

UN ÉTAT PALESTINIEN VIABLE : QUEL INTÉRÊT POUR ISRAËL ?

Par

Asem Khalil (*)

La littérature abondante qui traite du conflit israélo-palestinien présente habituellement les intérêts des uns ou des autres d'une manière plus au moins neutre. Dans les pires de cas, elle est clairement partisane d'une des deux parties en conflit. Cependant, aucune ne fait l'effort d'essayer de croiser les intérêts pour y trouver les points communs. Cela ne veut pas dire que tout ce qui a été écrit jusqu'à aujourd'hui n'est pas nécessaire, mais que cela ne suffit plus. Il faut créer une autre mentalité, une autre culture. Il faut calculer différemment car l'approche mathématique n'est pas un outil approprié pour résoudre ce conflit : il ne faut pas chercher à tout prix un vainqueur et un perdant mais plutôt deux gagnants.

Cet article a un seul objectif : essayer de comprendre comment et pourquoi Israël pourrait avoir un intérêt dans la création d'un État palestinien viable et démocratique à ses côtés (évidemment, d'un point de vue Palestinien, dont je suis). Cela signifie que le consensus sur la formule "deux États pour deux peuples" mérite d'être pris en considération par Israël, qui pourra mettre fin à l'occupation militaire la plus longue de l'histoire moderne du Moyen-Orient. Or, la création d'un État palestinien suppose qu'il n'y a pas encore un État palestinien (une question qui n'est pas toujours aussi claire qu'elle peut sembler) et que les Palestiniens le veulent. Cela suppose aussi qu'il y a tous les éléments nécessaires pour y aboutir. Dans la troisième partie de ce papier, nous essayerons de voir comment cela pourra se réaliser : le recours à la violence n'est pas la seule option ; d'ailleurs, comme choix stratégique, elle n'est pas la meilleure.

(*) Chercheur palestinien titulaire d'un B.A. en philosophie et un doctorat en *utroque iure*. L'auteur, étudiant à l'ENA, promotion Simon Veil (2004-2006), prépare une thèse pour le doctorat en droit public à l'Université de Fribourg.

Plusieurs raisons nous portent à conclure que l'État palestinien ne sert pas seulement à réaliser les intérêts des Palestiniens mais aussi – et, dirais-je, surtout – des intérêts israéliens. D'ailleurs, je suis personnellement convaincu que la solution des deux États (compliquée, coûteuse, absurde... quelle qu'elle soit) reste la solution la moins mauvaise. Pourquoi ?

- Pour certains, Israël a l'intérêt de se conformer au droit international car le statut juridique des territoires palestiniens est reconnu comme étant celui des territoires occupés. Cela pourra influencer positivement l'image d'Israël dans le monde entier et, souvent, empêcher les dérives possibles qui peuvent résulter de la confusion et souvent la manipulation de certains groupes racistes et xénophobes contre les Juifs partout dans le monde (1).
- Pour d'autres, Israël doit se soucier plutôt de maintenir son caractère juif ; en ce sens, opter pour la formule "deux peuples deux États" serait un moindre mal, vu que l'autre option restante est celle d'un État unique binational.
- Pour d'autres encore, Israël se trouve actuellement dans une position de force (diplomatique, politique, militaire, économique...) qui lui permet d'opter pour une solution pacifique au conflit avec les Palestiniens et, ainsi, avec le monde arabe tout entier. Le futur d'Israël dépend de sa réussite à saisir cette occasion car le temps passe et les choses changent. Le temps est le pire ennemi dans ce genre de situations.
- Mais pour la réussite d'une telle ambition, prétendent les derniers, il faut convaincre les deux parties qu'une solution pacifique sur la base de deux États est un projet " économiquement rentable " ; dit autrement, la paix apporterait plus de développement économique et social pour les Israéliens comme pour les Palestiniens, et dans toute la région.

Ainsi, nous allons avancer dans notre analyse. Pour nous, la vérité se trouve un peu partout. Le conflit israélo-palestinien est complexe et sa résolution ne peut donc pas être partielle ; en conséquence, il faut prendre en considération tous ses éléments. Cependant, il y a un point commun entre ces affirmations : Israël aussi a l'intérêt de créer un État palestinien viable et pacifique à ses côtés.

(1) L'antisémitisme est un phénomène qui précédait l'occupation israélienne et pourrait persister même après la fin de cette occupation. Cela signifie que le combat contre l'antisémitisme, et tous les autres phénomènes de racisme, doit être poursuivi indépendamment de la situation dans les territoires occupés car la liaison entre les deux, faite par quelques groupes qui manipulent la cause palestinienne au service des objectifs xénophobes (rappelés récemment en France par le rapport Ruffin) n'est pas justifiée et donc ne doit pas être tolérée par les autorités publiques.

I – LES PALESTINIENS : UN PEUPLE ENCORE SANS ÉTAT

1. La déclaration d'indépendance n'a pas abouti à la création d'un État Palestinien

La déclaration de l'Alger n'est pas la première déclaration d'indépendance et ne serait même pas la dernière. En fait, la première déclaration d'indépendance avait déjà été faite en 1948, quand les représentants des Palestiniens réunis à Gaza ont proclamé le 1^{er} octobre l'indépendance de toute la Palestine, gouvernée par *hukumat umum falasteen* (le gouvernement de toute la Palestine). Cette déclaration n'a pas abouti à l'établissement d'un État palestinien car la Palestine sous mandat, à la veille de la première *nakba*, s'est trouvée divisée *de facto* en trois morceaux : le premier, formant le territoire du nouvel État d'Israël, le deuxième (l'ancienne Cisjordanie) a été annexé puis unifié avec l'Émirat de la Transjordanie formant le Royaume Hachémite de la Jordanie et le troisième (Gaza), même s'il n'a jamais été officiellement annexé, a été administré par l'Égypte (2).

Les positions sont variées sur l'existence ou non d'un État palestinien. Pour nous, l'État palestinien n'existe pas encore. D'ailleurs, d'après Jellinek, la définition juridique la moins exigeante est la suivante : "*A state has cumulatively – as constitutive elements – a people, territory, and sovereignty and they must be interrelated*" (3). Dans la même sens, Carré de Malberg a écrit dans sa *Contribution à la Théorie Générale de l'État* en 1922 : "*Tout ce que peut faire le juriste, c'est de constater que l'État se trouve formé à partir du moment où la collectivité nationale, fixée sur un certain territoire, possède, en fait, des organes exprimant sa volonté, établissant son ordre juridique, et imposant supérieurement sa puissance de commandement*" (4).

Nous souhaitons donc introduire certaines remarques inspirées par les principes du droit international général.

D'abord, l'existence de l'OLP, du peuple palestinien et l'existence du territoire (Cisjordanie et bande de Gaza) ne suffisent pas à elles seules. Il faut qu'il existe entre ces trois éléments des relations directes. Cette condition n'était pas remplie avant la proclamation de l'indépendance. Et la proclamation de l'indépendance n'a pas changé grand-chose à cet état de fait.

(2) La déclaration ne serait pas non plus la dernière déclaration d'indépendance. En fait, la date de 4 mai 1999 (cinq ans après l'accord transitoire d'Oslo II) devait être celle de la déclaration de l'État palestinien. La décision d'Arafat de renvoyer cette déclaration à une date imprécise était liée essentiellement à la pression internationale suite aux menaces israéliennes d'arrêter les négociations.

(3) Cité in N. TÖPPERWIEN, *Nation-State and Normative Diversity*, Bâle/Genève/Munich, Helbing & Lichtenhahn, 2001, pp. 20-21.

(4) R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, vol. II, Paris, Sirey, 1922, p. 484.

Deuxièmement, la reconnaissance des autres pays ne représente pas un élément constitutif de l'État. Elle n'est que l'expression du désir des autres États (ou de leur refus) de coopérer avec le nouvel État (pour autant qu'il existe bien) ; en fait, la plupart des pays ont reconnu le nouvel "État" de Palestine comme une légitime aspiration plutôt qu'une réalité existante (5).

Finalement, l'Assemblée générale des Nations Unies (AG) a pris acte de la proclamation de l'État palestinien par le Conseil National Palestinien (CNP) (6), dans la résolution 43/177 adoptée le 15 décembre 1988, et a accepté de remplacer la désignation "OLP" par celle de "Palestine" (7). Cependant, ce changement d'appellation n'a rien changé dans son statut juridique de simple observateur, étant donné que l'adhésion à l'ONU est réservée aux États.

