

**La pertinence
des principes de droit international
pour
le règlement du conflit israélo-palestinien**

Rachad Antonius, Ph.D

Mars 2003

Table des matières

1. Introduction.....	3
2. Quels sont les instruments internationaux qui s'appliquent?	4
3. Les principes de droit international pertinents et leur mise en contexte	6
a) La nature du droit international	6
b) Le processus de paix.....	7
c) Le contexte actuel et les violations des droits humains	8
i) La violence politique et les besoins en matière de sécurité.....	8
ii) La sécurité en tant que droit fondamental et la question de l'impunité	9
d) Le droit à l'autodétermination.....	9
i) Le droit à l'autodétermination en droit international	9
ii) L'opérationnalisation du droit à l'autodétermination	10
iii) La reconnaissance dans la pratique du droit des Palestiniens à l'autodétermination.....	11
4. Les principaux enjeux	14
a) La reconnaissance mutuelle	14
i) Le contexte.....	14
ii) Les questions de droit.....	14
iii) Conclusion.....	15
b) Les frontières	16
i) Le contexte.....	16
ii) Les questions de droit.....	18
iii) Conclusion.....	21
c) Les colonies de peuplement et les colons	21
i) Le contexte.....	21
ii) Les questions de droit.....	25
iii) Conclusion.....	28
d) Jérusalem	28
i) Le contexte.....	28
ii) Les questions de droit.....	31
iii) Conclusion.....	32
e) Les réfugiés palestiniens	32
i) Le contexte.....	32
ii) Les questions de droit.....	35
iii) Conclusion.....	39
5. Conclusions et recommandations	39
a) Conclusions.....	39
b) Recommandations	40
Bibliographie.....	41
ANNEXE I : Politique Canadienne sur le Processus de Paix au Moyen-Orient	45
ANNEXE II : La Résolution 242 du Conseil de sécurité	47

1. Introduction

Il existe deux approches dans la recherche d'un règlement au conflit israélo-palestinien. La première se fonde sur le seul rapport de forces entre les parties, et ce sont les diktats du plus fort qui auront préséance. La seconde consiste à se servir du droit international pour trouver une solution adéquate susceptible de déboucher sur une paix durable et un système de gouvernement démocratique.

La première approche s'est avérée désastreuse dans bien des conflits au cours de la première moitié du 20^e siècle. C'est ce qui explique qu'après la Seconde Guerre mondiale, on ait négocié un certain nombre de conventions et de traités internationaux, et élargi la portée du droit international de manière à prévenir les conflits en cherchant des règlements qui ne soient pas uniquement fondés sur le pouvoir des plus forts d'imposer leur volonté. Des efforts furent déployés pour que le système international protège les droits des populations civiles, en particulier quand ces populations n'étaient pas en mesure de protéger elles-mêmes ces droits. Les *Conventions de Genève de 1949* s'inscrivent dans cette ligne de pensée. L'interdiction de s'approprier par la force militaire un territoire habité est l'un des principes fondamentaux apparus au cours de cette évolution¹. C'est ce principe qui devrait orienter la position d'un organisme de défense des droits humains sur une question comme le règlement du conflit israélo-palestinien.

Toutefois, on ne peut résoudre le conflit par le seul recours aux dispositions du droit international. Le droit international n'est pas un système vertical accordant à une autorité supérieure le pouvoir d'imposer un règlement aux belligérants; il s'agit plutôt d'un système horizontal au sein duquel les rapports de force ont plus de poids que les dispositions juridiques. Il n'est donc pas surprenant que l'on fasse certaines entorses au droit international pour accommoder la partie la plus puissante, ici l'État d'Israël. Toutefois, si on fait complètement fi du droit pour accommoder le plus fort des deux adversaires, cela peut générer une situation intenable à deux niveaux : 1) des soulèvements sociaux et l'intensification de la violence, en particulier si ceux qui sont concernés jugent le règlement injuste; 2) des contestations officielles des ententes, engagées par des groupes ou des particuliers, qui peuvent s'adresser aux organes internationaux concernés, mettant de ce fait en péril l'accord de paix. Les experts internationaux estiment que dans le conflit israélo-palestinien, ces deux modes de contestation d'un règlement injuste sont possibles et probables². De plus, on a pu observer jusqu'à présent un sérieux mépris du droit international. Le conflit israélo-palestinien est le plus long conflit qui ait mobilisé le système onusien : il figurait déjà à l'ordre du jour de l'organisation en 1945, et il y est resté jusqu'à aujourd'hui, sans avoir été résolu.

¹ Ce principe a été énoncé dans plusieurs résolutions sur le Proche-Orient. On le retrouve aussi formulé à l'article 2.4 de la *Charte des Nations Unies* dans les termes suivants : «Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.»

² Cette ligne de pensée a été défendue, entre autres, par John Quigley dans *Compensation for Palestinian Refugees: Initial Comments, Compensation as Part of a Comprehensive Solution to the Palestinian Refugee Problem Conference*, organisée par le Palestinian Refugee Research Network, Ottawa, 14-15 juillet 1999.

2. Quels sont les instruments internationaux qui s'appliquent?

Les parties invoquent souvent le droit international quand elles discutent des violations de leurs droits respectifs et des droits fondamentaux de leurs ressortissants. Nous ne nous proposons pas ici d'analyser ces violations, mais chercherons plutôt à dégager les éléments qui, dans le droit international, pourraient contribuer à une éventuelle résolution du conflit. Ces deux dimensions sont néanmoins intimement reliées. Cela s'explique par la politique du «fait accompli» poursuivie sur le terrain par Israël, en violation du droit international, dans le but précis de déterminer à l'avance l'issue des négociations sur un règlement permanent du conflit.

Nous pouvons circonscrire les sources du droit international applicable à un petit nombre de textes fondamentaux qui sont du domaine du droit humanitaire ou de celui des droits de la personne, de même qu'à un certain nombre de résolutions de l'Assemblée générale (AG) ou du Conseil de sécurité (CS) de l'ONU. Le premier groupe de documents comprend les dix-sept *Règlements de La Haye de 1907*, de même que les quatre *Conventions de Genève de 1949* et leurs deux *Protocoles additionnels de 1977*. Ces textes établissent ce qu'une puissance d'occupation peut ou ne peut pas faire en situation d'occupation militaire, et ne s'applique pas spécifiquement au contexte israélo-palestinien. Le second groupe de documents renvoie au *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, tous deux en vigueur depuis 1967, ainsi qu'à la *Convention relative au statut des réfugiés de 1951* et son *Protocole de 1967*. La catégorie de documents est composée d'instruments de droits humains qui s'appliquent en toutes circonstances, qu'il s'agisse d'une situation de conflit ou non.

Parmi les résolutions de l'ONU, les plus pertinentes sont 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, quant à elles, cherchent précisément à établir les conditions d'une paix durable entre Israéliens et Palestiniens, en tenant compte du droit coutumier existant applicable en la matière³. Tant les résolutions du Conseil de sécurité que celle de l'Assemblée générale sont juridiquement contraignantes, à la différence que celles émanant du CS peuvent faire l'objet d'une mise en œuvre effective par l'ONU grâce au pouvoir coercitif que lui octroie le chapitre VII de la Charte de l'ONU⁴.

Du côté des accords bilatéraux entre les deux parties, la Déclaration de principes signée en 1993 et l'Accord intérimaire de 1995 sont les deux documents fondamentaux à prendre en ligne de compte. La Déclaration de principes est le premier document aux termes duquel les deux parties reconnaissent mutuellement leur existence et acceptent de négocier, ce qui en fait l'assise de tout le processus de paix. En ce qui concerne l'Accord intérimaire, voici en quels termes l'analyse le ministre israélien des Affaires étrangères : «L'Accord intérimaire définit quels seront les rapports

³ Le droit coutumier est celui qui s'applique à tous les États, par opposition au droit des traités. Les dispositions d'un traité s'appliquent aux États signataires de ce traité.

⁴ L'Article 42 du Chapitre VII de la Charte de l'ONU établit que le Conseil de Sécurité peut autoriser l'usage de la force armée si les moyens n'impliquant pas l'usage de la force, stipulés à l'Article 41, ne produisent pas de résultats. Les Articles 43 à 50 établissent les modalités de l'usage de la force armée.

futurs entre Israël et les Palestiniens⁵.» Il joue donc un rôle fondamental dans les relations entre les deux sociétés.

Ces deux documents, qui sont venus compléter un certain nombre d'autres déclarations et accords bilatéraux portant sur des questions de détail, établissent encore aujourd'hui les paramètres fondamentaux d'une solution au conflit⁶. Parce qu'ils ont été signés, les éléments de solution qu'ils définissent possèdent une certaine valeur juridique. Mais en même temps, ce sont des accords intérimaires; et d'importantes modifications pourraient être apportées lors des négociations sur le statut final des territoires. Toutefois, ces mêmes accords bilatéraux peuvent eux aussi être évalués à l'aune du droit international, de manière à établir s'ils préparent le terrain à une solution à long terme compatible avec les normes qui sous-tendent le droit international ou, au contraire, s'ils contreviennent à ces normes. La question du système normatif sur lequel se fonde le droit international est ici d'une importance capitale et nous allons y revenir.

Selon le Centre de ressources juridiques et des droits de la personne de la Société de St-Yves (à Jérusalem), la Haute Cour de justice israélienne a défini la présence israélienne dans les territoires palestiniens occupés à la fois comme une occupation militaire et comme une occupation administrative. Les juristes israéliens estiment que les *Règlements de La Haye (1907)* font partie du droit coutumier et reconnaissent par conséquent qu'Israël est tenu de s'y conformer. Par contre, certains juristes israéliens jugent que la *Quatrième Convention de Genève de 1949* relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre ne s'applique pas car elle relève du droit des traités et non du droit coutumier, et qu'il n'y avait pas de Haute Partie contractante en Palestine occupée équivalente à Israël, mais ils sont pratiquement les seuls à soutenir cette allégation, qui ne se fonde sur aucune règle de droit international⁷.

La presque totalité des nations occidentales estiment que la *Quatrième Convention de Genève* s'applique aux territoires palestiniens occupés, et cette opinion a été réitérée par les Hautes Parties contractantes à la Convention au cours de leur rencontre de décembre 2001. Le Canada appuie également cette position, comme on peut le lire en toutes lettres sur le site web du Ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international, par exemple⁸.

Mais le Canada a posé concrètement certains gestes diplomatiques qui ont contribué à empêcher ou retarder un débat sérieux sur l'application de la *Quatrième Convention de Genève* dans les territoires occupés, par exemple lorsqu'il a soutenu les efforts déployés par le gouvernement américain pour faire reporter une rencontre des Hautes Parties contractantes prévue à Genève en 1999 sur cette question. Cette réunion a de fait été remise quelques minutes après son ouverture. On a justifié ce report en invoquant le fait que le climat de négociations était favorable et qu'une discussion sur l'application de la *Quatrième Convention de Genève* risquait de s'avérer contreproductive dans ces conditions. Cependant, lorsque la situation s'est détériorée, les Hautes

⁵ Voir le site web officiel du Ministère des Affaires étrangères israélien, sous la section intitulée «The Israel-Palestinian Negotiations», <http://www.mfa.gov.il/>.

⁶ On trouvera une liste des accords signés par les Israéliens et les Palestiniens sur le site du Ministère des Affaires étrangères israélien.

⁷ Une discussion très détaillée de ce point se trouve dans : Robert Adam, 'Prolonged Military Occupation : The Israeli-Occupied Territories 1967-1988', *AJIL* 84 (Jan 1990), No.1.

⁸ Voir sous <http://www.dfait-meaci.gc.ca/>.

Parties contractantes se sont à nouveau réunies le 5 décembre 2001 et ont réaffirmé l'applicabilité de la Convention aux territoires palestiniens occupés. Dans l'intervalle, les violations se sont multipliées et ont été répertoriées par le Comité international de la Croix-Rouge dans son rapport annuel 2001 et dans la déclaration qu'il a adressée lors de la rencontre de décembre 2001 des Hautes Parties contractantes⁹.

3. Les principes de droit international pertinents et leur mise en contexte

a) La nature du droit international

«Le droit international n'est pas un ensemble de règles. C'est un système normatif.» Voilà le constat de départ que pose Rosalyn Higgins dans un de ses plus importants ouvrages¹⁰. Cela signifie que s'il n'existe pas de règles spécifiques pour déterminer l'issue d'une négociation donnée, il est néanmoins possible de déterminer si un règlement est compatible ou non avec les normes admises. Par exemple, l'une des normes les plus importantes interdit l'acquisition d'un territoire par des moyens militaires. Un «accord» de paix imposé à l'une des parties et qui vise à faire reconnaître par cette partie, contre son gré, le contrôle de son territoire par l'autre partie, contrevient à l'une des normes fondamentales du système international, à avoir l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre.

Cette observation est utile si l'on veut dissiper l'ambiguïté due à l'absence d'article défini 'the' dans la version anglaise de la résolution 242 du CS¹¹. Il faut pour cela examiner le principe et la norme qui sous-tendent cette résolution. Le principe, c'est que la paix sera rendue possible par la voie d'un compromis demandé aux Palestiniens : concéder que le territoire dont ils ont été expulsés en 1948 constitue à présent le territoire israélien, et qu'Israël a le droit d'exister sur ce territoire. En échange de cette reconnaissance, l'État d'Israël se retirera des territoires qu'il a occupés en 1967 (tout en conservant tous les territoires occupés en 1948/49), se conformant en cela partiellement au principe de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre¹². On a appelé cet arrangement «la paix contre les territoires» et il constitue l'assise de tous les efforts déployés pour trouver un compromis historique entre Palestiniens et Israéliens, mais ces

⁹ On peut trouver le texte complet de la déclaration sous <http://www.eda.admin.ch/eda/e/home/foreign/hupol/4gc.html>.

¹⁰ Rosalyn Higgins, *Problems and Processes; International Law and How We Use It*, Oxford University Press, 2000.

¹¹ La version anglaise affirme que le respect de la Charte de l'ONU requiert l'application, entre autres, du principe suivant : 'Withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict' alors que la version française formule le principe ainsi : Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit'.

¹² Il s'agit là d'un respect partiel puisque Israël garderait la mainmise sur les territoires qu'il a occupés en 1948-49 au-delà des territoires spécifiés par la Résolution 181 de l'AG, en contravention de cette norme.

derniers ont constamment poursuivi une politique du «fait accompli» pour maintenir sous leur contrôle des portions importantes des territoires occupés.

b) Le processus de paix

Le processus de négociation d'un accord de paix israélo-palestinien a été davantage assujéti aux pressions politiques qu'aux exigences du droit international.

