

NÉGOCIATIONS DE PAIX

Raja Shehadeh

Négocier les dispositions de l'autogouvernement

La première étape dans toute négociation est de s'accorder sur les termes de référence. Dans le cas des négociations israélo-palestiniennes actuellement en cours, ces termes de référence ont été définis dans la lettre d'invitation des États-Unis et de l'Union soviétique à la conférence de Madrid du 18 octobre 1991¹ : « *With respect to the negotiations between Israel and Palestinians, (...) negotiations will be conducted in phases, beginning with talks on interim self-government arrangements.* »

L'expression « *self-government arrangements* » se prête à foule d'interprétations. Mais, dans leur phase actuelle tout au moins, les négociations constituent bien plus que de simples « arrangements ». Par exclusion, elles ne vont aborder aucun des changements qu'Israël a introduits dans les territoires occupés au cours du dernier quart de siècle. Les questions plus générales devront attendre les négociations sur le statut permanent qui, selon la lettre d'invitation, débiteront « *la troisième année de la période [de mise en application] des dispositions intérimaires d'autogouvernement. (...) Ces négociations sur le statut permanent se dérouleront sur la base des résolutions 242 et 338* ».

Ces termes de référence ont été acceptés juste avant l'ouverture de la conférence de Madrid en octobre 1991. Il n'est plus possible de les contester. Il ne reste aux négociateurs palestiniens que de s'efforcer d'imaginer la meilleure stratégie propre à aboutir à ce qu'ils espèrent obtenir par ces négociations.

On peut toutefois se demander s'il est possible de négocier des dispositions « d'autogouvernement » de manière constructive sans effleurer les changements qui ont été apportés par Israël, et plus particulièrement ceux qui ont permis et facilité la colonisation israélienne de territoires palestiniens. Est-il réellement possible d'avancer sans aborder la légalité de ces actes, que la communauté internationale,

1. Le texte intégral de la lettre d'invitation peut être consulté dans le n° 42 de la *Revue d'études palestiniennes* (Hiver 1992), p. 11-12.

en dehors d'Israël, est quasi unanime à juger inconciliables avec le droit international ?

La réponse ne peut qu'être négative. Des négociations fructueuses pour les « dispositions d'autogouvernement » ne peuvent se dérouler dans le vide. Elles ne le peuvent que dans le contexte de la réalité présente où ces dispositions seront finalement instaurées. Une composante essentielle de cette réalité est la trame globale de lois et de modifications administratives, relevant de la colonisation israélienne, qui affectent directement et sous d'innombrables formes la vie et l'avenir des habitants palestiniens.

En l'état actuel des choses, reste la question portant sur la manière d'introduire ces problèmes dans les négociations sans être accusés de violer les termes de référence déjà acceptés. Je suis convaincu que, bien que les « colonies » soient hors leur compétence, elles peuvent assurément être discutées dans le cadre des dispositions transitoires d'autogouvernement. Une telle discussion constituerait une bonne manière d'introduire les questions d'ordre plus général dans les négociations.

Établir une distinction s'impose à ce stade. Ce qu'on entend ici par colonies israéliennes ne se réfère pas uniquement à ces zones géographiquement situées dans les territoires occupés et qui sont effectivement habitées par des juifs israéliens. Cela recouvre plutôt l'ensemble des dispositions légales et administratives qui ont été tissées au cours du dernier quart de siècle pour réaliser, à travers des manœuvres *formellement* légales, l'annexion qui ne dit pas son nom des territoires occupés à Israël. En présentant la question des colonies israéliennes dans ce sens élargi, les négociateurs palestiniens forceraient également l'examen des actes d'Israël qui ont conduit à son annexion *de facto* de la région.

Il est hors de doute que l'objectif du gouvernement israélien, au travers de ces négociations, est non seulement de garantir le droit de résidence des juifs israéliens vivant maintenant dans les territoires occupés, mais également d'affermir l'illégale annexion *de facto* qui a été accomplie. A l'inverse, les Palestiniens visent l'annulation des mesures qui ont conduit à la situation actuelle. Cela ne signifie pas la dissolution immédiate des colonies existantes (les zones délimitées où résident actuellement des juifs israéliens), ni l'expulsion de leurs résidents. Un accord sur les colons à résidence unique dans les territoires occupés devrait être l'un des sujets des négociations sur le statut définitif. Mais pour comprendre l'objectif palestinien de démanteler ou d'annuler le système de colonisation illégal, il faut d'abord mesurer ce que ce système entraîne précisément, et comment, bâtiment par bâtiment, il a pu être introduit au départ.