Dans le cas palestinien, la nation est donc antérieure à l'État, existe indépendamment de lui et peut justifier sa création. La déclaration d'indépendance reste – selon Al-Qasem – le reflet de l'État d'esprit du peuple, de ses souffrances, sa vision d'un État qu'il veut créer, et les engagements qu'il veut prendre pour devenir membre de la communauté internationale (8). D'où l'importance de la déclaration d'indépendance, qui n'a pas abouti à l'indépendance de l'État de la Palestine mais qui entend contribuer à cet effort. De plus, il faut voir la déclaration dans son contexte : elle peut être considérée, justement, comme un geste concret pour appuyer l'Intifada qui fêtait déjà son 11^{ème} mois (9), et un geste symbolique pour affirmer que la cause palestinienne est raisonnable et a une légitimité internationale (10).

Le peuple palestinien – pour le dire avec Dajani – s'est engagé durant une grande partie de ce siècle afin d'obtenir l'indépendance nationale, en cherchant la reconnaissance internationale de leur droit de déterminer librement leur statut politique dans les territoires qu'ils prétendent être les leurs (11). Malgré tous leurs sacrifices, les Palestiniens n'ont pas réussi à établir leur État. Khalidi écrivait que "[t]he story of Palestinian identity would thus appear in sum to be one of both failure and success. It has been a failure in that in spite of all their sacrifices over so many generations, the Palestinian people have not so

(5) B. DAJANI, "Stalled Between Seasons: The International Legal Status of Palestine during the Interim Period", *Denver Journal of International Law and Policy*, 1997, vol. 26, n° 1, p. 60.

(6) Le Conseil National Palestinien (CNP) a proclamé l'indépendance de la Palestine le 15 novembre 1988.

(7) D. JOBIN, *L'applicabilité du droit international humanitaire dans le territoire palestinien occupé par Israël*, Mémoire de Licence en Droit International Public, Université de Fribourg, 2004, p. 16.

(8) A. AL-QASEM, "Declaration of State of Palestine: Backgrounds and Considerations", *Palestine Yearbook of International Law*, 1987, vol. IV, p. 327.

(9) B. DAJANI, *op. cit.*, p. 58.

(10) *Ibid.*, p. 59.

(11) *Ibid.*, p. 26.

far achieved the self-determination and control over their own lives for which they have been striving for so long... This story has been a success in that a Palestinian identity has asserted itself and survived against all odds, and in spite of the many failures we have touched on" (12).

La raison de cet insuccès est l'occupation militaire israélienne sur les territoires palestiniens, qui perdure depuis 1967 (13). L'État de Palestine n'existe pas effectivement ; cependant, ce fait n'obère en rien le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, dès lors que l'exercice de ce droit n'est pas plus lié à l'appartenance à un État qu'il n'y aboutit nécessairement (14).

2. Les Palestiniens ont le droit à l'autodétermination

Le droit à l'autodétermination comme principe général du droit international n'est plus sérieusement contesté ; en fait, nous pouvons, sans aucune hésitation, confirmer qu'il est même reconnu comme une norme impérative du droit international(15). Le problème commence quand il s'agit de savoir *qui* a le droit à l'autodétermination et *comment*. En d'autres termes, le problème est de savoir qui forme un peuple et qui de ces peuples peut revendiquer le droit à un État, et donc aller à l'encontre un autre principe fondamental du droit international moderne, le principe de souveraineté des États, qui forme, en fin des compte, le pilier fondamental de ce qu'on appelle "la communauté internationale".

Il n'est pas question de reconnaître le droit l'autodétermination pour tous les peuples ; cependant, ce principe reste le fondement juridique sur lequel est basé la lutte du peuple palestinien pour son

(12) R. KHALIDI, *Palestinian Identity, the Construction of Modern National Consciousness*, New York, Columbia University Press, 1997, pp. 208-209.

(13) La Palestine n'est pas encore un État mais elle reste la *homeland* des millions des Palestiniens qui continuent à se considérer Palestiniens et qui, pour le dire avec Edward Saïd, ont toujours vu dans leur lutte une bataille pour la souveraineté sur le territoire : E. SAID, "*Gaza-Jericho*" *American Peace* (en arabe), 1994, p. 66.

(14) Nous rappellerons ici, à titre d'exemple, la résolution de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU, adoptée le 8 avril 2004 (qui mentionne au chapitre 5 le droit des peuples à l'autodétermination) à une majorité de cinquante-deux pays contre un (les États-Unis), puisqu'elle affirme à nouveau "*le droit permanent, constant et inconditionnel du peuple palestinien à l'autodétermination, y compris son droit à instaurer son État palestinien indépendant et souverain*". La Commission précise qu'elle "*aspire à voir ce droit appliqué concrètement dans les meilleurs délais*".

(15) Dans l'arrêt de la CIJ dans l'affaire du *Timor oriental*, la Cour affirme que "(...) le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, tel qu'il est développé à partir de la Charte et de la pratique de l'Organisation des Nations Unies, est un droit opposable *erga omnes*". Une jurisprudence confirmée par la Cour dans son avis consultatif du 9 Juillet 2004 relatif aux conséquences juridiques de l'édification du mur qu'Israël est en train de construire dans le territoire palestinien occupé.

indépendance nationale (16). En réalité, l'autodétermination devient un droit précisément au moment où elle est invoquée par un groupe reconnu comme constituant un peuple et en relation à un territoire qui peut servir comme unité d'autodétermination ; selon Dajani, le peuple palestinien remplit ces deux critères (17). En ce sens, il n'est pas inutile de rappeler que la définition de la colonisation faite dans le premier paragraphe de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux de 1960 est large et peut facilement inclure la situation *sui generis* des Palestiniens et des Sud-africains (18). De plus, il est facile de constater la reconnaissance internationale de l'existence du peuple palestinien et du fait que ce peuple est titulaire de droits. La communauté internationale s'est engagée à plusieurs reprises pour que ces droits soient respectés. Pour cette raison, les représentants des États entrent en relation avec ceux qui représentent ce peuple, qui négocie avec Israël un accord qui pourrait mettre fin au conflit israélo palestinien.

À ce stade de l'analyse, nous pouvons nous demander ce qui fait que les Palestiniens forment un peuple. La réponse la plus simple, voire naïve, est la suivante : les Palestiniens ont, avant tout, des liens "physiques" communs (langue, histoire, coutumes, religion...). Cette réponse n'est pas satisfaisante car ces liens sont communs avec d'autres peuples arabes. Il reste donc deux autres éléments qui font des Arabes de Palestine un peuple distinct des Arabes de la Jordanie, Égypte etc.

- Premièrement, la conscience des Palestiniens du fait qu'ils forment un peuple ; une prise de conscience qui a sûrement été influencée "positivement" pour qu'elle puisse prendre son aspect actuel, "grâce" au sionisme. Cependant, comme précisé par Khalidi, c'est une erreur grave de suggérer que l'identité palestinienne a principalement émergé comme réponse au sionisme. Pour lui, le nationalisme de l'État-Nation s'est développé dans les autres pays arabes (Liban, Syrie, Égypte, Iraq, Jordanie) indépendamment du "défi" sioniste (19). Pour le dire différemment, le nationalisme palestinien se serait développé même s'il n'y avait jamais eu la promesse de Balfour et ce qui en a résulté.

(16) B. DAJANI, *op. cit.*, p. 29.

(17) *Ibid.*, p. 33. Le même auteur précise que les Palestiniens étaient, au début, définis par ce qu'ils n'étaient pas (communautés non juives de la Palestine) ; plus tard, et suite à la *nakba*, la question palestinienne a surtout été considérée comme une question des réfugiés, autrement dit comme des individus qui ont des droits et non en tant que communauté. Dans les années 1960, de multiples facteurs ont joué un rôle essentiel dans la reconnaissance des Palestiniens comme un peuple bien distinct : *ibid.*, pp. 33-45.

(18) C.DREW, *Self-Determination, Population Transfer and the Middle East Peace Accords*, in: BOWEN S. (ed.), *Human Rights, Self-Determination and Political Change in the Occupied Palestinian Territories, International Studies in Human Rights*, vol.52, 1997, p.125.

(19) R. KHALIDI, *op. cit.*, p. 20.

