

LE STATUT JURIDIQUE DE LA RIVE OCCIDENTALE ET DE GAZA

*Etude établie à l'intention et sous la direction
du Comité pour l'exercice des droits inaliénables
du peuple palestinien*



NATIONS UNIES

New York, 1982

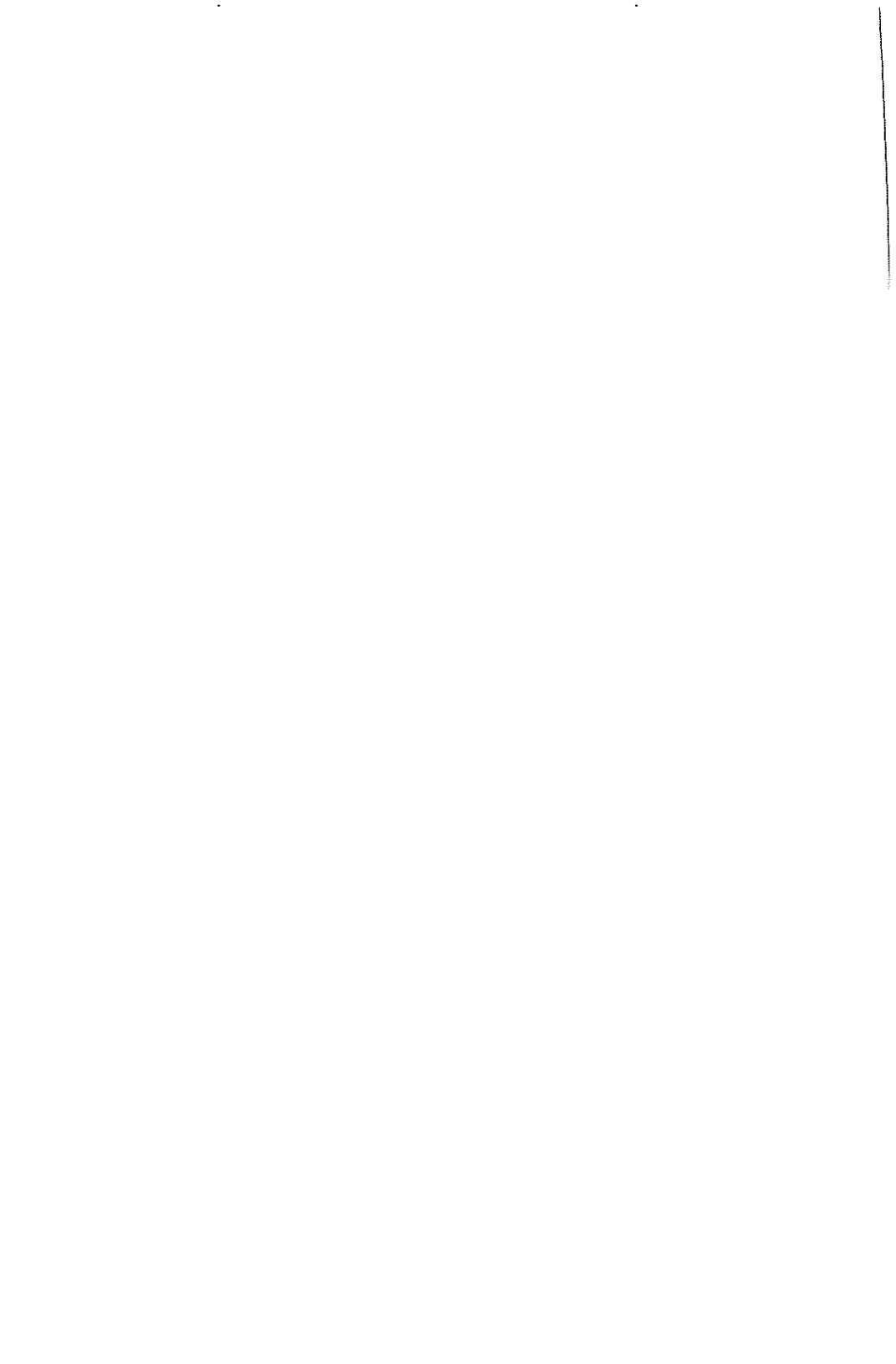
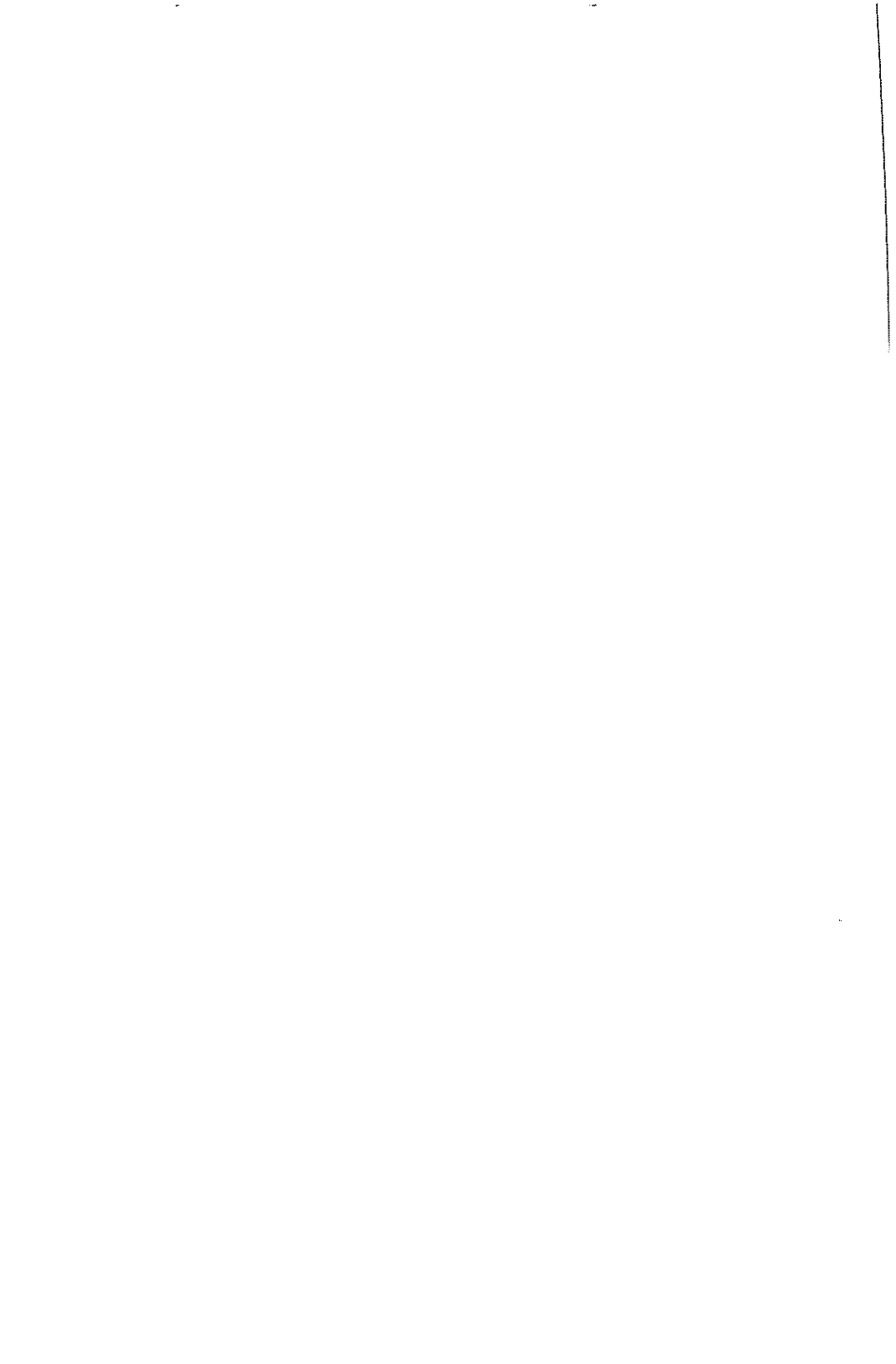


Table des matières

	<u>Pages</u>
Introduction	1
I. Historique	1
II. Souveraineté palestinienne	3
III. Occupation israélienne	9
IV. Les effets de la guerre de 1967 sur le statut de la rive occidentale et de Gaza	20
V. Modifications intervenues dans le régime politique des territoires occupés	24
VI. Modifications apportées par Israël au droit jordanien	40



INTRODUCTION

La présente étude porte sur deux portions de territoire qui font partie intégrante de la Palestine et qu'Israël a occupées en 1967.

La bande de Gaza occupe une superficie de quelque 1 554 km² et compte 400 000 habitants. La rive occidentale, qui s'étend sur 5 879 km² et possède des ressources agricoles extrêmement abondantes, compte 700 000 habitants.

En 1967, la bande de Gaza était administrée par l'Égypte et la rive occidentale était unie à la Jordanie, depuis l'adoption de l'Acte d'unification en 1950. Lorsque la guerre a éclaté entre Israël et les États arabes, les deux territoires ont été occupés par l'armée israélienne. Aujourd'hui, plus d'une dizaine d'années ayant passé, Israël continue d'occuper ces territoires au mépris des nombreuses résolutions dans lesquelles l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé le "retrait de tous les territoires occupés".

I. HISTORIQUE

Après la défaite des Ottomans, le 30 octobre 1918, alors que s'achevait la première guerre mondiale, la Palestine qui avait fait partie de l'Empire ottoman pendant 400 ans est passée sous contrôle britannique.

En 1919, il a été convenu de placer la Palestine sous le nouveau système de mandats de la Société des Nations, et le Royaume-Uni a été désigné comme Puissance mandataire pour la Palestine en 1920.

Un document publié par le Royal Institute of International Affairs 1/ décrit la Palestine comme suit :

"Le pays, bordé à l'ouest par la Méditerranée et à l'est par le Jourdain, est divisé dans presque toute sa longueur par une chaîne de montagnes orientée nord-sud. Géographiquement, il se divise naturellement en quatre grands secteurs :

- i) Les collines de Galilée (au nord) et de Samarie et de Judée /rive occidentale/;
- ii) Les cinq plaines :
 - a) La plaine maritime entre la côte et les collines;
 - b) La plaine d'Acre entre Acre et les collines;
 - c) La plaine d'Ashqelon (sud-est d'Haïfa);
 - d) La plaine de Huleh (extrême nord-est);
 - e) La plaine du Jourdain;
- iii) La zone de Beersheba (le Sud-Ouest);
- iv) Les zones désertiques du Sud-Est."

Conformément à l'article 25 du mandat, la Transjordanie a été incluse dans le territoire sous mandat de Palestine, mais en vertu d'un avenant de cet article et avec l'approbation de la Société des Nations, elle a été administrée séparément à compter de septembre 1922 et a accédé à l'indépendance en tant que Royaume de Transjordanie en mars 1946. Le mandat britannique est demeuré en vigueur jusqu'en 1947 lorsque le Royaume-Uni a volontairement renoncé à son autorité en faveur de l'Organisation des Nations Unies.

L'article 22 du Pacte de la Société des Nations définissait le système des mandats. Les territoires sous mandat étaient divisés en trois catégories (A, B et C) selon le degré de développement qu'ils avaient atteint et la mesure dans laquelle celui-ci leur permettait d'exister comme nations indépendantes. La Palestine était considérée comme un territoire sous mandat du type "A" et n'était nullement exclue de ces dispositions 2/.

En 1947, l'Assemblée générale a voté pour le plan de partage recommandé par la Commission ad hoc chargée de la question palestinienne. La résolution 181 (ii) stipulait notamment que :

"Les Etats indépendants arabe et juif ainsi que le Régime international particulier prévu pour la Ville de Jérusalem ... commenceront d'exister en Palestine..."

