

p.B.75.21. - MX/sy

Berne, le 16 décembre 1981

Note au Chef du DépartementIsraël et le Golan

1. Au moment de la rédaction de cette note, le texte exact et complet de la loi adoptée par la Knesset au sujet des hauteurs du Golan n'est pas connu. Toutefois, selon une note de l'Ambassade d'Israël de ce jour reproduisant le texte d'une lettre de M. Itzhak Shamir, Ministre des affaires étrangères d'Israël, au Conseiller fédéral Pierre Aubert, la loi tend à soumettre le Golan à la législation, à la juridiction et à l'administration israéliennes. La loi, qui consiste en d'autres termes à étendre au Golan l'ordre juridique israélien, a pratiquement les mêmes effets qu'une annexion dès lors que cette portion du territoire syrien passe, de ce fait, sous la compétence territoriale d'Israël, même si l'Etat hébreu n'y substitue pas formellement sa souveraineté à celle de la Syrie.

Pour justifier cette mesure, M. Shamir invoque l'attitude constamment hostile de la Syrie à l'égard d'Israël, la sécurité du pays et de ses citoyens établis au nord de la Galilée, le refus de la Syrie de reconnaître l'Etat hébreu, d'entrer en négociation et de conclure la paix avec lui, l'objectif de la Syrie demeurant la destruction d'Israël.

2. Le Golan a été occupé par Israël - comme l'ont été le Sinaï, la bande de Gaza et la Cisjordanie avec la vieille ville de Jérusalem - lors de la guerre de juin 1967; il l'est resté après la guerre d'octobre 1973. En dépit de l'occupation, la Syrie est demeurée souverain légitime du Golan, Israël n'acquérant que les droits d'une puissance occupante, tels qu'ils sont définis par la section III du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la IVe Convention de La Haye de 1907, et dans la 4e Convention de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre. L'occupation n'a qu'interrompu temporairement l'exercice de la souveraineté de la Syrie sur le Golan, sans éteindre les droits qui en découlent pour cet Etat. (Cf. article 1, alinéa 2, du Traité de paix entre l'Egypte et Israël du 26 mars 1979 : "Israël retirera toutes ses forces armées et ses civils du Sinaï derrière la frontière internationale reconnue entre l'Egypte et la Palestine sous mandat (...) et l'Egypte recouvrera l'exercice de sa pleine souveraineté sur le Sinaï".)

Il convient de noter que le fait que l'occupation a duré plus de quatorze ans n'affaiblit pas, juridiquement, la souveraineté nominale de la Syrie, ni ne renforce les droits d'Israël sur le Golan.

Selon le Règlement précité de La Haye, la puissance occupante n'est pas autorisée à modifier l'ordre juridique du territoire occupé en ce qui concerne la législation, la juridiction et l'administration. D'après l'article 43 de ce Règlement, elle doit respecter ce principe "sauf empêchement absolu". Cette exception, libellée en des termes

qui en marquent les étroites limites, ne peut viser que les situations où l'ordre public ou la sécurité de la puissance occupante sont directement et manifestement compromis. Or tel n'est pas le cas en l'occurrence. Ni l'attitude hostile de la Syrie, ni son intransigeance - manifestée récemment par son refus réitéré de reconnaître Israël et par les propos décourageants tenus à Damas à l'envoyé spécial des Etats-Unis au Moyen-Orient - ni l'importance stratégique que revêtent naturellement les hauteurs du Golan pour l'Etat hébreu ne constituent des circonstances pouvant justifier l'extension de l'ordre juridique israélien à cette portion du territoire syrien. Les exigences de la sécurité d'Israël, déjà satisfaites par l'occupation du Golan, ne commandaient pas que celle-ci soit renforcée par les mesures faisant l'objet de la loi.

3. En tant que la loi israélienne équivaut, en fait, à une annexion des hauteurs du Golan, elle est contraire au principe fondamental du droit des gens interdisant l'acquisition de territoires par la force. La même conclusion s'imposerait dans l'hypothèse où, sans tenir compte des effets dégagés d'ores et déjà par la loi, on considérerait uniquement la mesure israélienne comme un acte préparant l'annexion future du Golan. L'extension de la souveraineté d'un Etat sur le territoire ou une partie du territoire d'un autre Etat ne peut résulter, pour être licite, que d'un traité, notamment d'un traité de paix, auquel seraient parties les deux Etats intéressés.



4. Selon M. Shamir, la loi israélienne n'est pas contraire aux Accords de Camp David, car le Golan n'y est pas mentionné.

Les accords en question, signés le 17 septembre 1978 par le chef de l'Etat égyptien, le premier ministre israélien et le président des Etats-Unis, ont été conçus comme un cadre pour la paix au Moyen-Orient. Ils ne mentionnent expressément, parmi les territoires occupés par Israël, que la Cisjordanie et Gaza. D'autre part, ils contiennent l'engagement d'Israël et de l'Egypte de négocier en vue de conclure un traité de paix (signé le 26 mars 1979 et qui prévoit notamment la restitution du Sinaï à son souverain légitime). Mais il ne pouvait pas être question du Golan dans les Accords de Camp David, la Syrie n'y étant pas partie.

Toutefois ces accords se réfèrent à plusieurs reprises à la résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations Unies, du 22 novembre 1967, en tant que base convenue d'un règlement pacifique du conflit entre Israël et ses voisins, ainsi qu'à la résolution 338 du Conseil de sécurité, des 21/22 octobre 1973, qui confirme la résolution 242. Selon les Accords de Camp David, ces résolutions doivent être appliquées intégralement.

Or la résolution 242 fixe, comme on sait, le principe du retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés dans le conflit de 1967. Sans doute cette résolution prévoit-elle aussi la fin des revendications et états de belligérance, ainsi que le respect et la reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque Etat de la région. Mais, si ces deux principes sont naturellement liés, la mise en oeuvre du

premier ne dépend pas de la réalisation préalable du second. En d'autres termes, l'obligation faite à Israël d'évacuer les territoires occupés existe indépendamment de la reconnaissance ou de la non-reconnaissance de l'Etat hébreu par les autres Etats visés par la résolution.

Il suit de là que, si la loi israélienne sur le Golan ne viole pas la lettre des Accords de Camp David, elle est contraire à tout le moins à son esprit. De plus et contrairement à ce qu'affirme M. Shamir, elle est en contradiction avec la résolution 242 dans la mesure où elle tend non seulement à confirmer l'occupation du Golan, mais encore à la fortifier en l'asseyant sur des bases juridiques qui en effacent le caractère limité et temporaire.

Dans ce sens la déclaration récente du secrétaire d'Etat américain à la défense, selon qui la loi israélienne constitue une violation sans ambiguïté des résolutions de l'ONU et, par là, des Accords de Camp David, est parfaitement correcte.

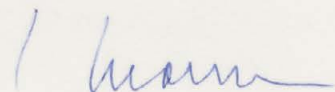
5. On relèvera, pour être complet, l'affirmation, contenue à la fin de la lettre de M. Shamir, qu'Israël reste prêt à négocier avec la Syrie et avec chacun des Etats voisins, ainsi que l'observation, assez surprenante, selon laquelle la loi sur le Golan devait être attendue puisqu'elle a été édictée en application du programme électoral du gouvernement de M. Begin.

Mais on rappellera aussi la hâte exceptionnelle - que ne mentionne pas M. Shamir - avec laquelle le projet de loi sur le Golan a été adopté par le gouvernement puis

approuvé par la Knesset, à un moment où la situation internationale, perturbée par la très grave crise polonaise, mobilisait l'attention des grandes puissances.

6. En conclusion, la loi israélienne relative au Golan viole les obligations internationales d'Israël en tant que puissance occupante. Dans la mesure où elle équivaut à une annexion ou prépare une annexion, elle est en outre contraire au principe fondamental du droit des gens interdisant l'acquisition de territoires par la force. Enfin, elle est en contradiction avec les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies et, par là, avec les Accords de Camp David.

Le Jurisconsulte



Jean Monnier

Copie :

- PRO
- Division politique I
- Division politique II
- Division politique III
- Secrétariat politique
- DZ / STR / KT / REI
- CC