

Israël : Un processus de colonisation de A à Z

La Palestine existait avant Israël, et ce droit est inaliénable

Gilles Devers, Avocat

On en arrive presque à l'oublier, alors que c'est la base de tout raisonnement : la Palestine préexistait à Israël, même si c'était la Palestine colonisée, à une époque qui niait le principe d'autodétermination des peuples. C'est dire qu'Israël est juridiquement le fruit de la colonisation de A à Z.

Il faut donc revenir sur l'histoire, au début du XX^e siècle. Impossible de comprendre le droit sans ce rappel historique, car il fonde le droit des Palestiniens sur la Palestine. Les faits sont anciens ? Non, ils sont très récents pour la bonne raison que la réalité d'aujourd'hui est directement liée à ces événements : du point de vue du droit, tout est resté figé depuis l'évènement originaire, à savoir l'éviction des Palestiniens de leurs terres.

1 – Le temps de la SDN

2 – Le temps de l'ONU

3 – Une situation renforcée par le droit

Le temps de la SDN

La SDN

Peu de terres sont chargées d'histoire, et d'histoire ancienne, comme la Palestine. Factuellement, historiquement, la Palestine est une évidence, et sur le plan juridique, les textes du début du XX^e siècle l'attestent. Le Pacte de la Société des Nations (SDN) de 1919¹ et le mandat donné au Royaume Uni en 1922² établissent de manière certaine l'existence de la Palestine au début du XX^e siècle, identifiée comme une province de l'ancien Empire ottoman. Avec le traité de Sèvres en 1920, puis celui de Lausanne de 1923, la Turquie a renoncé à ces provinces arabes, dont, nommément visée, la Palestine. Dans l'avis rendu à propos du mur, la Cour Internationale de Justice identifie la Palestine, pour dire que « La Palestine avait fait partie de l'Empire ottoman »³.

L'idée originaire de la SDN devait beaucoup au président Wilson, à savoir une organisation de la vie internationale, rompant avec la diplomatie secrète et incluant le droit à l'autodétermination, certain en son principe mais lourd d'ambiguïtés. La négociation du Traité de Versailles, dans ce contexte de l'impérialisme, qui était alors la donnée de base du droit international, s'est éloignée des préoccupations des Etats-Unis, et pour finir, le Sénat US a refusé de ratifier le Traité de Versailles instituant la SDN.

La défaite militaire des empires centraux rendait l'autonomie à des provinces, de toute évidence destinées à devenir des Etats. Un mouvement d'une force telle qu'il était impossible de l'interdire, et la SDN a cherché à l'encadrer, notamment par ce régime des mandats de gestion. Les territoires libérés sont confiés à l'administration d'une grande puissance, et à elle d'assurer la pérennité de son influence.

L'article 22 du Pacte et le régime des mandats

S'agissant de cette autodétermination, la référence est l'article 22 du Pacte de la SDN. Dans un langage très caractéristique de l'époque, il s'agissait de gérer le mouvement d'indépendance des nations, par le régime des mandats.

Les deux premiers aliénas définissent le cadre général, par référence à la notion de souveraineté.

« Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission. »

« La meilleure méthode pour réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur

¹ http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp#art22

² http://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp#art2

³ CIJ, avis, 9 juillet 2004, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, par. 70.

position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter: elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société. »

L'article 22 se poursuit en décrivant les divers types de mandats, suivant le degré de développement, la situation géographique et économique du territoire. L'aliéna 4, décisif, traite de l'ancien Empire ottoman.

« 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 la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire ».

Comme l'a rappelé la Cour Internationale de Justice, ces mandats reposaient sur deux principes : la non-annexion et le développement des peuples⁴.

Une quinzaine de mandats ont été adoptés dans le cadre de cet article 22, tous confiés aux puissances coloniales, vainqueurs de la Guerre. Trois concernaient l'ancien empire ottoman : l'Irak, la Syrie, et la Palestine. Celui-ci, signé le 24 juillet 1922, visait les territoires qui correspondent aujourd'hui à la Jordanie, à la Palestine occupée et à Israël. L'Irak, la Syrie et le Liban sont parvenus, non sans mal, à l'indépendance. La Jordanie a été disjointe du mandat de Palestine, par un accord avec les autorités jordaniennes, ouvrant la voie à l'indépendance.

Une lecture attentive du mandat pour la Palestine est nécessaire, car elle définit ce qu'était alors la donne juridique et factuelle, mais il faut ici introduire la question du sionisme, qui sera mentionnée dans le mandat.