ACQUISITION DE LA TERRE ET DE L'EAU

Au cours de mes investigations sur les changements qu'Israël a instaurés dans la loi et l'administration depuis son occupation — la tâche n'a jamais été facile, en particulier durant les seize premières années qui ont vu l'introduction de ces changements par ordonnances militaires non communiquées au public —, je suis tombé sur l'une de ces ordonnances militaires intitulée « *Ordonnance concernant l'inscription des transactions dans les territoires spéciaux* ». Cette ordonnance n° 569 a été publiée le 17 décembre 1974. La loi jordanienne prescrit que toutes les transactions portant sur des terres soient enregistrées au service de l'Inscription au cadastre, qui dispose de bureaux sur tout le territoire. Ces transactions incluent aussi bien celles concernant les terres (y compris les expropriations) du domaine public que toutes les opérations foncières effectuées par le gouvernement. Toutefois, l'ordonnance n° 569 décrétait la création d'un registre séparé afin d'enregistrer les transactions portant sur les terres qui se sont vu déclarées « terres publiques », ou qui ont été saisies à des fins militaires.

Je me suis demandé à l'époque où était conservé ce nouveau registre, et j'ai supposé que c'était au quartier général de l'état-major.

Ce n'est que plusieurs années plus tard que j'ai découvert par hasard un accord de location-bail conclu avec un groupe de colons et concernant une terre située dans un terrain réquisitionné qui avait été déclaré « terre publique » (ou « d'État »). Le bail, conclu pour une période de quarante-neuf ans renouvelables, spécifiait d'une part l'applicabilité de la loi foncière israélienne de 1969, et indiquait en outre qu'il était enregistré auprès de l'Administration foncière israélienne à Jérusalem-Ouest, endroit où 92,6 % des terrains d'Israël proprement dit sont enregistrés comme terres d'État israéliennes ².

Cette découverte m'a irrésistiblement amené à me rendre compte que des ordonnances et des actes indépendants, répartis sur un assez grand nombre d'années, collaient parfaitement ensemble, se raccordant les uns aux autres avec une logique rigoureuse. Ainsi, le 19 décembre 1968, l'ordonnance militaire n° 291 avait suspendu le processus d'inscription au cadastre qui fonctionnait depuis 1928 ³. Peu

2. John Quigley, dans « *Apartheid Outside Africa : The Case of Israel* », in *Indiana International and Comparative Law Review* 2, n° 1 (automne 1991), p. 234, précise que 75 % des terres d'Israël sont la propriété du gouvernement et 17,6 % celle du Jewish National Fund (JNF, Fonds national juif). Le Rapport sur les droits de l'homme en Israël, du ministère des Affaires étrangères des États-Unis (1984), cité également par Quigley, établit qu'en Israël, 93 % des terres sont administrées par des organisations étatiques ou quasi publiques pour le peuple juif.

Bien qu'indépendantes légalement, « les terres appartenant à la fois à l'État et au JNF sont conjointement gérées par l'Administration foncière israélienne, qui est dirigée par le Conseil foncier israélien, lequel est nommé par le gouvernement. Celui-ci a désigné six représentants du JNF et sept représentants du gouvernement. Le JNF dispose ainsi d'une influence considérable dans la gestion des terres d'État » (Quigley, *op. cit.*, p. 237).

3. Sous le mandat britannique, la priorité allait à l'inscription de la plaine côtière, qui tomba aux mains d'Israël en 1948. La Jordanie a poursuivi l'inscription des terres de Cisjordanie, mais bien des gens ne se sont pas souciés d'accomplir ces longues formalités, et lorsque Israël s'empara de la région, seules un peu plus du tiers des terres de Cisjordanie se trouvaient enregistrées.

après, les autorités militaires ont commencé à publier des ordonnances unilatérales déclarant les terres palestiniennes privées, « terres publiques ». L'ordonnance militaire de 1974 concernant un registre séparé pour les transactions foncières du gouvernement complétait le tableau, avec les terres réenregistrées désormais régies par l'Administration foncière israélienne comme « terres d'État », lesquelles, selon la loi, « ne pourront être transférées par vente ou de quelque autre manière ⁴ ». Mais quoique la loi interdise la vente des « terres d'État », elle n'en interdit pas la location-bail, mettant en réalité les terres palestiniennes expropriées à la disposition exclusive des colons juifs par ces baux de quarante-neuf années renouvelables ⁵. C'est par le biais de ces mécanismes interdépendants que « la Judée » et « la Samarie », les noms bibliques de la Cisjordanie, deviennent légalement partie intégrante d'« Eretz Israël », appartenant exclusivement et à perpétuité au peuple juif ⁶.