- Deuxièmement, la reconnaissance du peuple palestinien par les autres ; en fait, aucun peuple (comme c'est le cas d'ailleurs pour les individus) ne vit seul. Les peuples interagissent car il n'existe pas un peuple qui n'est pas en relation avec un autre. Pour cela, chaque "nationalisme" contient nécessairement une idée d'inclusion car A, B, C forment un peuple ; mais elle contient surtout une idée d'exclusion car les autres ne sont pas membres de ce peuple.

Le seul titulaire légitime du droit à représenter tout le peuple palestinien reste l'OLP (20) et ses institutions même si, il est vrai, nous constatons qu'un rôle toujours plus grand est joué par l'Autorité Palestinienne (AP) au niveau international, depuis sa création suite aux accords d'Oslo. Créée grâce aux accords avec Israël, mais toujours légitimée par l'OLP et puis par les élections de 1996, l'AP existe et fonctionne d'une manière quasi-étatique, même si elle est privée d'une réelle juridiction souveraine, ce qui cause un certain chevauchement entre les institutions de l'AP et celles de l'OLP. Cette confusion a signifié une augmentation de l'autoritarisme dans les territoires sous juridiction palestinienne et du manque de transparence.

Le centre d'impulsion politique semble donc passer doucement, mais d'une manière ininterrompue, de l'OLP à l'AP. En même temps, un autre passage moins visible s'effectue : celui d'une cause liée à un mouvement national de libération d'un peuple majoritairement en diaspora à un embryon d'État qui administre la population des territoires occupés et réclame un État "tout court". Ce faisant, la cause palestinienne d'un peuple en recherche d'autodétermination risque de se réduire à une question d'un peu plus de territoire et/ou d'autonomie. Le retrait unilatéral de Gaza s'inscrit dans cette logique.

3. Le Statut juridique des Territoires occupés par Israël en 1967

Le Juge Dillard, dans *l'Affaire du Sahara occidental*, écrivait : "*It is for the people to determine the destiny of the territory and not the territory the destiny of the people*" (21).

Le territoire, cependant, est indispensable pour qu'un peuple exerce son droit à l'autodétermination et pour que la souveraineté soit effectivement exercée ; en conséquence, il est nécessaire de qualifier ces territoires qui constituent le but des revendications palestiniennes. Cela

(20) L'OLP est reconnue comme représentant des Palestiniens par les institutions onusiennes, la Ligue Arabe, et les Palestiniens eux-mêmes. Par la déclaration d'Oslo, Israël reconnaît l'OLP : après avoir rappelé les principaux éléments contenus dans la lettre de M. Arafat au Premier ministre Rabin le 9 septembre 1993, le Ministère des Affaires étrangères israélien écrit dans sa page officielle dédiée aux accords d'Oslo : "*In reply, Israel recognized the PLO as the representative of the Palestinians in the peace negotiations*".

(21) B. DAJANI, *op. cit.*, p. 31.

est important car cela détermine, dans l'immédiat, l'applicabilité ou l'inapplicabilité du droit international humanitaire (DIH) et, à long terme, peut décider du titulaire de la souveraineté sur ces territoires. En outre, le droit du peuple à l'autodétermination dépend surtout du statut des territoires auxquels il prétend ; selon Bassiouni, "*in the abstract, people determine their goals regardless of geographic limitations ; however, realistically, [self-determination] is exercisable only when it can be actuated within a given territory susceptible of acquiring the characteristics of sovereignty*" (22). En d'autres termes, il n'est pas suffisant qu'il existe un peuple et qu'il soit titulaire du droit à l'autodétermination, il faut que les territoires palestiniens occupés forment une unité viable d'autodétermination. L'intention d'Israël a toujours été de prouver le contraire en imposant des faits sur le terrain. Cette intention peut expliquer la politique israélienne en relation avec les colonies dans les territoires occupés et, plus récemment, la politique de la muraille de séparation.

Pour les Palestiniens, les territoires conquis par Israël en 1967 sont des territoires occupés ; les résolutions des Nations Unies et les positions des États adoptent cette vision. Le seul protagoniste à refuser cette notion est d'ailleurs l'État d'Israël, qui considère qu'il s'agit non pas de territoires occupés, mais de territoires contestés (23) ! En réalité, un territoire est considéré occupé – selon les règles de la Hague, article 42 – quand il est réellement placé sous l'autorité de l'armée hostile (24).

Quand le Conseil de Sécurité (CS) a adopté la résolution 242 le 22 novembre 1967, il a demandé à Israël, dans son texte anglais, de se retirer des "*occupied territories*" sans l'article définie "*the*" ; Israël considère cette omission comme une adoption de sa version du statut des territoires occupés suite à la Guerre des Six jours. Il est toutefois vrai que cette omission n'était pas totalement innocente, mais il est vrai aussi que le destin d'un peuple entier ne peut pas simplement dépendre d'un article défini en plus ou en moins ! En fait, il faut lire cette résolution à la lumière de toutes les autres résolutions du CS et de l'AG. Nous pouvons citer à titre d'exemple la résolution 338 du CS, adoptée le 22 octobre 1973, qui demande aux parties un cessez-le-feu et d'appliquer la résolution 242. Dans ces deux résolutions, le CS souligne l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force. En 1979, le CS se prononce sur l'établissement des colonies de peuplement dans les territoires palestiniens occupés. Dans les résolutions 446 et 452, il condamne la politique et les pratiques israéliennes consistant à établir des colonies de peuplement dans les territoires palestiniens occupés et

(22) *Ibid.*, p. 45.

(23) Pour nous, c'est plutôt le *statut* de ces territoires qui est contesté et non pas les territoires eux-mêmes, qui sont effectivement des territoires occupés suite à la Guerre des Six jours et reconnus comme tels par la communauté internationale.

(24) H.P. GASSER, "The Geneva Conventions and the Autonomous Territories of the Middle East", in S. BOWEN ed., *op. cit.*, pp. 291-292.

"[c]alls once more upon Israel, as the occupying Power, to abide scrupulously by the 1949 Fourth Geneva Convention, to rescind its previous measures and to desist from taking any action which would result in changing the legal status and geographical nature and materially affecting the demographic composition of the Arab territories occupied since 1967, including Jerusalem, and, in particular, not to transfer parts of its own civilian population into the occupied Arab territories". De son côté, l'AG a dédié beaucoup de ses résolutions à la question de la Palestine. Nous nous limitons à mentionner ici, à titre d'exemple, la résolution 3236 du 22 novembre 1974. L'AG y "reaffirms the inalienable rights of the Palestinian people in Palestine, including: (a) The right to self-determination without external interference; (b) The right to national independence and sovereignty".

De plus, le Comité International de la Croix Rouge (CICR), l'organisation humanitaire par excellence, a confirmé à plusieurs reprises l'applicabilité de la IV^{ème} Convention de Genève dans les territoires occupés par Israël en 1967. Lors de la XXIV^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge (Manille, 1981), une résolution relative à l'applicabilité de la Convention a été adoptée. La résolution réaffirme l'applicabilité de la IV^{ème} Convention de Genève aux territoires occupés du Moyen-Orient. Dans son rapport d'activité de 1988, le CICR affirme que "[p]our sa part, le CICR maintient que les conditions d'application de la IV^{ème} Convention sont remplies pour l'ensemble des territoires occupés, soit la Cisjordanie, la bande de Gaza, le Golan et Jérusalem-Est". Cette formule est reprise par le CICR, notamment dans ses rapports d'activité de 1989 et 1991.

De 1997 à 2001, un processus multilatéral se met en place à l'initiative de l'AG. Il a pour but de convoquer une Conférence sur les mesures à prendre pour imposer la IV^{ème} Convention de Genève dans le territoire palestinien occupé et la faire respecter. Suite au Rapport du Secrétaire général des Nations Unies et à des réunions d'experts, le processus aboutit, le 5 décembre 2001, à une Conférence d'États parties à la Convention, qui se déroule à Genève. Le CICR a pris une part active à ce processus. Il a notamment fait une déclaration annexée à celle qui a été formulée par les Hautes Parties Contractantes à la IV^{ème} Convention de Genève à la fin de la Conférence, qui dispose que "[c]onformément à diverses résolutions adoptées par l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité des Nations Unies et par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, qui reflètent la position de la communauté internationale, le CICR a toujours affirmé l'applicabilité de jure de la IV^{ème} Convention de Genève aux territoires occupés depuis 1967 par l'État d'Israël, y compris Jérusalem-Est. Cette Convention, qui a été ratifiée par Israël en 1951, reste pleinement applicable et pertinente dans le contexte de violence actuel. En sa qualité de Puissance occupante, Israël est également lié par d'autres règles de droit coutumier relatives à l'occupation, qui sont énoncées dans le

Règlement annexé à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre". L'AG, dans la résolution ES 10/10 du 14 mai 2002, a entériné la déclaration des Hautes Parties contractantes adoptée à la suite de la Conférence, en demandant que celle-ci soit appliquée (25). Ce n'est pas la position d'Israël.