Plusieurs résolutions soumises à l'Assemblée générale de l'ONU au début des années 80 préconisaient la convocation d'une conférence internationale de paix sous les auspices de l'ONU, mais elles ne bénéficièrent de l'appui que d'une minorité d'États. Graduellement, toutefois, de plus en plus d'États, et en particulier des États occidentaux (à l'exception des États-Unis), se mirent à modifier leur position. En 1989, une grande majorité des membres de l'ONU, y compris le Canada et la plupart des pays occidentaux, adoptèrent une résolution en faveur de la tenue d'une conférence internationale convoquée par l'ONU pour en arriver à un règlement du conflit. La protection des droits du peuple palestinien était inscrite dans le processus, et ces droits constituaient les principes directeurs de la résolution. Ces principes comprenaient le droit au retour pour les Palestiniens déplacés, le droit à l'autodétermination et l'illégalité des colonies de peuplement israéliennes dans les territoires occupés militairement en 1967¹³. John Quigley explique comment le processus a évolué :

Cette approche a été cependant abandonnée en 1991 lorsque l'URSS et les États-Unis ont convoqué une conférence à Madrid, privilégiant des négociations entre les deux parties plutôt qu'une conférence internationale, et sans que soient au préalable précisés les droits à protéger. [...] Le désavantage de cette approche, c'est qu'elle a relégué la communauté internationale à l'arrière-plan, et que celle-ci n'a pas pu veiller à ce que les accords conclus respectent les balises posées par les normes internationales. (traduit de l'anglais)

De ce fait, lors des pourparlers de Madrid, c'est le rapport de pouvoir entre deux parties de force très inégale qui allait être le facteur déterminant de l'issue des négociations. Les États-Unis, qui coparrainaient les pourparlers de Madrid, insistèrent pour que l'ONU et le Conseil de sécurité restent en dehors des négociations¹⁴, allant jusqu'à signifier par cette exigence que l'ONU devait s'abstenir d'adopter des résolutions condamnant Israël lorsque l'État hébreu contrevenait au droit international par sa politique du fait accompli sur le terrain.

Quigley note que les États-Unis considéraient toute résolution condamnant Israël comme une ingérence dans les pourparlers de Madrid, tandis que la plupart des membres de l'ONU estimaient que les actions illégales menées par Israël risquaient d'influer sur l'issue des négociations et n'étaient donc pas constructives.

¹³ Rés. 38/58C de l'AG, 38^e session, rés. et déc. 47, UN Doc A/38/47 (1984).

¹⁴ Département d'État américain, *Letter of Assurances to the Palestinian Team*, 18 octobre 1991, in 6 Palestine Y.B. Int'l L., 281, 282 (1990-91). Cité par Quigley (1999).

Le processus d'Oslo a poussé cette logique encore plus loin, laissant le rapport de forces entre les deux parties déterminer de manière décisive la solution de compromis, sans égard au droit international. Ce déséquilibre a été aggravé par le fait que les États-Unis sont à la fois le « médiateur » du processus et le « supporter » le plus fidèle des revendications israéliennes. Il faudrait par conséquent que les Nations Unies se réengagent dans le processus de paix pour augmenter les chances d'en arriver à un règlement fondé sur le droit international.

c) Le contexte actuel et les violations des droits humains

À l'heure actuelle, les rapports entre Israéliens et Palestiniens sont extrêmement tendus et s'accompagnent de graves violations des droits de la personne de la part de toutes les parties au conflit. Ces violations sont perpétrées par la puissance d'occupation (principalement contre la population civile sous occupation et, dans une bien moindre mesure, contre la population non juive d'Israël), ainsi que par l'Autorité palestinienne (surtout contre sa propre population) et par divers acteurs non étatiques : les colons à l'égard de la population palestinienne et les groupes radicaux palestiniens qui ont commis des attentats meurtriers contre des civils israéliens. Divers organismes locaux et internationaux ont répertorié et documenté ces violations. Human Rights Watch, Amnistie Internationale et la Fédération internationale des journalistes ont notamment publié des rapports exhaustifs et dignes de foi à ce chapitre. Parmi les organismes locaux, des groupes tant israéliens que palestiniens ont suivi la situation et publié des rapports, parfois dans des conditions extrêmement difficiles. Il ne s'agit pas ici de répertorier ces violations, et encore moins d'analyser ou d'identifier qui fait quoi et de mesurer le degré de fiabilité de ces sources. Nous constatons que le climat de violence qui règne compromet davantage toute possibilité de discuter raisonnablement des questions en jeu. Nous constatons également que l'impact de ces violations n'est pas symétrique. La violence qui frappe la société israélienne a fait de nombreuses victimes parmi les civils et généré un sentiment permanent de crainte et d'insécurité au sein de toute la population. Du côté palestinien, la violence déployée pour maintenir l'occupation militaire a eu pour résultat un plus grand nombre de victimes civiles (trois fois plus durant les deux dernières années). En outre, les politiques de l'occupation (qui ne prennent pas toujours la forme de la violence physique), combinées à la violence utilisée pour maintenir cette occupation, ont étranglé l'économie palestinienne, détruit en partie les infrastructures sociales et matérielles de cette société et bloqué toute perspective de développement social et économique. Le droit fondamental des Palestiniens à l'autodétermination leur est toujours refusé. Voilà pourquoi il est impératif de chercher des moyens de résoudre le conflit qui soient aussi conformes que possible à l'esprit et à la lettre du droit international.

La « feuille de route » proposée par les États-Unis a été mise sur la table alors que le présent document entrait dans la phase finale de sa production. Nous ne discuterons pas en détail de son contenu, si ce n'est pour mentionner qu'elle élude deux questions fondamentales : le droit au retour des Palestiniens et l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la force.

i) La violence politique et les besoins en matière de sécurité

La sécurité, tant celle de l'État que celle des personnes, est un droit fondamental et il est parfaitement légitime qu'Israël exige des garanties solides à ce chapitre. Toutefois, la sécurité des Palestiniens pose aussi un grave problème et il faut lui accorder la même attention, en particulier parce que ce sont les Palestiniens qui sont les principales victimes du conflit, tant pour ce qui est du nombre de morts et de blessés qu'en termes qualitatifs. Les principes fondamentaux de la politique étrangère canadienne actuelle ne sont pas symétriques à cet égard : ils font mention de l'importance d'assurer la sécurité de l'État d'Israël (point 1 de l'énoncé officiel de ces principes¹⁵), mais on ne retrouve en revanche aucune préoccupation similaire pour la sécurité des Palestiniens.

ii) La sécurité en tant que droit fondamental et la question de l'impunité

Si l'on veut inciter les acteurs locaux à tenir compte des besoins légitimes de la population civile en matière de sécurité, il faut également aborder la question de l'impunité et faire en sorte de poursuivre les auteurs de violations conformément aux dispositions du droit international après la conclusion d'un accord de paix. Mais il s'agit d'un sujet extrêmement délicat qui n'a guère de chances d'être pris en compte lors des négociations de paix au Moyen-Orient, dans la mesure où le principal acteur dans ces négociations, à savoir les États-Unis, a pris clairement position contre la création d'une Cour pénale internationale.

d) Le droit à l'autodétermination

Nous allons articuler nos observations autour de trois points :

- i) La reconnaissance de ce droit en tant que principe par le droit international;
- ii) Le mode d'opérationnalisation de ce droit;
- iii) La reconnaissance de ce droit dans la pratique dans le cas du peuple Palestinien.

Nous n'aborderons pas la question du droit à l'autodétermination des Israéliens, dans la mesure où ce droit a été reconnu par la communauté internationale, y compris par les Palestiniens (voir plus loin) et par les principaux pays arabes, et qu'il s'est réalisé avec la création de l'État d'Israël.

i) Le droit à l'autodétermination en droit international

Le droit des peuples à l'autodétermination est un droit clairement reconnu en droit international et ce, dans plusieurs instruments. Voici en quels termes l'énonce l'article 73 de la *Charte des Nations Unies* :

Les Membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-

¹⁵ Gouvernement du Canada, *La politique canadienne à l'égard du processus de paix au Moyen-Orient*, affiché sur le site du MAECI <http://www.dfait-maeci.gc.ca/peaceprocess/keyqu-fr.asp/>.

mêmes reconnaissent le principe de *la primauté des intérêts des populations de ces territoires*. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte et, à cette fin :

- a) d'assurer, en respectant la culture des populations en question, leur progrès *politique*, économique et social, ainsi que le développement de leur instruction, des les traiter avec équité et de les protéger contre les abus;
- b) *de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes*, de tenir compte des aspirations *politiques* des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement;
- c) d'affermir la paix et la sécurité internationales [...](nos italiques).

Le droit à l'autodétermination est ici indirectement reconnu comme l'obligation, pour une puissance mandataire, de favoriser l'autonomie gouvernementale de la population indigène et de tenir dûment compte des aspirations politiques des peuples. Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* le formule quant à lui de manière plus explicite :

Article premier

1. 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.
2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.
3. Les États parties au présent Pacte, y compris ceux qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies.

Le principe de la libre détermination du statut politique est clairement énoncé (1.1) tout comme celui de la libre disposition des richesses naturelles (1.2). Cet article premier figure également dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

ii) L'opérationnalisation du droit à l'autodétermination

Les deux pactes que nous venons de mentionner énoncent sans ambiguïté l'universalité du droit à l'autodétermination : tous les peuples peuvent s'en prévaloir. Mais qu'est-ce qui constitue un «peuple»? Et quelle forme ce droit doit-il prendre?

Le droit à l'autodétermination a été revendiqué dans deux situations classiques (des «types idéaux» au sens où l'entendait Weber). Le premier scénario est celui d'une colonie qui veut s'affranchir de la tutelle de la puissance coloniale. L'article 73 de la *Charte* de l'ONU traite précisément de cette situation. Dans le second cas, il s'agit d'une minorité (ethnique, religieuse ou linguistique) au sein d'un État qui cherche à acquérir une certaine autonomie par rapport à cet État. Dans ce scénario, les gens qui aspirent à cette autonomie sont des citoyens de l'État, mais ils veulent disposer d'une plus grande marge de pouvoir pour administrer leurs propres affaires. L'autonomie peut prendre la forme d'une autonomie gouvernementale ou d'un «auto-gouvernement» à l'intérieur de l'État existant (ce qui signifie que le peuple qui aspire à l'autodétermination fait encore partie de l'entité politique plus large qui lui confère les droits liés à la citoyenneté), ou encore la forme d'un nouvel État totalement indépendant.

L'autonomie (sans État indépendant) de la Cisjordanie et de Gaza au sein de l'État israélien signifierait que les Palestiniens aient droit à la citoyenneté israélienne, ce qu'Israël n'est pas prêt à accepter. Instaurer une autonomie au sein de l'État israélien sans conférer la citoyenneté aux Palestiniens déboucherait sur une situation d'apartheid flagrant. La seule forme concevable d'autonomie authentique serait celle d'un État palestinien indépendant en Cisjordanie et à Gaza.

iii) La reconnaissance dans la pratique du droit des Palestiniens à l'autodétermination

En 1945, au moment de l'adoption de la *Charte des Nations Unies*, la Grande-Bretagne était la puissance mandataire en Palestine. Au cours des décennies précédentes, sa politique en Palestine avait été orientée par la Déclaration Balfour (1917), aux termes de laquelle elle avait promis aux Juifs l'établissement d'un foyer national en sol palestinien. Voici ce qu'énonçait la Déclaration Balfour :

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 ni aux droits et au statut politique dont les Juifs jouissent dans tout autre pays¹⁶.

En 1920, la Société des Nations avait confié à la Grande-Bretagne un mandat sur la Palestine. Le système des mandats a été instauré par le traité de Versailles après la Première Guerre mondiale, et avait pour but de mettre en application des principes énoncés dans l'article 22 du *Pacte de la Société des Nations* :

Article 22

Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des États qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les

¹⁶ Pour le texte complet, voir sous <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00pp0>

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. [...]

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 d'un Mandataire*¹⁷. (nos italiques)

Le mandat britannique sur la Palestine puise donc sa justification dans cet article du Pacte de la Société des Nations. Par ailleurs, le texte du Mandat se lit comme suit :

Considérant que les principales puissances alliées ont, en outre, convenu que le mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le gouvernement britannique et adoptée par lesdites puissances en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives de Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays; [...]

Article 2

Le Mandataire assumera 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, comme il est prévu au préambule, et 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. (nos italiques)¹⁸

Ainsi, alors que l'article 22 du *Pacte de la Société des Nations* énonce en toutes lettres que la puissance mandataire doit fournir une assistance aux collectivités sous régime colonial «jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules», et que «les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix d'un mandataire», le mandat confié à la Grande-Bretagne avait pour objectif explicite de faire venir une autre population, au moyen de la migration, afin d'établir une entité politique en Palestine. La protection des droits politiques de la population indigène a été omise du mandat britannique par l'inclusion de clauses empruntées à la Déclaration Balfour, ce qui constituait une violation des normes de droit reconnues dans l'article 22 du Pacte de la Société des Nations.

¹⁷ Le texte complet du *Pacte de la Société des Nations* peut être consulté sur le site Web du Projet Avalon, Yale University: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/leagcov.htm>.

¹⁸ Le texte complet du Mandat peut être consulté à : <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00pr0>.

Le droit à l'autodétermination de la population indigène de la Palestine lui a donc été refusé de fait, et ce droit a été hypothéqué par le projet visant à installer sur la terre de Palestine une population venue d'ailleurs.

Aujourd'hui, l'État d'Israël envoie des messages contradictoires. Aux termes des accords d'Oslo, Israël reconnaît les Palestiniens comme une entité séparée, établie sur une partie de son territoire original. M. Ehoud Barak a déclaré qu'il y aurait un État palestinien. M. Ariel Sharon a annoncé qu'il est prêt à envisager la création d'un État palestinien qui occuperait 42% de la superficie des territoires occupés (ce qui correspond à 9% du territoire de la Palestine historique) alors que son parti, le Likoud, a fait échec à une résolution à cet effet et rejeté l'idée même d'un État palestinien.

La position israélienne est intenable, tant du point de vue juridique que d'un point de vue pratique. À moins d'une intégration pleine et entière des Palestiniens à titre de citoyens d'Israël (une option que ne défend ni l'une ni l'autre des parties), la seule alternative à un État palestinien en Cisjordanie et à Gaza est soit l'apartheid (les Palestiniens restent dans des zones spécifiques où ils jouissent de droits strictement contrôlés), soit la déportation massive des Palestiniens, une solution à présent ouvertement envisagée dans certains cercles israéliens et pudiquement désignée par le terme de «transfert». Ce sont donc des raisons d'ordre politique, et non d'ordre juridique, qui peuvent expliquer pourquoi Israël ne reconnaît pas explicitement un État palestinien, mais cette question déborde du propos du présent article.

La communauté internationale (y compris les États-Unis) prend pour acquis qu'il existera un jour un État palestinien. La position officielle du Canada est on ne peut plus claire à ce chapitre :

Le Canada reconnaît pleinement le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Il est tout à fait favorable à la création d'un État palestinien. Le Canada estime toutefois que le droit à un État est implicite dans le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, et que les intérêts des Palestiniens, de même que ceux des peuples de l'ensemble de la région, seront mieux servis si ce droit est exercé par le biais du processus de négociation¹⁹.

Notre analyse du droit à l'autodétermination nous amène à conclure que ce droit n'est pas remis en question en principe, mais qu'il l'est seulement dans la pratique (les Palestiniens ne peuvent toujours pas s'en prévaloir, plus de 50 ans après la fin du Mandat britannique). Ils ne peuvent se le voir accorder dans la pratique qu'à condition d'abandonner une partie du territoire auquel ils ont droit et certains aspects de leurs droits auxquels ils ne veulent pas renoncer. Nous en arrivons donc aux grands enjeux au cœur des négociations dans le processus de paix, à savoir les frontières, les colonies de peuplement, Jérusalem et les droits des réfugiés, que nous allons analyser sous l'angle de la légalité internationale.

