël, disponible sur : <http://www.sami-aldeeb.com/articles/view.php?id=102&action=french-interview-par-andrea>

⁸⁹⁷ Un quart seulement des résidents de la Cisjordanie et de Gaza appuient l'idée de l'Etat unique, mais elle est plus soutenue par les Palestiniens de la diaspora. Benjamin Barthe, *Ramallah Dream : Voyage au cœur du mirage palestinien*, op. cit., p. 260.

⁸⁹⁸ Farouk Mardam-Bey « *Palestine démocratique et laïque : les avatars d'un mot d'ordre* », op. cit., p. 246.

sionistes⁸⁹⁹. Mais Meron Benvenisti rappelle que si Israël est opposé à un Etat palestinien, il l'est encore plus quant à l'idée binationaliste qu'il considère comme menaçant son existence en tant qu'Etat juif. Selon lui, l'opinion publique dans sa grande majorité répugne cette idée, et dans le milieu académique, on la refuse car on la considère incapable de résoudre les conflits et n'ayant réussi que dans le cas suisse⁹⁰⁰. L'ancien Premier ministre israélien Ehoud Olmert estimait en novembre 2007 qu'Israël serait « *fini* » si les Palestiniens « *réorientent leur lutte sur le modèle de celle des Noirs d'Afrique du Sud, en réclamant non plus l'indépendance, mais des droits civiques selon le principe du One man, One vote* »⁹⁰¹. Mais la direction palestinienne ne semble pas prête à changer de cap. L'Etat palestinien reste l'objectif. Bien que l'éventualité d'un retour à la revendication uni-étatique portée par l'OLP à ses origines ait récemment été évoquée par certains cadres de l'OLP, elle semble davantage agitée comme épouvantail qu'utilisée comme une vraie réflexion stratégique.

⁸⁹⁹ Mohammad Baraka, « 'darourat al-esteqlal » (la nécessité de l'indépendance), dans le supplément *Palestine* du journal libanais As-safir, n°10, 19 février 2011, p.12. <http://palestine.assafir.com/>

⁹⁰⁰ Meron Benvenisti, « Ma naw'a addawla thonaiyat al-qawmayya » (quel Etat binational), *Ibid.* p.13.

⁹⁰¹ Cité par Benjamin Barthe, *Ramallah Dream : Voyage au cœur du mirage palestinien*, op. cit., p. 260.

Conclusion

Le conflit israélo-palestinien présente de multiples facettes et se trouve très chargé d'histoires et de symboles. A travers les études historiques et socio-politiques, la question palestinienne apparaît très complexe du fait que deux peuples sont attachés à la même terre. Leurs racines symboliques et religieuses différentes et leurs objectifs contradictoires ne permettent pas, *a priori*, une solution pacifique du conflit. L'approche juridique, en revanche, offre une clé qui permettrait de décharger le conflit du poids de l'histoire, des symboles et des religions, de la lourde charge de l'affectif, qui rendent tout débat stérile et voué à l'échec. C'est elle qui permet de poser des questions pertinentes : Quel est le statut de cette terre ? Quels sont les droits des peuples ? Quelle solution propose le Droit International ?

Aborder le conflit par le biais du Droit International nous conduit à constater que :

- La Palestine n'est pas un territoire sans maître avec des frontières non définies et donc ouvertes à la négociation.
- Elle n'est plus un territoire pour deux peuples mais comprend bel et bien deux territoires distincts, dont l'un, composé de Jérusalem-est, de la Cisjordanie et de Gaza, bénéficiant d'un statut juridique international et délimité par la Ligne Verte, c'est-à-dire la ligne d'armistice de 1949, est occupé.
- De ce statut juridique découlent des droits pour le peuple palestinien et des obligations incombant non seulement à Israël mais aussi à tous les Etats et l'ONU. Il est en effet toujours de la responsabilité des Nations Unies de mener à bien la fin de l'occupation et l'achèvement d'un Etat palestinien. Force est de constater qu'elle requiert donc des solutions multilatérales et non bilatérales.
- Les diverses mesures unilatérales prises par Israël dans les Territoires Occupés sont contraires au Droit International.

Cependant, bien que la réflexion menée au long de ce travail de recherche nous permette d'affirmer que le Droit International a et doit avoir un rôle majeur dans la compréhension et la solution de la question palestinienne, nous ne pouvons prétendre pour autant qu'il soit une formule magique, capable de mener à lui seul à la résolution du conflit. Néanmoins, il jette les bases sur lesquelles devra reposer toute solution. Il sert également de standard pour juger de ce qui est légal et illégal, de ce qui est valide et de ce qui ne l'est pas.

Le Droit International a beaucoup progressé en termes de codifications et de formulation, surtout depuis la création de l'ONU. Pourtant, la situation mondiale et la pérennité de certains conflits en démontrent les limites du fait que ses mécanismes d'application n'ont pas suivi l'évolution et sont restés insuffisants voire inopérants. Le conflit israélo-palestinien en est le meilleur exemple. Nous nous sommes donc attachés à mettre en relief au cours de cette étude ce qu'énonce le Droit International et à confronter ses principes aux différentes questions que posent le conflit, laissant au lecteur le soin de constater qu'à chaque fois qu'une règle du Droit International, une convention ou une résolution de l'ONU s'imposaient, elles n'ont pas été suivies d'effet.

Les aspects institutionnels de l'ONU, organisation garante de la paix, permettent de constater à quel point les règles du Droit International positif sont ignorées dans le cas palestinien. En effet, dès les premières manifestations de violence en 1947, indéniablement le CS a failli à sa mission de maintien de la paix, esquivant l'imposition aux deux parties de la solution adoptée par l'Assemblée Générale. Il n'a jamais été, par la suite, en mesure de condamner les violations des droits du peuple palestinien, notamment son droit à l'autodétermination. L'exemple le plus flagrant, sans doute le plus incompréhensible, est son refus de condamner la construction du Mur de séparation ainsi que l'implantation des colonies israéliennes en Cisjordanie tout récemment. Pourtant, tous deux ont fait l'objet, comme nous avons pu le voir, de plusieurs résolutions et d'un Avis de la CIJ, l'instance juridique suprême de l'ordre international. Nous avons pu remarquer que l'Assemblée Générale a adopté, quant à elle, une attitude plus objective, fondée sur les principes du Droit International, mais qu'elle ne dispose que de peu de moyens d'action.

La position des Etats-Unis et de l'Union européenne quant à la soumission de la question du Mur à la CIJ résume à notre avis la difficulté qui a marqué le parcours du peuple palestinien en vue de réaliser son projet national sur la base du droit. Les Etats occidentaux, qui affichent leur soutien et leur détermination à respecter les droits nationaux et légitimes du peuple palestinien, ont soutenu le point de vue selon lequel la question du Mur était fondamentalement de nature politique, qu'un avis de la Cour interférerait avec les efforts de règlement politique en cours et anéantirait les négociations bilatérales. Les nations démocratiques, construites sur la primauté du droit dans les relations internationales, auraient dû *a priori* appuyer la saisine de la Cour pour le règlement d'une situation difficile, au lieu de décréter que la réalisation des droits palestiniens passait par un accord de paix avec Israël.

Ce faisant, ces Etats, qui constituent la partie « décidante » de la “communauté internationale”, se sont laissé et se laissent encore guider par la volonté d’Israël de rester le maître du jeu des négociations et de fixer à lui seul le calendrier de la paix.

Depuis la guerre de 1967, la politique internationale a préféré favoriser les négociations bilatérales entre Israéliens et Arabes. Cette tendance, qui, vu les rapports de force, est très favorable à Israël, n’a pourtant pas réussi à instaurer la paix dans la région. La paix froide avec l’Egypte et la Jordanie ainsi que l’échec d’Oslo ont montré la limite de cette bilatéralité.

Dans le cas du processus d’Oslo, les négociations engagées depuis plus de dix-sept ans sont aujourd’hui au point mort. Nous devons reconnaître que l’Autorité Palestinienne a pu, grâce aux accords de paix avec Israël, obtenir quelques attributs de souveraineté. Certains sont symboliques, émanant de l’OLP, comme le drapeau et l’hymne national, d’autres sont limités mais plus concrets et en lien avec le territoire, comme la juridiction territoriale et personnelle de même que des institutions publiques (police, justice, impôts etc.). Auxquels s’ajoutent, par le biais de l’OLP, des représentations diplomatiques quasi-étatiques, et la capacité internationale reconnue de conclure des accords dans certains domaines. Cette « entité » palestinienne quasi-indépendante existe, mais en l’absence d’un accord final devant définir son statut futur qui, pour les Palestiniens ne fait pas l’ombre d’un doute, devra être celui d’un Etat souverain et indépendant. Reste à savoir, dans l’hypothèse d’un accord qui satisferait les Palestiniens, si cette « entité » pourra disposer réellement des attributs lui permettant de fonctionner en tant qu’Etat à part entière. Cela dépend évidemment en premier lieu de l’étendue et de la continuité des territoires que lui restituera l’Etat d’Israël. Un accord de paix juste et durable, comme le conçoivent les Palestiniens, devra leur restituer la totalité des Territoires Occupés, c’est-à-dire la Cisjordanie y compris Jérusalem-est et la bande de Gaza. Or, aujourd’hui, les agissements d’Israël et les faits accomplis sur le terrain portent à croire que cela ne sera pas le cas. Si on compare la situation actuelle de la Cisjordanie aux différents plans israéliens de colonisation qui datent d’avant les accords de paix, on ne peut que constater qu’ils ont été en grande partie réalisés. La construction et l’expansion des colonies et de leurs routes exclusives qui entaillent la Cisjordanie n’ont pas cessé depuis 1993, bien au contraire, elles se sont intensifiées. Le projet du grand Jérusalem est sur le point d’être achevé. Le Mur de séparation annexe *de facto* une partie des Territoires à l’Etat hébreu, réduisant encore davantage l’espace destiné à l’Etat palestinien. Si le partage de la Palestine en 1947 était perçu comme injuste par les Palestiniens, entre autres parce que très

déséquilibré, pourront-ils accepter ce qui représente aujourd’hui moins de la moitié de ce qu’ils jugeaient déjà déséquilibré il y a 65 ans ?

L’Etat hébreu indéniablement a pris soin tout au long du processus d’Oslo de maintenir le flou quant au statut futur de l’« entité » palestinienne. Aujourd’hui, Israël contrôle la majeure partie de la Cisjordanie et y exerce des responsabilités relevant de la souveraineté territoriale : le contrôle des frontières internationales et de la totalité de l’espace maritime et aérien. De même, incontestablement, l’absence d’une autorité monétaire et d’une autonomie décisionnelle en matière de défense nationale et d’exploitation des ressources naturelles font défaut à l’Autorité Palestinienne.

Nous avons montré au cours de cette étude que les termes d’Etat et de souveraineté sont indissociables. Seule la souveraineté confère à l’Etat sa personnalité juridique internationale et lui garantit les compétences territoriales et personnelles. Ce sont ces compétences générales et exclusives de l’Etat qui lui permettent de remplir ses fonctions dans l’organisation de la collectivité humaine sur son territoire.

En conséquence, l’on peut se demander si le futur Etat palestinien, qui se construit dans des conditions exceptionnelles, pourra se doter de telles prérogatives ?

Dans un territoire aussi fragmenté et discontinu peut-on imaginer un exercice plein et normal de gouvernement ?

Dans les Territoires Occupés, les entrées et sorties des dirigeants palestiniens, y compris le chef de l’OLP, seront toujours soumises à une autorisation israélienne, d’autant plus qu’Israël annonce sa ferme intention de garder le contrôle des frontières palestiniennes ? Qui sera citoyen palestinien ? Les réfugiés palestiniens seront-ils rattachés par le lien juridique qu’est la nationalité à un Etat ? Ou demeureront-ils dispersés dans le monde pour constituer des minorités soumises aux législations des pays d’accueil ? Qu’en sera-t-il du Droit au retour ?

Nous n’avons pas pu apporter au terme de nos analyses une réponse nette du fait du flou qui caractérise les accords de paix entre Israéliens et Palestiniens. Toutefois, les différents éléments que nous avons exposés laissent présager sur ces points une situation de *statu quo*, autrement dit « [...] une “entité” palestinienne - “moins qu’un Etat” - qui organiserait de manière indépendante la vie des Palestiniens sous son autorité” »⁹⁰².

Cette situation ne démontre-t-elle pas les limites de la formation de l’Etat négocié dans un rapport de forces défavorable à l’une des parties, en l’occurrence la palestinienne ? Cet

⁹⁰² Le Premier Ministre israélien Rabin exposant en septembre 1995 sa vision du statut final des Territoires Occupés. Cité par Geoffrey Aronson, *Pendant la négociation, la colonisation continue*, LMD, novembre 1996.

Etat négocié ne consacre-t-il pas la fin de la question de l'Etat palestinien tel qu'il est posé dans les termes de l'ONU, mais aussi par le mouvement national palestinien ?

L'on pourrait avancer que cet Etat négocié est le fruit d'un accord international entre Israël et l'OLP, représentant des Palestiniens. Mais nous répondrons qu'à l'évidence tous les Palestiniens ne sont pas représentés par l'OLP et qu'une grande partie de ceux qui se proclament de l'une ou l'autre composante de l'OLP, y compris certains de ses grands dirigeants, se sont opposés aux accords d'Oslo qu'ils jugeaient léser les intérêts du peuple palestinien. De plus, on peut faire remarquer à l'inverse que les Palestiniens ont effectivement mandaté l'OLP pour négocier avec Israël, mais que cela ne signifie pas pour autant qu'ils acceptent toute solution sans être consultés.

L'un des aspects fondamentaux des accords de paix se caractérise par l'absence quasi-totale de l'ONU dans le processus. Elle continue à considérer les territoires comme étant sous occupation et à condamner les agissements d'Israël en matière de colonisation et du respect des droits de l'homme, mais elle n'a pas encore été en mesure de confronter les nouveaux enjeux des accords de paix avec ses propres résolutions. A notre sens, la solution de la question palestinienne ne relève pas uniquement des négociations bilatérales entre Israël et l'OLP, elle intéresse et implique directement l'ONU, qui assume à l'égard de la Palestine et des Palestiniens une responsabilité permanente, morale et juridique, née du Mandat et de la résolution relative au partage de la Palestine. Il serait absolument nécessaire par conséquent que les Nations Unies se réengagent dans le processus de paix pour accroître les chances d'aboutir à un règlement fondé sur le Droit International. Car la "communauté internationale" en optant pour le processus bilatéral semble bel et bien avoir abandonné les références phares de la question palestinienne, notamment les résolutions 181, 194, 242 et 338 qui constituent les seuls fondements juridiques en matière de légitimité des deux Etats, des droits des réfugiés, du statut de Jérusalem et de la question territoriale

Depuis la fin de l'année 2010, les dirigeants palestiniens affichent clairement leur volonté de retourner vers l'ONU en septembre 2011 afin de demander une reconnaissance internationale de l'Etat palestinien, si d'ici là aucun accord permanent n'a été signé avec Israël. Si on accepte l'idée que dans les quelques mois à venir, chose plus que certaine, aucun accord ne verra le jour, et si on met de côté la condition de la souveraineté, généralement préalable à la reconnaissance d'un fait juridique, qu'attendent les Palestiniens de cette reconnaissance ?

Il est évident qu'une entrée à l'ONU donnerait à la Palestine la plénitude de ses droits. En tant qu'Etat, sujet de droit, possédant la capacité internationale et titulaire des droits et obligations internationaux, la Palestine se verrait appliquer le principe de l'égalité souveraine des Etats. Elle ne serait subordonnée à aucune autre autorité nationale et pourrait produire des actes juridiques, établir des relations diplomatiques normales avec les autres Etats, etc. Elle pourrait adhérer aux conventions internationales. Dans l'enceinte internationale et dans ses relations avec Israël, son autorité s'en trouverait profondément renforcée. En conséquence, elle pourrait adhérer à titre d'Etat au Statut de la CIJ et de la Cour Pénale Internationale. Cela donnerait à la Palestine l'occasion de s'engager dans des procédures pour faire valoir ses droits territoriaux, ceux sur ses ressources naturelles ainsi que les droits de son peuple. La reconnaissance de l'Etat palestinien pourrait constituer un moyen de pression politique et juridique sur Israël, l'obligeant à se retirer des territoires d'un Etat reconnu, Israël qui dans le cas contraire serait en situation de violation quotidienne du Droit International.

La qualification juridique de l' « entité » palestinienne prend ainsi toute son importance. Toutefois une vision plus réaliste du fonctionnement de l'ONU et des rapports des forces existants ne conduirait pas *a priori* à ce résultat.

Pour ce qui est de l'ONU, rappelons que l'admission comme membre se fait par décision de l'Assemblée Générale sur recommandation du CS. Cela nécessite donc d'une part un vote positif au CS et de l'autre l'absence de Veto d'un membre permanent. Les Palestiniens semblent optimistes à la suite des reconnaissances unilatérales de l'Etat palestinien par certains pays d'Amérique latine, notamment l'Argentine et le Brésil, qui pourraient être suivis prochainement par d'autres. Ils entretiennent le rêve de voir leur requête acceptée et, comptant sur les propos du Président Obama qui ont pu laisser croire que les Etats-Unis pourraient ne pas s'y opposer, de voir la Palestine devenir membre de l'ONU en 2011. Mais rien n'est moins sûr, les relations particulières entre Israël et les USA, les reculs de la diplomatie américaine dans la région et l'approche des élections présidentielles ne laissent pas présager une telle réalisation. Ce qui est sûr en revanche, c'est qu'un refus remettrait à nouveau en question la crédibilité de l'ONU et le fonctionnement de ses organes, du CS en particulier. Les Palestiniens affirment qu'en cas de refus de reconnaître l'Etat palestinien toutes les options seraient ouvertes. Certains dirigeants laissent même entendre que les accords de paix pourraient être annulés et l'Autorité Palestinienne dissoute, ce qui déclencherait immédiatement une troisième Intifada.

D'autre part, dans le cas de figure où l'admission de la Palestine serait obtenue, l'on peut faire valoir que rien ne garantit un changement dans l'attitude israélienne face au nouvel

Etat. Car incontestablement, dans le passé, Israël a, à plusieurs reprises, envahi, occupé et annexé les territoires de quatre Etats souverains différents sans être réellement inquiété. Le Golan syrien est occupé depuis 1967, le Sud du Liban l'a été de 1978 à 2000 et bien sûr les territoires palestiniens demeurent sous occupation.

Nous relevons, tout de même, l'importance particulière que revêt la démarche palestinienne consistant à solliciter l'appui de l'ONU. Bien qu'elle ait échoué à la porte du Conseil de Sécurité en novembre 2011, elle conforte, néanmoins, notre thèse augurant de l'échec du processus d'Oslo dans la construction d'un Etat palestinien viable et souverain. Simultanément à leur demande à l'ONU, les Palestiniens se sont tournés vers l'UNESCO afin de demander l'adhésion en tant que membre à part entière et ont obtenu gain cause au mois d'octobre 2011⁹⁰³. Cette adhésion à l'UNESCO, une des principales institutions spécialisées de l'ONU, constitue une victoire aussi symbolique que significative sur la voie de la reconnaissance de la Palestine en tant qu'Etat⁹⁰⁴. Ainsi, elle permettra de déposer des demandes de reconnaissance et de protection de sites cultuels et historiques dans les Territoires Occupés par Israël. Les autres organisations et institutions de l'ONU, comme l'UNESCO, l'OMS, l'OIT etc., ne connaissant pas le mécanisme du veto, pourraient elles aussi sans difficultés recueillir une majorité permettant l'admission de la Palestine.

Cette nouvelle stratégie palestinienne, que nous pouvons qualifier de “retour au droit”, a déjà commencé en 2004 avec le très important Avis de la CIJ, qui, bien que sans valeur contraignante, a ramené la recherche d'une solution au conflit israélo-palestinien sur le terrain du droit. Monique Chemillier-Gendreau dans un article intitulé *Le droit au secours de la paix en Palestine* souligne le fait que :

« *Les situations qui perdurent pendant des décennies en produisant des suites ininterrompues de souffrances relèvent généralement de problématiques mal posées. Il en va ainsi du conflit israélo-palestinien. La logique imposée jusqu'ici par la société internationale s'avère impropre à servir de cadre à un processus de paix effectif. Il faut donc retourner aux sources de la problématique, en vérifier et éventuellement en contester la pertinence* »⁹⁰⁵.

⁹⁰³ La Conférence générale qui réunit l'ensemble des Etats membres, a décidé, le 31 octobre 2011, de l'admission de la Palestine comme membre de l'Unesco. La résolution a été adoptée par 107 voix pour, 52 abstentions et 14 voix contre.

⁹⁰⁴ L'admission de la Palestine a provoqué une vive réaction de la part des Etats-Unis, qui ont mis à exécution leur menace de suspendre leur contribution à l'UNESCO, estimée à 80 million de dollars, soit 22% du budget.

⁹⁰⁵ Monique Chemillier-Gendreau, *Le droit au secours de la paix en Palestine*, Confluences Méditerranée N°26, Eté 1998.

Annexes

Annexe I : les limites de Jérusalem selon la résolution 181 de 1947.

Annexe II : La résolution 242 du Conseil de Sécurité de 1967.

Annexe III : La résolution 338 du Conseil de Sécurité de 1973.

Annexe IV : La résolution 3236 de l'Assemblée Générale de 1974.

Annexe V : La résolution 1397 du Conseil de Sécurité des 2002.

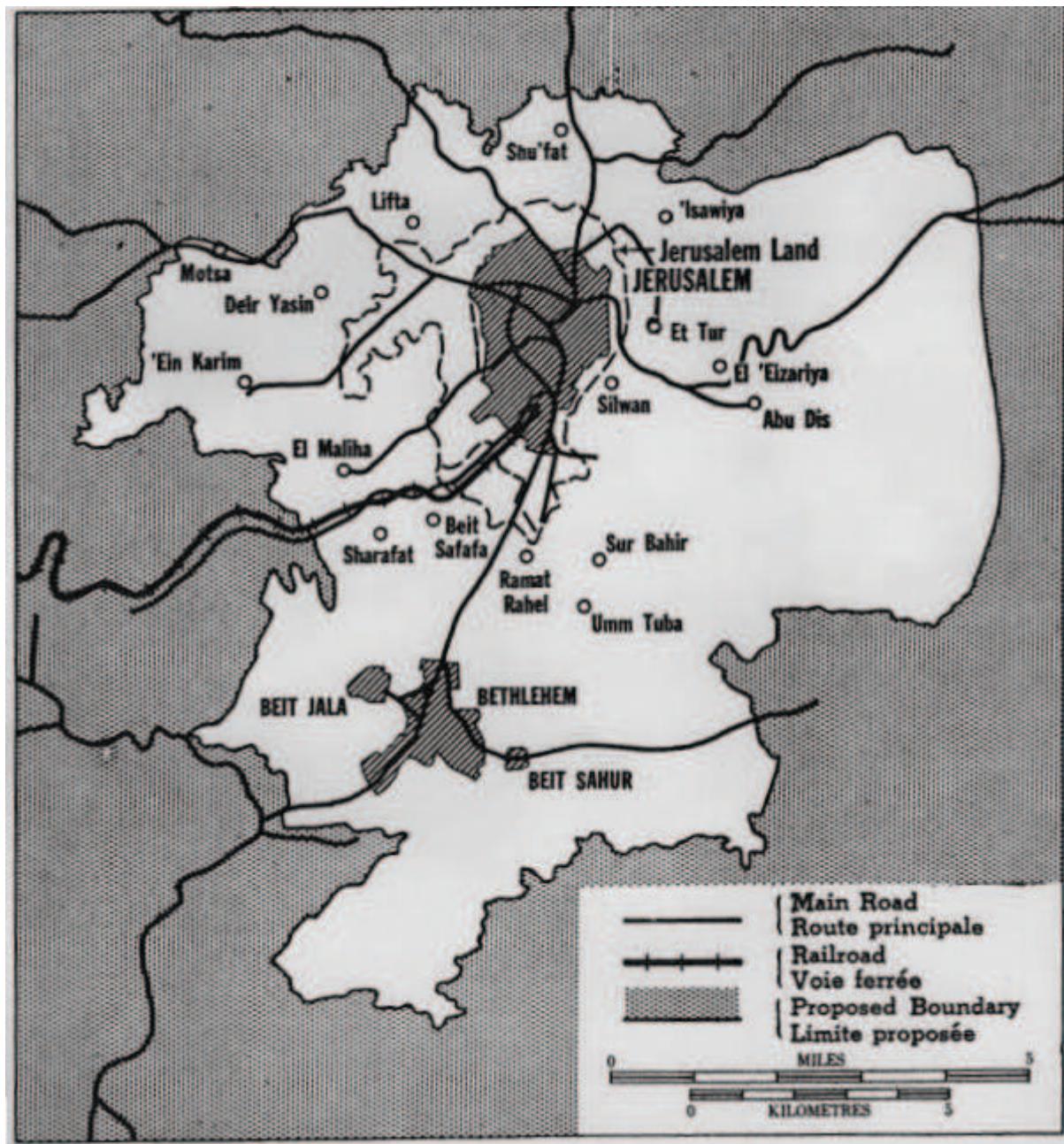
Annexe VI : La Déclaration de principes sur les aménagements intérimaires d'autonomie, ou Oslo I, signée à Washington le 13 septembre 1993.