Mais le réenregistrement de terres situées dans les territoires occupés en « terres publiques » ou « d'État » ne constitue pas le seul aspect d'importance au plan foncier. On parle moins en effet des intentions futures des planificateurs israéliens relatives aux terres qui sont encore aux mains des Palestiniens.

Les Palestiniens sont ainsi pratiquement cantonnés dans les zones qu'ils habitent actuellement et ne sont à même de développer qu'une croissance très limitée, qui a déjà été circonscrite dans la plupart des territoires pour les quarante années à venir — la durée couverte par la presque totalité des plans israéliens régionaux et détaillés d'attribution foncière (*land use plans*). Leur droit de bâtir sur leurs terres, par exemple, est limité de façon à ne pas entraver, de l'avis des planificateurs israéliens, le développement actuel ou à venir des colonies juives. C'est ainsi que, au cours des dernières années, le nombre de maisons palestiniennes rasées par les bulldozers israéliens pour défaut de permis a dépassé le nombre de permis accordés pour la construction de nouvelles maisons ⁷.

Le droit des Palestiniens à cultiver leurs terres est pareillement limité. S'ils sou-

4. Loi fondamentale : les terres d'Israël, Article 1. 14, lois de l'État d'Israël 48, 1960.

5. Dans l'article indiqué ci-dessus, John Quigley explique : « La législation n'interdit pas la location-bail de terres d'État ou du Fonds national juif (JNF) à des non-juifs. Cependant, le JNF contrôle les deux catégories de terres et ne loue pas à des non-juifs. » (p. 236).

6. Il est impossible de connaître le nombre exact de terrains qui ont été soumis à ces ordonnances, car les registres ne sont pas ouverts au public. Bien que l'ordonnance n° 569 (article 3 b) stipule que le registre « sera ouvert à l'examen du public », l'ordonnance n° 605 limite cet examen à « ceux qui sont habilités à effectuer des transactions portant sur des terres d'État », c'est-à-dire aux fonctionnaires israéliens.

C'est ainsi que les chiffres varient énormément, et, dans l'impossibilité d'accéder aux registres, on ne peut qu'émettre des conjectures. Les comptes rendus de presse établissent fréquemment qu'environ 60 % de la Cisjordanie est sous contrôle israélien. Le PHRIC (in *From the Field* de juin-juillet 1991) estime que 65,5 % des terres échapperaient aux Palestiniens. Un rapport de l'UNCTAD de 1990 estime que 53,7 % des territoires occupés ont été expropriés. Meron Benvenisti, dans son ouvrage *West Bank and Gaza Atlas* (1988), déclare que les terres d'État plus les terres confisquées totalisent 1 800 000 dunums, soit 34 % de la Cisjordanie (à l'exclusion de Jérusalem-Est).

En ce qui concerne la bande de Gaza, *Haaretz* du 17 avril 1991 estimait que 60 % du territoire est sous contrôle israélien, tandis que l'*Atlas* de Benvenisti de 1988 énonce le chiffre de 51,1 %.

7. Anthony Coon, « Racial Distinctions Break on West Bank », in *Planning Journal*, novembre 1991.

haitent creuser un puits artésien, par exemple, ou planter des arbres fruitiers au lieu de légumes, ils doivent en demander l'autorisation aux autorités militaires. Il convient de noter la participation, dans toutes ces décisions, des colons israéliens, dont l'intérêt en ces matières va de soi. Le responsable du service de l'aménagement du territoire, par exemple, est un colon, de même que le responsable de l'eau dans l'administration de la Cisjordanie. C'est sur la suggestion de colons que des dizaines de milliers d'arbres ont été abattus, sous prétexte qu'ils pouvaient abriter des lanceurs de pierres.