¹⁹ Voir <http://www.dfait-maeci.gc.ca/peaceprocess/keyqu-fr.asp>, mis à jour en avril 2003.

4. Les principaux enjeux

Un règlement pacifique et complet d'un conflit de cette nature passe par la résolution de nombreux problèmes. Nous allons voir quelques-uns des enjeux fondamentaux qui ont un impact direct sur les droits des parties en présence. Il s'agit de la définition des frontières, des colonies de peuplement, du statut de Jérusalem et des droits des réfugiés. Mais nous commencerons par évoquer la condition préalable aux négociations, à savoir la question de la reconnaissance mutuelle, qui est celle qui a retardé les pourparlers pendant des années.

a) La reconnaissance mutuelle

i) Le contexte

La reconnaissance réciproque des deux parties au conflit est une condition essentielle à une paix durable. L'État d'Israël a souvent déploré que la non-reconnaissance de son droit d'exister était une préoccupation majeure ainsi qu'une source d'insécurité et de violence politique. Cependant, il n'a toujours pas reconnu formellement le droit des Palestiniens d'avoir un État indépendant.

ii) Les questions de droit

Cette condition — la reconnaissance mutuelle des deux parties — a presque été remplie. On trouve en effet dans la Déclaration de principes signée le 13 septembre 1993 une certaine forme de reconnaissance réciproque asymétrique. Voici ce qu'énonce le paragraphe qui ouvre la Déclaration :

Le gouvernement de l'État 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.

Dans une lettre adressée au premier ministre Rabin le 9 septembre 1993, le président de l'OLP a écrit : «L'OLP reconnaît le droit de l'État d'Israël à vivre en paix et dans la sécurité.» Voici quelle a été la réponse du premier ministre israélien :

En réponse à votre lettre du 9 septembre 1993, je souhaite vous confirmer qu'à la lumière des engagements de l'OLP qui y figurent, le gouvernement d'Israël a décidé de reconnaître l'OLP comme le représentant du peuple palestinien et de commencer des négociations avec l'OLP dans le cadre du processus de paix au Proche-Orient.

Cette reconnaissance mutuelle a constitué bien sûr un progrès décisif. Le fait que les Palestiniens reconnaissent Israël comme un *État*, sans qu'en contrepartie, Israël reconnaisse explicitement aux

Palestiniens le droit de créer un *État* ni même la possibilité que cela puisse se produire un jour, montre bien l'asymétrie de cette reconnaissance réciproque. En fait, l'expression «État palestinien» (ou des termes équivalents) n'apparaît ni dans la Déclaration de principes de 1993, ni dans l'Accord intérimaire de 1995. Elle ne figure pas non plus dans la série de questions réservées aux négociations sur le statut final. Voici en quels termes la Déclaration de principes énonce le but des négociations :

Article 1. 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.

Là encore, le droit pour le peuple palestinien de créer un État brille par son absence. En revanche, le droit de l'État d'Israël à l'existence est reconnu dans la Déclaration de principes et dans les documents officiels palestiniens. Cela signifie que le processus d'Oslo violait les normes juridiques internationales applicables en ce qu'il ne reconnaissait pas le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. De fait, Israël n'a jamais donné la moindre indication formelle qu'il était prêt à reconnaître un État palestinien, à *fortiori* un État qui posséderait tous les attributs d'un État souverain, au sens où cela est entendu sur le plan international. C'est-à-dire un État qui peut disposer de ses ressources naturelles dans le cadre du droit international, définir sa politique d'immigration et déterminer les règles d'accession à la citoyenneté, établir librement ses relations internationales, et enfin se défendre.

iii) Conclusion

Une approche axée sur le respect des droits ferait de la promotion de la reconnaissance mutuelle une condition essentielle à l'établissement de la paix. Même si toute solution viable signifiera nécessairement une reconnaissance mutuelle de la part des deux États, on ne saurait trop insister sur le fait qu'une reconnaissance claire par les deux parties au conflit du droit de l'autre d'avoir un État indépendant faciliterait énormément la recherche d'une solution. Au moment d'écrire ce rapport, l'Autorité palestinienne et le Conseil législatif palestinien avaient reconnu le droit d'Israël d'exister, tout comme l'ont fait la vaste majorité des États membres de l'ONU. Par contre, de la part de l'État d'Israël, on ne note aucune reconnaissance à l'effet que les Palestiniens ont le droit d'avoir leur propre État. Le cabinet israélien a adopté à contrecoeur une résolution en ce sens en mai 2003, mais la Knesset n'a jamais approuvé pareille reconnaissance. De plus, même la décision du cabinet israélien fait référence à un État qui ne dispose pas de tous les attributs de la souveraineté étatique. Le droit des Palestiniens d'avoir un État qui jouisse de tous les attributs de la souveraineté étatique doit donc faire partie de toute solution permanente.

b) Les frontières

i) Le contexte

Les toutes premières frontières d'Israël ont été fixées en 1947 par la résolution 181 de l'Assemblée générale de l'ONU, qui recommandait l'établissement de l'État d'Israël sur certaines parties du territoire palestinien alors sous mandat britannique (voir carte 1). C'est sur la base de cette résolution que l'État d'Israël fut reconnu par la communauté internationale et admis à titre de membre au sein de l'ONU. Les pays arabes rejetèrent cette résolution en la déclarant «nulle et non avenue». Au cours de la guerre de 1948 qui s'en est suivie, Israël a occupé un territoire plus vaste, comme le montre la carte 2. Ce sont ces nouvelles frontières que l'on appelle les «frontières d'avant 1967» ou la «Ligne verte». En 1967, Israël a occupé la Cisjordanie (incluant Jérusalem-Est) et la bande de Gaza ainsi que le plateau du Golan (un territoire syrien) et la péninsule du Sinaï (qui appartenait à l'Égypte). Le Sinaï a finalement été restitué à l'Égypte, mais le plateau du Golan, la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) et la bande de Gaza demeurent encore aujourd'hui sous occupation militaire israélienne.



Carte 1. Frontières délimitées par la résolution 181
(Source: Ministère des Affaires étrangères, Israël)



Carte 2. Frontières d'Israël avant 1967
(Source: Ministère des Affaires étrangères, Israël)

Les termes «Judée et Samarie» sont les noms donnés par Israël à la rive occidentale du Jourdain (en Cisjordanie), qui n'était pas à l'époque occupée militairement.

Israël n'a jamais formellement défini quelles étaient ses frontières orientales. L'accord de paix conclu en 1994 avec la Jordanie délimite la frontière israélo-jordanienne, mais on trouve sur le site officiel du ministère des Affaires étrangères israélien la carte suivante, intitulée « Frontières et ligne de cessez-le-feu (carte 3 ci-dessous). Cette carte laisse dans le flou les frontières avec un éventuel État palestinien et ne fait aucune distinction entre les territoires alloués par la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU reconnaissant l'État d'Israël, les territoires occupés durant la guerre de 1948, les territoires occupés durant la guerre de 1967 (à l'exception du Sinaï) et les territoires occupés en 1967 qui furent officiellement annexés. Israël a repoussé les frontières municipales de Jérusalem-Est (d'une superficie de 6,5 km² à l'origine) pour y inclure une zone importante de la Cisjordanie (71 km²), puis a annexé ce nouveau Jérusalem-Est ainsi agrandi, ainsi que le plateau du Golan (voir plus loin la section sur Jérusalem).



Carte 3. Frontières israéliennes telles que définies par le Ministère des Affaires étrangères d'Israël.

À noter l'absence de frontière orientale, seulement définie par la ligne de cessez-le-feu.

(Source: Ministère des Affaires étrangères, Israël)

La communauté internationale considère le territoire occupé en 1948/1949 comme les frontières *de facto* d'Israël, sans égard à la résolution 181 de l'AG, mais elle ne reconnaît pas l'annexion de Jérusalem-Est et du plateau du Golan. Par exemple, la position officielle du Canada est que la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est), la bande de Gaza et le plateau du Golan constituent des territoires occupés (voir en annexe l'énoncé de la position officielle du Canada). La résolution 242 du Conseil de sécurité, adoptée en 1967 aussitôt après la Guerre des Six Jours, est devenue

le document le plus fréquemment invoqué sur la question des frontières. Elle réaffirme le principe de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre, en référence à l'occupation par Israël des territoires conquis en 1967 (ce point sera analysé plus loin). Par conséquent, les clauses de la résolution 181 de l'AG qui définissent le territoire d'Israël n'ont pas été prises en compte par la communauté internationale.

La résolution 338 du Conseil de sécurité a réitéré les conditions de la résolution 242. Toutefois, bien que la résolution 181 reconnaisse Israël comme un État, elle reconnaît également la nécessité de créer un État arabe en Palestine sur la rive occidentale du Jourdain. La résolution précise en détail le tracé des frontières de chacun des deux États.

ii) Les questions de droit

Lorsque deux parties s'entendent librement et de concert pour modifier leurs frontières, cette entente prend valeur d'accord juridiquement contraignant pour chacune des parties.

Mais dans le cas de la Palestine et d'Israël, deux problèmes se posent. L'une des deux parties n'est pas formellement constituée comme un État internationalement reconnu. Sa capacité d'engager l'ensemble de la population qu'elle représente est donc compromise à moins d'un processus de ratification ayant une légitimité interne. De plus, les deux parties ne s'entendent pas sur les frontières, et l'une des deux cherche à contraindre l'autre à renoncer à des portions de son territoire, car la puissance occupante a indiqué de toutes les manières possibles qu'elle n'est pas disposée à se retirer complètement des territoires occupés²⁰. Dans ces conditions, il faut se tourner vers le droit international afin de déterminer quelles frontières se conforment le mieux aux normes et à la législation internationales.

Les chercheurs et les analystes politiques s'entendent pour dire que la Cisjordanie (y compris Jérusalem-Est) et la bande de Gaza sont de fait sous «occupation militaire». Le Canada comme les États-Unis, ainsi que la presque totalité des membres de l'ONU, reconnaissent qu'il s'agit d'un territoire occupé dont la population doit être protégée par la Quatrième Convention de Genève de 1949, un principe réaffirmé par les Hautes Parties contractantes de cette Convention. Le gouvernement israélien, toutefois, ne partage pas cet avis. Voici quelle est sa position officielle :

Politiquement, il vaut mieux considérer la Cisjordanie et la bande de Gaza comme un territoire faisant l'objet de revendications concurrentes qui doivent être réglées dans le cadre des négociations de paix. Israël est légalement justifié de revendiquer ce territoire, non seulement de par ses liens historiques et religieux avec cette terre et ses besoins reconnus en matière de sécurité, mais aussi parce que ce territoire n'était sous la souveraineté d'aucun État et qu'il est passé sous contrôle israélien au cours d'une guerre d'auto-défense qui fut imposée à Israël²¹.

²⁰ On sait, de sources israéliennes officielles, que la construction de maisons réservées à des Juifs s'est poursuivie durant le processus de négociations.

²¹ Israeli Settlements and International Law, ministère des Affaires étrangères d'Israël, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0jyz0> (tel qu'affiché en date du 10 septembre 2002). Il faut noter que deux premiers ministres israéliens, Itzhak Rabin et Menachem Begin, ont réfuté le fait qu'il s'agissait d'une guerre de

Il importe de souligner que le gouvernement israélien est le seul à défendre cette position.

À la question des frontières se rattache celle de l'expulsion possible des Palestiniens de la Cisjordanie, pour faire place à un plus grand nombre d'immigrants juifs en provenance d'autres pays et d'autres continents. Cette idée est ouvertement discutée aujourd'hui non seulement dans son principe, mais aussi dans tous ses détails logistiques par certaines organisations juives établies²². Certains des observateurs israéliens les plus dignes de foi comme Meron Benvenisti, l'ancien maire adjoint de Jérusalem, lancent un cri d'alarme car ils craignent que le gouvernement israélien ne soit en train de préparer le terrain à une campagne de déportation massive, qui serait une catastrophe encore plus grande que l'expulsion massive des Palestiniens en 1948²³.

La norme fondamentale qui s'applique ici est l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre, *a fortiori* quand ce territoire est peuplé. Cette norme a été intégrée dans la résolution 242 de 1967 et réaffirmée dans la résolution 338 de 1973.

Ces deux résolutions du Conseil de sécurité constituent la pierre angulaire d'un règlement pacifique du conflit, alors que la résolution 181 de l'AG a été ignorée par la communauté internationale. Même si les Palestiniens ont tout d'abord rejeté la résolution 242 parce qu'elle ne les désigne que par le terme «réfugiés» (la résolution ne fait aucune référence à un État palestinien ou au droit à l'autodétermination), ils l'ont par la suite acceptée lorsqu'il est devenu de plus en plus clair que la communauté internationale appuyait l'idée d'un État palestinien, même si la Déclaration de principes n'en fait pas mention. Le gouvernement israélien a tenu un discours contradictoire sur cette question, le premier ministre Barak déclarant par exemple que le processus de paix allait déboucher sur la création d'un État palestinien²⁴, confirmant ainsi ce qu'attendaient les Palestiniens du processus de paix, tandis que le Likoud (le parti aujourd'hui au pouvoir) rejetait l'idée même d'un État palestinien²⁵.

La Déclaration de principes de 1993 (les Accords d'Oslo) fait référence aux deux résolutions 242 et 338. Voici quelles sont les deux conditions fixées par la résolution 242 (reproduite au complet en annexe) :

légitime défense imposée à Israël. Yitzak Rabin a déclaré: «Je ne pense pas que Nasser voulait la guerre. Les deux divisions qu'il a déployées dans le Sinaï n'auraient pas été suffisantes pour lancer une guerre d'offensive. Il le savait et nous le savions» (*Le Monde*, 28 février 1968). Et voici ce qu'a déclaré Menachem Begin devant le Collège de la défense israélienne en 1982 : « En juin 1967, nous avions là encore le choix. Les concentrations de forces de l'armée égyptienne dans le Sinaï ne prouvaient pas que Nasser allait vraiment nous attaquer. Nous devons être honnêtes avec nous-mêmes. Nous avons décidé de l'attaquer.» (*New York Times*, 21 août 1982). Cité par le professeur Peyton Lyon dans un message en date du 2 septembre 2002.

²² Voir par exemple Boris Shusteff, *The Logistics of Transfer*, par, Freeman Center for Strategic Studies, 28 juillet 2002, <http://www.freeman.org/>. Cet article a été reproduit sur divers sites web israéliens.

²³ Voir l'article de Benvenisti dans le quotidien israélien Ha'aretz du 16 août 2002.

²⁴ Voici ce qu'a déclaré le premier ministre Ehud Barak le 8 janvier 2001, dans son allocution d'ouverture devant le Conseil des relations internationales : «Le peuple palestinien, qui pourrait établir son État en Cisjordanie et dans la bande de Gaza avec Al-Kuds pour capitale, serait à même de définir sa propre destinée» (Ministère israélien des Affaires étrangères, <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFA0iz20>).

²⁵ Position qui a reçu l'aval des membres lors d'un vote au Congrès du Likoud en août 2002.