Annexe VII : L'accord du Caire sur les modalités d'application de la Déclaration de principes, signé le 4 mai 1994.

Annexe VIII : L'accord intérimaire israélo-palestinien de Taba, dit aussi accord Oslo II, signé à Washington le 28 septembre 1995.

Annexe I

Les limites proposées de La Ville de Jérusalem dans la résolution 181 de 1947



Source : Les Nations Unies

<http://unispal.un.org/unispal.nsf/1ce874ab1832a53e852570bb006dfaf6/3f1bd9477022a0c285256cc500530c1f?OpenDocument>

Annexe II

La résolution 242 du 22 novembre 1967

Le Conseil de Sécurité,

Exprimant l'inquiétude que continue de lui causer la grave situation au Moyen-Orient ;

Soulignant l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre et la nécessité d'œuvrer pour une paix juste et durable permettant à chaque Etat de la région de vivre en sécurité ;

Soulignant en outre que tous les Etats membres, en acceptant la Charte des Nations unies, ont contracté l'engagement d'agir conformément à l'article 2 de la Charte.

1. Affirme que l'accomplissement des principes de la Charte exige l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient qui devrait comprendre l'application des deux principes suivants :

- (i) Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit ;
- (ii) Cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance et respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque Etat de la région et leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force.

2. Affirme en outre la nécessité :

- (a) De garantir la liberté de navigation sur les voies d'eau internationales de la région ;
- (b) De réaliser un juste règlement du problème des réfugiés ;
- (c) De garantir l'inviolabilité territoriale et l'indépendance politique de chaque Etat de la région, par des mesures comprenant la création de zones démilitarisées.

3. Prie le secrétaire général de désigner un représentant spécial pour se rendre au Moyen-Orient afin d'y établir et d'y maintenir des rapports avec les Etats intéressés en vue de favoriser un accord et de seconder les efforts tendant à aboutir à un règlement pacifique et accepté, conformément aux dispositions et aux principes de la présente résolution.

4. Prie le secrétaire général de présenter aussitôt que possible au Conseil de sécurité un rapport d'activité sur les efforts du représentant spécial.

Annexe III

La résolution 338 du 22 octobre 1973

Le Conseil de Sécurité,

1. Demande à toutes les parties aux présents combats de cesser le feu et de mettre fin à toute activité militaire immédiatement, douze heures au plus tard après le moment de l'adoption de la présente décision, dans les positions qu'elles occupent maintenant ;
2. Demande aux parties en cause de commencer immédiatement après le cessez-le-feu l'application de la Résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité, en date du 22 novembre 1967, dans toutes ses parties ;
3. Décide que, immédiatement et en même temps que le cessez-le-feu, des négociations commenceront entre les parties en cause sous les auspices appropriés en vue d'instaurer une paix juste et durable au Moyen-Orient.

Annexe IV

La résolution 3236 du 22 novembre 1974

L'Assemblée Générale,

Ayant examiné la question de Palestine,

Ayant entendu la déclaration de l'Organisation de libération de la Palestine, représentant du peuple palestinien,

Ayant également entendu d'autres déclarations faites au cours du débat,

Gravement préoccupée par le fait qu'aucune solution juste n'a encore été trouvée pour le problème de Palestine et reconnaissant que ce problème continue de mettre en danger la paix et la sécurité internationales,

Reconnaissant que le peuple palestinien doit jouir du droit à l'autodétermination conformément à la Charte des Nations unies

Exprimant sa grave préoccupation devant le fait que le peuple palestinien a été empêché de jouir ses droits inaliénables, en particulier de son droit à l'autodétermination,

S'inspirant des buts et principes de la Charte,

Rappelant ses résolutions pertinentes qui affirment le droit du peuple palestinien à l'autodétermination

1. Réaffirme les droits inaliénables du peuple palestinien en Palestine, Y compris :

(a) Le droit à l'autodétermination sans ingérence extérieure ;

(b) Le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationales ;

2. Réaffirme également le droit inaliénable des Palestiniens de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens d'où ils ont été déplacés et déracinés, et demande leur retour ;

3. Souligne que le respect total et la réalisation de ces droits inaliénables du Peuple palestinien sont indispensables au règlement de la question de Palestine ;

4. Reconnaît que le peuple palestinien est une partie principale pour l'établissement d'une paix juste et durable au Moyen-Orient ;

5. Reconnaît en outre le droit du peuple palestinien de recouvrer ses droits par tous les moyens conformément aux buts et principe de la Charte des Nations unies ;

6. Fait appel à tous les Etats et organisations internationales pour qu'ils aident le peuple palestinien dans sa lutte pour recouvrer ses droits, conformément à la Charte ;

7. Prie le secrétaire général d'établir les Contacts avec l'Organisation de Libération de la Palestine au sujet de toutes les affaires intéressant la question de Palestine ;

Annexe V

La résolution 1397 du 12 mars 2002

Le Conseil de sécurité,

Rappelant toutes ses résolutions pertinentes antérieures, notamment les résolutions 242 (1967) et 338 (1973),

Attaché à la vision d'une région dans laquelle deux Etats, Israël et la Palestine, vivent côte à côte, à l'intérieur de frontières reconnues et sûres,

Profondément préoccupé par la poursuite des événements tragiques et violents qui ont lieu depuis septembre 2000, en particulier les attaques récentes et l'augmentation du nombre de victimes,

Soulignant la nécessité pour toutes les parties concernées d'assurer la sécurité des civils,

Soulignant également la nécessité de respecter les normes universellement reconnues du droit international humanitaire,

Se félicitant aussi des efforts diplomatiques déployés par les envoyés spéciaux des Etats-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie, de l'Union européenne et par le Coordonnateur spécial des Nations Unies et d'autres pour parvenir à une paix complète, juste et durable au Moyen-Orient, et les encourageant,

Se félicitant de la contribution du Prince héritier Abdallah d'Arabie saoudite,

1. Exige la cessation immédiate de tous les actes de violence, y compris tous les actes de terreur et toutes provocations, incitations et destructions ;

2. Demande aux parties israélienne et palestinienne ainsi qu'à leurs dirigeants de coopérer à la mise en œuvre du plan de travail Tenet et des recommandations du rapport Mitchell visant la reprise des négociations en vue d'un règlement politique;

3. Exprime son soutien aux efforts que font le Secrétaire général et d'autres personnes pour aider les parties à mettre un terme à la violence et à reprendre le processus de paix ;

4. Décide de rester saisi de la question.

Annexe VI

La Déclaration de principes sur les aménagements intérimaires d'autonomie, ou Oslo I,

Signée à Washington le 13septembre 1993

Source : Le Monde Diplomatique

<http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/declaration93-fr>

Extraits :

Le gouvernement de l'Etat d'Israël et l'équipe de l'OLP (de la délégation jordano-palestinienne à la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient) (la « délégation palestinienne »), représentant le peuple palestinien, sont convenus qu'il est temps de mettre fin à des décennies d'affrontement et de conflit, de reconnaître leurs droits légitimes et politiques mutuels, et de s'efforcer de vivre dans la coexistence pacifique et la dignité et la sécurité mutuelles et de parvenir à un règlement de paix juste, durable et global ainsi qu'à une réconciliation historique par le biais du processus politique convenu. En conséquence, les deux parties souscrivent aux principes suivants :

Article premier : but des négociations

Les négociations israélo-palestiniennes menées dans le cadre de l'actuel processus de paix au Moyen-Orient ont pour but notamment d'établir une autorité palestinienne intérimaire autonome, le Conseil élu (le « Conseil »), pour les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza, pour une période transitoire n'excédant pas cinq ans, en vue d'un règlement permanent fondé sur les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité. Il est entendu que les arrangements intérimaires font partie intégrante de l'ensemble du processus de paix et que les négociations sur le statut permanent aboutiront à l'application des résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité.

Article II : cadre pour la période intérimaire

Le cadre convenu pour la période intérimaire est exposé dans la présente Déclaration de principes.

Article III : élections

1. Afin que les Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza puissent se gouverner eux-mêmes selon des principes démocratiques, des élections politiques générales, libres et directes seront organisées pour le Conseil, sous la supervision convenue et sous observation internationale, tandis que la police palestinienne assurera l'ordre public.

2. Un accord sera conclu sur les modalités et conditions précises des élections, conformément au protocole joint en tant qu'annexe I, avec pour objectif la tenue des élections au plus tard neuf mois après l'entrée en vigueur de la présente Déclaration de principes.

3. Ces élections constitueront une étape préparatoire intérimaire importante sur la voie de la réalisation des droits légitimes du peuple palestinien et de ses justes revendications.

Article IV : juridiction

Le Conseil aura juridiction sur le territoire de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, sauf en ce qui concerne les questions qui seront négociées dans le cadre des négociations sur le statut permanent. Les deux parties considèrent la Cisjordanie et la bande de Gaza comme une unité territoriale unique, dont l'intégrité sera préservée durant la période intérimaire.

Article V : période de transition et négociations sur le statut permanent

1. La période de transition de cinq ans commencera avec le retrait de la bande de Gaza et de la région de Jéricho.

2. Les négociations sur le statut permanent entre le gouvernement israélien et les représentants du peuple palestinien commenceront le plus tôt possible, mais pas plus tard qu'au début de la troisième année de la période intérimaire.

3. Il est entendu que ces négociations porteront sur les questions en suspens, notamment : Jérusalem, les réfugiés, les implantations, les arrangements en matière de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec d'autres voisins, et d'autres questions d'intérêt commun.

4. Les deux parties sont convenues que les accords conclus pour la période intérimaire ne doivent pas préjuger le résultat des négociations sur le statut permanent ou l'anticiper.

Article VI : transfert préparatoire des pouvoirs et responsabilités

1. Dès l'entrée en vigueur de la présente Déclaration de principes et le retrait de la bande de Gaza et de la région de Jéricho débutera un transfert de compétence, comme indiqué dans la présente Déclaration, du gouvernement militaire israélien et de son administration civile aux Palestiniens désignés pour cette tâche. Ce transfert de compétence sera de nature préparatoire en attendant l'inauguration du Conseil.

2. Immédiatement après l'entrée en vigueur de la présente Déclaration de principes et le retrait de la bande de Gaza et de la région de Jéricho, afin de promouvoir le développement économique de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, la compétence sera transférée aux Palestiniens dans les domaines suivants : éducation et culture, santé, protection sociale, impôts directs et tourisme. La partie palestinienne commencera à constituer une force de

police palestinienne, comme convenu. En attendant l'inauguration du Conseil, les deux parties pourront négocier le transfert d'autres pouvoirs et responsabilités, comme convenu.

Article VII : accord intérimaire

1. Les délégations israélienne et palestinienne négocieront un accord sur la période intérimaire (l' « Accord intérimaire »).
2. L'Accord intérimaire spécifiera notamment la structure du Conseil, le nombre de ses membres, et le transfert au Conseil des pouvoirs et responsabilités du gouvernement militaire israélien et de son administration civile. L'Accord intérimaire spécifiera également les pouvoirs exécutifs du Conseil, ses pouvoirs législatifs conformément à l'article IX ci-dessous, et les organes judiciaires palestiniens indépendants.
3. L'Accord intérimaire comprendra des arrangements, à mettre en œuvre dès l'inauguration du Conseil, pour permettre à celui-ci d'assumer tous les pouvoirs et responsabilités qui lui auront été préalablement transférés conformément à l'article VI ci-dessus.
4. Afin d'être en mesure de promouvoir la croissance économique, dès son inauguration, le Conseil établira notamment une autorité palestinienne pour l'électricité, une autorité portuaire à Gaza, une banque palestinienne de développement, un bureau palestinien de promotion des exportations, une autorité palestinienne pour l'environnement, une autorité foncière palestinienne, une autorité palestinienne pour l'eau, et toute autre autorité convenue, conformément à l'Accord intérimaire qui spécifiera leurs pouvoirs et responsabilités.
5. Après l'inauguration du Conseil, l'administration civile sera dissoute, et le gouvernement militaire israélien se retirera.

Article VIII : ordre public et sécurité

Afin de garantir l'ordre public et la sécurité interne des Palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza, le Conseil établira une puissante force de police tandis qu'Israël conservera la responsabilité de la défense contre les menaces de l'extérieur ainsi que la responsabilité de la sécurité globale des Israéliens de manière à sauvegarder leur sécurité interne et l'ordre public.

Article IX : lois et ordonnances militaires

Le Conseil sera habilité à légiférer, conformément à l'Accord intérimaire, dans tous les politiques et domaines pour lesquels la compétence lui aura été transférée. Les deux parties réviseront conjointement les lois et ordonnances militaires actuellement en vigueur dans les autres domaines.

Article X : comité mixte de liaison israélo-palestinien

Pour assurer l'application sans heurts de la présente Déclaration de principes et de tous les accords ultérieurs touchant la période intérimaire, dès l'entrée en vigueur de la Déclaration, il

sera établi un comité mixte de liaison israélo-palestinien qui sera chargé d'examiner les questions nécessitant une coordination, d'autres problèmes d'intérêt commun et les différends.

Article XI : coopération israélo-palestinienne dans le domaine économique

Considérant qu'il est dans l'intérêt mutuel des deux parties de coopérer pour promouvoir le développement de la Cisjordanie, de la bande de Gaza et d'Israël, dès l'entrée en vigueur de la présente Déclaration de principes, il sera établi un comité israélo-palestinien de coopération économique qui sera chargé d'élaborer et de mettre en œuvre de manière concertée les programmes définis dans les protocoles figurant ci-joint dans les annexes III et IV.

Article XII : liaison et coopération avec la Jordanie et l'Egypte

Les deux parties inviteront les gouvernements jordanien et égyptien à participer à l'établissement de nouvelles dispositions en matière de liaison et de coopération entre le gouvernement israélien et les représentants palestiniens, d'une part, et les gouvernements jordanien et égyptien, d'autre part, pour promouvoir la coopération entre eux. Ces dispositions prévoiront notamment la constitution d'un comité permanent qui conviendra des modalités d'admission des personnes déplacées de Cisjordanie et de la bande de Gaza en 1967, de même que les mesures requises pour prévenir les troubles et désordres. Ce comité traitera d'autres questions d'intérêt commun.

Article XIII : redéploiement des forces israéliennes

1. Après l'entrée en vigueur de la présente Déclaration de principes et au plus tard à la veille des élections du Conseil, il sera opéré un redéploiement des forces militaires israéliennes en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, outre le retrait des forces israéliennes qui se déroulera conformément aux dispositions de l'article XIV.

2. Lors du redéploiement de ses forces militaires, Israël sera guidé par le principe selon lequel les forces en question doivent être redéployées en dehors des zones peuplées.

3. D'autres redéploiements dans des endroits désignés seront progressivement opérés à mesure que la force de police palestinienne assumera la responsabilité de l'ordre public et de la sécurité intérieure conformément aux dispositions de l'article VIII.

Article XIV : retrait d'Israël de la bande de Gaza et de la région de Jéricho

Israël se retirera de la bande de Gaza et de la région de Jéricho, selon les modalités prévues dans le protocole figurant ci-joint à l'annexe II.

Article XV : règlement des différends

1. Les différends découlant de l'application ou de l'interprétation de la présente Déclaration de principes ou de tous accords ultérieurs touchant la période intérimaire seront réglés par

voie de négociation dans le cadre du comité de liaison mixte qui sera créé en application de l'article X ci-dessus.

2. Les différends ne pouvant être réglés par voie de négociation pourront l'être par un mécanisme de conciliation dont conviendront les parties.

3. Les parties peuvent convenir de soumettre à l'arbitrage les différends touchant la période intérimaire qui n'auront pu être réglés par voie de conciliation. Après accord des deux parties, une commission d'arbitrage sera créée à cette fin.

Article XVI : coopération israélo-palestinienne concernant des programmes régionaux

Les deux parties considèrent que les groupes de travail multilatéraux constituent un instrument approprié pour promouvoir un « Plan Marshall », des programmes régionaux et d'autres programmes, y compris des programmes spéciaux en faveur de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, comme il est indiqué dans le protocole figurant ci-joint à l'annexe IV.

Article XVII : autres dispositions

1. La présente Déclaration de principes entrera en vigueur un mois après sa signature.
2. Tous les protocoles annexés à la présente Déclaration de principes et le Mémorandum d'accord s'y rapportant doivent être considérés comme faisant partie intégrante de cette Déclaration.

Annexes

Annexe I : protocole relatif aux modalités et conditions des élections

1. Les Palestiniens de Jérusalem qui vivent dans cette ville auront le droit de participer au processus électoral, conformément à un accord entre les deux parties.
2. En outre, l'accord concernant les élections doit porter, entre autres, sur les points suivants
 - a. le système électoral ;
 - b. les modalités des opérations de supervision et d'observation internationale convenues et la composition du personnel chargé de ces opérations ;
 - c. les règles et règlements applicables à la campagne électorale, y compris les dispositions convenues pour la mise en place des médias et la possibilité de délivrer un permis à une station de radio et de télévision.
3. Les Palestiniens déplacés qui étaient enregistrés le 4 juin 1967 ne verront pas leur futur statut compromis parce qu'ils ne sont pas en mesure de participer au processus électoral pour des raisons pratiques.

Annexe II : protocole relatif au retrait des forces israéliennes de la bande de Gaza et de la région de Jéricho

1. Les deux parties concluront et signeront dans les deux mois suivant la date d'entrée en vigueur de la présente Déclaration de principes un accord sur le retrait des forces militaires israéliennes de la bande de Gaza et de la région de Jéricho. Cet accord comportera des dispositions détaillées devant être appliquées dans la bande de Gaza et la région de Jéricho une fois qu'Israël se sera retiré.
2. Israël retirera rapidement, selon le calendrier prévu, ses forces militaires de la bande de Gaza et de la région de Jéricho. Ce retrait devra commencer immédiatement après la signature de l'accord sur la bande de Gaza et la région de Jéricho, et être achevé au plus tard dans les quatre mois suivant la signature de cet accord.
3. Un accord susmentionné prévoira notamment :
 - a. des dispositions en vue d'un transfert de compétence sans heurts et pacifique du gouvernement militaire israélien et de son administration civile aux représentants palestiniens ;
 - b. la structure, les pouvoirs et les responsabilités de l'autorité palestinienne dans ces secteurs, à l'exception des points suivants : sécurité extérieure, implantations, Israéliens, relations extérieures et autres questions qui seront définies d'un commun accord ;
 - c. des dispositions touchant la prise en charge de la sécurité intérieure et de l'ordre public par la force de police palestinienne, qui sera composée d'officiers de police recrutés localement et à l'étranger (détenteurs de passeports jordaniens et de documents palestiniens délivrés par l'Egypte). Les Palestiniens venus de l'étranger qui deviendront membres de la force de police palestinienne devraient recevoir une formation de policier et d'officier de police ;
 - d. une présence internationale ou étrangère temporaire, comme convenu ;
 - e. la création d'un comité mixte palestino-israélien de coordination et de coopération à des fins de sécurité mutuelle ;
 - f. un programme de développement et de stabilisation économiques, y compris la création d'un fonds d'urgence ayant pour objectif d'encourager les investissements étrangers et la fourniture d'une assistance financière et économique. Les deux parties établiront conjointement et unilatéralement des relations de coordination et de coopération avec des parties régionales et internationales à l'appui de ces objectifs ;
 - g. des dispositions visant à assurer dans des conditions de sécurité le passage des personnes et des moyens de transport entre la bande de Gaza et la région de Jéricho.
4. L'accord susmentionné comportera des dispositions relatives à la coordination entre les deux parties en ce qui concerne le passage
 - a. Gaza-Egypte ;

b. Jéricho-Jordanie.

5. Les services chargés d'exercer les pouvoirs et responsabilités de l'autorité palestinienne conformément à l'annexe II et à l'article VI de la Déclaration de principes seront installés dans la bande de Gaza et dans la région de Jéricho en attendant l'inauguration du Conseil.

6. A part ces dispositions convenues, la bande de Gaza et la région de Jéricho continueront de faire partie intégrante de la Cisjordanie et de la bande de Gaza et leur statut ne sera pas modifié durant la période intérimaire.

Annexe VII

L'accord du Caire sur les modalités d'application de la Déclaration de principes, signé le 4 mai 1994.

Source : Le Monde Diplomatique

<http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/caire94>

Extraits :

Préambule

Dans le cadre du processus de paix enclenché à Madrid en octobre 1991,

Réaffirmant leur détermination à coexister de manière pacifique, dans la dignité et la sécurité mutuelles, tout en reconnaissant leurs droits politiques et légitimes mutuels ;

Réaffirmant leur désir de parvenir à un accord de paix juste, durable et global grâce au processus politique convenu ;

Réaffirmant leur adhésion à la reconnaissance mutuelle et aux engagements exprimés dans les lettres datées du 9 septembre 1993, qui ont été signées par le Premier ministre d'Israël et le président de l'OLP, et échangées entre eux ;

Réaffirmant que les arrangements intérimaires sur le gouvernement autonome, les arrangements applicables à la bande de Gaza et à la zone de Jéricho stipulés dans le présent Accord, font partie intégrante de l'ensemble du processus de paix et que les négociations sur le statut permanent conduiront à la mise en œuvre des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité ;

Désireux de mettre en application la Déclaration de principes relative aux arrangements intérimaires sur le gouvernement autonome, signée à Washington le 13 septembre 1993, et les minutes agréées (ci-après désignées- la « Déclaration de principes »), et e

Conviennent par les présentes des arrangements suivants concernant la bande de Gaza et la zone de Jéricho :

Article premier : définitions

Aux fins du présent Accord :

a. La bande de Gaza et la zone de Jéricho sont délimitées sur les cartes numéros 1 et 2 jointes au présent Accord.

b. -« Les implantations » désignent les zones d'implantation de Gouch Katif et d'Erez, ainsi que les autres implantations de la bande de Gaza, figurant sur la carte numéro 1.

c. - « La Zone d'installation militaire » désigne la zone d'installation militaire israélienne le long de la frontière égyptienne dans la bande de Gaza, figurant sur la carte numéro 1.

d. Le terme « Israéliens » inclut aussi les agences officielles israéliennes et les sociétés enregistrées en Israël.