Le sionisme

L'acte fondateur du sionisme est la déclaration du Congrès de Bâle, le 29 août 1897⁵ qui posait pour principe : « Le sionisme vise à établir pour le Peuple juif une patrie reconnue publiquement et légalement en Palestine », avant de définir quatre axes pour l'action :

- « La promotion de l'établissement en Palestine d'agriculteurs, artisans et marchands juifs ;
- La fédération de tous les juifs, en groupes locaux ou nationaux en fonction des lois de leurs différents pays ;
- Le renforcement du sentiment juif, et de la conscience juive ;
- Toute mesure préparatoire à l'obtention des accords gouvernementaux qui sont nécessaires à la réalisation de l'objectif sioniste. »

Ce n'est alors qu'un plan, conduit par un groupe réduit de pionniers, et les premières réalisations, difficiles, prennent ensuite corps en Palestine.

Une opportunité pour les Britanniques

« Etablir une patrie en Palestine ». L'enjeu va se préciser au cours de la première guerre mondiale, dans une configuration non prévue. L'Empire ottoman est allié aux puissances centrales, et dans les provinces arabes, ce sont les britanniques qui conduisent l'offensive. La perspective de la victoire militaire pose la question de l'accès à l'indépendance de ces peuples, qui ont souffert de l'autoritarisme ottoman, et le Royaume-Uni l'ouvoie. Dans une lettre du 24 octobre 1915, le haut-

⁴ CIJ, 11 juillet 1950, Statut international du sud ouest africain, Recueil 1950, p. 131.

⁵ Le texte de cette résolution : http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Zionism/First_Cong_&_Basel_Program.html

commissaire britannique Mac Mahon a annoncé que le gouvernement britannique est prêt « à reconnaître et soutenir l'indépendance des Arabes », mais les grandes tractations commencent aussitôt. Dire l'indépendance, nette et propre, c'est se priver de tout contrôle dans une région riche, et d'un emplacement stratégique : pas question. D'où cette conjonction d'intérêt : les britanniques vont soutenir le sionisme, qui permettra le maintien de l'influence occidentale dans une région destinée à redevenir arabe, perspective propre à rassurer les Etats-Unis.

Les tractions sont aussi longues que diffuses, rythmées par les événements militaires. Le 31 octobre 1917, les troupes alliées ont remporté une importante victoire, qui ouvre la porte vers la défaite de l'empire ottoman. Et c'est dans ce contexte que Lord Arthur Balfour, le ministre britannique des Affaires étrangères, remet le 2 novembre 1917 à Lord Rothschild, représentant de la Fédération sioniste, une lettre, secrète dans un premier temps, par laquelle le gouvernement britannique se montre disposé à créer en Palestine un « foyer national juif »⁶.

Cher Lord Rothschild,

J'ai le plaisir de vous adresser, au nom du gouvernement de Sa Majesté, la déclaration ci-dessous de sympathie à l'adresse des aspirations sionistes, déclaration soumise au cabinet et approuvée par lui.

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 ni aux droits civiques et religieux des collectivités non juives existant en Palestine, ni aux droits et au statut politique dont les Juifs jouissent dans tout autre pays.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter cette déclaration à la connaissance de la Fédération sioniste.

Arthur James Balfour »

C'est donc décidé : dans le grand jeu du contrôle des richesses, les puissances alliées garderont une place forte au Proche-Orient. Et les sionistes savent qu'ils peuvent compter sur des alliés puissants, car la réussite sera commune ou ne sera pas.

Le mandat britannique sur la Palestine

Le mandat de la SDN pour la Palestine aurait du être simple, comme ceux établis pour l'Irak ou la Syrie. Mais il marque sa spécificité, car il inclut dès l'origine la référence à ce « foyer national juif ». Mais même dans l'approche colonialiste de l'époque, et même avec la volonté britannique d'imposer ce « foyer juif », il était impossible de passer outre l'authenticité de la Palestine, une et unique. Les textes ont du se plier devant cette réalité. Le choix, aventureux, a été d'imposer les conditions d'un rapport de forces, mais la question de la souveraineté de la Palestine, qui ressortait du démantèlement de l'empire ottoman, n'a pas été remise en cause. Ce point résulte de la lecture des textes.

La première étape est de sortir la Palestine de l'Empire ottoman, et ce sera le fait de l'article 95 du Traité de Sèvres du 10 août 1920⁷. Cet article fait référence aux frontières de la Palestine, renvoyant

⁶ http://avalon.law.yale.edu/20th_century/balfour.asp

⁷ Art. 95. – The High Contracting Parties agree to entrust, by application of the provisions of Article 22, the administration of Palestine, within such boundaries as may be determined by the Principal Allied Powers, to a Mandatory to be selected by the said Powers. The Mandatory will be responsible for putting into effect the declaration

à un plan, à un futur mandat d'administration, confié à l'une des grandes puissances, mais il mentionne aussi la déclaration du 2 novembre 1917, accompagnée de la préconisation de ne causer aucun préjudice aux population non-juives.