[Le Conseil de sécurité] 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 État de la région et de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force;

Israël n'a pas interprété les termes «des territoires occupés lors du récent conflit» dans le même sens que le reste de la communauté internationale. L'État israélien prétend en effet qu'en vertu de l'absence d'article défini devant le mot «territoires» dans la version anglaise de la résolution, il n'est pas tenu de se retirer de *tous* les territoires et qu'il lui suffit de procéder à un retrait partiel, voire très modeste, pour se conformer à la résolution. Ceux qui contestent cette interprétation soutiennent que les paragraphes du préambule de la résolution dissipent cette ambiguïté. Le second paragraphe commence ainsi : *Soulignant l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre...* De plus, la version française de la résolution est on ne peut plus claire : «retrait [...] des territoires occupés lors du récent conflit». Dans un article publié dans le *Case Western Reserve Journal of International Law*, le professeur John Quigley explique pourquoi l'article défini a été supprimé en cours de rédaction de la résolution :

Les déclarations des délégués au moment de l'adoption laissent croire que certains ne voulaient pas insister sur le retrait d'Israël dans les territoires qu'il occupait avant la guerre de 1967, parce que c'était précisément le territoire qu'il occupait en vertu d'accords d'armistice conclus en 1949 avec des États voisins, accords qui n'étaient pas considérés comme des traités définissant les frontières. Ils étaient donc réticents à exiger d'Israël qu'il se retire derrière des frontières auxquelles une telle demande de retrait pouvait conférer une légitimité qu'en réalité elles ne possédaient pas²⁶.

Et Quigley de poursuivre :

La résolution 242 doit être interprétée conformément aux normes du droit international, qui sont on ne peut plus claires sur la question du territoire occupé durant les hostilités. Ce territoire ne passe pas sous la souveraineté de l'occupant, et son acquisition par occupation ne donne à ce dernier aucun droit de revendiquer sa souveraineté sur ce territoire. L'occupation par un belligérant ne donne qu'un droit de possession temporaire, et non un droit définitif. [...] Par conséquent, de quelque manière qu'on interprète la résolution 242, Israël est dans l'obligation de se retirer de la bande de Gaza et de la Cisjordanie²⁷.

Israël considère les territoires occupés en 1967 non pas comme des territoires occupés, mais comme des territoires «contestés», comme on l'a vu dans une citation précédente. Il reconnaît les revendications palestiniennes uniquement en Cisjordanie et à Gaza et estime qu'il y a matière à

²⁶ Quigley (1999a)

²⁷ Idem.

compromis entre les deux parties *uniquement sur ces territoires*. On trouvera la version intégrale de la position du gouvernement israélien sur les colonies de peuplement sur le site web de son Ministère des affaires étrangères.

La proposition de compromis territorial présentée par Clinton à la rencontre de Taba, se basait sur les frontières du 4 juin 1967, avec quelques ajustements. Une lecture attentive de cette proposition indique que la partie de Jérusalem annexée n'est pas prise en compte quand on calcule les pourcentages de territoire que chaque partie conservera. De plus, seulement entre 90 et 95% de ce qui reste de la Cisjordanie irait aux Palestiniens, ce qui représente environ 17% de la Palestine historique. Les frontières *de facto* d'Israël, qui délimitent un territoire déjà plus étendu que ce que fixait la résolution 181 de l'AG, seraient encore élargies pour intégrer une plus grande superficie de territoire palestinien et deviendraient également des frontières *de jure*, ce qui est contraire au principe de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre. Yasser Arafat n'a pas donné son accord à ces propositions, et Ehoud Barak n'était lui-même plus en position de les accepter et de les faire respecter par le gouvernement d'Ariel Sharon qui lui a succédé et qui voulait intégrer davantage de territoire palestinien dans les frontières *de jure* d'Israël. C'est ce qui explique pourquoi les propositions de Taba n'ont pas débouché sur un accord de paix.

iii) Conclusion

Une recherche de règlement axée sur les droits doit se fonder sur le principe de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre, ce qui signifie le retrait complet d'Israël de tous les territoires occupés en 1967, avec un statut spécial pour Jérusalem (voir l'analyse plus loin), et éventuellement quelques ajustement mineurs, à condition que ces ajustements ne privent pas les Palestiniens ou les Israéliens de portions stratégiques de leur territoire et que les négociations soient menées librement et sans contrainte. Une proposition d'accord de paix qui ne respecterait pas cette condition serait contraire aux principes du droit international.

c) Les colonies de peuplement et les colons

i) Le contexte

Il n'y avait pas de colons en Cisjordanie et à Gaza avant l'occupation militaire de 1967. Un petit nombre de communautés juives y étaient installées avant 1948, la plupart pour des motifs religieux et quelques-unes qui étaient indigènes à la région. Au début du 20^e siècle, le nombre total de résidents juifs de toute la Palestine n'excédait pas 6% de la population. L'immigration en Palestine qui a débuté au tournant du siècle était surtout confinée aux régions côtières, avec quelques nouveaux établissements dans ce qu'on appelle aujourd'hui la Cisjordanie durant le Mandat britannique, dont le but officiel consistait à aider les immigrants juifs à créer une entité politique en sol palestinien.

À partir de l'occupation de 1967, Israël amorça une campagne vigoureuse de colonisation, par des membres de sa propre population, des territoires nouvellement occupés. Certaines colonies se réduisirent à quelques maisons pré-fabriquées ou quelques caravanes installées au sommet d'une colline, tandis que d'autres prirent de l'expansion pour former de véritables petites villes, comme

la colonie Maale Adumim près de Jérusalem, en Cisjordanie. Les sites de ces colonies, et le moment de leur installation, ont été déterminés selon un plan d'occupation du territoire, et ils servaient cet objectif stratégique. En 1972, on comptait moins de 8500 colons juifs en Cisjordanie, à Gaza et à Jérusalem-Est. En 1992, avant les accords d'Oslo, leur nombre était passé à près de 250 000 (dont près de 200 000 en Cisjordanie et un peu moins de 50 000 dans la bande de Gaza). C'est *pendant* les pourparlers de paix consécutifs à l'adoption de la Déclaration de principes qu'on relève le taux de colonisation le plus élevé, le nombre de colons grimpant alors en flèche pour atteindre près de 400 000, au moment même où Israël négociait l'arrangement «la paix contre les territoires». Durant cette période, c'est sous le gouvernement du premier ministre Ehoud Barak que l'on a enregistré le plus fort taux de construction d'habitations exclusivement réservées aux colons juifs dans les territoires occupés²⁸.

Dans certains cas, les colons n'étaient pas des citoyens israéliens avant leur arrivée; ils arrivent directement de l'étranger et on leur attribue un domicile dans les colonies en même temps que la citoyenneté israélienne. Le fait d'être juif constitue le seul critère qui détermine si les nouveaux arrivants peuvent s'installer dans le territoire occupé. Pour en donner un exemple récent, on peut évoquer le cas de ces autochtones du Pérou convertis au judaïsme, qui se sont donné des noms hébreux et qu'Israël a aidés à immigrer en juillet 2002. Ils se sont installés dans les territoires occupés, et pas à l'intérieur de la Ligne verte, alors que des Palestiniens ayant la citoyenneté américaine qui reviennent vivre dans des agglomérations palestiniennes en Cisjordanie se voient refuser le statut de résidents permanents et doivent voyager périodiquement en Jordanie pour renouveler leurs visas... sous peine d'expulsion définitive.

Il convient aussi de noter que la portion de territoire allouée à une colonie de peuplement donnée est en général beaucoup plus étendue que la colonie elle-même et peut parfois même englober les sommets des collines avoisinantes, ce qui permet à Israël d'établir de nouvelles colonies sur ces collines en prétendant qu'il ne s'agit pas de nouvelles colonies vu qu'elles sont installées à l'intérieur des limites d'une colonie existante. La *Foundation for Middle East Peace* et l'organisme *Settlement Watch* estiment que le ratio entre les terres allouées aux colonies et la zone effectivement utilisée est de 8 pour 1²⁹.

Il est également important de noter que les colons des territoires occupés ne sont pas régis par les mêmes lois que celles qui s'appliquent aux autres habitants du territoire. Les colons juifs relèvent des lois israéliennes, tandis que la population palestinienne indigène a été gouvernée par les lois en vigueur avant l'occupation jusqu'à la signature des accords d'Oslo, et par les lois de l'Autorité palestinienne ensuite. Enfin, les colons bénéficient de plus grandes facilités de prêts hypothécaires que la moyenne des citoyens israéliens, et les programmes de financement public d'habitations sont plus généreux pour les colons juifs que pour la population résidant à l'intérieur de la Ligne verte. Par conséquent, le mouvement de colonisation n'est pas le fait d'individus désireux de s'installer dans un endroit donné, mais une politique systématique de l'État, assortie d'un schéma directeur, d'appels d'offres, d'un budget et d'une stratégie d'occupation du territoire.

²⁸ Voir l'article de Nadav Shragai intitulé «Barak Was Biggest Settlement Building Since '92» dans le quotidien *Ha'aretz* du 27 février 2001.

²⁹ *Israeli Settlements in the Occupied Territories: A Guide. A Special Report of the Foundation for Middle East Peace*, <http://www.finep.org/reports/2002/sr0203.html#5>.

Les personnes qui décident de vivre dans les territoires occupés le font souvent à cause des subventions et des facilités offertes, et non pas surtout par choix idéologique. Selon certains observateurs israéliens, pas plus de 10 % des colons le sont par choix idéologique. Les autres sont des colons économiques, attirés par les facilités offertes par le gouvernement israélien et dont ils ne bénéficieraient pas s'ils résidaient dans les limites de la Ligne verte. Ces colons économiques tendent à s'installer dans les banlieues cisjordaniennes des grandes agglomérations israéliennes. Les observateurs de la scène israélienne soutiennent que la plupart des colons n'auraient pas d'objection à déménager à l'intérieur de la Ligne verte si cela pouvait servir la cause de la paix. Voici les données sur les colonies de peuplement répertoriées par la *Foundation for Middle East Peace*.

LES COLONIES DE PEUPLEMENT

Nombre de colonies en Cisjordanie (5640 km²) : 130
Nombre de colonies dans la bande de Gaza (360 km²) : 16
Nombre de colonies à Jérusalem-est : 11
Nombre de colonies sur le plateau du Golan : 33
Population totale de colons

	Cisjordanie et Gaza	Jérusalem-Est
1972	1,500	6,900
1983	29,090	
1992	109,784	141,000
2000-01	213,672	170,400

Population de colons sur le plateau du Golan : 17 000

Population palestinienne :

- 2 millions dans 650 localités en Cisjordanie (y compris 200 000 à Jérusalem-Est)
- 1,1 million dans 40 localités dans la bande de Gaza

Selon une estimation, 100 000 Israéliens, soit la moitié de la population de colons, résident dans huit colonies. La population moyenne dans les 140 autres colonies est de 714 personnes.

Les zones construites de colonies de peuplement occupent 1,4 % des 5640 km² de la Cisjordanie. Les colonies elles-mêmes occupent 10 % du territoire cisjordanien. En outre, depuis qu'a éclaté la Seconde Intifada en septembre 2000, Israël semble planifier des zones «tampons» de 70 à 500 mètres de large autour de chaque colonie et de chaque installation militaire dans les territoires occupés.

Selon le YESHA Council, 3000 colons — soit 1,5 % des 200 000 colons — installés en Cisjordanie (à l'exclusion de Jérusalem-Est) et à Gaza ont quitté les colonies durant l'année 2001. Cet exode a été largement compensé par la croissance démographique naturelle et par l'afflux de nouveaux résidents, ce qui a permis à la population des colonies de peuplement de croître à un taux de 5 %.

Le 12 août 2001, le journal *Ha'aretz* rapportait que le taux de départ dans les colonies de peuplement atteignait 5 %, ce qui représente 10 000 personnes, alors que le taux annuel normal est de 1 %.

Au moins 360 maisons palestiniennes ont été démolies à Gaza par les forces armées israéliennes durant la première année de l'Intifada. Depuis octobre 2000, les autorités israéliennes ont démolé plus de 200 maisons en Cisjordanie. En septembre 1993, on comptait 32 750 unités d'habitation dans les colonies de peuplement de Cisjordanie et de Gaza. Entre 1993 et juillet 2000, on a entrepris la construction de 17 190 nouvelles unités.

ii) Les questions de droit

Tant l'établissement de colonies de peuplement que le transfert de colons en Cisjordanie et à Gaza contreviennent directement au droit international, à savoir l'article 49 de la *Quatrième Convention de Genève de 1949*, qui stipule que «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». Le fait que les termes «déportation» et «transfert» apparaissent dans l'article de la Convention indique que la déportation forcée comme les mouvements volontaires de population (transferts) sont ici interdits. Les colonies de peuplement sont aussi contraires aux articles 23, 42, 43, 46 et 56 des *Règlements de La Haye*. Voici comment l'explique John Quigley :

Les Règlements de La Haye ne parlent pas du transfert de civils mais elles interdisent l'appropriation de portions du territoire occupé pour y installer des colonies. Elles ordonnent à la puissance occupante d'administrer les biens et domaines publics au bénéfice de la population locale. En conséquence, aux termes des Règlements de La Haye, l'utilisation de terres publiques ou privées aux fins d'y construire des colonies est interdite³⁰.

La plupart des États, y compris le Canada et les États-Unis, jugent les colonies de peuplement illégales. Voici ce que dit l'énoncé de politique du Canada sur le Moyen-Orient, affiché sur le site web du MAECI :

Le Canada ne reconnaît pas le contrôle permanent exercé par les Israéliens sur les territoires occupés en 1967 (le plateau de Golan, la Cisjordanie, Jérusalem-Est et la bande de Gaza) et s'oppose à toute action unilatérale visant à prédéterminer l'issue des négociations, y compris à la création de colonies de peuplement dans les territoires et aux mesures unilatérales visant à annexer Jérusalem-Est et le plateau du Golan. Le Canada considère que de telles actions sont contraires au droit international et improductives dans le cadre du processus de paix.

On peut lire, dans la proposition soumise par Ehoud Barak à Camp David et à la rencontre de Taba, et dans la contre-proposition du président Clinton durant ces négociations, une clause qu'on a présentée comme un important compromis, à savoir que seulement 80 % des colons resteraient dans les territoires occupés³¹. Si ce pourcentage était appliqué à l'ensemble de la population des colons, cela signifierait qu'environ 320 000 colons illégalement installés dans le territoire occupé y demeureraient. Sachant que la population de colons a presque doublé par rapport à ce qu'elle était en 1993, année où les Israéliens négociaient, les propositions israélienne et américaine se solderaient par une *augmentation* de près de 72 000 colons par rapport au nombre de colons présents dans les territoires occupés au début des négociations. Si l'on appliquait ce pourcentage de 80% au nombre actuel de colons installés seulement à Gaza et en

³⁰ Quigley (1999a)

³¹ Voir le rapport Moratinos de 2001 (rapport non officiel). Cette clause a été confirmée par un participant de haut rang à ces pourparlers, le général Danny Yamit, ancien directeur du Mossad et conseiller du premier ministre Barak, qui était présent lors de ces négociations. Vu que le rapport Moratinos n'est pas officiel, on ne sait pas avec certitude si le chiffre de 80% a été calculé à partir du nombre de colons dans les territoires occupés ou en Cisjordanie seulement, et s'il inclut ou exclut les colons de la partie annexée de Jérusalem.