Article II : plan de retrait des forces militaires israéliennes

1. Israël mettra en œuvre un plan de retrait accéléré des forces militaires israéliennes de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho, commençant immédiatement à la signature du présent Accord. Israël achèvera ce retrait dans les trois semaines suivant cette date.

2. Sous réserve des arrangements figurant dans le Protocole ci-joint concernant le retrait des forces militaires israéliennes et les arrangements de sécurité (annexe I), le retrait israélien inclura l'évacuation de toutes les bases militaires et autres installations fixes qui seront remises à la police palestinienne, qui doit être instituée conformément à l'article IX ci-dessous (ci-après dénommée « la police palestinienne »).

3. Afin de lui permettre d'assumer ses responsabilités en matière de sécurité extérieure et intérieure et d'ordre public des implantations et des Israéliens, Israël procédera, parallèlement à son retrait, au redéploiement de ses forces militaires restantes vers les implantations et la Zone d'installation militaire, conformément aux dispositions du présent Accord. Sous réserve des dispositions du présent Accord, ce redéploiement constituera la mise en œuvre totale de l'article XIII de la Déclaration de principes, en ce qui concerne la bande de Gaza et la zone de Jéricho.

4. Aux fins du présent Accord, « les forces militaires israéliennes » peuvent comprendre la police israélienne et les autres forces de sécurité israéliennes.

5. Les Israéliens, y compris les forces militaires israéliennes, pourront continuer à emprunter librement les routes dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho. Les Palestiniens pourront emprunter librement les voies publiques traversant les implantations, comme prévu à l'annexe I.

6. La police palestinienne se déploiera et assumera la responsabilité de l'ordre public et de la sécurité intérieure des Palestiniens conformément au présent Accord et à son annexe I.

Article III : transfert des pouvoirs

1. Israël transférera les pouvoirs, spécifiés dans le présent Accord, du gouvernement militaire israélien et de son administration civile à l'Autorité palestinienne instituée conformément à l'article V du présent Accord, à l'exception des pouvoirs qu'Israël continuera à exercer conformément au présent Accord.

2. En ce qui concerne le transfert et l'exercice de l'autorité dans le domaine civil, les pouvoirs et responsabilités seront transférés et exercés conformément au protocole ci-joint concernant les affaires civiles (annexe II).
3. Les arrangements en vue d'un transfert pacifique et en douceur des pouvoirs et responsabilités convenus sont exposés à l'annexe II.
4. Dès qu'auront été achevés le retrait israélien et le transfert des pouvoirs et responsabilités détaillés aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus et à l'annexe II, l'administration civile de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho sera dissoute et le gouvernement militaire israélien se retirera. Le retrait du gouvernement militaire ne l'empêchera pas de continuer à exercer les pouvoirs et responsabilités prévus au présent Accord.
5. Un comité conjoint pour la coordination et la coopération en matière d'Affaires civiles (ci-après dénommé « CAC ») et deux sous-comités conjoints régionaux pour les Affaires civiles, respectivement pour la bande de Gaza et la zone de Jéricho, seront établis pour assurer la coopération et la coordination en matière d'affaires civiles entre l'Autorité palestinienne et Israël, comme détaillé à l'annexe II.
6. Les bureaux de l'Autorité palestinienne seront situés dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho, en attendant la mise en place du Conseil qui sera élu conformément à la Déclaration de principes.

Article IV : structure et composition de l'Autorité palestinienne

1. L'Autorité palestinienne sera composée d'un organe de 24 membres qui assurera la mise en œuvre et sera responsable de tous les pouvoirs et responsabilités législatifs et exécutifs qui leur seront transférés conformément au présent Accord, ainsi que l'exercice de fonctions judiciaires conformément à l'article VI, alinéa 1 _b du présent Accord.
2. L'Autorité palestinienne administrera les départements qui lui seront transférés et pourra établir, dans le cadre de sa juridiction, d'autres départements ou unités administratives subordonnées, dans la mesure où cela serait nécessaire pour l'accomplissement de ses responsabilités. Elle déterminera ses propres procédures internes.
3. l'OLP communiquera au gouvernement d'Israël les noms des membres de l'Autorité palestinienne et elle l'informera de tout changement de ces membres. Les modifications dans la composition de l'Autorité palestinienne prendront effet dès qu'un échange de lettres aura eu lieu entre l'OLP et le gouvernement d'Israël.
4. Chaque membre de l'Autorité palestinienne prendra ses fonctions en s'engageant à agir conformément au présent Accord.

Article V : juridiction

1. Les prérogatives de l'Autorité palestinienne comprennent toutes les affaires relevant de sa juridiction territoriale, fonctionnelle et personnelle, telles qu'elles sont précisées ci-après.

a. La juridiction territoriale couvre le territoire de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho, tel que défini à l'article premier, à l'exception des implantations et de la Zone d'installation militaire.

La juridiction territoriale inclut le soi, le sous-sol et les eaux territoriales, conformément aux dispositions du présent Accord.

b. La juridiction fonctionnelle comprend tous les pouvoirs et responsabilités prévus au présent Accord. Cette juridiction n'inclut ni les relations extérieures, ni la sécurité intérieure et l'ordre public des implantations, de la Zone d'installation militaire et des Israéliens, ni la sécurité extérieure.

c. La juridiction personnelle s'étend à toutes les personnes relevant de la juridiction territoriale décrite ci-dessus, à l'exception des Israéliens, sauf disposition contraire du présent Accord.

2. L'Autorité palestinienne jouit, dans le cadre de ses prérogatives, des pouvoirs et des responsabilités législatifs, exécutifs et judiciaires, prévus au présent Accord.

3. a. Israël jouira de l'autorité sur les implantations, la Zone d'installation militaire, les Israéliens, la sécurité extérieure, la sécurité intérieure et l'ordre public des implantations, de la Zone d'installation militaire et des Israéliens, ainsi que des pouvoirs et responsabilités convenus qui sont spécifiés dans le présent Accord.

b. Israël exercera son autorité par le biais de son gouvernement militaire qui, à cette fin, continuera d'être doté des pouvoirs et responsabilités législatifs, exécutifs et judiciaires nécessaires, conformément au droit international. Cette disposition ne déroge pas à la législation applicable par Israël aux personnes de nationalité israélienne.

4. L'exercice de l'autorité dans le domaine électromagnétique et l'espace aérien sera conforme aux dispositions du présent Accord.

5. Les dispositions du présent article sont subordonnées aux arrangements juridiques spécifiques détaillés dans le Protocole concernant les Affaires juridiques, joint en annexe III. Israël et l'Autorité palestinienne pourront négocier d'autres arrangements juridiques.

6. Israël et l'Autorité palestinienne coopéreront sur les affaires relevant de l'entraide juridique en matière pénale et civile, par l'intermédiaire du sous-comité juridique du CAC.

Article VI : pouvoirs et responsabilités de l'Autorité palestinienne

1. Sous réserve des dispositions du présent Accord, l'Autorité palestinienne, dans le cadre de sa juridiction :

- a. jouira des pouvoirs législatifs stipulés à l'article VII du présent Accord, ainsi que des pouvoirs exécutifs ; b. rendra la justice par le biais d'un système judiciaire indépendant ;
 - c. disposera, entre autres, du pouvoir de définir des politiques, de veiller à leur mise en œuvre, d'employer du personnel, de créer des services, des autorités et des institutions, d'ester et d'être poursuivi en justice et de conclure des contrats ;
 - d. aura, entre autres, le pouvoir de tenir les registres et les statistiques de la population, et de délivrer des certificats, des autorisations et des documents.
2. a. Conformément à la Déclaration de principes, l'Autorité palestinienne n'aura pas de pouvoirs et de responsabilités dans le domaine des relations extérieures : établissement à l'étranger d'ambassades, de consulats ou d'autres types de missions ou de postes à l'étranger, établissement de telles missions dans la bande de Gaza ou la zone de Jéricho, nomination ou accréditation de personnel diplomatique ou consulaire, exercice de fonctions diplomatiques.
- b. Nonobstant les dispositions du présent paragraphe, l'OLP peut mener les négociations et conclure des accords avec des Etats ou des organisations internationales au profit de l'Autorité palestinienne dans les seuls cas suivants :
- (1) accords économiques, dûment spécifiés à l'annexe IV du présent accord ;
 - (2) accords avec les pays donateurs destinés à mettre en place des arrangements en matière d'aide à l'Autorité palestinienne ;
 - (3) accords pour la mise en application des plans de développement régional détaillés à l'annexe IV de la Déclaration de principes ou dans les accords entrant dans le cadre des négociations multilatérales ;
 - (4) accords culturels, scientifiques et en matière d'enseignement.
- c. Les négociations entre l'Autorité palestinienne et des représentants d'Etats étrangers et d'organisations internationales, ainsi que l'établissement dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho de bureaux de représentation autres que ceux visés à l'alinéa 2a susmentionné, et ayant pour objectif de mettre en application les accords visés à l'alinéa 2b susmentionné, ne seront pas considérés comme des relations extérieures.

Article VII : pouvoirs législatifs de l'Autorité palestinienne

1. L'Autorité palestinienne aura le pouvoir, dans les limites de sa juridiction, de promulguer des actes législatifs, notamment des lois fondamentales, des lois, des règlements et autres actes législatifs.
2. Les actes législatifs promulgués par l'Autorité palestinienne devront être conformes aux dispositions du présent Accord.

3. Les actes législatifs promulgués par l'Autorité palestinienne devront être communiqués à un sous-comité qui sera établi par le CAC (ci-après dénommer « sous-comité de la législation »). Israël pourra, dans un délai de 30 jours à compter de la communication d'actes législatifs, demander au sous-comité de la législation de déterminer si ces actes vont au-delà de la juridiction de l'Autorité palestinienne ou contreviennent d'une autre manière aux dispositions du présent Accord.

4. Dès réception de la demande israélienne, le sous-comité de la législation statuera dans un premier temps sur l'entrée en vigueur de l'acte législatif en question, en attendant de se prononcer sur le fond du problème.

5. Si le sous-comité de la législation ne parvient pas à statuer dans un délai de 15 jours sur l'entrée en vigueur de l'acte législatif, la question sera portée devant un conseil chargé de la révision. Ce conseil sera composé de deux juges, juges à la retraite ou juristes expérimentés (ci-après dénommés « juges »), un pour chaque partie, qui seront nommés à partir d'une liste de trois juges proposés par chacune des deux parties.

Afin de hâter la procédure devant ce conseil chargé de la révision, les deux juges de plus haut rang, un pour chaque partie, élaboreront par écrit un règlement intérieur.

6. Tout acte législatif soumis au conseil de révision entrera en vigueur seulement dans le cas où le conseil de révision déterminera qu'il ne concerne pas une question de sécurité relevant de la responsabilité d'Israël, qu'il ne menace pas sérieusement d'autres intérêts israéliens importants protégés par le présent Accord et que l'entrée en vigueur de l'acte législatif ne causera pas de dommage irréparable.

7. Le sous-comité de la législation s'efforcera de se prononcer sur le fond de la question dans un délai de 30 jours à compter de la demande israélienne. Si ce sous-comité ne parvient pas à prendre une décision dans ce délai de 30 jours, la question sera portée devant le Comité de liaison conjoint israélo-palestinien visé à l'article XV ci-dessous (ci-après dénommer « Comité de liaison »). Ce Comité de liaison se chargera de la question immédiatement et s'efforcera de la régler dans un délai de 30 jours.

8. Dans le cas où un acte législatif n'est pas entré en vigueur conformément aux paragraphes 5 ou 7 susmentionnés, cette situation est maintenue en attendant la décision du Comité de liaison sur le fond, sauf s'il en décide autrement.

9. Les lois et règlements militaires en vigueur dans la bande de Gaza ou la zone de Jéricho antérieurement à la signature du présent Accord demeureront en vigueur, à moins qu'ils ne soient amendés ou abrogés conformément au présent Accord.

Article VIII : arrangements pour la sécurité et l'ordre public

1. Afin d'assurer l'ordre public et la sécurité intérieure des Palestiniens de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho, l'Autorité palestinienne établira une force de police puissante, conformément à l'article IX ci-dessous. Israël continuera d'assumer la responsabilité de la défense contre les menaces extérieures, notamment la responsabilité de protéger la frontière égyptienne et la ligne jordanienne, la défense contre les menaces extérieures maritimes ou aériennes, ainsi que la responsabilité de la sécurité globale des Israéliens et des implantations dans le but de sauvegarder leur sécurité intérieure et l'ordre public, et disposera de tous les pouvoirs pour prendre les mesures nécessaires à cet effet.
2. Les arrangements de sécurité et les mécanismes de coordination convenus figurent à l'annexe I.
3. Un Comité conjoint de coordination et de coopération pour les questions de sécurité mutuelle (ci-après dénommé « CCS ») ainsi que trois bureaux conjoints de coordination et de coopération de district pour les districts de Gaza, de Khan Younès et de Jéricho (ci-après « les BCD ») sont établis par les présentes conformément à l'annexe I.
4. Les arrangements de sécurité prévus au présent Accord et à l'annexe I peuvent être réexaminés à la demande de l'une ou l'autre partie et amendés par accord mutuel entre les parties. Des dispositions précises de révision sont prévues à l'annexe I.

Article IX : Directoire palestinien de la force de police

1. L'Autorité palestinienne établira une force de police puissante, le Directoire palestinien de la force de police (ci-après dénommer « Police palestinienne »). Les devoirs, fonctions, structure, déploiement et composition de la Police palestinienne, ainsi que les modalités de son équipement et de son fonctionnement, sont définis à l'annexe I, article III. Les règles de conduite de ses activités sont définies à l'annexe I, article VIII.
2. A l'exception de la Police palestinienne visée au présent article et des forces militaires israéliennes, aucune autre force armée ne sera établie ou n'opérera dans la bande de Gaza ou la zone de Jéricho.
3. Hormis les armes, munitions et équipements de la Police palestinienne définis à l'annexe I, article III, et ceux des forces militaires israéliennes, aucune organisation ni particulier, dans la bande de Gaza et la zone de Jéricho, ne sera habilité à fabriquer, vendre, acquérir, posséder, importer ou introduire, par quelque moyen que ce soit, dans la bande de Gaza ou la zone de Jéricho, des armes à feu, des munitions, des explosifs ou autre matériel similaire, sauf disposition contraire prévue à l'annexe I.

Article X : points de passage

Les arrangements prévus pour la coordination entre Israël et l'Autorité palestinienne à l'égard des points de passage entre Gaza et l'Égypte, entre la zone de Jéricho et la Jordanie, ainsi que de tout autre point de contrôle international, sont définis à l'annexe I, article X.

Article XI : passage sûr entre la bande de Gaza et la zone de Jéricho

Les arrangements prévus pour le passage sûr des personnes et des biens entre la bande de Gaza et la zone de Jéricho sont définis à l'annexe I, article IX.

Article XII : relations entre Israël et l'Autorité palestinienne

1. Israël et l'Autorité palestinienne chercheront à entretenir la compréhension et la tolérance mutuelles et éviteront en conséquence toute provocation, notamment toute propagande hostile l'un envers l'autre, et, sans déroger au principe de la liberté d'expression, prendront les mesures juridiques nécessaires à la prévention de ce type de provocation par toute organisation, groupe ou particulier sous leur juridiction.
2. Sans déroger aux autres dispositions du présent Accord, Israël et l'Autorité palestinienne coopéreront dans la lutte contre la criminalité concernant les deux parties, notamment les délits relatifs au trafic illicite de drogue et de substances psychotropes, à la contrebande, et aux atteintes à la propriété, notamment aux véhicules.

Article XIII : relations économiques

Les relations économiques entre les deux parties sont définies dans le Protocole Sur les Relations économiques signé à Paris le 29 avril 1994 et dans les appendices audit Protocole, dont des copies certifiées sont jointes en annexe IV, et seront régies par les dispositions pertinentes du présent Accord et de ses annexes.

Article XIV : droits de l'homme et primauté du droit

Israël et l'Autorité palestinienne exerceront leurs pouvoirs et responsabilités conformément au présent Accord, et dans le respect des normes et principes internationalement reconnus des droits de l'homme et de la primauté du droit.

Article XV : Comité de liaison israélo-palestinien

1. Le Comité de liaison créé conformément à l'article X de la Déclaration de principes veillera à la bonne application du présent Accord. Il traitera des questions requérant une coordination, des autres questions d'intérêt commun, et des différends.
2. Le Comité de liaison sera composé d'un nombre égal de membres de chaque partie. Il pourra y adjoindre d'autres techniciens et experts si nécessaire.
3. Le Comité de liaison adoptera son règlement intérieur, notamment la fréquence et le lieu de ses réunions.

4. Le Comité de liaison adoptera ses décisions par accord.

Article XVI : liaison et coopération avec la Jordanie et l'Égypte

1. Conformément à l'article XII de la Déclaration de principes, les deux parties inviteront le gouvernement de la Jordanie et celui de l'Égypte à participer à la mise en place d'autres arrangements de liaison et de coopération entre le gouvernement israélien et les représentants palestiniens d'une part, et les gouvernements de la Jordanie et de l'Égypte d'autre part, afin de promouvoir la coopération entre eux. Ces arrangements comprendront la mise en place d'un Comité de suivi.

2. Le Comité de suivi décidera par accord des modalités d'admission des personnes déplacées de la Cisjordanie et de la bande de Gaza en 1967, ainsi que des mesures nécessaires à la prévention de troubles et de désordres.

3. Le Comité de suivi traitera d'autres sujets d'intérêt commun.

Article XVII : règlement des différends et conflits

Tout différend relatif à l'application du présent Accord sera transmis au mécanisme ad hoc de coordination et de coopération établi en vertu du présent Accord. Les dispositions de l'article XV de la Déclaration de principes s'appliqueront à tout différend qui n'est pas réglé par le mécanisme ad hoc à savoir :

1. Les différends au sujet de l'application ou de l'interprétation du présent Accord ou de tout autre arrangement ayant trait à la période intérieure seront réglés par la négociation au sein du Comité de liaison.

2. Les différends qui ne pourront pas être réglés par la négociation pourront l'être par un mécanisme de conciliation agréé par les parties.

3. Les parties peuvent convenir de soumettre à arbitrage les conflits relatifs à la période intérieure qui ne peuvent être réglés par la conciliation. A cette fin et avec l'accord des deux parties, les parties mettront en place un Comité d'arbitrage.

Article XVIII : prévention d'activités préjudiciables

Les deux parties adopteront toutes les mesures nécessaires à la prévention d'actes de terrorisme, de délits et crimes ou d'activités hostiles dirigées l'une contre l'autre, contre des particuliers relevant de la juridiction de l'autre partie et contre leurs biens, et elles prendront des mesures judiciaires contre les contrevenants. De plus, la partie palestinienne prendra les mesures nécessaires pour empêcher tout acte d'hostilité à l'encontre des implantations, des infrastructures les desservant et de la Zone d'installation militaire, et la partie israélienne adoptera les mesures nécessaires pour empêcher les actes d'hostilité émanant des implantations et dirigés contre des Palestiniens.

Article XIX : personnes disparues

L’Autorité palestinienne coopérera avec Israël en fournissant toute l’assistance nécessaire dans les recherches menées par Israël pour retrouver les Israéliens disparus dans la bande de Gaza et dans la zone de Jéricho et en lui communiquant des informations au sujet de ces disparus. Israël coopérera avec l’Autorité palestinienne dans la recherche des Palestiniens disparus et fournira les informations nécessaires à ce sujet.

Article XX : mesures de confiance

Afin de créer une atmosphère positive favorisant le soutien de l’opinion publique à l’application du présent Accord, et afin d’établir une base solide de confiance mutuelle et de bonne foi, les deux parties sont convenues de mettre en œuvre les mesures de confiance stipulées ci-dessous :

1. A la signature du présent Accord, Israël libérera ou remettra à l’Autorité palestinienne, dans un délai de cinq semaines, environ 5000 détenus et prisonniers palestiniens, résidant en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Les personnes libérées seront libres de regagner leurs foyers partout en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Les prisonniers remis à l’Autorité palestinienne devront rester dans la bande de Gaza ou dans la zone de Jéricho durant le reste de leur peine.
2. Après la signature du présent Accord, les deux parties continueront de négocier la libération d’autres prisonniers et détenus palestiniens, en se fondant sur les principes convenus.
3. L’application des mesures ci-dessus sera subordonnée à l’accomplissement des procédures prévues par la loi israélienne pour la libération et le transfert des détenus et des prisonniers.
4. Avec l’entrée en fonction de [’Autorité palestinienne, la partie palestinienne s’engage à résoudre le problème des Palestiniens qui étaient en contact avec les autorités israéliennes. Jusqu’à ce qu’une solution négociée soit trouvée à leur problème, elle s’engage à ne pas les poursuivre en justice ni leur faire du tort de quelque façon que ce soit.
5. Les Palestiniens venant de l’étranger dont J’entrée dans la bande de Gaza et dans la zone de Jéricho a été approuvée conformément au présent Accord, et ceux à qui les dispositions du présent article sont applicables, ne seront pas poursuivis pour des infractions commises avant le 13 septembre 1993.

Article XXI : présence internationale temporaire

1. Les parties sont convenues d’une présence internationale ou étrangère temporaire dans la bande de Gaza et dans la zone de Jéricho (ci-après dénommée la « PIT »), conformément aux dispositions du présent article.

2. La PIT comprendra 400 personnes qualifiées, parmi lesquelles des observateurs, des instructeurs et d'autres experts, en provenance de 5 ou 6 pays contributeurs.
3. Les deux parties demanderont à ces pays contributeurs de créer un fonds spécial pour le financement de la PIT.
4. La PIT entrera en fonction pour une période de six mois. La PIT pourra proroger cette période, ou modifier son champ d'activité, en accord avec les deux parties. 5. La PIT sera stationnée et opérera dans les villes et villages suivants : Gaza, Khan Younès, Rafah, Deir el-Balah, Djabaliya, Absane, Bet Hanoun et Jéricho. 6. Israël et l'Autorité palestinienne se mettront d'accord sur un protocole spécial pour l'application du présent article, avec l'objectif de conclure les négociations avec les pays contributeurs dans les deux mois.

Article XXII : droits, responsabilités et obligations

1. a. Le transfert de tous les pouvoirs et responsabilités à l'Autorité palestinienne, stipulé à l'annexe II, inclut tous les droits, responsabilités et obligations liés à des actes ou omissions qui ont eu lieu avant le transfert. Israël cessera d'assumer toute responsabilité financière concernant lesdits actes ou omissions et l'Autorité palestinienne assumera toute la responsabilité financière pour ces cas et pour son propre fonctionnement.
- b. Toute réclamation financière présentée à Israël dans ce domaine sera transmise à l'Autorité palestinienne.
- c. Israël fournira à l'Autorité palestinienne les informations en sa possession sur les réclamations pendantes et prévues déposées contre Israël devant n'importe quel tribunal ou cour de justice.
- d. Lorsqu'une action en justice sera intentée au sujet d'une telle réclamation, Israël le notifiera à l'Autorité palestinienne à qui il permettra de participer à la défense et d'invoquer tout argument en son nom propre.
- e. Dans le cas où une condamnation est prononcée contre Israël dans un tribunal ou une cour de justice, au sujet d'une telle réclamation, l'Autorité palestinienne remboursera à Israël le montant total fixé dans le jugement.
- f. Sans préjudice des dispositions susmentionnées, lorsqu'une cour de justice ou un tribunal traitant une telle réclamation estime que la responsabilité relève uniquement d'un employé ou agent qui a agi par-delà les pouvoirs qui lui étaient attribués, illégalement ou avec 100 l'intention de nuire, l'Autorité palestinienne n'assumera pas de responsabilité financière. 2. Le transfert de l'autorité ne don pas en lui-même affecter les droits, les responsabilités et les obligations de toute personne ou entité juridique existante au moment de la signature du présent Accord.