4. Quel État les Palestiniens veulent-ils ?

Si l'on demandait aux Palestiniens leur avis sur l'État qu'ils désirent avoir, on trouverait dans leurs réponses toutes les solutions possibles et imaginables, et contradictoires entre elles... Certains veulent un État palestinien s'étendant sur tout le territoire de la Palestine historique ; certains ne veulent pas d'État palestinien du tout, mais aspirent à l'établissement d'un État arabe ou islamique ; et certains se contenteraient d'un État palestinien dans le cadre des frontières de 1967, même si une partie de ceux-là considère qu'il ne s'agit en l'occurrence que d'une solution stratégique et transitoire, en attendant de recouvrer toute la Palestine historique, tandis que les autres pensent qu'un État tel que celui-là sera totalement dépendant de l'État juif (26).

C'est ce qui explique aussi les changements dans les positions des directions palestiniennes elles-mêmes au sujet de l'État. Initialement, elles évoquèrent un État palestinien démocratique ("*Un gouvernement pour toute la Palestine*", Charte nationale de 1968). À la suite de la guerre d'octobre 1973, elles ont commencé à parler d'une autorité nationale combattante comme premier pas stratégique vers l'État démocratique ; et lorsque le CNP a proclamé l'indépendance de l'État de Palestine, en 1988, l'État de Palestine était devenu synonyme de Cisjordanie et bande de Gaza, avec Jérusalem-Est pour capitale.

Dans le cadre des accords d'Oslo, les dirigeants palestiniens sont revenus à l'idée d'une Autorité autonome comme étape de transition, même si l'intention des deux camps divergeait quant au contenu de cette étape de transition et de ses objectifs. Ceci explique la contradiction actuelle : d'un côté, l'Autorité palestinienne continue à préparer l'instauration de l'État dans le cadre de la "solution à deux États", adoptée par le quartette dans la "feuille de route" – qui a été saluée par le CS et l'AG – ; de l'autre, Israël continue à construire le mur/muraille de séparation/sécurité (selon la version) et à élargir les colonies de la Cisjordanie, ce qui rend la création d'un État palestinien viable impossible.

(25) H. P. GASSER, *op. cit.*, pp. 17 et ss.

(26) Ces différents points de vue au sujet du concept d'État, de son essence et de son extension peuvent se ranger dans les catégories divisant la population palestinienne, pour reprendre l'expression de Khalidi dans son ouvrage *L'identité palestinienne*. Cet auteur affirme que, "*even though in many ways the Palestinians had become a unified people, in others they were still fragmented, and understood their history in terms of a multiplicity of narratives*" : R. KHALIDI, *op. cit.*, p. 33.

Cependant, c'est précisément l'État qui a eu de tout temps – et continue d'avoir aujourd'hui – pour les Palestiniens une importance extrême. En effet, en plus de considérations pratiques, leur rattachement à l'État a toujours représenté pour eux le seul moyen leur permettant de conserver leur territoire et de faire en sorte que les Palestiniens continuent à exister en tant que peuple. Selon Al-Qasem, "[t]he Palestinian people never abandoned the idea of having their own independent state, which has been their demand since the British mandate period" (27).

II – L'INTÉRÊT D'ISRAËL À CRÉER UN ÉTAT PALESTINIEN

1. La question de la légalité internationale

Israël est le seul État au monde dont les frontières ne sont pour une grande partie pas définies. D'après le droit international, les seules frontières officielles de l'État d'Israël sont celles qu'a tracées la décision de partage et non pas la "ligne verte", expression désignant tout simplement la ligne de cessez-le-feu. Dans le premier cas, l'État juif couvrirait une surface légèrement supérieure à celle de l'État arabe sur le territoire de la Palestine sous mandat, avec Jérusalem comme ville internationalisée, tandis qu'Israël recouvrirait, dans le deuxième cas, 77,5% du territoire de la Palestine historique.

Selon Anthony d'Amato, le mandat est une notion proche de celle de la tutelle (*trust*) en droit anglo-saxon. La Société des Nations considérait, en vertu de l'article 22 de sa Charte, que les habitants de la Palestine formaient "*une nation autonome*", mais que cette nation avait besoin, en vue de la création de son État, "*de conseils et d'assistance administratifs*", que lui prodiguerait la puissance mandataire. C'est la Grande-Bretagne qui fut désignée à cet effet, et cela dans l'intérêt même des habitants de la Palestine (28). Pour le même auteur, le mandat ne s'éteint pas du fait du retrait de la puissance désignée pour l'exercer, sauf si le but fixé au mandat a été atteint – à savoir, si le peuple de Palestine est parvenu à se gouverner par lui-même. Par conséquent, le retrait de la Grande-Bretagne de Palestine signifie seulement que le mandat sur la Palestine est *de facto* confié aux Nations Unies, héritière de la Société des Nations dissoute en 1946, et plus précisément à l'Assemblée générale qui avait adopté la résolution 181 sur le partage de la Palestine le 29 novembre 1947. En conséquence, la création de l'État juif ayant été proclamée quelques mois après la résolution de partage, et l'indépendance d'aucun État arabe n'ayant jamais été proclamée en Palestine (omission dont les pays arabes concernés sont pour partie

(27) A. AL-QASEM, *op. cit.*, p. 315.

(28) A. D'AMATO, "The Legal Boundaries of Israel", published in *Jurist official Web site* in April 8, 2002: <http://jurist.law.pitt.edu/world/israelborders.php>

responsables), l'auteur conclut que le mandat n'a donc en réalité jamais pris fin en Palestine, puisque ses objectifs n'ont jamais été atteints.

Après la Guerre des Six jours, Israël a procédé à l'occupation des terres palestiniennes restantes et il a commencé à les coloniser, en dépit de la condamnation de cette colonisation illégale par l'ONU et la plupart des pays. D'aucuns avancent que l'agression des pays arabes aurait été la cause de la Guerre des Six jours et, par conséquent, de l'expansion de l'État d'Israël. Mais le professeur d'Amato affirme que "*the undeniable fact that the Kellogg-Briand Peace Pact of 1928, as definitively glossed by the International Tribunal at Nuremberg in 1948, has abolished forever the idea of acquisition of territory by military conquest*" (29). La guerre en elle-même est une action illégale ; et si la légitime défense est légitime, elle ne peut outrepasser l'autodéfense, sinon elle devient elle-même une nouvelle agression militaire. Dans le cas où la légitime défense serait allée jusqu'à cette agression militaire, l'occupation de territoires durant une certaine période (au cours du conflit) ne confère nullement à l'agresseur le droit de conserver ces territoires, ni *a fortiori* de les annexer. D'Amato conclut son analyse en ces termes : "*the legal boundaries of Israel and Palestine remain today exactly as they were delimited in Resolution 181*" (30).

Cependant, il est aussi vrai que l'OLP, le seul représentant légitime du peuple palestinien, a exprimé son consentement à plusieurs reprises – y compris dans la déclaration d'Alger officiellement adoptée en 1988 – de considérer la Cisjordanie (Jérusalem-Est inclus) et Gaza comme les territoires formant le but des revendications territoriales pour ce qui concerne l'État palestinien, sans pouvoir effectivement le créer.

2. L'aspect sécuritaire

Le DIH, soit coutumier soit conventionnel, s'applique habituellement dans une situation qui est, par définition, grave ; si les États ou les groupes armés s'abstenaient de les appliquer à chaque fois qu'ils le jugent nécessaire, le DIH serait inutile. La IV^{ème} Convention de Genève, par exemple, prévoit une seule exception à la règle générale qui est celle de l'applicabilité nécessaire de ses dispositions pendant un conflit armé (international ou interne) ou pendant une occupation militaire ; cette exception est la *nécessité militaire*. La nécessité militaire entend faire le bilan entre le sens de justice d'un côté et une nécessaire adhésion des États, les principaux protagonistes dans la communauté internationale, de l'autre. Cependant, la nécessité militaire n'est pas un chèque en blanc que les États peuvent utiliser pour justifier tous leurs actes illicites. En conséquence, la nécessité militaire : a) serait une exception à la règle générale – l'inadmissibilité de la violation du DIH

(29) *Ibidem*.