Les Arabes ont rejeté le partage en faisant valoir qu'il violait les dispositions de la Charte des Nations Unies, qui reconnaît aux peuples le droit de décider de leur propre destin. Le partage a pris effet le 1^{er} août 1948, après l'évacuation des forces armées britanniques intervenue le 14 mai de la même année.

Les conventions d'armistice de 1949 qu'Israël, l'Egypte, le Liban, la Transjordanie et la Syrie ont signées à l'issue de la guerre de 1948 ont entraîné des modifications territoriales en Palestine. Israël s'est assuré le contrôle de la totalité du territoire qui lui avait été alloué dans le plan de partage, ainsi que d'une bonne partie de la rive occidentale. La bande de Gaza est allée à l'Egypte et la rive occidentale a été unie à la Transjordanie, sans préjudice du règlement définitif de la juste cause de la Palestine dans le cadre des aspirations nationales.

II. SOUVERAINETE PALESTINIENNE

Les juristes internationaux ont examiné la question de la souveraineté sur la Palestine sous différents angles.

En remontant à la période du mandat sur la Palestine, les idées principales ont été les suivantes :

- a) La souveraineté a été transmise à la Puissance mandataire sous réserve des dispositions du mandat;
- b) Elle a été confiée à la Société des Nations;
- c) Elle a été suspendue pendant la période du mandat, sans préjudice d'un règlement futur;
- d) Elle a continué d'appartenir aux habitants des territoires sous mandat.

Pour ce qui est de la première de ces opinions, il convient de noter que l'armée britannique a occupé la Palestine en 1917, après que les Turcs eurent pratiquement abandonné la région. La Turquie n'a légalement renoncé à sa souveraineté qu'en 1923, lorsque le Traité de Lausanne a été signé. En réalité, cette renonciation "de facto" résultait au premier chef de l'occupation de la Palestine par l'armée britannique et elle n'a été reconnue "de jure" qu'en 1923. L'occupation militaire britannique n'a pas conféré la souveraineté au Royaume-Uni et elle n'a aucunement invalidé la prétention à la souveraineté que pouvaient avoir les habitants.

"Outre qu'en droit international l'occupation militaire de territoires ennemis ne confère aucun titre territorial à l'occupant, il était clair que l'objectif avoué des puissances alliées au cours de la première guerre mondiale n'était pas l'acquisition de territoires au Moyen-Orient. Les diverses garanties et assurances touchant l'avenir des territoires arabes que la Grande-Bretagne et ses alliés ont données aux Arabes entre 1915 et 1918 confirment clairement le bien-fondé de cette assertion... Il convient de faire observer que la mention des garanties et des assurances que les Britanniques ont données aux Arabes au cours de la première guerre mondiale ne signifie pas que celles-ci fondent les revendications arabes sur la Palestine. Le titre des Arabes palestiniens à la Palestine ne dépend pas et ne peut pas dépendre des garanties et des assurances d'une puissance tierce qui ne pouvait du reste nullement prétendre à la souveraineté, à la domination ou à un droit quel qu'il soit sur le pays 3/."

La deuxième opinion, selon laquelle la Société des Nations a conservé la souveraineté sur ces territoires, est dénuée de validité, le Conseil de la Société des Nations n'ayant jamais revendiqué la souveraineté et ne l'ayant pas transmise à l'Organisation des Nations Unies lorsqu'il a cessé d'exister. Il a été indiqué que la "responsabilité ultime" incombait à la Société. Diverses dispositions du Pacte conféraient à la Société des Nations le soin d'exercer

une supervision et un contrôle constants sur la Puissance mandataire. On ne peut cependant assimiler la "responsabilité ultime" et la rétention du titre 4/.

Le troisième avis ne va pas à l'encontre de l'objectif du Conseil de la Société des Nations, qu'était l'autonomie pour la région. Si cette thèse est acceptée, on peut supposer que l'autorité a été transférée par la suite à l'Organisation des Nations Unies.

Le quatrième argument, suivant lequel la souveraineté a pu continuer d'appartenir aux habitants indigènes des territoires, est fondé sur le fait que le système des mandats avait pour principal objet de préparer les territoires à l'autonomie et que le Conseil reconnaissait dans cette zone un territoire placé sous mandat du type "A" (dont l'indépendance avait été provisoirement reconnue). L'article 22 du Pacte de la Société des Nations avait pour effet en droit international de faire de ce territoire un Etat investi de la souveraineté légale sur la Palestine.

Le Pr Henry Cattan maintient que :

"Toutes les vues qui ont été exprimées sur ce point - à l'exception de celle selon laquelle la souveraineté appartient aux habitants du territoire sous mandat - ont désormais été abandonnées ou discréditées. Aucune des vues tendant à ce que la souveraineté soit exercée par d'autres que les habitants des territoires sous mandat ne paraît être fondée sur une base juridique ou logique acceptable 5/."

De l'avis de M. Cattan, le statut juridique de la Palestine pendant la période du mandat britannique était le suivant 6/ :

"... tant que le mandat a été en vigueur, les habitants de la Palestine ont joui d'un statut international indépendant et exercé la souveraineté sur leurs terres; la Palestine possédait sa propre identité, qui était distincte de celle de la Puissance mandataire; théoriquement, elle avait son administration propre, bien qu'elle ait en fait été administrée par le mandataire; en tant

que représentant du peuple de Palestine, le Gouvernement de la Palestine a conclu des accords avec la Puissance mandataire et il est devenu partie, par l'entremise du mandataire, à un certain nombre de conventions et de traités internationaux; toutefois, le plein exercice de sa souveraineté par le peuple de Palestine était restreint à certains égards par les pouvoirs d'administration que la Société des Nations avait délégués à la Puissance mandataire; les pouvoirs d'administration du mandataire ont pris fin lorsque le mandat a expiré, les restrictions à l'exercice de la pleine souveraineté par le peuple de Palestine se trouvant ainsi levées, de sorte qu'en vertu de ce droit, ainsi que de son droit à l'autodétermination, celui-ci a acquis le droit de se gouverner lui-même et de déterminer son avenir conformément à des procédures et à des principes démocratiques normaux. La première et la plus importante des règles de toute démocratie est la règle de la majorité. Il convient toutefois de faire observer que cette règle n'a pas été respectée lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a recommandé en 1947, dans des circonstances et sous les pressions politiques déjà mentionnées, le partage du pays entre les Etats arabe et juif. Les événements qui ont suivi et la naissance d'Israël ont empêché le peuple palestinien d'exercer son droit à la souveraineté sur ses propres terres."

Les Palestiniens n'ont pas perdu leur souveraineté sur la Palestine du seul fait que les Etats arabes voisins n'avaient pas accepté le plan de partage. Ils s'en sont vu dénier l'exercice, comme les Polonais entre 1795 et 1919, lorsque leur pays a été démembré et annexé par d'autres Etats, ou les Ethiopiens lorsque leur pays a été occupé par l'Italie en 1936.

En 1948, après l'adoption de la résolution des Nations Unies relative au partage, la Haute Commission arabe, oeuvrant au nom des habitants arabes de la Palestine, a demandé à la Cour internationale de Justice de se prononcer sur la question du droit juridique à la Palestine. Israël a refusé de soumettre l'affaire à la juridiction de la Cour.

Des incidents comme le massacre d'Arabes perpétré au village de Dar Yassin en avril 1948 avaient provoqué un exode de réfugiés. Les Etats arabes voisins ont envoyé des troupes en Palestine et déclaré qu'ils agissaient ainsi "... dans le seul but de restaurer la paix et la sécurité et de rétablir l'ordre en Palestine".

Selon l'Acte d'unification, la Jordanie avait assumé la responsabilité de la rive occidentale jusqu'à ce que le "problème palestinien" puisse être réglé.

Il est indiqué dans une réponse reçue du Gouvernement de la République arabe unie, dont le texte est reproduit dans le rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme de la population des territoires occupés, que :

"L'entrée des armées arabes en Palestine était une mesure de protection temporaire et n'avait nullement pour but l'occupation ou le partage de la Palestine [/."

En avril 1950, des élections législatives ont été organisées pour désigner les membres d'un nouveau Parlement jordanien au sein duquel les rives orientale et occidentale seraient également représentées. Les deux Chambres du Parlement réunies à Amman le 24 avril 1950 ont adopté une résolution unissant officiellement le Royaume hachémite de Jordanie et les secteurs de la Palestine arabe dans lesquels la légion arabe avait pénétré au cours de la guerre avec Israël et qui étaient demeurés sous contrôle jordanien depuis l'armistice entre Israël et la Jordanie. Cette résolution prévoyait :

"Premièrement :

D'appuyer l'unification intégrale des rives orientale et occidentale du Jourdain et leur union au sein d'un Etat unique, à savoir le Royaume hachémite de Jordanie, à la tête duquel se trouve Son Auguste Majesté hachémite le roi Abd-Allah Bin Al-Husayn, et qui est fondé

sur le principe du gouvernement représentatif et constitutionnel et sur celui de l'égalité de droits et d'obligations de tous les compatriotes.

Deuxièmement :

De mettre l'accent sur la préservation de l'intégralité des droits arabes en Palestine et sur la défense de ces droits par tous les moyens légitimes, en toute justice et sans préjudice du règlement définitif de la juste cause de Palestine dans le cadre des aspirations nationales, de la coopération arabe et de la justice internationale."

A cet égard, le roi Hussein de Jordanie a déclaré ce qui suit à l'Assemblée générale en 1979 :

"En 1950, la Jordanie a contracté une union volontaire avec la rive occidentale, afin de protéger le peuple et la terre, et dans la conviction que la Jordanie avait des obligations fraternelles envers la rive occidentale et qu'elle lui était liée par un destin commun.

Le 24 avril 1950, lorsqu'il a pris sa décision historique sur l'unité, le Parlement jordanien commun n'a pas manqué de faire état de la position inébranlable de la Jordanie à l'égard des droits historiques des Palestiniens et d'exprimer son appui aux droits des Arabes palestiniens dans le cadre de tout règlement futur pouvant intervenir en conformité avec les aspirations nationales et la justice internationale. C'est pourquoi, lorsque nous parlons aujourd'hui du droit à l'autodétermination du peuple palestinien, nous le faisons parce que nous y avons toujours cru et nous sommes toujours efforcés d'en assurer la réalisation dans le cadre d'un règlement juste et global B/."

Le roi Hussein a poursuivi :

"Israël doit se retirer des territoires qu'il a occupés en juin 1967, il doit respecter le droit de rentrer dans leur patrie qu'ont les Palestiniens déplacés et il doit cesser de dénier aux Palestiniens leur droit à l'autodétermination,

y compris le droit de créer un Etat indépendant s'ils le souhaitent. La Jordanie et les autres pays arabes s'associent aux Palestiniens pour exiger que ce droit soit reconnu."

III. OCCUPATION ISRAËLIENNE

Lors de la guerre de 1967, Israël s'empara du reste de la Palestine. De ce fait, 1 100 000 Palestiniens vivant sur la rive occidentale et la bande de Gaza ont été soumis à la domination israélienne.

En droit international, le principe dit de "l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre" va au-delà de la règle selon laquelle "nul ne doit retirer d'avantages d'une agression" 9/. Pour appliquer cette règle, il importe peu de savoir qui était l'agresseur en 1967, question à laquelle il est d'ailleurs difficile de répondre. Qu'Israël ait été ou non l'agresseur, il a sans aucun doute possible occupé ces territoires en recourant à la force armée.