Anthony Coon, un planificateur écossais qui a effectué une étude approfondie du plan d'aménagement de la Cisjordanie, a pu constater que « 80 % des demandes palestiniennes de permis d'aménagement (planning permit) sont refusées », et qu'« il en coûte à peu près autant à un Palestinien de déposer une demande d'autorisation d'aménagement pour une nouvelle maison qu'à un Israélien d'acheter sa maison dans une colonie juive ». Il a également découvert qu'« aucun village palestinien ne dispose d'un plan d'aménagement adéquat, moderne et agréé, et parmi les villes, une seule. Plusieurs centaines de ces plans ont été agréés pour les colonies juives ». Il qualifie cela de « discrimination à grande échelle » et ajoute :

« Jusqu'à présent, ceci a été exécuté sans aucun communiqué officiel du gouvernement, et même en mentionnant à peine le groupe racial pour l'avantage duquel ces politiques sont poursuivies, tant dans les plans d'urbanisme que dans les ordonnances militaires et dans les stratégies de la colonisation juive, sur laquelle le gouvernement israélien fonde sa politique... C'est là une performance qui fait paraître timides les efforts du système d'aménagement dans les zones autrefois " blanches " d'Afrique du Sud⁸. »

L'eau constitue l'autre principale ressource naturelle dans les territoires occupés. Le système hydraulique, qui était géré par le gouvernement militaire depuis 1967, fut placé sous le contrôle exclusif de la compagnie nationale des eaux israélienne, Mekorot, en 1982. Comme dans le cas des terres, aucune des informations normalement accessibles au public — concernant, par exemple, la quantité de réserves d'eau disponibles dans les nappes phréatiques de la Cisjordanie, la quantité d'eau dirigée vers Israël, ou la part d'eau qui va aux colons israéliens — n'est communiquée.

ANNEXION DE TERRES SANS LEURS HABITANTS

Une fois acquises les terres sur lesquelles bâtir et développer les colonies israéliennes ainsi que l'eau avec laquelle approvisionner les colons et Israël lui-même,

8. Coon, *op. cit.* Anthony Coon est maître de conférences au Centre d'aménagement de l'université de Strathclyde, Ecosse. Une étude monumentale intitulée « *Urban Planning in the West Bank Under Military Occupation* », commandée par Al-Haq, la branche cisjordanienne de la Commission internationale des juristes, a été publiée au printemps 1992 par Dartmouth Press, Grande-Bretagne.

le défi suivant était de garantir que les Israéliens puissent vivre dans les mêmes zones juridiques que les Palestiniens sans être assujettis aux lois restrictives applicables à ces derniers. En d'autres termes, il s'agissait de garantir que les Israéliens vivant en dehors du territoire juridique d'Israël resteraient soumis au droit israélien plutôt qu'au droit « local ».

Ce double système fut concrétisé au moyen d'un certain nombre de ruses légales. En 1979, six jours avant la signature du traité de paix entre Israël et l'Égypte, cinq conseils régionaux furent établis en Cisjordanie, avec pouvoir sur l'ensemble de la zone sous contrôle israélien, et non pas seulement sur les agglomérations urbaines des colonies. Plus tard, des conseils locaux furent établis par l'ordonnance militaire n° 892, qui définissait les pouvoirs et les responsabilités de ces conseils ; après comparaison, ces derniers s'avérèrent identiques à ceux des municipalités israéliennes ordinaires à l'intérieur d'Israël⁹. Ainsi le droit israélien pénétrait dans les territoires occupés par le biais d'une ordonnance militaire, introduisant dans la même zone juridique deux types de conseils locaux soumis à deux législations différentes, l'une pour les juifs israéliens et l'autre pour les Palestiniens.

La seconde grande manœuvre qui aboutit à l'application du droit israélien en dehors d'Israël proprement dit s'appuyait sur une loi de la Knesset de 1982, dont l'article 4 élargit la signification de « résident israélien » pour y inclure « toute personne dont le lieu de résidence est dans la région (définie dans la loi comme intégrant les territoires occupés) et qui est citoyen israélien ou a qualité pour acquérir la citoyenneté israélienne (...) ».

Une annexe à cette loi recense neuf lois israéliennes applicables aux résidents ainsi définis, et elle ne constitue pas une série finie. L'article 4.b stipule que « le ministre de la Justice, avec l'agrément de la commission des lois, de la constitution et de la législation de la Knesset, peut modifier l'annexe sur ordonnance¹⁰ ». Cela signifie en fait que la Knesset peut continuer, même après la mise en place d'un autogouvernement palestinien, à étendre les lois israéliennes dans les territoires occupés chaque fois qu'elle le juge bon, poursuivant par là le processus d'annexion.

Les tribunaux israéliens ont aussi acquis juridiction, par des moyens moins officiels, sur les affaires des colons vivant dans les territoires occupés en dehors de leurs circonscriptions. Les écoles et les universités israéliennes établies en dehors du territoire de l'État sont également considérées comme établies dans ses limites. L'ensemble de ces manœuvres permettent aux citoyens israéliens de vivre en

9. Pour établir une comparaison entre la loi jordanienne sur les municipalités et les réglementations décrétées par l'ordonnance n° 892, cf. l'article de l'auteur paru dans *The Review*, publiée par la Commission internationale des juristes, n° 27, 1991, Genève ; cf. également l'ouvrage de l'auteur : *Occupier's Law : Israel and the West Bank* (Washington D.C. Institute of Palestine Studies, 1985), p. 67-68.