Ce traité ne sera pas ratifié par les instances de la nouvelle Turquie, et le traité de Lausanne, du 24 juillet 1923, lui succèdera⁸. Mais entre temps, le 24 juillet 1922, la SDN a validé le mandat donné au Royaume Uni sur la Palestine.

La fameuse déclaration de Lord Balfour est expressément citée dans le préambule du mandat. Et le texte de ce mandat cherche à concilier ces deux objectifs inconciliables : foyer national et indépendance dans le respect des frontières d'origine. L'article 2 prévoit que le Royaume-Uni a « la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif », mais aussi « à assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent. »⁹. Un foyer national ? La notion est à définir, mais le mandat se veut prudent, soulignant que ce projet « ne peut porter préjudice aux droits civils et religieux » des autres communautés.

L'article 5 et l'intégrité du territoire de la Palestine

Surtout, le mandat ne peut échapper au cadre de l'article 22 du Pacte, à savoir le respect de la souveraineté, et la garantie essentielle se trouve à l'article 5, qui protège l'intégrité du territoire : « Le mandataire sera responsable de veiller à ce qu'aucun territoire palestinien ne soit cédé ou abandonné, ni en aucune manière placé sous le gouvernement d'une quelconque puissance étrangère. » C'est dire que formellement, on en reste à la lecture rigoureuse du droit : la Palestine appartient aux Palestiniens. La colonisation n'a pu remettre en cause cette donnée historique. Le mandat n'est que d'administration, et ne pourra non plus, et en aucune manière, modifier la substance de la propriété. Déjà en 1922, c'est un droit inaliénable du peuple palestinien. Quant aux limites territoriales, elles sont fixées par divers instruments, et notamment pour ce concerne la frontière orientale, par un mémorandum britannique du 16 septembre¹⁰. La Palestine, le droit sait ce que c'est.

L'article 4 du mandat prévoit qu' « un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des 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 et les intérêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous réserve du contrôle de l'administration, d'aider et de participer au développement du pays. » Cette agence a aussitôt été créée par l'Organisation Sioniste Mondiale. Ce projet sioniste, largement contesté, a été refusé par les Palestiniens, et les premières révoltes ont aussitôt éclatées. Les termes du mandat restent inchangés, dans le respect de l'article 5, mais le « foyer juif » prend consistance.

originally made on November 2, 1917, by the British Government, and adopted by the other Allied Powers, in favour of the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, it being clearly understood that nothing shall be done which may prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country. Le texte du Traité : http://wwi.lib.byu.edu/index.php/Peace_Treaty_of_S%C3%A8vres

⁸ http://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Lausanne

⁹ Le texte du mandat : http://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp#art2

¹⁰ CIJ, avis, 9 juillet 2004, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, par. 70.

Les mandats, à l'exception de celui pour la Palestine, ont conduit à l'objectif assigné : l'indépendance des pays arabes, avec plus ou moins de difficulté : ce fut le cas pour l'Irak, la Syrie, le Liban et la Jordanie. Pour la Palestine, la deuxième guerre mondiale a conduit à la fin de la SDN, et le mandat a été transféré provisoirement à un comité de l'ONU. La suite, ce sera le plan de partage, et les résolutions de l'Assemblée générale. Nous y venons, mais il faut ici faire un point.

Synthèse juridique sur la période SDN

La donnée première est la nature du contrat du 24 juillet 1922. C'était un mandat, un simple mandat d'administration, qui écarte toute idée de propriété. La SDN pouvait s'autoriser à faire gérer, mais ne pouvait transférer les terres, car la propriété ne lui appartenait pas. Les territoires de la Palestine, qui étaient occupés par l'empire ottoman, ont ainsi été administrés par le Royaume Uni, dans une perspective d'indépendance qui ne pouvait modifier la structure territoriale. Le mandataire n'est pas devenu propriétaire non plus. Ces terres étaient parfaitement identifiées, et l'article 5 disposait que le mandataire avait pour responsabilité de veiller à ce qu'aucune partie du territoire palestinien ne soit cédée ou abandonnée, ou placée sous le contrôle du gouvernement d'une puissance étrangère.

La Palestine appartenait aux Palestiniens. Le mandat de 1922, malgré ses ambiguïtés, consacrait le droit inaliénable des Palestiniens sur leur terre. Les grandes puissances soutenaient le sionisme, pour s'assurer une permanence dans la région, et ne pas abandonner cette place stratégique aux nouveaux Etats arabes. Mais pour envisager la création d'un Etat sioniste, il aurait fallu que les Palestiniens abandonnent une partie de leurs terres, protégées par leur inaliénable souveraineté. C'était impensable. Le jeu a été d'imposer cette solution par la force, mais ce succès de la force laisse entière la question juridique : la possession n'est pas la propriété. La terre est palestinienne, comme le disaient le Pacte de la SDN et le mandat. Avec le Traité de Sèvres, la souveraineté ottomane tombait, et revenait aux peuples colonisés. L'application du mandat n'interférait en rien, ce d'autant plus que la Palestine, qui était l'objet de ces actes, n'en était pas partie.