Le principe en question a été accepté en tant que règle du droit international américain par la plupart des Etats du continent américain qui avaient participé à la Pan American Conference (Conférence panaméricaine) de 1890, et il a été réaffirmé dans la Déclaration de Buenos Aires de 1936, la Déclaration de Lima de 1938 et la Charte de l'Organisation des Etats américains signée à Bogotá en 1948. Ce principe était implicite dans les Quatorze points du président Wilson et il a généralement été appliqué dans les accords de paix signés après la première guerre mondiale. La Société des Nations le reconnaissait implicitement elle aussi : elle considérait que ce principe était une conséquence nécessaire de la garantie par son Pacte de l'intégrité territoriale de tous ses membres. Les Etats-Unis en particulier ont confirmé ce principe dans la doctrine Stimson en refusant de reconnaître les acquisitions territoriales que le Japon avait faites en envahissant et en occupant la Mandchourie. Ce principe était considéré comme un corollaire du Pacte Briand-Kellog de 1928. La SDN a reconnu que la doctrine Stimson était une conséquence nécessaire de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations. Les Etats-Unis ont encore insisté

sur ce principe dans la Charte de l'Atlantique de 1941 avant d'entrer dans la deuxième guerre mondiale.

Le principe de "l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre" découle de l'obligation stipulée au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Ce paragraphe prévoit que

"les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies."

L'Assemblée générale a adopté, à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies, la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies dans la résolution 2625 (XXV).

Elle proclame les principes suivants :

"Le principe que les Etats s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies

...

Tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force pour violer les frontières internationales existantes d'un autre Etat ou comme moyen de règlement des différends internationaux, y compris les différends territoriaux et les questions relatives aux frontières des Etats.

De même, tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force pour violer les lignes internationales de démarcation, telles que les lignes d'armistice,

établies par un accord international auquel cet Etat est partie ou qu'il est tenu de respecter pour d'autres raisons, ou conformément à un tel accord. La disposition précédente ne sera pas interprétée comme portant atteinte à la position des parties intéressées à l'égard du statut et des effets de ces lignes tels qu'ils sont définis dans les régimes spéciaux qui leur sont applicables, ni comme affectant leur caractère provisoire.

Les Etats ont le devoir de s'abstenir d'actes de représailles impliquant l'emploi de la force.

Tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait de leur droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance les peuples mentionnés dans la formulation du principe de l'égalité de droits et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

Le territoire d'un Etat ne peut faire l'objet d'une occupation militaire résultant de l'emploi de la force contrairement aux dispositions de la Charte. Le territoire d'un Etat ne peut faire l'objet d'une acquisition par un autre Etat à la suite du recours à la menace ou à l'emploi de la force. Nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale. Aucune des dispositions qui précèdent ne sera interprétée comme portant atteinte :

a) Aux dispositions de la Charte ou de tout accord international antérieur au régime de la Charte et valable en vertu du droit international; ou

b) Aux pouvoirs du Conseil de sécurité en vertu de la Charte.

...

L'usage de la force pour priver les peuples de leur identité nationale constitue une violation de leurs droits inaliénables et du principe de non-intervention.

Le principe de l'égalité de droits des
peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes

En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, principe consacré dans la Charte des Nations Unies, tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et tout Etat a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte.

Tout Etat a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres Etats ou séparément, la réalisation du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte, et d'aider l'Organisation des Nations Unies à s'acquitter des responsabilités que lui a conférées la Charte en ce qui concerne l'application de ce principe, afin de :

- a) Favoriser les relations amicales et la coopération entre les Etats; et
- b) Mettre rapidement fin au colonialisme en tenant dûment compte de la volonté librement exprimée des peuples intéressés;

et en ayant présent à l'esprit que soumettre des peuples à la subjugation, à la domination ou à l'exploitation étrangères constitue une violation de ce principe, ainsi qu'un déni des droits fondamentaux de l'homme, et est contraire à la Charte.

Tout Etat a le devoir de s'abstenir de recourir à toute mesure de coercition qui priverait les peuples mentionnés ci-dessus dans la formulation du présent principe de leur droit à disposer d'eux-mêmes, de leur liberté et de leur indépendance. Lorsqu'ils réagissent et résistent à une telle mesure de coercition dans l'exercice de leur droit à disposer d'eux-mêmes, ces peuples sont en droit de chercher et de recevoir un appui conforme aux buts et principes de la Charte."

L'acceptation en 1967 des lignes du cessez-le-feu s'est faite dans des circonstances similaires à celles de 1949 : les mesures prises étaient censées être provisoires et nécessaires pour mettre un terme aux hostilités, mais elles ne pouvaient en aucun cas être considérées comme conférant un droit quelconque sur les territoires occupés par Israël. Ce principe avait été strictement respecté pendant les hostilités de 1956. A l'époque, le Royaume-Uni, la France et Israël avaient été amenés, sous la pression de l'Assemblée générale des Nations Unies, à se replier sur les positions qu'ils occupaient avant les hostilités.

La résolution 242 du 22 novembre 1967 du Conseil de sécurité énonçait trois principes fondamentaux :

Le premier est l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre. En vertu de ce principe, Israël ne devait retirer aucun avantage territorial de son occupation. La résolution 242 du Conseil de sécurité demandait le

Retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit.

Le deuxième principe, énoncé dans le préambule de la résolution 242 du 22 novembre 1967, est "la nécessité d'oeuvrer pour une paix juste et durable permettant à chaque Etat de la région de vivre en sécurité". Ce principe qui reprend l'Article premier de la Charte des Nations Unies est renforcé par l'Article 2 de la Charte aux termes duquel les Membres sont tenus de régler tous leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, de prêter assistance à l'Organisation pour faire respecter ces principes et de ne pas intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat.

Le troisième principe énoncé dans la résolution 242 prévoit que "tous les Etats Membres, en acceptant la Charte des Nations Unies, ont contracté l'engagement d'agir conformément à l'Article 2 de la Charte". Il ressort clairement du paragraphe 2 de l'Article 2 que ces "principes" sont des "obligations" positives que

les Membres doivent "remplir de bonne foi". Conformément au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte, tous les Membres ont l'obligation "de s'abstenir, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies". Ainsi, la légitime défense individuelle ou collective contre une agression armée (Article 51) et l'assistance prêtée à l'Organisation des Nations Unies en vue d'une action collective de sécurité (par. 5 de l'Article 2) sont les seuls recours à la force autorisés dans les relations internationales.

Dans la résolution ES-7/2 du 29 juillet 1980 qu'elle a adoptée à sa septième session extraordinaire d'urgence, l'Assemblée générale va au-delà de toute interprétation restrictive du terme "territoires".

Elle réaffirme clairement :

"2. ... qu'il ne peut y avoir de paix d'ensemble, juste et durable au Moyen-Orient, conformément à la Charte des Nations Unies et aux résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies, tant qu'Israël ne se sera pas retiré de tous les territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés, y compris Jérusalem, et tant qu'on n'aura pas trouvé une solution juste au problème de Palestine fondée sur la réalisation des droits inaliénables du peuple palestinien en Palestine;

...

6. Réaffirme le principe fondamental de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la force;

7. Demande à Israël de se retirer complètement et inconditionnellement de tous les territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés depuis juin 1967, y compris Jérusalem, en laissant tous les biens et services intacts, et insiste pour que ce retrait de tous les territoires occupés commence avant le 15 novembre 1980;"

En outre, l'Assemblée générale a adopté un certain nombre de résolutions dans lesquelles elle réaffirmait le principe de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la force, à savoir les résolutions 2628 (XXV) du 4 novembre 1970, 2799 (XXVI) du 13 décembre 1971 et 2949 (XXVII) du 8 décembre 1972.

D'après la déclaration faite le 8 juin 1967 par le représentant de la Jordanie devant le Conseil de sécurité, Israël avait pénétré illégalement sur la rive occidentale pendant la guerre de 1967, en violation du paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Alan Gerson, spécialiste du droit international donne l'interprétation suivante des événements de 1967 :

"La Jordanie ne nie pas avoir été à l'origine des hostilités le long de la frontière israélo-jordanienne ... le 5 juin 1967, mais affirme qu'elle avait le droit de recourir à la force en vertu de l'exception, prévue à l'Article 51, de 'légitime défense collective dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée'. L'attaque des aéroports égyptiens par Israël ... aurait constitué 'une agression armée' aux termes de l'Article 51 et donc justifié une attaque de la Jordanie, alliée de l'Egypte, contre Israël, à titre de mesure de légitime défense collective.

La question juridique qui se pose donc est de savoir si en tirant le premier coup de feu de la guerre de 1967 contre l'Egypte, alliée de la Jordanie, Israël a commis un acte d'agression ou a exercé son droit à la légitime défense... On a laissé entendre que les effets cumulés des actes de provocation égyptiens - la fermeture du détroit de Tiran et le passage par le golfe d'Akaba, le retrait de la Force d'urgence des Nations Unies et ses conséquences, à savoir le déploiement immédiat d'importants contingents égyptiens le long de la frontière, la signature par l'Egypte de pactes de défense collective avec d'autres Etats suivie par une mobilisation à toutes les frontières et l'état de fièvre guerrière que l'on a fait naître dans les rues du Caire - créaient une situation telle qu'Israël risquait en demeurant

inactif d'avoir à soutenir une attaque imminente et peut-être irrésistible et qu'il fallait donc considérer l'ensemble des actions égyptiennes comme une 'attaque armée' 10/."

Le 31 mai 1972, le général Weizmann de l'armée israélienne a déclaré :

"Nous devons attaquer parce que l'ennemi, intentionnellement ou non, avait créé une situation dans laquelle il tentait, sous la menace de la force militaire, de nous contraindre à accepter des décisions politiques fondamentales. Peut-être les Egyptiens n'auraient-ils jamais attaqué. Peut-être aurait-on pu suivre l'avis de la minorité en ne partant pas en guerre mais en assurant les transports dans le détroit par des convois battant pavillon norvégien ou danois. Mais nous aurions alors accepté de n'exercer qu'une souveraineté de deuxième classe; et si les Arabes avaient attaqué les premiers, nos pertes auraient été plus importantes et il nous aurait fallu plus de temps pour remporter la victoire 11/."

D'autres généraux interviewés à la même époque n'ont pas paru être en désaccord avec l'opinion du général Weizmann. Le général Rabin, alors commandant en chef des forces armées israéliennes, a formulé des vues à peu près identiques.

Sur le plan juridique, les positions d'Israël en ce qui concerne l'occupation de la rive occidentale et de la bande de Gaza sont fondées sur l'affirmation de base que ni la Jordanie ni aucun autre Etat arabe n'ont de droit souverain sur ces territoires. Selon Israël, ces territoires n'avaient pas de souverain légitime avant la guerre de 1967. La prétendue annexion de la rive occidentale par la Jordanie en 1950 n'avait aucun effet juridique et la Jordanie n'a donc pas de droit en matière de révision du statut de ce territoire. D'autre part, Israël revendique la souveraineté sur tout territoire relevant de l'ancien mandat sur la Palestine en se fondant sur des liens historiques et religieux avec la terre biblique.

La souveraineté du peuple palestinien sur la Palestine a été reconnue dans de nombreuses résolutions de l'Organisation des Nations Unies. Les droits inaliénables des Palestiniens ont également été réaffirmés. A cet égard, les principales résolutions de l'Assemblée générale sont les suivantes :

- Dans la résolution 2535 (XXIV) datée du 10 décembre 1969, l'Assemblée générale a réaffirmé les droits inaliénables des Palestiniens
- Dans la résolution 2628 (XXV) datée du 4 novembre 1970, l'Assemblée générale "reconnaît que le respect des droits des Palestiniens est un élément indispensable à l'établissement d'une paix juste et durable au Moyen-Orient"
- Dans la résolution 2672 (XXV) datée du 8 décembre 1970, elle "reconnaît que le peuple de Palestine doit pouvoir jouir de l'égalité de droits et exercer son droit à disposer de lui-même, conformément à la Charte des Nations Unies"
- Dans la résolution 2949 (XXVII), l'Assemblée générale exprime le même point de vue
- Dans la résolution 3089 (XXVIII) datée du 7 décembre 1973, elle "exprime une fois de plus sa profonde préoccupation devant le fait qu'Israël a empêché le peuple de Palestine de jouir de ses droits inaliénables et d'exercer son droit à disposer de lui-même"
- Dans la résolution 3210 (XXIX) datée du 14 octobre 1974, elle "invite l'Organisation de libération de la Palestine, représentant du peuple palestinien, à participer aux délibérations de l'Assemblée générale"
- Dans la résolution 3236 (XXIX) datée du 22 novembre 1974, elle "réaffirme les droits inaliénables du peuple palestinien en Palestine, y compris : le droit à l'autodétermination

sans ingérence extérieure; le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationales"

- Dans la résolution 3375 (XXX), datée du 10 novembre 1975, elle "prie le Conseil de sécurité d'étudier et d'adopter les résolutions et mesures nécessaires afin de permettre au peuple palestinien d'exercer ses droits nationaux inaliénables...