Article XXIII : clauses finales

1. Le présent Accord entrera en vigueur le jour de la signature.
2. Les arrangements prévus par le présent Accord resteront en vigueur jusqu'au moment et dans la mesure où ils seront remplacées par l'accord intérimaire visé à la Déclaration de principes ou par tout autre accord entre les parties.
3. La période intérimaire de cinq ans prévue dans la Déclaration de principes commencera à la date de la signature du présent Accord.
4. Les parties sont convenues que, aussi longtemps que le présent Accord restera en vigueur, la barrière de sécurité érigée par Israël autour de la bande de Gaza restera en place, et la ligne démarquée par la clôture, comme l'indique la carte ci-jointe no 1, n'aura de sens qu'aux fins du présent Accord.
5. Nulle disposition du présent Accord ne doit anticiper sur les négociations sur l'accord intérimaire ou sur le statut permanent, qui auront lieu en vertu de la Déclaration de principes, ou préjuger de leur résultat. Aucune des parties ne peut être réputée, de par la signature du présent Accord, avoir renoncé à ses droits, revendications ou positions actuels.
6. Les deux parties considèrent la Cisjordanie et la bande de Gaza comme une unité territoriale unique, dont l'intégrité doit être préservée durant la période intérimaire.
7. La bande de Gaza et la zone de Jéricho continueront de faire partie intégrante de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, et leur statut ne sera pas modifié pendant la durée de validité du présent Accord. Nulle disposition du présent Accord ne peut être interprétée comme modifiant ledit statut.
8. Le préambule du présent Accord, et toutes les annexes, appendices et cartes annexés, en constitueront une partie intégrale.

Annexe VIII

L'accord intérieur israélo-palestinien de Taba, dit aussi accord Oslo II, qui définit l'échéancier et les conditions de l'entrée en vigueur de l'autonomie, signé à Washington le 28 septembre 1995.

Source : Le Monde Diplomatique

<http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/oslo2-fr>

Extraits :

Le gouvernement de l'Etat d'Israël et l'Organisation de Libération de la Palestine (OLP), représentant du peuple palestinien ;

Préambule

Dans le cadre du processus de paix au Moyen-Orient engagé à Madrid en octobre 1991 ;

Réaffirmant leur détermination à mettre fin à des décennies de conflits et à vivre dans la paix, la dignité et la sécurité mutuelle, tout en reconnaissant leurs droits légitimes et politiques réciproques ;

Réaffirmant leur désir d'aboutir à un accord de paix juste, durable et total et à une réconciliation historique dans le cadre du processus politique agréé ;

Reconnaissant que le processus de paix, et la nouvelle ère qu'il engendre, de même que les nouvelles relations établies entre les deux Parties telles qu'exposées ci-dessus, sont irréversibles, ainsi que la détermination des deux parties à maintenir et à poursuivre le processus de paix ;

Reconnaissant que le but des négociations israélo-palestiniennes, dans le cadre du processus de paix en cours au Moyen-Orient est, entre autres, d'établir, pour les Palestiniens de Cisjordanie et de la Bande de Gaza, une Autorité intérieure palestinienne autonome, c'est-à-dire un Conseil élu (désigné ci-après « le Conseil », ou « le Conseil palestinien ») et un chef élu de l'Autorité exécutive, pour une période transitoire n'excédant pas cinq ans à dater de la signature de l'Accord sur la Bande de Gaza et la région de Jéricho (désigné ci-après « Accord Gaza-Jéricho »), du 4 mai 1994, et conduisant à un accord permanent basé sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité ;

Réaffirmant leur acceptation du fait que les arrangements intérimaires d'autonomie inclus dans le présent Accord sont partie intégrante du processus de paix dans son ensemble, que les négociations sur le statut permanent, qui s'engageront dès que possible, et au plus tard le

5 mai 1996, conduiront à l'application des résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité ; que l'Accord intérimaire réglera toutes les questions relatives à la période intérimaire et qu'aucune de ces questions ne sera écartée du programme des négociations sur le statut permanent ;

Réaffirmant leur reconnaissance réciproque et les engagements exprimés dans les lettres datées du 9 septembre 1993, signées et échangées entre le Premier ministre d'Israël et le Président de l'OLP ;

Désireux de mettre en application la Déclaration de Principes sur des Arrangements intérimaires d'autonomie, signée à Washington D.C. le 13 septembre 1993, ainsi que le Mémorandum d'accord, et en particulier l'Article III et l'Annexe I concernant la tenue d'élections politiques directes, libres et générales du Conseil et du chef de l'Autorité exécutive pour que le peuple palestinien de Cisjordanie, de Jérusalem et de la Bande de Gaza puisse élire démocratiquement ses responsables ;

Reconnaissant que ces élections constitueront une importante étape intérimaire préparant la réalisation des droits légitimes du peuple palestinien et de ses justes revendications, et qu'elles assureront un fondement démocratique à l'établissement d'institutions palestiniennes ;

Réaffirmant leur engagement mutuel à agir, conformément au présent Accord, immédiatement, efficacement et utilement contre les actes ou menaces de terrorisme, de violence ou d'incitation à la violence, qu'ils soient perpétrés par des Palestiniens ou par des Israéliens ;

A la suite de l'Accord Gaza-Jéricho, de l'Accord préliminaire sur le Transfert des pouvoirs et des responsabilités, signé à Erez le 29 août 1994 (« Accord préliminaire sur le Transfert ») et du Protocole concernant un Transfert ultérieur des Pouvoirs et des Responsabilités, signé au Caire le 27 août 1995 (« Protocole concernant un Transfert ultérieur »), ces trois Accords étant remplacés par le présent Accord ; sont convenus de ce qui suit :

Chapitre I : LE CONSEIL

Article I : TRANSFERT DES POUVOIRS

1. Israël transférera les pouvoirs et responsabilités, comme spécifié dans le présent Accord, du Gouvernement militaire israélien et de son Administration civile au Conseil, conformément au présent Accord. Israël continuera à exercer les pouvoirs et responsabilités qui n'auront pas été transférés.

2. En attendant l'installation du Conseil, les pouvoirs et responsabilités transférés au Conseil seront exercés par l'Autorité palestinienne, établie conformément à l'Accord Gaza-Jéricho,

qui devra assumer tous les droits, responsabilités et obligations du Conseil dans les domaines spécifiés. En conséquence, le terme « Conseil », utilisé tout au long du présent Accord sera à interpréter, en attendant l'installation du Conseil, comme étant l'Autorité palestinienne.

3. Le transfert des pouvoirs et responsabilités à la force de police établie par le Conseil palestinien, conformément à l'Article XIV ci-dessous (« police palestinienne »), sera réalisé par étapes, comme défini dans le présent Accord et dans le Protocole concernant les arrangements de redéploiement et de sécurité, joints en Annexe I du présent Accord (« Annexe I »).

4. En ce qui concerne le transfert des affaires civiles et leur administration, les pouvoirs et responsabilités seront transférés et assumés comme mentionné dans le Protocole concernant les affaires civiles, joint en Annexe III du présent Accord (« Annexe III »).

5. Après l'installation du Conseil, l'Administration civile en Cisjordanie sera dissoute et le gouvernement militaire israélien se retirera. Ce retrait n'empêchera pas le gouvernement militaire israélien d'exercer les pouvoirs et responsabilités qui n'auront pas été transférés au Conseil.

6. Une Commission conjointe de Coordination des Affaires Civiles et de Coopération (« C.A.C. »), des sous-commissions conjointes pour les affaires civiles régionales, l'une pour la Bande de Gaza et l'autre pour la Cisjordanie, et des Bureaux de liaison civile de district, pour la Cisjordanie, seront établies afin d'assurer une coordination et une coopération dans les affaires civiles entre le Conseil et Israël, comme indiqué en Annexe III.

7. Les bureaux du Conseil, et les bureaux de son chef, de son Autorité exécutive et d'autres commissions, seront situés dans des zones relevant de la juridiction territoriale palestinienne, en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza.

Article II : ELECTIONS

1 - Pour que le peuple palestinien de Cisjordanie et de la Bande de Gaza puisse se gouverner selon des principes démocratiques, des élections directes, libres et générales seront organisées afin d'élire le Conseil et le chef de l'Autorité exécutive du Conseil, conformément aux dispositions établies dans le Protocole sur les Elections figurant en Annexe II du présent Accord (« Annexe II »).

2. Ces élections constitueront une importante étape intérimaire préparant la réalisation des droits légitimes du peuple palestinien et de ses justes revendications et assureront un fondement démocratique à l'établissement d'institutions palestiniennes.

3. Les Palestiniens de Jérusalem, qui y vivent, pourront participer au processus électoral conformément aux dispositions contenues dans le présent Article et dans l'Article VI de l'Annexe II (Arrangements électoraux concernant Jérusalem).

4. Les élections seront organisées par le Président de l'Autorité palestinienne immédiatement après la signature du présent Accord, de telle sorte qu'elles se tiennent à une date aussi rapprochée que possible du redéploiement des forces israéliennes, conformément à l'Annexe I, et de manière compatible avec les exigences du calendrier électoral tel que défini en Annexe II, et la loi électorale et les règlements électoraux, tels que définis à l'Article I de l'Annexe II.

Article III : STRUCTURE DU CONSEIL PALESTINIEN

1. Le Conseil palestinien et le chef de l'Autorité exécutive du Conseil constituent l'Autorité palestinienne autonome intérimaire, qui sera élue par le peuple palestinien de Cisjordanie, de Jérusalem et de la Bande de Gaza pour une période transitoire agréée dans l'Article I de la Déclaration de Principes.

2. Le Conseil exercera à la fois le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, conformément aux Articles VII et IX de la Déclaration de Principes. Le Conseil exercera et aura en charge les pouvoirs législatif et exécutif et les responsabilités qui lui sont transférés aux termes du présent Accord. L'exercice du pouvoir législatif sera conforme à l'Article XVIII du présent Accord (Pouvoir législatif du Conseil).

3. Le Conseil et le chef de l'Autorité exécutive du Conseil seront élus directement et simultanément par le peuple palestinien de Cisjordanie, de Jérusalem et de la Bande de Gaza, conformément aux dispositions du présent Accord et des lois et règlements sur les élections qui ne seront pas contraires aux dispositions du présent Accord.

4. Le Conseil et le Chef de l'Autorité exécutive du Conseil seront élus pour une période de transition n'excédant pas cinq ans à dater de la signature de l'Accord Gaza-Jéricho du 4 mai 1994.

5. Dès son installation, le Conseil élira un président parmi ses membres. Celui-ci présidera les réunions du Conseil, administrera le Conseil et ses Commissions, décidera de l'ordre du jour de chaque réunion, soumettra les propositions au vote du Conseil et proclamera les résultats.

6. La juridiction du Conseil sera conforme à ce qui est défini dans l'Article XVII du présent Accord (ci-après « Juridiction »).

7. L'organisation, la structure et le fonctionnement du Conseil seront conformes au présent Accord et à la loi fondamentale sur l'Autorité intérimaire palestinienne autonome, loi qui sera

adoptée par le Conseil. La loi fondamentale, et tout règlement fixé par lui, ne seront pas contraires aux dispositions du présent Accord.

8. Le Conseil sera responsable, en vertu de ses pouvoirs exécutifs, des bureaux, services et départements qui lui seront transférés et pourra installer, dans le cadre de sa juridiction, des ministères et des unités subordonnées, nécessaires à l'accomplissement de ses responsabilités.

9. Le Président soumettra à l'approbation du Conseil un projet de règlement intérieur qui définira, entre autres, les modes de prise de décision du Conseil.

Article IV : COMPOSITION DU CONSEIL

Le Conseil palestinien sera constitué de 82 représentants et du Chef de l'Autorité exécutive qui seront élus, directement et simultanément, par le peuple palestinien de Cisjordanie, de Jérusalem et de la Bande de Gaza.

Article V : L'AUTORITE EXECUTIVE DU CONSEIL

1. Une Commission du Conseil exercera l'autorité exécutive du Conseil et sera constituée conformément au paragraphe 4 ci-dessous (ci-après « l'Autorité exécutive »).

2. Le pouvoir exécutif sera confié à l'Autorité exécutive du Conseil qui exercera ce pouvoir au nom du Conseil. L'Autorité exécutive arrêtera ses propres règles de procédure et de prise de décision.

3. Le Conseil publiera les noms des membres de l'Autorité exécutive dès leur première nomination, ainsi que tout changement ultérieur.

4. a. Le Chef de l'Autorité exécutive sera membre de droit de l'Autorité exécutive.

b. Tous les autres membres de l'Autorité exécutive, à l'exception de ce qui est prévu à l'alinéa c. ci-dessous, seront membres du Conseil, choisis et proposés au Conseil par le Chef de l'Autorité exécutive et approuvés par le Conseil.

Le Chef de l'Autorité exécutive aura le droit de désigner plusieurs personnes, non membres du Conseil, dans une proportion n'excédant pas 20% du total des membres de l'Autorité exécutive, pour exercer un pouvoir exécutif et participer aux tâches du gouvernement. Ces membres désignés ne pourront pas voter dans les réunions du Conseil.

d. Les membres non élus de l'Autorité exécutive devront être régulièrement domiciliés dans une région relevant de la juridiction du Conseil.

Article VIII - RE COURS JURIDICTIONNEL

Toute personne ou organisation, affectée par un acte ou une décision du Chef de l'Autorité exécutive du Conseil, ou d'un membre de l'Autorité exécutive, et estimant que cet acte ou cette décision est entaché(e) d'excès de pouvoir ou d'une autre irrégularité juridique, pourra soumettre l'acte ou la décision en question au tribunal palestinien compétent.

Article IX : POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS DU CONSEIL

1. Sous réserve des dispositions de cet Accord, le Conseil disposera, dans le cadre de sa juridiction, des pouvoirs législatifs, comme défini à l'Article XVIII du présent Accord, de même que des pouvoirs exécutifs.
2. L'Autorité exécutive du Conseil palestinien s'étendra à toutes les questions relevant de sa juridiction aux termes du présent Accord, ou de tout autre accord ultérieur qui pourrait être conclu entre les deux parties au cours de la période intérimaire. Il comprendra le pouvoir d'élaborer et de mener une politique palestinienne, de surveiller son application, d'émettre des règles ou règlements en vertu des pouvoirs conférés par la législation approuvée, et les décisions administratives nécessaires à la mise en œuvre de l'autonomie palestinienne, le pouvoir d'employer du personnel, d'ester en justice, de conclure des contrats, le pouvoir de conserver et de gérer les registres et archives de l'état-civil, et de délivrer des certificats, permis et actes.
3. Les décisions exécutives et les actions du Conseil palestinien doivent être compatibles avec les dispositions du présent Accord.
4. Le Conseil palestinien peut adopter toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application de la loi et de ses décisions, et intenter des actions devant les cours et tribunaux palestiniens.
5. a. Conformément à la Déclaration de Principes, le Conseil n'aura ni pouvoir ni responsabilité en matière de relations extérieures, domaine qui implique l'établissement à l'étranger d'ambassades, de consulats ou autres types de missions et postes étrangers, ou qui autorise leur établissement en Cisjordanie ou dans la Bande de Gaza, la nomination ou l'admission de personnel diplomatique et consulaire, et l'exercice de fonctions diplomatiques.
b. Par dérogation aux dispositions du présent paragraphe, l'OLP pourra mener des négociations et signer des accords avec des Etats ou des organisations internationales au profit du Conseil, dans les cas suivants exclusivement :
 - 1) accords économiques, tels que prévus spécifiquement en Annexe V du présent Accord ;
 - 2) accords avec des pays donateurs dans le but de mettre en œuvre des arrangements pour la prestation d'assistance au Conseil ;
 - 3) accords destinés à réaliser les plans de développement régional définis en Annexe IV de la Déclaration de Principes ou dans les accords conclus dans le cadre de négociations multilatérales ; et
 - 4) accords culturels, scientifiques et sur l'éducation.

c. Des négociations menées entre le Conseil et des représentants d'Etats étrangers et d'organisations internationales, de même que l'établissement, en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza, de bureaux représentatifs autres que ceux décrits à l'alinéa 5.a ci-dessus, destinés à mettre en ouvre les accords mentionnés à l'alinéa b. ci-dessus, ne seront pas considérés comme relevant des relations extérieures.

6. Sous réserve des dispositions du présent Accord, le Conseil disposera, dans le cadre de sa juridiction, d'un système judiciaire indépendant, composé de cours et de tribunaux palestiniens indépendants.

Chapitre II REDEPLOIEMENT ET ARRANGEMENTS DE SECURITE

Article X. REDEPLOIEMENT DES FORCES ARMEES ISRAELIENNES

1. La première étape du redéploiement des forces militaires israéliennes couvrira les zones peuplées de Cisjordanie - villes, bourgades, villages, camps de réfugiés et hameaux - comme indiqué en Annexe I, et sera achevée avant la veille des élections palestiniennes, c'est-à-dire 22 jours avant le jour des élections.

2. De nouveaux redéploiements des forces militaires israéliennes dans des sites militaires déterminés commenceront après l'installation du Conseil et seront graduellement mis en œuvre au fur et à mesure de la prise en charge, par la police palestinienne, des responsabilités de l'ordre public et de la sécurité intérieure, à réaliser dans les 18 mois à partir de la date d'installation du Conseil, comme indiqué aux Articles XI (Terre) et XIII (Sécurité) ci-dessous, et en Annexe I.

3. La Police palestinienne sera déployée et se chargera, par étapes, de la responsabilité de l'ordre public et de la sécurité intérieure pour les Palestiniens, conformément à l'article XIII (Sécurité) ci-dessous et en Annexe I.

4. Israël continuera à assumer la responsabilité de la sécurité extérieure, de même que la responsabilité de la sécurité générale des Israéliens afin de protéger leur sécurité intérieure et leur ordre public.

5- Au sens du présent Accord, les « forces armées israéliennes » incluent la Police israélienne et d'autres forces de sécurité israéliennes.

Article XI : LA TERRE

1. Les deux parties considèrent la Cisjordanie et la Bande de Gaza comme une unité territoriale unique dont l'intégrité et le statut seront préservés au cours de la période intérimaire.

2. Les deux parties sont convenues que, mises à part les questions à débattre lors des négociations sur le statut permanent, la Cisjordanie et le territoire de la Bande de Gaza seront

transmis, par étapes, à la juridiction du Conseil palestinien, dans les 18 mois à partir de la date de l'installation du Conseil, comme défini ci-dessous :

- a. Les terres situées dans les zones peuplées (zones A et B), y compris les terres gouvernementales et celles du Waqf, seront placées sous la juridiction du Conseil au cours de la première étape du redéploiement.
- b. Tous les pouvoirs et responsabilités civils, concernant également la planification et la division en zones, dans les zones A et B indiquées en Annexe III, seront transférés au Conseil et assumés par lui au cours de la première étape du redéploiement.
- c. Dans la zone C, au cours de la première étape du redéploiement, Israël transférera au Conseil les pouvoirs et responsabilités civils sans rapport avec les questions territoriales, comme indiqué en Annexe III.
- d. Les nouveaux redéploiements des forces militaires israéliennes dans des endroits déterminés s'effectueront graduellement, conformément à la Déclaration de Principes, après l'installation du Conseil, en trois étapes de six mois chacune, qui s'achèveront dans les 18 mois à partir de la date d'installation du Conseil.
- e. Au cours des nouvelles étapes de redéploiement qui devront être achevées dans les 18 mois à partir de la date d'installation du Conseil, les pouvoirs et responsabilités relatifs aux questions territoriales seront progressivement transférés à la juridiction palestinienne qui comprendra le territoire de Cisjordanie et de la Bande de Gaza, mises à part les questions qui seront débattues lors des négociations sur le statut permanent.
- f. Les endroits spécifiés auxquels il est fait référence à l'Article X, paragraphe 2 ci-dessus, seront définis lors de nouvelles étapes du redéploiement, selon un calendrier déterminé qui arrivera à son terme au plus tard dans les 18 mois à dater de l'installation du Conseil, et seront discutés lors des négociations sur le statut permanent.

3. Aux termes du présent Accord, et jusqu'à l'achèvement de la première étape des futurs redéploiements :

- a. La « zone A » représente les zones peuplées délimitées par une ligne rouge et ombrées en brun (sur la carte n° 1) ;
- b. La « zone B » représente les régions peuplées délimitées par une ligne rouge et ombrées en jaune sur la carte n° 1, et la zone d'agglomération des hameaux inventoriée dans l'Appendice 6 de l'Annexe I ; et
- c. La « zone C » représente les zones de Cisjordanie extérieures aux zones A et B qui, à l'exception des questions qui seront débattues lors des négociations sur le statut permanent,

seront progressivement transférées à la juridiction palestinienne, conformément au présent Accord.

Article XII : ARRANGEMENTS POUR LA SECURITE ET L'ORDRE PUBLIC

1. En vue d'assurer l'ordre public et la sécurité intérieure des Palestiniens de Cisjordanie et de la Bande de Gaza, le Conseil établira une force de police importante, comme prévu à l'Article XIV. Israël continuera d'assumer la responsabilité de la défense contre les menaces extérieures, y compris la responsabilité de la protection de la frontière avec l'Egypte et la Jordanie, ainsi que la sécurité globale des Israéliens et des implantations, dans le but de sauvegarder leur sécurité intérieure et l'ordre public ; il disposera de tous les pouvoirs pour prendre les mesures nécessaires à cet effet.

2. Les arrangements de sécurité convenus et les mécanismes de coordination sont définis en Annexe I.

3. Un Comité conjoint de coordination et de coopération pour les questions de sécurité commune (ci-après « le CCS »), ainsi que des Comités conjoints régionaux de sécurité (ci-après « les CRS ») et des Bureaux conjoints de coordination de district (ci-après « les BCD »), sont établis conformément à l'Annexe I du présent Accord.

4. Les arrangements de sécurité prévus dans le présent Accord et dans l'Annexe I peuvent être révisés à la demande de chacune des parties et peuvent être amendés par accord mutuel des parties. Des dispositions précises de révision sont prévues dans l'Annexe I.

5. Aux fins du présent Accord, « implantations » signifie, en Cisjordanie, les implantations de la zone C ; et dans la Bande de Gaza, les implantations des zones de Goush Katif et d'Erez, de même que les autres implantations de la Bande de Gaza, comme indiqué sur la carte jointe n°2.

Article XIII : SECURITE

1. Lors de la mise en œuvre du redéploiement des forces militaires israéliennes dans chaque district, comme indiqué dans l'Appendice I de l'Annexe I, le Conseil assumera les pouvoirs et responsabilités de la sécurité intérieure et de l'ordre public dans la zone A de ce district.