Le temps de l'ONU

1947 : L'assemblée générale prépare l'après-mandat

Après la deuxième guerre mondiale, les mandats ont été placés sous le contrôle d'un conseil de tutelle, dépendant de l'ONU, comme cela résultait des accords de Yalta. En 1947, le Royaume-Uni fait connaître son intention de procéder à l'évacuation complète du territoire sous mandat pour le 1^{er} août 1948, date qui, par la suite, vu la détérioration de la situation sur le terrain, fut avancée au 15 mai 1948. La fin du mandat aurait dû conduire à l'indépendance de la Palestine, comme le prévoyait l'article 22 du Pacte, et comme cela avait été le cas pour la Syrie, le Liban, la Jordanie et l'Irak. Mais l'ONU est restée dans le sillon creusé par la SDN, et a proposé une solution à deux Etats. Il faut bien garder à l'esprit que l'ONU de 1945 était un club d'une cinquantaine d'Etats, qui tous pensaient la vie internationale en termes d'impérialisme et de partage du monde. Le Royaume-Uni veillait à ce plan depuis 30 ans, et n'allait pas laisser filer.

Le 28 avril 1947, l'Assemblée générale a créé la Commission spéciale des Nations Unies sur la Palestine chargée d'enquêter sur place et de recommander des solutions à destination de l'Assemblée. Cinq États arabes – l'Arabie Saoudite, l'Égypte, l'Iraq, le Liban et la Syrie – ont demandé la proclamation de l'indépendance de la Palestine, en vain. Les dirigeants palestiniens ont refusé de se soumettre à l'enquête sur les droits naturels des Arabes palestiniens, qu'ils estimaient évidents, et ont refusé qu'un lien soit fait avec le problème des réfugiés juifs d'Europe. Pour leur part, les dirigeants juifs ont soutenu que les questions liées à la création d'un État juif en Palestine et à une immigration sans restriction étaient liées de manière indissociables.

La Commission a rendu son rapport quelques mois plus tard, recommandant le partage de la Palestine en un État arabe et un État juif, avec pour Jérusalem un statut international spécial sous l'autorité administrative de l'Organisation des Nations Unies.

Une simple recommandation

Lors de sa deuxième session, l'Assemblée générale a adopté la résolution 181 (II) du 29 novembre 1947 recommandant un plan de partage, document détaillé en quatre parties et joint en annexe, prévoyant la fin du mandat, le retrait progressif des forces armées britanniques et la délimitation de frontières entre les deux États et Jérusalem. Selon le plan, la création des États arabe et juif devait intervenir le 1^{er} octobre 1948 au plus tard. La Palestine était divisée en une partie juive et une partie arabe, la ville de Jaffa étant une enclave arabe à l'intérieur du territoire juif et Jérusalem relevait d'un régime international, administré par le Conseil de tutelle des Nations Unies. 56% du territoire de la Palestine était destiné à la minorité juive.

Ici, il faut revenir au texte, pour dissiper un malentendu fondamental, entretenu avec constance, et qui vicie toute la compréhension de la question palestinienne. Par cette délibération, l'assemblée générale n'a pas attribué de terre, ni encore moins créé un Etat. Il s'agit seulement d'une recommandation faites aux Etats, soit un texte sans portée normative.

L'Assemblée générale, (...)

Recommande au Royaume-Uni en tant que puissance mandataire pour la Palestine, ainsi qu'à tous les autres membres de l'Organisation des Nations Unies, l'adoption et la mise à exécution, pour ce qui concerne le futur gouvernement de Palestine, du plan de Partage avec Union économique ci-dessous exposé.

L'Agence juive a accepté cette résolution, alors que les dirigeants palestiniens et les États arabes l'ont dénoncée, comme une violation des dispositions de la Charte des Nations Unies posant, même de manière prudente, le principe de l'autodétermination des peuples, aux articles 1§2 et 55¹¹.

Combien de fois a-t-on lu que l'ONU avait créé l'État d'Israël en lui donnant une terre... Reprenons ces quelques étapes. La Palestine, avec un territoire et une population identifiés, faisait partie de l'Empire Ottoman, qui n'a pas résisté à la 1^o Guerre mondiale. Ce peuple n'étant pas en mesure de s'administrer, la Société des Nations a donné mandat au Royaume Uni de gérer, dans le but d'une indépendance. Juridiquement, la Société des Nations comme l'Organisation des Nations Unies n'avaient aucun droit de propriété. Ni l'un ni l'autre ne pouvaient « donner » ce qui ne leur appartenait pas. La recommandation prenait une responsabilité réelle en préconisant une partition en deux États, remettant en cause la solution de l'État multiconfessionnel, et l'article 5 du mandat de 1924 qui imposait le maintien territorial. Cette recommandation, adoptée dans le contexte des conflits très vifs qui existaient en Palestine du fait des projets sionistes, a été le signal attendu pour la proclamation de l'État d'Israël sur le territoire de la Palestine.