Demande que l'Organisation de libération de la Palestine, représentant du peuple palestinien, soit invitée à participer à tous les efforts, délibérations et conférences sur le Moyen-Orient qui ont lieu sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies sur un pied d'égalité avec les autres parties..."

- Dans la résolution 32/20, datée du 25 novembre 1977, elle se déclare "profondément préoccupée de ce que les territoires arabes occupés depuis 1967 demeurent depuis plus de dix ans sous l'occupation illégale d'Israël et de ce que le peuple palestinien, après trois décennies, continue d'être privé de l'exercice de ses droits inaliénables..."

Condamne la poursuite de l'occupation par Israël de territoires arabes en violation de la Charte des Nations Unies, des principes du droit international et des résolutions répétées de l'Organisation des Nations Unies"

- Dans la résolution 33/29, datée du 7 décembre 1978, l'Assemblée "déclare que la paix est indivisible et qu'un règlement juste et durable du problème du Moyen-Orient doit être fondé sur une solution d'ensemble, élaborée sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, qui tienne compte de tous les aspects du conflit arabo-israélien, en particulier la réalisation par le peuple palestinien de tous ses droits nationaux inaliénables et l'évacuation par Israël de tous les territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés"

A sa septième session extraordinaire d'urgence sur la question de Palestine, l'Assemblée générale a adopté la résolution ES-7/2 dans laquelle elle :

"3. Réaffirme le droit inaliénable des Palestiniens, qui ont été déplacés et déracinés, de retourner dans leurs foyers et de recouvrer leurs biens en Palestine, et demande leur retour;

4. Réaffirme également les droits inaliénables en Palestine du peuple palestinien, y compris :

a) Le droit à l'autodétermination, sans ingérence extérieure, ainsi qu'à l'indépendance et à la souveraineté nationales;

b) Le droit de créer son propre Etat souverain et indépendant;

5. Réaffirme le droit de l'Organisation de libération de la Palestine, représentant du peuple palestinien, de participer sur un pied d'égalité à tous les efforts, délibérations et conférences ayant trait à la question de Palestine et à la situation au Moyen-Orient, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies;

6. Réaffirme le principe fondamental de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la force;

7. Demande à Israël de se retirer complètement et inconditionnellement de tous les territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés depuis juin 1967, y compris Jérusalem, en laissant tous les biens et services intacts, et insiste pour que ce retrait de tous les territoires occupés commence avant le 15 novembre 1980."

Dans la résolution 35/169, datée du 15 décembre 1980, l'Assemblée générale déclare ce qui suit :

"6. Réaffirme également les droits inaliénables en Palestine du peuple palestinien, y compris :

a) Le droit à l'autodétermination, sans ingérence extérieure, ainsi qu'à l'indépendance et à la souveraineté nationales;

b) Le droit de créer son propre Etat souverain et indépendant;

...

8. Exige le retrait complet et inconditionnel d'Israël de tous les territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés depuis juin 1967, y compris Jérusalem, conformément au principe fondamental de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la force;"

Dans la résolution 465 du Conseil de sécurité, datée du 1er mars 1980 et adoptée à l'unanimité, le Conseil considère

"que toutes les mesures prises par Israël pour modifier le caractère physique, la composition démographique, la structure ou le statut institutionnel des territoires palestiniens et des autres territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem, ou de toute partie de ceux-ci, n'ont aucune validité en droit et que la politique et les pratiques israéliennes consistant à installer des éléments de sa population et de nouveaux immigrants dans ces territoires constituent une violation flagrante de la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, et font en outre gravement obstacle à l'instauration d'une paix générale, juste et durable au Moyen-Orient;"

IV. LES EFFETS DE LA GUERRE DE 1967 SUR LE STATUT DE LA RIVE OCCIDENTALE ET DE GAZA

La position que l'Organisation des Nations Unies a adoptée sur la question du statut de la rive occidentale, et de Gaza et qui est partagée par la plupart des pays du monde, est de considérer ces zones comme des territoires occupés.

Israël n'a pas la même position. Dès décembre 1967, il a désigné la rive occidentale par les noms de Judée et Samarie qui reflètent les revendications historiques et religieuses d'Israël vis-à-vis de ces territoires. Peu après la guerre de 1967, le Parlement israélien a adopté une législation visant à étendre "la loi, la juridiction et l'administration de l'Etat d'Israël à toutes les zones d'Eretz-Israël" (Palestine) que le gouvernement désignerait par décret". En février 1968, le Ministre israélien de l'intérieur a promulgué un règlement en vertu duquel la rive occidentale et la bande de Gaza ne seraient plus considérées comme des territoires ennemis. Ainsi, Israël se considère comme la Puissance administrante plutôt que comme l'occupant des territoires.

La Convention No IV de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre de 1949 12/ renferment les dispositions juridiques applicables aux conflits armés. Israël a adhéré à la quatrième Convention de Genève. Sa ratification est entrée en vigueur le 6 janvier 1952. Or l'article 42 de la Convention de La Haye de 1907 dispose qu'"un territoire est considéré comme occupé (aux fins de l'application des dispositions relatives à l'occupation ennemie) lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie".

L'article 43 de la même Convention stipule que :

"L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays."

L'article 47 de la quatrième Convention de Genève de 1949 dispose que :

"Les personnes protégées qui se trouvent dans un territoire occupé ne seront privées, en aucun cas ni d'aucune manière, du bénéfice de la présente Convention, soit en vertu d'un changement

quelconque intervenu du fait de l'occupation dans les institutions ou le gouvernement du territoire en question, soit par un accord passé entre les autorités du territoire occupé et la puissance occupante; soit encore en raison de l'annexion par cette dernière de tout ou partie du territoire occupé."

Ainsi, un conflit survient lorsque l'occupant tente de procéder à des modifications législatives et institutionnelles qui vont au-delà de la nécessité de rétablir l'ordre public. Il est inévitable que, sous l'occupation d'une puissance étrangère, les droits civils des habitants des territoires soient, dans une certaine mesure, restreints. Néanmoins, l'administration militaire de la rive occidentale est allée bien au-delà des modifications nécessaires pour des raisons de sécurité. Le régime des droits civils et politiques, y compris en particulier les droits relatifs à la propriété, a été radicalement transformé.

Le 26 octobre 1977, le représentant d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies a déclaré devant l'Assemblée générale que :

"Comme la Jordanie n'a jamais été 'souverain légitime' en Judée et en Samarie, les dispositions de la quatrième Convention de Genève, y compris celles de l'article 49, qui étaient destinées à protéger les droits du 'souverain légitime', ne s'appliquent pas à la Jordanie. Par conséquent, Israël n'est pas affecté par ces dispositions et n'a pas lieu d'y voir des restrictions à son égard. Autrement dit, Israël ne peut être considéré comme 'puissance occupante', au sens de la Convention, dans une quelconque partie de l'ancienne Palestine du Mandat, Judée et Samarie y compris 13/."

Les vues d'Israël ont été contestées par un spécialiste du droit international, M. W. T. Mallison, qui a estimé que le principal objet de la quatrième Convention de Genève était de poser des normes de base ou minimums pour la protection des droits fondamentaux des individus et non de résoudre des problèmes de souveraineté.

La quatrième Convention de Genève de 1949 a pour objet "d'éviter que ne se reproduisent les atrocités et les violations massives des droits de l'homme perpétrées contre les populations civiles au cours de la seconde guerre mondiale par les nazis, en Europe et en Russie, et par les militaristes japonais en Asie".

Divers organes internationaux ont appuyé la thèse juridique de l'applicabilité de la Convention de Genève aux territoires occupés par Israël. C'est notamment le cas des organes ci-après :

- Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui estime que la quatrième Convention de Genève est applicable in toto aux territoires occupés. Il a clairement exprimé cet avis dans ses rapports de 1973 et 1975.
- La Commission internationale de juristes.
- L'Organisation des Nations Unies, par le truchement de ses divers organes, en particulier l'Assemblée générale, la Commission des droits de l'homme et le Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme de la population des territoires occupés.

La résolution 465 (1980) du Conseil de sécurité, en date du 1er mars 1980, qui a été adoptée à l'unanimité, affirme "une fois de plus que la quatrième Convention de Genève ... est applicable aux territoires arabes occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem".

Le Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme de la population des territoires occupés a déclaré, dans son premier rapport du 5 octobre 1970 :

"Les territoires occupés par Israël à la suite des hostilités de juin 1967 relèvent de la juridiction de trois Etats étrangers. Cette situation est régie par les Conventions de Genève de 1949, auxquelles Israël est partie et qui sont applicables dans les zones occupées.

Les dispositions de la quatrième Convention de Genève concernant le rôle de la puissance occupante ne prêtent à aucune équivoque et devraient régir la manière dont celle-ci exerce son autorité dans les territoires occupés. La législation qu'Israël doit appliquer pour ce qui est de la rive occidentale devrait donc être la législation jordanienne en vigueur au moment de l'occupation, et les modifications autorisées aux termes de la quatrième Convention de Genève doivent porter uniquement sur les dispositions du droit pénal dont le respect compromettrait la sécurité d'Israël ou ferait obstacle à l'application même de la Convention 14/.

Par ailleurs, le Comité spécial estime que toute loi, même basée sur des considérations ayant trait à la sécurité, est nulle si elle viole les dispositions des Conventions de Genève. Il en est ainsi de toute disposition, qu'elle figure dans les Defence (Emergency) Regulations de 1945, ou dans les Security Instructions (instructions relatives à la sécurité) mises en vigueur par les forces de défense israéliennes dans une zone occupée quelconque, ou dans tout autre texte législatif ou décret administratif intéressant les territoires occupés."

V. MODIFICATIONS INTERVENUES DANS LE REGIME POLITIQUE DES TERRITOIRES OCCUPES

Selon Alan Gerson, au temps de l'administration jordanienne, le gouvernement d'Amman détenait le pouvoir législatif mais les conseils municipaux avaient un rôle législatif limité aux ordonnances de portée secondaire 15/.

Selon la réponse reçue le 29 juillet 1970 du Gouvernement de la République arabe unie et publiée dans le rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme de la population des territoires occupés, au temps où la bande de Gaza était administrée par l'Egypte,

"aucune loi ne pouvait être adoptée sans l'accord du Conseil législatif. Tout membre du Conseil législatif ou du Conseil exécutif avait le droit de proposer des lois... Les lois étaient promulguées au nom du peuple palestinien.

Le Conseil législatif de la bande de Gaza, établi avant l'agression du 5 juin, était composé de membres librement élus parmi les Palestiniens remplissant les conditions d'éligibilité requises, qui étaient de véritables représentants du peuple palestinien. Le fait que la présidence du Conseil législatif fût assurée par un citoyen palestinien permettait à la personnalité palestinienne de s'affirmer et de prouver son existence dans la région arabe. Le Conseil a prouvé incontestablement que le peuple palestinien vivant dans cette région avait été formé à l'autonomie et avait développé sa capacité de faire des lois compatibles avec les intérêts de la société pour laquelle elles étaient prévues 16/."