2. a. Il y aura un redéploiement total des forces militaires israéliennes à partir de la zone B. Israël transférera au Conseil la responsabilité de l'ordre public pour les Palestiniens. Israël aura pour principale responsabilité la sécurité afin de protéger les Israéliens et de faire face à la menace du terrorisme.

b. Dans la zone B, la police palestinienne assumera la responsabilité de l'ordre public pour les Palestiniens et sera déployée, afin de se conformer aux besoins et exigences des Palestiniens, de la manière suivante :

- 1). La police palestinienne installera 25 stations et postes de police dans les villes, les villages et autres lieux énumérés dans l'Appendice 2 de l'Annexe I et tracés sur la carte n°3. Le Comité conjoint régional de sécurité de Cisjordanie pourrait accepter l'installation de stations et de postes de police supplémentaires, si nécessaire.
- 2). La police palestinienne aura la responsabilité de gérer les incidents de l'ordre public dans lesquels seuls des Palestiniens sont impliqués.
- 3). La police palestinienne agira librement dans les zones peuplées où sont installés des stations et des postes de police, comme indiqué au paragraphe b(i) ci-dessus.
- 4). Tandis que les mouvements de policiers palestiniens en uniforme dans la zone B, à l'extérieur des endroits où existe une station ou un poste de police palestinien, seront effectués après coordination et sur confirmation du BCD compétent, trois mois après l'achèvement du redéploiement à partir de la zone B, le BCD pourra décider que le mouvement des policiers palestiniens partant des stations de police de la zone B vers des villes et villages de la zone B, sur des routes qui ne sont utilisées que par la circulation palestinienne, aura lieu après que le BCD en ait été averti.
- 5) La coordination d'un mouvement ainsi planifié, antérieurement à la confirmation par le BCD compétent, comportera un plan détaillé comprenant le nombre de policiers, le type et le nombre d'armes et de véhicules censés participer au mouvement. Ce plan comprendra également des détails concernant des arrangements destinés à assurer une coordination permanente grâce à un réseau adéquat de communication, l'horaire précis des mouvements vers la zone de l'opération prévue, comprenant le lieu de destination et les voies y conduisant, la durée proposée et l'horaire de retour à la station ou au poste de police. La partie israélienne du BCD fournira à la partie palestinienne une réponse à une demande de mouvement de policiers, présentée, conformément au présent paragraphe, dans des cas normaux ou de routine, dans un délai d'un jour et, dans les cas d'urgence, dans un délai de deux heures.
- 6) La police palestinienne et les forces militaires israéliennes mèneront ensemble des activités de sécurité sur les routes principales, comme indiqué en Annexe I.
- 7). La police palestinienne notifiera au Comité régional de sécurité de Cisjordanie les noms des policiers, le nombre de plaques de véhicules de police et le numéro de série des armes relatifs à chaque poste ou station de police de la zone 13.
- 8)..Un nouveau redéploiement à partir de la zone C et un transfert de responsabilités de la sécurité intérieure à la police palestinienne, dans les zones B et C, seront réalisés en trois étapes consécutives de six mois chacune, s'achevant 18 mois après l'installation du Conseil,

mises à part les questions de négociations sur le statut permanent et sur la responsabilité globale d'Israël vis-à-vis des Israéliens et des frontières.

9) Les procédures détaillées dans le Présent paragraphe seront réexaminées dans les six mois de réalisation de la première étape du redéploiement.

Article XIV : LA POLICE PALESTINIENNE

1. Le Conseil établira une force de police importante. Les devoirs, fonctions, structure, déploiement et composition de la police palestinienne, ainsi que les conditions de son équipement et de son mode d'opération, et ses règles de conduite, sont définis dans l'Annexe I.

2. La force de police palestinienne établie conformément à l'Accord Gaza-Jéricho sera pleinement intégrée à la police palestinienne et sera soumise aux dispositions du présent Accord.

3. A l'exception de la police palestinienne et des forces armées israéliennes, aucune autre force armée ne sera établie ou n'opérera en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza.

4. Hormis les armes, munitions et équipements de la police palestinienne définis dans l'Annexe I, et ceux des forces militaires israéliennes, aucune organisation, aucun groupe ni particulier, en Cisjordanie ou dans la Bande de Gaza, ne sera habilité à fabriquer, vendre, acquérir, posséder, importer ou introduire, par quelque moyen que ce soit, des armes à feu, des munitions, des armes, des explosifs, de la poudre à canon ou tout matériel connexe, sauf disposition contraire de l'Annexe I.

Article XVI : MESURES DE CONFIANCE

En vue d'encourager une ambiance constructive et de sympathie et d'obtenir le soutien de l'opinion publique à l'application du présent Accord, d'établir une base solide de confiance mutuelle et de bonne foi, et afin de faciliter la coopération attendue et des relations nouvelles entre les deux peuples, les deux parties sont convenues de mettre en œuvre les mesures de confiance suivantes :

1. Israël libérera ou remettra à la partie palestinienne des détenus et des prisonniers palestiniens, habitant la Cisjordanie et la Bande de Gaza. La première étape de libération de ces prisonniers et détenus prendra place à la signature du présent Accord, la seconde étape aura lieu avant la date des élections. Il y aura une troisième étape de libération des détenus et prisonniers. Les détenus et prisonniers libérés seront choisis parmi les catégories définies en Annexe VII (« Libération des prisonniers et détenus palestiniens »). Ceux qui seront libérés seront libres de regagner leur foyer, en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza.

2. Les Palestiniens qui ont noué des contacts avec les autorités israéliennes ne seront pas soumis à des actes de harcèlement, de violence, de vengeance ou de poursuite. Des mesures

appropriées, suivies, seront adoptées, en coordination avec Israël, afin d'assurer leur protection.

3. Les Palestiniens de l'étranger dont l'entrée en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza est approuvée conformément au présent Accord, et auxquels les dispositions du présent Article sont applicables, ne seront pas poursuivis pour des délits commis antérieurement au 13 septembre 1993.

Chapitre III AFFAIRES JURIDIQUES

Article XVII : JURIDICTION

1. Conformément à la Déclaration de Principes, la juridiction du Conseil s'étendra aux territoires de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza en tant qu'unité territoriale unique, à l'exception :

- a. des questions qui seront discutées lors des négociations sur le statut permanent : Jérusalem, les implantations, les sites militaires spécifiques, les réfugiés palestiniens, les frontières, les affaires étrangères et israéliennes, et
- b. des pouvoirs et responsabilités non transférés au Conseil.

2. En conséquence, l'autorité du Conseil englobe tous les sujets qui tombent sous sa juridiction territoriale, fonctionnelle et personnelle, de la manière suivante :

a. La juridiction territoriale du Conseil couvrira le territoire de la Bande de Gaza, à l'exception des implantations et de la zone d'installation militaire indiquées sur la carte n°2, et le territoire de la Cisjordanie, à l'exception de la zone C qui, mises à part les questions qui seront discutées lors les négociations sur le statut permanent, seront progressivement transférées à la juridiction palestinienne en trois étapes consécutives, de six mois chacune, qui s'achèveront 18 mois après l'installation du Conseil. A ce moment-là, la juridiction du Conseil couvrira le territoire de la

Cisjordanie et de la Bande de Gaza, à l'exception des questions qui seront débattues lors des négociations sur le statut permanent.

La juridiction territoriale inclut la terre, le sous-sol et les eaux territoriales, conformément aux dispositions du présent Accord.

b. La juridiction fonctionnelle du Conseil inclut tous les pouvoirs et responsabilités transférés au Conseil, comme spécifié dans le présent Accord ou dans tout autre accord futur qui pourra être conclu entre les parties au cours de la période intérimaire.

c. La juridiction territoriale et fonctionnelle du Conseil s'appliquera à toutes les personnes, à l'exception des Israéliens, à moins qu'il en soit disposé autrement dans le présent Accord.

- d. Par dérogation à l'alinéa a. ci-dessus, le Conseil disposera d'une juridiction fonctionnelle dans la zone C, comme indiqué dans l'Article IV de l'Annexe III.
3. Le Conseil a sous son autorité les pouvoirs et responsabilités législatifs, exécutifs et judiciaires, conformément aux dispositions du présent Accord.
4. a. Israël exerce son autorité, par le biais de son gouvernement militaire, sur les zones qui ne sont pas couvertes par la juridiction territoriale du Conseil et, sur les citoyens israéliens, il exerce les pouvoirs et responsabilités non transférés au Conseil.
- b. A cette fin, le gouvernement militaire israélien conservera les pouvoirs et responsabilités nécessaires dans les domaines législatif, judiciaire et exécutif, conformément au droit international. Cette disposition ne dérogera pas à la législation israélienne personnelle applicable aux citoyens israéliens.
5. L'exercice de l'autorité dans le domaine électro-magnétique et dans l'espace aérien sera conforme aux dispositions du présent Accord.
6. Sans déroger aux dispositions du présent Article, des arrangements juridiques définis dans le Protocole sur les Affaires juridiques, jointes en Annexe IV du présent Accord (« Annexe IV »), seront observés. Israël et le Conseil pourront négocier de futurs arrangements juridiques.
7. Israël et le Conseil coopéreront en matière d'assistance judiciaire dans des affaires criminelles et civiles par le biais d'une Commission juridique (ci-après « Commission juridique ») établie par le présent Accord.

La juridiction du Conseil s'étendra progressivement pour couvrir le territoire de Cisjordanie et de la Bande de Gaza, à l'exception des questions qui doivent être discutées lors des négociations sur le statut permanent, par une série de redéploiements des forces militaires israéliennes. La première étape de ce redéploiement des forces militaires israéliennes couvrira des zones peuplées de Cisjordanie - villes, bourgades, camps de réfugiés et hameaux -, comme indiqué en Annexe I - et sera achevée antérieurement à la veille des élections palestiniennes, c'est-à-dire 22 jours avant le jour des élections. De nouveaux redéploiements des forces militaires israéliennes vers des emplacements spécifiés commenceront dès l'installation du Conseil et seront effectués en trois étapes consécutives, de six mois chacune, qui devront s'achever dans les 18 mois à partir de la date d'installation du Conseil.

Article XVIII - POUVOIRS LEGISLATIFS DU CONSEIL

1. Aux fins du présent Article, législation signifie toute législation originale et dérivée, incluant les lois fondamentales, les lois, les règlements et autres actes législatifs.

2. Le Conseil a le pouvoir de légiférer, dans les limites de sa juridiction, telle que définie à l’Article XVII du présent Accord.
3. Tandis que le pouvoir législatif original est détenu par le Conseil en tant que tel, le Chef de l’Autorité exécutive du Conseil dispose des pouvoirs législatifs suivants :
 - a. le droit d’initiative en matière législative ou de présenter des projets de loi au Conseil ;
 - b. le pouvoir de promulguer les lois adoptées par le Conseil ; et
 - c. le pouvoir d’édicter une législation dérivée, y compris des règlements portant sur toute question déterminée par la législation originale adoptée par le Conseil, et dans les limites déterminées par celle-ci.
4. a. Toute loi, y compris toute loi amendant ou abrogeant des lois existantes ou des ordonnances militaires excédant la juridiction du Conseil, ou incompatible, à d’autres égards, avec les dispositions de la Déclaration de Principes, avec le présent Accord, ou avec tout autre accord conclu entre les deux parties au cours de la période intérimaire, seront nulles ab initio et de nul effet.
b. Le Chef de l’Autorité exécutive du Conseil ne promulguera pas de loi adoptée par le Conseil et tombant sous le coup des dispositions du présent paragraphe.

5. Toute loi sera communiquée à la partie israélienne de la Commission juridique.

6. Sans porter atteinte aux dispositions du paragraphe 4 ci-dessus, la partie israélienne de la Commission juridique pourra attirer l’attention de la Commission sur toute loi à laquelle, selon Israël, les dispositions du paragraphe 4 s’appliquent, afin de débattre des questions soulevées par cette loi. La Commission juridique examinera la loi qui lui est soumise, dans les meilleurs délais.

Article XIX : DROITS DE L'HOMME ET PRIMAUTE DU DROIT

Israël et le Conseil exerceront leurs pouvoirs et responsabilités conformément au présent Accord, dans le respect des normes et principes des droits de l’homme et de la primauté du droit, internationalement reconnus.

Article XX : DROITS, RESPONSABILITES ET OBLIGATIONS

1. a. Le transfert des pouvoirs et responsabilités du gouvernement militaire israélien et de son administration civile au Conseil, comme stipulé dans l’Annexe III, inclut tous les droits, responsabilités et obligations liés à des actes ou omissions qui ont eu lieu avant le transfert. Israël cessera de supporter toute responsabilité pécuniaire de tels actes ou omissions et le Conseil en assumera toute la responsabilité financière, de même que la responsabilité financière de son propre fonctionnement.
b. Toute réclamation financière présentée à cet égard à Israël sera transmise au Conseil.

- c. Israël fournira au Conseil les informations en sa possession sur les réclamations pendantes ou en suspens contre Israël, déposées devant tout tribunal ou toute cour.
 - d. Lorsqu'une procédure judiciaire sera engagée au sujet d'une telle réclamation, Israël en informera le Conseil et lui permettra de participer à la défense et de présenter toute argumentation en son nom.
 - e. Lorsqu'un jugement sera prononcé contre Israël par une cour de justice ou un tribunal, le Conseil remboursera immédiatement à Israël le montant total de l'indemnité allouée.
 - f. Sans préjudice des dispositions précédentes, lorsqu'une cour ou un tribunal, saisi d'une telle réclamation, estime que la responsabilité incombe exclusivement à un employé ou un agent qui a excédé ses pouvoirs, a agi illégalement, ou avec une intention malveillante, le Conseil ne sera pas financièrement responsable.
2. a. Nonobstant les dispositions des paragraphes I.d à I.f ci-dessus, chaque partie pourra adopter les mesures nécessaires, incluant la promulgation de lois, afin de garantir que de telles réclamations, par les Palestiniens, y compris les réclamations en suspens au sujet desquelles les audiences n'ont pas encore commencé, seront portées uniquement devant les cours de justice ou les tribunaux palestiniens de Cisjordanie et de la Bande de Gaza, et ne seront ni portées devant les cours ou tribunaux israéliens, ni auditionnées par eux.
 - b. Si une nouvelle réclamation est portée devant une cour de justice ou un tribunal palestinien à la suite du rejet de la réclamation, conformément à l'alinéa a. ci-dessus, le Conseil la soutiendra et, conformément à l'alinéa I.a ci-dessus, versera le montant des dommages et intérêts, si un jugement est rendu en faveur du plaignant.
 - c. La Commission juridique conviendra des arrangements concernant le transfert de toute documentation et information nécessaire pour permettre aux cours ou tribunaux palestiniens de connaître les réclamations mentionnées à l'alinéa b. ci-dessus et, si nécessaire, pour l'octroi, par Israël, d'une assistance juridique au Conseil en vue de soutenir ces réclamations.
3. Le transfert d'autorité n'affectera pas, en lui-même, les droits, responsabilités et obligations de toute personne ou entité juridique existant à la date de la signature du présent Accord.
 4. Le Conseil, dès son installation, prendra en charge tous les droits, responsabilités et obligations de l'Autorité palestinienne.
 5. Au sens du présent Accord, « les Israéliens » incluent également les agences statutaires israéliennes et les sociétés enregistrées en Israël.

Article XXI : REGLEMENT DES DIFFERENDS

Tout différend relatif à l'application du présent Accord sera renvoyé au mécanisme ad hoc de coordination et de coopération, établi par le présent Accord. Les dispositions de l'Article XV

de la Déclaration de Principes s'appliqueront à tout différend qui ne trouverait pas de règlement par le mécanisme ad hoc, à savoir :

1. Les conflits nés de l'application ou de l'interprétation du présent Accord, ou de tout accord ayant trait à la période intérimaire, seront réglés par le Comité de liaison.
2. Les conflits qui ne pourront pas être réglés par la négociation seront réglés par un mécanisme de conciliation dont conviendront les parties.
3. Les parties peuvent convenir de soumettre à l'arbitrage les différends relatifs à la période intérimaire qui ne pourront pas être réglés par voie de conciliation. A cette fin, les parties conviendront d'établir une commission d'arbitrage.

Article XXIV : RELATIONS ECONOMIQUES

Les relations économiques entre les deux parties sont définies dans le Protocole sur les relations économiques, signé à Paris le 29 avril 1994, et dans les Appendices qui y sont relatifs, ainsi que dans le Supplément au Protocole sur les relations économiques, tous inclus en Annexe V ; ces relations relèveront des dispositions contenues dans le présent Accord et ses Annexes.

Article XXVI : LE COMITE CONJOINT DE LIAISON ISRAELO-PALESTINIEN

1. Le Comité de liaison, établi conformément à l'Article X de la Déclaration de Principes, assurera la mise en œuvre pacifique du présent Accord. Il traitera de questions exigeant une coordination, de questions d'intérêt commun et de différends.
- 2- Le Comité de liaison sera composé d'un nombre égal de membres de chacune des deux parties. Il Pourra ajouter d'autres techniciens et experts, si besoin est.
3. Le Comité de liaison fixera ses règles de procédure, Y compris la fréquence et le lieu, ou les lieux, de ses réunions.
4. Le Comité de liaison entérinera ses décisions par un accord.
5. Le Comité de liaison établira un sous-comité qui contrôlera et dirigera la mise en œuvre du présent Accord (ci- après : « Comité de contrôle et de pilotage »). Il fonctionnera de la manière suivante :
 - a. Le Comité de contrôle et de Pilotage organisera le suivi de l'exécution du présent Accord, en vue de développer la Coopération et d'encourager les relations pacifiques entre les deux parties.
 - b. Le Comité de contrôle et de Pilotage organisera les activités des diverses commissions conjointes établies par le Présent Accord (Commission conjointe de coordination et de coopération pour les questions de sécurité, Commission conjointe de coordination et de coopération pour les affaires civiles, Commission juridique, Commission conjointe

économique et Commission permanente de coopération) pour le suivi de la mise en œuvre du présent Accord, et en rendra compte au Comité de liaison.

c. Le Comité de contrôle et de pilotage sera composé des directeurs des diverses commissions mentionnées ci-dessus.

d- Les deux directeurs de la Commission de contrôle et de Pilotage établiront les règles de procédure de cette dernière, y compris la fréquence et les lieux de ses réunions.

Article XXVII : LIAISON ET COOPERATION AVEC LA JORDANIE ET L'EGYPTE

1. Conformément à l'Article XII de la Déclaration de Principes, les deux parties ont invité la Jordanie et l'Egypte à participer à l'établissement de nouveaux arrangements de liaison et de coopération entre le gouvernement israélien et les représentants palestiniens, d'une part, et les gouvernements de Jordanie et d'Egypte d'autre part, afin de promouvoir la coopération entre eux. Au nombre de ces arrangements, un Comité de suivi a été constitué et a commencé à délibérer.

2. Le Comité de suivi décidera, par accord, des modalités d'admission des personnes déplacées de Cisjordanie et de la Bande de Gaza en 1967, ainsi que des mesures nécessaires à la prévention de troubles et de désordres.

3. Le Comité de suivi traitera d'autres sujets d'intérêt commun.

Article XXXI : CLAUSES FINALES

1. Le présent Accord prendra effet à la date de sa signature.

2. L'Accord Gaza-Jéricho, l'Accord préliminaire de transfert et le Protocole de transfert ultérieur seront remplacés par le présent Accord.

3. Le Conseil, dès son installation, remplacera l'Autorité palestinienne et assumera toutes les charges et obligations de l'Autorité palestinienne prévues par l'Accord Gaza-Jéricho, l'Accord préliminaire de transfert et le Protocole de transfert ultérieur.

4. Les deux parties édicteront toutes les lois nécessaires à la mise en œuvre du présent Accord.

5- Les négociations sur le statut permanent commenceront, entre les deux parties, dès que possible et au plus tard le 4 mai 1996. Il est entendu que ces négociations couvriront les questions en suspens incluant : Jérusalem, les réfugiés, les implantations, les arrangements de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec d'autres pays voisins et d'autres questions d'intérêt commun.

6. Rien dans le présent Accord ne doit être considéré comme pouvant porter préjudice ou préjuger du résultat des négociations sur le statut permanent à déterminer conformément à la Déclaration de Principes. Aucune des deux parties ne sera présumée, en vertu de la conclusion

du présent Accord, avoir renoncé à l'un quelconque de ses droits existants, de ses réclamations ou positions, ou de les avoir abandonnés.

7. Aucune des deux parties ne prendra l'initiative ni n'adoptera de mesures qui modifieraient le statut de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza dans l'attente du résultat des négociations sur le statut permanent.

8. Les deux parties considèrent la Cisjordanie et la Bande de Gaza comme une unité territoriale unique, dont l'intégrité et le statut devront être préservés durant la période intérimaire.

9. L'OLP s'engage à ce que, dans les deux mois consécutifs à la date d'installation du Conseil, le Conseil National Palestinien se réunisse et approuve formellement les changements nécessaires concernant la Charte palestinienne, comme promis dans les lettres signées par le Président de l'OLP et adressées au Premier ministre israélien, en date du 9 septembre 1993 et du 4 mai 1994.

10. Conformément à l'Annexe I, Article VII du présent Accord, Israël confirme que les points de contrôle permanents sur les routes conduisant à - et partant de - la zone de Jéricho (à l'exception des points de contrôle de la route d'accès conduisant de Moussa Alami au pont Allenby) seront abolis dès la mise en œuvre de la première étape du redéploiement.

II. Les prisonniers qui, conformément à l'Accord Gaza-Jéricho, ont été remis à l'Autorité palestinienne à condition de rester dans la zone de Jéricho pour purger le reste de leur peine, seront libres de rentrer dans leur foyer, en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza, dès la mise en œuvre de la première étape du redéploiement.

12. Pour ce qui concerne les relations entre Israël et l'OLP, et sans porter atteinte aux engagements contenus dans les lettres signées et échangées entre le Premier ministre d'Israël et le Président de l'OLP, en date du 9 septembre 1993 et du 4 mai 1994, les deux parties appliqueront, l'une à l'égard de l'autre, les dispositions contenues dans l'Article XXII, paragraphe 1, avec les modifications qui s'imposent.

13. a. Le Préambule du présent Accord, et l'ensemble des Annexes, Appendices et cartes qui lui sont jointes, feront partie intégrante de l'Accord.

14. Tandis que la zone de Jeftlik passera sous la juridiction personnelle et fonctionnelle du Conseil au cours de la première étape du redéploiement, l'extension de la juridiction territoriale du Conseil à cette zone sera envisagée par la partie israélienne au cours de la première des étapes ultérieures du redéploiement.