15 mai 1948 : Le coup d'État

De fait, les événements se sont enchaînés. Le 14 mai 1948, le Royaume-Uni a mis fin à son mandat et l'Agence juive a aussitôt proclamé la création de l'État d'Israël sur le territoire qui lui avait été réservé par le plan de partage. Des violences armées éclatèrent immédiatement, et par cette opération militaire, Israël a contrôlé une partie du territoire qui était destinée à l'État arabe. Ce fut une phase d'une violence rare, avec des destructions, des morts et des réfugiés en masse. Un véritable nettoyage ethnique, avec l'expulsion de plus de 800 000 palestiniens, (15.000 morts ?) et la destruction de 532 villages palestiniens, soit 85% des habitants de la Palestine historique. La *Nakba* : le peuple Palestinien chassé de sa terre par la violence des armes.

Dans ce contexte, les Nations Unies ont nommé un médiateur, le Comte Folke Bernadotte. Dans un rapport, il écrit : « Ce serait offenser les principes élémentaires que d'empêcher ces innocentes victimes du conflit de retourner à leur foyer, alors que les immigrants juifs affluent en Palestine et, de plus, menacent, de façon permanente, de remplacer les réfugiés arabes enracinés dans cette terre depuis des siècles... ». Le Comte Folke Bernadotte fut assassiné le 16 septembre 1948 par des terroristes israéliens, mais la veille, il avait transmis les principes devant conduire à l'établissement de la paix, affirmant : « Il est toutefois indéniable qu'aucun règlement ne serait juste et complet si l'on ne reconnaissait pas aux réfugiés arabes le droit de retourner dans les lieux que les hasards de la guerre et la stratégie des belligérants en Palestine les avaient contraints à quitter. (...) Il convient de proclamer et de rendre effectif le droit des populations innocentes, arrachées à leurs foyers par la terreur et les ravages de la guerre, de retourner chez elles ».

Le 11 décembre 1948, l'Assemblée générale a adopté la résolution 194 (III) reconnaissant le droit au retour des premiers réfugiés palestiniens. Il ne s'agissait pas là d'une recommandation, mais bien d'une décision :

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

¹¹ Le but assigné aux Nations Unies par l'article 1§2 était de « développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ».

*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*¹².

Ce droit fait partie des bases du droit international¹³.

L'Etat d'Israël nie cette réalité historique, par deux affirmations. La première est celle d'une terre sans peuple. La Palestine aurait connu une population résiduelle, volontiers nomade, alors, l'immensité du monde arabe l'attendait... La seconde est une interprétation grotesque d'ordres donnés par les autorités palestiniennes, encourageant les populations à s'éloigner du lieu des combats pour se protéger, ce qui a permis ensuite de construire le mythe d'un départ volontaire...

Des conventions d'armistice furent conclues en 1949 entre Israël et les Etats voisins, avec définition d'une ligne de démarcation, appelée par la suite « Ligne Verte », précisant que les forces militaires ne pourraient la franchir. Déjà l'acquisition des terres par la force armée...

Le 11 mai 1949, Israël est devenu Membre de l'Organisation des Nations Unies, après s'être engagé au respect des résolutions 181 (II) de 1947 et 194 (III) de 1948, reconnaissant le droit à l'autodétermination et le droit au retour des réfugiés. La question de la Palestine est demeurée en suspens, et s'est instaurée une paix précaire, mais rien ne fut fait pour un respect effectif des deux résolutions. La Palestine, propriétaire des terres, n'était pas un Etat, et Israël, non propriétaire des terres, était devenu un Etat.

Depuis 1967, l'occupation, et une nouvelle phase de colonisation

Le 5 juin 1967, les hostilités ont éclaté entre Israël, l'Égypte, la Jordanie et la Syrie. Lorsque le cessez-le-feu intervint, Israël occupait la superficie de tout l'ancien territoire de la Palestine placé sous mandat britannique.

Le 22 novembre 1967, le Conseil de sécurité a adopté deux textes : la résolution 237 (1967) demandant à Israël le respect de la quatrième Convention de Genève de 1949, et la résolution 242 (1967) posant les principes d'un règlement pacifique avec le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés et la reconnaissance de la souveraineté de chaque État de la région¹⁴.