Peu de temps après la guerre de 1967, le commandement militaire israélien de la rive occidentale a publié le 7 juin la proclamation No 2 concernant la prise en charge de l'administration par les forces de défense israéliennes. L'article 3 stipule :

"Toutes les attributions d'ordre administratif et législatif, ainsi qu'en matière de nominations et de gestion, concernant la région ou ses habitants seront désormais de mon seul ressort /le Commandant du secteur de la rive occidentale/ et seront exercées exclusivement par moi ou par les personnes que je nommerai à cette fin ou agissant en mon nom."

A l'origine, ces attributions ont été exercées avec prudence et toute ordonnance était accompagnée d'explications en justifiant le bien-fondé ou la nécessité. Avec le temps, cependant, les ordonnances qui modifiaient radicalement le droit jordanien de manière à l'adapter à la politique israélienne sont devenues monnaie courante et ont été promulguées sans explication.

Selon la Convention de La Haye et la quatrième Convention de Genève, l'occupant ne peut promulguer une législation nouvelle que pour des raisons impératives d'ordre public ou de sécurité militaire (art. 43 de la Convention de La Haye).

Ce principe est réaffirmé par l'article 64 de la quatrième Convention de Genève, qui stipule :

"La législation pénale du territoire occupé demeurera en vigueur, sauf dans la mesure où elle pourra être abrogée ou suspendue par la puissance occupante si cette législation constitue une menace pour la sécurité de cette puissance ou un obstacle à l'application de la présente Convention. Sous réserve de cette dernière considération et de la nécessité d'assurer l'administration effective de la justice, les tribunaux du territoire occupé continueront à fonctionner pour toutes les infractions prévues par cette législation."

Si l'article 64 mentionne seulement "la législation pénale", il doit être interprété comme visant également le droit civil.

Selon le commentaire officiel de la quatrième Convention de Genève,

"la notion d'une continuité du système juridique s'applique à l'ensemble de la législation - législation civile et législation pénale - dans les territoires occupés. Si la Conférence diplomatique s'est expressément référée au respect de la législation pénale uniquement, c'est que celle-ci n'avait pas été suffisamment respectée au cours des conflits passés; il n'y a aucune raison d'en conclure a contrario que les autorités occupantes ne sont pas tenues également de respecter la législation civile du pays, ou même sa Constitution 17/."

L'article 35 de la proclamation No 3 du 7 juin 1967 stipule que les forces militaires et leur commandement doivent appliquer les clauses de la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre

et à tous les aspects de l'administration de la justice et qu'en cas de contradiction entre cette proclamation et ladite Convention, la Convention prévaudrait. Cette proclamation a été abrogée par l'ordonnance militaire No 144 du 22 octobre 1967.

Le 10 décembre 1970, le représentant d'Israël à la Commission politique spéciale a déclaré :

"La politique d'Israël dans les zones occupées est tout à fait claire. Bien que les habitants de ces zones ne considèrent pas le Gouvernement israélien comme leur propre gouvernement, ce dernier s'estime tenu, par suite de considérations juridiques et humanitaires, et en fonction d'un intérêt personnel bien conçu, de traiter les habitants comme s'ils étaient ses sujets, de leur fournir tous les services nécessaires et de sauvegarder tous les droits auxquels ils peuvent prétendre. Quelle que soit la solution que l'on apportera au conflit tragique qui se poursuit au Proche-Orient et quelles que soient les frontières définitives qui seront fixées, Israël sera toujours le voisin des Arabes en Judée, en Samarie, au Sinaï et à Gaza.

Le principe fondamental de la politique d'Israël dans ces territoires a été une politique de retour à la vie normale qui consiste à permettre à la population de vivre, dans toute la mesure possible, comme elle le faisait avant juin 1967. Cette politique est appliquée sous le triple signe de la 'non-présence', de la 'non-intervention' et de la 'libre circulation' l'a/."

En 1970 on a proposé la création d'un comité gouvernemental qui serait chargé d'étudier le droit jordanien afin de le remplacer par des règlements israéliens. Cette proposition a été retirée parce qu'elle semblait trahir une volonté d'annexion, étape qu'Israël n'était pas encore politiquement prêt à franchir. Une modification du droit jordanien apporterait à Israël les mêmes avantages en lui épargnant les problèmes résultant d'une annexion.

Le commandant de la zone a assumé les pleins pouvoirs sur le plan législatif en promulguant des ordonnances militaires, 854 en tout. Chacune tient lieu d'une loi nouvelle. Parmi ces ordonnances, il y en a peu qui traitent en fait de questions de sécurité. Toutes les tentatives visant à remettre en cause les pouvoirs législatifs du commandant de la zone ont échoué. Selon Raja Shehadeh, juriste de la rive occidentale, Israël tire de cet état de choses les avantages suivants :

- "- Il n'était pas nécessaire d'annexer le territoire, avec toutes les conséquences qui en résulteraient sur le plan des relations extérieures et de la présence parmi les citoyens d'un million et demi d'Arabes;
- On évitait ainsi de donner aux Arabes de la rive occidentale les droits juridiques de ressortissants israéliens, droits qui leur sont refusés sous le régime d'occupation;
- Chaque fois que la question se poserait, on continuerait à affirmer que c'est le droit jordanien qui est appliqué à la rive occidentale. On oublie de dire et on ignore souvent que ces règles de droit ont été modifiées au point d'être méconnaissables.

De cette manière, la population s'est vu refuser d'une part la protection que lui assurerait une stricte application des règles de droit international régissant les territoires sous occupation militaire et, d'autre part, les droits juridiques que comporterait la citoyenneté israélienne 18/."

Raja Shehadeh déclare ensuite que les ordonnances militaires israéliennes ne sont pas publiées dans un journal officiel et que le texte n'en est donc pas communiqué au public. La presse et la radio n'en font pas mention, on se borne à en diffuser le texte aux praticiens du droit. Aucune autre catégorie professionnelle n'est autorisée à en recevoir des exemplaires, aucune bibliothèque publique de la rive occidentale ne possède de collection des ordonnances militaires et les

tribunaux n'ont pas à leur disposition de bibliothèques juridiques. Quant à la législation jordanienne, les exemplaires du code civil sont devenus presque introuvables sur la rive occidentale. Les textes législatifs jordaniens sont épuisés et il est difficile de s'en procurer. S'il s'agit d'une ordonnance d'expropriation, les intéressés sont informés uniquement par voie orale 19/.

Même la demande visant à fournir aux tribunaux une photocopieuse n'a pas été prise en considération. Certains avocats ont demandé l'autorisation d'en installer une à leurs propres frais, mais elle ne leur a pas été encore accordée par les services responsables.

Au temps de l'administration jordanienne, les conseils municipaux de la rive occidentale se composaient de représentants élus pour quatre ans. Le nombre de conseillers n'était pas fixé à l'avance, mais devait l'être par le Ministre de l'intérieur selon le principe de la représentation proportionnelle.

A l'échelon local, les conseils municipaux étaient les institutions politiques autochtones supérieures. Ils jouaient un rôle politique non négligeable et, en raison de l'absence de gouvernement national, assumaient des responsabilités substantielles. L'alinéa a) de l'article 41 de la loi jordanienne sur les municipalités leur reconnaissait le droit de légiférer dans 40 domaines différents.

Au temps où la bande de Gaza était administrée par l'Egypte,

"L'article 24 de la Constitution disposait que le Conseil exécutif était composé du Gouverneur général et des membres. Aux termes de l'article 25, le Conseil exécutif établissait les règlements nécessaires pour l'exécution des lois, mais ne pouvait ni y apporter de modifications ni en retarder l'entrée en vigueur, ni dispenser de leur application. C'est-à-dire que la Constitution définissait les pouvoirs du Conseil exécutif dans les limites des lois adoptées par le pouvoir législatif palestinien.

Avant l'agression, le Conseil exécutif était composé d'une majorité de Palestiniens. Il comptait dix membres : sept Palestiniens et trois Egyptiens. Ceci signifie que le peuple palestinien avait reçu un haut niveau de formation dans le domaine de l'administration civile durant l'administration égyptienne. Ceci a permis à de nombreux Palestiniens d'acquérir de bonnes qualifications dans tous les domaines, et témoigne des réalisations de l'administration égyptienne dans la région, ce qui a donné à la personnalité palestinienne toutes chances de se développer librement 20/."

Les dernières élections municipales organisées sur la rive occidentale sous administration jordanienne ont eu lieu en septembre 1963. Selon le droit jordanien, les élections suivantes devaient avoir lieu en septembre 1967. Le gouvernement militaire israélien en a suspendu l'organisation pour une durée indéfinie, sous le prétexte qu'elles mettraient en danger l'ordre public, mais a finalement autorisé leur déroulement en novembre 1971 en conformité avec l'ordonnance relative aux élections municipales (Judée et Samarie). Le gouvernement militaire a souligné que les candidats élus rempliraient des fonctions strictement municipales et joueraient le rôle non politique qui leur était dévolu sous le régime d'occupation.

Les élections ont eu lieu sur la rive occidentale en 1972. La participation électorale a été élevée par rapport aux élections municipales qui avaient eu lieu au temps de l'administration jordanienne. De nouveau au début de 1976, des élections ont eu lieu dans les villes, grandes et petites, de la rive occidentale. Pour la première fois, les femmes avaient le droit de voter de même que les hommes, indépendamment de leur qualité de propriétaires fonciers. Les candidats de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) ont été élus aux fonctions de conseillers municipaux et de maires par une large majorité.

"A la suite de ces élections, un nouveau personnel politique s'est trouvé soudain porté aux commandes sur des listes favorables à l'OLP, qui ont remporté une victoire écrasante. Ces

nouveaux maires ... représentent une nouvelle classe de Palestiniens de la rive occidentale - avertis, instruits, nationalistes - qui, malgré 11 années d'occupation, sont résolus à trouver une solution à leurs problèmes sur la base du droit à l'autodétermination 21/."

Ces fonctions municipales ont servi de tremplin à un certain nombre de dirigeants politiques issus d'élections libres, qui joueront dans l'avenir un rôle national. La décision israélienne d'autoriser la tenue d'élections apparaît comme un exemple de gouvernement démocratique.

Cependant, selon le New York Times du 27 mars 1981, une haute personnalité israélienne a dit que la tenue d'élections municipales sur la rive occidentale était maintenant remise à une date indéterminée, parce que le scrutin mettrait en danger les accords de Camp David.

Des moyens considérables sont mis en oeuvre pour limiter le rôle des conseils municipaux et des maires. Le gouvernement militaire exerce un contrôle de facto sur l'action des municipalités.

Au-dessus de celles-ci, le gouvernement militaire a institué une nouvelle instance bureaucratique qui porte le nom de "Conseil suprême de la planification". Ses membres sont nommés par le gouvernement militaire lui-même et il a pour objectif premier de mettre en oeuvre la politique de colonisation dans les territoires occupés. Il s'occupe de planification, de politiques d'occupation des sols et d'annexion des terres. Il est de plus habilité, en vertu d'un décret militaire, à annuler toute décision municipale touchant la planification et le zonage et à interdire dans tout secteur la construction d'ensembles d'habitations 22/.

Les ordonnances militaires sont transmises de telle manière qu'il est très difficile aux responsables locaux de présenter des objections. Elles sont souvent communiquées par le quartier général par téléphone et sont rarement confirmées par écrit. Si elles sont transmises par écrit, elles sont rarement signées, mais portent la mention "al-hukm al-'Askari'", ce qui signifie "le gouvernement militaire". Bien que les ordonnances soient rédigées en arabe et en hébreu,

les responsables locaux qui ne parlent pas hébreu ont été informés que la version hébraïque fait foi et que la version arabe en est la traduction officielle. Les ordonnances écrites portent rarement un cachet.