10. Mesures d'exception (Judée et Samarie, bande de Gaza, Sinaï et sud du Sinaï), juridiction criminelle et assistance légale (amendement et élargissement de la loi de Validité, 5744-1983). Pour plus de détails concernant cette manœuvre, *Occupier's Law*, op. cit., p. 65-66.

dehors des frontières de leur État tout en restant soumis à ses lois pour tous les aspects de leur vie.

Or l'extension du droit israélien ne se limite pas non plus aux frontières des colonies. C'est aussi lui qui s'applique — au lieu de la loi « locale » — aux colons juifs qui traversent en voiture des villes ou des villages palestiniens. Les juges palestiniens ont été informés que les Israéliens jouissent de l'immunité contre les poursuites de leurs tribunaux ¹¹. En outre, les cours israéliennes se sont vu octroyer la juridiction des procès civils mettant en cause des colons israéliens. Depuis 1969, la délivrance d'actes en dehors de la juridiction des tribunaux dans les territoires occupés est autorisée ¹².

Par ailleurs, s'ils ne sont pas soumis au droit criminel ou civil « local », les colons sont considérés comme « habitants locaux » lorsque cela les arrange. Ainsi, rejetant en 1982 un appel interjeté contre un réseau routier alternatif en Cisjordanie, destiné à relier Israël à ses colonies en évitant les agglomérations palestiniennes, la cour a soutenu que, selon les Règlements de La Haye de 1907, l'intérêt des populations locales constituant l'un des principaux critères de légalité des actions entreprises par un occupant, la route était légale, attendu qu'elle bénéficiait aux colons, qui forment une partie de la « population locale ¹³ ».

Du point de vue légal, ces « dispositions », arrêtées pour protéger les colonies juives et leur donner pouvoir, sont des extensions extraterritoriales du droit d'un pays sur le territoire d'un autre. Elles constituent un système d'apartheid qui ne dit pas son nom, aboutissant à ce que deux communautés, vivant côte à côte, soient soumises à deux corps de lois différents et discriminatoires ¹⁴.

Telles sont donc les « dispositions », contraires à la fois au droit international et national qui ont été établies à l'usage des juifs israéliens installés dans les

11. Le 6 décembre 1984, l'officier israélien chargé de la magistrature a envoyé une circulaire n° 49/1350 au bureau du procureur de Ramallah, l'informant qu'aucun tribunal cisjordanien ne pouvait accepter d'enregistrer d'affaire criminelle contre les porteurs de cartes d'identité israéliennes (c'est-à-dire les résidents israéliens), à moins d'en avoir reçu sa propre autorisation écrite.

12. Selon un amendement de 1969 des règlements de procédure civile (Délivrance d'actes aux territoires occupés) et l'arrêt d'un tribunal israélien, il n'est pas nécessaire d'avoir une autorisation de la cour pour délivrer des actes selon la prescription n° 476 des Statuts des tribunaux. Pour plus de détails, cf. *Occupier's Law*, p. 91-95.

13. Le procès en question était celui de la Coopérative du logement des enseignants contre l'officier commandant les forces armées israéliennes et la Haute Commission d'aménagement (SCJ n° 393/82). Le premier procès au cours duquel le tribunal israélien considéra les colons israéliens des territoires occupés comme faisant partie des habitants locaux fut celui de la Compagnie d'électricité pour le district de Jérusalem contre le ministère de la Défense et autres.

14. La Convention internationale sur la suppression et la punition du crime d'apartheid a défini l'apartheid comme une série d'actes visant à « l'établissement et [au] maintien de la domination d'un groupe racial de personnes sur tout autre groupe racial de personnes et [à] leur oppression systématique ». Ces actes comprennent l'expropriation des terres d'un groupe racial, l'arrestation et l'emprisonnement arbitraires, les mesures qui opèrent la ségrégation physique d'un groupe racial, etc. La Convention interdit également les mesures « conçues pour diviser la population selon une démarcation raciale en créant des réserves et des ghettos séparés pour les membres d'un groupe racial ». Selon la Commission des Nations unies sur les droits de l'homme (citée par Quigley, p. 224), « bien que l'Afrique du Sud constitue l'inquiétude majeure de la Convention », « le respect de celle-ci concerne tout le monde », en raison de « la préoccupation de faire reconnaître l'apartheid et de le traiter pour ce qu'il est, quel que soit l'endroit où il se produit ».

territoires occupés. S'ajoutant au fait que toutes les terres déclarées « publiques » ou saisies par d'autres mécanismes ne peuvent être transférées qu'à des particuliers de confession juive, elles tendent à maintenir un État raciste fondé sur l'exclusivisme, dans lequel un seul groupe a le droit d'exercer sa souveraineté ¹⁵.