Bibliographie

Principales abréviations

AFDI	Annuaire Français de Droit International
B'TSELEM	The Israeli Information center for Human Rights in the Occupied Territories
BADIL	Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights
CIJ	Cour Internationale de Justice
EJIL	European Journal of International Law
LMD	Le Monde diplomatique
REP	Revue d'Etudes Palestiniens
RGDIP	Revue générale de droit international public

Table des matières bibliographique

- A. Ouvrages généraux**
- B. Histoire du conflit israélo-arabo-palestinien**
- B 1. Histoire d'Israël**
- B 2. Histoire de la Palestine**
- B 3. Le mouvement national palestinien**
- C. Les Réfugiés palestinien**
- C 1. L'exode**
- C 2. Le Droit au Retour**
- D. Territoires et colonies**
- E. Accords et Plans de paix**
- F. L'Etat palestinien**
- G. Les aspects juridiques**
- H. La géostratégie**
- I. Jurisprudences**
- J. Droit, actes et lois israéliens**
- K. Documents ONU**
- K 1. Résolutions**
- K 2. Documents officiels et rapports**
- L. Traités internationaux**
- M. Rapports**
- N. Sites internet**

A. Ouvrages généraux

- Basdevant Jules, *Les cours de droit*, Paris, 1936-1937.
- Carrillo Salcedo Juan Antonio, *Droit international et souveraineté des états : cours général de droit international public*, Recueil des cours, Académie de Droit International de La Haye, vol. 257, M. Nijhoff, 1997.
- Cassese Antonio, *Powers and Duties of an Occupant in relation to Land and Natural Resources*, publié dans Emma Playfair, *International law and the administration of occupied territories: two decades of Israeli occupation of the West Bank and Gaza Strip*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- Cavaré Louis, *Le Droit International Public Positif*, Pedone, Paris, 1967.
- Chaumont Charles, « *Recherche du contenu irréductible du concept de souveraineté internationale de l'Etat* », Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant, Paris, Pedone, 1960.
- Combacau Jean et Sur Serge, *Droit International Public*, 5ème édition, Montchrestien, Paris, 2001.
- Cot Jean-Pierre et Pellet Alain sous la dir. *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, de, Économica, paris, 1991.
- Daillier Patrick, Pellet Alain, *Droit International public*, 7° édition, LGDJ, Paris, 2002.
- Débat sur « *Le rôle de l'effectivité en droit international* », « *A la recherche du fondement du caractère obligatoire du Droit International* », « *Réalité du Droit International contemporain* », deuxième rencontre de Reims, 23-24 juin 1974, Centre d'Etude des Relations Internationales, Reims.
- Dinh Nguyen Quoc, Daillier Patrick, Pellet Alain, *Droit International Public*, 5° édition, LGDJ, Paris, 1994.
- Gherairi Ghazi, Laghmani slim, Hamrouni Salwa, *Affaire et Document de Droit International*, Centre de Publication universitaire, Tunis, 2005.
- Happold Matthew, *The Conference of High Contracting Parties to the Fourth Geneva Convention*, in Yearbook of International Humanitarian Law: 2001, Vol.4, Cambridge University Press, 2004.
- Jung-Gun-Kim, *La validité des résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies*, RGDIP, 1971.

- Kherad Rahim, *La reconnaissance des Etats issus de la dissolution de la République socialiste fédérative de Yougoslavie par les membres de l'Union européenne*, RGDIPI, 1997.
- Lazarus Claude, *Le statut des mouvements de libération nationale à l'Organisation des Nations Unies*, AFDI, 1974.
- *Le système des mandats, origine- principes-applications*, VI.A.1, Société des Nations, Genève, 1945.
- *Loss of Nationality and Exile*, The Review of the International Commission of Jurists, n° 12, Genève, juin 1974.
- Maunier René, *sociologie coloniale*, I, Domat-Montchrestien, Paris, 1932.
- Morin Jacques-Yvan, *L'état de droit : émergence d'un principe du droit international*, Recueil des cours/ Académie de Droit International de La Haye, M. Nijhoff, 1996.
- Pellet Allain, *Inutile Assemblée Générale ? Pouvoirs* n°109, avril 2004, <http://www.revue-pouvoirs.fr/Inutile-assemblee-generale.html>
- Rich Roland, Recognition of States: *The Collapse of Yugoslavia and Soviet Union*, EJIL, 1993.
- Van Rees D.F.W., *Les mandats internationaux, les principes généraux du régime des mandats*, Rousseau, Paris, 1927.
- Verhoeven Joe, *Droit Internationale Public*, Larcier, Bruxelles, 2000.
- Yacoub Joseph, *Réécrire la Déclaration des droits de l'homme*, Desclée de Brouwer, Paris, 2008.

B. Histoire du conflit israélo-arabo-palestinien

B1. Histoire d'Israël

- Alem Jean-Pierre, *La déclaration Balfour : aux sources de l'Etat d'Israël*, Complexe, Bruxelles, 1982.
- Bernavi Eli, *Une histoire moderne d'Israël*, Flammarion, Paris, 1998.
- Boas Evron, Sionisme et Judaïsme encore plus inconciliables, LMD, décembre 1992.
- Boyer Alain, *Les origines du sionisme*, Que Sais-je ?, PUF, Paris, 1994.
- Dieckhoff Alain (sous la direction de), *L'Etat d'Israël*, Paris, Fayard, 2008.
- Flapan Semha, *The Birth of Israel: Myths and Realities*, Croom helm, London 1987.

- Greilsammer Ilan, *Le sionisme, Que Sais-je ?*, PUF, Paris, 2005.
- Herzl Théodore, *L'Etat juif*, Lipschutz, Paris, 1926.
- Laqueur Walter, *Histoire du sionisme*, Paris, Calmann-Lévy, Paris, 1973.
- Manor Yohan, *Naissance du Sionisme politique*, Gallimard-Julliard, Paris, 1981.
- Pappé Ilan, *Une terre pour deux peuples*, Fayard, Paris, 2004.
- Peretz Don, *Israel and the Palestine Arabs*, Middle East Institute, Washington, 1958.
- Ravenel Bernard, *Les fondements historique du sionisme*, compte-rendu de la conférence du 23 janvier 2003 à Paris, Association France Palestine solidarité.
- Rodinson Maxime, *Israël et le refus arabe, 75 ans d'histoire*, Le Seuil, Paris, 1968.
- Rodinson Maxime, *Peuple juif ou problème juif ?*, La Découverte, Paris, 1997.
- Vidal Dominique et Algazy Joseph, *Le péché originel d'Israël*, l'Atelier, Paris, 1998.
- Vidal Dominique, *Aux origines de la pensée de M. Netanyahu*, LMD, novembre 1996.
- Zorgbibe Charles, *Terres trop promises. Une histoire du Proche-Orient*, La Manufacture, Besançon, 1991.

B.2 Histoire de la Palestine

- *Actes du Colloque Palestine*, (Bruxelles 13-15 mai 1975), J. Duculot, Paris, 1977.
- Atiyah Edouard et Cattan Henry, *Palestine, terre de promesses et de sang*, Cujas, Paris, 1968.
- Baron Xavier : *Les Palestiniens, un peuple*, Sycomore, Paris, 1984.
- Baron Xavier, *Proche-Orient, du refus à la paix*, Les documents de référence, Hachette, Paris, 1994.
- Daumas Philippe, *La Commission King-Crane, une occasion perdue*, REP, n° 96, été 2005.
- Gresh Alain et Vidal Dominique, *Palestine 1947, un partage avorté*, Complexe, Bruxelles, 1994.
- Khalidi Walid, *Plan Dalet : Master Plan for the Conquest of Palestine*, Journal of Palestine Studies, vol. 18, n° 1. Autumn 1988.
- Khoury Samaha, *Palestine – Israël : Approches historiques et politiques*, presse universitaire Bordeaux, 2002.
- Laurens Henry, *La question de Palestine, Tome I, 1799-1922, L'invention de la Terre sainte*, Fayard, Paris, 1999.

- Laurens Henry, *La question de Palestine, Tome II, 1922-1947*, Une mission sacrée de civilisation, Fayard, Paris, 2002.
- Laurens Henry, *Le retour des exilés, la lutte pour la Palestine de 1869 à 1997*, Robert Laffont, Paris, 1998.
- Laurens Henry, Le grand jeu, Armand Colin, Paris, 1991.
- Massalha Omar, *Palestiniens, Israéliens : la paix promise*, Albin Michel, Paris, 1992.
- Melman Yossi et Raviv Dan, *A final solution of the Palestinian problem*, Guardian Weekly, 21 février, 1988.
- Nakhleh Issa, *Encyclopedia of the Palestine problem*, Intercontinental Books, New York, 1991.
- Ollier Jean-Yves, *Lajnat al-Umam al-Muttaheerah lil-Tawfiq bi-sha'n Filastin, 1948-1951 : hodoud al-rafd al-'arabi*, en arabe [La Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine de 1949 à 1951 : les limites du refus arabe], Moassasat al-derasat al-filistinyyah, Beyrouth, 1991.
- *Origine et évolution du problème palestinien 1917-1988*, étude établie à l'intention et sous la direction du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, Nations Unies, New York, 1990.
- Péan Pierre, *Sabra et Chatila, retour sur un massacre*, LMD, Septembre 2002.
- Picaudou Nadine, *Les Palestiniens un siècle d'histoire, le drame inachevé*, Complexe, Bruxelles, 2003.
- Quéré Pascal : *Les illusions perdues en Palestine. La Société des Nations et la genèse du conflit judéo-arabe (1922-1939)*, l'Harmattan, Paris, 2002.
- Roosevelt Kermit, *The Partition of Palestine: A Lesson in Pressure Politics*, The Institute of Arab American Affairs, New York, February, 1948, l'article est consultable sur internet;
<http://www.archive.org/details/PartitionOfPalestineALessonInPressurePolitices>
- Rouleau Eric, *Les Palestiniens: d'une guerre à l'autre*, La Découverte, Paris, 1984.
- Sanbar Elias, *Les Palestiniens dans le siècle*, Gallimard, Paris, 1994.

B 3. Le mouvement national palestinien

- Carré Olivier, *Le mouvement national palestinien*, Gallimard-Julliard, Paris, 1997.
- Hassassian Manuel, *Palestine; Factionalism in the national movement (1919-1939)*, PASSIA, Jerusalem, 1990.
- Khalidi Rashid, *L'identité palestinienne*, La Fabrique, Paris, 2003.
- Khalidi Rashid, *Palestinian Identity: The construction of Modern National Consciousness*, Columbia University Press, New York, 1997.
- Kodmani-Darwish Bassma : *La question palestinienne : un règlement fragmenté pour un peuple dispersé*, Thèse de doctorat, IEP, Paris, 1994.
- Kodmani-Darwish Bassma, *L'OLP, de l'incarnation du peuple au gouvernement de l'Etat*, Revue du monde musulman et de la Méditerranée, N°68-69, 1993.
- Mezvinsky Norton, *Les dimensions du nationalisme palestinien*, dans Palestine : Actes du Colloque Palestine, (Bruxelles 13-15 mai 1975), J. Duculot, Paris, 1977.
- Musalleem Sami, *Les structures de l'OLP*, REP, n°21, automne 1986.
- Naufal Mamdouh, *La crise entre l'Autorité nationale et l'OLP*, REP, n° 56, été 1995.
- Petit Gérard, Colin Jean-Pierre, *L'Organisation de Libération de la Palestine*, Annuaire du Tiers-Monde, Berger-Levrault, Paris, 1976.
- Picaudou Nadine, *Genèse des élites politiques palestiniennes 1948-1982*, Revue Française de Science Politique, 34(2), avril 1984.
- Picaudou Nadine, *Le mouvement national palestinien, genèse et structures*, L'Harmattan, Paris, 1989.
- Yahiaoui Nadjia, *Le Statut Juridique de l'Organisation de Libération de la Palestine*, Thèse de doctorat, université Clermont I, 1986.

C. Les Réfugiés palestinien

C1. L'exode

- Childers Erskine B., *L'indicible rêve*, REP, n° 15, printemps 1998.
- Flapan Simha, *The Palestinian Exodus of 1948*, Journal of Palestine Studies, Vol. 16, n° 4. Summer 1987.

- Halevi Ilan, *Le transfert des Palestiniens, une obsession centenaire*, REP, n° 14, hiver 1998.
- Morris Benny, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem revisited*, Cambridge University Press, 2nd edition, 2004.
- Pappé Ilan, 1948, *Le projet de purification ethnique en Palestine*, REP, n° 103, printemps 2007.
- Sanbar Elias, *Palestine 1948, l'expulsion*, Les livres de la Revue d'Etudes Palestiniennes, Paris, 1984.
- Segev Tom, *The June 1967 war and the Palestinian refugee problem*, Journal of Palestine Studies Vol. XXXVI, N° 3 (Spring 2007).
- Shahak Israël, *L'idée du transfert dans la doctrine sioniste*, REP, n°29, automne 1988.
- Shlaim Avi, *The debate about 1948*, in Ilan Pappé, *The Israel / Palestine question*, Routledge, London, New York, 1999.
- Vidal Dominique, *L'expulsion des Palestiniens revisitée*, LMD, Manière de voir, n°98 avril –mai 2008.

C2. Le Droit au Retour

- Babadji Ramadane, Chemillier-Gendreau Monique, De La Pradelle Géraud, *Haq al-awda lil-sha'ab al-filastini wa-mabadi' tabiqih*, en arabe [Le Droit au Retour du Peuple Palestinien et les Principes de sa mise en œuvre], Institute for Palestine Studies, Beyrouth 1997.
- Bracka Jeremie Maurice, *Past the Point of No Return? The Palestinian Right of Return* in International Human Rights Law, Melbourne Journal of International Law, vol. 6 (2), 2005, disponible sur:
[http://www.mjil.law.unimelb.edu.au/issues/archive/2005\(2\)/03Bracka.pdf](http://www.mjil.law.unimelb.edu.au/issues/archive/2005(2)/03Bracka.pdf)
- *Le droit de retour du peuple palestinien*, étude établie à l'intention et sous la direction du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, Nations Unies, New York, 1979.
- Husseini Jalal, *En attaquant l'UNRWA, on délégitime le droit au retour*, entretien publié dans la revue trimestrielle de l'Association France Palestine Solidarité « Pour la Palestine », N°44, décembre 2004.

- Kalman Matthew, *The Palestinian Right of Return in International Law – The Israeli Perspective*. Publié sur le site de Palestinian Refugee Research Net, <http://prrn.mcgill.ca/research/papers/matthewkalman.pdf>
- Khaled Ghassan, *Recherche sur le statut juridique des réfugiés palestiniens au Proche-Orient : Application de leur droit au retour comme règlement juste pour une paix durable*, Thèse pour le Doctorat en Droit Public, Université de Tours, 2001.
- Lapidoth Ruth, *The Right of Return in International Law, with Special Reference to the Palestinian Refugees*, Israel Yearbook on Human Rights, vol. 16, 1986.
- Lapidoth Ruth, *Legal aspect of the Palestinian refugee question*, Jerusalem Letter/Viewpoints, N° 485, 1 september 2002, publié par the Jerusalem Center for Public Affairs <http://www.jcpa.org/jl/vp485.htm>
- Mardam-bey Farouk et Sanbar Elias, *Le Droit au retour. Le problème des réfugiés palestiniens*, Sindbad, Actes Sud, Paris, 2002.
- Rempel Terry, *Resolution 194 (III), A Retrospective*, Al-Majdal n°39/40 (automne 2008-hiver 2009), publié par BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, http://www.badil.org/al-majdal/commentary.htm#_edn4
- Takkenberg Lex, *Wad' al-laji'in al-filastiniyyin fi al-qanun al-dawli*, en arabe [Le statut des réfugiés palestiniens en Droit International], Moassassat al-derasat al-filistinyyah, Beyrouth, 2003.
- Taub Daniel, *Legal Aspects of UN GA Resolution 194 (III): The Palestinian "Right to Return,"* IAJLJ Newsletter (International Association of Jewish Lawyers and Jurists, Tel-Aviv, Israel), vol.6, 1992.
- Turkmen Ilter, *L'UNRWA 45 ans après*, REP, n°5, printemps 1995.
- Zureik Elia, *Al-laji'oun al-filistiniyoun wa al-'amalîyah al-silmîyah*, en arabe [Les réfugiés palestiniens et les processus de paix], Moassassat al-derasat al-filistinyyah, Beyrouth, 1998.
- Zureik Elia, *Les réfugiés palestiniens et la paix*, REP, n°4, été 1995.

D. Territoires et colonies

- *Acquisition des terres en Palestine*, Etude établie à l'intention du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, Nations Unies, New York, 1979.
- Amson Daniel, *Israël et Palestine : territoires sans frontières*, PUF, Paris, 1992.
- Aronson Geoffrey, *La Palestine rongée par la colonisation*, LMD, novembre 1998.
- Aronson Geoffrey, *Pendant la négociation, la colonisation continue*, LMD, novembre 1996.
- Atiyyah Ghassan, *La tendance colonialiste du Mouvement Sioniste*, dans Palestine : Actes du Colloque Palestine, (Bruxelles 13-15 mai 1975), J. Duculot, Paris, 1977.
- B'Tselem, *A Policy of Discrimination: Land Expropriation, Planning and Building in East Jerusalem*, mai 1995, disponible sur:
http://www.btselem.org/Download/199505_Policy_of_Discrimination_Eng.doc
- Bishara Marwan, *Le cancer des colonies israéliennes*, LMD, juin 2002.
- Bockel Alain, *Le retrait israélien de Gaza*, AFDI, LI- 2005.
- Cassese Antonio, *Legal Considerations on the International Status of Jerusalem*, Palestine Yearbook of International Law, 1986.
- Chagnollaud Jean-Pierre, *Israël et les territoires occupés*, L'Harmattan, Paris, 1985.
- Chemillier-Gendreau Monique, *Un titre de propriété inaliénable sur la terre*, LMD, avril 1999.
- Fischbach Michael, *Records of dispossession: Palestinian refugee property and the Arab-Israeli conflict*, Columbia University Press, New York, 2003.
- Gomez-Robledo Juan Manuel., « *L'avis de la C.I.J. sur les conséquences juridiques de l'édition d'un mur dans le territoire palestinien occupé : timidité ou prudence?* », RGDIJ, 2005.
- Holzman-Gazit Yifat, *Land expropriation in Israel: law, culture and society*, Ashgate, Aldershot, 2007.
- B'Tselem, *Israeli settlement in the Occupied Territories as a violation of Human Rights: Legal and Conceptual Aspect*, mars 1997, disponible sur:
http://www.btselem.org/Download/199703_Settlements_Eng.rtf
- Jong Jan de, *Israël, maître de la Cisjordanie*, LMD, décembre 1995.

- Legrain Jean-François, *Judaïsation et démembrement : politiques israéliennes du territoire en Cisjordanie-Gaza (1967-1995)*, Monde arabe Maghreb-Machrek ; n° 152, avril-juin 1996.
- Ménargues Alain, *Le mur de Sharon*, Presses de la Renaissance, Paris, 2004.
- Monneau May Maalouf, *Pouvoir local et droit à la résidence, L'exemple de la maison de l'Orient à Jérusalem*, Etudes rurales, 1/2005, n° 173-174, www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2005-1-page-219.htm
- Moriamé Benjamin, *La Palestine dans l'étau israélien, avant et après le Mur*, l'Harmattan, Paris, 2006.
- Pradelle Géraud de La, *Jérusalem ; Vers le partage en deux capitales*, LMD, janvier 1992.
- Rivier Raphaële, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé Cour internationale de justice, Avis consultatif du 9 juillet 2004*, AFDI, 2004.
- Ruling Palestine: *A History of the Legally Sanctioned Jewish-Israeli Seizure of Land and Housing in Palestine*, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) and BADIL Resource Center for Palestinian Residency & Refugee Rights, Genève, Beithlehem, mai 2005.
- *The Quiet Deportation: Revocation of Residency of East Jerusalem Palestinians*, rapport commun de B'Tselem et HaMoked (Center for the Defence of the Individual), avril 1997. www.hamoked.org.il/items/10200_eng.pdf
- Zecchini Laurent, *M. Netanyahu annonce un gel partiel de dix mois de la colonisation*, Le Monde, 27 novembre 2009.

E. Accords et Plans de paix

- Al-Nafati Zrass, *Itifaqat Oslo wa ahkam al-Qanoon al-dawli*, en arabe[Les accords d'Oslo et les dispositions du Droit International], Monsha'at al-ma'aref, Alexandrie, 2001.
- Ben Achour Rafâa, *L'accord israélo-palestinien du 13 septembre 1993*, RGDIP, 1994.
- Benchikh Madjid, *L'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza du 28 septembre 1995*, AFDI, 1995.

- Benvenisti Eyal, *The Israeli-Palestinian Declaration of Principles: A Framework for Future Settlement*, EJIL, 1993.
- Bockel Alain, *L'accord d'Hébron (17 janvier 1997) et la tentative de relance du processus de paix israélo-palestinien*, AFDI, XLIII 1997.
- Bockel Alain, *L'autonomie palestinienne, la difficile mise en œuvre des accords d'Oslo-Washington*, AFDI, 1994.
- Bockel Alain, *L'issue du processus de paix israélo-palestinien en vue ? Le mémorandum de Charm-el-Cheikh du 4 septembre 1999 et la question de la proclamation de l'Etat palestinien*, AFDI, 1999.
- Bockel Alain, *La remise en cause du processus de paix. Chronique 2001/2002 du conflit israélo-palestinien*, AFDI, 2002.
- Calvo-Goller Notburga K, *Le régime d'autonomie prévu par la Déclaration de principes du 13 septembre 1993*, AFDI, 1993.
- Cassese Antonio, *The Israel-PLO Agreement and Self-Determination*, EJIL, 1993.
- Chipaux Françoise, *L'entrée en vigueur de l'accord israélo-palestinien La délicate mission des policiers palestiniens*, Le Monde, 5 mai 1994.
- Chipaux Françoise, *L'opposition amère et désabusée des dirigeants « de l'extérieur »*, Le Monde, 19 janvier 1996.
- Claude Patrice, *Après la signature de l'accord israélo-palestinien Scepticisme dans les territoires occupés*, Le Monde, 6 mai 1994.
- Claude Patrice, *Après la signature de l'accord israélo-palestinien au Caire Comment passer de Jéricho à Gaza ?*, Le Monde, 7 mai 1994.
- Claude Patrice, *La conclusion des négociations OLP-Israël sur la Cisjordanie a été de nouveau retardée*, Le Monde, 24 septembre 1995.
- Claude Patrice, *La terre de Palestine transformée en champ de guerre*, Le Monde 28 septembre 1996.
- Enderlin Charles, *Le Rêve Brisé. Histoire de l'échec du processus de paix au Proche-Orient 1995- 2002*, Paris, Fayard, 2002.
- *Evolution du processus de paix*, RGDIP, 1994.
- Gresh Alain, *Inventaire des accords d'Oslo*, LMD, avril 1999.
- Kristianasen Wendy, *Le Hamas à l'épreuve du pouvoir*, LMD, juin 2006.
- Legrain Jean-François, *Retour sur les accords israélo-palestiniens (1993-2000)*, Monde arabe Maghreb Machrek, n° 170, oct.-déc. 2000.

- Malanczuk Peter, *Some Basic Aspects of the Agreements Between Israel and the PLO from the perspective of International Law*, EJIL vol.7, 1990.
- Mouna Naim, *Proche-Orient Un an après l'accord de Washington L'autonomie palestinienne se met difficilement en place*, Le Monde, 13, septembre 1994.
- Paris Gilles, *L'Autorité palestinienne est désormais dotée d'un poste de premier ministre*, Le Monde, 20 mars 2003.
- Shehadeh Raja, *Can the Declaration of Principles Bring About a 'Just and Lasting Peace'?*, EJIL, 1993.
- Shehadeh Raja, *From occupation to interim accords: Israel and the Palestinian territories*, Kluwer Law International, La Haye, CIMEL, SOAS, University of London, London, 1997.
- Usher Graham, *Aspirations démocratiques en Palestine*, LMD, mars 1996.
- Zecchini Laurent, *Tensions à la tête de l'Autorité palestinienne*, Le Monde, 5 mai 2010.