Les maires de la rive occidentale ne sont pas autorisés par le gouvernement militaire à se rencontrer, même à titre personnel, et les villes de la rive occidentale n'ont pas le droit d'organiser des programmes de coopération régionale, alors que cette coopération régionale est indispensable au développement économique. Les problèmes financiers auxquels se heurtent les municipalités sont communs à la plupart d'entre elles; sous le régime d'occupation, les pouvoirs des régions sont limités en matière de planification budgétaire et d'établissement des budgets. Elles ne peuvent lever aucun impôt sans l'approbation préalable des autorités d'occupation. Elles ne peuvent recevoir librement subventions et aide financière du monde arabe. En cas d'approbation, elles doivent dépenser les fonds disponibles selon un plan agréé par le gouvernement militaire, qui exerce un contrôle direct sur l'ensemble de l'opération : montant, origine et utilisation des sommes à recueillir, choix de la banque de dépôt, projets à financer, périodicité des décaissements. Si l'approbation nécessaire au retrait des fonds n'est pas donnée par le gouvernement militaire, les responsables locaux sont contraints de s'adresser à lui pour obtenir des prêts d'urgence 23/.

Selon Emile A. Nakhleh, professeur de sciences politiques à Mount St. Mary's, Emmitsburg (Maryland) :

"La plupart des maires et des officiers municipaux conviennent que le problème essentiel réside dans le contrôle que le gouvernement militaire exerce sur tous les aspects de l'administration municipale. Ce contrôle, qui à leurs yeux dépend principalement de l'humour' du gouvernement militaire, est à l'origine d'une politisation poussée de toute la vie des municipalités. Les officiers municipaux affirment que l'ingérence de l'autorité militaire dans leurs affaires a sapé leur autorité légale et a jeté l'incertitude sur les sources

juridiques dont procède l'autorité des conseils municipaux. La confusion résultant du droit municipal jordanien, aujourd'hui périmé, et de ses rapports juridiques avec le régime militaire, a été souvent à l'origine de graves affrontements entre les représentants des collectivités locales et les autorités d'occupation. Chaque fois qu'un problème juridique se présente, l'autorité militaire fournit l'interprétation 'correcte', qui souvent ne sert pas les intérêts de l'administration locale. Les municipalités n'ont pas même l'autorité qui leur permettrait de châtier ceux qui ne respectent pas leurs ordonnances. Cette autorité est aussi exercée par le gouvernement militaire, souvent pour des raisons politiques et invariablement contrairement à l'intérêt bien compris des instances politiques locales 24/."

Dans la bande de Gaza, la municipalité est placée sous le contrôle direct du gouvernement militaire israélien. Bien que Gaza soit l'unique municipalité de la Bande, il n'y a pas eu d'élections municipales depuis l'occupation. La bande de Gaza est gouvernée directement par un officier ou par un maire nommé par le gouvernement militaire.

Les dernières élections municipales à Gaza remontent à 1946. De 1948 à 1967, le territoire a été administré par l'Egypte et il ne s'y est pas tenu d'élections. Les autorités égyptiennes préféraient désigner elles-mêmes les membres de l'administration locale et, au début de 1967, elles ont nommé un maire. Peu après la guerre, il a été remplacé par un officier militaire israélien ayant "essentiellement pour préoccupation et pour politique de renforcer l'occupation israélienne dans la région" 25/.

Sur la demande de la population, les autorités israéliennes ont fait appel à un maire arabe, qui devait nommer un conseil municipal arabe.

D'après Emile Nakhleh :

"Si elles diffèrent par l'histoire et l'ampleur des problèmes, la rive occidentale et Gaza se ressemblent en ce qu'elles sont l'une et

l'autre des territoires occupés, peuplés d'Arabes palestiniens. Dans les deux cas, l'administration municipale qui constitue l'institution politique la plus élevée est cependant sous le contrôle et l'autorité du gouvernement militaire. En paroles, celui-ci marque souvent son respect de la loi municipale de 1934 (à Gaza) ou de la loi jordanienne de 1955 (sur la rive occidentale); en pratique toutefois, l'administration municipale des deux zones tire son autorité du gouvernement militaire, qui reçoit ses ordres et décrets du commandant de la région. Partout c'est le règne du fiat, qui rend superflue toute autorité municipale fondée sur le droit 26/."

Et l'auteur d'ajouter :

"Les institutions politiques autochtones les plus élevées des deux zones occupées sont les municipalités; par leur orientation et leur structure, elles sont prêtes, une fois l'occupation terminée, à jouer le rôle important que l'on attend d'elles dans tout régime de transition 27/."

En mai 1980, à la suite d'une attaque terroriste à Hébron, sur la rive occidentale, qui fit six morts parmi la population juive, le Gouvernement israélien a déporté au Liban les maires d'Hébron et d'Halhoul, ainsi que le juge islamique d'Hébron. Ces trois Arabes, qui n'avaient rien à voir directement avec ladite attaque, se sont vu refuser par les autorités israéliennes toutes les possibilités d'appel, prévues par la loi en vigueur. La quatrième Convention de Genève interdit par ailleurs les déportations de personnes.

A la suite de cette décision, le Conseil de sécurité a adopté le 8 mai 1980 la résolution 468 (1980) qui se lit comme suit :

"Le Conseil de sécurité,

Rappelant la Convention de Genève de 1949,

Profondément préoccupé de l'expulsion, par les autorités d'occupation militaire israéliennes, des maires d'Hébron et d'Halhoul et du juge islamique d'Hébron,

Demande au Gouvernement israélien, en sa qualité de puissance occupante, de rapporter ces mesures illégales et de faciliter le retour immédiat des notables palestiniens expulsés, afin qu'ils puissent reprendre les fonctions auxquelles ils ont été élus ou nommés;

Prie le Secrétaire général de faire rapport sur l'application de la présente résolution."

Le 20 mai 1980, les autorités israéliennes ayant refusé de permettre aux maires d'Hébron et d'Halhoul ainsi qu'au juge islamique d'Hébron de rentrer dans leur ville, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 469 (1980) dont le texte est le suivant :

"Le Conseil de sécurité,

Ayant examiné le rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 468 (1980) du Conseil de sécurité en date du 8 mai 1980 (S/13938),

Rappelant la quatrième Convention de Genève de 1949 et en particulier l'article I qui dispose que 'Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances,' et l'article 49 qui dispose que 'Les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la puissance occupante ou dans celui de tout autre Etat, occupé ou non, sont interdits, quel qu'en soit le motif;',

1. Déplore vivement le fait que le Gouvernement israélien n'a pas appliqué la résolution 468 (1980) du Conseil de sécurité en date du 8 mai 1980;

2. Demande à nouveau à Israël, en sa qualité de puissance occupante, de rapporter les mesures illégales prises par les autorités d'occupation militaire israéliennes en expulsant les maires d'Hébron et d'Halhoul et le juge islamique d'Hébron et de faciliter le retour immédiat des

notables palestiniens expulsés, afin qu'ils puissent reprendre les fonctions auxquelles ils ont été élus ou nommés;

3. Félicite le Secrétaire général de ses efforts et le prie de les poursuivre afin d'assurer l'application immédiate de la présente résolution et de faire rapport au Conseil de sécurité sur les résultats de son action à une date aussi rapprochée que possible."

En juin 1980, les maires de Naplouse, Ramallah et Al Bireh ont été victimes d'une tentative d'assassinat et deux d'entre eux ont été grièvement blessés.

Le 5 juin 1980, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 471 (1980), qui se lit comme suit :

"Le Conseil de sécurité,

Rappelant une fois de plus la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949), et en particulier l'article 27, qui dispose notamment :

'Les personnes protégées ont droit, en toutes circonstances, au respect de leur personne... Elles seront traitées en tout temps avec humanité et protégées notamment contre tout acte de violence ou d'intimidation;'

Réaffirmant l'applicabilité de la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949) aux territoires occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem,

Rappelant également ses résolutions 468 (1980) et 469 (1980) des 8 et 20 mai 1980,

Réaffirmant sa résolution 465 (1980) par laquelle le Conseil a considéré 'que toutes les mesures prises par Israël pour modifier le caractère physique, la composition démographique, la structure ou le statut institutionnel des

territoires palestiniens et des autres territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem, ou de toute partie de ceux-ci, n'ont aucune validité en droit et que la politique et les pratiques israéliennes consistant à installer des éléments de sa population et de nouveaux immigrants dans ces territoires constituent une violation flagrante de la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, et font en outre gravement obstacle à l'instauration d'une paix générale, juste et durable au Moyen-Orient' et a déploré vivement 'qu'Israël persiste et s'obstine dans ces politiques et pratiques',

Consterné par les tentatives d'assassinat dont ont été victimes les maires de Naplouse, de Ramallah et d'Al Bireh,

Profondément préoccupé par le fait que les colons juifs des territoires arabes occupés sont autorisés à porter des armes, ce qui leur permet de commettre des crimes contre la population civile arabe,

1. Condamne les tentatives d'assassinat dont ont été victimes les maires de Naplouse, de Ramallah et d'Al Bireh et demande que les auteurs de ces crimes soient immédiatement arrêtés et poursuivis;

2. Exprime sa préoccupation profonde devant le fait qu'Israël, en tant que puissance occupante, n'a pas assuré une protection adéquate à la population civile des territoires occupés, conformément aux dispositions de la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949);

3. Demande au Gouvernement israélien de dédommager de manière adéquate les victimes pour le préjudice qu'elles ont subi du fait de ces crimes;

4. Demande à nouveau au Gouvernement israélien de respecter et d'appliquer les dispositions de la quatrième Convention de Genève

de 1949 ainsi que les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité;

5. Demande une fois de plus à tous les Etats de ne fournir à Israël aucune assistance qui serait utilisée spécifiquement pour les colonies des territoires occupés;

6. Réaffirme la nécessité primordiale de mettre fin à l'occupation prolongée des territoires arabes occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem;

7. Prie le Secrétaire général de faire rapport sur l'application de la présente résolution."

Le 19 décembre 1980, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution suivante :

"Le Conseil de sécurité,

Rappelant ses résolutions 468 (1980) et 469 (1980),

Prenant acte de la résolution 35/122 F de l'Assemblée générale,

Exprimant la grave préoccupation que lui inspire l'expulsion, par Israël, du maire d'Hébron et du maire d'Halhoul,

1. Réaffirme l'applicabilité de la quatrième Convention de Genève de 1949 à tous les territoires arabes occupés par Israël en 1967;

2. Demande à Israël, puissance occupante, de se conformer aux dispositions de la Convention;

3. Déclare qu'il est de nécessité impérieuse que le maire d'Hébron et le maire d'Halhoul soient en mesure de regagner leurs foyers et de reprendre leur charge;

4. Prie le Secrétaire général de faire rapport aussitôt que possible sur l'application de la présente résolution."

Peu après le début de l'occupation israélienne, le commandement militaire israélien a promulgué la proclamation No 2 concernant la prise en charge de l'administration de la région par les forces de défense israéliennes. L'article 2 de cette proclamation stipule :

"Toutes les lois qui étaient en vigueur dans la zone le 7 juin 1967 le resteront pour autant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions de la présente proclamation ou de toute autre proclamation ou ordonnance que je (le Commandant de la région militaire de la rive occidentale) pourrais promulguer et ne s'opposent pas aux changements résultant de l'occupation de la région par les forces de défense israéliennes."

En général, les organes judiciaires peuvent continuer à fonctionner dans un territoire occupé. L'article 23 de la Convention de La Haye et l'article 64 de la quatrième Convention de Genève se réfèrent de manière spécifique aux autorités judiciaires d'un territoire occupé.

L'article 23 stipule :

"... il est notamment interdit ... de déclarer suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse."

L'article 64 stipule :

"... sous réserve de cette dernière considération /la sécurité des forces d'occupation/ et de la nécessité d'assurer l'administration effective de la justice, les tribunaux du territoire occupé continueront à fonctionner pour toutes les infractions prévues par cette législation."

Néanmoins, l'article 54 de la quatrième Convention de Genève laisse intact le pouvoir discrétionnaire de la puissance occupante d'écarter de leur charge les magistrats et titulaires de fonctions publiques. Oppenheim, pour expliquer cette contradiction apparente, considère que :

"la suspension des magistrats doit être limitée aux cas d'insubordination, patente ou indirecte, et ces magistrats doivent autrement être autorisés à s'acquitter de leurs fonctions en toute indépendance.

...

En règle générale, les tribunaux locaux doivent pouvoir continuer à exercer la compétence qu'ils possédaient en vertu de la législation en vigueur avant l'occupation. Il y a deux exceptions importantes. Premièrement, les cours ou tribunaux chargés d'appliquer des lois inhumaines ou discriminatoires peuvent être supprimés. Ceci découle de l'article 27 de la quatrième Convention de Genève en vertu duquel la puissance occupante a le droit de supprimer les institutions et d'abroger les lois dont le caractère discriminatoire est incompatible avec les principes humanitaires. Deuxièmement, la puissance occupante peut retirer compétence aux tribunaux du territoire occupé en ce qui concerne ses soldats ainsi que les habitants du territoire occupé impliqués dans des infractions contre la sécurité, et déférer les premiers devant une cour martiale et les seconds devant des tribunaux militaires, non politiques et régulièrement constitués, à condition que ceux-ci siègent dans le pays occupé' (art. 66 de la quatrième Convention de Genève) 28/."

Le Comité des contestations créé par l'ordonnance militaire No 172 promulguée le 22 novembre 1967 par les autorités israéliennes a considérablement modifié le système judiciaire.

D'après Raja Shehadeh, ce comité a été créé pour usurper des pouvoirs qui, en vertu du droit jordanien, devraient être exercés par les tribunaux. Ce tribunal est entièrement composé d'officiers de réserve. Il a compétence exclusive pour connaître des contestations visant les décisions prises dans un grand nombre de domaines tels que : les expropriations, le paiement des impôts, les retraites, les droits, etc. 29/.

Les membres du Comité des contestations sont nommés par le commandant de la zone. Dans sa composition initiale, ce comité comprenait des résidents arabes ayant une formation juridique. Ces membres ont rapidement été remplacés par des Israéliens, dont peu ont une formation juridique. Du fait que le Comité des contestations n'a ni secrétariat ni siège permanents, il est difficile de lui soumettre des contestations. Du fait que certains membres de ce comité exercent d'autres fonctions dans diverses régions du pays, souvent le Comité attend d'être saisi d'un nombre assez important de contestations pour se réunir et en connaître. Dans un cas, une contestation n'a été examinée par le Comité que plus d'un an et demi après lui avoir été soumise.

Le Comité des contestations n'est pas lié par les règles d'administration de la preuve ou de procédure et il est maître de sa propre procédure.

Les décisions de ce comité sont définitives, car il n'y a pas de recours possible. Les avocats de la rive occidentale se sont plaints de son manque d'objectivité.

"Il est frustrant pour les plaignants et les avocats de devoir, pour contester des décisions, qui souvent entrent dans le cadre des politiques de l'occupant, saisir un comité dont les membres sont nommés par l'autorité même qui a élaboré lesdites politiques. Les résultats sont rarement favorables aux plaignants et une très faible proportion de ceux-ci obtiennent gain de cause devant ce comité. De ce fait, un très petit nombre d'affaires sont soumises au Comité en dépit de l'étendue de sa compétence... Du fait que la procédure devant ce comité n'est pas consignée par écrit, il n'est pas possible de rechercher des précédents ou de se référer à des décisions antérieures, ce qui rend la tâche de l'avocat plus difficile et plus aléatoire, d'autant plus que le Comité n'est lié ni par les précédents, ni par les règles d'administration de la preuve ou les règles de procédure 30/."

L'ordonnance militaire No 310 a apporté à la loi jordanienne No 2 sur l'indépendance du système judiciaire les modifications suivantes :

- Les pouvoirs dont était investi le Ministre de la Justice ont été transférés à "la personne responsable", qui est définie comme "toute personne que le commandant militaire de la région de la rive occidentale désigne comme telle aux fins de la présente ordonnance".
- Le Conseil judiciaire a été remplacé par un comité dont les membres sont nommés par le commandant de la zone. Il est notoire que ce comité se compose de militaires, bien que sa composition n'ait jamais été officiellement annoncée.
- Les pouvoirs disciplinaires dont était précédemment investi le Conseil judiciaire doivent être transférés à une juridiction spéciale, dont les membres seront désignés par le commandant de la zone. Cette juridiction n'a pas non plus encore été constituée.

L'article 102 de la Constitution jordanienne garantit le droit de tous les citoyens de saisir les juridictions ordinaires, civiles ou pénales, de tout litige les opposant au gouvernement ou aux organes de celui-ci. L'exercice de ce droit a été aboli par l'ordonnance militaire No 164 du 3 novembre 1967 qui interdit aux tribunaux de la rive occidentale de connaître d'aucune affaire mettant en cause, ou de rendre aucune ordonnance ou décision contre :

- L'Etat d'Israël, ses organes et ses agents;
- Les forces de défense israéliennes et leurs membres;
- Les autorités nommées par le commandant de la zone ou celles qu'il a autorisées à travailler dans la région;
- Les personnes employées par ces autorités;
- Quiconque est au service de l'armée israélienne ou habilitée par celle-ci.

Le commandant de la zone peut délivrer des autorisations permettant aux tribunaux de connaître d'affaires spécifiques.

Le champ d'application de cette ordonnance a été étendu par une modification ultérieure, qui subordonne l'introduction d'une demande concernant les biens appartenant aux entités ou personnes susmentionnées ou qui sont en leur possession à la délivrance d'une autorisation similaire. Cette ordonnance interdit également aux tribunaux d'ordonner à toute personne employée par les entités ou personnes susmentionnées de faire une déposition, produire des documents, ou se soumettre à un interrogatoire, oralement ou par écrit, sans obtenir au préalable l'approbation du commandant de la zone. La promulgation de cette ordonnance a eu pour effet de réduire de manière considérable le nombre d'affaires examinées par les tribunaux. Il faut de quatre mois à un an pour obtenir l'autorisation exigée. Les procédures qui ont pu commencer sans autorisation sont retardées si le tribunal demande à un agent du gouvernement de venir déposer ou de produire des documents. Cette loi a pour conséquence de faire bénéficier une grande partie de la population d'une immunité judiciaire. L'un des principes fondamentaux de la prééminence du droit veut que le pouvoir exécutif et ses agents soient, comme tous les autres organes et individus, soumis aux procédures judiciaires de droit commun 31/.

L'augmentation hors de toutes proportions des divers droits a abouti à limiter la possibilité d'accès aux tribunaux de la population de la rive occidentale. Les honoraires des notaires pour l'apposition d'une signature étaient antérieurement de 50 fils (0,14 dollar des Etats-Unis). Un amendement récent a porté ces honoraires à 1,6 dinar. Le droit pour la signature d'un pouvoir était d'un dinar. Cet amendement l'a porté à 10 dinars (3,5 dollars des Etats-Unis) 32/.

D'autre part, le nombre des fonctionnaires et les salaires qu'ils perçoivent n'ont pas été augmentés. Les services ne se sont pas améliorés.

Raja Shehadeh indique que les deux principaux obstacles au déroulement normal des procédures judiciaires de la rive occidentale sont :

- "- Le retrait par l'officier israélien chargé des questions judiciaires de dossiers d'affaires en cours devant les tribunaux. Les avocats de la rive occidentale citent des cas où, s'étant rendus à une audience, ils se sont entendu dire que le tribunal ne pouvait siéger du fait que l'officier chargé des questions judiciaires avait retiré au tribunal le dossier de l'affaire. Cette pratique est en général utilisée lorsque les intérêts d'un citoyen israélien sont menacés, directement ou indirectement.
- Le délai nécessaire pour obtenir du commandant de la zone l'autorisation permettant d'entendre des agents de l'administration locale lorsque leur témoignage est nécessaire. Ce délai est parfois supérieur à un an, et pendant ce temps l'examen de l'affaire est suspendu 33/."

Les conditions déplorables dans lesquelles les tribunaux de la rive occidentale doivent exercer leurs fonctions constituent l'une des préoccupations majeures des avocats, qui sont en grève depuis 1967. Un avocat ne peut, dans des conditions aussi difficiles, assister son client de manière appropriée ni lui assurer un procès équitable. Les avocats se plaignent des obstacles qu'ils rencontrent à tous les niveaux dans l'exercice de leur profession.

Selon des statistiques israéliennes de 1979, 2 090 demandes en justice ont été introduites en 1978. Mille cinq cent douze de ces affaires, ainsi que des affaires remontant à des années précédentes, ont fait l'objet d'une décision et 1 030 étaient encore pendantes à la fin de l'année.

Les avocats de la rive occidentale se sont plaints de cette situation à l'officier israélien chargé des questions judiciaires. Une pétition lui a été adressée en février 1976, qui demandait qu'un comité mène une enquête et fasse des recommandations à ce sujet. Il n'a pas été répondu à cette pétition.

Avant 1967, tous les avocats exerçant sur la rive occidentale étaient membres du Barreau de Jordanie.

Lorsque la rive occidentale a été occupée, les avocats ont estimé que les actes suivants étaient illégaux :

- L'annexion de Jérusalem;
- Le transfert de la Cour d'appel hors de Jérusalem;
- Le non-respect de la Convention de Genève.

Les avocats de la rive occidentale ont estimé qu'exercer devant les juridictions nouvellement créées reviendrait à légitimer la nouvelle situation. En conséquence, un grand nombre d'entre eux se sont mis en grève dès 1967 et depuis refusent de plaider devant les tribunaux, à l'exception des tribunaux religieux. Lorsqu'ils ont décidé de se mettre en grève, les avocats pensaient pour la plupart que l'occupation ne serait que temporaire. Néanmoins, les autorités militaires ont, par l'ordonnance militaire No 145, autorisé les avocats israéliens à exercer devant les tribunaux de la rive occidentale. Bien que promulguée à titre de mesure temporaire, cette ordonnance n'a jamais été abrogée.

L'activité des avocats israéliens sur la rive occidentale est illégale au regard de la loi jordanienne, qui veut que seuls les avocats de nationalité jordanienne inscrits au Barreau de Jordanie soient habilités à plaider devant les tribunaux de la région.

En conséquence, depuis le début de l'occupation, les habitants de la rive occidentale ne trouvent plus d'avocats pour défendre leurs intérêts. Si peu à peu certains avocats ont recommencé à plaider devant les tribunaux militaires et civils, la grève des avocats entre néanmoins officiellement dans sa quatorzième année.

Raja Shehadeh résume comme suit les conséquences de cet état de choses :

- "- Elle a permis à l'officier chargé des questions judiciaires d'assumer tous les pouvoirs dont était précédemment investi le Barreau de Jordanie.

- Elle a entraîné le déclin de l'appareil judiciaire et laissé les conditions d'administration de la justice se détériorer, du fait qu'il n'existe aucun organe constitué pour lutter contre cette détérioration.
- Elle a infligé un préjudice à la société en la privant des services d'une profession juridique bien organisée.
- Elle a privé la société du bénéfice des travaux de réflexion et de recherche juridiques auxquels les avocats auraient pu se livrer au sujet des changements et modifications apportés au droit jordanien par le gouvernement militaire. De ce fait, 850 ordonnances modifiant la législation jordanienne ont été promulguées sans que les praticiens du droit aient pu exprimer leur opinion 34/."

Les principales modifications structurelles apportées à l'organisation judiciaire depuis le début de l'occupation sont les suivantes :

- Suppression de la Cour de cassation : la suppression de cette juridiction est très importante car elle a affecté l'ensemble du système judiciaire de la rive occidentale dans divers domaines tels que la nomination des magistrats et la discipline des magistrats et des fonctionnaires du système judiciaire; la Cour avait également une fonction d'arbitre et était chargée d'interpréter toutes les dispositions légales d'importance générale qui lui étaient soumises à cette fin par les divers services de l'administration. Sa suppression entraîne également un accroissement des responsabilités de la Cour d'appel, qui doit maintenant faire office de Cour supérieure et voit de ce fait son efficacité affectée.
- Transfert de la Cour d'appel hors de Jérusalem : après le début de l'occupation, le commandant de l'armée israélienne a annoncé, dans la proclamation militaire No 39, que la Cour

d'appel de Jérusalem était transférée à Ramallah. Le premier rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme de la population des territoires occupés 35/ indiquait que ce transfert avait "gravement perturbé le fonctionnement du système judiciaire" et "provoqué une réaction de la part des autorités judiciaires qui a immobilisé les activités de la Cour d'appel". Le Comité spécial recommandait en conséquence au Gouvernement d'Israël de "rendre au système judiciaire dans les territoires occupés le statut qui était le sien avant l'occupation et en particulier de réinstaller la Cour d'appel de Jérusalem à Jérusalem".

Ce transfert représentait une annexion symbolique de la partie est de Jérusalem et a été de ce fait l'une des raisons qui ont poussé les avocats à se mettre en grève.

- Tribunaux militaires : les tribunaux militaires de la rive occidentale ont été créés par la proclamation No 3, remplacée ultérieurement par la proclamation No 378. Bien que les tribunaux militaires soient définis comme se composant soit d'un président (un officier de l'armée israélienne) et de deux juges, soit d'un juge unique, en pratique la plupart des affaires sont maintenant examinées par un juge unique. Les condamnations prononcées et les jugements rendus par un tribunal de trois membres doivent être ratifiés par le commandant de la zone, qui peut les modifier, les annuler ou les confirmer. Les condamnations prononcées et les jugements rendus par un juge unique ne sont pas soumis à ratification, mais le commandant de la zone a le pouvoir de les modifier. Quelle que soit la composition de ces tribunaux, leurs décisions ne sont pas susceptibles d'appel.

L'absence de voie de recours viole un principe fondamental du droit et est également contraire aux dispositions de la quatrième Convention de Genève.

L'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 3, en ce qui concerne les conflits armés internes, interdit "les condamnations prononcées et les exécutions effectuées sans un jugement préalable rendu par un tribunal régulièrement constitué, assorti des garanties judiciaires reconnues comme indispensables par les peuples civilisés". Le commentaire officiel de cet article, dont l'auteur est le Pr Pictet, est le suivant : "Toutes les nations civilisées entourent l'administration de la justice de garanties visant à éliminer les possibilités d'erreur judiciaire. C'est à juste titre que la Convention a proclamé que le maintien de ces garanties est essentiel même en temps de guerre."

Les tribunaux militaires de la rive occidentale sont compétents pour juger toutes les infractions commises avant ou après l'arrivée dans la région des forces de défense israéliennes. Permettre aux tribunaux militaires de juger des infractions commises avant l'occupation viole les dispositions de la quatrième Convention de Genève.

Dès le début de l'occupation, Israël a remis en vigueur les Defence Emergency Regulations de 1945 qui avaient été abrogés par le Gouvernement jordanien. En 1950, ces textes n'étaient jamais utilisés sur la rive occidentale. Ils avaient été promulgués à l'époque du mandat britannique sur la Palestine pour lutter contre les actes de terrorisme, notamment les actes perpétrés par les organisations sionistes.

Devant les tribunaux militaires, il est difficile aux prévenus de communiquer avec leurs avocats. En vertu de l'article 11 de l'ordonnance No 29, le commandant militaire peut autoriser un détenu à recevoir la visite de son avocat ou lui refuser cette autorisation. Les condamnations prononcées sont depuis quelques années de plus en plus sévères. Les condamnations comprennent des peines d'emprisonnement et des amendes. Les amendes ont augmenté au cours des dernières années : une peine d'un an d'emprisonnement s'accompagne d'une amende maximum de 150 000 shekels israéliens (environ 3 000 dollars des Etats-Unis). Lorsque la peine d'emprisonnement dépasse cinq ans, l'amende est de 750 000 shekels (15 000 dollars environ). Certains délits mineurs,

tels que la participation à une réunion qui peut être considérée comme politique, sont passibles d'une peine pouvant aller jusqu'à 10 ans d'emprisonnement. Du fait qu'il n'est pas possible de faire appel, l'autorité du juge est absolue. Les prisonniers arabes se sont souvent plaints que les condamnations s'appuyaient fréquemment sur des aveux obtenus par la contrainte 36/.

VI. MODIFICATIONS APORTEES PAR ISRAEL AU DROIT JORDANIEN

Les atteintes, ci-après énoncées, portées à des droits fondamentaux ne sont que quelques-unes des modifications apportées par les ordonnances promulguées par l'armée israélienne :

1) Droit du travail

Parmi les diverses modifications apportées au droit du travail jordanien, la plus significative est le fait de l'ordonnance militaire No 825. Cette ordonnance interdit d'élire au Comité administratif d'un syndicat quiconque n'exerce pas un métier ou une activité dans la branche considérée ou n'est pas employé par ledit syndicat. De même, ne peuvent être élues à ces comités :

- Les personnes reconnues coupables d'une infraction passible d'une peine supérieure à cinq ans d'emprisonnement;
- Les personnes condamnées pour une infraction contre la sécurité par un tribunal compétent dans la région ou en Israël.

2) Liberté d'aller et venir

L'ordonnance militaire No 3 donne au commandant militaire le pouvoir d'instituer des "zones fermées" et d'interdire à quiconque de pénétrer dans ces zones ou d'en sortir sans autorisation. C'est en vertu de cette ordonnance que l'ensemble de la rive occidentale a été déclarée zone fermée.

Une autorisation est nécessaire pour quitter la rive occidentale, et le gouvernement jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser cette autorisation. Selon Raja Shehadeh,

"les raisons invoquées pour refuser une autorisation semblent parfois arbitraires, mais elles cachent souvent un motif politique spécifique. Souvent, la délivrance d'une autorisation permet au gouvernement militaire d'exercer des pressions sur un individu. Un maire, un militant politique, se verront accorder ou refuser une telle autorisation selon que leurs opinions sont ou non acceptables pour le Gouvernement israélien. L'autorisation qui est nécessaire à un étudiant pour poursuivre des études à l'Université arabe de Beyrouth peut lui être refusée ou sa délivrance peut être retardée si l'intéressé refuse de devenir un informateur; un autre se verra accorder une autorisation à la condition qu'il renonce au droit de retourner dans sa patrie.

...

Les Palestiniens à qui l'on refuse par ces pratiques le droit de se rendre et de résider dans leur patrie sont persuadés que ces restrictions ne sont pas motivées par des considérations de sécurité mais dénotent l'intention du Gouvernement israélien de vider le pays de ses autochtones 37/."

3) Peines collectives

Le caractère individuel de la responsabilité pénale est un principe juridique fondamental. L'application de peines collectives est la caractéristique d'une justice expéditive, sans procès ni recours aux organes judiciaires, et les peines collectives sont interdites par la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. Cependant, ces peines sont sous diverses formes partie intégrante de la politique israélienne dans les territoires occupés. Ceci n'a pas été nié par les autorités israéliennes. Ces

peines peuvent frapper des parents, des voisins ou même la totalité d'un village ou d'une ville 38/.

h) Liberté de réunion

L'ordonnance militaire No 101 interdit le rassemblement ou la réunion sans autorisation de dix personnes ou plus en vue de participer à un défilé ou une réunion pouvant donner lieu à un discours ou à un débat de caractère politique ou pouvant être considérés comme tels. Cette ordonnance a été interprétée de manière très large par les tribunaux militaires.

La participation à une réunion interdite est passible d'une peine maximum de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 750 000 shekels israéliens (environ 15 000 dollars des Etats-Unis).

L'une des rares modifications progressistes introduites dans la législation des territoires occupés a été l'abolition de la peine de mort. L'ordonnance militaire No 268 du 24 juillet 1968 stipule :

"Dans les cas où la loi impose au tribunal de prononcer une condamnation à mort, le tribunal prononce une peine d'emprisonnement à vie, mais si la loi (autorise mais) n'impose le prononcé d'une condamnation à mort, le tribunal peut condamner l'accusé à l'emprisonnement à vie ou à une peine d'emprisonnement à temps."

Notes et références

1/ Great Britain and Palestine, 1915-1945, Royal Institute of International Affairs, document d'information No 20 (Oxford University Press, 1946), p. 51.

2/ Voir, en ce qui concerne l'histoire de la Palestine, Origine et évolution du problème palestinien, Première partie : 1917-1947 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.78.I.19, New York, 1978, p. 19).

3/ Henry Cattán, "Sovereignty and Palestine", The Arab-Israeli Conflict, vol. 1, p. 193 (American Society of International Law, Princeton University Press, 1974).

4/ Alan Gerson, "Trustee-occupant. The legal status of Israel's presence in the West Bank". Harvard International Law Journal, vol. 14, No 1, winter 1973, p. 26.

5/ Henry Cattán, op. cit., p. 198.

6/ Ibid., p. 203.

7/ Rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme de la population des territoires occupés. Document des Nations Unies A/8089, p. 100.

8/ Document des Nations Unies A/34/PV.7, p. 18/20.

9/ Quincy Wright : "The Middle East problem", American Journal of International Law, vol. 64, 1970 (American Society of International Law), p. 270 et 271.

10/ Alan Gerson, Israel, the West Bank and International Law (Frank Cass and Company Limited, 1978), p. 71.

11/ Ibid., p. 71 et 101.

12/ Intitulée "Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre", cette convention est communément appelée "quatrième Convention de Genève".

13/ Document des Nations Unies A/32/PV.47.

- 14/ Document des Nations Unies A/8089, p. 25 et 26, par. 58 et 59.
- 15/ Gerson, op. cit., p. 115 et 116.
- 16/ Document des Nations Unies A/8089, p. 103 et 104.
- 17/ Gerson, Israel, The West Bank and International Law, p. 122.
- 17a/ A/SPC/SR.748.
- 18/ Raja Shehadeh, The West Bank and the Rule of Law (Commission internationale de juristes, 1980), p. 103.
- 19/ Ibid., p. 43 et 104.
- 20/ Document des Nations Unies A/8089, p. 103.
- 21/ Emile A. Nakhleh, The West Bank and Gaza, toward the making of a Palestinian state (American Enterprise Institute of Public Policy Research, Washington, 1979), p. 11.
- 22/ Emile A. Nakhleh, op. cit., p. 14.
- 23/ Ibid., p. 15, 18 et 19.
- 24/ Ibid., p. 18.
- 25/ Ibid., p. 15.
- 26/ Ibid., p. 17.
- 27/ Ibid., p. 1.
- 28/ Gerson, Israel, the West Bank and International Law, p. 124.
- 29/ Raja Shehadeh, op. cit., p. 30.
- 30/ Ibid., p. 33.
- 31/ Ibid., p. 36.
- 32/ 1 dinar jordanien = 1 000 fils = 3 dollars E.-U.
- 33/ Raja Shehadeh, op. cit., p. 40.
- 34/ Ibid., p. 50.
- 35/ Document des Nations Unies A/8089.
- 36/ Ibid.

37/ Raja Shehadeh, op cit., p. 71 et 72.

38/ Documents des Nations Unies A/8089 et
A/10272.