Mais les mesures énoncées ci-dessus ne constituent pas l'éventail complet des dispositions mises en place par Israël. Afin de parachever notre analyse, nous devons à présent passer en revue l'autre type de dispositions qui ont été imaginées afin de créer des administrations séparées pour les Palestiniens et les colons israéliens vivant sur le même territoire.

UNE ADMINISTRATION DISTINCTE POUR LES PALESTINIENS

Lorsque l'armée israélienne envahit la Cisjordanie, le commandant du secteur (Haïm Herzog, actuel président d'Israël) assumait personnellement l'ensemble des pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif. Peu après, le 17 septembre 1967, il publia l'ordonnance militaire n° 130 définissant les conditions de la délégation par le commandant de ses pouvoirs nouvellement acquis ¹⁶. Usant de ce pouvoir de délégation, les officiers supérieurs israéliens élaborèrent des politiques d'occupation qui furent principalement mises en œuvre par des fonctionnaires palestiniens. Ce furent donc — à l'exception des responsables de haut niveau — des Palestiniens employés comme fonctionnaires qui exécutèrent les politiques établies par l'administration israélienne dans les domaines tels que l'éducation, la santé, la magistrature locale et la sécurité sociale.

A la suite des accords de Camp David et craignant d'être contraint de retirer le gouvernement militaire des territoires occupés, Israël remania son administration en conséquence. Le 1^{er} novembre 1981, le commandant militaire des forces armées israéliennes annonça la création d'une administration civile ; l'ordonnance réelle portait le n° 947, en date du 8 novembre 1981. Le responsable israélien de cette administration, directement nommé par le commandant du secteur, se vit déléguer des pouvoirs sous forme d'une liste de quelque 160 ordonnances militaires mises en annexe à la nouvelle ordonnance. Ces ordonnances ajoutées

15. Pour une discussion minutieuse de la manière dont l'idéologie selon laquelle Israël est un État juif se reflète dans la législation israélienne, cf. Quigley, p. 226-228.

16. L'article 18 de l'ordonnance militaire n° 130 stipule : « Chaque fois que mention en est faite dans une ordonnance militaire concernant un pouvoir ou une responsabilité du ressort du commandant des forces armées israéliennes du secteur, le commandant peut :

a) déléguer ses pouvoirs ou responsabilités par écrit à une autre personne, à l'exclusion du pouvoir de publication d'une législation militaire applicable à tout le secteur ;

b) donner procuration par écrit à tout service opérant en son nom de déléguer ses pouvoirs à une autre personne. »

comprenaient des questions d'éducation, de magistrature locale, de santé, de sécurité sociale, etc. Leur liste s'allongea avec le temps ¹⁷.

La liste spécifiait les fonctions exécutives dont le chef de l'administration civile avait la responsabilité. Celles-ci, estimait-on, pourraient être transférées aux Palestiniens dans le cas où Israël serait contraint de leur concéder une forme d'autonomie. C'est ainsi, par exemple, que rien ne se rattachant, même de loin, aux colonies ou aux affaires des colons n'apparaissait dans les attributions de l'administration civile. Mais le point le plus important à retenir est que, bien que ces « affaires civiles » soient définies, elles devaient être administrées sous l'autorité directe du commandant du secteur, qui restait le centre de tout le pouvoir.

La proposition d'autonomie offerte par les négociateurs israéliens aux Palestiniens au cours de la quatrième session des négociations bilatérales de février-mars 1992 ¹⁸ a suivi très étroitement le modèle de l'administration civile présenté dans l'ordonnance militaire n° 947 de novembre 1981. Autrement dit, ce que les Israéliens étaient prêts à offrir aux Palestiniens était la délégation de certaines fonctions civiles et, finalement, la désignation d'un Palestinien pour gérer — sous l'autorité du commandant du secteur — l'administration civile alors dirigée par un Israélien. Plutôt qu'une véritable offre d'autonomie, cette proposition était en fait un moyen sournois d'étayer les dispositions illégales radicalement contradictoires avec une paix durable.

On peut dire la même chose de la proposition israélienne concernant les élections municipales, présentée au cours de la cinquième session des négociations bilatérales qui eut lieu du 27 au 30 avril 1992. Ayant déjà redéfini les pouvoirs des conseils municipaux — non seulement par la réduction et la limitation de leurs responsabilités, mais également par l'exclusion de leurs juridictions des colonies implantées dans leurs zones (comme dans le cas d'Hébron, par exemple) —, le gouvernement israélien pouvait se permettre de faire un geste démontrant son attitude ouverte. Ce geste, en fait, permettait aux Palestiniens l'exercice partiel d'un droit qui avait déjà été le leur avant l'occupation et dont ils avaient été illégalement dépossédés : la loi jordanienne sur les municipalités prescrit la tenue d'élections une fois tous les quatre ans. Pendant ce temps, bien entendu, la suspension des élections municipales en Cisjordanie ne s'appliquait pas aux colonies juives du territoire, qui continuèrent sans interruption à tenir des élections pour leurs conseils locaux.

Au total, si les Palestiniens se permettaient de participer aux négociations des dispositions d'autogouvernement dans les conditions proposées par Israël, ils

17. Pour obtenir la liste complète et une courte description de chacune des ordonnances mises en annexe à l'ordonnance militaire n° 947, cf. Jonathan Kurtab et Raja Shehadeh, *Civilian Administration in the Occupied West Bank : Analysis of Israeli Military Order No. 947* (Ramallah ; Al-Haq, 1982). Cf. également Joel Singer, « The Establishment of a Civil Administration in the Areas Administered by Israel », in *Israel Yearbook of Human Rights* 12 (1982), p. 259-289.

18. Cf. « Ideas for Peaceful Coexistence in the Territories during the Interim Period », *JPS XXI*, n° 3 (printemps 1992), p. 132-135.

accepteraient un processus qui peut (au mieux) mener à des réformes dans le cadre de la structure actuelle d'annexion de terres sans leurs habitants. En agissant de la sorte, ils contribueraient au renforcement du système d'apartheid mis en place par les gouvernements israéliens successifs au cours des derniers vingt-cinq ans. Ils contribueraient à la légalisation des mesures manifestement illégales concernant la propriété foncière non bâtie et son usage, la distribution de l'eau, les plans de zonage, et à celle de toutes les autres restrictions leur déniaient la jouissance de leurs droits et de leurs ressources naturels. Au bout du compte, ils condamneraient l'aboutissement des négociations sur le statut définitif, qui, selon les termes de référence, doivent se fonder sur les résolutions 242 et 338, lesquelles exigent le retrait israélien et affirment l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force.

Un fait est certain également, c'est qu'Israël n'a aucunement interrompu la poursuite implacable et constante de ses annexions, en dépit de sa participation aux pourparlers de paix.

Ce qui a conduit aux actuels pourparlers de paix était la perception, par des puissances étrangères, que les dispositions imposées unilatéralement par Israël dans les territoires occupés en 1967 n'ont pas été concluantes et qu'elles doivent être remplacées par d'autres si l'on vise la stabilité et la paix dans cette région. Les dispositions qui sont actuellement négociées ne constituent pas des fins en elles-mêmes, mais devront rester en vigueur pour une période n'excédant pas cinq ans. Les négociations sur le statut définitif ne débiteront que trois ans après le commencement de la période transitoire.

Au cours du dernier quart de siècle, le gouvernement israélien a fait tout son possible pour créer des faits accomplis dont il espère qu'ils ne pourront être abrogés. Une proportion considérable de terres des territoires occupés ont été réenregistrées et leur jouissance réservée à l'avenir aux colonies israéliennes. De vastes modifications ont été apportées aux lois. Ce processus s'est accéléré au cours de l'année dernière en particulier, avec encore plus de nouvelles implantations et d'expropriations de terres¹⁹. Mais ces modifications sont-elles véritablement irréversibles ?

Avant la guerre de juin 1967, la terre de Cisjordanie appartenait aux Palestiniens. Israël a inversé la situation. Pourquoi celle-ci ne pourrait-elle pas être à

19. Contrairement à une croyance répandue, la politique d'implantations n'a pas été un succès extraordinaire sur le plan des chiffres. Même en admettant que le chiffre israélien officiel de 120 000 colons en Cisjordanie (à l'exception de Jérusalem) soit exact, un nombre considérable d'entre eux — peut-être 40 000 — représente ceux qui disposent de résidences secondaires dans les territoires occupés. Si l'on tient compte des milliards de dollars d'investissements visant à créer des conditions matérielles optimales, ainsi que des primes financières offertes aux colons, inégalées dans le reste du pays, le nombre de colons d'Israël et de la diaspora installés dans les territoires occupés ne semble pas indiquer que ce programme de colonisation du gouvernement ait bénéficié d'une grande popularité.

nouveau inversée ? C'est la suspension de la loi locale concernant l'inscription des terres au cadastre qui a rendu possible leur réenregistrement de la manière préjudiciable aux Palestiniens décrite plus haut. Pour permettre au processus antérieur de reprendre, il suffirait de révoquer purement et simplement l'ordonnance n° 291 — ce fut du reste l'une des requêtes de la délégation palestinienne à la session d'avril des négociations bilatérales à Washington. Une telle annulation administrative ramènerait le problème de la propriété ou du contrôle des terres à ses vraies proportions — c'est-à-dire aux 5 % environ de terres effectivement colonisées par des juifs israéliens ²⁰. Cela ne donne pas du tout à entendre qu'un processus de démantèlement serait aisé. Il y a une énorme différence entre un acte administratif, capable de modifier une situation au plan administratif, et des changements véritablement concrets, qui posent évidemment des problèmes beaucoup plus vastes ²¹. Mais la difficulté de parvenir aux changements plus essentiels ne devrait pas porter préjudice à la discussion sur les modifications administratives, qui pourraient engager le processus.

Israël et ses partisans se sont efforcés de présenter la réclamation palestinienne du gel des implantations et du démantèlement définitif du système de colonisation — c'est-à-dire de l'ensemble, exposé plus haut, des modifications illégales introduites au cours du dernier quart de siècle — comme une demande de rendre les territoires occupés *Judenrein* [débarassés des juifs, NdT]. C'est là une altération délibérée de la position palestinienne et ce n'est vraiment pas de cela qu'il s'agit. Ce que les Palestiniens réclament effectivement haut et fort, c'est le démantèlement d'un système d'apartheid.

La position israélienne dans les négociations a été jusqu'à présent d'affirmer que le point de départ devait être la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui — après vingt-cinq ans d'une politique systématique et délibérée axée sur l'accomplissement de faits en violation du droit tant national qu'international. Ce à quoi se résume la position israélienne peut peut-être s'illustrer par l'analogie suivante :

« Des tentatives sont entreprises pour résoudre une inimitié très ancienne entre le propriétaire d'une maison et une autre partie qui s'est emparée de la maison par la force. De nombreux membres de la famille du propriétaire se sont enfuis ou bien ont été chassés pendant les combats au cours desquels la maison a été saisie, mais certains membres sont restés et vivent encore dans l'une des pièces.

Lorsque, après des années de combat, les deux parties décident de s'asseoir à la même table pour négocier, l'usurpateur est en mesure d'imposer ses conditions. Il n'est disposé à parler que de l'endroit où les membres de la famille demeurés

20. Mark Taylor et Marty Rosenbluth, « West Bank Settlements, the Myth of Irreversibility », in *The Nation*, 25 novembre 1991.

21. Quelques-uns des services publics d'Israël ont été incorporés dans le système israélien, et les désenchevêtrer ne constituerait pas une tâche aisée. Ainsi le service du téléphone, qui était indépendant de celui d'Israël, a été intégré, au cours des cinq dernières années, dans la compagnie de téléphone israélienne, Bezek. La situation est identique, dans beaucoup de parties des territoires, pour l'électricité et l'eau.

dans la pièce restante peuvent pendre leurs vêtements, de leur droit à faire réparer l'évier et à accrocher au mur des photos de la famille lorsqu'elle était au complet, avant que la maison ne lui soit arrachée.

Quant à leur accès à l'eau et à l'électricité, à leur droit d'entrer et de sortir de la maison librement, et à savoir si oui ou non ils peuvent empêcher l'usurpateur d'installer de nouveaux membres de sa propre famille dans leur unique pièce — sans parler du retour du reste de la famille ni de la récupération des autres parties de la maison —, tout cela, déclare l'usurpateur, est hors compétence des négociations. »

On ne peut qu'espérer que les personnes raisonnables, aussi bien en Israël qu'ailleurs, seront en mesure de voir l'absurdité d'une telle position. Exiger une interprétation trop étroite des termes de référence des négociations, c'est manquer une occasion historique de parvenir à une paix négociée.

Raja SHEHADEH
Juriste palestinien, cofondateur d'Al-Haq,
conseiller auprès de la délégation palestinienne aux négociations de paix.

Traduit par Marianne BONNEAU