F. L'Etat palestinien

- Bishara Marwan, *Palestine/Israël : la paix ou l'apartheid*, La Découverte, Paris, 2001.
- Bockel Alain, *L'issue du processus de paix israélo-palestinien en vue ? Le mémorandum de Charm-el-Cheikh du 4 septembre 1999 et la question de la proclamation de l'Etat palestinien*, AFDI, 1999.
- Bockel Alain, *Vers un Etat palestinien démocratique ?*, AFDI, XLI, 1995.
- Botiveau Bernard, *L'Etat Palestinien*, Presse des sciences politiques, Paris, 1999.
- Boyle Francis A., *The Creation of the State of Palestine*, EJIL, vol.1.1990.
- Crawford James, *The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon?*, EJIL, vol.1.1990.
- Hillel Frisch: Countdown to Statehood: Palestinian State Formation in the West Bank and Gaza, State University of New York press, Albany, 1998.
- Salmon Jean, *La proclamation de l'Etat palestinien*, AFDI, 1988.
- Waart Paul de, *The legal statut of Palestine under International Law*, Birzeit University Law Center, 1995.
- Waart Paul J. I. M. de, *Self-Rule under Oslo II: the State of Palestine within a Stone's Throw*, The Palestine Yearbook of International Law, VIII, 1994-1995.

G. Les aspects juridiques

- Bockel Alain, *Le retrait israélien de Gaza et ses conséquences sur le droit international*, AFDI, 2005.
- Boyd Stephen M., « *The applicability of international law to the occupied territories* », in *Les colonies israéliennes dans la bande de Gaza et sur la Rive occidentale (y compris Jérusalem)*, étude établie à l'intention et sous la direction du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, Nations Unies, New York, 1983.
- Cassese Antonio, *Some Legal Observations on the Palestinian Right to Self-Determination*, Oxford International Review, vol. 4, n°1, 1993.
- Cattan Henry, *Le partage de la Palestine du point de vue juridique*, Conférence donnée sous l'égide de l'Association de Solidarité franco-arabe, Paris, France-Pays Arabes, 1970.
- Cattan Henry, *Palestine and International Law*, Longman, London, 1973.
- Cattan Henry, *The Palestine Question*, Croom Helm, London, 1988.
- Chemillier-Gendreau Monique, *Israël-Palestine : La guerre ou le retour au droit*, REP, n°100, été 2006.
- Chemillier-Gendreau Monique, *Le droit au secours de la paix en Palestine*, Confluences Méditerranée N°26, Eté 1998.
- *Israel's "Disengagement" Plan : Gaza Still Occupied*, une note préparée par le Département de négociations de l'OLP à propos de l'évacuation israélienne de Gaza, disponible sur le site internet du Département de négociations de l'OLP ;
http://www.nad-plo.org/inner.php?view=facts_gaza_GAZA STILL OCCUPIED
- Khalidi Walid, *ONU 1947 : La résolution de partage revisitée*, REP, n° 14, hiver 1998.
- *L'Organisation des Nations Unies et la question de Palestine*, Nations Unies, New York, 1986.
- *La Question de l'observation de la Quatrième Conférence de Genève de 1949 dans les Territoires de Gaza et de la Rive occidentale, y compris Jérusalem, occupés par Israël en 1967*, étude établie à l'intention et sous la direction du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, Nations Unies, New York, 1980.
- *Le Dossier Palestine : la question palestinienne et le droit international*, Ligue internationale pour le droit et libération des peuples, La Découverte, Paris, 1991.

- *Le partage de la Palestine, 29 Novembre, 1947 : une analyse publiée à l'occasion du 20ème anniversaire de la résolution de partage de la Palestine*, United Nations. General Assembly. Ad hoc Committee on the Palestinian Question. Sub-committee 2, Institute for Palestine Studies, Beyrouth, 1967.
- Mallison W-T. et S-V., *Analyse, dans le contexte du droit international, des principales résolutions de l'Organisation des Nations Unies concernant la question de Palestine* : Etude établie et publiée à la demande du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, New York, 1979.
- Mu'taz Qafisheh, *Al-jensiyah wal mawten alfelistini*, en arabe [La nationalité et le domicile palestinien], Université de Birzeit, Birzeit, 2000.
- *Origine et évolution du problème palestinien 1917-1988*, étude établie à l'intention et sous la direction du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, Nations Unies, New York, 1990.

H. La géostratégie

- Abdel Jawad Saleh, *60 ans après la “catastrophe”*, Courrier International, n° 918, du 5 au 11 juin 2008.
- Algazy Joseph, *Les guerres d'Israël 1948-1967*, LMD, Janvier 2006,
- Baruch Kimmerling, *Le grand dessein politico-militaire de M. Ariel Sharon, Du « politicide » des Palestiniens*, LMD, juin 2004.
- Chagnollaud Jean-Paul, Dhoquois-Cohen Régine et Ravenel Bernard (sous la direction de), *Palestiniens et Israéliens, le moment de vérité*, L'Harmattan, Paris, 2000.
- Chagnollaud Jean-Pierre, *Comprendre le Moyen-Orient*, L'Harmattan, Paris, 1990.
- Corm George, *Le Proche-Orient éclaté 1956-2007*, 5^e édition, La Découverte, Paris, 2007.
- Corm Georges, *De la Palestine à l'Iran ; Révoltes et refus au nom de l'islam*, LMD, Mars 2006.
- Corm Georges, *Un rêve « dissident » de règlement global*, LMD, décembre 2006.
- Eric Rouleau, *Dialogue pour l'histoire, Deux visions du Proche-Orient*, LMD, juin 2006.
- Gresh Alain et Vidal Dominique, *Les 100 clés du Proche-Orient*, Hachette, Paris, 2003.
- Gresh Alain, *Israël, Palestine : Vérités sur un conflit*, Fayard, Paris, 2002.

- Gresh Alain, *Logique de guerre au Proche-Orient. Proche-Orient, la paix manquée*, LMD, septembre 2001.
- Gresh Alain, *Proche-Orient, le choix du chaos*, LMD, avril 2004.
- Heacock Roger et Jarbawi Ali, *Interrogations palestiniennes*, LMD, juin 1992.
- *Israël : L'enfermement*, Dossier préparé par Régine Dhoquois-Cohen, Confluences Méditerranée, N°54- été 2005.
- Ramonet Ignacio, *Conflits, commerce, environnement, Un nouvel état du monde*, LMD, septembre 2006.
- Reinhart Tanya, *Détruire la Palestine, ou comment terminer la guerre de 1948*, La Fabrique, Paris, 2002.
- Saïd Edouard, *Israël, Palestine : L'égalité ou rien*, La Fabrique, Paris, 1999.
- Willy Jackson, *La condamnation de la Cour internationale de justice, Détruire ce mur illégal en Cisjordanie*, LMD, novembre 2004.

I. Jurisprudences

- (*The United States of America vs. Wilhelm List, et al*) 1947-1948. United Nations War Crimes Commission. Law Reports of Trials of War Criminals, Volume VIII, 1949, Case N°47. Disponible sur le site de la bibliothèque du Congrès américain ;
http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/law-reports-trials-war-criminals.html
- « *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)* », Arrêt, C.I.J. Recueil 1986.
- « *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* », Avis consultatif, C.I.J. Recueil 2004.
- « *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité* », Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971.
- « *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)* », Arrêt, C.I.J. Recueil 1994.
- « *La souveraineté sur certaines parcelles frontalières (Belgique c. Pays-bas)* », Arrêt, C.I.J. Recueil 1959.
- « *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* », Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996.
- « *Sahara occidental* », Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975.

- « *Statut international du sud-ouest africain* », Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950.
- « *Timor oriental (Portugal c. Australie)* », Arrêt, C.I.J. Recueil 1995.
- « *Ile de Kasikili/Sedudu (Botswana/Namibie)* », Arrêt, C.I.J. Recueil 1999.
- « *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* », Arrêt, C.I.J. Recueil 1980.
- Affaire Érythrée c. Yémen. « Sentence rendue par le tribunal arbitral dans la première étape de la procédure (Souveraineté territoriale et champ du différend) », 9 octobre 1998, Recueil des Sentences Arbitrales, XXII.
- Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'Arbitrage, Avis n°1, 29 novembre 1991, RGDIP, 1992.

J. Droit, actes et lois israéliens

- The Abandoned Areas Ordinance, 1948.
- The Emergency Regulations (Cultivation of Waste Lands), 1948.
- The Emergency Regulations (Absentees' Property), 1948.
- The Emergency Regulations (Requisition of Property), 1948.
- The Emergency Land Requisition (Regulation) Law, 1949.
- The Emergency Regulations (Security Zones), 1949.
- Development Authority (Transfer of Property) Law 31 juillet 1950, Laws of the State of Israel, vol. 4, 1949-1950.
- The Absentees' Property Law, 1950.
- The State Property Law, 1951.
- Land Acquisition (Validation of Acts and Compensation) Law, 10 mars 1953, Laws of the State of Israel, vol. 7, 1952-1953.
- World Zionist Organization and Jewish Agency (Status) Law, Laws of the State of Israel, vol.7, 1952-1953.
- Jewish National Fund Law, 23 novembre 1953, Laws of the State of Israel, vol. 8, 1953.
- The Basic Law: Israels Land, Laws of the State of Israel, vol. 14, 1959-1960.
- The Israel Lands Administration Law, 1960.
- The Basic Law: Israels Land 1960.
- The Israel Lands Law, 1960.
- The Planning and Building Law, 1965.

- Municipalities Ordinance Law, Amendment n°6, Laws of the State of Israel, vol. 21, 1966-1967.
- L'ordonnance militaire n°108 : amendement de la loi d'expropriation pour l'utilité publique, 22 septembre 1967.
- Law and Administration Ordinance, Amendment n°11, Laws of the State of Israel, vol. 21, 1966-1967.
- The Agricultural Settlement (Limitations on Use of Agricultural Land and Water) Law, 1967.
- Ordonnance militaire n° 291, 19 décembre 1968, concernant le règlement des différends portant sur les terres et l'eau.
- Ordonnance militaire n°321 : sur l'expropriation des terres pour utilité publique, 28 mars 1969.
- The Land Law, 1969.
- Absentees Property (Compensation) Law, 27 juin 1973, Laws of the State of Israel, vol. 27 1972-1973.
- L'ordonnance militaire n° 949 concernant la notification des saisies aux propriétaires, 30 novembre 1981.
- Aldeeb Sami, *Discriminations contre les non-juifs tant chrétiens que musulmans en Israël*, Pax Christi, Lausanne, 1992.
- Algazy Joseph et Vidal Dominique, *L'ère Lieberman a commencé, Les Palestiniens d'Israël otage de l'extrême droite*, LMD, mai 2009.
- Bôle-Richard Michel, *En Israël, la Cour suprême justifie les assassinats ciblés*, Le Monde, 15/12/2006, http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2006/12/15/en-israel-la-cour-supreme-justifie-les-assassinats-cibles_846087_3218.html
- Brie de Christian, *L'avenir du passé*, LMD, octobre 2001.
- El-Asmar Fouzi, *To be an Arab in Israel*, Institute for Palestine Studies, Beyrouth, 1978.
- Haidar Aziz, *Al-Filastiniyyun fi Isrâ'il fi zill ittifaqiyat Oslo*, en arabe [Les Palestiniens en Israël et les accords d'Oslo], Institute for Palestine Studies, Beyrouth, 1997.
- Hajjar Lisa, *Courting Conflict. The Israeli Military Court System in the West Bank and Gaza*, Berkeley, Los Angeles, Londres, University of California Press, 2005.
- Klein Claude, *Le Droit Israélien*, Que sais-Je ? PUF, paris, 1990.
- Kretzmer David, *The occupation of justice: the Supreme Court of Israel and the Occupied Territories*, State University of New York Press, Albany, Albany, 2002.

K. Documents ONU

K1. Résolutions

- A/RES/111 (II), 1947 –Assemblée générale, « Création d'une commission intérimaire de l'Assemblée générale ».
- A/RES/181 (II), 1947 –Assemblée générale, « Gouvernement futur de la Palestine ».
- S/RES/46 (1948) S/723 –Conseil de sécurité, « La question de la Palestine ».
- S/RES/48 (1948) S/727 –Conseil de sécurité, « La question de la Palestine ».
- S/RES/50 (1948), S/801 –Conseil de sécurité, « La question de la Palestine ».
- S/RES/54 (1948), S/902 –Conseil de sécurité, « La question de la Palestine ».
- S/RES/62 (1948), S/1080 –Conseil de sécurité, « La question de la Palestine ».
- A/RES/194 (III), 1948 –Assemblée générale, « Palestine- Rapport intermédiaire du Médiateur des Nations Unies ».
- A/RES/273 (III), 1949 –Assemblé générale, « Admission d'Israël à l'ONU ».
- A/RES/377 (V), 1950 –Assemblée générale, « L'union pour le maintien de la paix », dite « Résolution Acheson ».
- A/RES/1514 (XV), 1960 –Assemblée générale, « Déclaration sur l'Octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux ».
- A/RES/2253 (ES-V), (1967) –Assemblée générale, « Mesures prises par Israël pour changer le statut de la Ville de Jérusalem ».
- A/RES/2254 (ES-V), (1967) –Assemblée générale, « Mesures prises par Israël pour changer le statut de la Ville de Jérusalem ».
- S/RES/236 (1967) –Conseil de sécurité, «Violation du cessez-le-feu au Moyen-Orient ».
- S/RES/242 (1967) –Conseil de sécurité, «La situation au Moyen-Orient ».
- S/RES/252 (1968) –Conseil de sécurité, « La situation au Moyen-Orient ».
- S/RES/267 (1969) –Conseil de sécurité, « La situation au Moyen-Orient ».
- A/RES/2625 (XXV), (1970) –Assemblée générale, « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies ».
- S/RES/298 (1971) –Conseil de sécurité, « La situation au Moyen-Orient ».
- S/RES/338 (1973) –Conseil de sécurité, « Cessez-le-feu au Moyen-Orient ».
- A/RES/3236 (XXIX), 1974 –Assemblée générale, « Question de Palestine ».

- S/RES/476 (1980) –Conseil de sécurité, « Territoires occupés par Israël ».
- S/RES/478 (1980) –Conseil de sécurité, « Territoires occupés par Israël ».
- S/RES/497 (1981) –Conseil de sécurité, « Israël-République arabe syrienne ».
- A/RES/36/226, (1981) –Assemblée générale, « La situation au Moyen-Orient ».
- A/RES/36/120, (1981) –Assemblée générale, « Question de Palestine ».
- S/RES/904 (1994) –Conseil de sécurité, « Mesures pour garantir la sécurité et la protection des civils palestiniens dans les territoires occupés par Israël ».
- S/RES/1073 (1996) –Conseil de sécurité, « La situation dans les territoires arabes occupés ».
- S/RES/1322 (2000) –Conseil de sécurité, « Situation au Moyen-Orient, y compris la question de Palestine ».
- A/RES/56/31, (2001) –Assemblée générale, « Jérusalem ».
- S/RES/1397 (2002) –Conseil de sécurité, « La situation au Moyen-Orient, y compris la question de Palestine ».
- A/RES/62/84, (2007) –Assemblée générale, « Jérusalem ».
- A/RES/62/107, (2007) –Assemblée générale, « Applicabilité de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, au territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et aux autres territoires arabes occupés ».

K2. Documents officiels et rapports

- Documents officiels de l’Assemblée Générale, première session extraordinaire, séances plénières, document A/286, 1947.
- Documents officiels de l’Assemblée Générale, troisième session, Supplément n° 11 (A/648), 16 septembre 1948, Paris, 1948, p. 20, disponible sur le site de l’ONU disponible sur : <http://unispal.un.org/pdfs/A648f.pdf>
- Documents officiels de l’Assemblée Générale, troisième session, document A/PV.186, 11 décembre 1948.
- Documents officiels de l’Assemblée Générale, troisième session, deuxième partie, Document A/AC.24/SR.46, 6 mai 1949, Commission politique spéciale, 46ème séance.
- Documents officiels de l’Assemblée Générale, quatrième session, document A/838, 19 avril 1949, disponible sur :

<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/9a798adbf322aff38525617b006d88d7/e1fdbd46744526c785256bcf0077f9c9?OpenDocument>

- Documents officiels de l'Assemblée Générale, troisième session, deuxième partie, Document A/AC.24/SR.51, 9 mai 1949, Commission politique spéciale, 51ème séance, disponible sur : <http://unispal.un.org/pdfs/AAC24SR51.pdf>
- Documents officiels de l'Assemblée Générale, quatrième session, supplément n° 18 (A/1985), 20 novembre 1951 disponible sur :
<http://unispal.un.org/unispal.nsf/9a798adbf322aff38525617b006d88d7/61201e86bc8189f485256102005a8eab?OpenDocument>
- Documents officiels de l'Assemblée Générale, seizième session, document A/AC.25/W.81/Rev.2, 2 octobre 1961 disponible en anglais sur :
<http://domino.un.org/pdfs/AAC25W81Rev2.pdf>
- UN Document A/AC.25/W.84, “*Working Paper Prepared by the Commission's Land Expert on the Methods and Techniques of Identification and Valuation of Arab Refugee Immovable Property Holdings in Israel*” (28 avril 1964) disponible sur:
<http://unispal.un.org/unispal.nsf/vEntity?OpenView&Start=1&Count=270&Expand=8.90#8.90>
- *Les colonies israéliennes dans la bande de Gaza et sur la Rive occidentale (y compris Jérusalem). Leur nature et leur objectif*, Nations unies, Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, 1983.
- *L'Organisation des Nations Unies et la question de Palestine*, Nations Unies, New York, 1986.
- *Origines et évolution du problème palestinien : 1917-1988*, Nations unies, Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, 1990.
- Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-troisième session, 29 avril-19 juillet 1991 (A/46/10). Disponible sur :
http://untreaty.un.org/ilc/documentation/french/A_46_10.pdf
- *Les ressources en eau du territoire palestinien occupé*, Nations unies, Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, 1992.
- *Jérusalem, imaginer la réconciliation, dialogue israélo-palestinien : actes de la Table ronde sur la question de Palestine, 27-28 avril 1993, Athènes, Grèce*, Nations unies, Département de l'information de l'Organisation des Nations unies, 1994.

- *Le statut de Jérusalem*, Nations unies, Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, 1997.
- *Opérations de maintien de la paix des Nations unies. Principes et Orientations*, Nations unies, Département des opérations de maintien de la paix, Département de l'appui aux missions, 2008, disponible sur :
http://www.un.org/french/peace/peace/pdf/capstoneDoctrine_fr.pdf.
- *The question of Palestine and the United Nations*, United Nations, Department of public information, 2009.
- Le Comité pour l'Elimination de la Discrimination Raciale, Soixante-dixième session 19 février-9 mars 2007, CERD/C/ISR/CO/13, 14 juin 2007.
- Le Comité des Droits des Enfants, CRC/C/15/Add.195, 9 octobre 2002.
- Documents officiels de l'Assemblée Générale A/927, A/819, 4ème session, Commission politique spéciale, annexe, vol. II, 1949.
- Document A/AC.24/SR.47, 6 mai 1949, 47ème séance,
<http://unispal.un.org/pdfs/AAC24SR47.pdf>
- Le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/1/Add.90, 26 juin 2003, trentième session 5-23 mai 2003.
- Le Comité des Droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/1/Add.27, 4 décembre 1998.
- A/AC.21/9, « First special report to the Security Council: The Problem of Security in Palestine », United Nation Palestine Commission, 16 février 1948, disponible sur:
[http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/FDF734EB76C39D6385256C4C004CDBA7.](http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/FDF734EB76C39D6385256C4C004CDBA7)

473

L. Traités internationaux

- Convention IV de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son annexe, 18 octobre 1907, disponible sur : <http://www.icrc.org/dih.nsf/FULL/195>.
- Pacte de la Société des Nations, 28 avril 1919, disponible sur :
<http://digital.library.northwestern.edu/league/le000003.pdf>. 476
- Charte des Nations unies, 26 juin 1945, disponible sur :
<http://www.un.org/fr/documents/charter/index.shtml>.

- Convention IV de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, disponible sur :
<http://www.icrc.org/dih.nsf/full/380?opendocument>.
- Accords d’armistice israélo-égyptien, 24 janvier 1949, disponible en anglais sur :
<http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign+Relations/Israels+Foreign+Relations+since+1947/1947-1974/Israel-Egypt+Armistice+Agreement.htm>
- Accords d’armistice israélo-libanais, 23 mars 1949, disponible en anglais sur :
<http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign+Relations/Israels+Foreign+Relations+since+1947/1947-1974/Israel-Lebanon+Armistice+Agreement.htm>
- Accords d’armistice israélo-jordanien, 3 avril 1949, disponible en anglais sur :
<http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign+Relations/Israels+Foreign+Relations+since+1947/1947-1974/Israel-Jordan+Armistice+Agreement.htm>
- Accords d’armistice israélo-syrien, 20 juillet 1949, disponible en anglais sur :
<http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign+Relations/Israels+Foreign+Relations+since+1947/1947-1974/Israel-Syria+Armistice+Agreement.htm>
- Accord cadre pour la paix au Moyen-Orient et Accord-cadre pour la conclusion d’un traité de paix entre l’Egypte et Israël, Camp David, 17 septembre 1978, disponible sur
http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/res_200600311_fr.pdf
- Traité de paix entre la République arabe d’Egypte et l’Etat d’Israël, 26 mars 1979, disponible sur : http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/2/2/00002060.pdf
- Déclaration de principes sur les arrangements intérimaires d’autogouvernement –Oslo I, 13 septembre 1993, disponible sur : <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/declaration93-fr>
- Protocole sur les relations économiques entre Israël et l’OLP, 29 avril 1994, disponible en anglais sur :<http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/paris94>
- Accord sur la poursuite du processus de paix –Gaza Jéricho, signé au Caire, 4 mai 1994, disponible en anglais sur : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/israel-territoires-palestiniens_413/processus-paix_2800/accord-sur-poursuite-du-processus-paix-signé-au-caire-4-mai-1994-anglais_51533.html
- Accord sur le transfert préparatoire des pouvoirs et des responsabilités, 29 août 1994, disponible en anglais sur :
<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Agreement%20on%20Preparatory%20Transfer%20of%20Powers%20and%20Re>

- Traité de paix entre l'Etat d'Israël et la Royaume hachémite de Jordanie, 26 octobre 1994, disponible sur : http://untreaty.un.org/unts/144078_158780/11/6/4047.pdf
- Accord intérieur israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza – Oslo II, 28 septembre 1995, disponible sur : http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/oslo2-fr_475
- Protocole d'accord sur le redéploiement dans la ville d'Hébron, 15 janvier 1997, disponible sur : <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/hebron97-fr>
- Mémorandum de Wye River, 23 octobre 1998, disponible sur : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/res_200600313_fr.pdf
- Accord de Charm el-Cheikh, 4 septembre 1999, disponible sur : <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/charm99>
- Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.
- Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales de 1950.
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965.
- Les deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme de 1966.
- Convention sur l'imprécisabilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, 26 novembre 1968. Résolutions 2391 (XXIII) adoptées par l'Assemblée Générale.
- Convention américaine relative aux droits de l'Homme de 1969.
- Convention sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, adoptée par l'Assemblée Générale dans sa résolution 3068(XXVIII) du 30 novembre 1973.
- Charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981.
- Charte arabe des droits de l'Homme de 1994.
- Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale de 1998.