En 1974, l'Assemblée générale de l'ONU¹⁵ a réaffirmé les droits inaliénables du peuple palestinien, y compris le droit à l'autodétermination, et a admis l'OLP à participer à ses travaux en qualité d'observateur¹⁶.

Profitant de l'occupation, Israël a établi des colonies de peuplement dans les territoires palestiniens occupés en 1967, en violation de la Convention de la Haye et des résolutions de l'Organisation des Nations Unies. Or, il s'agit là de violation caractérisée du droit international. C'est la plus grande menace contre la paix, car elle signifie qu'un Etat s'approprie des richesses qui ne sont pas les siennes par la force armée.

¹² Par. 11.

¹³ Article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, art. 13 ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, art 12, ratifié sans réserve par Israël le 3 octobre 1991 et dit applicable par la CIJ dans l'affaire du mur. Les conventions de Genève du 12 août 1949 proclament le droit pour « une collectivité nationale d'être protégée dans son intégrité en cas de conflits et d'agression, ou d'occupation armée par d'autres. L'article 49 de la 4^o Convention vise la protection du peuple « dans sa substance effective ».

¹⁴ La résolution 242 mentionne la nécessité de trouver « une solution juste et équitable au problème des réfugiés », formule diplomatique ayant permis l'acceptation par le Etats-Unis, mais qui ne retranche rien au droit eu retour.

¹⁵ Résolution du 22 novembre 1974.

¹⁶ Dans sa résolution 43/177 du 15 décembre 1988, l'Assemblée générale a pris acte de la proclamation de l'État palestinien par le Conseil National Palestinien, réaffirmant qu'il était nécessaire de permettre au peuple palestinien d'exercer sa souveraineté sur son territoire occupé depuis 1967.

Le Conseil de sécurité a rappelé à plusieurs reprises que « le principe de l'acquisition d'un territoire par la conquête militaire est inadmissible » et a condamné ces mesures par la résolution 298 du 25 septembre 1971: « Toutes les dispositions législatives et administratives prises par Israël en vue de modifier le statut de la ville de Jérusalem, y compris l'expropriation de terres et de biens immeubles, le transfert de populations et la législation visant à incorporer la partie occupée, sont totalement nulles et non avenues et ne peuvent modifier le statut de la ville ». Une résolution rejetée en bloc par Israël. Dans sa résolution 446 du 22 mars 1979, le Conseil de sécurité a considéré que la politique et les pratiques israéliennes consistant à établir des colonies de peuplement dans les territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés depuis 1967 n'avaient aucune validité en droit et faisaient gravement obstacle à l'instauration de la paix au Moyen-Orient.

A la suite de l'adoption par Israël le 30 juillet 1980 de la loi fondamentale faisant de Jérusalem la capitale « entière et réunifiée » d'Israël, le Conseil de sécurité, par la résolution 478 (1980) du 20 août 1980, a dit que l'adoption de cette loi constituait une violation du droit international. Une résolution là encore considérée comme nulle et non avenue en Israël, de telle sorte que la Cour Suprême dénie l'idée de colonisation à Jérusalem Est.

Synthèse juridique sur la période ONU

Lorsque la SDN passe le relais à l'ONU, la situation juridique est claire : nous sommes exactement dans la situation qui existait en 1922 : la Palestine doit accéder à l'indépendance sur son territoire originaire, comme le prévoyait l'article 22 du Pacte, et comme cela a été le cas pour l'Irak, la Syrie, le Liban et la Jordanie. Mais le mandat n'a conduit à rien, car le Royaume-Uni entendait assurer la pérennité de sa présence *via* le sionisme, pour ne pas abandonner cette région aux Arabes, devenus indépendants. S'ajoute la culpabilité des pays occidentaux à l'égard du massacre des Juifs, par les nazis. Mais les faits sont têtus, et ce projet a du faire abstraction d'une donnée juridique imparable : le territoire appartient aux Palestiniens, comme le disait le Pacte de la SDN et le mandat, préservant l'intégrité du territoire en son article 5.

L'ONU est alors le club des vainqueurs, et elle entend ouvrir la porte vers un Etat juif. Mais l'ONU n'a pas plus de droit que la SDN sur les terres, qui appartiennent de manière inaliénable aux Palestiniens. Aussi, quelles que soient ses volontés politiques, la Charte ne reconnaît à l'ONU aucune capacité pour partager la Palestine et créer deux Etats. Aucune ! Dès lors, incapable de décider, l'ONU ne peut faire que des préconisations. C'est ainsi le libellé de la fameuse résolution 181 (II) du 29 novembre 1947 : une simple recommandation.