(30) *Ibidem*.

au nom de la nécessité – ; b) serait limitée aux seules situations expressément prévues par la IV^{ème} Convention de Genève ; c) serait limitée à la durée des actes militaires jusqu'à la réalisation de ses buts immédiats. Comme confirmé par la CIJ dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques* de la muraille, nous pouvons affirmer sans hésitation qu'il n'est pas question de justifier la muraille de séparation au nom de la nécessité militaire ou la nécessité.

Plusieurs auteurs se sont interrogés sur le "vrai pourquoi" de la muraille qu'Israël est en train de construire en Cisjordanie ; nous pouvons reformuler leurs interrogations ainsi :

- *Est-ce vrai que la muraille est nécessaire pour la sécurité d'Israël ?*
L'insécurité d'Israël et de ses citoyens est liée à une occupation militaire d'un autre peuple ; Israël obtient la sécurité avec la fin de l'occupation ; la muraille consolide indéfiniment cette occupation et donc, ne peut pas garantir la sécurité souhaitée.
- *Présumons que la muraille est nécessaire pour la sécurité, est-ce vraiment indispensable d'annexer de facto des territoires palestiniens en Cisjordanie ?* Le pape Jean-Paul II souhaitait justement construire des ponts entre les deux peuples plutôt que des murs. Cependant, si l'on considère que le mur se présente comme la moins mauvaise solution, pourquoi la muraille ne suit-elle pas le tracé de la "ligne verte" ? Le tracé de la muraille, en fait, pénètre la Cisjordanie pour inclure les colonies de la Cisjordanie – ce qui nous porte à croire que la raison de la muraille n'est pas nécessairement la sécurité.
- *Présumons que la muraille selon son plan actuel est nécessaire pour la sécurité d'Israël ; est-ce suffisant pour justifier la violation du DIH ?* Le CICR a exprimé des doutes considérables à ce sujet ; dans une déclaration officielle, l'organisation humanitaire a condamné les attentats-suicide et a reconnu la nécessité pour Israël de prendre des mesures pour protéger sa population ? Cependant, ces mesures – selon les termes du CICR – doivent respecter le DIH (31).

Le conflit israélo-palestinien est lié à une occupation militaire israélienne des territoires palestiniens depuis 1967. Aucune résolution pacifique du conflit n'est donc possible sans donner au peuple palestinien la possibilité d'établir son propre État sur son territoire. Toutefois, la résolution du conflit ne dépend pas uniquement du territoire.

3. L'aspect démographique

Le désir des Palestiniens étant bien de créer un État palestinien qui leur appartienne en propre, accepteront-ils n'importe quoi en fait

(31) Publié sur le site internet CICR.

d'État ? Imaginons un instant qu'on leur donne à choisir entre vivre dans des ghettos créés par la muraille qu'Israël est en train de construire et le retour au projet d'État binational : il est certain que la majorité d'entre eux préféreront cette seconde solution. Dans son article publié récemment, M. Uri Avnery met l'accent sur les déclarations de M. Marwan Barghouti devant la Cour Suprême israélienne : "*In his final speech in court, Marwan Barghouti, the Fatah leader on trial, issued a resounding warning: If Israelis do not adopt the Two-States Solution soon, Israel will disappear. The whole country will become one state, and in this state the Palestinians will soon constitute the majority*".⁽³²⁾ D'ailleurs, M. Ahmad Qurei, le Premier ministre palestinien, avait auparavant dénoncé les politiques unilatérales de l'actuel Premier ministre israélien, M. Ariel Sharon a déclaré que les Palestiniens pourraient retourner encore une fois à l'option restante, c'est-à-dire un seul État, binational et démocratique. Nombre de commentateurs pensent que c'est une nouvelle carte que les Palestiniens sont en train de jouer pour faire pression sur la partie israélienne ; d'autres pensent exactement le contraire car pour eux de telles déclarations montrent que les Palestiniens n'ont point de stratégie.

Un professeur de l'Université hébraïque de Jérusalem a commenté la question du mur construit par Israël en Cisjordanie au cours d'une émission de la chaîne CNN, le 7 avril 2004, en ces termes : "*Des deux côtés de cette muraille viennent mourir deux rêves : le premier rêve, c'est celui d'un État palestinien viable. Et le deuxième, c'est celui d'un État juif démocratique*". En réalité, le pourcentage des Palestiniens qui possèdent aujourd'hui la nationalité israélienne est d'environ 20% des citoyens de l'État juif. Si on leur ajoute les Palestiniens de Cisjordanie et de Gaza (et si l'on tient compte des taux de renouvellement démographique très différents entre les deux populations), nous arrivons à la conclusion suivante : le nombre des Palestiniens dépassera celui des Juifs dans quelques années seulement ; Israël sera alors confronté à l'alternative suivante : soit il considérera tous les habitants comme des citoyens (un homme-une voix), et il devra par conséquent abandonner la référence au caractère juif de l'État, soit il ne considérera comme citoyens, avec les droits et les devoirs en découlant, que les seuls Israéliens juifs, et dans ce cas Israël perd son caractère de pays démocratique. Dans les deux cas, Israël est perdant.

Certains des participants à l'émission sur CNN étaient persuadés que la création de l'État palestinien n'était pas la priorité et l'intérêt des seuls Palestiniens, mais qu'il s'agissait d'une priorité pour tous ceux qui croient dans le droit à l'existence d'Israël, et qu'Israël doit être le foyer national des Juifs. C'est un peu comme s'ils disaient "qui aime Israël doit

⁽³²⁾ U. AVNERY, *one State solution Ploy too dangerous*, in : *Yediot Ahronot*, 9 Jan. 2005. La version anglaise disponible sur internet sur <http://www.palestinechronicle.com/story.php?sid=20031002151855765>

appuyer la création de l'État de Palestine" ! C'est la raison pour laquelle ils refusent le mur de séparation, qui condamne le rêve de l'État palestinien viable à très court terme, et qui condamnera à plus long terme l'État d'Israël en tant que foyer national des Juifs. Cette déduction est curieuse, mais elle n'est pas totalement dénuée de logique – sachant, bien entendu, que la création de l'État de Palestine répond avant tout au droit du peuple palestinien à l'autodétermination sur son propre territoire.

4. Le rôle de l'économie

Il y a une tendance de plus en plus claire à donner une chance à l'économie là où la politique a échoué (33). C'est le sujet de la conférence organisée par le Milken Institute, "*Privatizing the Peace Process: Market Solutions to the Middle East Conflict*", le 19 avril 2005 (le titre dit tout) (34). "*By using financial resources, structures and technical knowledge to align the interests of the parties, resolve conflicts and create jobs, the private sector has the capacity stimulate economic growth in the area, making it easier for political progress to be made, claimed the panellists. For example, through the development of efficient and transparent financial markets, American and European investors would be able to invest in Palestine, having the opportunity to reap fine returns while also making an outstanding social impact. Through fund raising efforts to provide small businesses – both in Israel and in Palestine – with loan guaranties, these businesses would be able to obtain finances and create jobs and economic growth*" (35).

D'ailleurs, dans une deuxième conférence, organisée le lendemain, les participants ont proposé une "feuille de route économique" pour apporter la paix au Moyen-Orient (36). En fait, les participants à cette conférence, sans nier l'importance de la reprise du processus politique, sont convaincus que l'économie peut venir en aide à la politique. Lors de la visite récente (la première) de M. Abbas au Président Bush, les Palestiniens avaient deux principales demandes à faire : une position politique claire de l'administration américaine face à l'expansion des colonies en Cisjordanie et surtout une aide économique, car le succès de la politique de réforme palestinienne dépendra aussi de la réussite de l'Autorité à améliorer la situation économique et sociale dans les territoires palestiniens.

(33) C'est dans cette même direction que s'inscrit la nomination par Condoleezza Rice de l'ex-président de la Banque mondiale, James D. Wolfensohn, pour assurer le suivi des composantes cruciales et non militaires du retrait israélien de Gaza et d'une partie de la Cisjordanie, à partir du 1^{er} juin 2005.

(34) Dans le cadre de la Conférence globale intitulée *Building a Prosperous Future*, Los Angeles, 18- 20 avril 2005, <http://www.milkeninstitute.org/>

(35) Dans la note introductive de la conférence.

