

L'ILLUSION des « Frontières de 1967 »... qui n'ont jamais existé

Alan Baker

Ancien ambassadeur d'Israël au Canada,
Directeur de l'Institute for Contemporary
Affairs auprès du Jerusalem Center for
Public Affairs, ancien conseiller juridique
du Ministère des affaires étrangères. Il a
participé à la négociation et à la rédaction
de différents accords, y compris les
Accords d'Oslo.

** Les responsables palestiniens s'ingénient à forcer la main aux différents gouvernements et à l'ONU pour qu'ils reconnaissent une déclaration unilatérale d'un Etat palestinien dans les « Frontières de 1967 ». Lors de son lancement, cette campagne a rencontré un certain succès lorsqu'en décembre 2010 l'Argentine et le Brésil ont tous deux décidé de reconnaître un état palestinien dans ce qu'ils appellent « les frontières de 1967 ».*

** Mais de telles frontières n'existent pas et n'ont de fait aucune réalité historique, juridique ou factuelle. La seule délimitation à avoir existé est la ligne d'armistice de 1949, qui se fonde sur les lignes de cessez-le-feu des armées israéliennes et arabes, dans l'attente d'un accord sur une paix permanente. Les accords d'armistice de 1949 spécifiaient justement que ces lignes n'avaient aucune valeur politique ou légale et qu'elles ne devaient en rien préjuger des futures négociations et des futures frontières.*

** La Résolution 242 du Conseil de sécurité de l'ONU reconnaissait la nécessité d'une négociation afin de mettre en place des frontières sûres et reconnues. Divers juristes reconnus et délégués de l'ONU, y compris en provenance du Brésil ou de la Jordanie,*

ont reconnu que ces lignes ne peuvent être considérées comme des frontières internationales.

* La série d'accords entre l'OLP et Israël (1993-1999) a souligné à nouveau l'intention et l'engagement des parties à négocier des frontières permanentes. Durant toutes les différentes phases des négociations entre Israël et les Palestiniens, il n'a jamais été décidé de prendre pour base de nouvelles frontières les lignes de 1967.

* Les responsables de l'OLP se sont solennellement engagés à ce que les questions de statut permanent soient résolues uniquement par des négociations entre les parties. La « feuille de route » de 2003 a exprimé à nouveau la nécessité de passer par des négociations pour obtenir des frontières définitives.

Avec une intensité qui ne cesse de s'accroître, les responsables palestiniens se démènent pour faire progresser une stratégie concertée vis-à-vis de la communauté internationale et de l'opinion publique et qui consiste à exiger une reconnaissance de ce qu'ils prétendent être « les frontières de 1967 » et d'un État palestinien déclaré unilatéralement au sein de ces frontières.

Lors de son lancement, cette campagne a rencontré un certain succès lorsqu'en décembre 2010 l'Argentine et le Brésil ont tous deux décidé de reconnaître un Etat palestinien dans ce qu'ils appellent « les frontières de 1967 ».¹ La réalité est que les responsables palestiniens, ainsi que les membres de la communauté internationale, sont tout à fait conscients que de telles frontières n'existent pas et n'ont jamais existé. Elles n'ont jamais figuré dans aucun texte issu d'une concertation commune concernant les questions israélo-arabes et israélo-palestiniennes et n'ont aucun fondement juridique ou factuel.

Il n'y a aucune clause dans aucun des accords signés entre Israël et les Palestiniens qui exige un retrait aux « frontières de 1967 ». Il n'y a jamais eu d'impératif géographique qui sanctifie ces lignes de 1967. Il est clair qu'aucune logique juridique ou politique ne pouvait élever au rang de frontières des lignes de cessez-le-feu purement contingentes et accidentelles qui avaient duré moins de 19 ans.