Et lorsqu'Israël se proclame Etat en 1948, c'est sur le territoire de la Palestine. Un territoire colonisé, certes, qui est confisqué, certes, mais qui est sans conteste propriété des Palestiniens. Un insensé retournement : alors que la Palestine préexistait, Israël s'est déclaré sur des territoires palestiniens ! Mais, et l'analyse juridique est ici structurante, la création d'Israël est du pur colonialisme. Cette déclaration ne peut valoir attribution des terres qui sont la propriété inaliénable des Palestiniens. Seul le peuple palestinien, par ses organes souverains, pourrait par des actes explicites et circonstanciés en abandonner une part. Le peuple palestinien ne l'a jamais fait, malgré tous les coups de force et le sang versé, malgré l'amorce d'un processus, avec les accords d'Oslo. L'ONU n'a pas créé Israël. Elle a laissé faire, mais l'affaire reste inachevée. Le coup de force peut donner la possession des terres, mais pas le titre de propriété. Pour que l'Etat d'Israël soit sur ses terres, il faudra que l'Etat de Palestine signe.

Aujourd'hui, la pertinence des analyses juridiques conduit à distinguer les colonies, les territoires occupés, Israël depuis 1967 et Israël depuis 1948. Mais historiquement, il est acquis qu'Israël s'est créé sur les terres de la Palestine, qui préexistait à l'état latent, comme tous les peuples colonisés. C'est dire qu'Israël est le fruit de la colonisation de A à Z.

Une situation renforcée par le droit

Un droit bafoué pose la question de l'application de ce droit, mais n'en remet pas en cause la substance. La souveraineté palestinienne sur la terre de Palestine est écrite dans les actes de 1922 et 1947. Ce droit est donc acquis, intangible. Mais il se trouve que depuis, le droit international a renforcé le caractère inaliénable du droit à l'autodétermination, grâce au mouvement général de la décolonisation. Définitivement, la colonisation marque ses limites.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Le mouvement de libération des peuples est apparu en droit avec le XX^e siècle. D'emblée, il avait une grande force. La très impérialiste Société des Nations a fait le choix de contrôler un mouvement qu'elle ne pouvait interrompre, d'où le système des mandats. La Charte des Nations Unies n'a pas évacué cet esprit colonial : affirmer un droit pour mieux le contrôler. La référence apparaît à deux reprises dans la Charte des Nations Unies. L'article 1 §2 fixe comme but aux Nations Unies de « développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes », et l'article 55 pose le principe de « l'égalité des droits des peuples » et « de leur droit à disposer d'eux-mêmes ».

Il a fallu quinze ans, et combien de luttes, pour que ce droit, de proclamé, devienne effectif. Ce sera l'œuvre de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 14 décembre 1960, adoptant la résolution 1514 (XV) qui proclame que « tous les peuples ont un droit inaliénable à la pleine liberté, à l'exercice de leur souveraineté et à l'intégrité de leur territoire national ». Et de poursuivre : « Tous les peuples ont le droit de libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique social et culturel (...). Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies. » Ce qui signifie en clair l'interdiction de modifier avant leur accession à l'indépendance les territoires des peuples non encore émancipés.

Les deux pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 rappellent « que tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »

Dernière étape de cette construction juridique, avec la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, codifiant le « principe de l'égalité de droit des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. » affirme : « Nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale ».

Ce que dit la jurisprudence internationale

Encore quelques précisions juridiques. Le droit international résulte d'abord des traités. C'est le procédé le plus répandu : des Etats, souverains, acceptent de se créer des contraintes juridiques. Mais la vie internationale repose autant sur des règles coutumières, c'est-à-dire des règles de droit faisant l'objet d'un assentiment tellement général qu'on en vient à dire que ces règles s'appliquent d'elles-mêmes, et non pas en tant que dispositions spécifiques d'un texte. En pratique, la règle coutumière est opposable à un Etat qui n'aurait pas ratifié un traité incluant cette règle. De telle sorte, les règles coutumières sont souvent les plus solides et les plus importantes, car toute la communauté internationale s'y retrouve.

La Cour Internationale de Justice est ici au premier rang, mais elle n'est pas la seule. C'est qui s'est joué avec le droit des peuples à l'autodétermination.

En 1986¹⁷, la Cour Internationale de Justice a dit que les principes énoncés dans la Charte au sujet de l'usage de la force reflètent le droit international coutumier, ce qui souligne l'illicéité de toute acquisition de territoire résultant de la menace ou de l'emploi de la force. En 1971, la Cour Internationale de Justice, se prononçant sur le cadre général des mandats, avait estimé : « L'évolution actuelle du droit international à l'égard des territoires non autonomes, tel qu'il est consacré par la Charte des Nations Unies, a fait de l'autodétermination un principe applicable à tous ces territoires. (...) » Du fait de cette évolution, il n'y avait guère de doute que la « mission sacrée » visée au paragraphe 1 de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations avait pour objectif ultime l'autodétermination des peuples en cause¹⁸. Dans l'affaire du mur, en 2004, elle a déclaré illicite « 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 occupé¹⁹ ». Depuis, ces données sont confirmées par le statut de la Cour Pénale Internationale. Selon les articles 8, 2, a, iv et Art. 8, par. 2, a b) viii, la puissance occupante commet des crimes de guerre lorsqu'elle procède à des appropriations massives des propriétés privées et au transfert, direct ou indirect, d'une partie de sa population civile, dans le territoire qu'elle occupe²⁰. Donc, la colonisation, dans tous ses aspects, est un crime de guerre.