(36) La conférence était intitulée *The Economic Road Map to Peace in the Middle East*.

Au Forum économique mondial de Davos, les hommes d'affaires l'ont compris depuis longtemps. La question qu'ils se posaient était de savoir quelle influence pourrait avoir l'économie dans la résolution du conflit israélo-palestinien. La conviction de l'importance d'une économie viable pour une paix viable a poussé l'Union Européenne à s'engager, par le biais de projets de développement et d'aides humanitaires dans les territoires occupés palestiniens.

À ce stade, il n'est pas sans intérêt de faire référence à des projets (très ambitieux) préparés par RAND Corporation (une organisation de recherche américaine à but non lucratif) (37) Pour les auteurs des rapports d'étude, l'État palestinien aura beaucoup d'obstacles (politiques, économiques, sociaux et environnementaux) à surmonter ; si un État palestinien est à créer, alors tous, les Israéliens inclus, ont intérêt à ce que ce soit un succès ; cela dépend de la sécurité, gouvernance, développement économique et le bien-être de ses habitants (38).

Ainsi, pour répondre aux sceptiques, nous pouvons reprendre les propos de M. J. Rosenberg, Directeur de l'analyse politique au Forum de la politique israélienne : *"Anyone who doubts the economic benefits peace can bring should take a look at Northern Ireland. After decades of decline, Northern Ireland is the United Kingdom's fastest growing economy and one of the most solid in Europe. Belfast, recently a symbol of ethnic strife, is now booming with tourism and industry as Catholics and Protestants reap the rewards that inevitably followed the end of the seemingly endless civil war"* (39). Puis il conclut en disant : *"They [the Israelis and the Palestinians] share the same land, the same resources, and – it is clear – the same fate. That fate can be a curse or a blessing"* (40).

Cela peut paraître de la "science-fiction" mais il faut admettre que la guerre n'a jamais apporté de bénéfice économique, ni pour les populations civiles, ni pour les États concernés (peut-être n'est-ce pas le cas pour les marchands d'armes ou pour certains individus qui en profitent). Cela est particulièrement vrai en Israël/Palestine dont l'économie nationale dépend beaucoup du tourisme, et donc de la stabilité et de la sécurité.

III – COMMENT RÉALISER L'OBJECTIF DE "DEUX ÉTATS" ?

(37) Le premier était intitulé : "The Arc: A Formal Structure for a Palestinian State" ; le deuxième: " Building a Successful Palestinian State" et le dernier, suite à la disparition du président Arafat et à la reprise du dialogue – et surtout dans le cadre de la feuille de route –, "Helping a Palestinian State Succeed", qui prévoit l'établissement d'un État palestinien d'ici 2009. Voir le site internet de la RAND, <http://www.rand.org/>.

(38) Voir l'introduction du dernier rapport cité.

(39) Dans un article intitulé "Money Can Bring Israeli-Palestinian Peace Around", *The Daily Star*, 10 mai 2005.

(40) *Ibidem*.

1. La résistance : un droit ?

Si le peuple palestinien est titulaire d'un droit à l'autodétermination, jusqu'à l'établissement d'un État indépendant, et si ce droit n'est pas effectivement satisfait à cause d'une occupation militaire israélienne, quels sont les moyens dont les Palestiniens disposent pour réaliser ce droit? L'occupation, a écrit Edward Saïd, ne finit pas volontairement ou unilatéralement par la force occupante ; elle ne finit pas non plus à travers des négociations totalement contrôlées par le plus fort (41). En fait, l'existence d'un droit à l'autodétermination d'une nation sous occupation et la négation par l'occupant d'un tel droit porte nécessairement à une conséquence logique : les premiers ont le droit de résister l'occupation. L'utilisation de la force est permise mais la résistance s'exprime aussi par d'autres moyens.

Dans le contexte palestinien, nous pouvons distinguer trois catégories de positions soutenues par les Palestiniens en relation avec les moyens de résistance : il y a ceux qui croient que l'utilisation de la force est la seule option restante ; d'autres refusent catégoriquement de recourir à la force. Une troisième catégorie ne refuse pas et n'exclut pas la possibilité de recourir à la force, mais considère cela comme la dernière carte à jouer. Cependant, l'utilisation de la force pour résister à l'occupation militaire, au nom du droit à l'autodétermination, est-elle exemptée de toutes règles ? En d'autres termes, est-ce que l'autodétermination (principe du droit international) donne le "droit" de violer d'autres règles de droit international considérés comme *cogens* ?

Selon le DIH, la force, une fois employée pour résister à l'occupation, doit nécessairement s'inscrire dans les limites de droit international, qui donne une légitimité "internationale" aux aspirations "nationales" d'un peuple qui revendique son droit de disposer de lui-même. En d'autres termes, l'utilisation de la force doit s'inscrire dans le cadre du droit, spécialement le DIH (42). En ce sens, il est inadmissible de la part de quelques groupes de résistance palestiniens d'utiliser la force contre des civils israéliens (attentats-suicide sur des bus qui transportent des civils par exemple). Il est clair que ces actes sont liés à l'occupation militaire israélienne, qui peut les expliquer mais jamais les justifier.

Par contre, parmi les Palestiniens, il y en a qui considèrent le recours à la force, dans le contexte international et interne actuels, comme un choix erroné à cause du bilan de forces. En réalité, suite aux attentats de 11 septembre et à la "guerre totale contre le terrorisme" qui en a résulté, il existe une confusion entre deux concepts qu'il faut bien distinguer : la résistance et le terrorisme. En fait, il y a un risque sérieux pour les Palestiniens de passer aux yeux du monde d'un peuple qui

(41) E. SAID, *op. cit.*, p. 94.

(42) A. KHALIL, "Rules of Engagement", *Alahram Weekly*, 13-19 mai 2004, n° 690.

cherche son indépendance à des bandits et des terroristes barbares. Les attentats suicides contribuent à diffuser et aggraver cette confusion ; en conséquence, nous pouvons confirmer – avec quelques dirigeants palestiniens – que ces attentas sont aussi contreproductifs au regard des aspirations légitimes du peuple palestinien et des intérêts nationaux.

À ce propos, le Dr. Eyad El-Sarraj, un activiste humanitaire palestinien, écrivait récemment : "*Our duty should be to unmask the Israeli practices and its human rights violations and its determined attempt to destroy peace, but we have to be careful not to slide into their shoes*" (43).

2. Le rôle des institutions internationales

Beaucoup de Palestiniens préfèrent la légalité internationale. Ainsi, ils optent pour un recours aux institutions internationales.

- *L'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité de l'ONU*

Les Palestiniens participent aux activités de l'AG (comme observateur), qui a condamné à plusieurs reprises l'occupation militaire israélienne. Cependant, ses résolutions ne sont pas obligatoires pour les États membres. De son côté, le CS – la seule institution onusienne capable à prendre des mesures contraignantes contre un État qui menace la paix internationale et commet de graves violations des droits de l'homme – est facilement bloqué à cause de son système de vote qui donne la possibilité aux membres permanents de bloquer chaque résolution qui n'est pas "appropriée", en fonction de leurs intérêts. Cela explique ses mesures à deux vitesses ; par exemple, une résolution a été adoptée pendant la première guerre de Golfe contre l'Iraq qui a occupé le Koweït, pendant qu'Israël continue à occuper les territoires palestiniens depuis 1967 sans que le CS bouge un doigt.

- *La Cour internationale de Justice (CIJ)*

La CIJ a deux compétences : a) rendre des décisions judiciaires pour des contentieux soumis par des États parties à un différend et, b) sur demande de l'AG, du CS, et d'autres institutions et agences spécialisées de l'ONU, émettre des avis consultatifs (et donc non obligatoires pour les intéressés). Le 8 décembre 2003, l'AG a décidé de déposer une requête devant la CIJ sur la question des *Conséquences juridiques de la construction par Israël d'un mur dans les territoires occupés palestiniens*. La CIJ a décidé de donner son avis consultatif et, pour la question juridique présentée, la CIJ considère que "*L'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le*

(43) L'article de E. EL-SARRAJ "On...Resistance", daté du 25 mai 2004, a été publié suite à l'assassinat du Dr. Al-Rantissi : voir http://www.amin.org/eng/eyad_elsarraj/index.html.

territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, et le régime qui lui est associé, sont contraires au droit international".

Cet avis n'est pas obligatoire pour Israël, ni d'ailleurs – au moins théoriquement – pour l'Assemblée générale ou les autres institutions de l'ONU, même si, historiquement, les institutions de l'ONU ont toujours accueilli avec grand respect les avis consultatifs de la CIJ, celle-ci étant la plus haute institution judiciaire internationale. Il en résulte que le recours à la CIJ ne peut aboutir à satisfaire les Palestiniens qu'indirectement.

- *La Cour pénale internationale (CPI)*

Le développement de DIH a abouti à la création d'un système centralisé de justice internationale de nature pénale, destiné à juger les coupables de certains crimes internationaux. Cependant, sa juridiction est limitée : a) par la nature des crimes (seuls les crimes internationaux mentionnés expressément dans le statut) ; b) dans le temps (seulement les crimes commis à partir de 1^{er} juillet 2002, c'est-à-dire la date de l'entrée en vigueur du traité de Rome) ; et surtout, c) par ses destinataires (en principe seulement les États membres). Israël n'a pas signé, ni ratifié le traité de Rome ; il est donc en dehors du champ d'action de la CPI. Le statut de la CPI prévoit la possibilité d'attirer en justice un État qui n'est pas partie au traité : cela est possible sur demande du CS. De nouveau, le système peut se bloquer par le système de vote du CS. La CPI ne représente donc pas une alternative intéressante pour les Palestiniens.

3. Le rôle de la société civile et de la Cour Suprême israéliennes

Il n'est pas évident d'imaginer comment Israël peut être obligé à se retirer des territoires palestiniens occupés et de cesser d'empêcher la réalisation du droit des peuples à l'autodétermination et les violations de leurs droits. Cependant, il est clair que cela ne se fera pas à travers les institutions internationales actuelles. Quelles sont alors les alternatives que nous pouvons proposer ? Les Palestiniens ne doivent pas sous-estimer le rôle de l'opinion publique israélienne pour faire pression sur son gouvernement, de la Cour Suprême israélienne pour l'application du DIH dans les territoires palestiniens occupés, et des ONG israéliennes pour sauvegarder les droits de l'homme fondamentaux.

Pour cela il faut encourager les contacts entre les deux sociétés civiles, palestinienne et israélienne, même pendant les moments conflictuels les plus sanglants, et la connaissance réciproque et donc la reconnaissance de la souffrance de l'autre. Une vision statique ne suffit pas, il faut donner de l'espérance, d'où l'importance d'une initiative qui a suscité les réactions les plus contradictoires, "l'initiative de Genève", signée avec solennité par M. Abed Rabbu du côté palestinien et M. Youssi Belin du côté israélien, à titre personnel et non pas en tant que

représentants de leur gouvernement. En ce sens, les agissements de quelques groupes de résistance palestiniens sont contre-productifs. Comme nous l'avons constaté, "[i]n this regard, some Palestinian practices, such as suicide attacks – although the result of, but not necessarily justified by, an occupation that has continued since 1967 – may actually harm Palestinian national interests and have negative effects on the realisation of Palestinians' legitimate aspirations, since they allow Israel to justify its inhumane actions towards Palestinian civilians to the Israeli and international public" (44).

Cependant, l'application du droit international ne dépend pas nécessairement (au moins pas seulement) de la bonne volonté des individus. Loin de nier l'importance de la démocratie et de son existence en Israël, il semble que son système de fonctionnement interne empêche une prise de décision douloureuse en faveur d'un accord de paix avec les Palestiniens, basé sur la légalité internationale et surtout qui mettrait fin à l'occupation militaire la plus longue de l'histoire contemporaine. Cette situation doit changer, d'autant qu'en Israël il y a une tendance erronée de considérer le futur des territoires occupés palestiniens (appelés d'ailleurs par des noms bibliques) comme s'il s'agissait d'une affaire interne.

D'abord, le système électoral permet la formation des petits partis, extrémistes ou religieux, qui servent aux deux grands partis du pays pour compléter la formation gouvernementale. Ceux-ci doivent alors accepter leurs conditions.

Deuxièmement, le processus décisionnel du Cabinet israélien permet aux ministres d'agir individuellement selon leur idéologie, en ignorant des engagements pris par leur Premier ministre.

Enfin, la manière dont est appliqué le droit international dans le système israélien interne pose également problème. En fait, il n'est appliqué que s'il est transposé en droit interne. Cela est normal dans un pays « dualiste » comme Israël. Le problème est pourtant ailleurs, dans la manière de traiter le Droit International Humanitaire (DIH) qui ne serait pas traité de la même manière s'il s'agit du « droit de la Hague » ou du « droit de Genève » :

Fidèle à la tradition de *Common Law*, les juridictions israéliennes distinguent le droit international coutumier, considéré faisant partie du droit interne – liant sans transposition par une loi, à moins qu'il ne soit en conflit avec une loi existante – du droit conventionnel, qui n'a aucun effet légal à moins qu'il ne soit incorporé en droit interne par une loi de transposition. En conséquence, les règles de la Haye de 1907 s'imposent en ce qui concerne l'action gouvernementale dans les territoires occupés. À l'inverse, la position officielle du

(44) A. KHALIL, "Is Israel Obligated to Implement International Humanitarian Law?", *The International Politics Journal*, avril 2004.

gouvernement israélien est de refuser d'appliquer *de iure* les règles de la Haye dans les "territoires" de 1967 ; cette position est souvent justifiée par l'affirmation selon laquelle la présence israélienne n'est pas une occupation mais une administration en absence de souveraineté (45).

En ce qui concerne la IV^{ème} Convention de Genève de 1949, la Cour Suprême israélienne ne reconnaît pas son applicabilité *de iure*, mais reconnaît la nécessité d'appliquer *de facto* ses dispositions. En fait, la communauté internationale a par de diverses résolutions et recommandations invité Israël à reconnaître l'applicabilité *de jure* du DIH dans les territoires palestiniens occupés en conformité avec la résolution 58/97 de l'AGNU du 17 décembre 2003.

Selon Dr. Anis Kassim, l'article 35 de l'ordre n° 3, publié par le Gouverneur militaire israélien le 7 juin 1967, disposait que "*the Military Court (...) must apply the provisions of the Geneva conventions dated 12 August 1949 relative to the protection of civilians in time of war with respect to judicial procedures. In case of conflict between this Order and said Convention, the Convention shall prevail*" (46). Selon Kassim, cet article a été supprimé en vertu de l'ordre n° 144 de 22 octobre 1967, dépouillant par conséquent la population palestinienne de la protection de la Convention de Genève de 1949 (47).

Selon Eyal Benvenisti, le raisonnement de la Cour Suprême peut être rattaché au principe de la séparation des pouvoirs. "*The decision of the Supreme Court to invoke doctrine with respect to the status of the treaties, rather than with respect to the government's ratification power, is a political decision aimed at granting the government more leeway in the international arena (...) The Supreme Court was quite willing in the early days to embrace international norms by adopting a monist approach to international law. Later, though, security considerations came to the fore, altering the court's attitude*" (48).

Pour nous, il y a au moins deux raisons qui peuvent motiver la Cour Suprême israélienne à imposer l'application *de jure* du DIH, y compris les Conventions de Genève et leurs protocoles, sans renoncer nécessairement à sa manière "dualiste" de traiter le droit international (49) :

(45) N. DORNIER, "Audience du 21 novembre 1988 devant la Haute Cour de Justice de Jérusalem relative à la fermeture de l'association In' Aash El-Ustra", *Palestine et Droit*, 1989, n° 3, pp. 32-33.

(46) A. KASSIM, "Legal Systems and Developments in Palestine", *Palestine Yearbook of International Law*, 1984, vol. I, pp. 29-32.

(47) *Ibidem*.

(48) E. BENVENISTI, "The Attitude of the Supreme Court of Israel Towards the Implementation of the International Law of Human Rights", in B. CONFORTI et F. FRANCONI eds., *Enforcing International Human Rights in Domestic Courts*, La Haye/Boston, Martinus Nijhoff, 1997, pp. 207-221.