Cisjordanie (à l'exclusion de ceux qui résident dans la partie annexée avec Jérusalem-Est), on obtiendrait un chiffre approximatif de 171 000 colons, ce qui, encore une fois, représente une *augmentation*, et non une diminution, de 55% de la population des colonies par rapport à ce qu'elle était dans les mêmes territoires au moment où les négociations ont commencé. Les propositions de Barak à Camp David prévoyaient aussi des mesures pour regrouper les colonies en grands blocs qui auraient divisé la Cisjordanie en trois zones non contiguës. Celles-ci furent présentées pour la première fois aux pourparlers tenus à Eilat en mai 2000. Le journal israélien *Yediot Aharonot* a publié la carte qui suit le 19 mai 2000, carte qui illustre la proposition d'Ehoud Barak, :



Carte 5. Blocs de colonies figurant dans la proposition d'Ehoud Barak. Les zones en blanc seraient sous contrôle israélien (*Yediot Aharonot*, 19 mai 2000).

En réponse à la tension croissante et au lancement de la seconde Intifada en septembre 2000, le président Clinton présenta d'autres propositions en décembre 2000, qui prévoyaient le retrait d'Israël de 94 à 96% de la Cisjordanie, mais qui conserveraient la disposition à l'effet que 80%

des colons seraient autorisés à demeurer dans la région, dans des colonies de peuplement consolidées³².

La *Quatrième Convention de Genève de 1949* protège les populations civiles pendant un conflit (*jus in bellum*). Toutefois, le professeur Marco Sassòli a rappelé l'existence d'un important principe de jurisprudence à ce chapitre : *Nemo audiatur turpitudinem suam allegans* (personne ne peut se prévaloir d'un avantage résultant d'une action illégale). Autrement dit, les gestes posés par une partie qui étaient illégaux durant une occupation ne peuvent être imposés comme condition à l'autre partie dans un éventuel accord de paix. Par conséquent, on ne peut donner à la population d'immigrants juifs installés dans les territoires occupés le même statut que la population locale palestinienne qui habitait la Cisjordanie et Gaza avant l'occupation.

Le gouvernement israélien conteste cet argument. Voici quelle est sa position officielle à ce chapitre :

On ne peut interpréter les dispositions de la Convention de Genève relatives au transfert forcé de population dans un territoire souverain occupé comme interdisant le retour volontaire de personnes dans les villes et les villages dont elles ont été, elles ou leurs ancêtres, évincées³³.

Pour le gouvernement israélien, le fait de pouvoir invoquer des ancêtres lointains ayant vécu à une certaine période de l'histoire dans un territoire donné confère à des individus, s'ils sont Juifs, un droit au retour, même s'ils ne peuvent reconstituer la lignée d'ancêtres qui les rattacherait au territoire en question. Les individus convertis au judaïsme jouissent aussi de ce droit au «retour» dans le territoire, même si, du fait de leur conversion, ils ne peuvent invoquer l'argument que leurs ancêtres y vivaient. Le gouvernement israélien considère que ces droits s'appliquent aussi aux territoires qu'il a occupés en 1967. En revanche, toujours selon la position officielle de l'État d'Israël, une personne non juive qui vivait elle-même en Palestine avant d'en être expulsée par la force ne peut se prévaloir du droit de revenir dans son lieu de résidence, même si elle est propriétaire de l'habitation où elle vivait (voir la section sur les réfugiés). Le critère appliqué ici par Israël pour déterminer qui bénéficie du droit au retour est donc un critère purement confessionnel. Le droit international, et en particulier le droit humanitaire et le droit relatif aux droits de la personne, n'accorde pas aux individus plus ou moins de droits selon qu'ils sont de telle ou telle foi religieuse. La position israélienne est par conséquent discriminatoire et elle n'est pas valide parce qu'elle renvoie à des critères qui ne sont pas conformes aux principes des droits humains et de la non-discrimination.

³² L'évolution quotidienne des négociations à Camp David et plus tard à Taba est relatée dans Charles Enderlin, *le Rêve Brisé*, Paris, Fayard, 2002. Cet ouvrage explique également les raisons qui ont mené à l'échec de ces pourparlers.

³³ Tiré de *Israeli Settlements and International Law*, affiché sur le site officiel du ministère israélien des Affaires étrangères (<http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0jyz0>).

En outre, nous n'avons pas affaire ici à une situation où des gens retournent dans un pays où sont nés leurs ancêtres immédiats. Nous avons affaire à un projet politique qui vise l'appropriation d'un territoire au bénéfice de colons et aux dépens de la population indigène.

Aucun pays, et pas même les États-Unis qui jugent les colonies de peuplement illégales et les considèrent comme un obstacle à la paix, ne partage la position israélienne. Dans un article publié dans le *Washington Post* en novembre 2000, l'ancien président américain Jimmy Carter écrivait ceci :

Il était clair que les colonies de peuplement israéliennes dans les territoires occupés allaient directement à l'encontre de cette entente (la résolution 242 du CS) et étaient, selon la position depuis longtemps défendue par les Américains, à la fois «illégales et constituant un obstacle à la paix». [...] Il semble presque inévitable que les États-Unis vont amorcer de nouveaux efforts de paix, mais il y a peu de chances qu'on puisse réellement progresser sur l'un ou l'autre de ces dossiers tant qu'Israël s'en tient à sa politique de peuplement, qui est illégale au regard des lois internationales qu'appuient les États-Unis et toutes les autres nations.³⁴

Comme nous l'avons démontré, les offres les plus généreuses jamais faites aux Palestiniens par les dirigeants israéliens, les propositions de Taba de décembre 2000, prévoient une augmentation, et non une réduction du nombre de colons présents au début du processus d'Oslo. Ces offres visaient donc à rendre légale, avec le consentement des victimes, une situation qui est présentement illégale. La contre-proposition de Clinton (la proposition de médiation américaine) reprenait telles quelles les demandes d'Israël au sujet des colonies.

iii) Conclusion

Une recherche de règlement fondée sur les droits doit respecter le droit international et en particulier la *Quatrième Convention de Genève* qui protège les droits des populations civiles sous occupation militaire d'un autre État. Un accord de paix qui légaliserait la présence de colonies jugées actuellement illégales en transférant à Israël un territoire acquis par la guerre serait en soi une violation des normes sous-jacentes au droit international, et ne pourrait s'appliquer que contre la volonté de la population indigène et uniquement par des moyens coercitifs et punitifs.

d) Jérusalem

i) Le contexte

La résolution 181 de l'AG des Nations Unies qui a conféré une légitimité internationale à la création de l'État d'Israël prévoyait pour Jérusalem un régime spécial, qui n'a jamais été appliqué. Une partie de Jérusalem a été conquise et occupée en 1948. C'est ce qui est devenu Jérusalem-Ouest. Jérusalem-Est n'a pas été occupé jusqu'en 1967 et cette partie de la ville demeurait surtout

³⁴ Jimmy Carter, "For Israel, Land or Peace," *The Washington Post*, Sunday, November 26, 2000.

habitée par des Arabes palestiniens. Elle comprend la Vieille Ville de Jérusalem, entourée de hautes murailles et à laquelle on accède par plusieurs portes, et les quartiers arabes voisins à l'extérieur des murs de la Vieille Ville. C'est dans la Vieille Ville que l'on retrouve la plupart des Lieux saints (mais pas tous).

Quand a éclaté la guerre de 1967, Israël a occupé Jérusalem-Est (6,5 km²), repoussé ses frontières en y ajoutant 71 km² de territoire cisjordanien, pour ensuite annexer officiellement la ville agrandie. Si bien que lorsqu'une analyse politique mentionne aujourd'hui Jérusalem, elle ne fait pas référence aux limites municipales (Jérusalem-Ouest et Jérusalem-Est) antérieures à 1967, mais elle inclut aussi une zone de territoire située en majeure partie en Cisjordanie, qui est un territoire occupé, une zone qu'Israël ne comptabilise pas dans ses statistiques relatives à la Cisjordanie.

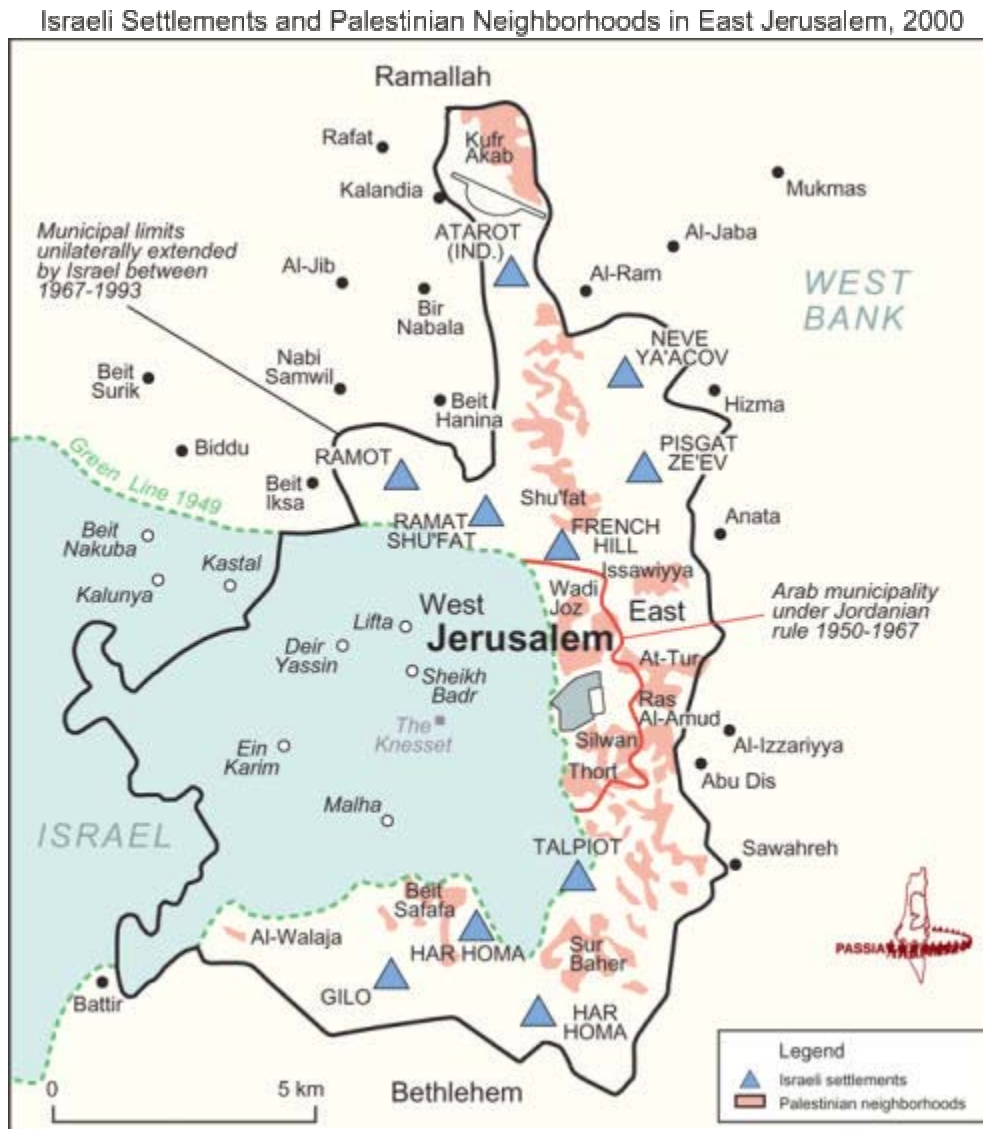
Israël a proclamé la ville de Jérusalem unifiée comme sa capitale éternelle, mais la plupart des nations occidentales ne le reconnaissent pas et ont gardé leurs ambassades à Tel-Aviv. Même les États-Unis ne reconnaissent pas officiellement l'annexion de Jérusalem. Les gouvernements israéliens qui se sont succédé ont poursuivi une vigoureuse politique de «judaïsation» de Jérusalem afin d'en modifier à la fois la composition démographique et le paysage urbain. Les autorités ont entrepris une campagne de retrait des permis de résidence des Palestiniens vivant à Jérusalem; les conjointes ou conjoints des résidents palestiniens se sont vus privés du droit d'habiter Jérusalem s'ils ou elles n'y résidaient pas au moment de l'occupation; les permis de construire furent systématiquement refusés aux propriétaires non juifs, et les maisons bâties sans le permis requis furent rasées au bulldozer³⁵.

Depuis la signature de la Déclaration de principes en 1993, Israël a accéléré son entreprise de transformation radicale du secteur arabe de Jérusalem-Est, rasant des maisons de Palestiniens pour permettre la construction d'autoroutes et de voies de contournement reliant les colonies de peuplement de Cisjordanie à Jérusalem-Ouest, et rendre ainsi les colonies plus attrayantes. Un certain nombre de colons installés dans les faubourgs occupés de la ville ont choisi d'y résider non pas pour des raisons idéologiques, mais pour des raisons économiques, et les sondages d'opinion indiquent qu'ils seraient tout à fait disposés à quitter cette région et à redéménager de l'autre côté de la Ligne verte dans le cadre d'un processus de paix.

Il faut pour finir rappeler que Jérusalem-Est était le cœur économique de la Cisjordanie. En restreignant l'accès pour les Palestiniens qui vivent dans le reste de la Cisjordanie, Israël a causé énormément de tort à l'économie palestinienne.

³⁵ Ces politiques, sur lesquelles les grands médias ont gardé le silence, ont été soigneusement documentées par le Comité israélien contre les démolitions/Israeli Committee Against House Demolitions et par B'Tselem, deux organismes israéliens de défense des droits de la personne.

Colonies israéliennes et quartiers palestiniens à Jérusalem-Est, 2000



Carte 6. Jérusalem et ses frontières d'avant 1967, comparativement aux frontières élargies qui ceinturent 71 km² du territoire cisjordanien annexé, en contravention du droit international

(Source: PASSIA, www.passia.org)

Toutes ces mesures ont été mises en œuvre avant le soulèvement de l'automne 2000. Il ne s'agit donc pas d'une réponse des autorités israéliennes à la violence, mais bien d'une politique du fait accompli destinée à prédéterminer l'issue des négociations de paix.

La communauté internationale a toujours jugée illégale l'annexion de Jérusalem-Est, parce que ce territoire a été conquis par la guerre. Dans une déclaration officielle de l'ambassadeur américain aux Nations Unies de l'époque, George Bush père, les États-Unis ont réaffirmé leur position en

1971, à savoir qu'ils considèrent Jérusalem-Est comme «un territoire occupé et donc assujéti aux dispositions du droit international régissant les droits et les obligations d'une puissance occupante»³⁶ :

L'expropriation ou la confiscation de territoire, la construction d'unités d'habitation sur ce territoire, la démolition ou la confiscation d'édifices, y compris ceux qui ont un caractère historique ou religieux, et l'application des lois israéliennes dans les parties occupées de la ville, portent préjudice à nos intérêts communs dans la ville.

[...]

Nous regrettons qu'Israël ne reconnaisse pas les obligations qui lui incombent en vertu de la Quatrième Convention de Genève non plus que ses actions qui sont contraires à l'esprit et à la lettre de ladite Convention. Les actions d'Israël dans la partie occupée de Jérusalem soulèvent des inquiétudes compréhensibles quant aux effets préjudiciables qu'elles pourraient avoir sur un éventuel arrangement relatif à la partie occupée de Jérusalem. Dans son rapport sur les activités de l'Organisation, le Secrétaire général exprime les inquiétudes de nombreux gouvernements face aux transformations apportées dans la ville. Nous avons à plusieurs occasions discuté de cette question avec le gouvernement d'Israël, en insistant sur la nécessité de prendre davantage en compte les inquiétudes et les sensibilités des autres. Malheureusement, la réponse du gouvernement israélien a été décevante. [...] une politique d'occupation appliquée par des pratiques déterminées de façon unilatérale ne peut favoriser la conclusion d'une paix juste et durable, pas plus que ne pouvait servir cette cause le *statu quo* d'avant juin 1967, un *statu quo* qui, je le dis clairement, ne nous plaisait pas et dont nous ne préconisons pas le rétablissement.

ii) Les questions de droit

Les questions que soulève Jérusalem sont complexes, et le fait que la résolution 181 accorde à Jérusalem un statut spécial et fixe les frontières à l'intérieur desquelles ce statut doit être reconnu, complique encore les choses. Toutefois, vu que les frontières des deux États proposées dans cette résolution ne sont pas à l'ordre du jour en ce moment, les dispositions du droit relatives à Jérusalem sont difficilement applicables. C'est pourquoi aucune proposition réaliste ne se fonde sur des bases juridiques solides.

Les principes mis de l'avant par le président Clinton, à l'effet que les quartiers juifs aillent à Israël et les quartiers arabes aillent aux Palestiniens, sont applicables à l'intérieur des anciennes limites de Jérusalem, mais pas dans la partie du territoire cisjordanien annexée illégalement par Israël.

³⁶ Déclaration officielle sur Jérusalem devant le Conseil de sécurité de l'ambassadeur américain George H.W. Bush le 25 septembre 1971, expliquant la position de l'administration américaine à propos de Jérusalem. Citée par Francis Boyle (2002).

iii) Conclusion

Une position fondée sur le droit international devrait par conséquent préconiser que les zones de Cisjordanie illégalement annexées soient restituées aux Palestiniens, et que les principes avancés à la rencontre de Taba soient appliqués à Jérusalem-Est. La Vieille Ville de Jérusalem devrait faire l'objet d'un accord négocié séparément, lequel établirait son statut et garantirait nécessairement la liberté d'accès aux Lieux saints pour les croyants des trois grandes religions monothéistes.

e) Les réfugiés palestiniens

i) Le contexte

Près de 800 000 Palestiniens sont devenus réfugiés durant la guerre de 1948. Pendant des années, Israël a soutenu qu'ils étaient partis volontairement ou à l'instigation de dirigeants arabes. Mais l'école des «nouveaux historiens» israéliens, qui appartiennent à différents courants de pensée (on y trouve des sionistes comme des non-sionistes et des anti-sionistes) a pu établir que pour une bonne part, l'exode des Palestiniens avait été planifié et que ce plan avait été systématiquement appliqué par l'état-major israélien. Les noms de Benny Morris³⁷, Ilan Pappé³⁸, Simha Flapan³⁹, Avi Shlaim⁴⁰, Uri Davis et d'autres sont désormais connus par un public qui dépasse de beaucoup leurs cercles universitaires⁴¹.

Ces historiens ont établi que les Palestiniens n'ont pas seulement été expulsés, mais que ces expulsions se sont accompagnées de massacres pour inciter la population de certains villages et des villages environnants à fuir. Il est intéressant de citer les historiens israéliens à ce propos, car le discours officiel israélien ne reconnaît pas ces faits historiques, qui sont en outre qualifiés de «propagande antisémite» dès qu'on les évoque en Amérique du Nord. Pourtant, ils ont été établis à partir des archives existantes par des historiens israéliens sérieux et dignes de foi. Nous citerons donc à l'appui de nos dires un extrait révélateur d'un article paru dans une publication israélienne réputée, en précisant que Benny Morris se déclare lui-même sioniste. Dans le quotidien *Ha'aretz* du 3 novembre 2000, Gideon Levy écrit dans sa recension du dernier livre de Benny Morris :

Ils ont menti quand ils nous ont dit que les Arabes de Lod et de Ramle «demandaient à quitter leurs villes» (le directeur du département d'histoire des Forces de défense israéliennes). Ils ont menti quand ils nous ont dit que l'opération meurtrière de Kibiya

³⁷ Voir *The Birth of the Palestinian Refugee Problem, 1947-1949*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987; *Israel's Border Wars, 1949-1956: Arab Infiltration, Israeli Retaliation and the Countdown to the Suez War*, Clarendon Press, Oxford, 1993.

³⁸ Ilan Pappé, *The Making of the Arab-Israeli Conflict, 1947-1951*, London, I.B. Tauris, 1992.

³⁹ Simha Flapan, *The Birth of Israel, Myths and Realities*, London, Croom Helm, 1987.

⁴⁰ Avi Shlaim, *Collusion Across the Jordan. King Abdullah, the Zionist Movement, and the Partition of Palestine*, Oxford, Clarendon Press, 1988.

⁴¹ Une analyse détaillée des enjeux soulevés par les «nouveaux historiens» se retrouve dans: Dominique Vidal, *Le Pêché originel d'Israël. L'expulsion des Palestiniens revisitée par les « nouveaux historiens » israéliens*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 2002.

avait été menée par des «résidents enragés» (David Ben Gourion). Ils ont menti quand ils nous ont dit que tous les «infiltrateurs» étaient des terroristes assoiffés de sang, que tous les États arabes voulaient nous détruire et que nous étions les seuls qui, tout ce temps, aspirions simplement à la paix.

Après avoir noté que les «vieux historiens» avaient lancé une campagne de salissage contre les nouveaux historiens, Levy poursuit en ces termes :

Benny Morris a sans conteste joué un rôle important dans cette nouvelle école d'historiens [...]. Ses deux ouvrages précédents, *Israel's Border Wars, 1949-1956: Arab Infiltration, Israeli Retaliation and the Countdown to the Suez War* (Clarendon Press, Oxford, 1993), et *The Birth of the Palestinian Refugee Problem, 1947-1948* (Cambridge Middle East Library, 1987), sont des incontournables pour qui veut comprendre les sources du conflit israélo-arabe. Si vous voulez comprendre le soulèvement palestinien dans les territoires, lisez ces deux livres. Si vous voulez comprendre pourquoi un règlement reste impossible tant qu'on ne solutionne pas le problème des réfugiés, lisez Morris. Tous les premiers signaux d'alarme apparaissent dans ses livres. Ils vous montrent comment nos relations avec les Arabes ont commencé. Tout ce qui s'est passé par la suite, et jusqu'au jour d'aujourd'hui, est ancré dans leurs — et en particulier dans nos — péchés originels, que Morris et ses collègues ont mis au jour. [...]

[Morris] a cru le Major général Moshe Carmel et d'autres sources qui lui ont déclaré qu'aucun ordre de déportation n'avait été donné durant l'Opération Hiram, la plus sale qu'il y ait eu. Et à présent qu'on peut avoir accès aux archives de l'armée israélienne, nous découvrons que le Major Général Carmel a envoyé, en date du 31 octobre, un câble à tous les commandants de division et de district sous son autorité : «Faites tout ce qui est en votre pouvoir et purgez immédiatement les territoires conquis de tous les éléments hostiles conformément aux ordres donnés. Les résidents devront être encouragés à quitter les zones qui ont été conquises» [...].

Apparemment, les troupes de Carmel se sont livrées à des massacres dans pas moins de 10 (!) villages dans le nord du pays. Elles rassemblaient les hommes de ces villages sur la place, en choisissaient quelques-uns, parfois des douzaines, les collaient contre un mur et les fusillaient. Parce que l'armée israélienne a gardé secrets les documents compromettants, nous ne savons rien de ces massacres. Nous ne pouvons qu'espérer que toute cette absurdité, cette scandaleuse pratique du secret, disparaîtra et que 52 ans plus tard, nous allons tout savoir — comprendre nos erreurs et tout le mal que nous avons fait.

Les autorités israéliennes ont adopté un certain nombre de lois pour faire en sorte que les personnes déplacées ne puissent plus jamais revenir. Leurs biens furent confisqués et attribués à des immigrants juifs, et près de 400 villages furent rasés.

Les estimations du nombre de réfugiés palestiniens varient de 600 000 (chiffres israéliens) à 950 000, les Palestiniens et les Américains les chiffrant à 875 000 personnes. En juin 1999, les estimés de l'UNRWA⁴² chiffrèrent le nombre de réfugiés inscrits comme suit :

⁴² Office des secours et des travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient.

Cisjord.	Gaza	Total Palestine	Jordanie	Liban	Syrie	Total
583 009	824 622	1 407 631	1 570 192	372 472	383 199	3 737 494

Source : UNRWA, <http://www.un.org/unrwa/pr/pdf/figures.pdf>)

Les sources officielles palestiniennes précisent qu'en plus des réfugiés relevant de l'UNRWA, il existe entre 1,3 et 1,5 million de réfugiés non inscrits.

Le médiateur de l'ONU Count Folke Bernadotte a dit à propos des réfugiés que «ce serait une infraction aux principes de justice élémentaire de priver ces victimes innocentes du conflit du droit de retourner chez eux, alors que les immigrants juifs affluent en Palestine» (UN Doc Al 648, 1948). Dès 1948, les autorités israéliennes ont adopté la Loi sur les biens des absents, qui leur permet de saisir les biens des réfugiés et de les attribuer à l'État d'Israël, à ses organismes ou à des particuliers juifs.

Écrivant au début de 1948, alors que la recommandation de l'Assemblée générale de l'ONU de partager la Palestine en deux États contre le vœu de la majorité des habitants commençait à prendre forme, George Kenan, à l'époque directeur de la planification des politiques au Département d'État américain, affirmait : «Toute aide que les États-Unis pourraient apporter à la mise en œuvre de la partition (par exemple par le déni du droit à l'autodétermination) résultera en un profond antagonisme à l'endroit des États-Unis dans de nombreux secteurs du monde musulman et ce, pour plusieurs années... En raison de l'appui américain à l'action onusienne qui a mené à la recommandation de partager la Palestine, la réputation des États-Unis dans le monde musulman a été sérieusement ébranlée, et les intérêts stratégiques des États-Unis dans la Méditerranée et au Proche-Orient en ont beaucoup souffert»⁴³. Au cours du printemps de cette même année 1948, le gouvernement américain a tenté de faire marche arrière concernant son appui au plan de partage de la Palestine, mais il était trop tard; déjà, des opérations militaires de la part des forces sionistes/israéliennes avaient mené à l'expulsion et l'expropriation de plus de la moitié de la population arabe de Palestine, c'est-à-dire de quelque 750 000 individus.

Les instruments fondamentaux du droit des réfugiés sont la Convention sur les réfugiés de 1951, et le Protocole sur les réfugiés de 1967. L'agence des Nations unies qui est responsable de la protection internationale des réfugiés est le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le HCR, responsable tant de l'assistance que de la protection. Deux autres instruments importants sont la Convention relative au statut des apatrides de 1954, et la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

Pendant que certaines de ces conventions étaient élaborées, les délégués des Nations unies décidèrent que les réfugiés palestiniens seraient couverts par un régime de protection spécifique plutôt que par les instruments sus-mentionnés. La Commission de Conciliation sur la Palestine devait assurer leur protection, et l'UNRWA (l'Office des secours et des travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient) était responsable des programmes d'assistance. Mais une clause dans la convention de 1951 garantissait que cette dernière s'appliquerait aux réfugiés palestiniens s'ils cessaient d'être protégés par la Commission de

⁴³ Policy Paper, Department of State, 'Palestine Refugees', 15 March 1949, cité dans Donald Neff, "Fallen Pillars : US Policy Towards Palestine and Israel since 1945" Washington, D.C.: Institute for Palestine Studies, 1995.

Conciliation et par l'UNRWA, et que les résolutions des Nations unies devaient alors s'appliquer, principalement la Résolution 194.

Mais pour des raisons qui ne sont pas claires, la protection garantie par la Convention de 1951 n'a pas été mise en œuvre quand la Commission de Conciliation a cessé de protéger les droits des réfugiés palestiniens. Les membres des Nations unies ont estimé que les réfugiés et apatrides Palestiniens n'étaient pas couverts par les autres instruments internationaux.

Cette situation a créé une faille dans le régime de protection des Palestiniens, qui ont été exclus de la protection principale qui aurait dû être fournie par le Haut Commissariat pour les réfugiés, et qui consistait à trouver des solutions durables compatibles avec le droit international.⁴⁴

Voici ce qu'en dit l'ONG palestinienne BADIL basée à Bethléem (Cisjordanie) et qui se consacre spécifiquement à la question des réfugiés :

La protection de l'UNCCP s'est effondrée au milieu des années 50. Mais ni le HCR ni aucune autre agence internationale n'a formellement pris le relais pour combler le vide créé par l'absence d'une protection internationale de tous les réfugiés palestiniens. Le HCR n'a pas de mandat explicite pour protéger tous les réfugiés palestiniens. La disparition de la protection de l'UNCCP, l'intervention limitée du HCR et l'absence de mandat explicite attribué à l'UNRWA ont généré de graves lacunes dans la protection internationale des réfugiés palestiniens. À l'heure actuelle, la communauté internationale ne reconnaît à aucun organe international le mandat spécifique de promouvoir la réalisation des droits fondamentaux de tous les réfugiés palestiniens, et de chercher des solutions durables conformément au droit international tel qu'affirmé dans la résolution 194 (III) de l'Assemblée générale de l'ONU⁴⁵.

Les réfugiés ont été accueillis avec réticence dans la plupart des pays arabes voisins, qui leur ont accordé divers droits sociaux et économiques sans toutefois leur accorder généralement la citoyenneté.

ii) Les questions de droit

Le problème des réfugiés est probablement le plus difficile à résoudre, non pas parce que le droit international manque de clarté à ce sujet, mais parce que le rapport de forces actuel ne permet pas l'imposition d'un règlement juste. Un tel règlement soulèverait la question de la nature de l'État israélien : est-ce un État pour tous ses citoyens, ou un État juif ? Une solution qui serait conforme au droit international ne pourrait que remettre en question le caractère «ethnico/religieux» d'Israël et la distinction fondamentale qu'il pose entre les citoyens juifs et les citoyens non juifs, qui ne jouissent pas des mêmes droits, que ce soit *de jure* ou *de facto*.

⁴⁴ Je remercie la Professeure Susan M. Akram, de l'Université de Boston, pour les éclaircissements des paragraphes précédents. Il va sans dire que je porte seul la responsabilité de la formulation présente de ces éclaircissements.

⁴⁵ UNHCR, *Palestinians Refugees and Durable Solutions*, Badil, mémoire n°7, www.badil.org/Publications/Briefs/I&D_Briefs.htm

C'est la résolution 194 de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée le 11 décembre 1948, qui a reconnu aux réfugiés palestiniens le droit au retour. Voici ce que stipule le paragraphe 11 de la 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.

Depuis, la résolution 194 a été réaffirmée de nombreuses fois par tous les pays membres ou presque — la seule exception étant toujours Israël. Les États-Unis l'ont appuyée en 1948, et ont continué de l'appuyer en principe au moins jusqu'au début du processus d'Oslo en 1993, mais ont cessé depuis de la considérer comme un élément important de la solution du conflit. Le droit de retour reconnu dans la Résolution 194 est absent de la 'feuille de route' présentée par les États-Unis en mai 2003.

De plus, l'article 13 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* stipule que «toute personne a le droit [...] de revenir dans son pays». La résolution 242 du Conseil de sécurité fait aussi référence à la question des réfugiés et affirme la nécessité d'«un juste règlement du problème des réfugiés».

De la même façon, au cours de l'année suivante (1949) les États-Unis ont reconnu qu'à moins que les principes de droit international tels qu'articulés dans les résolutions de l'ONU ne soient appliqués en vue de résoudre le problème des réfugiés, il s'agirait là d'une source d'instabilité dans la région et la cause d'encore plus d'acrimonie à l'endroit des États-Unis. Un document d'orientation politique préparé par le Département d'État en mars 1949 mettait en relief les efforts déployés par les États-Unis pour résoudre le problème des réfugiés : «À propos de l'attitude du gouvernement israélien envers la question du rapatriement, nous avons entrepris, et entreprenons toujours, une action sur le plan diplomatique qui se situe à deux niveaux : (1) dans l'objectif de sauvegarder les intérêts fonciers des propriétaires arabes absents, lesquels sont menacés par l'application de l'ordonnance israélienne du 12 décembre 1948 qui autorise la vente de ces propriétés vacantes, nous intimons à Israël de ne prendre aucune action unilatérale susceptible de gêner l'atteinte d'une entente négociée sur le retour des réfugiés chez eux et la rétrocession de leurs propriétés aux propriétaires réfugiés; (2) nous intimons à Israël de mettre en œuvre les objectifs de la résolution du 11 décembre (i.e. droit au retour, restitution et compensation) afin de faciliter un règlement politique du problème palestinien et de préparer la voie à l'établissement d'un *modus vivendi* avec les États arabes».

En conclusion, le document d'orientation politique stipule que: «Nous ne devrions ménager aucun effort, par le biais de la Commission de conciliation et par les canaux diplomatiques, pour nous assurer que la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU du 11 décembre 1948 soit mise

en œuvre : Nous devrions faire tout ce qui est en notre pouvoir pour persuader Israël d'accepter que les réfugiés qui le souhaitent puissent rentrer chez eux, dans l'intérêt de la justice et comme preuve de son désir d'établir des relations amicales avec le monde arabe ; Nous devrions donner conseil aux gouvernements des États arabes qui tentent d'absorber à l'intérieur de leurs structures sociales et économiques ceux parmi les réfugiés qui ne veulent pas rentrer en Israël»⁴⁶.

Confronté au refus d'Israël de reconnaître le droit au retour et de faciliter le rapatriement des réfugiés palestiniens conformément au droit international, les États-Unis ont dû rediriger leurs efforts vers la réhabilitation économique des réfugiés en exil, notamment par le biais du rétablissement.

Israël ne reconnaît pas le droit au retour des non-juifs, comme en témoigne un article du professeur Ruth Lapidoth affiché sur le site web du ministère des Affaires étrangères israélien :

En comparant les divers textes et en analysant les discussions qui ont eu lieu avant l'adoption de ces textes, on en arrive à la conclusion que le droit au retour est probablement réservé aux ressortissants de l'État⁴⁷.

Il est intéressant de comparer cette position avec celle qui affirme que pour les immigrants juifs, le seul fait d'avoir des ancêtres ayant vécu dans la région il y a 2000 ans est une condition suffisante pour exercer le droit au retour, même s'ils ne peuvent retracer une filiation directe avec un ancêtre précis, et même s'il s'agit de personnes converties au judaïsme (et qui n'ont donc pas d'ancêtres ayant vécu dans la région). Les non-Juifs, en revanche, ne jouissent pas du droit au retour même s'ils ont eux-mêmes vécu dans le pays.

Les juristes non-israéliens s'entendent généralement pour dire que le droit au retour des Palestiniens expulsés en 1948 est reconnu en droit international. Une étude produite par Gail Bowling explique que :

« (...) le droit individuel au retour est consacré dans quatre champs distincts du droit international : le droit relatif à la nationalité, tel qu'appliqué en matière de succession d'États ; le droit humanitaire ; le droit relatif aux droits de la personne et le droit des réfugiés (un sous-ensemble du droit international des droits de la personne qui comprend également des règles de droit humanitaire). Le droit au retour est articulé dans ces quatre domaines et s'applique à tous les cas concrets de déplacement involontaire, indépendamment des circonstances du déplacement. Ainsi, le droit au retour interdit toute forme de politique gouvernementale visant délibérément à empêcher le retour volontaire d'individus chez eux, y compris les obstructions « pacifiques » bloquant délibérément le retour après un départ temporaire. À titre d'illustration, si des individus étaient choisissaient de se déplacer hors de leur domicile pour un pique-nique dominical, le droit au retour prévoit qu'aucune mesure gouvernementale ne pourrait les empêcher de rentrer chez eux s'ils le souhaitaient. L'obligation imposée à l'État d'origine par le droit

⁴⁶ Policy Paper, Department of State, 'Palestine Refugees', 15 March 1949, cité dans Neff (1995).

⁴⁷ Ruth Lapidoth, «Do Palestinian Refugees Have a Right to Return to Israel?» (affiché sur le site web du MFA israélien)

international d'accueillir à nouveau des personnes qui souhaitent retourner à leur domicile d'origine est absolue. Cependant, précisément parce que le droit international interdit clairement les expulsions forcées opérées par les gouvernements, un quatrième principe d'importance en ce qui a trait au droit au retour peut être dégagé. À toutes les fois qu'un gouvernement a procédé à une expulsion forcée et délibérée, on constate une obligation accrue de mise en œuvre du droit au retour»⁴⁸.

La vaste majorité des juristes sont d'accord avec cette position, et le lecteur est invité à consulter, entre autres ouvrages, ceux de John Quigley, W.T. Mallison, Susan M. Akram, Francis Boyle, Kathleen Lawand⁴⁹.

Selon la juriste Kathleen Lawand, les réfugiés qui furent forcés de fuir la Palestine en 1948 auraient dû se voir accorder la nationalité de l'État qui a succédé, à savoir Israël. Il aurait été alors impossible de s'objecter à leur retour en invoquant la nationalité.

Dans une communication présentée à Ottawa en 1999, le professeur John Quigley évoque la question de la terminologie utilisée pour qualifier les Palestiniens déplacés au cours de la guerre de 1948⁵⁰ :

En passant en revue la littérature juridique, j'ai constaté une certaine confusion due au fait que l'on aborde souvent la question des Palestiniens de 1948 sur la base de la définition de réfugié figurant dans la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*. Les Palestiniens déplacés en 1948 ne correspondent pas à cette définition, dans la mesure où ils veulent être rapatriés chez eux plutôt que de chercher asile à l'étranger. Certains auteurs essaient malgré tout de faire entrer les Palestiniens dans la définition de la Convention, ou concluent que certains d'entre eux (par exemple, des personnes ayant commis des actes de violence) pourraient se voir refuser le statut de réfugié. Malheureusement, les documents de l'ONU emploient le terme «réfugiés» pour désigner les Palestiniens de 1948. À mon avis, l'emploi du terme «personnes déplacées», et non le terme «réfugiés», pour les qualifier, facilite l'analyse juridique.

Il poursuit en ces termes :

Le fait de ne pas posséder la nationalité de l'État dans lequel une personne cherche à être rapatriée et à reprendre possession de ses biens, ne la prive pas du droit de

⁴⁸ Gail Bowling, *The 1948 Palestinian Refugees and the Individual Right of Return: An International Law Analysis*, BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, Bethlehem, Palestine, janvier 2001.

⁴⁹ John Quigley, "Displaced Palestinians and a Right of Return," *Harvard International Law Journal*, Vol. 39, No. 1 (hiver 1998) 171; John Quigley, "Mass Displacement and the Individual Right of Return," *British Yearbook of International Law*, Vol. 68 (1997) 65; W.T. Mallison and S. Mallison, "The Right to Return," *9 Journal of Palestine Studies* 125 (1980); W.T. Mallison & S. Mallison, *An International Law Analysis Of The Major United Nations Resolutions Concerning The Palestine Question*, U.N. Doc. ST/SG/SER.F/4, U.N. Sales #E.79.I.19 (1979); W.T. Mallison & S. Mallison, *The Palestine Problem In International Law And World Order* 174-188 (1986); Kathleen Lawand, "The Right to Return of Palestinians in International Law," *International Journal of Refugee Law*, Vol. 8, No. 4 (octobre 1996) 532.

⁵⁰ Quigley (1999b).

rapatriement/reprise de possession. L'Ukraine a rapatrié les Tatars en Crimée, même si la Crimée était membre de la Fédération de Russie au moment de la déportation en 1944 et qu'ils avaient donc la nationalité de la Fédération de Russie (la Crimée a été rattachée à l'Ukraine en 1953). L'Ukraine les a rapatriés, même s'ils n'ont jamais possédé la nationalité ukrainienne.

Selon le professeur Sari Hanafi, directeur de SHAML, un centre de recherches qui se consacre à l'étude des questions entourant les réfugiés, il y aurait moyen d'en arriver à une solution de compromis. Ce compromis prévoierait une reconnaissance formelle de la responsabilité d'Israël dans la création du problème des réfugiés (une responsabilité solidement établie par les «nouveaux historiens»), tout en permettant l'exercice du droit au retour à de petits nombres de réfugiés chaque année, assorti de généreuses indemnités pour ceux qui préféreraient ne pas revenir. Sari Hanafi relève que la plupart des Palestiniens déplacés durant la guerre de 1948 ne voudront pas rentrer dans leur pays d'origine. Cependant, le fait de leur reconnaître le droit au retour et de reconnaître que l'État israélien a la responsabilité de la création de ce problème contribuerait grandement à rendre leur dignité aux personnes déplacées et à guérir les blessures. En bout de ligne, estime-t-il, le choix devrait appartenir à chacun des réfugiés, tel que reconnu par le droit international.

iii) Conclusion

Une recherche de règlement fondée sur les droits passe par la reconnaissance et le respect des droits des Palestiniens déplacés durant le conflit de 1948 sur la base de la résolution 194, et la reconnaissance de la responsabilité de l'État d'Israël dans la création du problème des réfugiés. Il est possible de trouver une solution de compromis quand on sait qu'il est probable que la plupart des réfugiés choisissent de ne pas rentrer chez eux et qu'ils préféreront se faire indemniser.

5. Conclusions et recommandations

a) Conclusions

La question du *contrôle* du territoire palestinien (avec ou sans occupation militaire directe) et les colonies de peuplement sont des facteurs *structurants* dans le processus de paix et de réconciliation entre Israël et les Palestiniens, au sens où quel que soit l'accord conclu sur ces questions, ces deux facteurs auront des répercussions permanentes sur l'évolution du conflit. Ils mettent aussi en jeu des droits humains fondamentaux. De plus, contrairement à ce qui se passe pour Jérusalem, il existe un consensus beaucoup plus large sur la légalité de la solution «la paix contre les territoires», fondée sur un retrait de presque tous les territoires occupés en 1967.

Les enjeux entourant le statut de Jérusalem peuvent être séparés en deux catégories. Les zones de Cisjordanie qui ont été absorbées à l'intérieur des frontières municipales puis annexées en 1967 relèvent clairement du principe de non-annexion de territoires par des moyens militaires. La communauté internationale a estimé par ailleurs que la Vieille Ville, tout en étant formellement territoire occupé, méritait un statut spécial, et les deux parties ont soumis des propositions à cet effet qui ne sont pas totalement incompatibles. Il est ici nécessaire d'en arriver à un compromis politique. La résolution 181 incluait effectivement les faubourgs de Jérusalem-Est dans sa

proposition de zone sous régime international, mais Israël jugerait totalement inacceptable de revenir à cette résolution.

Le concept de droit au retour doit être réaffirmé comme un principe fondamental des droits humains. À la lumière de ce qui a été dit précédemment, une solution de compromis se fonderait sur la reconnaissance en principe de la responsabilité d'Israël dans la création du problème des réfugiés, assortie d'un programme d'indemnisation généreux et prévoyant des quotas annuels pour les réfugiés palestiniens qui décident de rentrer chez eux.

Il faut rappeler qu'un accord de paix qui ne prévoirait pas le retrait de presque tous les territoires occupés par Israël en 1967 contreviendrait à la fois à la lettre de la résolution 242 du CS et à la norme qui la sous-tend. Par conséquent, en ce qui concerne la question des frontières, la recherche d'un règlement au conflit fondée sur les droits exige que l'on réclame le plein retrait de pratiquement tous les territoires occupés par Israël en 1967.

b) Recommandations

Une approche axée sur les droits humains doit se fonder sur le respect du droit international, y compris le droit international humanitaire et en particulier la *Quatrième Convention de Genève de 1949*.

Pareille approche pourrait inclure la reconnaissance des principes suivants :

- ?? Le droit des Palestiniens d'avoir leur propre État, doté de tous les attributs des États souverains reconnus sur le plan international. Ce droit devrait être faire l'objet d'une mention explicite dans toute proposition de paix en tant que principe incontournable et ne devrait être subordonné à aucune condition, de la même façon que les Palestiniens se sont vus demander de reconnaître sans conditions l'État d'Israël, une requête à laquelle les diverses entités nationales palestiniennes se sont pliées.
- ?? Le principe de non-acquisition de territoire par la force, qui implique qu'Israël se retire complètement de tous les territoires occupés en 1967, sur la base de la résolution 242 du Conseil de sécurité. Cela implique que :
 - Israël se retire des colonies créées dans les Territoires occupés en violation du droit international humanitaire, parce que cette occupation se poursuit contre la volonté de la population autochtone, et qu'elle est mise en œuvre par des moyens coercitifs et punitifs violents.
 - Qu'un statut spécial soit négocié pour la vieille ville de Jérusalem
 - Que des ajustements de frontières mineurs puissent faire l'objet de négociations, en autant que de tels ajustements ne privent ni les Palestiniens ni les Israéliens de parties stratégiques de leurs territoires reconnus et que ces négociations soient entreprises librement et non sous la contrainte.
- ?? Le respect des droits des Palestiniens déplacés pendant la guerre de 1948, en conformité avec la résolution 194 du Conseil de sécurité, et la reconnaissance de la responsabilité d'Israël

Bibliographie

- ABOUALI, Gamal, 1998
«Natural resources under occupation : the status of Palestinian Water under International Law», in *Pace International Law Review*, vol. 10/2, , pp. 411-574.
- ABU-SITTA, Salman, 1999 (a)
Palestinian Refugees and the Permanent Status Negotiations, Center for Policy Analysis on Palestine, *Policy Brief* n° 7, 16 novembre 1999.
- ABU-SITTA, Salman, 1999 (b)
Restitution and Compensation, documents de travail, *Compensation as Part of a Comprehensive Solution to the Palestinian Refugee Problem Conference*, conférence organisée par le Palestinian Refugee Research Network, Ottawa, 14-15 juillet 1999.
- AFIFI, Abdelrahman, 1998
"Le processus de paix au Proche-Orient et l'avenir des colonies juives". *Actualité et Droit International*, avril (<http://www.ridi.org/adi>).
- AKRAM, Susan M., 2000
Fora Available for Palestinian Refugee Restitution, Compensation, and Related Claims, BADIL Brief No 2. ASHRAWI, Hanan, 2001
"Lawlessness and the Rule of Law", *MIFTAH*, Posted on Mediamonitors.net on January 20, 2001.
- AKRAM, Susan M., 2001
"Reinterpreting Palestinian Refugee Rights Under International Law", in Nasser Aruri, (ed.) *Palestinian Refugees: The Right of Return*.
- AKRAM, Susan M., and GOODWIN-GILL, Guy, 1998
Brief Amicus Curiae, US Department of Justice, Executive Office for Immigration Review, Board of Immigration Appeals, Falls Church, Virginia.
- AKRAM, Susan M., and REMPEL, Terry, 2003
Temporary Protection for Palestinian Refugees: A Proposal, Manuscript. This is a shorter version of the author's forthcoming article in 52 *De Paul Law Review* 1101, 2004.
- AL-RAYYES, Nasser, 2000.
"The Israeli Settlements from the Perspective of International Humanitarian Law", Ramallah, Al-Haq Institute, 139 pp.
- ASHRAWI, Hanan, 2001
Lawlessness and the Rule of Law, *MIFTAH*, affiché sur Mediamonitors.net le 20 janvier 2001. (pas dans version anglaise)
- BADIL Resource Center, 2000
Camp David II, UN Resolution 194, and a Durable Solution for Palestinian Refugees, 21 juillet 2000
- BOYLE, Francis A., 2002 (a)
Law and Disorder in the Middle East, *Media Monitors*, <http://www.mediamonitors.net/francis14.html>.
- BOYLE, Francis A., 2002 (b)
The Big Lie: Palestine, Palestinians and International Law, *Counterpunch Magazine*, 2 avril 2002. (www.counterpunch.org).
- BOYLE, Francis A., 2002 (c)
Palestine, Palestinians and International Law, Professeur de droit international, manuscrit (envoyé par l'auteur), 29 mars 2002.

- BRAYER, Lynda, Executive Legal Director, 1996
Letter to the Hon. Gerald Kaufman, M.P., Society of Saint Yves 11 August, 1996
- BUTTU, Diana and TARAZI, Michael, 2002
Learning From the Past and Moving Forward in the Middle East, Center for Policy Analysis on Palestine and The Jerusalem Fund, notes d'une conférence donnée le 1^{er} mai 2002, in *For The Record* No. 110, 2 mai 2002.
(Mme Buttu and M. Tarazi sont conseillers juridiques de l'Unité d'appui aux négociations du département des négociations de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP).
- CHRISTISON, Kathleen, 2002
The Full Story of Resolution 242: How the US Sold Out the Palestinians. A CounterPunch Special Report, Weekend Edition, 28/30 juin 2002.
(Kathleen Christison est une ancienne analyste de la CIA.)
- DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE (DFAIT), CANADA, 2002
Canadian Policy on the Middle East Peace Process (key issues),
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/Peaceprocess/keyissue-en.asp>.
- DIXON, John, 1999
Visions of Peace, Realities of Occupation, *Jerusalem Quarterly File*, numéro 6,
- ENDERLIN, Charles, 2002
Le Rêve Brisé, Paris, Fayard.
- FLAPAN, Simha, 1987
The Birth of Israel, Myths and Realities, London, Croom Helm.
- FOUNDATION FOR MIDDLE EAST PEACE 2002,
Israeli Settlements in the Occupied Territories: A Guide.
(www.fmep.org/reports/2002/sr0203.html#5).
- FROMEIN Jochen Abr., 1998
«The Relationship between Human Rights Regimes and Regimes of Belligerent Occupation », in *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 28, pp. 1-16.
- FUX Pierre-Yves, and ZAMBELLI Mirko, 2002,
« Mise en œuvre de la Quatrième Convention de Genève dans les territoires palestiniens occupés : historique d'un processus multilatéral (1997-2001) », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 847, septembre, pp. 661-695.
- HIGGINS, Rosalyn, 2000
Problems and Processes; International Law and How We Use it, Oxford University Press.
- ISRAEL, Ministère des Affaires étrangères, 2002
Settlements and International Law (2002)
- LADIPOTH Ruth, 1991
«The Expulsion of Civilians from Areas which Came under Israeli Control in 1967: Some Legal Issues », in *European Journal of International Law*, vol. 1, pp. 97-109.
- LAPIDOTH, Ruth, nd
Do Palestinian Refugees Have a Right to Return to Israel? *Ministère israélien des Affaires étrangères* <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH0j8r0>
(Le professeur Ruth Lapidoth enseigne le droit international à l'Université hébraïque de Jérusalem.).
- LAPIDOTH, Ruth, 1994
JERUSALEM: The Legal and Political Background, *JUSTICE* (n° 3, automne 1994).

- LAWAND, Kathleen, 1996
 "The Right to Return of Palestinians in International Law," *International Journal of Refugee Law*, vol. 8, n° 4 (1996).
- MALLISON W.T. and S. MALLISON, S., 1979
An International Law Analysis Of The Major United Nations Resolutions Concerning The Palestine Question, U.N. Doc. ST/SG/SER.F/4, U.N. Sales #E.79.I.19 (1979);
- MALLISON W.T. and S. MALLISON, S., 1980,
 "The Right to Return," *Journal of Palestine Studies* 125 (1980);
- MALLISON W.T. & S. MALLISON, The Palestine Problem In International Law And World Order 174-188 (1986)
- MALLISON William T., 1998
 « A Juridical Analysis of the Israeli Settlements in the Occupied Territories », in *Palestine Yearbook of International Law*, vol. 10, pp. 1-26.
- MOLINARO, Enrico, 2002
 Negotiating Jerusalem- Preconditions for Drawing Scenarios based on Territorial Compromises, Jérusalem, PASSIA, avril 2002 (*English, Pp. 127*).
- MORRIS, Benny, 1987
 The Birth of the Palestinian Refugee Problem, 1947-1949, Cambridge, Cambridge University Press.
- MORRIS, Benny, 1993
 Israel's Border Wars, 1949-1956: Arab Infiltration, Israeli Retaliation and the Countdown to the Suez War, Clarendon Press, Oxford.
- NEFF, Donald, 1995
 Fallen Pillars: U.S. Policy toward Palestine and Israel since 1945, Washington, D.C.: Institute for Palestine Studies.
- PAPPÉ, Ilan, 1992
 The Making of the Arab-Israeli Conflict, 1947-1951, London, I.B. Tauris.
- PLAYFAIR Emma (ed.), 1992
International Law and the Administration of Occupied Territories, Two Decades of Israeli Occupation of the West Bank and the Gaza Strip, Oxford, Clarendon Press, 524 pp.
- QUIGLEY, John, 1997
 "Mass Displacement and the Individual Right of Return," *British Yearbook of International Law*, Vol. 68 (1997) 65;
- QUIGLEY, John, 1998,
 "Displaced Palestinians and a Right of Return," *Harvard International Law Journal*, Vol. 39, No. 1 (Winter 1998) 171;
- QUIGLEY, John, 1999 (a)
 The Role of Law in a Palestinian-Israeli Accommodation, *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 31, n° 2-3, printemps/été 1999.
- QUIGLEY, John, 1999 (b)
 Compensation for Palestinian Refugees: Initial Comments, *Compensation as Part of a Comprehensive Solution to the Palestinian Refugee Problem Conference*, organisée par le Palestinian Refugee Research Network, Ottawa, 14-15 juillet 1999.

- ROBERTS Adam, 1990
 «Prolonged Military Occupation : The Israeli-Occupied Territories since 1967 », in *American Journal of International Law*, vol. 84 (1), p. 44-103.
- ROBERTS Adam, 1984,
 «What is Military Occupation? », in *British Yearbook of International Law*, vol. 55, p. 249-305.
- SHAMGAR Meir, 1971
 «The Observance of International Law in the Administered Territories», in *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 1, p.262-277.
- SHAMGAR, Meir, (ed.), 1982
Military Government in the Territories Administrated by Israel:1967-1980. The Legal Aspects, Jerusalem, Sacher Institute (Hebrew University of Jerusalem).
- SHLAÏM, Avi, 1988
 Collusion Across the Jordan. King Abdullah, the Zionist Movement, and the Partition of Palestine, Oxford, Clarendon Press.
- SHUSTEFF Boris, 2002
 The Logistics of Transfer, *The Freeman Center for Strategic Studies*, juillet 2002.
- SIRYANI, Rev. Majdi, 2001
 The Status of Jerusalem: Legal Aspects, *The Holy Land Christian Ecumenical Foundation* 1999-2001.
- SULLIVAN Stacy (ed.), BENVENISTI Eyal, DOEBBLER Curtis Francis, KALSHOVEN Frits, SASSÒLI Marco, SHAMAS Charles, VEUTHEY Michel, 2002.
 «Israel and the Palestinians ? What Laws Were Broken? », Crimes of War Project, 8 May, (<http://www.crimesofwar.org/expert/me-intro.html>).
- VIDAL, Dominique, (avec Joseph ALGAZY), 2002
 Le Pêché originel d'Israël. L'expulsion des Palestiniens revisitée par les « nouveaux historiens » israéliens, Paris, Les Éditions de l'Atelier.
- ZEADEY, Faith and HAGOPIAN, Elaine C.,
 What Are The Palestinian Collective and Individual Rights Under International Law?, *Fact sheet # 7. TARI lectures*.

ANNEXE I : Politique Canadienne sur le Processus de Paix au Moyen-Orient

(Questions clés; Mise à jour du 2003-04-01)

LA SÉCURITÉ D'ISRAËL

Le Canada préconise la sécurité, le bien-être et les droits d'Israël en tant qu'État indépendant et légitime. Il s'agit là d'un aspect fondamental de la politique des gouvernements canadiens successifs depuis la création de l'État d'Israël en 1948.

LE SOUTIEN EN FAVEUR D'UN ACCORD DE PAIX GLOBAL

Le Canada appuie sans réserve la Déclaration de principes Israël-OLP signée le 13 septembre 1993. Cette déclaration devrait mener à un accord global, fondé sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies, notamment sur le droit de tous les pays de la région de vivre à l'intérieur de frontières sûres et reconnues, et sur l'exigence du retrait des Israéliens des territoires occupés en 1967. Le Canada souscrit fermement en outre au Traité de paix entre Israël et l'Égypte du 26 mars 1979, et au Traité de paix entre la Jordanie et Israël du 26 octobre 1994.

LES TERRITOIRES OCCUPÉS

Le Canada ne reconnaît pas le contrôle permanent exercé par les Israéliens sur les territoires occupés en 1967 (le plateau du Golan, la Cisjordanie, Jérusalem-Est et la bande de Gaza) et s'oppose à toute action unilatérale visant à prédéterminer l'issue des négociations, y compris à la création de colonies de peuplement dans les territoires et aux mesures unilatérales visant à annexer Jérusalem-Est et le plateau du Golan. Le Canada considère que de telles actions sont contraires au droit international, et improductives dans le cadre du processus de paix.

LES DROITS DES PALESTINIENS

Le Canada reconnaît que les droits légitimes des Palestiniens doivent être concrétisés, notamment le droit à l'autodétermination, qui doit être exercé par la voie des négociations de paix.

L'ORGANISATION DE LIBÉRATION DE LA PALESTINE

Le Canada reconnaît l'OLP en tant que principal représentant du peuple palestinien.

L'ÉTAT PALESTINIEN

Le Canada reconnaît pleinement le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Il est tout à fait favorable à la création d'un État palestinien. Le Canada estime toutefois que le droit à un État est implicite dans le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, et que les intérêts des Palestiniens, de même que ceux des peuples de l'ensemble de la région, seront mieux servis si ce droit est exercé par le biais du processus de négociation.

LE SOUTIEN À DES INITIATIVES DE PAIX EMPREINTES D'ÉQUITÉ

Le Canada soutient fermement les négociations bilatérales de Madrid ouvertes en octobre 1991 par les États-Unis et l'ex-Union soviétique. Le Canada a également appuyé la décision du Conseil national palestinien d'accepter la résolution 242 du Conseil de sécurité comme base pour les négociations de paix, la reconnaissance mutuelle par Israël et l'OLP des 9 et 10 septembre 1993, et la Déclaration de principes israélo-palestinienne du 13 septembre 1993. Le Canada soutient fermement les efforts déployés par les parties israélienne et palestinienne afin de rétablir la paix grâce à des instruments récents, tels que le Protocole d'entente de Wye River du 23 octobre 1998, et le Protocole d'entente de Charm el-Cheikh, du 4 septembre 1999.

Le Canada encourage vivement les efforts israélo-palestiniens visant à l'établissement d'un statut définitif. Le Canada a accueilli avec intérêt le rapport de la Commission d'enquête de Charm el-Cheikh, dirigée par l'ancien sénateur américain George Mitchell. Le rapport, rendu public officiellement le 21 mai, examine les événements qui ont abouti à la plus récente vague de violence au Moyen-Orient et contient des recommandations visant à aider Israéliens et Palestiniens à sortir de l'impasse actuelle et à revenir à la table de négociations.

LE STATUT DE JÉRUSALEM

Le Canada estime que la question du statut de Jérusalem ne peut être résolue que dans le cadre d'un règlement général du différend israélo-arabe et s'oppose à l'annexion unilatérale de Jérusalem-Est par Israël.

L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE DU LIBAN

Le Canada est favorable à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale du Liban. Conformément à la résolution 425, de 1978, du Conseil de sécurité des Nations Unies et à l'Accord de Taëf (1989), le Canada appuie l'extension progressive de l'autorité du gouvernement du Liban à l'ensemble de son territoire. Nous avons accueilli avec satisfaction le retrait par Israël de ses forces du Sud du Liban, que nous considérons comme une étape importante vers une paix durable au Moyen-Orient.

Nous espérons, en temps opportun, un accord entre la Syrie et le Liban sur le retrait des forces syriennes qui se trouvent au Liban, à la demande du gouvernement libanais. Il appartient au gouvernement du Liban de déterminer à quel moment la situation nationale est propice à un retrait syrien.

PROGRESSER GRÂCE À L'APPUI DIPLOMATIQUE EN FAVEUR DE CONTRIBUTIONS PRATIQUES

Le Canada est un fervent tenant de la modération et du soutien diplomatique à l'égard de ceux qui prennent des risques pour parvenir à la paix. Il a souligné l'importance des contributions pratiques, telles que la participation aux forces de maintien de la paix, le soutien aux droits de la personne et la mise sur pied de programmes d'aide au développement dans la région.

LES RÉSOLUTIONS DES NATIONS UNIES

Le Canada s'oppose à toutes les tentatives visant à préjuger de l'issue des négociations par des résolutions partiales au sein d'enceintes internationales. Les gouvernements successifs du Canada ont craint que la nature polémique de nombreuses résolutions ne détourne les institutions des Nations Unies de l'exécution de leurs mandats. Le Canada s'oppose fermement à toute mesure de suspension ou d'expulsion d'Israël des Nations Unies ou de ses institutions spécialisées. Toutefois, lorsque des résolutions des Nations Unies, telles que l'applicabilité aux territoires occupés de la Quatrième Convention de Genève, ont souligné le caractère injuste des actions israéliennes, le Canada les a appuyées, à l'instar de tous ses alliés occidentaux.

ANNEXE II : La Résolution 242 du Conseil de sécurité

La résolution 242

Conseil de sécurité des Nations unies 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 État de la région de vivre en sécurité ;

Soulignant en outre que tous les États 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 État 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 État 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 États 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.