M. Rapports

- B'Tselem, *A Policy of Discrimination: Land Expropriation, Planning and Building in East Jerusalem*, mai 1995, disponible en anglais sur:
http://www.btselem.org/Download/199505_Policy_of_Discrimination_Eng.doc
- B'Tselem, *Israeli settlement in the Occupied Territories as a violation of Human Rights: Legal and Conceptual Aspect*, mars 1997. Disponible sur :
http://www.btselem.org/Download/199703_Settlements_Eng.rtf
- B'Tselem, *Land expropriation and Settlements*, disponible en anglais sur:
<http://www.btselem.org/settlements/statistics>
- Comité International de la Croix Rouge, Rapport annuel, 1975.
- *Developing The Occupied Territories; An Investment in Peace*, rapport de la Banque Mondiale, Washington, D. C, World Bank , 1993
- Foundation for Middle East Peace –FMEP, *Israeli-Arab / Israeli-Palestinian Conflict Timeline, 1967-2007*, disponible sur: <http://www.fmep.org/resources/timeline.html>.
- Foundation for Middle East Peace –FMEP, *Settlement Database and Suitability Assessment*, disponible sur:
http://www.fmep.org/settlement_info/settlement_database.html
- La Banque Mondiale rapport du 22 septembre 2004, Rapport disponible sur le site internet de la Banque Mondiale : <http://www.worldbank.org/ps>
- Mossawa Center, "Socio-Economic Report on Arab Citizens and Local Councils", in *Identity Crisis: Israel and Its Arab Citizens*, International Crisis Group Middle East Report N°25, 4 March 2004.
- Mossawa, *Main findings of the 2009-2010 State Budget Proposal and the needs of the Arab citizens in Israel*, juillet 2009, Disponible sur :
<http://www.mossawa.org/files/files/File/Publications/Main%20findings%20of%20the%202009-2010%20State%20Budget%20Proposal%20and%20the%20needs%20of%20Arab%20Citizens%5B1%5D.pdf>
- Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-troisième session, 29 avril-19 juillet 1991 (A/46/10). Disponible sur:
http://untreaty.un.org/ilc/documentation/french/A_46_10.pdf

- Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quarante-troisième session, 29 avril-19 juillet 1991 (A/46/10). Disponible sur:
http://untreaty.un.org/ilc/documentation/french/A_46_10.pdf
- Rapport de la Conférence Internationale sur la question de la Palestine A/Conf.114/42, Genève 29 août-7 septembre 1983. Disponible sur internet :
<http://unispal.un.org/pdfs/ACONF11442f.pdf>
- Statistical Year Book- Jerusalem No. (12), Palestinian Central Bureau of Statistics, Ramallah, Palestine, juin 2010.
- *The Inequality Report, The Palestinian Arab Minority in Israel, (Adalah)* Haïfa, Israël, mars 2011, Disponible sur : <http://www.adalah.org/eng/publications.php>
- *The Quiet Deportation: Revocation of Residency of East Jerusalem Palestinians*, rapport commun de B'TSELEM et HaMoked (Center for the Defence of the Individual), avril 1997. Disponible sur: www.hamoked.org.il/items/10200_eng.pdf
- UN Document A/AC.25/W.84, “*Working Paper Prepared by the Commission’s Land Expert on the Methods and Techniques of Identification and Valuation of Arab Refugee Immovable Property Holdings in Israel*” (28 avril 1964) disponible en anglais sur:
<http://unispal.un.org/unispal.nsf/vEntity?OpenView&Start=1&Count=270&Expand=8.90#8.90>

N. Sites internet

- <http://soc.haifa.ac.il/~s.smooha/> La page web du professeur Sammy Smooha
- <http://unispal.un.org/> The United Nations Information System on the Question of Palestine.
- <http://www.adalah.org> Le site d'*Adalah* (Justice en arabe), une ONG israélienne pour la défense des droits de la minorité arabe.
- <http://www.aljazeera.net> / Le site internet de la chaîne d'informations arabe.
- <http://www.arij.org/> Applied Research Institute – Jerusalem.
- <http://www.btselem.org/> The Israeli Information center for Human Rights in the Occupied Territories.
- <http://www.cbs.gov.il/> Bureau Central israélien des Statistiques en anglais sur
- <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/> Le Ministère des affaires étrangères français.
- <http://www.fmep.org/> Foundation for Middle East Peace.
- <http://www.icj-cij.org/> La Cour Internationale de Justice.
- <http://www.icrc.org/> Le Comité International de la Croix Rouge.
- <http://www.knesset.gov.il/> Le site de la Knesset israélienne
- <http://www.mfa.gov.il/MFA> Le Ministère des affaires étrangères israélien.
- <http://www.monde-diplomatique.fr/index/pays/procheorient/> Le Monde Diplomatique.
- <http://www.ochaopt.org/> L'Office des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaire dans les territoires palestiniens occupés.
- <http://www.pcbs.gov.ps/> Palestinian Central Bureau of Statistics.
- <http://www.ridi.org/> Le réseau internet pour le Droit International.
- <http://www.sami-aldeeb.com/> Centre de droit arabe et musulman.
- <http://www.un.org/fr/> L'Organisation des Nations Unies.
- <http://www.unrwa.org/> United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees.

Index

A

Abbas Mahmoud, 198, 242, 243, 246, 272, 324, 326, 327, 328, 329, 331, 332
Abdallah (roi), 176, 350
Abdülhamid II, 28
Abraham, 32, 33, 34, 38, 82, 280
Adalah (ONG israélienne), 306, 308, 309, 322, 413, 414
Agence juive, 68, 69, 99, 108, 109, 163, 176, 307
Al Karmel (journal), 76, 88
Al-Chokeiri Ahmad, 197
Al-Husseini, 77, 87
Al-Khalidi, 27, 75
Allenby Général, 45, 52, 54, 387
Allon (Plan), 111, 116, 158, 254, 268, 270, 271
Alpher (Plan), 269
Al-Qassam Izz al-Din, 78
Al-Wazir Khalil (Abu Jihad), 198
Arafat Yasser, 14, 15, 160, 196, 198, 199, 200, 208, 210, 220, 224, 227, 240, 241, 246, 247, 266, 323, 324, 326, 327
Armistice, 105, 112, 121, 154, 175, 176, 177, 189, 205, 273, 275, 314, 338, 410
Ashkénazes, 306, 315
Avnir (Plan), 112, 113

B

B'TSELEM (ONG israélienne), 171, 259, 260, 264, 265, 388, 413
Barak Ehud, 266, 297, 305, 310, 320
Barak Aharon, 320
Begin Menahem, 82, 111, 114, 158, 268
Benoît XV, 51
Bernadotte Folk (Comte), 82, 132, 134
Bernavi Elie, 313, 391
Bethléem, 9, 98, 229, 262, 271, 318
Biden Joe, 219
Bishara Azmi, 311, 312, 317, 318, 319, 335
Bush George, 218, 246

C

Camp David, 208, 253, 266, 267, 268, 269, 327, 410
Canaan, 32, 33, 34, 38
Canal de Suez., 48
Cananéens, 33, 36, 38
Cassese Antonio, 148, 162, 390, 397, 399, 401
Chamberlain Austen, 28
Charm el-Cheikh (accord), 232, 257, 411
Christianisme, 9
Conseil National Palestinien, 161, 197, 201, 241, 324, 330, 387
Coran, 9, 35
Cour Suprême israélienne, 169, 172, 183, 311
Croix-Rouge, 182, 184

D

Dalet (Plan), 112, 114, 176, 293, 392
Darwish Mahmoud, 15, 394
Deir Yacine (massacre de), 82, 114, 116, 293
Djihad islamique, 198, 219, 324

E

Etats-Unis d'Amérique, 9, 47, 48, 81, 86, 93, 98, 103, 104, 131, 138, 140, 143, 145, 180, 198, 213, 217, 218, 243, 246, 250, 263, 274, 327, 329, 331, 332, 339, 343, 344, 350, 403, 404

F

Fatah, 198, 205, 206, 241, 243, 327, 329, 330, 334
Fayyad Salam, 243, 328, 329
FDLP, 198
Filastine (journal), 88
Fonds National Juif, 69, 72, 109, 110, 122, 123, 163
FPLP, 196, 198

France, 23, 27, 29, 30, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 54, 55, 57, 75, 76, 94, 98, 138, 149, 211, 223, 263, 312, 317, 322, 329, 392, 395, 401

Frères Musulmans, 330

G

Genèse, 34, 394

Gourion David Ben, 108, 111, 113, 116, 117, 118, 178

H

Haam aha'ad, 26, 39

Habache Georges, 196, 198

Hachémites, 43, 197

Haganah, 69, 82, 106, 111, 113, 114, 116

Hamas, 198, 219, 243, 245, 249, 250, 257, 324, 326, 327, 330, 399

Hansel Georges, 32, 33, 37

Hawatmeh Nayef, 198

Hébreux, 33, 34, 36, 38

Herzl Théodore, 27, 28, 29, 30, 31, 107, 111, 392

Hess Moses, 30

Hezbollah, 8

Histadrouth, 69, 86

Hussein le Chérif, 15, 42, 43, 44, 54, 56

Hussein Saddam, 160

Hussein (roi), 300

I

Intifada, 8, 149, 209, 215, 218, 242, 267, 300, 305, 325, 327, 328, 343

Irgoun, 82, 106, 111, 113, 114

Islington (Lord), 27

Israël Beitenou, 111, 310, 318

J

Jabotinsky Vladimir, 39

K

Katzenelson Berl, 110

Khalaf Salah (Abu Iyad), 198

King-Crane (Commission), 55, 57, 58, 59, 60, 66, 392

Klein Claude, 312, 316, 319, 320, 405

Knesset, 120, 124, 172, 173, 256, 263, 265, 303, 306, 310, 311, 312, 313, 314, 319, 320, 322, 323, 414

L

La Bible, 33, 35, 37, 47

Lehi, 82, 111, 113, 114

Lieberman Avigdor, 310, 318, 405

Ligne Verte, 121, 177, 253, 254, 268, 269,

271, 273, 275, 276, 278, 280, 314, 338

Ligue des Etats Arabes, 88, 196, 199, 201,

214

Likoud, 111, 166, 270, 310, 327

Livni Tzipi, 111

Loi du Retour (israélienne), 39, 316

M

Mac Mahon Henry Sir, 23, 42, 43, 54

MacDonald Ramsey, 70, 81

Maïmonide, 37

Mapaï, 108, 109, 304

Master (Plan), 173, 269, 392

Meyer David, 35

Mitchell George, 219, 350

Mizrahim, 306

Mohammad Ali, 48

Mokhtars, 304

Mosquée al-Aqsa, 9, 280

Mur des Lamentations, 9, 264

N

Nakba, 196, 309

Napoléon, 29

Nashashibi (famille), 87

Nasser, 196, 197

Netanyahu Benyamine, 39, 140, 239, 256, 258, 259, 271, 272, 329, 392, 398

Nuremberg (procès), 127, 180

O

Olmert Ehud, 337

Ottoman, 8, 11, 13, 23, 25, 28, 30, 36, 41, 42, 43, 52, 53, 60, 61, 75, 76, 87, 307

P

Palmerston (Lord), 29

Peel (commission), 79, 92, 98, 108, 109, 113

Peres Shimon, 322, 334

Pie X, 28

Pinsker Léon, 28, 29

Q

Quartet, 246, 250

R

Rabin Itzhak, 14, 111, 116, 219, 220, 224, 231, 243, 305, 310, 323

Rothschild (Lord), 47, 49, 52, 108

S

Sabra et Chatila (massacre), 8, 204, 301, 393

Saïd Edward, 15, 335

Saint-Siège, 281

Salomon, 36, 104

Samuel Herbert, 69, 329

Sarkozy Nicolas, 8

Shamir Itzhak, 82, 111, 114, 218

Sharon Ariel, 267, 268, 305, 316, 327, 398, 402

Sokolow Nahum, 35

Statut de Rome (CPI), 129, 411

Sykes-Picot (accord), 42, 44, 48, 54, 57

T

Temple, 9, 36, 266

U

UNESCO, 187, 280, 344

UNRWA, 106, 134, 147, 148, 149, 159, 160, 161, 279, 288, 300, 302, 395, 396

URSS, 104, 142, 199

Ussishkin Menahem, 109, 111

V

Van Rees D.F.W, 13, 63, 215, 391

Vatican, 51, 66, 68

W

Waqf, 121, 167, 307, 315, 377

Weitz Yossef, 31, 110, 111, 116, 159

Weizmann Chaïm, 47, 48, 70, 94, 108, 111

Wilayet, 43, 75

Wilson Woodrow, 48, 57, 58, 60, 61, 62, 67

Wye Plantation(accord), 232, 256, 257

Y

Yichouv, 69, 81, 82, 114

Z

Zangwill Israël, 107

Table des matières

SOMMAIRE-----	5
INTRODUCTION -----	8
PREMIERE PARTIE : L'INTERNATIONALISATION DE LA QUESTION PALESTINIENNE -----	22
CHAPITRE I : L'APPARITION DE LA QUESTION PALESTINIENNE DANS LE DROIT INTERNATIONAL -----	24
SECTION 1 : UN « FOYER NATIONAL JUIF » -----	25
Paragraphe I : La Palestine et le nationalisme juif -----	25
A- La Palestine mythique et le sionisme politique-----	25
B- Le sionisme face au Droit International -----	32
Paragraphe II : La Déclaration Balfour : Source juridique ? -----	41
A- Le contexte international -----	41
B- La valeur juridique de la Déclaration Balfour -----	49
SECTION 2 : LE TRAITEMENT DE LA QUESTION PAR LA SDN -----	55
Paragraphe I : Les prémisses du Mandat -----	56
A- La Conférence de la Paix et la Palestine -----	56
B- Le sort de la Palestine entre la Commission King-Crane et la Conférence de San Remo -----	57
Paragraphe II : La Palestine sous Mandat britannique -----	60
A- Le régime juridique des mandats -----	61
B- Le Mandat sur la Palestine : de l'indépendance palestinienne à l'Etat juif-----	64
SECTION 3 : L'ORGANISATION POLITIQUE PALESTINIENNE SOUS LE MANDAT -----	74
Paragraphe I : L'identité nationale palestinienne à la veille du Mandat -----	74
Paragraphe II : La Révolte palestinienne 1936-1939 -----	78
A- Une guerre d'indépendance -----	78
B- Le Livre Blanc de 1939 -----	81
CHAPITRE II : L'INTERVENTION DE L'ONU : LE PARTAGE DE LA PALESTINE ET SES CONSEQUENCES-----	83
SECTION 1 : LA PALESTINE A LA VEILLE DU PARTAGE -----	84
Paragraphe I : La situation socio-économique-----	84
A- L'agriculture et l'industrie palestiniennes-----	85
B- L'état social-----	86
C- La vie politique-----	87
D- Populations et propriété-----	89
Paragraphe II : Le Plan de Partage des Nations Unies -----	92
A- La Palestine sur le chemin du partage -----	92
B- Le contenu du plan de partage -----	95
C- La Résolution 181 : Une validité contestée -----	99

SECTION 2 : CONSEQUENCES DE LA RESOLUTION 181 ; TRANSFERT DE POPULATION ET ANNEXION DE TERRITOIRES -----	105
Paragraphe I : Le transfert, idée préalable à l'occupation du territoire -----	105
A- Le transfert, comme idée centrale de la doctrine sioniste-----	107
B- Application de l'idée du transfert-----	112
C- La consécration juridique du transfert -----	117
Paragraphe II : Le transfert face au Droit International -----	125
A- Le Droit International applicable-----	125
B- Le Droit au retour des réfugiés palestiniens-----	133
SECTION 3 : 1967 : LA TENTATIVE D'ETEINDRE L'AMBITION NATIONALE PALESTINIENNE 156	
Paragraphe I : Nouvel exode des Palestiniens et nouvelle occupation du territoire-----	158
A- Les nouveaux réfugiés palestiniens : “les déplacés de 1967” -----	158
B- L’occupation des territoires palestiniens -----	161
C- L’annexion de Jérusalem-est -----	172
Paragraphe II : Le statut des territoires palestiniens occupés -----	175
A- Les territoires occupés en 1948-1949 -----	175
B- Les Territoires Occupés après la guerre de 1967-----	179
DEUXIEME PARTIE : LES ACCORDS DE PAIX : LA POSSIBILITE D'UN ETAT PALESTINIEN -- 193	
CHAPITRE I : DE LA LIBERATION NATIONALE A L'AUTONOMIE LOCALE ----- 195	
SECTION 1 : L'OLP, UN MOUVEMENT D'APPROPRIATION NATIONALE ----- 196	
Paragraphe I : Naissance et reconnaissance de l'OLP-----	196
A- Naissance de l'OLP : renaissance du peuple palestinien-----	197
B- OLP : Seul et légitime représentant du peuple palestinien-----	199
Paragraphe II : L'OLP, un quasi-Gouvernement d'un quasi-Etat -----	202
A- L'OLP, un Gouvernement de fait -----	202
B- L'évolution de l'idée de l'Etat palestinien -----	204
SECTION 2 : L'ABOUTISSEMENT A UNE SOLUTION POLITIQUE DE LA QUESTION PALESTINIENNE : LES ACCORDS D'OSLO ----- 218	
Paragraphe I : La Déclaration de principes au regard du Droit International -----	222
A- La qualité juridique des signataires -----	222
B- La nature juridique de la Déclaration de principes-----	224
Paragraphe II : La mise en œuvre de la Déclaration de principes -----	226
A- Le retrait des forces israéliennes des territoires palestiniens -----	227
B- Le transfert des pouvoirs à l'Autorité Palestinienne -----	236
SECTION 3 : L'AUTONOMIE PALESTINIENNE INTERIMAIRE----- 240	
Paragraphe I : L'OLP à l'épreuve du pouvoir -----	240
A- La territorialisation de l'OLP -----	240
B- Le système politique d'autonomie-----	244
Paragraphe II : La nature juridique de l'Autonomie palestinienne -----	247
CHAPITRE II : LES ACCORDS D'OSLO : VERS UN ETAT PALESTINIEN PRECAIRE ----- 252	

SECTION 1 : LE TERRITOIRE DE L'ETAT PALESTINIEN -----	253
Paragraphe I : La délimitation du territoire étatique palestinien -----	253
A- Différents statuts pour les territoires autonomes -----	254
B- La colonisation continue -----	258
C- Quel statut pour Jérusalem ? -----	262
Paragraphe II : La perception israélienne du territoire de l'Etat palestinien -----	267
A- La vision israélienne à travers les différents plans-----	268
B- Le mur de Séparation-----	273
C- La question de l'eau -----	283
SECTION 2 : LE PEUPLE DISPERSE -----	288
Paragraphe I- La question des réfugiés dans les accords de paix -----	288
A- Le renvoi de la question des réfugiés aux négociations sur le statut final -----	289
B- La perception israélienne de la question des réfugiés -----	292
C- La position palestinienne -----	298
D- La position des Etats arabes accueillant des réfugiés palestiniens-----	300
Paragraphe II- Les Palestiniens d'Israël : les Arabes de 1948 -----	302
A- Les Arabes israéliens : Quelques repères historiques -----	303
B- Quelle égalité pour les citoyens arabes ? -----	306
C- Les citoyens arabes entre ethnicité et démocratie -----	312
D- Les Arabes israéliens : une minorité dans un Etat à caractère religieux, quel statut ?----	316
SECTION 3 : L'AUTORITE PALESTINIENNE ET L'OLP, POUVOIRS, LEGITIMITE ET PERSPECTIVES-----	323
Paragraphe I : Deux structures, deux légitimités -----	323
Paragraphe II : L'après Oslo -----	328
A- La dissolution de l'Autorité Palestinienne -----	328
B- Le recours au système onusien-----	331
C- L'option binational ; Etat démocratique et laïque-----	334
CONCLUSION -----	338
ANNEXES-----	345
BIBLIOGRAPHIE -----	388
INDEX-----	415
TABLE DES MATIERES -----	418

RESUME

La question palestinienne est depuis un siècle sans solution. Les Palestiniens qui, tout comme les peuples arabes de la région, espéraient obtenir leur indépendance à l'issue de la 1^{ère} Guerre mondiale se sont vus placés sous Mandat britannique octroyé par la Société des Nations. Depuis la Palestine est la terre d'un affrontement de deux nationalismes ; arabe palestinien d'un côté et juif sioniste de l'autre. L'intervention de l'ONU en vue de résoudre la question par le partage de la Palestine (un Etat arabe et un Etat juif) n'a pas apporté la solution. Au contraire, cela a aggravé la situation. Plusieurs guerres ont éclaté créant des situations humaines terribles notamment en ce qui concerne les réfugiés palestiniens et l'occupation des territoires palestiniens en 1967. De plus, le conflit israélo-arabe a pris un caractère durable. Depuis 1967 le Droit International dans son organisation actuelle se trouve tantôt inappliqué tantôt bloqué. En effet, bien que les droits nationaux du peuple palestinien à l'autodétermination et à l'indépendance étatique aient été reconnus et à mainte reprise rappelés, l'occupation israélienne perdure. L'échec du Droit International dans le règlement de la question a laissé place à des négociations politiques, entre Israël et les Palestiniens représentés par l'OLP, et qui se sont soldées par la mise en place d'un régime transitoire vers la formation d'un Etat palestinien souverain. La dynamique d'Oslo a consolidé le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, notamment par la territorialisation de la direction palestinienne dans les Territoires Occupés et l'instauration des structures institutionnelles autonomes, pouvant servir de base à la construction étatique. Toutefois, les négociations, qui durent depuis dix-huit ans sont au point mort et le calendrier établie par les Accords n'a pas été respecté. Aussi, plusieurs éléments mettent en doute la possibilité d'un Etat souverain et indépendant sur les frontières de 1967 : le durcissement de la position israélienne sur la question territoriale ; la volonté manifeste d'Israël de conserver le contrôle sur une partie de la Cisjordanie ; le refus d'évacuer les territoires selon le calendrier ; la multiplication des faits accomplis ; la poursuite de la colonisation et la construction du mur de séparation dans les Territoires Occupés.

Mots clés : Conflit israélo-palestinien, Droit International, Droits de l'Homme, Accords de paix, Etat palestinien, Territoires Occupés, OLP, Réfugiés.

ABSTRACT

For a century, the Palestinian issue has been unresolved. Following the First World War, Palestinians, like other Arab people in the region, hoped to gain their independence but were placed under British mandate granted by the League of Nations. Since then, Palestine has been a place where two nationalisms have clashed: Palestinian Arab nationalism on the one side and Jewish Zionism on the other. The UN intervention to resolve the issue by a partition of Palestine (one Arab state and one Jewish state) failed to provide a solution. On the contrary, it aggravated the situation. Several wars erupted which generated terrible human situations, regarding in particular the Palestinians refugees or the occupation of the Palestinian territories in 1967. Furthermore, the Arab-Israeli conflict became a long standing one. Since 1967, International Law, in its current form, is sometimes unimplemented sometimes blocked. Despite the rights of the Palestinian people to self-determination and independent statehood having been recognized and repeatedly reaffirmed, the Israeli occupation endures. International law's failure in resolving the issue has given way to political negotiations between Israel and the Palestinians represented by the PLO. Such negotiations led to the establishment of a transitory system towards the creation of a sovereign Palestinian state. The dynamics of Oslo has strengthened the right of the Palestinian people to self-determination, including by the territorialisation of the Palestinian authority in the occupied territories and the establishment of autonomous institutional structures which can form the basis for state building. However, forced to conclude to a lack of progress in the negotiations, under way for the past eighteen years, as well as to a failure to comply with the timetable established by the Agreements. Therefore, several factors cast doubt on the possibility of a sovereign and independent state to be established on the 1967 borders: the hardening of the Israeli stand on the territorial issue, Israel's clear desire to retain control over part of the West Bank; its refusal to evacuate the territories according to schedule; its policy of fait accompli, its continuation of settlement activities and the construction of the separation wall within the Occupied Territories.

Keywords: Israeli-Palestinian conflict, International Law, Human Rights, Peace process, Palestinian State, Occupied Territories, PLO, Palestinian Refugees.