(49) Pour plus de détails, voir A. KHALIL, "Is Israel Obligated to Implement International Humanitarian Law?", *op. cit.*

Premièrement : les traités, en principe, lient seulement les parties ; cependant, quelques traités et conventions procèdent à la codification du droit international coutumier, qui est applicable à tous les États, y compris ceux qui n'ont pas participé à sa codification dans un traité. En d'autres termes, la codification du droit international coutumier vise à accroître son application plutôt qu'à exempter les États qui ne participant pas au traité. Il reste cependant le problème de la distinction entre les règles qui font partie de droit coutumier et celles basées sur une convention. Ici, il est de grande importance de laisser cette tâche de discernement de ce qui est coutumier et de ce qui ne l'est pas aux experts en droit international plutôt qu'aux États pour éviter l'unilatéralisme, très nuisible pour l'application de DIH.

Deuxièmement : on constate un phénomène relativement récent : la codification et le développement du droit dans des traités multilatéraux. Cela aide à consolider certaines règles internationales, au point qu'elles sont parfois considérées comme obligatoires par presque tous les États au bout d'un certain laps de temps, indépendamment du traité. En d'autres termes, un traité peut codifier le droit international coutumier mais peut aussi créer de nouvelles obligations qui seront considérées comme droit coutumier. C'est ce qui est arrivé par exemple pour tout ce qui concerne l'application du DIH aux civils pendant des conflits armés et sous occupation.

4. Le rôle des Palestiniens

Plusieurs promesses sont été faites à M. Abou Mazen avant même son élection. La concrétisation de ces promesses dépendra surtout du "bon comportement" des Palestiniens. Néanmoins, le respect par les Palestiniens de leurs engagements prévus par la Feuille de Route, particulièrement en ce qui concerne la sécurité, ne garantirait pas qu'Israël tienne ses engagements. Les groupes de résistance palestiniens semblent finalement commencer à maîtriser les règles du jeu, dans une communauté internationale sans pouvoir central qui applique le "droit international", qui reste le reflet des intérêts des États et de leur volonté de l'appliquer. Ils ont compris que le droit à l'autodétermination n'est pas suffisant à lui tout seul, puisque le "droit" dépend la plupart du temps des relations de force existant entre les États et/ou les autres sujets et acteurs internationaux dans une communauté internationale qui manque d'une puissance exécutive centrale.

En outre, ils ont finalement découvert qu'être victime n'est pas suffisant pour obtenir justice. Un peuple, au nom du droit à l'autodétermination, ne peut pas violer d'autres règles internationales impératives sans mettre en cause la légitimité de son droit à résister à l'occupation. Conscients du fait que construire la paix est beaucoup plus difficile et sophistiqué que de déclarer la guerre, les Israéliens et les Palestiniens feraient mieux d'être plus attentifs à ne pas commettre les

mêmes erreurs que dans un passé récent. Cette fois, les Palestiniens doivent être beaucoup plus sensibles aux besoins israéliens de sécurité et les Israéliens à l'amélioration de la situation économique dans les territoires palestiniens. Mais ce n'est pas suffisant. Israël doit assurer le respect de ses engagements dans les délais prévus et, en attendant, elle doit arrêter la construction des colonies en Cisjordanie et doit cesser de confisquer les terres palestiniennes pour construire le mur de séparation.

La déclaration de la *hudna* de la part de M. Mahmoud Abbas, et le respect de la part des groupes de résistance palestiniens sont positifs et doivent être maintenus. De même, la déclaration du Hamas selon laquelle il veut participer aux élections "parlementaires" prévues pour fin Janvier 2006 est aussi un signe positif, qui pourra être considéré comme le début de la conversion en parti politique d'un mouvement qui a toujours refusé les accords d'Oslo et ce qui en résulte. Conscient de l'absurdité de la demande israélienne faite à M. Abou Mazen de démilitariser le Hamas, au moins dans l'état actuel des choses, M. Mahmoud Abbas a choisi le dialogue et il le fait d'une manière positivement très surprenante. Cependant, il faut être clair sur deux points.

Premièrement, participer à la vie politique signifie accepter les règles du jeu politique, autrement dit, accepter que les décisions soient prises au sein des institutions légitimées par le vote populaire, et donc éviter les agissements unilatéraux, qui seront négatifs pour la cause palestinienne.

Deuxièmement, aucun parti politique ne peut être admis s'il ne renonce pas à recourir au terrorisme ; en manque d'une définition internationalement reconnue, le terrorisme peut être considéré comme l'utilisation de la force aveugle contre des tiers pour faire de pression sur l'ennemi. En ce sens, les attentats-suicide commis par des Palestiniens contre des civils israéliens en Israël sont des actes terroristes et doivent cesser immédiatement. Ainsi, il n'est pas suffisant que le Hamas déclare l'arrêt de tels attentats, mais il doit officiellement renoncer à accomplir tels actes *avant* d'être admis comme parti politique (50).

Conclusion

Israël est un pays moyen-oriental – tout au moins géographiquement. Ce n'est pas un pays européen, ni un État américain. Et le Moyen-Orient est peuplé majoritairement d'Arabes et de musulmans, qui n'ont pas intégré, jusqu'ici, l'État d'Israël ; en même temps, Israël jouit du soutien de l'unique hyper-puissance (les États-

(50) Un journaliste israélien a écrit récemment que les Palestiniens et les Israéliens ressemblent à deux boxeurs épuisés qui attendent la fin du match, sans trop s'inquiéter de qui a gagné et de qui a perdu ! Nous espérons que cette occasion ne se résumera pas à une pause avant que les deux parties ne reprennent leurs forces pour le prochain round !

Unis) et de son aide, ainsi que de la complaisance des pays européens qui souffrent encore aujourd'hui d'un complexe de culpabilité en raison des persécutions antisémites qui y ont été perpétrées et qui ont abouti à des massacres de masse. Mais l'histoire est là, qui nous démontre qu'il n'existe pas de pays éternellement faible ni d'État fort à jamais. Tous les empires connaissent différentes phases, a écrit Ibn Khaldûn dans son célèbre *Muqaddimah* (Prolégomènes), mais tous les empires sont destinés à disparaître. Ce temps étant venu, que restera-t-il à Israël ?

La puissance militaire, diplomatique et économique d'Israël, d'un côté, et la faiblesse des Arabes, de l'autre, suffisent aujourd'hui à assurer la couverture indispensable aux agissements illégaux d'Israël sur le plan international et à la perpétuation de son occupation du peuple et du territoire palestiniens. Mais cela ne saurait représenter, pour Israël, une quelconque garantie, même à moyen terme. Seule une solution pacifique, fondée sur la vérité et l'équité, d'une part, et la réconciliation entre les deux peuples, d'autre part, peut représenter pour Israël une garantie, aujourd'hui et à l'avenir.

Le conflit israélo-palestinien est un des conflits les plus compliqués du monde, car il mélange religion, politique, droit, économie et culture. Réaliser la paix est beaucoup plus difficile que commencer une guerre ; la réconciliation est beaucoup plus compromettante que la vengeance. La réconciliation signifie, avant tout, la découverte de soi-même et de sa propre identité mais aussi la découverte de l'autre, exactement comme il est, ou bien comme il voudrait être considéré. Les Palestiniens et les Israéliens peuvent découvrir leur identité nationale seulement l'une en relation (pas nécessairement en conflit) avec l'autre parce que l'une est le miroir de l'autre. Cela signifie que les Palestiniens ne peuvent pas simplement ignorer l'existence du nationalisme d'autrui, qui a motivé des sacrifices pendant presque un siècle et *vice versa*.

La paix n'est pas ici *une* alternative mais *la seule* solution pour la stabilité régionale et mondiale. Bien entendu, la paix de laquelle nous parlons est basée sur la justice ; pour cela, la paix a besoin de réconciliation, qui ne signifie guère renier l'histoire mais, au contraire, regarder cette douloureuse et sanglante histoire et considérer le conflit à travers cette dimension historique. C'est seulement en faisant ainsi que les deux peuples pourront considérer l'existence de l'Autre et l'accepter comme titulaire des droits inaliénables. Le futur des peuples intéressés dépend de la manière dont ils pourront, à court terme, vivre ensemble en bon voisinage et, à long terme, en construisant une confiance et collaboration mutuelles.

Assez de déclarations unilatérales, d'accusations réciproques, de mentalités de peur et de méfiance. Il faut cesser d'attendre que l'autre fasse le premier pas, et donc d'attendre de voir qui fait couler le premier sang ! Le moment est venu pour que les Palestiniens et les Israéliens cessent de voir dans l'existence de l'autre une menace pour la sienne.

C'est le moment de considérer les intérêts et les inquiétudes de l'autre comme s'ils étaient les leurs.