Cela a beau être parfaitement évident pour les leaders palestiniens qui mettent énergiquement en œuvre cette stratégie chaque jour (en particulier le chef de l'Autorité Palestinienne, Mahmoud Abbas, et le responsable des négociations Sa'eb Erekat, qui ont tous deux pris une part active à tous les stades de la négociation), ils continuent néanmoins à agir, tout à leur obsession, pour faire admettre le concept de « frontières de 1967 » comme un terme technique légitime provenant d'un engagement israélien.

Voici un résumé de la situation concernant les lignes de 1967 telle que la décrivent les textes internationaux.

Le conseil de sécurité de l'ONU définit les lignes de cessez-le-feu initiales

Le terme de « lignes de 1967 » renvoie aux lignes à partir desquelles les forces armées israéliennes ont progressé vers les territoires au début des hostilités le 4 juin 1967 (« Guerre des Six Jours »).

Ces lignes ne se fondaient sur aucun fait historique, aucune configuration géographique, situation démographique ou accord international. En fait, elles servaient de lignes de démarcation consensuelles faisant suite à l'armistice qui concluait la guerre d'indépendance de 1948, conformément aux accords d'armistice signés par Israël et ses voisins, l'Égypte, la Jordanie, la Syrie et le Liban en 1949. Ces limites sont restées valides jusqu'au démarrage des hostilités en 1967.

La ligne de démarcation ne représente rien d'autre que les lignes de déploiement les plus avancées des forces militaires au jour du cessez-le-feu, telles qu'elles ont été décrites le 16 novembre 1948 dans la résolution 62 du Conseil de Sécurité qui réclamait de fixer des lignes de démarcation permanentes qu'aucune force armée, d'aucun des deux camps, ne puisse franchir. Cette ligne fut marquée en vert sur la carte attachée à l'accord d'armistice, d'où le nom de « ligne verte ». Dans la résolution du Conseil de Sécurité, le caractère temporaire de ces lignes d'armistice était particulièrement souligné et elles devaient « être maintenues durant la transition vers une paix permanente en Palestine », exigeant que la paix permanente soit le fruit de négociations décidant de frontières permanentes et bilatérales qui soient différentes des lignes d'armistice.²

Les accords d'armistice de 1949

En fait, l'accord d'armistice entre Israël et la Jordanie, signé le 13 avril 1949, ainsi que les autres accords d'armistice, soulignaient aussi la nature transitionnelle de l'armistice comme « étant un pas indispensable vers la liquidation du conflit armé et le retour de la paix en Palestine ». La formulation de l'accord a pris un soin extrême pour bien souligner que les lignes d'armistice étaient temporaires, qu'elles n'avaient aucune valeur politique et aucune vocation à le devenir et que, comme elles ne constituaient pas des frontières internationales, elles ne préjugeaient d'aucune forme de droits, de prétentions ou de positionnements des parties lors d'un règlement de paix ultérieur.

« Aucune disposition de cet accord n'implique en aucune façon des droits, prétentions ou positionnements d'aucune des deux parties concernées dans le règlement final de la paix sur la question de la Palestine, les dispositions de cet accord étant exclusivement dictées par des considérations militaires ».³

« L'objectif des lignes de démarcation d'armistice est de déterminer les lignes que les forces armées des différentes parties concernées ne franchiront pas ».⁴

« Les dispositions de cet article ne doivent pas être interprétés, à aucun titre, comme annonçant le contenu d'un règlement politique final entre les deux parties concernées par cet accord ».⁵

« Les lignes de démarcations d'armistice définies dans cet accord sont acceptées par les parties sans préjuger de futurs règlements territoriaux, de frontières ou de revendications d'aucune des parties concernées ».⁶

Autres sources considérant ces limites comme transitoires

Entre 1949 et 1967, différentes déclarations, notamment arabes, confirment que ces limites étaient bien comprises par tout le monde comme étant transitoires. Lors du débat au Conseil de Sécurité avant l'ouverture des hostilités en 1967, l'ambassadeur jordanien déclara :

« Il existe un accord d'armistice. Cet accord n'a fixé aucune frontière, uniquement une ligne de démarcation. Cet accord n'a émis aucun jugement sur des droits politiques, militaires ou autres. Je ne reconnais donc aucun territoire, aucune frontière. Je ne reconnais qu'une situation gelée par un accord d'armistice ».⁷

Le professeur Mughraby a écrit dans le *Beirut Daily Star* :

« Israël est le seul état au monde qui ne possède pas de frontière légale exceptée la frontière naturelle que constitue la Mer Méditerranée. Le reste n'est fait que de lignes d'armistice et ne peut être considéré comme des frontières politiques ou territoriales ».⁸

Le président Lyndon Johnson a lui-même déclaré :

« Depuis 20 ans, les nations de la région n'ont eu que des lignes d'armistice fragiles et souvent violées. Ce dont elles ont besoin aujourd'hui, c'est de frontières reconnues et de nouveaux accords qui permettent de leur apporter la sécurité face au terrorisme, à la destruction et à la guerre ».⁹

Dans ce contexte, des juristes internationaux ont également reconnu les effets limités de simples lignes d'armistices. Elihu Lauterpacht, dans sa brochure, *Jerusalem and the Holy Places*, déclare ainsi :

« Chacun de ces accords (...) contient une disposition spécifiant que les lignes d'armistice qu'ils mettent en place ne doivent pas préjuger de futurs règlements politiques. Il serait donc très inexact de prétendre que la question de savoir ce qui revient à qui est réglée par les accords d'armistice. Les questions de souveraineté sont complètement indépendantes des accords d'armistice ».¹⁰

Le juge Steven Schwebel, ancien président de la Cour Internationale de Justice, a déclaré en 1994 :

« Les accords d'armistice de 1949 préservaient expressément les revendications territoriales des parties concernées et n'avaient pas vocation à établir des frontières définitives entre elles ».¹¹

La Résolution 242 du Conseil de Sécurité en 1967

Le caractère transitoire des lignes de démarcation de l'armistice de 1949 a été clairement reconnu par le Conseil de Sécurité dans sa Résolution 242 en 1967, après la Guerre des Six-Jours, en affirmant dans le premier paragraphe : « (...) le respect et la reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque état de la région et leur droit de vivre en paix dans des frontières sûres et reconnues, qui ne soient pas l'objet de menaces ou de coups de force ». ¹²

On ne trouve nulle part dans cette résolution l'exigence de retourner aux lignes de démarcation de l'armistice de 1949 ou à d'autres lignes ou frontières. Le Conseil de Sécurité a explicitement rejeté les exigences arabes d'un texte demandant qu'Israël restitue le territoire occupé durant le conflit de 1967. Il fut demandé à Israël de se retirer de « certains territoires occupés lors du récent conflit » et non de « tous les territoires » ni même « des territoires ». Simultanément, le Conseil a demandé à toutes les parties de travailler ensemble pour atteindre un accord permettant un règlement pacifique et réciproquement accepté en accord avec les dispositions et principes de la résolution. De toute évidence, un tel règlement devait comprendre la négociation de frontières sûres et reconnues en remplacement des lignes de démarcations de l'armistice, conformément aux références précédentes contenues dans les accords d'armistice et faisant référence à « un règlement pacifique final ».

Lors du débat au Conseil de Sécurité concernant l'adoption de la Résolution 242, le représentant du Brésil, en acceptant la Résolution a déclaré :

« L'acceptation de la Résolution n'implique en rien que les frontières ne puissent être modifiées au terme d'un accord conduit librement entre les états concernés. Nous gardons constamment présent à l'esprit qu'une paix juste et durable au Moyen-Orient doit nécessairement se fonder sur des frontières sûres et permanentes, librement acceptées et négociées par les états voisins ». ¹³

La déclaration de principe israélo-palestinienne de 1993

Même si tout cela a été largement reconnu dans les différents documents juridiques et politiques pendant des années, ¹⁴ la tentative réciproque des responsables israéliens et palestiniens de négocier des frontières entre leurs territoires respectifs en a constitué la confirmation formelle par Yasser Arafat, par son adjoint et futur successeur Mahmoud Abbas et par Sa'eb Erekat dans un texte qui a constitué une véritable avancée, la *Déclaration de Principe sur les arrangements concernant l'autogouvernement intérimaire* (signée, entre autres, par Abbas) du 13 septembre 1993 où l'OLP et le gouvernement israélien reconnaissent que les négociations sur le statut permanent de leur relations couvriraient :

« (...) le reste des questions, à savoir : Jérusalem, les réfugiés, les implantations, les arrangements de sécurité, les frontières, les relations et la coopération avec les autres voisins, et autres questions d'intérêt commun ».

La veille de la signature de cette déclaration, Arafat a pris un engagement solennel dans une lettre au Premier Ministre israélien :

« L'OLP s'engage dans le processus de paix au Moyen-Orient et à une résolution pacifique du conflit entre les deux parties et déclare que toutes les questions exceptionnelles concernant des statuts permanents seront résolus par des négociations ». ¹⁵

De toute évidence, l'actuelle tentative obsessionnelle du successeur d'Arafat, Mahmoud Abbas, et de son principal négociateur, Sa'eb Erekat, de court-circuiter le processus de négociation qui avait été décidé et d'obtenir une reconnaissance unilatérale d'un état palestinien dans les « frontières de 1967 » va nettement à l'encontre de l'engagement solennel pris par Arafat au nom du peuple palestinien en 1993.

Les accords israélo-palestiniens, 1993-1999

Les références à des négociations portant sur un statut permanent des frontières et sur l'aboutissement des objectifs de la Résolution 242 du Conseil de Sécurité se sont répétées dans une série de textes provenant d'accords réciproques entre l'OLP et le gouvernement israélien.¹⁶ De plus, en vue de renforcer cet engagement, ils se sont engagés dans l'accord intérimaire de 1995 à ne pas agir de manière unilatérale afin de changer le statut des territoires tant que les négociations sur le statut permanent n'ont pas abouti :

« (...) aucun des deux camps ne prendra d'initiative pour changer le statut de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza tant que les négociations sur le statut permanent n'auront pas abouti ». ¹⁷

Cet engagement a été répété par les parties à l'occasion de l'article 9 du Mémoire de Sharm el Sheikh en 1999 :

« Reconnaissant la nécessité de créer un environnement positif pour les négociations, aucun de deux camps ne prendra l'initiative de changer le statut de la Cisjordanie ou de la Bande de Gaza, conformément à l'accord intérimaire ».

Dans toutes les phases des négociations sur ces divers accords et mémoranda entre Israéliens et Palestiniens, et dans les textes de ces documents, il n'y a jamais eu de référence aux lignes de 1967 comme étant des frontières possibles entre les deux voisins, ni aucune référence à un quelconque engagement ou une quelconque obligation d'Israël de se retirer sur les lignes de 1967.

La feuille de route de 2003

Les termes de la *Feuille de route axée sur des résultats et destinée au règlement permanent du conflit israélo-palestinien sur la base de deux Etats* du 30 avril 2003¹⁸ constituent un autre signe évident de l'inexistence des « frontières de 1967 » et autre preuve du rejet par les Palestiniens de toute action unilatérale. Dans ce texte, les parties devaient, dans les deuxième et troisième phases de l'application de la feuille de route et après l'élection d'un gouvernement palestinien responsable, engager des négociations pour créer éventuellement un état palestinien indépendant viable doté dans un premier temps de « frontières temporaires ». Cela devait servir de poste intermédiaire avant un règlement permanent qui était prévu dans une troisième phase où les frontières définitives seraient reconues lors d'une conférence internationale réunie à cette fin.

De toute évidence, si d'aventure les parties retournaient à des négociations de bonne foi, et atteignaient le point d'une discussion pour définir leurs frontières mutuelles, alors la ligne de 1967 pouvait servir de point de référence dans les négociations, pour peu qu'elles correspondent aux critères définis par le Conseil de Sécurité pour décrire des frontières qui évitent des situations de menaces, de coups de force et de violence.

Mais cela peut uniquement provenir d'une tentative commune, menée de bonne foi, pour agir de concert, et non unilatéralement, pour déterminer leurs propres frontières en se fondant sur leurs intérêts réciproques en tant que voisins. De telles questions ne peuvent être dictées par d'autres puissances, que ce soit par l'ONU ou par des états individuels.

A la lumière de ce que nous avons exposé, la question qui se pose est de savoir si et quand les responsables palestiniens admettront l'absurdité qu'il y a à inventer des « frontières de 1967 » qui manquent si évidemment d'assise historique, légale ou factuelle.

De la même manière, on peut se demander s'ils se rendront compte du manque de pragmatisme et de réalisme de leur tentative de dicter à la communauté internationale l'établissement d'un Etat palestinien qui viole leurs propres engagements ainsi que des textes internationaux reconnus et sape un processus de paix au Moyen-Orient dont les bases internationales avaient été admises.

Traduction : Jean Szlamowicz

notes

1. Pour le texte de la déclaration argentine, voir <http://www.mrecic.gov.ar/>. Le texte de la déclaration brésilienne est disponible sur : <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/reconhecimento-do-estado-palestino-nas-fronteiras-de-1967>.
2. S/RES/62 (1948)S/1080, 16 novembre 1948
3. Article II (2), <http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign+Relations/Israels+Foreign+Relations+since+1947/1947-1974/Israel-Jordan+Armistice+Agreement.htm>.
4. Article IV (2)
5. Article VI (8)
6. Article VI (9)
7. 1345^e réunion du Conseil de Sécurité, 31 mai 1967.
8. *Beirut Daily Star*, 28 mai 1967.
9. *Department of State Bulletin* 33, 19 juin 1967.
10. Elihu Lauterpacht, *Jerusalem and the Holy Places* (London, 1968), p. 45.
11. *Justice in International Law, Selected Writings of Judge Stephen M. Schwebel*, Cambridge University Press, 1994.
12. ONU, Résolution du Conseil de Sécurité 242, 22 novembre 1967, <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/UN+Security+Council+Resolution+242.htm>.
13. S/PV.1382(OR), 22 novembre 1967. Voir aussi Alan Baker, « Recognition of a Palestinian State – Premature, Legally Invalid, and Undermining any Bona Fide Negotiation Process », *Jerusalem Issue Brief*, 9 décembre 2010, http://www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DRIT=1&DBID=1&LANGID=1&TMID=111&FID=582&PID=2225&IID=5441&TTL=Recognition_of_a_Palestinian_State_%E2%80%93_Premature,_Legally_Invalid,_and_Undermining_any_Bona_Fide_Negotiation_Process.
14. Voir par exemple, l'article du professeur Ruth Lapidot, « Security Council Resolution 242 at Twenty Five », *Israel Law Review*, vol. 26, 1992, pp. 295-318. Ministère des affaires étrangères, *Les 50 premières années* (Jerusalem, Keter), vol. 4, pp. 840-853 (en hébreu).
15. Echange de lettres entre Yasser Arafat et Yitzhak Rabin, 9 juillet 1993, <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Israel-PLO+Recognition+-+Exchange+of+Letters+betwe.htm>.
16. Voir par exemple « Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip », Washington, D.C., 28 septembre 1995, Préambule, <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/THE+ISRAELI-PALESTINIAN+INTERIM+AGREEMENT.htm>; et également « 1999 Sharm el-Sheikh Memorandum on Implementation Timeline of Outstanding Commitments of Agreements Signed and the Resumption of Permanent Status Negotiations », 4 septembre 1999, Article 1.

http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/1990_1999/1999/9/Sharm+el-Sheikh+Memorandum+on+Implementation+Timel.htm.

17. Article XXXI (7).

18. <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/A+Performance-Based+Roadmap+to+a+Permanent+Two-Sta.htm>.