Alors, pour la Palestine ? La souveraineté est acquise, par les textes de 1922 et 1947, et sort renforcée dans sa mise en œuvre par l'application de la norme désormais impérative qu'est le droit à l'autodétermination des peuples. C'est la prise en compte de ce que dit la Cour Internationale de Justice : application du droit conçu comme un régime global, selon l'interprétation qui prévaut au moment de cette application. Alors, tout reprendre à zéro ? Non, car la reconnaissance mutuelle a connu des étapes indéniables. Par la déclaration de principe des accords du 13 septembre 1993 à Washington, comme suite aux pourparlers d'Oslo, Israël et l'OLP ont reconnu leurs « droits légitimes et politiques mutuels », arrangement initial d'un processus qui devait permettre, au titre de l'article 1^o de l'accord, la mise en œuvre des résolutions 242 et 338²¹ du Conseil de sécurité. Nous en sommes loin, mais même si l'esprit même du texte est bafoué, le droit international impose de prendre en compte les signes tangibles de cette reconnaissance, qui se retrouvent dans toute une série d'actes, et interdisent l'idée d'une page blanche. D'ailleurs, les responsables politiques ne sont pas du tout sur ce terrain là.

En revanche, entre dans la discussion ce point incontournable : un processus de colonisation reste juridiquement limité, car il ne peut atteindre la souveraineté du peuple colonisé, et son avenir dépend de la transmission juridique d'un titre, qui ne peut se faire que sous la signature du détenteur de la souveraineté. Le temps qui passe a compliqué l'application de la règle, mais ne l'a pas remis en cause, bien au contraire : on en revient définitivement au mandat de 1922.

* * *

¹⁷ CIJ, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua contre celui-ci (Nicaragua c. Etats- Unis d'Amérique), Recueil 1986, p. 98- 101 et par. 187-190

¹⁸ CIJ, Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain), avis consultatif, Recueil 1971, p. 31, par. 52-53.

¹⁹ CIJ, 9 juillet 2004, Edification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, par. 87 et 119.

²⁰ Israël a signé le Traité, mais ne l'a pas ratifié. La signature montre que le texte reçoit l'appui de l'Etat et peut être considéré comme l'expression de son opinion juridique ou *opinio juris* : TPIY, Chambre de première instance, Le Procureur c/ Anto Furundžija, affaire n° IT-95-17/1-T, 10 décembre 1998, par. 227.

²¹ La Résolution 338 (1973) du 22 octobre 1973 traite du cessez-le-feu après la guerre du Kippour, en renvoyant à la résolution 242.

Aussi, toute la question du droit en Palestine repose sur le caractère inaliénable de la souveraineté du peuple palestinien, identifiée par les actes passés au début du XX^e siècle. A partir de cette donnée incontestable, s'est créé un double mouvement : d'un côté, la force armée et la puissance économique, pour la prise de possession des terres, la déclaration de l'Etat d'Israël et maints faits et actes destinés à assoir cette domination ; de l'autre, le droit, par le renforcement du droit à l'autodétermination des peuples, qui doit donner aux Palestiniens des moyens renforcés pour faire valoir leur indéniable souveraineté, malgré ce qu'a pu gagner la force.

Parce qu'Israël est juridiquement la résultante d'un processus de colonisation de A à Z, toutes les composantes de la question palestinienne sont étroitement liées : libération des colonies et des territoires occupés dont Jérusalem-Est, droit au retour des réfugiés, et fin de la citoyenneté de seconde zone au sein de l'Etat d'Israël. Cinquante ans d'histoire et d'actes internationaux ont été créateurs, et il faut évidemment tenir compte de ce réel, et l'existence de l'Etat d'Israël, reconnu par les accords d'Oslo, est établie. La boucle aurait été bouclée si le processus d'Oslo était arrivé à son terme ; nous en sommes loin, et la seconde intifada a donné une idée du chemin qui reste à parcourir. A ce jour, les principes constitutifs restent intacts : le colonialisme permet la possession des terres, mais la propriété reste au peuple colonisé, dont le droit est inaliénable. Il manque à Israël la souveraineté sur des terres, que seule la Palestine peut lui remettre.