

NATIONS UNIES



ASSEMBLÉE GÉNÉRALE



CONSEIL DE SÉCURITÉ

Distr.
GÉNÉRALE

A/35/316

S/14045

3 juillet 1980

FRANÇAIS

ORIGINAL : ANGLAIS

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Trente-cinquième session

Points 26, 51, 53, 57, 92, 106 et

109 de la liste préliminaire*

LA SITUATION AU MOYEN-ORIENT

RÈGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFÉRENDS ENTRE
ÉTATS

OFFICE DE SECOURS ET DE TRAVAUX DES
NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS DE
PALESTINE DANS LE PROCHE-ORIENT

RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ D'ENQUÊTER
SUR LES PRATIQUES ISRAËLIENNES AFFECTANT
LES DROITS DE L'HOMME DE LA POPULATION
DES TERRITOIRES OCCUPÉES

BUDGET-PROGRAMME DE L'EXERCICE 1980-1981

RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL POUR LE RENFOR-
CEMENT DE L'EFFICACITÉ DU PRINCIPE DU
NON-RECOURS À LA FORCE DANS LES
RELATIONS INTERNATIONALES

RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL DE LA CHARTE DES
NATIONS UNIES ET DU RAFFERMISSEMENT DU
RÔLE DE L'ORGANISATION

CONSEIL DE SÉCURITÉ

Trente-cinquième année

Lettre datée du 27 juin 1980, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent d'Israël auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de me référer à mes lettres des 16 novembre 1978 et 20 décembre 1978 (A/33/376 et A/33/543) dans lesquelles j'ai exprimé les vives objections de mon gouvernement contre la publication d'un document du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies intitulé Origines et évolution du problème palestinien, première partie : 1917-1947 1/ et deuxième partie : 1947-1977 2/ (ST/SG/SER.F/1). Dans ces lettres, j'ai exprimé le regret que l'Organisation se soit laissée attirer dans la pratique, si caractéristique de certains régimes, qui consiste à récrire l'histoire en fonction des intérêts passagers d'un organe politique.

* A/35/50.

1/ Publication des Nations Unies, numéro de vente F.78.I.19.

2/ Publication des Nations Unies, numéro de vente F.78.I.20.

Depuis que je vous ai adressé ces lettres, trois autres "études" ont été publiées dans la même série. Elles sont intitulées : Le droit de retour du peuple palestinien (ST/SG/SER.F/2) 3/; Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination (ST/SG/SER.F/3) 4/; et Analyse, dans le contexte du droit international, des principales résolutions de l'Organisation des Nations Unies concernant la question de Palestine (ST/SG/SER.F/4) 5/.

Comme dans le cas de la première "étude", toutes les autres ont été établies par le "Groupe spécial des droits palestiniens" du Secrétariat ou sous son égide, "sous l'étroite supervision" du "Comité spécial pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien". Les trois premières de ces "études" ont été publiées anonymement; la quatrième est présentée comme n'exprimant les vues que de ses auteurs, W. Thomas Mallison et Sally Mallison.

Les trois nouvelles publications pseudo-scientifiques ne sont pas moins contestables que la première. Frappées de l'emblème de l'Organisation des Nations Unies, et portant l'imprimatur du Secrétaire général, ces dernières "études" sont conçues de façon non seulement à accréditer encore plus une version complètement trompeuse de l'histoire du conflit arabo-israélien, mais encore à propager des théories fantaisistes en ce qui concerne nombre de questions juridiques complexes liées au conflit arabo-israélien.

Les vues partisans exprimées dans toutes les "études", comme les recommandations du Comité conformément aux "directives" duquel elles ont été préparées, correspondent pleinement à celles de l'OLP, organisation terroriste qui est vouée à la destruction d'Israël, Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies.

En produisant et en diffusant ces publications, l'Organisation des Nations Unies sert, non pas la cause de la paix internationale, mais celle du terrorisme international. Ce faisant, l'Organisation des Nations Unies a encore une fois abusé de fonds internationaux, gravement compromis l'intégrité du Secrétariat et exposé l'Organisation à des critiques sévères et plus que justifiées.

Le Gouvernement israélien n'a pas l'intention de répondre aux distorsions et contre-vérités grossières et autres libertés prises avec l'histoire et le droit dans ces "études".

Cela dit, il a demandé à un éminent juriste, le Pr Julius Stone, Membre de l'Institut du droit international, Professeur de droit international et de jurisprudence à la Faculté de droit Hastings de l'Université de Californie, Professeur de droit à l'Université des Nouvelles-Galles du Sud, Professeur titulaire de la chaire Challis de droit international et de jurisprudence de l'Université de Sydney et auteur de nombreux ouvrages faisant autorité dans le domaine du droit international, de passer en revue ces "études" du point de vue juridique. Vous trouverez ci-joint un mémoire qu'il a écrit à propos de certaines des principales théories que les "études" cherchent à établir.

3/ Publication des Nations Unies, numéro de vente F.78.I.21.

4/ Publication des Nations Unies, numéro de vente F.78.I.22.

5/ Publication des Nations Unies, numéro de vente F.78.I.19.

Comme on le verra, ce mémoire montre que toutes les "études" de la série reposent sur des fondations erronées et que leurs conclusions sont insoutenables.

Les opinions exprimées dans ce mémoire sont celles de son auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Gouvernement israélien.

J'ai l'honneur de demander que cette lettre et le mémoire ci-joint soient distribués comme document officiel de l'Assemblée générale au titre des points 26, 51, 53, 57, 92, 106 et 109 de la liste préliminaire, ainsi que du Conseil de sécurité.

L'Ambassadeur,

Représentant permanent d'Israël auprès de
l'Organisation des Nations Unies,

(Signé) Yehuda Z. BLUM

ANNEXE

Israël, l'Organisation des Nations Unies et le droit international

Mémoire

par

Julius Stone

S.J.D. (Harvard), LL.D. (Leeds, honoris causa), D.C.L. (Oxford), O.B.E.

Membre de l'Institut du droit international, Professeur de droit et de jurisprudence à la Faculté de droit Hastings de l'Université de Californie; Professeur de droit à l'Université des Nouvelles-Galles du Sud; Professeur titulaire de la chaire Challis de droit international et de jurisprudence de l'Université de Sydney; avocat, etc.

Juin 1980

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Pages</u>
Introduction	3
I. Effets juridiques des résolutions de l'Assemblée générale	5
II. La résolution 181 (II) de l'Assemblée générale du 29 novembre 1947 .	16
III. Le droit de retour	21
IV. L'autodétermination et le conflit arabo-israélien	23
V. L'apaisement des revendications en matière d'autodétermination par la modification des frontières d'Etats souverains	33
VI. Le recours à la force et les prétendues luttes de libération	36
VII. Les droits d'Israël en droit international découlant d'un recours licite à la légitime défense contre l'agression arabe	39
Notes	46
Appendice : Le parti-pris politique dans l'argumentation juridique : l'étude Mallison	51

INTRODUCTION

1. Nul, parmi les spécialistes du droit international, n'ignore que chaque organe de l'Organisation des Nations Unies a le pouvoir d'interpréter ses propres pouvoirs et ses propres procédures. Cela s'applique à l'Assemblée générale, même lorsque, regrettablement, les majorités au sein de cet organe sont réunies par des moyens, comme l'arme du pétrole, qui ne reflètent pas le bien-fondé juridique ou moral des questions dont elle est saisie. Dans sa résolution 3376 (XXX) du 10 novembre 1975, l'Assemblée générale a créé un "Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien". Dans sa résolution 32/40 B du 2 décembre 1977, l'Assemblée générale a constitué un "Groupe spécial des droits palestiniens" au sein du Secrétariat et, en 1978 et 1979, ce groupe a établi et diffusé une série d'études tendancieuses "sous l'étroite direction" du Comité. On trouvera ci-après la liste de ces "études" et de leurs titres abrégés, tels qu'ils sont employés dans le présent mémoire :

- a) Origines et évolution du problème palestinien
(ST/SG/SER.F/1) (ci-après dénommée "Origines", publiée en deux parties);
- b) Le droit de retour du peuple palestinien
(ST/SG/SER.F/2) (ci-après dénommée "Retour");
- c) Le droit du peuple palestinien à l'autodétermination
(ST/SG/SER.F/3) (ci-après dénommée "Autodétermination");
- d) Analyse, dans le contexte du droit international, des principales résolutions de l'Organisation des Nations Unies concernant la question de Palestine
(ST/SG/SER.F/4) (ci-après dénommée "Résolutions").

2. Résolutions, la dernière de ces "études", rappelle et répète beaucoup de ce qui a été dit dans celles qui l'ont précédée, mais diffère de celles-ci dans la mesure où elle révèle l'identité de ses auteurs, à savoir W. F. Mallison, professeur de droit et directeur du Programme de droit international comparé à l'Université George Washington, et Sally V. Mallison, chargée de recherches. Bien que cette "étude", comme les autres, ait été établie et publiée "à la demande du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien", le Secrétariat a jugé nécessaire de prendre ses distances en déclarant que "les analyses qui y sont présentées sont celles des auteurs", mise en garde qui n'apparaît pas dans les trois "études" anonymes précédentes. L'examen auquel on a procédé de toute cette série d'"études" explicitement partisans, étrangement frappées de l'emblème officiel de l'Organisation des Nations Unies, montre que la prudence dont le Comité qui les a commandées a fait preuve en se dissociant de résolutions était judicieuse et aurait dû s'étendre à toutes les "études" anonymes.

3. La structure de l'argumentation que les auteurs développent pour justifier leurs conclusions est la suivante. Premièrement, ils cherchent à établir que l'Organisation des Nations Unies, et particulièrement l'Assemblée générale, sont des sources de "formation du droit international". Deuxièmement, ils développent diverses incidences de la résolution sur le partage, avant qu'elle n'ait cessé d'exister par le rejet et l'agression armée arabes en 1947-48, et arguent que cette résolution demeure aujourd'hui comme étant du "droit" créé par l'Assemblée générale et comme continuant d'avoir un effet obligatoire plus de 30 ans plus tard. Troisièmement, ils cherchent à prouver que des considérations énoncées de façon répétée dans les résolutions de l'Assemblée générale, de la résolution 194 (III) à la résolution 3236 (XXIX), établissent en droit international un "droit de retour" pour les réfugiés arabes de Palestine. Quatrièmement, les auteurs, de la même façon, cherchent à prouver que les références répétées faites dans les résolutions de l'Assemblée générale depuis 1970 constituent une affirmation juridique du droit d'autodétermination des Arabes palestiniens et que l'Assemblée générale est habilitée à retracer les frontières d'Israël afin de satisfaire ce droit.

4. Pour que cette argumentation opiniâtre ait quelque fondement en droit, il faudrait non seulement qu'elle soit logique avec elle-même, mais aussi qu'elle soit basée sur des prémisses valables. Je l'examinerai sous ces deux aspects, et commencerai immédiatement par la prémisse fondamentale dont découlent toutes les conclusions, à savoir le statut et les effets, en droit international des résolutions de l'Assemblée générale.

5. Bien que j'aie initialement commencé par examiner la conformité avec le droit international des affirmations et des suppositions faites dans les "études", il m'est rapidement apparu nécessaire de dépasser cette méthode ad hoc. Je me suis rendu compte que les résultats de l'analyse juridique auraient vraisemblablement des effets critiques, non seulement sur le conflit arabo-israélien, mais également sur certaines doctrines fondamentales du droit international. C'est ainsi que le présent mémoire analyse les aspects juridiques de nombreux problèmes complexes directement liés au Moyen-Orient et, ce faisant, éclaire certains aspects cruciaux du droit international contemporain. Indépendamment du statut juridique des résolutions de l'Assemblée générale, le présent mémoire examinera les effets de la contrainte exercée sur les membres de l'Assemblée par, notamment, l'arme du pétrole, le statut juridique du supposé droit d'autodétermination des peuples, le contenu et les limites de ce droit et ses rapports avec les limitations imposées par le droit international en ce qui concerne le recours à la force, l'application du principe fondamental du droit international ex injuria non oritur jus, et d'autres points de droit international de même importance.

I. EFFETS JURIDIQUES DES RESOLUTIONS DE L'ASSEMBLEE GENERALE

6. La règle générale de base, en ce qui concerne l'effet juridique des résolutions de l'Assemblée générale, a été énoncée par le juge sir Hersch Lauterpacht, dans son opinion concernant l'affaire de la Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au territoire du Sud-Ouest africain. Il a fait observer que, sauf lorsque la Charte des Nations Unies en stipulait autrement (en ce qui concerne par exemple le budget, aux termes de l'Article 17, ou l'admission de nouveaux Membres, aux termes de l'Article 4, par. 2), "les décisions de l'Assemblée générale ... ne sont pas juridiquement obligatoires pour les Membres de l'Organisation des Nations Unies". Indépendamment des exceptions ainsi établies par la Charte, les "résolutions" de cet organe, même si elles sont présentées sous forme de déclarations ou de décisions, "se réfèrent à des recommandations ... dont l'effet juridique, sans être totalement inexistant ... semble ne pas être autre chose qu'une obligation morale". Le caractère juridiquement obligatoire de ces résolutions doit être établi conformément aux exigences reconnues pour la création du droit coutumier ou du droit conventionnel 1/.

7. Une génération plus tard, dans un exposé tout aussi réfléchi, un autre éminent ancien Juge à la Cour internationale de Justice, sir Gerald Fitzmaurice, a rejeté d'une façon tout aussi dépourvue d'équivoque "l'illusion" selon laquelle une résolution de l'Assemblée générale pouvait avoir un effet "législatif". Il a fait observer, entre autres, qu'une proposition des Philippines tendant à autoriser expressément un tel effet législatif avait été rejetée à une majorité écrasante lors de la Conférence de San Francisco; que la structure générale de la Charte limitait le rôle de l'Assemblée générale (par opposition à celui du Conseil de sécurité) à de simples fonctions de recommandations; que c'était précisément cette limitation qui expliquait pourquoi les Membres de l'Organisation des Nations Unies étaient si souvent disposés à consentir à ce que tant de résolutions fussent adoptées en s'abstenant ou en ne votant pas contre; et que les liens que les résolutions de l'Assemblée générale pourraient avoir avec le droit international étaient tout au plus que les Etats pouvaient en venir à envisager d'adopter la teneur d'une résolution déterminée dans un "traité ou une convention séparés", obligatoires en vertu de leur adoption 2/.

8. Ces observations théoriques ont été confirmées l'année suivante, à la 1 492ème séance de la Sixième Commission (juridique) de l'Assemblée générale, par une manifestation remarquable de vues similaires des Membres de l'Organisation des Nations Unies. La Sixième Commission était saisie d'un projet de résolution concernant le rôle de la Cour internationale de Justice. Le préambule mentionnait la possibilité pour la Cour, s'agissant de trancher des différends, de tenir compte des déclarations et résolutions de l'Assemblée générale. Une grande diversité d'Etats de toutes les régions du monde ont rejeté même cette référence relativement anodine. Cette position était, ont dit certains, une tentative "pour amender indirectement" l'Article 30 du Statut de la Cour internationale de Justice, et revenait à "porter atteinte à la structure institutionnelle de l'Organisation des Nations Unies". Elle signifiait que les résolutions de l'Assemblée générale pourraient "par elles-mêmes faire évoluer le droit international". La proposition attribuait à l'Assemblée générale "des pouvoirs qui ne relevaient pas de sa compétence". Il s'agissait d'une tentative d'indiquer à la Cour "les sources de droit"

dont celle-ci pouvait tenir compte, ce qui s'écartait de l'opinion selon laquelle les résolutions et les déclarations de l'Assemblée générale sont "essentiellement des recommandations qui n'ont pas de force obligatoire sur le plan juridique". Les déclarations et résolutions de l'Assemblée générale ne pouvaient pas être considérées comme les sources du droit international, "étant donné surtout leur contenu de plus en plus politique, qui souvent n'est pas en harmonie avec le droit international" 3/.

9. Par conséquent, avant de s'appuyer constamment sur les résolutions de l'Assemblée générale comme créant des obligations juridiques, les auteurs des "études" doivent à leurs lecteurs d'examiner de manière approfondie, attentive et sincère les conditions qui doivent être remplies pour qu'un tel argument soit justifié eu égard à l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice. L'incapacité des auteurs de montrer qu'ils peuvent valablement rattacher les fondements juridiques de leurs thèses aux résolutions adoptées récemment par l'Assemblée générale est particulièrement manifeste dans toute la structure de l'"étude" intitulée Résolutions. Elle s'ouvre sur une section consacrée à "la compétence juridique des organes politiques de l'Organisation des Nations Unies", dans le but évident de maximiser les effets juridiques des résolutions de l'Assemblée générale favorables à leurs thèses.

10. Malgré le caractère controversé de la question et le grand nombre d'ouvrages écrits à ce sujet, Résolutions prétend régler la question par deux citations soigneusement choisies. L'une est tirée d'une affirmation générale du Pr Rosalyn Higgins 4/, selon laquelle les votes et les vues exprimés par les Etats au sein d'organisations internationales "ont acquis une signification juridique" et que "les actes collectifs d'Etats, répétés assez souvent et acceptés par un assez grand nombre d'entre eux, deviennent éventuellement le droit" (c'est nous qui soulignons). L'autre est tirée de l'opinion dissidente du juge Tanaka dans les affaires du Sud-Ouest africain 5/. Dans cette opinion, cependant, le juge Tanaka a simplement fait observer que les exigences traditionnelles concernant la création de nouvelles règles de droit coutumier (pratique, répétition et opinio juris sive necessitatis) demeuraient inchangées. Toutefois, le droit coutumier peut mûrir à un rythme plus rapide grâce aux techniques de communication modernes et à la structure contemporaine de l'organisation internationale.

11. Sur la base de ces généralités assorties de réserves prudentes, l'"étude" poursuit immédiatement (p. 5) en énonçant le droit tel que ses auteurs voudraient qu'il soit, à savoir que "la pratique étatique nécessaire à la création du droit coutumier est constituée par les actes collectifs des Etats (par exemple, vote en faveur de résolutions particulières de l'Assemblée générale) aussi bien que par leurs actes individuels". S'ils avaient voulu qu'un tel résumé représente fidèlement les opinions des éminents publicistes cités, les auteurs auraient alors dû, avec le même soin que le Pr Higgins et le juge Tanaka, examiner les autres exigences qui doivent être satisfaites. Celles-ci sont notamment l'assentiment des Etats, la démonstration de l'opinio juris sive necessitatis, le caractère suffisant du nombre d'Etats en cause (déterminé par la nature de leur intérêt, positif ou négatif, en la matière), ainsi que le caractère suffisant du nombre de cas où ces exigences sont réunies. Ainsi, les citations sur lesquelles se fondent les auteurs procédaient par analogie avec ces conditions de formation du droit coutumier. En négligeant les spécifications applicables au droit coutumier, les auteurs déforment l'analogie pour en faire une vague notion de "consensus".

12. Que les Mallison souhaitent établir l'existence d'une règle simpliste qui traduirait les résolutions de l'Assemblée générale en droit international et qu'ils n'aient pas réussi dans leur entreprise, cela est compréhensible. Ce qui est difficilement compréhensible, c'est pourquoi, spécialistes qu'ils sont du droit international, ils font si peu de cas de l'étendue et de la profondeur des controverses qui séparent leurs collègues et qui interdisent une telle simplification. La doctrine compte actuellement une demi-douzaine d'hypothèses - assorties chacune de ses propres critères et de ses propres limites - qui divisent les experts. Ces hypothèses considèrent le comportement des Etats dans l'expression de leur vote 1) comme une extension du processus conventionnel; 2) comme une interprétation, faisant autorité, des traités existants; 3) comme une expression des "principes généraux du droit"; 4) comme déclarant l'existence de règles du droit international; 5) comme une nouvelle source du droit international, pour combler les lacunes des sources indiquées à l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice; et 6) comme un moyen de créer une expectative sans valeur formelle parmi les Etats. Selon la sixième hypothèse, une expectative peut se transformer en règles obligatoires selon que les votes des Etats a) représentent les intérêts de toutes les parties concernées sur un sujet controversé; b) évitent des positions extrêmes et intransigeantes, c) sont exempts de formulations vagues et indéterminées; d) sont exempts de parti-pris motivé par des raisons politiques; e) ne sont pas utilisés pour justifier la position d'une partie ou d'une autre dans des querelles politiques; et f) sont le fait d'un organe international qui applique en la matière des méthodes de délibération et de résolution impartiales.

13. Les hypothèses 1) à 5), ainsi que celles qui procèdent par analogie avec le droit coutumier, en sont encore toutes au stade embryonnaire, les critères applicables dans chaque cas faisant tous l'objet de doutes et de différends. Quant à la sixième hypothèse, il apparaîtra, à mesure qu'avance l'analyse, qu'une bonne part des mesures adoptées récemment par l'Assemblée générale à propos du Moyen-Orient, spécialement depuis le déploiement de l'arme du pétrole depuis 1973, représentent le type même de mesures de l'Organisation des Nations Unies qui ne se transformeront pas en droit 6/.

14. Or, les auteurs ne prennent pas la peine d'étudier ces questions cruciales. Au contraire, ils comblent les lacunes par un résumé superficiel des matières à propos desquelles le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale sont autorisés à adopter des résolutions aux termes des Articles 12 à 14 et 33 à 38 de la Charte. Il est surprenant de constater que, ce faisant, ils ne mentionnent pas, ce qui pourtant intéresse directement leur thèse, que ce n'est qu'en ce qui concerne certaines décisions du Conseil de sécurité que l'Article 25 de la Charte peut créer des obligations juridiquement contraignantes pour les Membres de l'Organisation. La Charte n'attribue aucun effet juridique aux résolutions de l'Assemblée générale.

15. Méconnaissant ou laissant de côté toutes ces questions, les auteurs invitent le lecteur (p. 7) à accepter la proposition selon laquelle toutes les affirmations de droit répétées dans des résolutions de l'Assemblée générale deviennent ipso facto du droit international par "consensus". En fait, par un procédé singulier qui

suppose la question résolue, le seul critère véritable offert dans Résolutions pour déterminer quelles sont les résolutions de l'Assemblée générale qui pourraient être considérées comme constituant du droit coutumier, est de dire (p. 8) que "cette pratique /c'est-à-dire celle qui consiste à exprimer un consensus sur des questions de droit par l'intermédiaire de l'Assemblée générale/ est particulièrement mise en relief dans les résolutions de l'Assemblée générale concernant la Palestine, Israël et le Moyen-Orient." Ainsi, après avoir cherché à fixer, pour justifier leur affirmation selon laquelle certaines résolutions concernant les Arabes de Palestine constituent un droit, les limites dans lesquelles on peut considérer que les résolutions de l'Assemblée générale établissent l'existence d'un droit international nouveau du fait de l'action directe des Etats participants, les auteurs se bornent à prendre ces mêmes résolutions comme exemple de la façon dont ce nouveau droit coutumier est créé par l'Assemblée générale. Cette incapacité des auteurs d'établir un fondement juridique solide pour leur interprétation des résolutions de l'Assemblée générale ôte toute validité à toutes les principales conclusions de l'"étude". Leurs affirmations selon lesquelles une série formidable d'obligations juridiques, nées en dehors du droit international classique et de la Charte, ont été imposées à Israël par les résolutions de l'Assemblée générale, ne résistent pas à l'examen et doivent donc être rejetées.

x

x x

16. Dans son étude sur l'état du droit international, publiée en 1977, le Pr Schreuer a fait observer à juste titre ce qui suit :

La force d'une recommandation dépendra - et ce n'est pas là l'aspect le moins important - de l'autorité morale de l'organe l'ayant adoptée. Seul le respect de normes élevées et impartiales dans le processus de prise de décisions au sein de l'organe international confèrera aux recommandations de celui-ci un effet de persuasion auprès de tous les secteurs de la communauté internationale. L'application de parti-pris motivé par des raisons politiques ou l'emploi de résolutions de caractère général pour favoriser une position ou une autre dans des querelles politiques peut saper la crédibilité de l'organe international, même dans les domaines où il existe un accord relatif 7/.

Il existe plusieurs raisons de soupçonner que cette condition assez évidente, si l'on veut attribuer un effet obligatoire aux résolutions de l'Assemblée générale, n'a souvent pas été remplie ces dernières années.

17. Une raison manifeste en est que certaines affirmations de cet organe, même lorsqu'elles prétendent "déclarer" ou "interpréter" le droit, sont plus le reflet d'une politique de puissance à court terme que d'un processus délibérant de formation du droit. Dans une Assemblée générale qui compte plus de 150 membres et qui fonctionne sur la base du principe "à chacun une voix", des grandes puissances comme l'Union soviétique, ou des alliances contrôlant une ressource majeure comme le pétrole, en se joignant à d'importants blocs d'Etats du tiers monde, sont en mesure de transformer cet organe en un autre instrument de leur propre guerre politique.

Une Assemblée générale dotée des pouvoirs limités envisagés par la Charte constituerait une instance parlementaire tolérable (et peut-être même souhaitable) pour des manifestations de politique internationale. Cette situation devient cependant inacceptable et dangereuse lorsque la majorité des groupements constitués d'alliances temporaires et changeantes cherchent à attribuer une force juridiquement obligatoire aux résolutions qu'ils font adopter de force par cet organe. Les pouvoirs ainsi usurpés sont actuellement dirigés contre une bonne part du monde occidental, et plus particulièrement encore contre Israël.

18. Une deuxième raison de refuser tout effet de formation du droit aux résolutions de l'Assemblée générale se trouve dans les contraintes ou les pressions politiques régulièrement exercées sur les Etats lors du vote de l'Assemblée générale. Par exemple, le pouvoir contraignant de l'embargo sur le pétrole exercé par un petit nombre d'Etats, minuscules par leur population mais formidables du fait de l'importance de la ressource qu'ils contrôlent, limite constamment la marge de manoeuvre de membres qui souhaiteraient voter contre ou même s'abstenir sur toute une série de questions concernant notamment, mais pas exclusivement, le Moyen-Orient. Sous la pression d'une contrainte suffisante, assez de membres peuvent être "obligés" à soutenir de telles résolutions, ou tout au moins à s'abstenir de s'y opposer, pour garantir qu'elles obtiennent la majorité. Mais le fait d'être "obligé" de cette façon ne satisfait certainement pas à l'exigence, établie de longue date, de l'opinio juris sive necessitatis dans le processus international de création du droit. En droit, c'est un lieu commun que de dire que le fait d'être "obligé" de se rendre à un bandit armé n'équivaut pas à une obligation juridique de le faire. Aucun processus de cet ordre, qu'il s'agisse de questions intéressant le Moyen-Orient ou d'autres questions, ne peut créer d'obligations juridiques sur le plan international.

19. La résolution 34/65 B de l'Assemblée générale du 29 novembre 1979, dans laquelle l'Assemblée a prétendu déclarer que les accords de Camp David et d'autres arrangements, y compris le traité de paix entre Israël et l'Egypte, n'ont "aucune validité" est, plus éclatante encore que jamais, une autre preuve de la menace qui pèserait sur l'ordre juridique international si l'on attribuait automatiquement une force juridique (ou même morale) aux résolutions de l'Assemblée générale. Cette affirmation extraordinaire sur la validité juridique d'accords librement négociés et conclus entre Etats souverains est une expression flagrante de la politique des Etats arabes "du front" du refus et de la détermination de l'Union soviétique d'affirmer son rôle de superpuissance au Moyen-Orient. Toutefois, de telles déclarations politiques ne peuvent pas être transformées en "droit" au moyen d'un vote à l'Assemblée générale. Les 38 Etats qui ont voté contre cette résolution et les 32 qui se sont abstenus comprenaient les Etats-Unis, les neuf membres de la Communauté économique européenne et près de 60 autres Membres de l'Organisation. Lorsque l'on analyse cette répartition des voix de plus près, il apparaît qu'un grand nombre des abstentions auraient été des votes négatifs si leurs auteurs n'avaient pas craint que l'arme du pétrole ne soit employée contre eux. La majorité comprend plus d'une vingtaine de Membres qui sont soit des pays producteurs de pétrole, soit des pays d'affiliation arabe ou musulmane, et un nombre au moins équivalent d'Etats communistes ou alignés sur le communisme.

20. Qu'une telle répartition des voix soit maintenant habituelle à l'Assemblée générale ressort clairement d'une comparaison avec la notoire résolution 3379 (XXX), de 1975, qui a solennellement prétendu "considérer" que le "sionisme" était une forme de "racisme". Dans ce cas également, près de la moitié des Membres de l'Organisation des Nations Unies ont voté contre ou se sont abstenus, et la majorité n'a représenté que 72 de 142 Membres de l'Organisation. La contrainte exercée par les pays producteurs de pétrole, alliés aux Etats communistes, n'était que trop apparente lors de ce vote. S'il n'est manifestement pas possible d'empêcher que de telles résolutions soient adoptées, telle n'est pas la question. La question est de savoir, si, comme l'exigent les manipulateurs, l'on doit ajouter à ces expressions extravagantes un effet obligatoire en droit international.

21. Il serait en réalité extraordinaire qu'un ordre juridique qui considère comme nuls les traités obtenus par un recours à la menace ou à l'emploi de la force (voir l'article 52 de la Convention de Vienne sur le droit des traités) attribue simultanément un effet juridique obligatoire à des résolutions de l'Assemblée générale pour des Etats qui votent dans des conditions de contrainte extrême. Il ne fait aucun doute que l'on ne peut pas empêcher de façon absolue que l'usage du pouvoir de négociation, qu'il découle de ressources pétrolières ou de la force militaire, influence le résultat des négociations entre Etats. Toutefois, de même que la Convention de Vienne sur le droit des traités impose des limites au rôle que la puissance militaire peut licitement jouer s'agissant d'amener une partie à accepter une condition, il doit y avoir des limitations correspondantes aux autres moyens de contrainte, y compris les menaces d'étranglement économique par une interruption d'approvisionnements essentiels en pétrole 8/.

22. La Charte contient un certain nombre de dispositions expresses régissant le recours à une contrainte économique extrême. Premièrement, l'Article 53 prévoit expressément qu'aucune "action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité". Or, c'est précisément à cela qu'équivalait l'embargo sur le pétrole décrété par les Etats arabes en 1973 contre les Etats-Unis, les Pays-Bas, le Japon et d'autres Etats. De telles mesures unilatérales ne seraient pas conformes à la Charte même si les exigences politiques des Etats arabes contre Israël avaient été conformes (ce qui n'était pas le cas) aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Deuxièmement, les contraintes extrêmes représentées par l'embargo concerté sur le pétrole constituaient probablement un recours à la menace ou à l'emploi de la force, interdit par l'Article 2, paragraphe 4, de la Charte des Nations Unies. Il y a une grande différence entre ce degré de contrainte économique, fondée sur un pouvoir de monopole sur les approvisionnements en pétrole, et de simples embargos juridiques décrétés par un Etat contre un autre lorsque l'élément du contrôle monopolistique est absent. Si tel est le cas, la Convention de Vienne sur le droit des traités rend nulle toute obligation consensuelle que les Etats sont ainsi amenés à accepter. Troisièmement, un grand nombre de Membres de l'Organisation des Nations Unies ont, à propos de la définition de l'agression, exprimé l'avis que celle-ci comprend "l'agression économique", et que ses victimes peuvent licitement prendre les mesures appropriées de légitime défense.

Quatrièmement, un complot de ce type ourdi par un groupe de Membres de l'Organisation pour porter atteinte à l'économie d'autres Membres dans le but d'atteindre des fins politiques connexes est un défi manifeste aux "buts" et aux "principes" énoncés aux Articles 1 et 2 de la Charte, ainsi qu'à 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, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2625 (XXV). Cinqüèmement, comme l'ont fait valoir un certain nombre d'Etats au sein du Comité spécial pour la définition de l'agression, la "souveraineté" des Etats protégée par l'Article 2 de la Charte, ainsi que par la définition de l'agression, peut englober les attributs économiques indépendamment de l'"intégrité territoriale" et de l'"indépendance politique". Par conséquent, le caractère coercitif extrême et la légalité douteuse du boycottage pétrolier arabe au regard de l'Article 53 de la Charte sembleraient constituer "un recours à la menace ou à l'emploi de la force en violation des principes de la Charte".

23. Si l'exercice de certains types et degrés de contrainte contre différents Etats ou groupes régionaux est ainsi illicite, il serait étrange de penser qu'il pourrait demeurer licite lorsqu'il est dirigé contre la collectivité des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies à l'Assemblée générale. Il serait tout aussi grotesque de prétendre, comme le font toutes ces "études", qu'une fois que des affirmations faites dans les résolutions de cet organe sont suffisamment répétées, elles sont transformées en droit international, sans égard à la question de savoir si des contraintes, dans le domaine pétrolier ou autre, ont amené de nombreux Membres à voter ou à s'abstenir de façon que lesdites résolutions puissent être adoptées. Si c'est grotesque, ce n'est pas seulement parce que l'on serait ainsi conduit à ignorer les pressions illicites produisant une simple illusion de consensus, pressions qui, en principe, devraient en soi ôter toute validité à la résolution elle-même. Ce caractère grotesque prend en outre des proportions monumentales lorsque l'on prétend que de telles résolutions sont transformées en des préceptes de droit international obligeant tous les Etats.

24. Une troisième raison de rejeter les affirmations selon lesquelles les résolutions de l'Assemblée générale, en tant que telles, créent des règles juridiques obligatoires est la pratique, actuellement en vogue à l'Assemblée générale, qui consiste à approuver, sans grand discernement, des affirmations faites au nom du "droit international" simplement parce qu'elles semblent "progressistes" dans la mesure où elles limitent les droits juridiques des Etats qui n'appartiennent pas au Groupe dit non-aligné. De telles positions sont parfois adoptées par des publicistes sincères, mais elles représentent souvent une conception naïve non seulement du droit international, mais aussi tant de la moralité que de la politique internationale. On constate que ces publicistes limitent sévèrement les cas dans lesquels les Etats peuvent recourir à la force de façon licite, tout en insistant, sans se rendre compte de l'incongruité de leur position, sur le fait que les Etats sont également libres d'entreprendre ou d'appuyer des "guerres de libération" de leur choix dans la mesure où ils peuvent contrôler à l'Assemblée générale, par quelque moyen que ce soit, suffisamment de votes pour les protéger. De telles doctrines sont un véritable milieu de culture pour le parti-pris que le Dr. Schreuer, comme on l'a vu, considère à juste titre comme fatal dans toute attribution d'un pouvoir créateur du droit à l'Assemblée générale.

25. Cet "assouplissement" de la doctrine qui a régi les rapports entre Etats depuis avant la paix de Westphalie (1648) est dû en partie à une transformation des constellations de puissances, des traditions culturelles et des engagements idéologiques, et parfois à des sentiments de culpabilité post-coloniaux. Mais il est également dû en partie à l'habileté, à l'imagination et à la persistance avec lesquelles les diplomates et les auteurs soviétiques, arabes et autres ont coordonné, déguisé et soutenu l'accumulation de leurs exigences contre l'ordre juridique existant. Ce n'est pas à dire que, dans cette situation nouvelle, les acquis et les concessions, dans l'exposé de revendications contradictoires, et le pouvoir qui les appuie ne peuvent pas aboutir à des principes nouveaux d'un ordre juridique viable. Cependant, considérer comme droit international toute affirmation en faveur de laquelle on peut réunir une majorité à l'Assemblée générale revient à saper aussi bien l'Organisation des Nations Unies que l'ordre juridique international tel qu'il a été compris jusqu'à présent. Cela peut avoir pour effet de paralyser ou de dissiper ce droit, et ainsi d'écartier toute possibilité de l'adapter à des conditions changeantes et d'éviter des catastrophes politiques et militaires.

26. C'est peut-être dans l'ouvrage du Pr Gaetano Arangio-Ruiz, The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles on Friendly Relations 2/, que l'on trouve l'étude la plus complète et la plus récente de cette question. Cet éminent auteur et distingué diplomate a diligemment rassemblé, scrupuleusement commenté, patiemment organisé et attentivement analysé la pratique et les ouvrages de plus en plus nombreux qui cherchent à établir, à expliquer ou à soutenir les attributions d'un pouvoir créateur du droit à l'Assemblée générale. C'est un ouvrage qui mérite de retenir l'attention de tous ceux qui, plus qu'à la vogue et à l'idéologie, attachent du prix à l'intégrité juridique et intellectuelle. Le Pr Arangio-Ruiz passe en revue les nombreuses théories qui prétendent attribuer un pouvoir créateur du droit à l'Assemblée générale. Ces théories comprennent la légitimation supposée par la Charte ou par une autre règle contractuelle; une supposée règle d'habilitation du droit coutumier; la "volonté" supposée de la "communauté internationale organisée"; et la force obligatoire supposée de résolutions déterminées considérées comme la pratique des Etats devenant la coutume ou comme des obligations "conventionnelles" fondées sur un "consensus".

27. Quels que soient les arguments invoqués, le Pr Arangio-Ruiz est amené à conclure que l'Assemblée générale est dépourvue du pouvoir de "promulguer", de "déclarer", de "déterminer" ou d'"interpréter" le droit international d'une façon qui soit juridiquement obligatoire pour un Etat quelconque, qu'il soit ou non Membre de l'Organisation des Nations Unies et sans égard à la question de savoir de quelle façon l'Etat en question a voté sur la résolution en cause. Cette démonstration est intéressante du point de vue aussi bien des tentatives de justifier une "déclaration" abstraite du droit faite par l'Assemblée générale que d'une usurpation du pouvoir de "régler" les questions à propos desquelles les Etats ont des vues divergentes, alors même que la Charte ne lui a pas confié le pouvoir de procéder à de telles déterminations. Il demande aux internationalistes de résister et de rejeter ce qu'il appelle la "méthode du droit souple" associée à une

attribution injustifiée à l'Assemblée générale d'un pouvoir indépendant de création du droit. Répondant à des arguments comme ceux qui sont avancés dans ces "études", à savoir qu'une répétition assez fréquente d'une affirmation à l'Assemblée générale peut en soit transformer celle-ci en une règle de droit coutumier, le Pr Arangio-Ruiz donne la réplique qui convient :

Ce serait trop facile si le fait de "crier" des règles dans des résolutions de l'Assemblée générale devenait un processus de création du droit simplement parce que le cri a été répété suffisamment de fois et parce que le chœur est assez nombreux. Nous ne sommes certainement pas opposés à ce que l'Assemblée générale crie aussi souvent et aussi fort qu'elle le peut ou qu'elle le veut. Cependant, si l'on veut que ce cri devienne du droit coutumier, il n'en demeure pas moins nécessaire d'examiner la conduite et les attitudes des Etats en ce qui concerne le comportement effectif, positif ou négatif, considéré comme obligatoire par la règle en question (p. 476).

x

x x

28. Parmi les exemples les plus frappants des dangers que peuvent poser pour l'ordre juridique international les tentatives injustifiées de transformer les résolutions de l'Assemblée générale en droit international, on peut citer la résolution 3236 (XXIX) adoptée par cet organe le 22 novembre 1974 à propos des droits du peuple palestinien. Comme cette résolution est également un élément central des quatre "études", il est intéressant de l'examiner du point de vue de l'analyse générale qui précède.

29. Les points et les principes fondamentaux concernant le règlement de la situation au Moyen-Orient ont été énoncés dans la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité, et réaffirmés dans sa résolution 338 (1973), dans laquelle le Conseil a invité les parties à entamer immédiatement des négociations en vue de l'instauration d'une paix juste et durable. Au cours de la période qui s'est écoulée de 1967 à 1973, différents cessez-le-feu ordonnés par le Conseil de sécurité et acceptés par les parties ont incontestablement été pleinement en vigueur sur le plan juridique. En pareilles circonstances, les hostilités entreprises par l'Egypte et la Syrie en 1969-1970 et 1973 et l'asile et le soutien accordés par les Etats arabes aux opérations terroristes menées contre Israël sous les auspices de l'OLP et de ses branches militaires auraient dû être censurés par l'Organisation des Nations Unies. Or, les manifestations géopolitiques de la politique soviétique, la multiplication des Membres de l'Organisation des Nations Unies s'alignant, au sein de blocs de voix, avec les Membres communistes et arabes, l'usage politique du veto soviétique et la contrainte exercée par l'arme du pétrole, ont rendu le Conseil de sécurité impuissant pendant la majeure partie de la guerre du Yom Kippour de 1973.

30. Ensuite, le 22 novembre 1974, l'Assemblée générale a adopté sa résolution 3236 (XXIX), qui a explicité ce travesti des principes applicables du droit international et du droit consacré par la Charte. Nul ne peut se hasarder à dire quel aurait été le sort de cette résolution si l'épée de Damoclès représentée par

un boycottage pétrolier n'avait pas été suspendue sur toute la procédure. Même dans une telle situation de contrainte, un tiers des Membres de l'Assemblée générale, soit ont voté contre la résolution, soit se sont abstenus. Les résolutions adoptées dans de telles conditions ne sont guère de nature à refléter ou à promouvoir le droit international et moins encore la justice ou la moralité.

31. Dans sa résolution 3236 (XXIX) l'Assemblée générale a entendu réaffirmer "les droits inaliénables du peuple palestinien en Palestine". Elle a également reconnu l'OLP comme étant l'ayant-droit approprié à cet égard. Ce faisant, l'Assemblée générale a tacitement fait siens les actes antérieurs de l'OLP, y compris les actes de terrorisme délibérément dirigés comme hommes, femmes et enfants, ainsi que contre les citoyens, aéroports et aéronefs de nombreux États sans rapport avec le différend du Moyen-Orient. Par le fait même, et dans une disposition expresse ultérieure, elle a également accordé une dispense en ce qui concerne la poursuite de telles activités.

32. Deuxièmement, cette résolution violait différents principes et droits garantis par le droit international et par d'autres résolutions de l'Organisation des Nations Unies établies de longue date et faisant autorité. En approuvant les aspirations de l'OLP, qui (aux termes de l'article 6 du Pacte national palestinien) envisage la destruction de l'État d'Israël, cette mesure violait l'égalité souveraine d'Israël, garantie par l'Article 2, paragraphe 1, de la Charte. Elle violait également le droit d'Israël d'être à l'abri du recours à la menace ou à l'emploi de la force, comme prévu par l'Article 2, paragraphe 4, et d'être à l'abri d'une agression armée, comme prévu par l'Article 51.

33. Troisièmement, cette résolution contredisait l'assurance consacrée par la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité, selon laquelle Israël avait droit "de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menaces ou d'actes de force".

34. Quatrièmement, en réaffirmant ce qu'elle appelait "les droits inaliénables du peuple palestinien en Palestine", sans que ces deux derniers mots soient assortis d'aucune limitation géographique, la résolution contredisait la résolution relative au partage, adoptée par l'Assemblée générale en 1947. Même si l'agression arabe a empêché que cette résolution n'entre jamais en vigueur juridiquement, l'Assemblée générale était certainement résolue à reconnaître les droits du peuple juif, et plus tard d'Israël, sur une partie de la Palestine. Historiquement et géographiquement, la "Palestine" comprend non seulement la Judée, la Samarie et Gaza, mais également l'ensemble de l'Israël d'avant 1967 et le Royaume de Jordanie. Ce nonobstant, le représentant de la Jordanie, lors de la discussion qui a eu lieu à propos de la résolution adoptée en 1974, a indiqué clairement que, pour son pays, Israël était bien compris dans la "Palestine" revendiquée par les Palestiniens, tandis que la Jordanie ne l'était pas!

35. Cinquièmement, alors que l'Assemblée générale, en 1947, avait demandé au Conseil de sécurité de considérer l'emploi de la force par les États arabes comme "menace contre la paix, rupture de paix ou acte d'agression", l'Assemblée générale, en 1974, s'est mise dans la situation d'un complice virtuel en encourageant la

reprise des types mêmes d'agression qu'elle avait précédemment considérés comme devant être condamnés d'une façon péremptoire. Cette volte-face lamentable l'est d'autant plus qu'au paragraphe 5 de la résolution, l'Assemblée a approuvé l'emploi par l'OIP de "tous les moyens" pour parvenir à ses fins, et qu'elle a fait appel à tous les Etats et organisations internationales pour qu'ils fournissent ces moyens 10/

36. Le représentant des Etats-Unis s'est fait l'interprète d'un grand nombre de Membres de l'Organisation lorsqu'il a parlé des dangers que de telles résolutions unilatérales pouvaient faire courir à l'autorité de l'Organisation des Nations Unies; il a cité les mesures prises à propos de la crise économique mondiale et du conflit au Moyen-Orient comme exemples de ce qu'il considérait comme des manifestations de méconnaissance arbitraire de la Charte. Il a averti que si l'Organisation des Nations Unies continuait de procéder sur la base de majorités arithmétiques, une "forme stérile d'activité internationale" en résulterait, et l'Organisation des Nations Unies ne serait plus considérée comme une instance responsable où s'exprimait l'opinion mondiale 11/. Or, cette résolution est un exemple caractéristique des résolutions adoptées récemment, sur lesquelles ces "études" fondent leurs conclusions insoutenables.

II. LA RESOLUTION 181 (II) DE L'ASSEMBLEE GENERALE DU
29 NOVEMBRE 1947

37. Deux questions juridiques distinctes et fondamentales sont totalement ignorées dans l'analyse que font les Mallison de la résolution relative au partage. Premièrement, quels auraient été ses effets en ce qui concerne les droits souverains sur les territoires en cause si les Etats arabes ne l'avaient pas rejetée? Deuxièmement, quel effet obligatoire résiduel (si tant est qu'il y en ait un) a-t-il survécu à la destruction de la résolution par l'agression arabe? Ces deux questions font certainement partie de ce que les auteurs appellent (p. v) "le contexte du droit international" dans lesquelles ils prétendent étudier les résolutions de l'Organisation des Nations Unies en cause. Les rapports juridiques entre Etats ne peuvent pas être gelés à l'époque qui remonte à plus d'un quart de siècle, même sur la demande de ces auteurs.

38. La première question concerne les effets juridiques qu'aurait pu avoir la résolution relative au partage si elle était juridiquement entrée en vigueur. Sur cette question, les auteurs se livrent à un combat quelque peu tortueux. D'une part, ils ne se dissocient pas des prétentions arabes selon lesquelles la résolution était nulle ab initio dans la mesure où elle violait (à leur avis) le Mandat sur la Palestine, tel que l'interprétaient les protagonistes arabes (p. 21-22) 12/. Si l'on acceptait ces prétentions, on serait manifestement conduit à justifier le rejet par la force de cette résolution par les Etats arabes. D'un autre côté, après que cette agression arabe n'eut pu détruire Israël, les auteurs, écrivant plus de 30 ans plus tard, veulent, pour des raisons assez évidentes, attacher une importance considérable à certaines dispositions de la résolution de 1947 qui, selon leur interprétation, seraient juridiquement embarrassantes pour Israël (p. 23-24). De ce point de vue contradictoire, leur analyse suggère qu'en 1947, l'Assemblée générale avait à la fois légitimement succédé à la Société des Nations en ce qui concerne le régime des mandats, et était une autorité usurpatrice agissant ultra vires. Cette contradiction - puisque selon eux la résolution de 1947 aurait été simultanément valide et invalide - affecte tout leur exposé du rôle de l'Assemblée générale à cette époque et le prive de toute solidité.

39. Si nous nous interrogeons sur la question des effets que la résolution relative au partage aurait pu avoir sur les titres souverains si son application n'avait pas été empêchée par l'agression arabe, la réponse n'est pas compliquée. Le 2 avril 1947, le Royaume-Uni, en tant que Puissance mandataire, a donné une notification formelle à l'Organisation des Nations Unies et a autorisé l'Assemblée générale à rechercher un règlement de la question 13/. Comme la Charte mentionne le régime des mandats, la demande du Royaume-Uni était bien une des "questions ou affaires rentrant dans le cadre" de la Charte, aux fins de la discussion que l'Assemblée générale devait consacrer à la question aux termes de l'Article 10.

40. Il n'en est pas moins certain toutefois que les pouvoirs de l'Assemblée générale, agissant sur une question visée à l'Article 10, sont limités à des fonctions non contraignantes de "recommandations" (voir plus haut, par. 6 à 36). En outre, les termes de la résolution de 1947 n'étaient guère de nature à conférer instamment un titre. Il n'était pas clair non plus que l'Assemblée générale eût en Palestine un quelconque droit territorial à conférer. Elihu Lauterpacht conclut à juste titre que la résolution relative au partage n'avait pas le caractère législatif qui était nécessaire pour conférer des droits territoriaux, que ce soit aux Juifs ou aux Arabes. Toute force obligatoire aurait dû provenir du principe pacta sunt servanda, c'est-à-dire de l'accord donné par les parties intéressées au plan proposé. Un tel accord a été frustré ab initio par le rejet arabe 14/, rejet exprimé par l'invasion armée de la Palestine par les forces que l'Egypte, le Liban, la Transjordanie, la Syrie, l'Iraq et l'Arabie saoudite avaient lancées dès le retrait britannique, le 14 mai 1948, dans le but de détruire Israël.

41. Ce n'est donc pas du plan de partage qu'Israël tire son existence juridique 15/. Au contraire, son indépendance repose (comme c'est le cas pour la plupart des autres Etats du monde) sur sa propre affirmation d'indépendance, sur la défense de cette indépendance contre les assauts d'autres Etats et sur l'établissement d'un gouvernement régulier dans les limites du territoire placé sous son contrôle. Tout au plus, comme cela était dit dans la déclaration d'indépendance d'Israël, la résolution de l'Assemblée générale était une "reconnaissance" du "droit naturel et historique" du peuple juif en Palestine. La reconnaissance immédiate d'Israël par les Etats-Unis et par d'autres Etats et son admission à l'Organisation des Nations Unies, en 1949, ne dépendaient aucunement de sa création par la résolution relative au partage.

42. La Déclaration d'indépendance d'Israël, en date du 14 mai 1948, faite dans le sillage immédiat de l'attaque armée des Etats arabes, faisait reposer l'indépendance sur les motifs suivants : 1) Eretz Israël (la terre d'Israël, nom hébreu pour la "Palestine") était la patrie du peuple juif, où "avait pris forme son identité spirituelle, religieuse et nationale", et où le peuple juif avait pour la première fois accédé à la qualité d'Etat, créé des valeurs culturelles de portée nationale et universelle et donné la Bible au monde; 2) les Juifs en exil n'avaient jamais cessé de prier et d'aspirer à un retour à la liberté politique dans la terre d'Israël; 3) les efforts déployés pour retourner en Eretz Israël s'étaient poursuivis lors de générations successives et, ces dernières décennies, étaient devenus un mouvement de masse qui avait redonné vie à la terre de l'hébreu et avaient entraîné des progrès pour tous les habitants; 4) les liens historiques entre le peuple juif et Eretz Israël et le droit du peuple juif d'y reconstruire son foyer national avaient été reconnus par la communauté internationale dans le mandat de la Société des Nations; et 5) l'apport du peuple juif à la victoire des peuples épris de paix sur la tyrannie nazie lui avait acquis le droit de compter au nombre des peuples fondateurs de l'Organisation des Nations Unies. Ces éléments sont, en conclusion, résumés dans l'affirmation selon laquelle "le peuple juif a le droit naturel d'être maître de son propre destin, comme toutes les autres nations, dans les limites de son propre Etat souverain".

43. Tous ces éléments constitutifs du droit d'Israël à la souveraineté étaient indépendants de l'Organisation des Nations Unies. Ils se réfèrent à des faits qui existaient avant la création de l'Organisation des Nations Unies. Cependant, la Déclaration se réfère également à la résolution de l'Assemblée générale relative au partage. Elle mentionnait le fait que, le 29 novembre 1947, l'Assemblée générale avait adopté une résolution "prévoyant" l'établissement d'un Etat juif en "Eretz Israël" et que "cette reconnaissance de l'Organisation des Nations Unies concernant le droit du peuple juif à instaurer l'Etat qui lui est propre est irrévocable" (c'est nous qui soulignons) 16/.

44. J'ai souligné certains des termes utilisés dans la traduction officielle de la Déclaration car la version que les Mallison en donnent dans Résolutions (p. 26) les modifie d'une façon qui tend à étayer l'affirmation, autrement insoutenable, selon laquelle "Israël a beaucoup misé sur l'autorité juridique de la résolution sur le partage de la Palestine" et cette résolution "constitue le principal fondement juridique de l'Etat d'Israël". Les auteurs interprètent (sans produire de justification à cet égard) l'expression "prévoyant", dans la Déclaration d'indépendance, comme une autorisation. Ils prennent également des libertés avec la phrase dans laquelle il est dit que la "reconnaissance" de l'Organisation des Nations Unies est "irrévocable". Dans ce contexte, cela signifie que les cinq éléments que l'on a indiqués plus haut comme constituant le peuple juif et le droit à l'indépendance nationale, tels que ces éléments sont développés dans la Déclaration, justifient cette "reconnaissance" par l'Organisation des Nations Unies. Les auteurs remplacent le mot "reconnaissance" par le mot "résolution", réécrivent la Déclaration d'indépendance d'Israël comme si elle disait "cette résolution de l'Organisation des Nations Unies ... est irrévocable". Cette distorsion est manifestement indispensable pour soutenir leur argument selon lequel Israël restait et reste encore lié par la résolution de 1947 en dépit de son rejet par les Etats arabes et les autres autorités intéressées. Ce n'est cependant là que pure fabrication.

45. Mais revenons à la question : quels auraient été les effets juridiquement obligatoires de la résolution relative au partage si les Etats arabes n'avaient pas empêché son entrée en vigueur? La réponse est que le "plan de partage avec union économique" prévu dans l'Annexe à ladite résolution aurait, s'il avait été accepté, lié Israël et les Etats arabes, y compris le nouvel Etat arabe palestinien après sa création, sur la base de la règle pacta sunt servanda. L'effet de cet accord aurait été d'allouer des droits souverains, entre autres, à Israël au nouvel Etat arabe proposé, et au nouveau corpus separatum proposé comprenant Jérusalem et ses environs. Israël était prêt à conclure cet accord. Cependant, comme les auteurs doivent l'admettre (p. 25-27), les Etats arabes l'ont rejeté et ont eu recours à une agression armée pour détruire le Plan 17/. En fait, il n'y a pas eu d'accord ni d'effet de dévolution et de délimitation de titres, et aucune entité comme l'Etat arabe et le corpus separatum proposés n'ont jamais vu le jour, que ce soit en fait ou en droit.

46. Il est essentiel d'étudier la chronologie des événements pour déterminer si la résolution relative au partage pourrait affecter des droits souverains sur le territoire de la Palestine sous mandat. Dans la résolution, l'Assemblée générale a recommandé à la Puissance mandataire l'adoption et la mise à exécution du Plan révisé adopté par la majorité de la Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine (UNSCOP); elle a demandé que le Conseil de sécurité "prenne les mesures" nécessaires pour la mise à exécution du Plan; elle a invité les habitants de la Palestine à prendre toutes les mesures qui pourraient être nécessaires de leur part en vue d'assurer l'application du Plan; et elle a fait appel à tous les gouvernements et à tous les peuples pour qu'ils s'abstiennent de tout acte qui risquerait d'entraver l'entrée en vigueur du Plan. Le Plan prévoyait qu'il serait mis fin au mandat et que les forces britanniques seraient retirées le 1er août 1948 au plus tard. Il prévoyait que les Etats arabe et juif et le régime international prévu pour la ville de Jérusalem devaient commencer d'exister le 1er octobre 1948 au plus tard. Le Plan décrivait également leurs frontières futures et comprenait des chapitres sur les Lieux saints, les édifices et sites religieux, les droits religieux et droits des minorités ainsi que la citoyenneté, les conventions internationales et les obligations financières.

47. L'Agence juive pour la Palestine a accepté cette résolution à contre-cœur, étant convaincue qu'elle contenait les bases sur lesquelles les parties pouvaient ensemble ériger un avenir pacifique 18/. L'Agence juive a accepté la résolution étant entendu que, malgré leur attitude négative à l'Assemblée générale, les Etats arabes respecteraient l'appel lancé par cet organe pour qu'ils ne s'opposent pas par la violence à son exécution. Que cela fût entendu découlait implicitement du principe de la réciprocité dans les relations internationales fondées sur le consentement mutuel. Les Etats arabes, toutefois, ont rejeté la résolution comme portant atteinte aux droits arabes et comme ayant été adoptée ultra vires par l'Assemblée générale. Ils ont entrepris, en mai 1948, de saisir l'ensemble de la Palestine par la force armée. C'est ainsi que les Etats arabes ont finalement détruit toutes les bases qui existaient pour que le Plan entre juridiquement en vigueur au mois de mai, soit plusieurs mois avant qu'il ne soit mis fin au mandat 19/.

48. Les auteurs de Résolutions ne font pratiquement aucun cas de ces dates et de ces événements en dépit de l'importance cruciale qu'ils revêtent s'agissant de conférer un titre en droit international. Après avoir commencé par hésiter quant à la question de savoir si la résolution était "invalidé" ab initio ou non, ils obscurcissent encore la question en affirmant énergiquement que la résolution demeure certainement valide aujourd'hui (p. 25 à 27), 30 ans plus tard.

49. Le miracle accompli par les Etats arabes, et par les Mallison après eux, est presque aussi impressionnant que celui qui consiste à redonner vie à quelque chose de mort. Il n'équivaut à rien de moins que de ressusciter des résolutions dont ils avaient garanti qu'elles seraient mort-nées et qu'ils avaient enterrées par leur propre agression il y a plus de 30 ans 20/. Etant donné, comme on l'a vu, qu'aucun des effets juridiques que cette résolution aurait pu avoir n'a jamais pris naissance, ces effets ne peuvent plus "garder" leur "validité" aujourd'hui.

50. L'avis opposé, soutenu par les auteurs de Résolutions, est grossièrement contraire à toute considération élémentaire de justice, d'équité et de bonne foi commune à la plupart des systèmes juridiques, y compris le droit international. Il y a d'autres motifs, découlant de notions fondamentales de justice et d'équité, pour lesquels les Etats arabes et les Arabes palestiniens ne doivent en aucun cas se voir autoriser, après tant de recours illicites à la violence pour s'opposer à la résolution, à l'invoquer pour justifier des prétentions juridiques. Plusieurs des "principes généraux du droit" mentionnés à l'Article 38, paragraphe 1, du Statut de la Cour internationale de Justice s'y opposent. Les Arabes qui soutiennent ces prétentions ne viennent pas, les mains nettes, faire appel à l'équité; leur thèse est compromise par les efforts illicites qu'ils ont déployés afin de détruire par l'agression la résolution même qu'ils invoquent aujourd'hui pour revendiquer l'équité. On peut également considérer que par leurs représentations concernant ces documents, ils ont conduit d'autres à agir à leur propre détriment et que leur comportement leur empêche maintenant d'épouser, pour poursuivre les objectifs du moment, des positions qu'ils ont précisément dénoncées. Leur position ressemble à celle d'une partie à une transaction qui l'a illégalement répudiée et qui, des années plus tard, se présente devant le juge en prétendant que certaines clauses choisies doivent être méticuleusement appliquées contre la partie lésée. Leur position ressemble aussi à celle d'une partie qui, par un recours illicite à la violence, a intentionnellement détruit l'objet qui était "la base fondamentale" sur laquelle devait reposer le consentement et qui demande maintenant à grand bruit que les clauses initiales soient appliquées contre l'autre partie.

51. Les auteurs de Résolutions cherchent à faire admettre que la résolution relative au partage continuerait d'avoir certains effets obligatoires en suggérant (p. 27) que la teneur de certaines résolutions ultérieures de l'Assemblée générale, spécialement celles qui concernent le peuple palestinien, auraient rétroactivement insufflé une vie nouvelle à la résolution mort-née de 1947. Ils arguent que ces résolutions ultérieures constituent maintenant "un consensus mondial en faveur" de la validité de cette résolution. J'ai déjà montré que ces auteurs n'ont pas examiné comme il convient les limites à l'intérieur desquelles les votes exprimés au sein d'organes internationaux peuvent être l'équivalent d'affirmations de règles du droit international. C'est également de cette lacune que souffre le dernier argument qu'ils avancent pour prouver que les dispositions de la résolution mort-née de 1947 relative au partage constituent des normes obligatoires du droit international en 1979. Les résolutions de l'Assemblée générale n'ayant en soi aucun effet de création du droit, elles ne peuvent certainement pas redonner vie à une résolution qui, dès l'origine, n'a jamais eu d'effets juridiques.

III. LE DROIT DE RETOUR

52. Un examen des résolutions de l'Assemblée générale relatives au droit de retour ou d'indemnisation des réfugiés palestiniens montre que les auteurs de Résolutions (p. 31 à 37) ont tort de tant miser sur ces résolutions. Les auteurs eux-mêmes relèvent (p. 31-32) que le paragraphe 11 de la résolution 194 (III) de l'Assemblée générale, qu'ils reconnaissent à juste titre comme étant le point de départ et la base de leur argument, n'entendait aucunement énoncer des dispositions obligatoires. Ce paragraphe était simplement un des éléments du mandat de la Commission de conciliation pour la Palestine. Dans sa résolution 273 (III) relative à l'admission d'Israël à l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale a "rappelé" que la résolution 194 (III) prévoyait une option pour les réfugiés, qui pouvaient soit retourner dans leurs foyers, soit recevoir une indemnisation, mais elle a immédiatement "noté" les déclarations faites et les explications données par Israël en ce qui concerne l'application de cette résolution. Comme Israël, dans ses déclarations et explications, n'avait pas accepté sans réserve cette résolution, celle-ci ne peut aucunement être considérée comme créant une obligation juridique. Comme le relève Elihu Lauterpacht, l'Assemblée générale "ne pouvait pas, par sa résolution, donner aux Juifs et aux Arabes en Palestine des droits qu'ils ne possédaient pas autrement, pas plus qu'elle ne pouvait leur ôter les droits qu'ils possédaient en fait" 21/.

53. Il est clair que la résolution suivante, la résolution 513 (VI) de l'Assemblée générale, visait à faciliter la réinstallation des réfugiés afin de mettre fin à leur internement virtuel dans des camps de concentration en territoire arabe. La réinstallation avait été la solution la plus efficace dans le cas des problèmes de réfugiés, bien plus vastes et plus complexes, qui s'étaient posés en Europe après la deuxième guerre mondiale. En ce qui concerne les réfugiés arabes, force est regrettamment de constater que cette démarche plus humaine et plus efficace a été si peu suivie, pendant si longtemps, que certains observateurs sont parvenus à la conclusion que, pour les Etats arabes intéressés, le problème des réfugiés était plus utile que sa solution. Les résolutions 2452 (XXIII), 2535 (XXIV), 2963 (XXVII), 3089 (XXVIII) et 3236 (XXIX), touchant les réfugiés qui avaient fui à la suite de l'agression arabe tant de 1947-1948 que de 1967, concernent le soutien des activités du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Bien que ces résolutions adressent divers appels à Israël et expriment des regrets pour ce qui est de la question du rapatriement et de l'indemnisation, les affirmations péremptoires qui avaient une importance si vitale pour les "études" n'apparaissent finalement que dans la résolution 3236 (XXIX) du 22 novembre 1974. Dès que l'on a commencé à avoir recours à l'arme du pétrole, les résolutions de l'Assemblée générale ont effectivement commencé à ajouter régulièrement l'adjectif "inaliénable" pour qualifier le "droit de retour".

*

*

*

54. Même si ces résolutions sont considérées comme déclaratoires du droit international, la question se pose quand même de savoir pourquoi les auteurs de ces "études" ont ignoré le fait qu'Israël a absorbé et réinstallé un nombre encore plus grand de réfugiés juifs déracinés de leurs foyers en terre arabe depuis 1948. Dans leur analyse si méticuleuse des résolutions de l'Assemblée générale, les auteurs ne mentionnent nulle part les réfugiés juifs, et ils ne cherchent même pas à expliquer pourquoi les principes généraux en la matière qu'ils invoquent si éloquemment (p. 28 à 31), allant de la Grande Charte (1215) au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), ne devraient s'appliquer qu'aux réfugiés arabes et pas aux réfugiés juifs.

55. Les membres de chacun de ces groupes ont été lésés de la même façon. L'obligation de fournir un abri aux 700 000 réfugiés juifs a été assumée par Israël dans sa Loi fondamentale sur le retour de 1950, en tant que première responsabilité du nouvel Etat. Le fardeau considérable que représentait la tâche de réinstallation ainsi assumée par Israël devrait, sur le plan tant du droit que de la justice, être pris en considération pour évaluer les contributions que doivent faire les Etats arabes et Israël à ce que le Conseil de sécurité a appelé dans sa résolution 242 (1967) un juste règlement du problème des réfugiés. Cette question est d'autant plus pertinente que les malheurs des deux peuples ont découlé d'aventures malheureuses et utilisation agressive de la force armée au mépris de la Charte des Nations Unies et des résolutions de l'Organisation de la part d'Etats arabes et non de la part d'Israël.

*

* *

56. A cet égard, les auteurs de Résolutions font preuve d'un astigmatisme curieux. Le point le plus remarquable est qu'ils n'ont pas étudié attentivement les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, et spécialement les résolutions 242 (1967) et 338 (1973). Après tout, le titre de leur "étude" est Principales résolutions de l'Organisation des Nations Unies et pas Principales résolutions de l'Assemblée générale. Dans leur doctrine confuse concernant le "droit de retour" des réfugiés palestiniens, ils ne font absolument aucun cas du fait qu'en 1967, le Conseil de sécurité n'a pas jugé pouvoir invoquer une règle aussi établie du droit international que celle qu'ils affirment. Les auteurs ne daignent pas davantage prendre en considération le fait que la formulation de la résolution 242, demandant "un juste règlement du problème des réfugiés" ne souffre pas de leur parti-pris en ignorant les réfugiés juifs provenant de terres arabes tout en insistant sur les mesures à prendre en faveur des réfugiés arabes de Palestine. Ils ne relèvent pas qu'en 1973 encore, le Conseil de sécurité a réaffirmé dans sa résolution 338 (1973) toutes les dispositions de la résolution 242 (1967) et a demandé que des négociations soient entamées d'urgence sur la base desdites dispositions. Cela signifie que même en 1973, les résolutions du Conseil de sécurité, qui est lui aussi un organe principal de l'Organisation des Nations Unies, ne correspondaient pas à la version revue du droit international proposée dans Résolutions.

IV. L'AUTODÉTERMINATION ET LE CONFLIT ARABO-ISRAËLIEN

57. L'autodétermination, quels que soient les éléments précis que recouvre cette notion, est-elle l'objet d'un précepte du droit international lui-même ou est-elle seulement une considération de politique ou de justice devant être appréciée comme un fait et une valeur parmi d'autres dans l'interprétation et l'application des règles du droit? Les auteurs de l'"étude" intitulée Autodétermination demandent (p. 1) si cette notion est un "principe" ou un "droit". A cette question assez sibylline, ils donnent une réponse qui l'est encore plus. Admettant que les complexités de la question ne rentrent pas dans le cadre de leur analyse, ils poursuivent cependant en disant qu'ils posent "en principe que le droit à l'autodétermination existe, qu'il constitue un élément crucial de la vie internationale contemporaine et est reconnu comme tel par la communauté politique mondiale". Il y a lieu de noter que ce prétendu axiome évite soigneusement toute référence au droit et pourrait être mieux adapté à un manuel de sociologie de la communauté internationale. Tout juriste prudent sait que la notion "de droit" peut ou non viser un "droit juridique". Je me propose maintenant d'analyser les faits ainsi que le processus par lequel les auteurs d'Autodétermination et de Résolutions cherchent à démontrer que cette constatation sociologique serait transformée en un précepte du droit international qui serait actuellement en vigueur.

58. La démonstration commence (p. 2 à 13) par un tri des vues des publicistes qui ont affirmé que l'"autodétermination" est devenue un "droit juridique international". Certains d'entre eux sont des experts qui se sont distingués dans des domaines qui sont certainement autres que le droit international 22/. Toutefois, pour donner une apparence d'objectivité, l'"étude" mentionne également (bien que d'une façon qui est loin d'être exhaustive) un ou deux publicistes qui sont d'un avis opposé. Les auteurs anonymes sont par conséquent forcés d'admettre (p. 12) que, même aujourd'hui, il existe une "diversité d'opinions sur la question du statut juridique du droit à l'autodétermination en droit international". Toutefois, cela ne les empêche aucunement de supposer que le droit à l'autodétermination est bien "un principe établi de droit international étant donné la position constante de l'Assemblée générale". En outre, cette position "reflète la volonté de la communauté internationale". Cela n'est rien d'autre qu'une réaffirmation de leur axiome de départ et n'a aucun effet juridique, à moins que l'on puisse considérer que la "position" de l'Assemblée générale, telle qu'elle est reflétée dans ses résolutions, a un effet créateur du droit. Or, comme on l'a montré, et alors même que Résolutions s'ouvre sur un effort laborieux visant à démontrer que la "position" de l'Assemblée générale sur une question devient du droit international, cet effort est loin d'être couronné de succès. C'est ainsi qu'en partant d'une conviction (ou d'un préjugé) plutôt que d'une quelconque démonstration juridique, les auteurs d'Autodétermination accomplissent la tâche extraordinaire qui consiste à élever le principe d'autodétermination au rang de jus cogens 23/.

59. Dans les deux "études", Autodétermination et Résolutions, par conséquent, le statut juridique de l'autodétermination en général est souvent affirmé sous forme de conclusion, mais aucune démonstration n'est offerte à aucun moment. C'est dans ce cadre osé que les auteurs produisent un assemblage de documents qui critiquent le mandat de la Société des Nations et le sionisme, le mouvement de libération nationale du peuple juif. Avec une sélectivité analogue, ils retracent (p. 22 à 29) l'historique de l'administration britannique en Palestine et la première phase de l'intervention de l'Organisation des Nations Unies, jusqu'au moment où la résolution relative au partage s'est trouvée détruite par ce que les auteurs appellent délicatement "l'envoi" par "les Etats arabes" de "forces" en Palestine (p. 32). Nulle part dans cet exposé ne donnent-ils de raisons expliquant pourquoi l'autodétermination, si elle constitue un droit juridique comme ils le prétendent, n'étend par ses bienfaits au peuple juif comme au peuple arabe de Palestine. Tout aussi dépourvues d'intérêt sont pour eux l'occupation et l'annexion illicites par la Jordanie de la rive occidentale et le fait que, de 1948 à 1976, la Jordanie n'a pas accordé le moindre degré d'autonomie aux Arabes de Palestine vivant sur la rive occidentale.

60. Jusqu'en 1970, les résolutions de l'Assemblée générale ne concernaient que les demandes des réfugiés arabes de retourner dans leurs foyers et "le rapatriement de ces réfugiés, leur réinstallation et leur relèvement économique et social ainsi que le paiement d'une indemnité suffisante pour les biens de ceux qui auraient décidé de ne pas revenir" 24/. Ce n'est qu'avec la résolution 2672 C (XXV) de l'Assemblée générale, en date du 8 décembre 1970, que "l'Assemblée générale s'est rapprochée de la reconnaissance de la corrélation qui existe entre le droit à l'autodétermination et d'autres droits inaliénables" (Résolutions, p. 45). Sur la base de cette résolution et d'une phrase figurant dans la résolution 2649 (XXV) du 30 novembre 1979, les auteurs de Résolutions n'hésitent pas à prétendre hardiment que toutes les résolutions précédentes relatives à l'autodétermination des peuples en général sont ultérieurement et rétroactivement devenues "spécifiquement applicables au peuple palestinien" (ibid.). Ils acceptent par conséquent comme fait historique que, pour ce qui concerne l'Assemblée générale, aucun droit des Arabes de Palestine en vertu de la Charte n'a été reconnu jusqu'en 1970.

61. Même la résolution 2672 C (XXV) du 8 décembre 1970, dont on a prétendu qu'elle constituait une reconnaissance, faisant date, de l'autodétermination des Palestiniens, était hésitante à un stade aussi tardif. A cette époque, pas moins de 72 Etats, sur un total de 139 membres de l'Organisation des Nations Unies, soit ont voté contre, soit se sont abstenus lors du vote, et 47 Etats seulement ont voté pour. Cela n'est guère la manifestation d'une reconnaissance spontanée et entière, quoique tardive, par la communauté internationale d'une vérité évidente remontant à la nuit des temps!

62. Qui plus est, le boycottage pétrolier décrété par les Etats arabes pour appuyer l'attaque syrio-égyptienne contre Israël en 1973 a exercé à l'Assemblée générale une contrainte sans précédent qui a conduit une majorité à voter en faveur des résolutions affirmant l'existence de fait d'une identité nationale arabe palestinienne séparée. Même sous l'effet de telles menaces et de telles contraintes, en 1973, la résolution pertinente, la résolution 3089 D (XXVIII),

n'a obtenu que 87 voix (alors que 39 Etats ont voté contre ou se sont abstenus). Il y a lieu de noter que lorsqu'un an plus tard, la résolution 3236 (XXIX) a cherché à renforcer la prétention à l'autodétermination en la "réaffirmant", tant le nombre d'Etats Membres qui ont voté contre que celui d'Etats qui se sont abstenus ont augmenté 25/.

63. L'"étude" sur l'Autodétermination s'achève (p. 34-39) sur une section intitulée "Affirmation par l'Organisation des Nations Unies du droit du peuple palestinien à l'autodétermination". Si l'"étude" intitulée Résolutions n'indique pas le moment précis auquel l'Assemblée générale a pleinement reconnu la prétention des Arabes de Palestine, l'Autodétermination est parfaitement claire et ponctuelle à cet égard. Les auteurs anonymes d'Autodétermination font observer que ce n'est qu'à partir de la résolution 2672 (XXV) du 8 décembre 1970 que l'Assemblée générale a commencé à qualifier de façon répétée les Palestiniens de nation. Ils soulignent également (p. 34) avec perspicacité, mais sans mentionner l'arme du pétrole, que c'est avec la guerre d'agression arabe d'octobre 1973 que la cause de l'autodétermination du peuple palestinien "a fait de rapides progrès". Ils insistent aussi sur les rapports étroits qui existent entre les affirmations faites par les chefs d'Etat et de gouvernement arabes réunis au sommet de Rabat en 1974 à propos du droit à l'autodétermination des Arabes de Palestine et le statut de l'OLP et l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 3236 (XXIX) du 22 novembre 1974 concernant l'OLP. Tout cela conduit inexorablement à reconnaître que cette résolution de l'Assemblée générale a été adoptée sous la pression des Etats arabes, et notamment de ceux qui font maintenant étalage de leur force par l'intermédiaire de l'OPEP.

64. Les auteurs d'Autodétermination résument admirablement (p. 39), dans ces termes frappants, le principal élément en ce qui concerne les revendications nationales des Arabes de Palestine :

Il apparaît ainsi que le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, méconnu au cours des trois décennies du mandat, ignoré par l'Organisation des Nations Unies pendant deux décennies, a été, depuis presque 10 ans, constamment reconnu et vigoureusement affirmé par une nette majorité des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies...

Il est ironique de constater que ces termes éloquents, appliqués aux Arabes de Palestine, reconnaissent - en insistant même sur ce point - que la date à laquelle remonte effectivement l'application du principe de l'autodétermination se situe aux alentours de 1970, et certainement pas un demi-siècle plus tôt, en 1917. Les conséquences de cet aveu sont examinées ci-dessous (par. 66-82).

65. Il est curieux aussi de constater que dans une section de 10 pages intitulée "les droits nationaux du peuple de Palestine" (Résolutions, p. 39-49), les auteurs continuent d'éviter de mentionner, parmi les résolutions récentes concernant le Moyen-Orient, celles qui sont les plus importantes et qui ont le plus d'influence, à savoir les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité. En tant que spécialistes du droit international, les auteurs doivent être conscients de l'importance de la résolution 242, qui est la seule formulation faisant autorité et unanimement acceptée du Conseil de sécurité à propos des questions en jeu entre Israël et les Etats arabes. Ils ignorent les incidences qu'elle a au sujet du

problème de l'autodétermination dans la mesure où, fait significatif, la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité exclut toute référence à de quelconques prétentions nationales des Arabes de Palestine à l'égard d'Israël. Il s'agit là d'une question qui n'intervenait absolument pas dans le conflit du Moyen-Orient en 1967, pas plus qu'elle n'y intervenait en 1973 lorsque la résolution 338 (1973) a réaffirmé la résolution 242 (1967).

*

*)

66. Une supposition fondamentale sous-jacente à toute cette série d'"études" est que les peuples dont les prétentions concurrentes à l'autodétermination doivent être conciliées sont le peuple juif d'une part, et le peuple arabe de Palestine de l'autre. Un corollaire de cette supposition est que la date à prendre en considération pour appliquer le principe de l'autodétermination au Moyen-Orient est 1947, date de la résolution relative au partage. Sinon, ce pourrait être 1974, date à laquelle l'Assemblée générale a déclaré pour la première fois dans sa résolution 3236 (XXIX) que le "peuple palestinien pouvait jouir du droit à l'autodétermination conformément à la Charte des Nations Unies".

67. De telles suppositions contredisent manifestement l'histoire de la lutte menée à propos de la Palestine en ignorant l'importance critique des décennies qui se sont écoulées avant 1947. La principale conclusion tirée dans Autodétermination (p. 39) est qu'un tel droit des Arabes de Palestine en tant que peuple distinct n'a pas été reconnu "au cours des trois décennies" du mandat de la Société des Nations ni pendant les deux premières décennies de l'Organisation des Nations Unies. Cet aveu confirme ce qui, en tout état de cause, ressort du règlement intervenu après la première guerre mondiale : les prétendants rivaux aux anciens territoires ottomans en cause étaient limités aux mouvements nationaux juif et arabe; vu le contexte historique, il ne pouvait en être autrement.

68. Pendant les siècles qui ont précédé 1917, le nom de "Palestine" n'a jamais visé une entité politique, démographique, culturelle ou territoriale définie. Au cours des derniers siècles, cette région appartenait à l'Empire ottoman et, pendant une bonne part de cette époque, sa capitale provinciale était Damas. En 1917, la plus grande partie de cette région, située au nord d'une ligne allant de Jaffa au Jourdain, relevait de la Vilayet de Beyrouth, et l'ensemble était considéré comme faisant partie du Sham (une vaste zone comprenant ce qui est aujourd'hui la Syrie et les régions au-delà). Les Arabes qui y vivaient ne se considéraient pas eux-mêmes, pas plus qu'ils n'étaient considérés par les autres, comme des "Palestiniens", pas plus qu'ils ne différaient, à quelque égard important, de leurs frères de Syrie et du Liban. C'est cette qualification de "Syrien", plutôt que de "Palestinien", applicable aux Arabes vivant en Palestine, qui était à la base de la demande faite par le Congrès général syrien le 2 juillet 1919, tendant à ce qu'il y ait "aucune séparation de la partie méridionale de la Syrie connue sous le nom de Palestine, ni de la zone occidentale du littoral qui comprend le Liban, du territoire syrien" 26/.

69. D'ailleurs, le principal argument avancé par les Arabes lors des négociations qui ont suivi la première guerre mondiale n'était pas que les "Palestiniens" seraient mécontents de perdre une identité palestinienne du fait de la création du foyer national juif, mais que les habitants seraient mécontents de la dissolution de leurs liens avec leurs frères syriens. A la lumière de ces faits, l'idée selon laquelle les Arabes vivant en Palestine se considéraient en 1917 comme un /...

peuple palestinien au sens requis par le principe d'autodétermination du président Wilson (appelé pour plus de brièveté "le principe de libération") est donc le produit d'une imagination dénuée du sens de l'histoire. Respecter ces faits historiques n'équivaut pas à contester le principe de libération; il s'agit simplement de souligner que le principe doit être appliqué au moment approprié à la réalité de la vie des groupes tels que ceux-ci existent véritablement.

70. Mais certains dirigeants de l'OLP ont désavoué une identité palestinienne distincte. Le 31 mars 1977, par exemple, le chef du Département des opérations militaires de l'OLP, Zuhair Muhsin, a déclaré ce qui suit au journal néerlandais Trouw :

Il n'y a pas de différence entre les Jordaniens, les Palestiniens, les Syriens et les Libanais... Nous sommes tous un peuple. Ce n'est que pour des raisons politiques que nous insistons soigneusement sur notre identité palestinienne. Il est en effet de l'intérêt national des Arabes d'encourager l'existence des Palestiniens contre le sionisme. Oui, l'existence d'une identité palestinienne distincte n'est là que pour des raisons de tactique. L'établissement d'un Etat palestinien est un nouvel expédient pour continuer la lutte menée contre le sionisme et pour l'unité arabe.

71. Ainsi, les faits à prendre en considération si l'on veut appliquer correctement la doctrine de l'autodétermination au cas d'espèce remontent à 1917. En effet, que cette doctrine fasse déjà partie du droit international stricto sensu (comme le pensent un grand nombre d'internationalistes) ou soit un précepte dicté par la politique ou la justice et à prendre en considération lorsqu'il convient, il est clair que ses applications doivent être fondées sur des faits. L'un de ces faits est le moment où le groupe qui invoque ce principe et qui n'a pas de foyer territorial a commencé à constituer un peuple ou une nation, avec les éléments communs qui y sont attachés, c'est-à-dire une langue, une origine ethnique, une histoire et une tradition distinctes et ainsi de suite.

72. Le moment auquel on peut dire avec certitude qu'un appel à l'autodétermination en faveur d'un groupe arabe palestinien distinct est apparu sur la scène du Moyen-Orient se situe approximativement lors de l'adoption de la Charte nationale palestinienne en 1964 (révisée et rebaptisée "Pacte" en 1968) 27/. Le Pacte lui-même montre avec une clarté frappante que le caractère tardif de cette auto-reconnaissance en tant qu'Arabes palestiniens compromettait leurs exigences de souveraineté territoriale. Il s'était, après tout, écoulé près d'un demi-siècle après que les territoires non turcs de l'Empire ottoman avaient déjà été alloués entre les mouvements de libération juif et arabe (ce dernier comprenant les Arabes palestiniens, mais non en tant qu'élément distinctif). Le Pacte a cherché à tourner ces faits historiques par deux stratagèmes. Il a prétendu que les Arabes palestiniens faisaient partie de la "nation arabe", à laquelle avaient été alloués des territoires après la première guerre mondiale et qui, en 1964, contrôlait une douzaine de nouveaux Etats indépendants au Moyen-Orient (art. 14-15). Mais il a également insisté sur le fait que les Palestiniens constituaient un peuple distinct ayant le droit d'établir sa patrie dans l'ensemble de la Palestine en tant qu'unité territoriale indivisible (art. 1-5).

73. Ce dessein laissait entier le problème consistant à savoir comment, une fois admis qu'un peuple palestinien distinct n'était apparu qu'au cours des années 1960, ces événements ultérieurs pouvaient affecter la bonne application antérieure des principes d'"autodétermination" ou de "libération" en 1919. Pour résoudre ce problème, le Pacte a adopté la fiction ingénieuse consistant à déclarer rétrospectivement que la nation palestinienne existait en 1917. Il stipulait à cette fin que seuls les Juifs qui "résidaient normalement" en Palestine "avant l'invasion sioniste" (sans doute aux alentours de 1917) pouvaient être admis dans l'Etat palestinien et, par un clair sous-entendu, que tous les autres seraient expulsés (art. 6, 22 et 23).

74. Afin d'examiner les suppositions sur lesquelles sont fondées les "études" Autodétermination et Résolutions, il faut prendre l'année 1917 comme critère pour apprécier l'application du principe d'autodétermination aux peuples juif et arabe. A cette époque, aucun des actuels Etats arabes dans les anciennes provinces de l'Empire ottoman au Moyen-Orient n'avait vu le jour, de sorte que la "nation arabe", au nom de laquelle étaient formulées de vastes revendications, ne remplissait certainement pas les conditions requises par ce principe pour pouvoir l'invoquer. De ce fait même, cependant, le peuple juif se trouvait également dans la même situation. En fait, historiquement, les revendications juives ont commencé plus tôt que celles des Arabes. L'Emir Feisal, dans sa lettre bien connue de mars 1919 à Felix Frankfurter, a reconnu l'accord des mouvements de libération juif et arabe. Il a remercié Chaim Weizmann et d'autres dirigeants sionistes pour avoir "tant aidé notre cause /la cause arabe/" et a exprimé l'espoir que "les Arabes seraient bientôt en mesure de faire un geste en retour pour remercier les Juifs de leur bonté". Et, s'il fallait encore rappeler que les Arabes ne distinguaient pas non plus de nation arabe palestinienne en 1919, il ajoutait : "Il y a place en Syrie pour nous deux" (c'est nous qui soulignons) 28/.

75. Ce contexte historique a été clairement énoncé dans l'Accord d'entente et de coopération du 3 janvier 1919 signé par l'Emir Feisal, représentant les aspirations nationales arabes à la Conférence de paix de Paris, et le Dr Weizmann, représentant du mouvement sioniste. Son préambule envisageait la collaboration la plus étroite possible pour mettre sur pied "l'Etat arabe et la Palestine", cela étant le plus sûr moyen de "réaliser leurs aspirations nationales". Il ressort clairement de l'article premier de cet accord, prévoyant l'échange "d'agents accrédités arabes et juifs" entre "l'Etat arabe" et la "Palestine", que ce qui était envisagé était l'allocation de la "Palestine" pour l'autodétermination de la nation juive, et le reste de la région pour celle de "la nation arabe" 29/. L'Empire ottoman était si vaste qu'une douzaine d'Etats arabes indépendants virent ensuite le jour sur son territoire seulement. En fait, les revendications arabes concernant des territoires dans lesquels exercer leur droit à l'autodétermination dépassent cette douzaine d'Etats du Moyen-Orient. Plusieurs autres Etats d'Asie et d'Afrique du Nord ont également répondu aux aspirations de la nation arabe à l'autodétermination. Ces pays constituent ensemble la Ligue des Etats arabes, qui comprend aujourd'hui plus de 20 membres.

76. Aucune liberté n'est donc prise avec l'histoire lorsque l'on rappelle que les représentants des mouvements nationaux juif et arabe se sont présentés simultanément après la première guerre mondiale comme demandant une libération. Chaque peuple, juif ou arabe, avait en commun des traditions et une expérience

culturelle et religieuse propres, profondément enracinées dans la région du Moyen-Orient. Le peuple juif en revendiquait une partie, la Palestine - avec laquelle elle avait presque près de quatre millénaires de liens indissociables - comme son foyer historique. Les Arabes revendiquaient virtuellement l'ensemble des territoires détachés de l'Empire ottoman après la première guerre mondiale. Tels étaient les deux peuples demandeurs, les Juifs et les Arabes, entre lesquels les principales puissances alliées et associées ont fait les allocations territoriales qui ont marqué le début de l'histoire moderne de la Palestine.

77. Le mythe propagé dans le Pacte national palestinien, selon lequel le "peuple palestinien" a été injustement déplacé par "l'invasion juive" de la Palestine, a très largement cours et est aveuglément épousé comme s'il s'agissait d'un dogme dans les "études" de l'Organisation des Nations Unies. Il faut donc rappeler non seulement le Royaume de David et la succession de régimes juifs qui ont existé en Palestine jusqu'à la conquête romaine et la dispersion du peuple juif, mais aussi la présence continue des Juifs en Palestine même après cette conquête. En 1914, les Juifs de Palestine constituaient une population très homogène de près de 100 000 personnes.

78. Les liens qui existent entre les Juifs et la Palestine sont éloquemment mis en relief dans le rapport présenté par la Commission royale (dirigée par Lord Peel, aujourd'hui disparu) en 1937. Malgré le zèle dont font montre les "études" pour citer des passages de ce rapport, l'extrait ci-après n'est pas mentionné :

Bien que les Juifs eussent ainsi été dispersés de par le monde, ils n'ont jamais oublié la Palestine. Si les Chrétiens ont appris par la Bible la physionomie du pays, le nom de ses lieux marquants et des événements qui se sont produits il y a plus de 2000 ans, le lien qui rattache les Juifs à la Palestine et à son histoire ancienne est pour eux bien plus étroit et plus intime. Le Judaïsme et son rituel trouvent leurs racines dans ces souvenirs. Parmi d'innombrables illustrations, il suffit de citer le fait que les Juifs, où qu'ils se trouvent, prient encore pour qu'il pleuve pendant la saison où la pluie est nécessaire en Palestine. Et la pensée séculaire juive est imbue de la même dévotion à l'égard de la terre d'Israël, Eretz Israel, du même sentiment d'en être exilé. Certains des plus beaux poèmes hébreux écrits dans la Diaspora ont été inspirés, comme les psaumes de la captivité, par les aspirations à un retour à Sion. Ce lien n'est d'ailleurs pas seulement spirituel ou intellectuel. Toujours ou presque toujours depuis la chute de l'Etat juif, il y a eu des Juifs en Palestine. Sous les régimes arabes, les grandes villes ont toujours compté d'importantes communautés juives 30/.

79. Dans le contexte des idées modernes concernant la libération des peuples, il importe au plus haut point d'identifier les deux peuples dont les revendications concurrentes ont été ajustées lors des négociations sur l'avenir des anciens territoires ottomans au Moyen-Orient. Il serait en effet fatal, si l'on veut être juste, de ne pas identifier comme il convient les demandeurs entre lesquels doit intervenir une distribution de territoires. L'affirmation trop facile selon laquelle Israël a vu le jour sur la base d'une injustice causée à une nation palestinienne relève précisément d'une erreur grossière de ce genre. Le fait historique est que les demandeurs arabes après la première guerre mondiale

englobaient les Arabes de toutes les régions du Moyen-Orient, y compris les Arabes se trouvant en Palestine, lesquels ne constituaient alors aucunement un groupe national distinctif. Par conséquent, reconnaître aujourd'hui, en 1980, une "nation palestinienne" et la doter rétroactivement d'une histoire de 80 ans pour en faire une prétendante rivale à l'égard de la Palestine équivaut à prendre des libertés inadmissibles aussi bien avec l'histoire qu'avec la justice.

80. Les aspirations nationales arabes ont certainement été réalisées lors de la distribution de territoires entre Arabes et Juifs après la première guerre mondiale. Les prétentions arabes à la souveraineté ont également été largement satisfaites lors des règlements qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, non seulement au Moyen-Orient mais dans d'autres régions d'Asie et d'Afrique. Dans l'ensemble, le processus historique a comporté les éléments suivants :

a) Malgré toutes les manoeuvres extérieures des grandes puissances, les revendications juives et arabes sur la vaste zone de l'ancien Empire ottoman ont été présentées aux instances de libération ensemble et pas (comme on le sous-entend actuellement) sous forme d'un empiètement juif sur un domaine arabe déjà existant et exclusif.

b) Les territoires alloués aux Arabes après la première guerre mondiale représentaient une superficie 60 fois plus grande, et étaient des centaines de fois plus riches en ressources, que la "Palestine" désignée en 1917 comme devant être le foyer national juif. En fait, la superficie des territoires finalement alloués pour satisfaire les aspirations de la nation arabe à l'autodétermination est 500 fois supérieure à celle d'Israël.

c) Au cours d'étapes successives après 1917, d'autres empiètements sont venus réduire les territoires déjà minuscules alloués pour la satisfaction des revendications juives. Dès 1922, la majeure partie de ce territoire (à savoir 92 216 km² sur 120 481, soit plus des trois quarts) en a été retranchée pour établir ce qui devait devenir le Royaume hachémite indépendant de Transjordanie.

81. Le principe de libération a donc été appliqué aux revendications rivales du peuple juif et de la "nation arabe" au cours de la période qui a suivi la première guerre mondiale. En outre, ce principe a été appliqué correctement à la réalité des peuples tels qu'ils existaient alors en allouant la majorité écrasante des territoires et des ressources de l'ensemble du Moyen-Orient à la nation arabe (y compris les Arabes palestiniens). Cette part était assez vaste pour constituer, au cours des décennies qui ont suivi, la base territoriale d'une douzaine d'Etats arabes indépendants. Ce principe a également été appliqué en allouant au peuple juif, dans le cadre du même règlement, une infime fraction de cette région, englobant aussi bien la Cisjordanie que la Transjordanie. Cette fraction infime a ensuite été réduite des quatre cinquièmes en 1922, ce qui a ramené la part allouée au peuple juif au titre du principe de libération à un territoire d'une superficie de 28 264 km², pauvre en ressources, soit environ un deux-centième de l'ensemble des territoires qui avaient été distribués. Cette distribution n'est aucunement affectée par un quelconque droit à l'autodétermination d'une autre nation. Comme on l'a vu, ce n'est pas au moment de cette distribution ni même plusieurs décennies plus tard qu'un groupement distinct d'Arabes palestiniens a été reconnu comme nation séparée, aussi bien par eux-mêmes que par les autres Arabes.

82. Cet exposé du contexte historique infirme la tentative faite dans le Pacte national palestinien, et maintenant suivie par les auteurs, anonymes et autres, des "études", de présenter la question palestinienne comme une lutte qui a commencé en 1917 entre les Juifs du monde d'un côté et la "nation arabe palestinienne" de l'autre, et au cours de laquelle les Juifs se seraient taillés la part du lion. L'erreur de base, ici, consiste à ne pas reconnaître que le principe de libération doit être appliqué à des moments déterminés aux faits tels qu'ils existent au moment en question. L'appel en faveur de l'autodétermination lancé au nom des Arabes palestiniens n'a commencé d'être poussé dans les résolutions de l'Organisation des Nations Unies qu'à la fin des années 1960. Si les Arabes palestiniens ont en fait été lésés en ne recevant pas une part appropriée du vaste territoire alloué en 1919 à la "nation arabe", dont ils faisaient partie alors et dont ils continuent de faire partie aujourd'hui, ce préjudice est imputable à la douzaine d'Etats souverains qui sont nés sur l'immense majorité des territoires de l'ancien Empire ottoman qui lui avaient été distribués.

*
* *
*

83. Le détachement, en 1922, des quatre cinquièmes du territoire sur lequel devait être constitué le foyer national juif, afin de créer d'abord l'Emirat de Transjordanie puis l'actuel Royaume de Jordanie, a une double signification dans le contexte de l'application du principe d'autodétermination. D'une part, comme on l'a déjà dit, cette opération a eu pour effet de réduire de façon draconienne le territoire déjà minuscule qui avait été alloué pour l'exercice du droit à l'autodétermination du peuple juif. Mais, inversement, outre qu'elle satisfaisait les revendications des dirigeants hachémites, elle fournissait une réserve de terres pour les Arabes de l'autre côté du Jourdain, en Palestine. Or, historiquement, la Palestine comprenait à la fois la Cisjordanie et la Transjordanie. C'est ainsi que la prémisse erronée sur laquelle reposent ces "études" en ce qui concerne l'identité des prétendants à l'autodétermination en 1917 suscite immédiatement une autre erreur désastreuse, qui consiste à supposer que les Arabes palestiniens en tant que peuple n'ont pas déjà une patrie et une base pour accéder à la qualité d'Etat, et que ces prérogatives doivent être arrachées à l'Etat d'Israël. Le fait est qu'après la première guerre mondiale, la Transjordanie est née d'un empiètement sur la petite zone qui avait régulièrement été allouée à la nation juive et que par la suite, les dispositions du mandat concernant le foyer national juif y ont été rendues inapplicables 31/. Cependant, pour autant que l'on puisse voir, ces "études" ne mentionnent aucune obligation de la part du Royaume de Jordanie de faire droit aux revendications des Arabes palestiniens.

84. La considération dont il faut tenir compte pour l'application du principe d'autodétermination en 1980, cependant, est que les origines et la situation actuelle du Royaume arabe de Jordanie en Palestine contredisent l'affirmation même selon laquelle le peuple palestinien n'aurait pas de patrie. Non seulement le Royaume de Jordanie est-il né en Palestine malgré les protestations juives aux dépens des territoires alloués pour la nation juive, mais encore il est inexorablement devenu, par la même démarche de l'histoire, un Etat arabe palestinien.

/...

85. Par conséquent, au regard de toute application valable du principe de l'autodétermination, la Jordanie était certainement un Etat arabe palestinien avant 1948. Que le Roi et ses sujets palestiniens décident de conduire leurs affaires comme Etat unitaire ou comme Etat fédéré, les Arabes palestiniens avaient déjà une patrie dans l'Etat de Jordanie. Cette réalité peut être dissimulée de temps à autre par les rapports difficiles qui existent entre le Roi et ses sujets palestiniens. Cependant, pendant une bonne part de la période qui s'est écoulée entre 1948 et 1967, et peut-être jusqu'aux hostilités sanglantes avec l'OLP en 1970, les Arabes palestiniens se trouvant au Royaume de Jordanie considéraient la Jordanie comme leur Etat. Enfin, il semble qu'en 1970, la plupart des Arabes palestiniens ont pris fait et cause pour le Roi et son gouvernement contre l'OLP. Cette réalité sous-jacente le demeure encore aujourd'hui.

86. La supposition faite dans ces "études", selon laquelle l'existence d'Israël prive les Arabes palestiniens d'un foyer national, est donc fausse. Il est compréhensible que les Etats arabes "du front du refus" et l'OLP refusent d'admettre qu'il s'agit d'erreurs. Ce n'est qu'en les propageant qu'ils peuvent déformer les aspirations à la libération des Arabes palestiniens pour en faire une exigence dirigée contre Israël et progresser vers le but avoué, qui est de détruire cet Etat 32/. Mais il est étrange que les auteurs de ces "études", procédant ostensiblement à un exposé du droit international, adoptent si aveuglément ces positions injustifiées.

V. L'APAISEMENT DES REVENDICATIONS EN MATIERE D'AUTODETERMINATION
PAR LA MODIFICATION DES FRONTIERES D'ETATS SOUVERAINS

87. Bien qu'avec un regret apparent, les auteurs de Résolutions arrivent à la conclusion (p. 26) que la résolution sur le partage n'était pas nécessairement nulle ab initio simplement parce qu'elle reconnaissait les "droits nationaux" du peuple juif ainsi que ceux des Arabes de Palestine :

La question de l'autodétermination a peut-être été réglée de manière inhabituelle, mais on ne peut pas en conclure, juridiquement, que la méthode utilisée dans ce cas pour assurer l'autodétermination des deux Etats soit invalide en soi.

Compte tenu des prémisses sur lesquelles se fondent ces auteurs, cela ressemble en effet à une concession majeure. Ils intitulent la section pertinente de leur "étude" (p. 39) "Les droits nationaux du peuple de Palestine", ce qui sous-entend qu'il n'y a qu'un seul "peuple de Palestine" qui ait droit à l'autodétermination. Il ressort clairement de tout ce qu'ils ont écrit et de ce qu'a produit le "Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien" que s'il n'y a qu'un seul peuple de Palestine, ce sont les Arabes. Cette déduction logique est manifestement conforme aux prétentions avancées à l'article 6 du Pacte national palestinien (1968), selon lequel tous les Juifs qui ne résidaient pas normalement en Palestine avant 1917 ne pourront pas être citoyens de l'Etat palestinien projeté et seront sans doute expulsés. La reconnaissance que le peuple juif, de même que les Arabes de Palestine, peut avoir le droit à l'autodétermination, ne manque donc pas d'une certaine apparence de magnanimité. Cependant, alors même que ces auteurs s'étendent sur cette concession apparente, il apparaît clairement qu'elle ne recouvre que peu de substance.

88. Procédant toujours comme si n'importe quelle résolution de l'Assemblée générale représentait le droit (bien qu'ils n'aient pu, comme on l'a noté, offrir un fondement quelconque à cet effet), les auteurs passent en revue les affirmations de l'identité nationale palestinienne faites dans les résolutions de l'Assemblée générale depuis 1970. Ils cherchent ensuite (p. 47 et suivantes) à délimiter la région géographique précise, dont il y a lieu de présumer qu'elle se situe à l'intérieur de la Palestine, "à laquelle s'applique l'autodétermination palestinienne". Ils s'emploient enfin à montrer comment le principe de l'autodétermination peut justifier deux Etats en Palestine, en dépit du fait que l'autodétermination préconisée par ces auteurs n'est celle que du "peuple de Palestine".

89. Leur solution n'apporte regrettablement qu'un maigre réconfort, que ce soit au droit international, tel qu'il a été compris jusqu'à présent, ou à l'Etat d'Israël. Ce qu'ils affirment sérieusement est que l'Assemblée générale a maintenant des pouvoirs nouveaux qui tirent leur fondement juridique de la résolution 2625 (XXV), communément connue sous le titre de "Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies" (ci-après dénommée la "Déclaration des principes"). Dans tous les cas où un groupe quelconque précédemment relié à un Etat

invoque le droit à l'autodétermination contre cet Etat, l'Assemblée générale serait désormais habilitée à retracer les frontières de cet Etat conformément à l'opinion que cet organe peut avoir de la mesure dans laquelle le gouvernement de l'Etat visé "représente" l'ensemble de la population vivant sur son territoire.

90. Par un tour de force remarquable, les auteurs déduisent ce pouvoir extraordinaire de l'Assemblée générale de la disposition suivante de la Déclaration des principes :

Rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout Etat souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur.

Tout Etat doit s'abstenir de toute action visant à rompre partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un autre Etat ou d'un autre pays (c'est nous qui soulignons).

Je n'ai pas l'intention de m'étendre sur la question de savoir si ce passage corrobore l'affirmation selon laquelle l'Assemblée générale pourrait, par une résolution, usurper le pouvoir draconien de découper et même de démembrer les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies. Une telle supposition dépasserait les limites de la crédulité tant des spécialistes du droit international que des dirigeants politiques nationaux.

91. Il est à peine besoin d'insister sur la menace que poserait à l'intégrité territoriale et à l'unité et à l'indépendance politique de tous les Etats une Assemblée générale aussi omnipotente. Le principe d'autodétermination est aujourd'hui de plus en plus souvent invoqué non seulement contre les anciennes puissances coloniales et occidentales mais aussi parmi et entre les populations de nouveaux Etats qui ont accédé à l'indépendance depuis la deuxième guerre mondiale. Par conséquent, ces Etats seraient également soumis à ces pouvoirs supposés de l'Assemblée générale de faire et de défaire des Etats en redéfinissant leurs frontières.

92. Les auteurs marquent bien qu'ils ont conscience, dans une certaine mesure, des dangers auxquels leur proposition extraordinaire exposerait les Etats. Ils cherchent à minimiser ces dangers en faisant valoir que le cas d'Israël est sui generis. Les frontières d'Israël, affirment-ils (p. 48), ne sont que de facto car elles existent "à un moment particulier, à la suite de la conquête militaire et d'annexions illégales". Toutefois, cette affirmation, éminemment fautive tant en fait qu'en droit et extraite presque mot pour mot du premier rapport du "Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien" 33/, ignore les

opinions réfléchies en sens contraire d'un grand nombre d'internationalistes réputés, ainsi que les incidences inévitables en sens contraire de mesures adoptées de manière répétée par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité.

93. Si le cas d'Israël ne peut pas être singularisé d'une façon si cavalière, il en résulte que tous les autres Etats de la communauté internationale sont exposés à une menace qui n'est pas moindre. Tout Etat dont les voisins entretiendraient des desseins de capture et qui pourraient trouver, encourager ou manipuler de spécieuses prétentions à "l'autodétermination" serait exposé à des machinations semblables. Le jeu sinistre auquel se livre le Comité qui patronne ces "recherches" pseudo-scientifiques sur le droit international est une grave et vaste menace pour l'ordre juridique international tout entier et pour l'Organisation des Nations Unies elle-même.

94. Dans une brochure publiée à la fin de 1979, après l'étude Résolutions, le "Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien" a précisé cette menace encore plus. Il demande, avec un certain manque de sincérité : "Si une série de résolutions de l'Assemblée générale sur le droit à l'autodétermination en général a pour effet de créer un principe de droit international, une série de résolutions sur le droit spécifique à l'autodétermination d'un peuple donné ne crée-t-elle pas des obligations de la part de la communauté internationale?" 34/. Le Comité dévoile ici franchement son intention de conférer aux majorités à l'Assemblée générale un pouvoir contraignant de perturber, de démembrer et de détruire la vie des Etats souverains indépendants, Membres de l'Organisation des Nations Unies, sous le prétexte de satisfaire les prétentions à l'autodétermination d'un groupe dissident ou d'un autre.

95. Le fait que les Etats qui sont les victimes désignées de ce pouvoir draconien n'en seraient l'objet qu'un par un n'atténue aucunement la menace qui plane sur eux tous.

96. L'"étude" des Résolutions reconnaît enfin, à contre-cœur, (p. 47), qu'il "est possible que les frontières d'avant 1967 aient été reconnues dans une certaine mesure par la communauté internationale". Telle est la conclusion à laquelle conduit inéluctablement la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité, qui, manifestement, ne prévoit le retrait des forces armées israéliennes que "des territoires occupés lors du récent conflit", et qui affirme également le principe de "la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque Etat de la région". Ces dispositions de la résolution 242 (1967) sont énoncées comme étant les bases des négociations qui doivent être favorisées entre les Etats intéressés, et elles sont pleinement conformes aux principes du droit international. Une autre conception, particulièrement celle qui suggérerait que l'Assemblée générale a, en droit international, un pouvoir quelconque de déterminer les frontières d'Israël, serait non seulement naïve mais manifestement dénuée de fondement et dangereuse.

VI. LE RECOURS A LA FORCE ET LES PRETENDUES LUTTES DE LIBERATION

97. Parmi les affirmations les plus outrancières que l'on trouve dans ces "études", on peut citer la proposition selon laquelle le fait d'invoquer un droit juridique à l'autodétermination crée, en droit international, une autorisation juridique, pour tout peuple invoquant l'autodétermination et pour les Etats tiers le soutenant, d'user de la force armée contre un Etat souverain pour parvenir à ses fins.

98. En même temps que cette liberté censément légale de recourir à la force dans le cadre des luttes de libération était affirmée à l'Assemblée générale contre l'Etat d'Israël en 1974, le Comité spécial pour la question de la définition de l'agression parvenait au terme de ses sept années de travail. Nulle question n'a été plus chaudement débattue que celle de savoir si le recours à la force dans les luttes de libération était licite, nonobstant les interdictions de la Charte. Ce Comité spécial était composé de 35 Etats Membres, et il n'a jamais été suggéré qu'il ne représentait pas équitablement l'ensemble des Membres de l'Organisation des Nations Unies. Pour ceux qui cherchent véritablement à savoir dans quelle mesure le comportement des Etats, dans leurs votes à l'Assemblée générale, manifeste soit l'opinio juris sive necessitatis nécessaire pour la formation d'une règle du droit coutumier, soit le type d'assentiment qui peut être considéré comme équivalant à un consentement à être lié par un traité, ces débats sont une masse indispensable et décisive de matériaux de recherche. Leur importance est mise en relief par le fait que l'Assemblée générale a accepté et fait siens les résultats des travaux du Comité.

99. Toutefois, parmi les pièces qu'ils invoquent contre Israël, les auteurs de ces "études" n'ont apparemment pas manifesté le moindre intérêt pour les débats du Comité spécial, qui touchent de si près à leurs ostensibles préoccupations intellectuelles. S'ils avaient étudié les actes du Comité spécial et ceux de la Sixième Commission, ou même la résolution 3314 (XXIX), ils auraient certainement fait preuve de plus de prudence avant de se lancer dans leurs conclusions simplistes. Ils auraient constaté que la pratique des Etats est nettement contraire à la thèse qu'ils soutiennent, à savoir que le "consensus" des Etats, tel qu'il se manifeste dans des résolutions répétées de l'Assemblée générale, transforme le contenu de ces résolutions en règles obligatoires du droit international. La pratique des Etats démolit un argument crucial de ces "études", à savoir que le droit international autorise le recours à la force armée dans les luttes de libération ainsi que par les Etats tiers qui les soutiennent.

100. Au cours des sept années pendant lesquelles l'Assemblée générale et le Comité spécial ont débattu de la question concernant le recours à la force armée par les peuples luttant pour l'indépendance et par les Etats tiers les soutenant, différents arguments avancés pour légitimer le recours à la force dans les luttes de libération ont été examinés et rejetés. Ces arguments étaient, entre autres, que l'Article 51 de la Charte accorde "un droit de légitime défense aux peuples et aux nations contre la domination coloniale", et que le recours à la force est autorisé par une accumulation de déclarations récentes de l'Assemblée générale, y compris la résolution 1514 (XV) relative à l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, la résolution 2131 (XX) relative à l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires internes des Etats et à la protection de leur indépendance, la

résolution 2625 (XXV) (la "Déclaration des principes" déjà mentionnée), la résolution 2734 (XXV) relative au renforcement de la sécurité internationale et, enfin, la résolution 3314 (XXIX) elle-même relative à la Définition de l'agression.

101. Les dispositions essentielles de la Définition de l'agression, aux fins qui nous intéressent, sont l'article 3 g) et l'article 7. L'article 3 g) de la définition stigmatise comme acte d'agression :

L'envoi par un Etat ou en son nom de bandes ou de groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de force armée contre un autre Etat d'une gravité telle qu'ils équivalent aux actes énumérés ci-dessus /c'est-à-dire aux actes constituant une "agression"/, ou le fait de s'engager d'une manière substantielle dans une telle action.

L'article 7 contredit apparemment ce qui précède :

Rien, dans la présente définition, et en particulier l'article 3, ne pourra en aucune manière porter préjudice au droit à l'autodétermination, à la liberté et à l'indépendance, tel qu'il découle de la Charte, des peuples privés par la force de ce droit et auxquels fait référence 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, notamment les peuples qui sont soumis à des régimes coloniaux ou racistes ou à d'autres formes de domination étrangère; ainsi qu'au droit de ces mêmes peuples de lutter à cette fin et de chercher et de recevoir l'appui, conformément aux principes de la Charte et en conformité avec la Déclaration susmentionnée.

102. La pleine antithèse entre les projets de clause de sauvegarde concernant l'autodétermination finalement reprise à l'article 7 et la disposition concernant l'agression indirecte par bandes armées [art. 3 g)] est apparue à un stade tardif des délibérations. Il y avait eu trois principaux projets antérieurs à propos de cette clause de sauvegarde. Le projet soviétique proposait non seulement de sauvegarder "la lutte" pour l'autodétermination, mais encore ajoutait en termes dépourvus d'ambiguïté des termes qui rendaient licite "le recours à la force armée conformément à la Charte" y compris l'emploi de la force afin d'exercer le droit inhérent d'autodétermination 35/. Le projet des treize puissances (non alignées), en revanche, protégeait les dispositions de la Charte relatives aux "droits des peuples à l'autodétermination, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale", mais n'indiquait pas expressément si la force armée pouvait être utilisée pour exercer ce droit 36/. Le projet des six puissances (occidentales), par ailleurs, stipulait prudemment qu'une "entité politique" non reconnue ne pouvait être considérée comme une victime de l'agression que si a) elle était délimitée par des frontières internationales ou par des lignes de démarcation internationalement acceptées, et b) l'"entité politique" intéressée n'était pas "soumise à l'autorité" de l'Etat censé commettre une agression contre elle 37/. Cela recouvre évidemment le type le plus caractéristique de luttes pour l'autodétermination. Certains membres se sont opposés même à cette concession limitée à l'égard des entités politiques autres que des Etats et ont été d'avis que, par définition, seuls les Etats pouvaient être victimes d'agression.

103. C'est lorsque le projet des treize puissances n'a pu éviter que l'envoi de bandes armées et de recours à d'autres types d'agression indirecte ne soit condamné comme agression que la disposition qui est en définitive devenue l'article 7 de la Définition est apparue pour la première fois. Sous sa forme initiale (en tant qu'article 5), les dispositions visant à légitimer le recours à la force par des groupes autres que des Etats et par les Etats leur fournissant une assistance étaient (comme dans le cas du projet soviétique susmentionné) très explicites. La définition proposée ne contenait aucune disposition empêchant les peuples "de recourir à l'emploi de la force et de chercher ou de recevoir ... un appui et une assistance" en vue d'exercer "leur droit naturel à l'autodétermination, conformément aux principes de la Charte" 38/. Si ces termes avaient survécu et avaient été incorporés dans le texte final de l'article 7, ils auraient représenté une compensation pour les partisans des "guerres de libération", qui n'avaient pas réussi à éviter que l'envoi de bandes armées, etc., soit condamné comme acte d'agression. Toutefois, les termes cités n'ont pas survécu.

104. Dans la version de l'article 7 qui a été adoptée en définitive, le type de comportement échappant à la condamnation a été restreint à plusieurs égards importants. La mention des "peuples subissant une occupation militaire" a disparu (question particulièrement pertinente du point de vue du problème du Moyen-Orient). Par ailleurs, ce n'était plus la "domination étrangère" en tant que telle, mais seulement le fait pour les peuples d'être "privés par la force" du droit à l'autodétermination conformément à la Charte qui pouvait justifier le droit à une "lutte". Par-dessus tout, l'article 7 a été débarrassé de toute mention expresse d'un droit de recours à la force dans la "lutte", ainsi que tout droit d'Etat tiers de recourir à la force pour fournir une assistance. Ce qui demeure est la formule, considérablement restreinte, qui prévoit "le droit de ces mêmes peuples de lutter à cette fin" 39/. En d'autres termes, les Etats qui rejetaient l'avis selon lequel le droit international autorisait l'utilisation de bandes armées par des entités politiques autres que des Etats ou le recours à la force par des Etats leur fournissant une assistance sous le couvert de l'"autodétermination" ou de la "libération" ont eu le dessus, tandis que les Etats qui cherchaient à prétendre que le droit international avait légalisé de tels recours à la force se sont simplement trouvés en minorité et ont échoué dans leur tentative.

105. La Définition de l'agression, par conséquent, a été établie dans le contexte de ces résolutions mêmes de l'Assemblée générale que les chercheurs du "Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien" disent avoir établi des règles de droit international légalisant le recours à la force dans les luttes pour l'autodétermination. Les attitudes des Etats participant au Comité spécial, dont les travaux ont par la suite été approuvés par l'Assemblée générale, montrent clairement que cette prétention est fautive. A trois égards critiques, le texte finalement adopté nie absolument une telle affirmation. Premièrement, la Définition omet délibérément de mentionner tout droit de recours à la force dans les luttes pour l'autodétermination. Deuxièmement, aucun droit de recevoir une assistance d'Etats tiers sous forme de recours à la force n'est prévu, que ce soit expressément ou tacitement. Troisièmement, toute référence aux "peuples subissant une occupation militaire" a été éliminée. A tous ces égards, des prétentions sans fondement comme celles qui sont avancées dans les "études" ont été rejetées de façon décisive par une prépondérance d'Etats qui n'étaient manifestement pas limités aux Etats occidentaux.

VII. LES DROITS D'ISRAËL EN DROIT INTERNATIONAL DECOULANT D'UN RECOURS LICITE A LA LEGITIME DEFENSE CONTRE L'AGRESSION ARABE

106. Les effets juridiques éventuels des résolutions des Nations Unies examinées jusqu'à présent ne peuvent pas se manifester dans le vide. Ces effets doivent être déterminés dans le contexte des droits et des obligations des Etats intéressés au regard du droit international général, et notamment des dispositions de la Charte et de toute déclaration pertinente du Conseil de sécurité ayant force obligatoire.

107. Bien que cela puisse déplaire à certains, un des axiomes du droit international, même au regard de la Charte, est que les Etats vivent au sein d'un ordre juridique international dans lequel la force n'est pas le monopole de la communauté organisée, mais est plutôt sous le contrôle des différents pays. En l'absence d'une force prédominante de la communauté, il y a eu une accumulation constante de force (et notamment de moyens militaires) sous le contrôle de différents Etats. Le plus que l'on puisse faire pour sauvegarder l'ordre juridique et la communauté des nations est de rassembler, à l'occasion, quelques forces privées contre d'autres à des fins d'intérêt public. Malheureusement, le fait est que ces forces sont de temps à autre rassemblées contre l'ordre juridique international. C'est pour ces raisons que le droit international a toujours donné un effet juridique, rétro-activement, aux résultats de sa collision avec la puissance décisive de différents Etats. En permettant au vainqueur par la force des armes, au moyen d'un traité de paix imposé, d'incorporer ses conditions à l'ensemble du droit international, le droit international a tout au moins préservé le reste de ses règles et assuré sa propre survie.

108. En droit international, jusqu'à tout récemment, telles étaient les situations juridiques qui valaient en ce qui concerne les rapports entre Etats, sans égard à la question de savoir si le vainqueur était lui-même l'auteur de l'agression ou s'il était une victime innocente de l'agression, à laquelle il avait réagi en état de légitime défense. La modification récente de cette situation, spécialement par suite du Pacte de la Société des Nations et de la Charte des Nations Unies, découle de l'application du principe ex injuria non oritur jus. Qu'elle soit appliquée aux traités obtenus par la contrainte ou à l'acquisition de territoires, cette modification du droit vise à ôter tout effet juridique non pas au recours à la force en tant que tel mais au recours illicite à la force.

109. Depuis sa naissance, Israël a fait preuve constamment d'un souci inhabituellement vif d'observer le droit international en dépit de provocations incessantes de la part de ses voisins. C'est l'agression armée des Etats arabes (dénoncée en tant que telle au Conseil de sécurité) qui a avorté le Plan de partage accepté par le peuple juif en 1947. A partir de ce moment et jusqu'au voyage du président Sadate à Jérusalem en 1977 comme suite à l'invitation du premier ministre Begin, l'Egypte et les autres Etats arabes ont continué à maintenir un état de belligérance à l'encontre d'Israël. Pendant 30 ans, ils ont foulé aux pieds les obligations fondamentales qui leur incombent en tant que Membres de l'Organisation des Nations Unies de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force et à l'agression armée contre l'indépendance et l'intégrité territoriale d'Israël. Ce faisant, ils n'ont pas simplement eu recours à des guerres et à des menaces de guerre;

ils ont également donné refuge à des bandes armées et ont encouragé des attaques de ces bandes armées contre Israël à partir du territoire de la Syrie, de Gaza sous contrôle égyptien, de la Jordanie et du Liban. Ces attaques terroristes ont massacré et blessé des centaines d'hommes, de femmes et d'enfants innocents. Depuis 1967, aidées par leurs hôtes arabes et d'autres Etats arabes, l'OLP et ses organisations terroristes associées ne cessent d'opérer à partir du territoire d'abord jordanien puis libanais. Cette situation a été approuvée une fois de plus par les membres de la Ligue des Etats arabes lors de la Conférence de Tunis, pas plus tard que le 22 novembre 1979.

110. Les demandes répétées d'Israël, faites directement ou à l'Organisation des Nations Unies, pour qu'il soit mis fin à ces attaques illicites sont restées sans réponse. C'est pour s'y opposer qu'Israël a monté sa propre action militaire au sud du Liban. Son action est conforme au droit international, comme on peut le voir, par exemple, en consultant un ouvrage faisant autorité comme International Law d'Oppenheim, publié sous la direction de sir Hersch Lauterpacht. Il est dit dans cet ouvrage que si l'Etat hôte n'empêche pas de telles attaques ou, une fois que la demande lui en a été faite, ne s'y oppose pas, "il surgit un cas de nécessité et l'Etat menacé est fondé à envahir le pays voisin et à désarmer leurs auteurs" 40/. Il ressort clairement de cette règle du droit international qu'il s'agit d'un cas de nécessité ou de légitime défense autorisant un Etat à pénétrer sur le territoire d'un autre Etat en vue de détruire ou d'éliminer les armes et les bases utilisées contre lui. Les majorités qui, au sein d'organes de l'Organisation des Nations Unies, ont périodiquement entendu condamner de telles réactions de la part d'Israël n'ont pas compétence pour modifier des préceptes aussi fondamentaux du droit international. Cela est particulièrement le cas lorsque le comportement effectivement manifesté par les Etats au sein de la communauté internationale n'a aucun rapport avec les normes de conduite prescrites dans de telles résolutions. Aucun Etat n'a encore abandonné son droit naturel de légitime défense, sauvegardé à l'Article 51 de la Charte.

111. Après que les cessez-le-feu furent acceptés par les Etats arabes intéressés lors des guerres de 1967 et 1973, l'illégalité de la poursuite des hostilités de leur part est devenue (si cela est possible) encore plus méprisable. La poursuite de leurs hostilités était un défi non seulement au regard de la Charte mais aussi des accords de cessez-le-feu qu'ils avaient demandé d'une façon suppliante et qu'ils avaient solennellement acceptés. Ici encore, le fait que les intérêts soviétiques et les autres intérêts pro-arabes à l'Organisation des Nations Unies aient pu réunir des majorités pour mettre de telles illégalités à l'abri de la censure n'équivaut nullement à une sanction et ne compromet en rien la légalité des réactions d'Israël.

112. Tous les Etats intéressés (y compris Israël) sont Membres de l'Organisation des Nations Unies et sont tenus par les dispositions de la Charte. Le refus par un Membre de l'Organisation de reconnaître la qualité d'Etat et la qualité de Membre d'un Etat dûment admis à l'Organisation est incompatible avec la Charte, et en particulier avec l'Article 2, paragraphe 1, qui consacre le principe de l'égalité souveraine de tous les Membres de l'Organisation. Cela est sûrement vrai a fortiori lorsque ce refus, comme dans le cas de plusieurs Etats arabes qui contestent le droit d'Israël à l'existence, s'accompagne d'une prétention d'être libres de détruire

cet Etat par la force, en dépit de l'Article 2, paragraphe 4, de la Charte. Quelle que soit la façon dont on interprète ce texte difficile, l'intention ouvertement manifestée par les Etats arabes depuis 1948 de détruire Israël ou, pour utiliser leur jargon d'aujourd'hui, "de liquider l'entité sioniste", viole l'interdiction du recours à la menace ou à l'emploi de la force posée dans la Charte ainsi que les obligations positives découlant de l'Article 2, paragraphe 1, et d'autres dispositions de la Charte concernant le droit d'Israël d'être assuré de bénéficier des avantages de la qualité de Membre de l'Organisation ainsi que le règlement pacifique des différends 41/.

*

* * *

113. Le précepte fondamental du droit international concernant les droits d'un Etat ayant été victime d'agression et administrant légalement les territoires de l'Etat attaquant est clair lui aussi. Selon le précepte ex injuria non oritur jus, un occupant légal comme Israël a le droit de conserver le contrôle des territoires en cause jusqu'à la conclusion d'un traité de paix. Les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité, adoptées après les guerres intervenues au cours des années en question, ont exprimé cette exigence d'un règlement par voie de négociations entre les parties, en utilisant ces termes mêmes dans le dernier cas. Pendant la décennie qui s'est écoulée de 1967 à 1977, les Etats arabes et la Ligue arabe ont encore aggravé l'illégalité de leurs hostilités constantes en proclamant, lors de leur Sommet de Khartoum, tenu en septembre 1967, les trois négations notoires : pas de reconnaissance d'Israël, pas de paix avec Israël et pas de négociations avec Israël 42/. Cela a, en fait, bloqué les processus réguliers de pacification et de règlement d'après-guerre.

114. Simultanément, les pressions exercées par l'arme du pétrole sur différents pays du monde entier ainsi que les machines de propagande des blocs arabe et soviétique ont été utilisées pour essayer d'estomper ces illégalités grossières et, si possible, d'en nier l'existence historique. Alors même qu'en vertu du droit général (ainsi que des résolutions 242 et 338), les Etats arabes étaient tenus de négocier avec Israël, entre autres choses, l'étendue du retrait territorial d'Israël, ces Etats ont exigé un retrait de tous les territoires avant négociation. Il n'existe dans l'histoire aucun cas où des Etats agresseurs se soient vu accorder ce genre de prérogatives après l'échec de leur agression.

115. Les droits territoriaux d'Israël après 1967 doivent être considérés dans le contexte de l'absence de droits de la Jordanie à Jérusalem et en Judée et en Samarie (la rive occidentale) après l'invasion arabe de la Palestine en 1948. La présence de la Jordanie à Jérusalem et ailleurs en Cisjordanie de 1948 à 1967 découlait uniquement de sa pénétration et de son occupation illégales de 1948. En vertu du principe de droit international ex injuria non oritur jus, la Jordanie n'a ainsi acquis aucun titre juridique. L'Egypte elle-même a nié la souveraineté jordanienne et n'a jamais essayé de revendiquer Gaza comme territoire égyptien.

116. Par opposition, la présence d'Israël dans toutes ces régions en attendant la conclusion de négociations concernant l'établissement de frontières sûres et reconnues est totalement licite étant donné qu'Israël a pénétré dans ces régions légalement,

dans l'exercice de son droit naturel de légitime défense. Le droit international interdit l'acquisition de territoires par la force illicite, mais pas lorsque, comme en l'occurrence, la pénétration sur le territoire en question était licite. En particulier, il ne l'interdit pas lorsque la force est utilisée pour arrêter un agresseur, car une telle interdiction aurait pour effet de garantir à tous les agresseurs en puissance que, même si leur agression échoue, tout le territoire perdu à l'occasion de leur tentative leur serait automatiquement restitué. Il va de soi qu'une telle règle serait complètement absurde.

117. Le droit international, par conséquent, corrobore à trois égards l'affirmation d'Israël selon laquelle il n'a aucunement l'obligation de restituer automatiquement les territoires en question à la Jordanie ou à un quelconque autre Etat. Premièrement, ces territoires n'ont jamais légalement appartenu à la Jordanie. Deuxièmement, même si tel était le cas, le contrôle actuellement exercé par Israël est licite et Israël a le droit de négocier l'étendue et les conditions de son retrait. Troisièmement, le droit international n'exigerait pas une restitution automatique de territoires en pareilles circonstances, même à un agresseur qui était l'ancien souverain légal, ce que la Jordanie n'était certainement pas. Il exige que l'étendue et les conditions de cette restitution soient négociées entre les parties.

x

x x

118. Comme beaucoup l'ont démontré, toutes les tentatives qui ont été faites pour modifier le projet de la résolution 242 adoptée par le Conseil de sécurité en 1967 de façon qu'il soit expressément demandé à Israël de se retirer à l'intérieur des frontières de 1967 ont échoué 43/. Cette résolution ne demandait pas un retrait de tous les territoires occupés lors de la guerre de 1967, mais seulement un retrait jusqu'à des lignes devant être négociées et devant ensuite devenir des "frontières sûres et reconnues". D'ailleurs, toute autre disposition aurait été contraire au fait qu'immédiatement après la guerre, lors de la 1360ème séance du Conseil de sécurité, le 14 juin 1967, le projet de résolution soviétique cherchant à condamner Israël comme agresseur a été rejeté par 11 voix contre 4. L'Assemblée générale également, à sa 1548ème séance, le 4 juillet 1967, soit longtemps avant que l'arme du pétrole ne fasse son apparition sur la scène des votes, a refusé aussi, de façon répétée, d'approuver une telle proposition 44/.

119. Les dispositions du dispositif de la résolution 242 étant si explicites, les arguments arabes ont commencé à se porter sur le préambule, qui parle de "l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre", dans l'espoir d'affaiblir, par cette phrase ambiguë, les clairs fondements, en droit international, des droits territoriaux d'Israël dans les territoires en question. Ils ont dû soutenir que cette phrase doit être interprétée littéralement en son sens le plus large. En ayant ainsi étendu la portée, ils en extraient une signification que les autres Etats n'ont pas été disposés à accepter. Une telle signification entraîne d'ailleurs des résultats absurdes. S'ils insistent pour qu'elle soit appliquée à Israël, ils contestent implicitement qu'elle soit applicable à eux-mêmes.

120. L'internationaliste, se trouvant en présence de ce considérant du préambule de la résolution 242 envisagé dans le contexte des clauses de son dispositif, devra conclure qu'il y a au moins trois interprétations logiquement possibles. Il devra se demander laquelle est à retenir dans son contexte immédiat, en ayant présents à l'esprit les principes existants du droit international, ainsi que ce que beaucoup d'auteurs appellent les politiques "d'ordre mondial" sur lesquelles reposent lesdits principes.

121. L'interprétation donnée par les Etats arabes est une possibilité logique, qui aboutit bien au résultat qu'ils souhaitent : Israël doit se retirer automatiquement et complètement de tous les territoires, pour licite que soit sa présence. Une deuxième interprétation est que ce considérant ne fait que rappeler, avec l'envolée d'éloquence commune dans les préambules, le principe du droit international établi ex injuria applicable aux guerres illicites. Selon cette interprétation, "l'acquisition ... par la guerre" viserait le déclenchement d'une guerre dans le but d'acquérir des territoires; un tel déclenchement, étant licite, fait entrer en jeu le principe ex injuria. L'action d'Israël étant une manifestation de légitime défense, ce principe n'affecterait aucunement ses droits au regard du droit international, comme indiqué plus haut. Troisièmement, interprétation non moins plausible, ce considérant pourrait être une réaffirmation d'un principe technique du droit international qui est presque un lieu commun, à savoir que la simple occupation de territoire ne suffit pas à conférer à l'occupant un droit souverain sur ce territoire. Le transfert de ce droit exige un autre acte comme une annexion formelle ou une cession dans le cadre d'un traité de paix ou d'un autre instrument accepté. Cette troisième interprétation cadrerait particulièrement bien avec les clauses du dispositif qui demandent que des négociations soient engagées sur des questions comme des "frontières sûres et reconnues", la fixation de "zones démilitarisées" et ainsi de suite, et encore une fois n'affecteraient aucunement les droits d'Israël tels que nous les avons définis.

122. Comme on l'a dit, la première interprétation, qui est celle que préconisent les Etats arabes, serait contraire aux clauses du dispositif de la résolution 242. En outre, elle contredirait le droit international existant. On ne peut guère la considérer comme une modification du droit offerte par le Conseil de sécurité de lege ferenda pour l'avenir. En effet, en pareil cas, le considérant en question signifierait qu'un occupant doit se retirer avant même qu'un accord ne soit intervenu sur les conditions de la paix, même s'il a pénétré dans les territoires en question de façon licite, dans l'exercice de son droit de légitime défense contre un agresseur. Une règle présentée de lege ferenda doit, par définition, être une règle dont les conséquences seraient considérées comme souhaitables pour tous les membres de la communauté internationale en général. Or, il apparaît que cette règle proposée serait désastreuse et inopportune. Elle garantirait à tout agresseur en puissance que, s'il échoue, il aura droit à la restitution de chaque pouce de territoire qu'il pourra avoir perdu. Cette règle proposée aurait ce résultat alors même que l'agresseur de fait se réserverait encore le droit de reprendre ses desseins agressifs et que les territoires en question auraient été illicitement saisis par ceux qui prétendent y avoir droit et qui les ont toujours utilisés depuis comme base pour commettre des actes d'agression contre l'occupant actuel. En bref, une telle interprétation garantirait inconditionnellement les risques de perte résultant de toute agression envisagée. Une telle règle renverserait le principe ex injuria : plutôt que de décourager les agresseurs, elle les

encouragerait positivement. Avancer une telle règle de lege ferenda équivaut à sanctionner une nouvelle maxime juridique qui, pleine de cynisme, pourrait s'exprimer comme suit : "si vous ne pouvez pas arrêter l'agresseur, aidez-le!" Une interprétation qui conduirait à un tel résultat ne peut donc pas être acceptée lorsqu'il y en a deux autres, qui sont chacune, comme on l'a vu plus haut, plus conformes à la fois au droit international et au bon sens.

123. A cet égard, il faut ajouter, en ce qui concerne tant l'Egypte à Gaza que la Jordanie en Judée et en Samarie, que même si leur pénétration dans ces régions n'avait pas été illicite ou contraire aux résolutions adoptées par le Conseil de sécurité à propos du cessez-le-feu et de la trêve en avril et mai 1948, la règle proposée leur ôterait tout droit de demeurer dans ces territoires. En effet, en pareilles circonstances, le maintien de leur présence tomberait sous le coup de l'interprétation qu'ils cherchent à donner à "l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre". La conséquence en est que même si la règle était adoptée aujourd'hui avec un effet rétroactif, elle ne pourrait pas améliorer leur situation juridique actuelle vis-à-vis d'Israël, si ce n'est par une application discriminatoire totalement injustifiée de la nouvelle règle en faveur - ou plutôt au détriment - d'un côté seulement 45/.

124. Enfin, il convient de noter que ce type d'entreprise arabe, visant à "amender" le droit international pour en faire une utilisation ad hoc contre Israël, se manifeste constamment depuis 1967 dans tous les organes et dans tous les contextes de l'activité internationale. On a déjà examiné dans un autre contexte (par. 97 à 105) les travaux du Comité spécial sur la question de la définition de l'agression créés en 1967. Mais l'important, ici, est le fait que ses travaux ont également été caractérisés par les efforts déployés par les Etats arabes pour inclure dans la Définition une disposition prévoyant la nullité des acquisitions territoriales même par la force licite. Ces efforts ont misérablement échoué 46/.

125. La seule disposition de fond concernant l'acquisition de territoires par la force (art. 5, par. 3) en circonscrit strictement la nullité en imposant au moins trois conditions : 1) ce n'est pas l'acquisition par un simple recours à la menace ou à l'emploi de la force, mais seulement l'acquisition par "agression", qui est nulle, de sorte qu'une pénétration dans l'exercice du droit de légitime défense, comme cela a été le cas pour Israël en 1967, ne serait pas proscrite; 2) les actes de force qui sont énumérés dans la Définition (aux articles 2 et 3) ne sont considérés comme une agression que si l'occupant a été le premier à les commettre, ce qui exclut doublement de toute condamnation les actes accomplis dans l'exercice du droit de légitime défense; 3) même de tels actes, pour être condamnés, doivent être accomplis "en violation de la Charte", ce qui exclut à un triple titre les actes de légitime défense.

126. Pendant toutes les réunions tenues par le Comité spécial et par la Sixième Commission de l'Assemblée générale entre 1967 et 1974, une version de la règle concernant l'acquisition de territoires par la force fondée sur le principe ex injuria non oritur jus a survécu malgré tous les efforts arabes qui ont été faits pour le transformer en un outil qui servirait à condamner Israël. La tentative de déformer ce principe du droit international pour en faire un usage ad hoc contre un Etat déterminé a donc totalement échoué. Cela doit être attribué non seulement aux

compétences et à la science juridiques de la plupart des représentants des Etats
mais également au fait qu'un grand nombre d'entre eux étaient parfaitement conscients
des dangers qu'une modification du droit international dont les incidences
sont, comme on l'a montré, parfaitement absurdes, pourrait faire courir à leur
propre sécurité 47/.

Julius Stone
Sydney, Nouvelles-Galles-du-Sud

Le 10 juin 1980

NOTES

1. CIJ, Recueil, 1955, p. 155 et suivantes. Son autre explication, selon laquelle une violation répétée de telles recommandations peut dépasser "la limite ... entre l'impropriété et l'illégalité" (p. 120), vise le cas particulier de l'exercice d'un droit de regard sur le système de tutelle établi par la Charte. Il n'est pas d'application générale.
2. Institut du droit international, Livre du Centenaire (1973), p. 268 et suivantes. Pour une discussion de la Conférence de San Francisco, voir 9 UNCIO Documents 70.
3. Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Sixième Commission, p. 166 et suivantes.
4. The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations (1963) 2.
5. Deuxième phase, CIJ, Recueil, 1966, 6, p. 248.
6. D'une façon générale, voir, pour une étude récente et fort intéressante des ouvrages exprimant ces doutes et ces différends, Christoph Schreuer, "Recommendations and the Traditional Sources of International Law" (1977), 20 German Yearbook of International Law, p. 103 à 118.
7. Ibid., p. 117.
8. Pour l'historique et la portée de l'article 52, voir Stone, Of Law and Nations (1974), p. 231-251.
9. 137 Académie de droit international, Recueil des cours (1972), 419.
10. Résolution 3236 (XXIX), par. 6. Les termes suivants : "conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies" sont obscurs quant aux limites éventuelles qu'il faut assigner à cet appel extraordinaire.
11. Communiqué de presse US-UN 191 (94), 6 décembre 1974.
12. Voir par exemple H. Cattan, Palestine and International Law (Londres, 2ème édition, 1964), ouvrage sur lequel les auteurs s'appuient largement.
13. Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, première session extraordinaire, Séances plénières, (A/286), p. 183.
14. E. Lauterpacht, Jerusalem and the Holy Places (Londres, 1968), p. 39.
15. Il ne fait aucun doute que si toutes les parties concernées avaient permis son entrée en vigueur, ce texte serait devenu obligatoire pour elles et pour tous les intéressés. C'est sur la base de cette supposition que Moshe Shertok, parlant pour l'Agence juive, a, à l'époque, établi une distinction entre la résolution sur

le partage et les autres résolutions de l'Assemblée générale et a déclaré, le 27 avril 1948, que la résolution sur le partage aurait (dans le cas de son entrée en vigueur) un (c'est nous qui soulignons) effet obligatoire. Documents officiels de l'Assemblée générale, deuxième session extraordinaire, vol. II, p. 108, II. Shertok parlait du problème particulier qui se posait en 1948, c'est-à-dire de savoir si l'Assemblée générale pouvait rapporter la résolution de 1947 et imposer en Palestine un régime de tutelle des Nations Unies. Les Mallison citent un passage de cette partie de sa déclaration (Résolutions, p. 25-26) sans mentionner comme il convient le contexte dans lequel elle a été faite ou la supposition sur laquelle elle reposait, à savoir que la résolution de 1947 devait entrer en vigueur.

16. Traduction officielle en anglais dans 1 Laws of the State of Israel (5707-1948) p. 4. Reproduit dans the Arab-Israel Conflict, publié sous la direction de J.N. Moore, III, Documents, (Princeton 1974), p. 349.

17. En fait, les Etats arabes étaient à ce titre sujets, aux termes de la résolution, à des mesures prises par le Conseil de sécurité contre eux en tant qu'agresseurs. Les Mallison, comme on l'a déjà relevé, tergiversent sur la question de savoir si, au moment où elle devait être appliquée, la résolution était ou n'était pas "valide", sans même parler de la question de savoir si elle était obligatoire pour les Etats intéressés (Résolutions, p. 23-25).

18. Voir Israel and the United Nations dans la série de la Dotation Carnegie consacrée à National Studies on International Organization (New York, 1956) p. 67.

19. Dès le 20 février 1948, le Conseil de sécurité a reçu de la Commission sur la Palestine un rapport dans lequel il était dit que "de puissants intérêts arabes, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de la Palestine, ont lancé un défi à la résolution de l'Assemblée générale /131 (II) du 29 novembre 1947/ et entreprennent un effort délibéré pour modifier par la force le règlement envisagé dans cette résolution" (S/676, 16 février 1948). Documents officiels du Conseil de sécurité, troisième année, Supplément spécial, No 2, p. 11.

20. Pour les objectifs parfaitement explicites de cette attaque, voir les déclarations officielles des gouvernements arabes et de leurs représentants, réunies dans la lettre datée du 12 décembre 1978, adressée à l'Organisation des Nations Unies par le représentant permanent d'Israël (A/33/488-S/12966).

21. E. Lauterpacht, supra, note 14, p. 27 et suivantes.

22. Par exemple les références faites, ici et ailleurs dans les "études", à W. E. Hocking, The Spirit of World Politics (1932), p. 354 et 372-74.

23. P. 12-13. Leur principale source en ce qui concerne le jus cogens est un inse dixit assez compliqué de M. Gros Espiel dans l'étude qu'il a établie pour la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, intitulée Application des résolutions de l'Organisation des Nations Unies relatives au droit des peuples assujettis à une domination coloniale et étrangère à disposer d'eux-mêmes (E/CN.4/Sub.2/405), spécialement

p. 33-35. En sens contraire, voir une étude établie pour la même Sous-Commission par A. Critescu, intitulée Le développement historique et actuel du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sur la base de la Charte des Nations Unies et des autres instruments adoptés par les organes des Nations Unies, eu égard en particulier à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (E/CN.4/Sub.2/404), où il est dit carrément au paragraphe 154 : "Aucun instrument des Nations Unies ne confère un caractère aussi impératif au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes". Les auteurs anonymes citent également une affirmation du Professeur Georg Schwarzenberger, selon laquelle le droit international, ayant toujours été un système d'Etats-nations, a toujours été, en ce sens, fondé sur l'autodétermination de ces nations. Voir G. Schwarzenberger, International Law and Order (1971), p. 27-28. On verra à quel point la position du Professeur Schwarzenberger a été mal comprise ici si l'on considère que dans son important ouvrage intitulé Frontiers of International Law (Londres, 1962), ni la notion de jus cogens, ni le principe d'autodétermination, ne sont envisagés sous la rubrique des "libertés et droits fondamentaux". Loc. cit., p. 308 et suivantes. Voir également son essai intitulé "International Jus Cogens", 43, Texas Law Review 455 (1965). Il convient de rappeler qu'aucun traité ni aucun auteur sérieux n'a encore donné au jus cogens une quelconque fonction autre que le rôle négatif de rendre nul tout traité incompatible avec lui.

24. Comte Folke Bernadotte, Rapport intérimaire du 16 septembre 1948, Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, Supplément No 11, 1-19, p. 18, document de l'ONU A/648.

25. Voir le résultat des votes dans Résolutions, p. 57 et suivantes. A cet égard, il convient de rappeler que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a adopté une déclaration bien connue intitulée Déclaration sur l'interdiction de la contrainte militaire, politique ou économique lors de la conclusion de traités, condamnant solennellement le recours à la menace ou à l'emploi "de toutes les formes" de pressions par quelque Etat que ce soit en vue de contraindre un autre Etat "à accomplir un acte quelconque", en violation "des principes de l'égalité souveraine des Etats et de la liberté du consentement" (c'est nous qui soulignons). Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents officiels, Documents de la Conférence, p. 307 (A/CONF.39/26).

26. Voir Foreign Relations of the United States, Conférence de paix de Paris, 1919, vol. 12, p. 781 (Rapport de la Commission King-Crane). Ce fait historique continue de retentir aujourd'hui dans les milieux arabes. En 1974, le Président Assad de la Syrie a déclaré que "La Palestine est un élément fondamental du sud de la Syrie" (New York Times, 9 mars 1974). Le 17 novembre 1978, Yasser Arafat a déclaré que la Palestine était le sud de la Syrie et la Syrie le nord de la Palestine (Voice of Palestine, 18 novembre 1978).

27. Pour une traduction en anglais, voir Moore, op. cit., note 16, p. 698 et 705.

28. Ibid., p. 43.

29. Ibid., p. 40. Les "études" ne prêtent guère d'attention à l'importance de ce document. Voir Origines, Première partie, p. 77, No 7.
30. Report of the Palestine Royal Commission, Grande-Bretagne, Documents parlementaires, Cmd. 5479 (1937), p. 8 et 9. Par opposition, voir Origines, Première partie, p. 55 à 57.
31. Il convient de noter qu'Origines, bien que contenant plusieurs cartes, omet - fait significatif - une carte d'une importance spéciale, à savoir la carte de La Palestine à laquelle s'appliquait le mandat sur la Palestine et qui, jusqu'en 1946, comprenait la région maintenant appelée Jordanie, couvrant presque les quatre cinquièmes du territoire de la Palestine objet du mandat.
32. C'est ainsi qu'il était dit dans le programme politique approuvé par le quatrième Congrès d'Al-Fatah (l'élément le plus important de l'OLP, dirigé par Yasser Arafat) tenu à Damas à la fin du mois de mai 1980, que son objectif est "de libérer la Palestine complètement et de liquider l'entité sioniste politiquement, économiquement, militairement, culturellement et idéologiquement" (publié par "al-Liwa" de Beyrouth, le 2 juin 1980).
33. A/31/35, par. 33.
34. The International Status of the Palestinian People (1979), p. 27.
35. A/AC.134/L.12, reproduit dans le rapport de 1971 du Comité spécial pour la question de la définition de l'agression, Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, supplément No 19 (A/8419), p. 25.
36. A/AC.134/L.16, ibid., p. 27.
37. A/AC.134/L.17, ibid., p. 29. Le texte de ces projets et des autres projets précédents sont reproduits dans Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, supplément No 19 (A/9019), p. 7 à 12, à partir de l'Annexe 1 au Rapport de 1970 du Comité, Documents officiels de l'Assemblée générale vingt-cinquième session, supplément No 19 (A/5019), p. 59-66.
38. Voir le rapport de 1973 du Comité, Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, supplément No 19 (A/9019), p. 20 et 21.
39. Grammaticalement, on ne voit pas clairement à quoi se réfère l'expression "à cette fin", mais il y a lieu de présumer qu'il s'agit du "droit à l'auto-détermination", etc.
40. Openheim-Lauterpacht, International Law, vol. 1, par. 130.
41. Voir Q. Wright, "Legal Impacts of the Middle East Situation" (1966).33 Law and Contemporary Problems 5, p. 17.
42. Moore, op. cit., note 16, n. 788.

43. Stone, No Peace-No War in the Middle East, (1969), p. 34-35. Voir aussi A. Lall, The United Nations and the Middle East Crisis (1967), passim.
44. Voir Documents officiels du Conseil de sécurité, vingt-deuxième année, 1360ème séance, p. 19. A l'Assemblée générale, les majorités en faveur du rejet (y compris les abstentions dans chaque cas) ont été de l'ordre de 88 contre 32, 98 contre 22, 81 contre 36 et 80 contre 36. Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session extraordinaire d'urgence, 1548ème séance plénière, p. 14-16. Voir également Stone, The Middle East under Cease-Fire (1967), Sections II-IX, p. 2-40.
45. Voir A. Lall, op. cit., note 43, citant Abba Eban au Conseil de sécurité, Documents officiels du Conseil de sécurité, vingt-deuxième année, 1375ème séance (13 novembre 1967), par. 49.
46. Voir l'analyse de la rédaction dans Stone, Conflict Through Consensus (1977) p. 55 et 56. Le projet des treize puissances (projet du "tiers monde") (A/AC.134/L.16 et Add.1 et 2), par. 8, a proposé un texte correspondant à la position arabe. Ce projet n'a pas été suivi.
47. Après l'échec de leurs principaux efforts, les Etats arabes ont cherché à faire inclure au paragraphe 20 du rapport du Comité spécial une énigmatique note 4 ainsi conçue : "En ce qui concerne le troisième paragraphe de l'article 5 ... cet article ne doit pas être interprété comme portant atteinte aux principes du droit international relatifs à l'inadmissibilité d'une acquisition territoriale résultant de la menace ou de l'emploi de la force". Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, supplément No 19 (A/9019 et Corr.1). Etant donné, comme on l'a indiqué, que le droit international est précisément ce qu'affirmait l'article 5, l'objet de cette note semble être de faire survivre les termes précis employés dans le considérant pertinent de la résolution 242, dans l'espoir, sans doute, que le côté arabe dans le conflit du Moyen-Orient pourrait continuer à en exploiter l'ambiguïté superficielle. Voir Stone, op. cit., note 46, p. 63-64.

APPENDICE

Le parti-pris politique dans l'argumentation juridique :
l'étude Mallison

1. Le mémoire qui précède décrit le contexte de droit international, et notamment les règles en vigueur en ce qui concerne les droits territoriaux des Etats, applicables aux situations découlant de recours licites et illicites à la force. Dans le même contexte, il examine les suppositions des Mallison dans leur "étude" des Résolutions concernant les effets juridiques des résolutions de l'Assemblée générale. Les auteurs prétendent également faire dans leur "étude" un examen consciencieux du contexte de droit international. C'est pourquoi on ne peut qu'être frappé du plus grand étonnement en constatant que ces auteurs n'abordent pratiquement pas, et parfois ne mentionnent même pas, des questions et des principes d'importance majeure dont on a établi qu'ils sont en rapport direct avec le contexte essentiel, en droit international, des problèmes qu'ils discutent. En outre, lorsqu'ils examinent effectivement ce contexte, comme c'est le cas à propos de la question de l'effet juridique qu'il convient d'attribuer aux résolutions de l'Assemblée générale, leur examen est rapide, sinon superficiel, et ignore la plupart des auteurs. En définitive, ils supposent résolue, cela est patent, la question même qu'ils étudient. A cet égard, l'"étude" des Mallison ne diffère aucunement des trois "études" anonymes qui l'ont précédée. L'exposé ci-après met en relief quelques-unes des erreurs les plus insignes sur le plan des faits et du droit. Cet exposé est simplement une série d'exemples et n'entend aucunement être exhaustif.

2. Il y a lieu de supposer que les auteurs eux-mêmes ne sont pas conscients de certaines de leurs lacunes. Cependant, ils en soulignent eux-mêmes dans leur introduction certaines autres. On peut citer, par exemple, leur déclaration (p. v) selon laquelle, "conformément aux arrangements en vigueur à l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les travaux effectués par des consultants, on n'a pas utilisé directement l'historique des négociations officielles relatives aux résolutions ni des consultations officieuses qui ont abouti à l'adoption de libellés spécifiques" 1/. La consultation des travaux préparatoires est un élément essentiel des techniques d'interprétation à l'échelon international. Le lecteur peut se demander pourquoi des représentants à l'Organisation des Nations Unies siégeant au "Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien" ou ces auteurs souhaitaient y renoncer. Cela est particulièrement vrai lorsque de tels travaux préparatoires, comme c'est le cas, revêtent parfois une importance critique pour les questions qu'étudient les auteurs. Comme Lord Caradon lui-même l'a dit, par exemple, les travaux préparatoires constituent un élément de base essentiel si l'on veut comprendre les effets des références au retrait des forces armées israéliennes faites dans la résolution 242 du Conseil de sécurité 2/. Ils sont tout aussi essentiels s'agissant de déterminer la signification des références à l'acquisition de territoires par la force en contravention de la Charte faites dans la définition de l'agression adoptée par l'Assemblée générale.

3. Si les Mallison ont renoncé à examiner les travaux préparatoires, ce n'est pas nécessairement parce qu'ils pensaient qu'une étude restreinte a priori conduirait à de meilleurs résultats s'agissant de défendre leurs thèses. Cependant, une explication aussi neutre n'est pas possible pour une autre déclaration faite dans leur introduction, qui est la suivante :

Le terme "juif" est utilisé pour désigner les membres d'une religion monothéiste particulière ayant des valeurs morales universelles. Les termes "sionisme" et "sioniste" désignent un mouvement national particulier, dont le programme politique visait tout d'abord à créer un "foyer national", puis un Etat national en Palestine.

Les auteurs déclarent innocemment que cela est une "distinction fondamentale" qui est nécessaire puisqu'il "s'agit d'une étude juridique" (p. v). Toutefois, d'un point de vue juridique, cette distinction n'est pas plus "fondamentale" qu'une distinction analogue entre les "Irlandais en tant qu'adhérents à une forme particulière de Catholicisme chrétien" et un terme ou un autre désignant "ceux qui soutiennent un programme politique visant à réaliser (précédemment) l'indépendance de l'Irlande, ou aujourd'hui de l'Irlande du Nord". Les auteurs sont certainement conscients du fait que les appellations "sionisme" et "sioniste" ont été faussement et arbitrairement traduites par le terme "racisme" dans l'une des résolutions les plus lamentables de l'Assemblée générale /3379 (XXX)/. C'est précisément ce genre de résolutions qu'ils cherchent à extraire des eaux agitées de la politique internationale pour les hisser au rang plus abrité de droit international. Aucun internationaliste qui se respecte n'a vu dans cette affirmation vénale autre chose qu'un exercice de péjoration entrepris pour des raisons de commodité du moment. Les auteurs auraient dû, en tant qu'internationalistes, éviter d'avilir ainsi leur dossier étant donné qu'il est difficile d'y trouver un quelconque argument juridique important qui ne soit pas tout aussi fort (ou tout aussi faible) sans cette prétendue "distinction fondamentale" 3/.

4. D'un autre côté, il est une autre distinction qui aurait effectivement été "fondamentale" non seulement pour l'"étude" juridique des Mallison mais également pour leur exposé de ce qu'ils prétendent (p. 9 à 16) être la "genèse de la résolution relative au partage". Il s'agit de la distinction dans le temps, démontrée plus haut, entre ce qu'ils identifient en 1979 comme la "nation palestinienne", d'une part, et la "nation arabe" de 1917 de l'autre. Cette distinction n'est pas une invention de cet auteur car, comme on l'a vu, le "Pacte national palestinien" insiste précisément sur ce point. Les Mallison pourront être ou ne pas être d'accord avec ma conclusion selon laquelle la charge de la réparation due aux Arabes de Palestine, comme la réparation due aux Juifs déplacés par cette distribution, doit être répartie équitablement entre les Etats arabes du Moyen-Orient et Israël. Mais il est difficile de voir comment ils ont pu méconnaître totalement une distinction qui est si pertinente et dont l'importance est si cruciale et qui en même temps compromet tant, par son omission, aussi bien la structure de l'argumentation que ses principales conclusions.

5. Une autre observation s'impose, particulièrement à la lumière des efforts opiniâtres faits par les Mallison (allant parfois jusqu'à déformer les citations

de documents importants) pour prouver que la résolution sur le partage adoptée par l'Assemblée générale "constitue le principal fondement juridique de l'Etat d'Israël " et qu'Israël est lié par cette résolution alors même que les Etats arabes l'ont rejetée et, par des actes flagrants d'agression armée, en ont totalement empêché la mise en application. Les Mallison ont, comme on l'a dit, une vue exaltée - bien que manquant quelque peu de discernement - des effets juridiques des résolutions de l'Assemblée générale. Ils sont particulièrement enthousiastes à propos de la résolution sur le partage. Il est cependant une disposition centrale de cette résolution qu'ils évitent soigneusement de mentionner. Il s'agit de la demande de l'Assemblée générale tendant à ce "que le Conseil de sécurité considère comme menace contre la paix, rupture de paix ou acte d'agression, conformément à l'Article 39 de la Charte, toute tentative visant à modifier par la force le règlement prévu par la présente résolution". Grâce à cette omission, les auteurs peuvent ignorer les conséquences du rejet de la résolution par la partie arabe et de son agression armée contre la résolution et contre Israël, qui a empêché que la résolution n'entre jamais juridiquement en vigueur. L'examen de cette disposition aurait certainement, comme on l'a démontré dans le mémoire, eu un effet fatal sur les principales conclusions juridiques auxquelles les Mallison cherchent à conduire le lecteur.

6. Ces lacunes malheureuses dans des "études" prétendument objectives s'expliquent peut-être par le fait que le "Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien" devait trouver des juristes dont les opinions sur la question produiraient les conclusions qu'il souhaitait. Un exemple frappant des cas où l'on s'est fondé sur des sources très contestables, se trouve dans Origines, Première partie, pages 35 et suivantes, à propos de la "validité" du mandat sur la Palestine. Le Comité n'a apparemment pu trouver que deux auteurs soutenant la conclusion souhaitée. L'un est M. Henry Cattán, ancien membre de la Haute Commission arabe en Palestine. L'autre est le Pr W. T. Mallison, que nous connaissons bien et qui a écrit les préfaces aux ouvrages de H. