

La question des frontières orientales d'Israël : Approche politico-juridique (Note)

Louis-Jean Duclos

Volume 14, Number 2, 1983

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/701501ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/701501ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this note

Duclos, L.-J. (1983). La question des frontières orientales d'Israël : Approche politico-juridique (Note). *Études internationales*, 14(2), 289–301.
<https://doi.org/10.7202/701501ar>

NOTE

LA QUESTION DES FRONTIÈRES ORIENTALES D'ISRAËL APPROCHE POLITICO-JURIDIQUE

Louis-Jean DUCLOS*

*Dieu Terme, soyez-leur propice!
(d'après Ovide)*

Le dieu des abornements n'a certes pas présidé aux opérations qui, de découpages administratifs en compromis diplomatiques et de conquêtes militaires en transferts de populations, ont abouti aux actuelles démarcations frontalières ou quasi-frontalières du Moyen-Orient israélo-arabe. Sinon, on peut espérer que les fonctions et les localisations de ces dernières auraient rencontré un plus grand consensus populaire et intergouvernemental. À la réflexion, celui-ci aurait été aussi fabuleux que les projets quelque peu mystiques¹ des parties peu disposées à se satisfaire de limites mutilantes.

Poursuivant successivement ou simultanément la disposition d'un espace proportionné aux besoins du « peuple juif » et à l'épanouissement de la vie nationale, l'obtention de frontières géographiquement sûres², la « libération » d'un territoire national allant, selon certains, à s'identifier à celui des anciennes monarchies bibliques³ ou même une croisade révolutionnaire contre « l'ordre arabe » archaïque et réactionnaire⁴, Israël n'est nullement pressé, tant que ces objectifs aux localisations variables ne seront pas atteints, de s'enfermer dans des limites étatiques qui, selon la doctrine dominante, deviendraient intangibles⁵.

* *Centre d'Études et de Recherches Internationales, Paris.*

1. *Avatars de la théorie de la destinée, en vertu de laquelle certains États auraient vocation à la disposition d'un territoire donné.* cf. J.F. LACHAUME, « La Frontière-séparation » in *Société Française pour le Droit International, (SFDI), La Frontière*, Paris, 1980, p. 93.
2. *i.e.* qui confèreraient à Israël ou déniaient à ses adversaires une « supériorité topographique » sensible, notamment par différence d'altitude. cf. Yehuda Z. BLUM, *Secure Boundaries and Middle East Peace*, The Hebrew University of Jerusalem, (Institute for Legislative Research and Comparative Law), 1971, p. 65.
3. Elles ont atteint leurs extensions maximales sous les règnes de David et Salomon (X^e av. J.C.) ainsi que sous celui d'Alexandre Jannée (1^{er} s.av. J.C.), cf. Israël Program for Scientific Translation, *Histoire du peuple juif par l'image*, Jerusalem, Keter books, 1973, pp. 4-12.
4. Dont le guerrillero palestinien serait le « flic ». cf. Claude RANEL, « La Barricade », in *Les Nouveaux Cahiers*, 22. Aut. 70., p. 18.
5. J.F. LACHAUME, « La Frontière-séparation », *op. cit.* pp. 82-86.

Revue Études internationales, volume XIV, n° 2, juin 1983

Du côté arabe, on n'était pas moins allergique à toute idée de frontière, soit que, inter-arabe elle rompe l'unité rêvée par les nationalistes, soit que, suprême offense, elle opère, pour la première fois depuis 10 siècles, l'aliénation au profit de l'étranger d'une parcelle de l'héritage arabo-islamique oriental. Ce n'est que plus tard qu'apparut à certains des voisins d'Israël l'utilité de contenir une irrésistible progression sioniste dans les limites internationalement reconnues et mutuellement convenues quoiqu'il en coûtât à leur arabisme.

Rien d'étonnant donc, dans ces conditions, qu'ait bégayé plus qu'à l'ordinaire encore, une histoire qui prétendait accorder des points de vue si opposés, notamment à l'Est d'Israël, là précisément où les arguments bibliques donnaient à la revendication territoriale sioniste ses dimensions les plus démesurées⁶ et ses justifications les moins rationnelles, en dépit d'une argumentation juridique contestable et simpliste. Cette dernière fait valoir en effet que la Déclaration Balfour (2.11.1917), entrée dans le Droit public international positif en vertu du mandat de la Société des Nations à la Grande-Bretagne (24.7.1922) s'applique à toute une « Palestine »⁷ mentionnée à la Conférence interalliée de San Remo comme incluant la « Transjordanie » (25.4.1920). Partant, les partisans d'un Plus-grand-Israël tiennent pour illégal ce qu'ils appellent un « premier » partage de la Palestine, résultant des réserves de l'article 25 du mandat précité⁸ et en vertu desquelles le royaume hachémite de Jordanie a pu se développer et accéder à l'indépendance à l'abri des entreprises sionistes.

À plus forte raison pouvait-on s'attendre à ce que les maximalistes rejettent le « second » partage de la Palestine, celui des Nations Unies du 29.11.1947, sur la « légalité » duquel même la très officielle Agence Juive de Ben Gourion (futur gouvernement d'Israël) fit des réserves⁹.

En réalité, sionistes de tout bord, plus ou moins consternés de voir le futur territoire israélien réduit à un « patchwork » de quelques 13.000 Km², mirent une sourdine à leur dépit en considération des gains qu'ils allaient réaliser sur le plan juridique: la réalisation d'un État, sujet du Droit international. Au demeurant, l'inconvénient des limitations territoriales résultant de la résolution de 1947 était pour Jérusalem tout relatif: passé le temps de s'organiser, ses militaires se montrèrent définitivement les plus forts et ses juristes arguèrent de la non-reconnaissance par les Arabes ainsi que de leurs harcèlements militaires inconsidérés pour justifier au nom de la légitime défense d'ultérieures « libérations ».

La première d'entre elles fit progresser l'aire d'exercice des compétences israéliennes jusqu'à cette fameuse « ligne verte », de la couleur que revêt sur les cartes le tracé des lignes d'armistice de 1949, d'où un accroissement territorial de plus d'un tiers (20.700 Km²),

6. Cf. les partages territoriaux effectués par Moïse et Josué aux tribus d'Israël (*Nombres* XXXII, *Josué* XIV-XIX) dont le Seigneur avait prévu que deux et demie d'entre elles s'étendent « jusqu'au grand fleuve d'Euphrate » (*Josué* 1,4).

7. Dénomination disparue du Droit public interne, sinon des nostalgies chrétiennes, peu après la conquête musulmane après qu'une réorganisation administrative ait supprimé la circonscription du « jund Falastine ». cf. CARTA Jérusalem reproduit in Doris BENSIMON et Eglal ERRERA, *Israël et ses populations*, Bruxelles, Ed. Complexe, 1977, p. 404.

8. Jean-Pierre ALEM, *Juifs et Arabes, 3.000 ans d'histoire*, Paris, Grasset 1968, p. 130.

9. Le délégué de l'Agence Juive aux Nations Unies élève en effet une protestation formulée comme suit: « Le territoire du Foyer national juif sera réduit au 1/3 de la superficie qui lui avait été primitivement promise (Déclaration Balfour). Personne ne peut demander au peuple juif de supporter sans protester un tel sacrifice... Je suis obligé de poser comme condition à mon acceptation la reconnaissance du principe que les frontières du Foyer national juif pourront être rectifiées par la suite » (souligné par nous). Annuaire de l'ONU 1947-1948, p. 234.

pratiquement vidé de sa population autochtone et sur lequel l'effectivité aidant, le nouvel État ne se verra pas contester sérieusement sa souveraineté¹⁰. À défaut de s'y installer soi-même, l'annexion de la Cisjordanie par Amman (vote parlementaire du 24.4.1950), ne déplaisait qu'à demi à Jérusalem dans la mesure où elle était conforme à la thèse constante d'Israël, qu'il n'y a pas de place entre l'Irak et lui-même pour plus d'un État arabe, peu lui importait d'ailleurs qu'il fût jordanien et hachémite ou palestinien et modéré. Peu s'en fallut même que la ligne d'armistice israélo-jordanienne ne devint la frontière conventionnelle des deux pays, n'eût été l'assassinat du roi Abdallah de Jordanie, alors qu'un traité de paix israélo-jordanien était en cours de négociation avec quelque chance d'aboutir.

Cependant, mis à part ce monarque réaliste et suicidaire, la nation arabe en entier, tous porte-parole confondus, déniait à cette démarcation tout caractère de légalité et, plus que quiconque, évidemment, les riverains palestiniens coupés de leurs champs, vergers, puits, cimetières, domiciles et familles. En dix-huit ans de « ligne verte », le voisinage israélo-jordanien fut troublé de maints incidents : passages de villageois, armés ou non, obstinément inconsolables et repréailles israéliennes se sont succédés jusqu'aux jours de juin 1967 où l'ouverture des hostilités par la Jordanie dans le cadre de son alliance avec l'Égypte fournit à Israël l'occasion de se retrouver sur le Jourdain¹¹.

Ainsi était-on ramené *de facto* aux données du « premier partage ». Les Arabes jordaniens et palestiniens pouvaient bien considérer désormais avec une secrète nostalgie le tracé de 1947¹², alors qu'une minorité de maximalistes israéliens regrettaient de n'avoir pas recouvré dans la foulée les pays bibliques de Moab et de Gilad, le débat frontalier n'avait toujours pas progressé. Certes de nouvelles résolutions du Conseil de Sécurité déclarant nulle et non avenue l'annexion à Israël de la Jérusalem orientale¹³, affirmant l'inadmissibilité des acquisitions territoriales par la guerre et préconisant un retrait israélien de(s) territoires nouvellement occupés sur des « frontières sûres et reconnues »¹⁴, semblaient indiquer qu'une future démarcation internationale passerait quelque part à l'Ouest du Jourdain, mais où ce « quelque part » rencontrerait-il le nécessaire accord des parties¹⁵ ?

Tandis qu'un consensus tardif et ambigu semble se dégager chez la plupart des interlocuteurs arabes en faveur du retour à la « ligne verte »¹⁶, le gouvernement de Jérusalem, suivi par une majorité de l'opinion nationale, répugne à l'évidence à abandonner la moindre parcelle d'une « Judée-Samarie » considérée par beaucoup comme une partie d'Eretz-Israël et destinée comme telle à réintégrer la souveraineté nationale. En allant jusqu'à distinguer y compris sur le terrain les trois fonctions militaire, administrative, et culturelle de

10. Encore que la résolution d'admission d'Israël aux Nations-Unies (11.5.49), donc postérieure à l'établissement de la « ligne verte » israélo-jordanienne (3.4.49) fasse référence au partage de 1947 et malgré les réserves symboliques des Grandes Puissances et du Vatican à l'égard de l'inclusion d'une partie de Jérusalem (le *corpus separatum*) dans le territoire israélien.

11. Soit un gain territorial à l'Est de 5900 Km² sur 68.500 Km² de nouveaux territoires arabes.

12. Seul jusqu'alors Bourguiba avait eù l'audace provocatrice de se référer à cette « légalité onusienne ». Cf. Samuel MERLIN, *Guerre et paix au Moyen-Orient, le défi du Président Bourguiba*, Paris, Denoël, 1970.

13. Résolution n° 2253 (ES. V) AG/ONU du 4.7.67 et n° 252-CS/ONU du 28.5.68.

14. Résolution 242 du Conseil de Sécurité de l'ONU en date du 22.11.1967.

15. Claude BLUMANN, « Frontières et limites », in SFDI, *op. cit.* pp. 9 et 10.

16. Notamment par le biais de l'acceptation de la Résolution 242. Par contre, la « reconnaissance implicite » d'Israël résultant de l'adoption de l'article 7 de la Résolution finale de la Conférence des chefs d'États arabes de Fès (6.9.82) ou une reconnaissance par Y. Arafat de toutes les résolutions de l'ONU semblent très en retrait.

leurs frontières nationales, les dirigeants israéliens espèrent sans doute mieux les faire accepter. Le projet israélien d'autonomie palestinienne offre à cet égard de nouvelles perspectives à Jérusalem. Reste à trouver des partenaires arabes pour souscrire à ces ingénieuses propositions qui en Israël même ne font pas l'unanimité.

I - « FRONTIÈRES » DE SÉCURITÉ

Obsédés à juste titre par les menaces qu'un environnement hostile faisait peser à l'intérieur comme de l'extérieur, sur la sécurité fondamentale et courante¹⁷ de leur pays, les stratèges israéliens ont toujours placé la question des frontières au centre de leurs préoccupations, avec la supériorité militaire globale et la qualité du renseignement. Peu leur importe, professionnellement, le statut juridique d'une limite considérée plus comme un « front » virtuel que comme une ligne de partage de souveraineté. Ils attendent notamment d'une telle ligne de défense qu'elle optimise les conditions de la défense par sa configuration et par son emplacement. Son tracé évitera donc ces saillants et rentrants qui compliquent la logistique et augmentent les lignes de contact. Elle devra surtout délimiter vers l'arrière un espace stratégique assez vaste pour mettre les oeuvres vives du pays à distance respectueuse de la menace adverse; et les couvrira si possible d'un glacis pour d'éventuelles batailles de l'avant et l'isolement de populations périphériques hostiles; elle s'accrochera enfin à des obstacles « naturels », permettant le contrôle des voies d'accès et de passage, soit pour les interdire, soit pour le débouché d'éventuelles attaques préventives généralisées ou d'opérations ponctuelles de représailles¹⁸.

Il est évident, à cet égard, que la « ligne verte » de 1949 ne correspondait guère plus que le tracé de 1947 à ces caractéristiques. Entre la Jordanie et Israël, elle sinuait sur plus de 400 Km, s'approchait jusqu'à 15 Km de la Méditerranée à hauteur de Natanya, elle mettait Tel Aviv et l'aéroport international de Lod à portée de l'artillerie jordanienne, elle obligeait la route de Jérusalem à contourner le saillant de Latroun tandis que dans cette capitale elle-même, au fond de son impasse, le Parlement et la plupart des organes gouvernementaux se trouvaient exposés aux feux de l'infanterie.

On comprend donc, dans ces conditions, que l'adoption de la Résolution 242 posant le principe de « frontières sûres » ait été considérée en Israël comme une grande victoire diplomatique, grosse de développements futurs avantageux. Interprétée géographiquement, la recherche de la sureté frontalière pouvait en effet justifier que le retrait de(s) territoires occupés mentionné au paragraphe précédent du même texte, soit réduit au minimum ou même, selon une opinion avancée dès l'avènement du premier gouvernement Begin (1977), qu'il s'opère sur d'autres lignes de cessez-le-feu à l'exclusion du front israélo-jordanien. C'est ce dernier type de raisonnement qui a permis à Jérusalem de procéder à l'évacuation du Sinaï sous condition de vastes démilitarisations égyptiennes et de refuser l'application à l'Est d'une formule identique avec un semblant de cohérence. De toute façon, si la résolution 242 était floue et susceptible de significations si différentes, c'est que ceux qui en tiraient le

17. Jean-Pierre DERRIENNIC, *Israël en guerre*, Paris, Fondation nationale des sciences politiques, Paris, Armand Colin, 1974, p. 64.

18. La « dévalorisation » des frontières stratégiques (Raymond ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Levy, 1962, p. 392), ne s'applique qu'à la sécurité fondamentale des États. Dans les autres domaines, elle est inséparable d'un développement de la société internationale dont le Moyen-Orient ne bénéficie pas encore dans le domaine intra-régional.

bénéfice avaient obtenu qu'il en soit ainsi¹⁹ sachant que l'interprétation qui prévaudrait en fin de compte dépendrait moins d'arguments juridiques que du rapport des forces.

Si l'on exclut comme invraisemblable la liquidation étatique d'Israël, ou son retour aux limites de 1947, trois scénarios semblent théoriquement possibles pour la localisation de la future « frontière de sécurité » orientale d'Israël. Le premier consisterait à effectuer le repli des lignes de défense israéliennes sur la « ligne verte » de 1949. L'opération serait conforme à une lecture régulière de la résolution 242 dans sa version française sur le retrait « des » territoires occupés et au principe de « l'inadmissibilité des acquisitions territoriales par la guerre »²⁰. C'est la position de la Jordanie et autres États arabes « modérés », plus ou moins liés aux États-Unis d'Amérique. C'est également celle de la plupart des puissances européennes, de l'Union soviétique et même, plus ou moins clairement, jusqu'à ces dernières années, celle des États-Unis. Les uns et les autres avancent avec Raymond Aron²¹ que la sureté frontalière résulterait moins de son tracé que de la reconnaissance dont ce dernier ferait l'objet ainsi que des mesures de démilitarisation et des éventuelles garanties internationales qui au besoin la complèteraient. À condition qu'elle soit mutuellement agréée, la nouvelle frontière pourrait comporter quelques rectifications mineures, comme on l'admettait communément au Département d'État du temps de M. W. Rogers. Une variante « technique » du report sur la « ligne verte » des défenses israéliennes serait susceptible de valoriser sensiblement ces dernières; elle consisterait à installer en avant de celles-ci des bases avancées d'alerte et de contrôle bénéficiant d'un statut d'extraterritorialité, à l'instar des quatre postes avancés qu'Israël entretient au Sinaï²² ou à ceux qu'a réclamé le général Sharon au Sud Liban²³.

Instruite par une longue expérience d'attentats et de harcèlements, se souvenant d'autre part du confort stratégique que leur avait valu en 1973 l'occupation des rives du Canal de Suez, la majorité de l'opinion juive d'Israël rejette catégoriquement tout règlement de sécurité fondé sur ces bases. Elle éprouve le sentiment simple qu'un report vers l'est d'un cordon sanitaire au-delà duquel seraient contenues les bases de départ des commandos et autres formations ennemies ainsi que l'emplacement de leurs batteries ne saurait être qu'avantageux. Il n'est à leurs yeux jusqu'au contrôle des frontaliers arabes qui s'en trouverait facilité. Cette opinion largement répandue dans la classe politique et la hiérarchie militaire trouve son expression la plus mesurée dans l'idée travailliste du « compromis territorial ». Dans ce second scénario, le tracé de la future frontière qui serait aussi, à la manière classique, politico-administrative, répondrait d'abord à des considérations militaires. On doit une première version du « compromis territorial » à laquelle s'était ralliée la faction la plus modérée du parti travailliste, à feu l'ancien vice-premier ministre Yigal Allon. Longtemps demeuré confidentiel en prévision d'éventuels marchandages de paix, le « plan Allon » visait à assurer une présence civile et militaire juive israélienne sur les versants

19. Comme le dit à propos de Camp David Amos SHAPIRA, « Reflections on the Autonomy: The Camp David Accords and the Obligation to Negotiate in Good Faith » in Yoram DINSTEIN ed., *Models of Autonomy*, Tel Aviv University, 1981, p. 286.

20. Quoique certains juristes annexionnistes avancent qu'un tel principe est fondamentalement impertinent (Stone, E. Lauterpracht, M. Rosenne, E.V. Rostow) ou bien que ce n'est pas le recours à la force en 1967 qui justifierait l'acquisition mais la cession stipulée dans le traité de paix à passer avec l'État précédemment souverain (Klinghoffer), procédure qui, dans tous les cas, ne pourrait s'appliquer à la Cisjordanie dont l'annexion par Amman en 1950 est illégale (Schwebel); cités et commentés par Yehuda Z. BLUM, *op. cit.* p. 80 sq.

21. Raymond ARON, *op. cit.* p. 208.

22. Art. V, al. 3 de l'appendice à l'Annexe I du traité de paix israélo-égyptien du 26/03/79.

23. *Jérusalem-Post* du 28.01.1983.

cisjordanien du Jourdain et de la Mer Morte à l'exclusion d'un étroit passage à Jéricho. Les régions de peuplement arabe prises ainsi en tenaille de Jenine à Hébron auraient été restituées à la Jordanie à laquelle les rattacherait un mince pédoncule. La politique d'implantations juives dans les territoires cisjordanien occupés aura, jusqu'au second gouvernement Golda Meir (1974) correspondu dans l'ensemble à l'exécution de ce plan. La création d'une cinquantaine de colonies civiles et militaires, couvrant elles-mêmes une infrastructure militaire de base préfigurait l'annexion de plus d'un tiers de la rive occidentale²⁴ du Jourdain, mais elle était du moins présentée à l'opinion internationale comme répondant à un problème de sécurité, quoiqu'il y eût d'absurde à créer de toutes pièces dans ce Moyen-Orient explosif une situation à la Dantzig.

Il faudra attendre le passage de la coalition travailliste dans l'opposition (1977) pour entendre à nouveau parler de « compromis » territoriaux qui prendront cette fois le nom d'« option jordanienne ». L'accent portera encore sur les nécessités de la sécurité d'Israël, mais, nuance intéressante à noter, toute limitation de l'avance israélienne au-delà de la « ligne verte » est analysée comme une « concession » israélienne, notamment pour le président R. Reagan dont le « plan de paix » invite Jérusalem à renoncer à des territoires » en échange « des perspectives de paix véritables et de normalisation ainsi que des accords de sécurité proposés en retour »²⁵.

Telle n'est pas l'intention d'une troisième école de pensée qui prévalut dès les années 1970 au sein des gouvernements Golda Meir et devint ultérieurement la doctrine officielle des gouvernements Begin. Pour ceux-là, en effet, la sécurité orientale d'Israël ne s'accommodait pas de « compromis ». La doctrine de Moshe Dayan qui détint le portefeuille de la défense jusqu'en 1974 et d'Israël Galili, vice-premier ministre, tendait à porter aussi loin que possible vers le Jourdain, comme vers Suez et au Golan, la première ligne de défense et à échelonner en profondeur des positions stratégiques et logistiques. À cet égard, le régime de l'occupation militaire qui procurait à l'état-major une totale liberté d'action était extrêmement confortable et nul n'avait hâte de voir les Arabes accepter une paix qu'une politique d'« annexion rampante » et de « faits accomplis » rendait tout à la fois plus improbable et plus insignifiante²⁶.

La signature des accords de Camp David du 17/09/1978 ne changeait rien à cette situation. Dans l'immédiat, la puissance administrante conservait la faculté de prendre toutes mesures relatives à sa sécurité et à celle de ses forces. Quant à l'avenir hypothétique où un problème d'accord prévu à Camp David pour l'institution d'un régime provisoire d'autonomie serait conclu, il semble qu'on puisse faire confiance aux négociateurs israéliens pour laisser subsister en son entier le dispositif de défense actuellement déployé à l'ouest du Jourdain et continuer d'y jouir de toute liberté de déplacement. De toute façon, conformément à l'interprétation restrictive de la résolution 242 explicitée d'un commun accord par l'Égypte et Israël, le retrait des forces israéliennes ne sera que partiel²⁷, les unités restantes devant être « redéployées » dans des « sites de sécurité spécifiés »²⁸. Si ceux-ci n'étaient autres que les positions actuellement tenues par l'armée israélienne et que, contrairement à ce qu'aurait souhaité l'Égypte²⁹, le commandement israélien conserve la possibilité de les gérer

24. Amnon KAPELIOUK, *Le Monde diplomatique*, juin 1972.

25. Discours du 1^{er}/09/82.

26. Cf. entre autres Jean-Claude GUILLEBAUD, *Les jours terribles d'Israël*, Paris, Seuil, 1974, p. 42 sq.

27. « a withdrawal of Israeli forces ».

28. Cf. *The Framework of Peace with Middle East*, A. West Bank Gaza, § B, 1^{er} al., 17.09.78.

29. Dans de vaines négociations avec Israël sur « l'autonomie » palestinienne, le Caire avait imaginé que « tout mouvement de troupes à l'entrée ou au travers du territoire (cisjordanien) » serait subordonné à l'« autorisation » de l'autorité autonome. *Jérusalem-Post* du 6/02/80.

et d'y accéder comme il l'entend, la « frontière de sécurité » d'Israël dominerait comme aujourd'hui le Jourdain. La mise en oeuvre de l'« autonomie » cependant impliquerait, sauf contravention à l'esprit des textes, le dessaisissement d'Israël, de certaines de ses responsabilités de maintien de l'ordre au profit d'une « forte force locale de police »³⁰. D'où, peut-être, une sécurité rapprochée d'Israël et de ses positions militaires et implantations civiles dans les territoires un peu moindre. Ce n'est que l'une des raisons techniques plaidant en défaveur du découplage des fonctions militaires et politico-administratives des frontières. Aussi bien, ceux qui s'en disent partisans dans la majorité de M. Begin ne le conçoivent-ils que comme un argument tactique sur la voie du seul objectif qui compte : l'extension de la souveraineté.

II – FRONTIÈRE DE SOUVERAINÉTÉ ET « AUTONOMIE » PALESTINIENNE (PROJETS)

Souveraineté, projection territoriale d'un faisceau de compétences publiques qui ne trouvent leur limite que dans le droit interne ou dans un « jus cogens » sans sanction³¹ ! Souveraineté, maître-mot du projet sioniste au point qu'un plaidoyer israélien pour une « frontière de sécurité » distincte de la frontière de souveraineté semble revêtir un caractère tactique et transitionnel. Du seul point de vue de la sécurité, il n'y a que la souveraineté qui permette, à terme, d'assurer en toute légalité la prévention et la répression des désordres publics.

A — Frontières de souveraineté : localisation et contenu

L'irréalisme d'un découplage fonctionnel de la frontière tenant compte à la fois des intérêts stratégiques et politiques d'Israël n'avait pas échappé à Yigal Allon. Aussi n'envisageait-il pas un seul instant d'aventurer les défenses avancées d'Israël hors d'un contexte de souveraineté. D'autre part, pour des « raisons politiques et morales³² », il lui semblait impossible d'annexer d'importantes zones de peuplement arabe sans compromettre le caractère juif de l'État, ou alors, les annexant, de dénier aux habitants l'exercice de leurs droits politiques sans cesser d'être une société démocratique. Pour éviter donc le danger d'un processus « rhodésien »³³, le leader travailliste était amené au « renoncement douloureux à des sites aimés de notre patrie » et il ajoutait, comme si cela aurait pu être le cas : « les bonnes clôtures font les bons voisins »³⁴. Pour Allon, décidément, une « colombe », les dits voisins, s'autodéterminant, aurait été les Palestiniens, perspective qui, évitant « l'annexion de populations arabes », sinon celle de « parcelles de territoire », séduisait une opinion internationale à la fois libérale et favorable à Israël, interprétée à l'époque par le futur Président Mitterand³⁵.

30. Cf. *The Framework of Peace with the Middle-East*, *ibid.*

31. Cf. Cette définition traditionnelle : sont souverains « those states which exercise supreme authority over all persons and property within their borders and are completely independent of all control from without ». WILLOUGHBY and FENWICK, *Types of restricted sovereignty and of colonial autonomy 1919*, cité in Yoram DINSTEIN, *op. cit.*, p. 249.

32. Yigal ALLON, *Israël : la lutte pour l'espoir*, Paris, Stock, 1977, p. 202.

33. *Ibid.* p. 184. Les guillemets sont de l'auteur.

34. *Ibid.* p. 184. Emprunté à Robert FROST dans *Mending Wall*.

35. *Ibid.* p. 246.

Le rejet de toute autodétermination palestinienne, qui s'est généralisé dans le parti travailliste à l'unisson de Mme Golda Meir et de MM. Dayan et Galili, puis s'est confirmé sous le gouvernement d'Yitzhaq Rabin³⁶, n'a modifié que la face externe du « plan Allon » dont l'« option jordanienne » de l'actuelle opposition a repris les dimensions internes. Ainsi, le « bon voisin » serait le roi Hussein de Jordanie, gardien de l'inviolabilité frontalière israélienne et de la sûreté des facilités de communication ou d'établissement que Jérusalem pourrait conserver jusqu'au Jourdain en considération de ses « droits historiques »³⁷. Pas plus que la carte du « plan Allon », les limites du nouveau « compromis » territorial israélo-jordanien n'ont été publiées. Cette retenue ne relève pas seulement d'une technique des négociations dans lesquelles on espère s'engager un jour, mais elle vise aussi à ménager une sensibilité nationale peu disposée à renoncer aux conquêtes de 1967. Elle a permis accessoirement au Président Reagan de la reprendre à son compte dans la formulation de ses suggestions pour la paix³⁸ sans trop choquer l'opinion israélienne.

Les semi-maximalistes qui prônent, derrière M. Begin, l'extension de la souveraineté israélienne jusqu'au Jourdain³⁹ sans aller toutefois au-delà, soutiennent une thèse assurément plus populaire comme l'attestent non seulement leurs succès électoraux mais aussi les sondages d'opinion. L'un de ceux-ci, effectué en 1982, dénote par rapport aux précédents une certaine dérive vers toujours plus de radicalisme. À l'en croire, 27,1% des Israéliens seraient disposés à rétrocéder « certains territoires » à l'exclusion toutefois de Jérusalem-est contre 54,5% opposés à toute « concession »⁴⁰. Ainsi, les proches de ceux qui acclament épisodiquement MM. Begin et Sharon comme « rois d'Israël souhaitent-ils aussi à ces derniers de régner sur un apanage de la configuration orientale duquel ils attendent, en plus d'indiscibles satisfactions symboliques⁴¹, le parachèvement de leur sécurité et la maîtrise incontestable de la terre et de tout ce qui s'y rattache.

Il y a entre souveraineté et occupation militaire toute la différence qui sépare le *dominium* de l'*imperium*. Certes le second, tant qu'il n'est pas contenu ou refoulé par une force supérieure, permet de presque tout faire, notamment en ce qui concerne le contrôle des personnes, le maintien de l'ordre et la sûreté immédiate de l'État. Cependant, il n'est pas

36. Ammon KAPELIOUK, *Israël, la fin des mythes*, Paris, Albin Michel, 1975, p. 270.

37. Parmi d'autres arrangements propres à légaliser des privilèges israéliens à l'est d'une frontière de compétence territoriale exclusive, certains israéliens ont avancé l'idée d'une fédération israélo-jordano-palestinienne sans considérer l'opposition que les éventuels partenaires d'Israël ne manqueraient de faire à ce projet. La formule d'un *condominium* israélo-jordanien portant sur la partie non annexée de la Cisjordanie a également été proposée (cf. Daniel J. ELAZAR, *Self Rule, Shared Rule*, Ramat Gan, Turtle dove Publishing, 1980, p. 255 sq); non moins irréaliste d'un point de vue politique, cette suggestion ne tient pas compte de la répugnance du Droit International à consacrer cette notion (Claude BLUMANN, *op. cit.*, p. 27).

38. Voir *supra*, p. 7.

39. Cf. L'accord de coalition voté par la Knesseth à l'entrée en fonction du deuxième gouvernement Begin: « After the transition period laid down in the camp David accords, Israel will raise its claim and will act the fulfil its right to sovereignty over Judea and Samaria and the Gaza strip ». Cité et critiqué par Abba Eban (*Jérusalem Post*, 4/06/1982).

40. *Jérusalem Post*, 4/05/1982.

41. Un spécialiste d'exégèse historico-géographique biblique, à l'oeuvre duquel le général Allendy se référerait lors de sa campagne de Palestine, n'écrit-il pas que le Jourdain était déjà pour les Hébreux une frontière (Gen. XXXII, 10; Deut III, 20; XXVII, 4, Jos. 1, 2 etc...) de piètre valeur militaire mais chargée de valeur spirituelle et morale?

George Adam SMITH, *the Historical Geography of the Holy Land*, London, Hodder and Stoughton, 1984, pp. 484-485.

indifférent à un régime, qui sait à l'occasion promouvoir efficacement l'État de droit⁴² et se montre en tout cas justement préoccupé par le regard porté sur lui par les démocraties alliées de donner à ses actes administratifs la base la plus légale possible⁴³. En outre, une extension de la souveraineté israélienne sur des territoires soumis jusqu'alors, selon l'opinion juridique internationale dominante, au régime de l'occupation militaire ferait échapper les territoires en question à l'application des conventions de Genève et de la Haye restreignant les pouvoirs de l'administration militaire d'occupation à l'égard des personnes et de leurs propriétés⁴⁴.

Le fait de placer un civil, ou un militaire désigné à titre civil, à la tête de cette administration, comme le pratique actuellement le gouvernement israélien, ne change rien à l'affaire; la jurisprudence de la Haute Cour de Justice israélienne le prouve bien, qui n'admet de dérogations à l'application de la loi jordanienne précédemment en vigueur que pour autant qu'elles répondent à des « exigences militaires vitales et immédiates »⁴⁵.

En matière de sécurité, l'administration occupante applique les lois d'urgence israéliennes dont la mise en pratique a été étendue en 1967 aux Territoires occupés. Échappant dans une large mesure au contrôle judiciaire, elles confèrent aux forces de l'ordre israéliennes une totale liberté d'action dans le domaine du renseignement et de l'action de police, de l'interrogatoire et de la détention des suspects, ainsi que pour la sanction des coupables et de conditionnement général des populations civiles par intimidation ou séduction. Certes, il ne s'agit que d'un pouvoir de fait, précaire par essence, mais dont l'organisation donne après tout assez satisfaction pour qu'il n'y soit pas porté atteinte, même ou surtout dans la perspective d'un règlement définitif. C'est pourquoi les propositions israéliennes pour la période intérimaire de cinq ans prévue par les accords de Camp David, ont été ultra-restrictives en ce qui concerne un possible partage de compétences avec une éventuelle autorité palestinienne autonome en matière de sécurité et de défense. La proclamation de la souveraineté, ou l'annexion, ou l'« extension de la loi israélienne », comme on a dit pour le Golan, ne ferait que confirmer ces tendances hautement centralisatrices.

Plus libératoire encore se révélera le report de la frontière de souveraineté en matière foncière. Sans souveraineté en effet, pas de pouvoir de « domaine éminent » israélien sur les terres et les ressources naturelles cisjordanien⁴⁶. En particulier, faute de succession d'États, pas d'appropriation de terres domaniales ni, encore moins, d'immeubles « abandonnés » par des propriétaires enfuis jadis ou naguère. C'est ainsi qu'échapperaient à la disposition de l'État israélien quelques 720 km² de la première catégorie et 300 km² de la seconde soit ensemble 18% de tout le territoire et dont une partie a déjà été aliénée au profit des « implantations ». Demeurerait de même presque intouchable, sauf vente amiable par des

42. Maurice DUVERGER, à propos de l'enquête judiciaire sur les massacres de Sabra et Chatila. *Le Monde*, 4/03/83.

43. Tel n'était pas, semble-t-il, le souci dominant de Moshé Dayan, dont la politique de « faits accomplis » relevait plus de pragmatisme que du juridisme. (cf. Itamar RABINOVICH, « the Autonomy plan and negotiations for the West bank and the Gaza strip in their political context » in Y. DINSTEIN, *op. cit.* p. 275.

44. Sur ce sujet, voir plusieurs thèses divergentes rapportées par Moshe DRORI, « the Israeli settlements in Judea and Samaria: legal aspects », in David J. ELAZAR, *op. cit.* p. 46 et 47.

45. *Bet El case*. cf. Moshe DRORI *ibid.* p. 51.

46. H. Hannum et R. Lillich font cependant remarquer qu'en certains cas, le pouvoir de domaine éminent est cédé par l'État souverain à l'unité autonome subordonnée (Pays basque espagnol) ainsi que le contrôle des ressources naturelles (Érythrée, Émirats arabes unis), à moins que celui-ci ne demeure partagé (Groënland, Pays basque espagnol); HANNUM, LILICH, « the Concept of Autonomy in International Law », in Y. DINSTEIN éd., *op. cit.* pp. 238 sq.

propriétaires que les tribunaux jordaniens condamnent à mort, le parc immobilier privé restant puisque, selon la loi jordanienne toujours applicable, le recours aux procédures d'expropriation sont limitées à quelques causes d'utilité publique locale.

Le problème des ressources en eau, d'ores et déjà déficitaires⁴⁷, se pose également de manière insoluble sans transfert de souveraineté. Sinon à quel titre l'État israélien pourrait-il se permettre de puiser à discrétion dans des réserves non renouvelables ou de modifier la répartition des moyens existants en faveur des nouveaux venus ? Si, à l'inverse, il importe à grands frais de nouvelles ressources, ce ne sera certainement pas pour en partager la gestion et la distribution avec les usagers indigènes.

Ainsi, la maîtrise légale de la sécurité intérieure, de la terre et de l'eau légaliserait, rétroactivement et pour l'avenir, la judaïsation de la Cisjordanie. Il suffirait alors de supprimer le caractère séparateur de la « ligne verte » entre un dedans national et le dehors, pour régulariser du même coup la situation étrange des colons juifs, citoyens non résidents d'un État à la loi personnelle duquel les rattache la nationalité, quoiqu'ils échappent à sa loi territoriale, au point que, sans règlements de circonstance, ils seraient même privés de personnalités communautaires et, dans certains cas, de recours judiciaires⁴⁸. Si on garde présent à l'esprit l'ensemble des compétences, dites « résiduelles », sans doute par antiphrase, dont Israël réclame l'exercice exclusif en Cisjordanie pour la période transitoire⁴⁹ qui, dans son esprit, précèdera la formulation de sa souveraineté, on n'a aucun doute sur le fait que, chez soi jusqu'au Jourdain, ce n'est qu'à partir de là que, selon la formule biblique, commencera le territoire montagneux des *abarim*, ceux de l'autre côté. Mais alors, que faire de ces « Autres » de l'intérieur⁵⁰ ?

B — Une « sous-frontière », personnelle

C'est pour régler la situation de ces « Autres » du dedans, résidents dans l'aire d'extension prochaine de la souveraineté israélienne, qu'un statut « d'autonomie » a été formulé unilatéralement par M. Begin peu après la visite du Président Sadate à Jérusalem⁵¹ puis incorporé à quelques détails près dans les accords de Camp David⁵². Non seulement l'extension au profit des Arabes palestiniens des bienfaits de l'État juif n'allait pas de soi, mais encore convenait-il, à défaut de les supprimer notamment en les expulsant, de les exterritorialiser juridiquement afin qu'ils n'entravent pas le processus de la colonisation.

Cette démarche qui peut paraître choquante, ou en tout cas insolite, n'est cependant pas une innovation. Elle relève au contraire d'une notion très répandue chez les juristes juifs

47. Jehoshua SCHWARZ, « Water Resources in Judea, Samaria and the Gaza strip » in David J. ELAZAR, *op. cit.*, pp. 86 sq.

48. Moshe DRORI, *op. cit.* pp. 58 sq.

49. Le Jérusalem-Post en donne l'énumération officielle qui suit : « foreign affairs and defence; international security; Israeli inhabitants and settlements; state lands; natural resources, energy; printing of stamps and currency; radio, television and information; aerospace supervision; supervision of territorial sea; main international communication exchanges, international telex, international mail; supervision of Israeli banking and insurance institutions in the territories and representation of the local banking system abroad ». Puis le journal ajoute : « these « residual » powers were stressed as « examples » of the Israeli approach and did not constitute the final list ». *Jerusalem-Post*, 20/01/1980.

50. George Adam SMITH, *op. cit.* p. 493.

51. Discours de M. Begin à la Knesseth du 28/12/1977.

52. Cf. « The frame-work of peace in the Middle East » (17/09/78); et aussi la Lettre conjointe adressée par MM. Sadate et Begin au président Carter, annexée au traité de paix égypto-israélien du 26/03/79. *Maghreb-Machrek*, 84, Avril-Mai-Juin 1979 p. 68.

d'Europe centrale et orientale du début du siècle; par là, elle est familière à toute une génération d'intellectuels israéliens d'origine ashkhenaze. Commune aux Austro-marxistes⁵³ et au Bund⁵⁴, la théorie de « l'Autonomie nationale culturelle » visait à la protection des particularismes minoritaires par le moyen d'institutions communautaires apolitiques. Cette autonomie non liée au sol⁵⁵, octroyée à titre personnel sur la base de l'appartenance culturelle et garantie par l'État souverain, était également ce qui convenait le mieux aux sionistes russes dans l'attente d'une éventuelle *aliya* en Eretz-Israël; c'est pourquoi ceux-ci en firent figurer le principe dans le « programme d'Helsingfors » (1906) dont l'un des auteurs était Zeew Jabotinsky⁵⁶, l'inspirateur de la philosophie politique de M. Begin...

Il est à noter que, voulu et assumé par ses auteurs, l'isolement collectif résultant de la mise en oeuvre d'un tel statut était de nature à renforcer l'identité et le dynamisme communautaire alors que, imposé par une majorité hostile, il pouvait contribuer, à l'image d'un Bantoustan, au confinement et au dépérissement des minorités. C'est cette dernière considération qui a amené très logiquement les immigrants juifs est-européens en Israël ou leurs descendants à rejeter cette notion pour eux-mêmes, à l'époque mandataire⁵⁷, puis à la redécouvrir quelques décades plus tard à l'usage des populations des territoires occupés. Dans les deux cas, la raison en était, selon Ben Gourion, que l'autonomie personnelle « en l'absence d'une autonomie territoriale est sans fondement dans tous les sens du mot »⁵⁸.

D'un autre côté cependant, la référence territoriale ne se laisse pas évacuer si facilement. Comme le font remarquer Hannum et Lillich, maintes compétences administratives sont territoriales « par nature »⁵⁹ et les accords de Camp David ne manquent de faire explicitement le lien entre « l'autonomie des habitants » et le lieu de résidence de ceux-ci, la Cisjordanie et Gaza⁶⁰, de sorte que, d'après un autre commentateur, toute distinction entre ces territoires et leur population « devient quelque peu spéieuse »⁶¹.

Sauf modification qui n'est intervenue unilatéralement que pour Jérusalem-est exclue du champ d'application du projet d'« autonomie », c'était confirmer l'actualité de la « ligne verte » et l'enrichir de quelques fonctions nouvelles. Tout d'abord pour une période provisoire mais indéfinie, correspondant à la gestation concertée du régime d'« autonomie » intérimaire de cinq ans, les anciennes lignes d'armistice israélo-jordaniennes continuaient de jouer à l'égard du territoire israélien proprement dit leur rôle traditionnel d'obstacles à d'indésirables intrusions. Sans doute le contrôle frontalier avait-il été reporté sur le Jourdain

53. Auxquels on doit entre autres, *la question nationale et la social démocratie* (Otto Bauer, 1907) et *le problème national* (R. Springer, 1909).

54. *I.e.* : Union ouvrière générale des Juifs en Lituanie, de Pologne et de Russie fondée en 1897 et qui adopta à l'instigation du bundiste Kossovski le principe de l'« autonomie nationale culturelle » à son 6^{me} congrès (1905). Joseph Staline a sévèrement critiqué (1913) ce type de nationalisme extraterritorial et « séparatiste » (Joseph STALINE, *le marxisme et la question nationale*, Ed. du Centurion, 1974 pp. 36 sq. et 48 sq.).

55. Elle diffère par là sensiblement du régime ottoman des « millet-s » qui ne reposait que sur le caractère religieux des minorités et ne visait nullement à réaliser la « pleine autonomie » mentionnée dans les accords de Camp David.

56. Martin SIEFF, « Drive carefully », *The Jerusalem-Post, Peace Supplement*, April 1979, p. 41.

57. Yoram DINSTEIN, *op. cit.* p. 292.

58. *Ibid.* p. 293.

59. HANNUM, LILLITCH, *op. cit.*, *ibid.* p. 253.

60. Telle est la thèse de Monique CHEMILLIER-GENDREAU et Jean-Pierre COLIN « Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination et les accords conclus à Camp David et à Washington ». *L'Afrique et l'Asie modernes*, 125, 2^{me} trimestre 1980, p. 39. Ces auteurs estiment par ailleurs que le concept d'autonomie est périmé tout au moins au regard du Droit international positif; p. 38.

61. Walter EYTAN, « Anatomy of Autonomy », *Jerusalem-Post*, 6/03/1979.

mais la « ligne verte » continuait de prévenir des établissements de Palestiniens dans les limites de l'État, quoiqu'elle laissât le passage aux allées et venues de courte durée des travailleurs journaliers et des consommateurs. Vers l'extérieur, elle s'ouvrait plus largement que jamais sur une zone de contrôle militaire, de colonisation et de tourisme.

Comme précédemment aussi, elle demeurerait le point de départ de plusieurs options d'extension territoriale. La seule différence tenait, dans l'après-Camp David, à ce que les acquisitions envisagées ne relevaient plus de la simple rectification de frontières (plan Reagan), ni du « compromis » (plan Allon et autres « options jordaniennes »), mais qu'elles s'étendaient jusqu'au Jourdain⁶². La véritable innovation, dans la perspective de l'application des Accords de Camp David sur une « autonomie » palestinienne était cependant ailleurs: c'était l'exercice d'une fonction de discrimination ethnique et culturelle: l'unité administrative et économique du grand Israël pourra se faire mais non son unité culturelle principalement à cause du caractère juif de l'État et de l'irréductibilité ethnique des Arabes palestiniens. Dissymétrique en matière culturelle⁶³, comme dans les autres domaines, la « frontière » de l'« autonomie » protégera Israël de l'arabisation mais favorisera l'hébraïsation des Cisjordanien qui auraient choisi de rester.

Malgré le soin qu'a mis Jérusalem à prévoir dans les détails les compétences qu'une éventuelle « autorité autonome » (« conseil administratif » restreint mais élu) serait amenée à exercer dans les domaines administratif (affaires municipales et police locale), judiciaire (poursuites pénales et juridictions commerciales), sociale (affaires religieuses, santé, éducation, emploi, sécurité sociale) et économique (agriculture, budget, habitat, transport, industrie, commerce et artisanat) cette démarcation découpera en droit dans l'ensemble israélien une zone de sous-citoyenneté sélective. L'« autonomie » présentée parfois comme libérale serait en effet, plus qu'un fardeau, une tare, celle d'une incapacité juridique relative; preuve en est que les résidents juifs israéliens du même territoire, y échappant, bénéficieront, eux, de la plénitude de leurs droits civiques et politiques.

Ainsi sera complété un système original de lignes successives qui, d'ouest en est, assureront à Israël la sauvegarde de son identité, sa sécurité militaire et, avec l'extension maximum de sa souveraineté, le recul extrême de son contrôle frontalier international.

En droit, la disjonction dans l'espace des fonctions frontalières relève encore largement de la fiction: la frontière « différentielle » y reste encore à inventer. L'exemple israélien confirme au contraire qu'elle n'est pas dépourvue de réalité dans la pratique des relations internationales. Reflétant le dynamisme des acteurs internationaux les plus forts, malgré la vigilance des plus faibles, on peut penser qu'elle a de bonnes chances de revêtir un jour une légalité coutumière ou positive. Dans cette voie, la contribution des Israéliens aura été importante. Dans le sillage de ses devanciers est-européens, le gouvernement Begin aura notamment remis au goût du jour l'idée de l'autonomie culturelle ethnique extra-territoriale; au prix d'une de ces « ambiguïtés créatives » où il excelle, il l'aura discrètement introduite dans le Droit public international par les accords de Camp David⁶⁴; n'eût été la résistance des intéressés, il aurait, en la mettant en oeuvre, créé le précédent qui prélude à la création d'une coutume normative.

62. Perspective conforme, selon la doctrine, à une tendance générale, quoique souvent irréalisable, à l'élargissement frontalier. LACHAUME, *op. cit.*, p. 7.

63. Erik ALLARDT, cité et commenté par Sven TAGIL, *Studying Boundary Conflicts*, Stockholm, Esselte Studium, 1977, p. 142.

64. Dans la mesure, toutefois, où ce traité n'est pas « en conflit avec une norme impérative du droit international général (jus cogens) » (art. 53 du traité de Vienne sur le droit des traités. 1969). C'est justement ce que prétendent C. CHEMILLIER-GENDREAU et J.P. COLIN, *op. cit.* p. 23 qui voient une cause de nullité dans la méconnaissance du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

Si le procédé est ingénieux, il n'est pas forcément réaliste. Pradelle écrivait que « la limite ne vaut que par son contenu »⁶⁵ et, pour longtemps encore, il semble que le seul contenu qui compte soit la souveraineté. À trop vouloir en repousser les limites, puisse la frontière ne pas redevenir comme dans l'Antiquité un lieu de sépultures.

65. Paul de la PRADELLE, *La Frontière, étude de droit international*, Les Éditions internationales, 1928, p. 64.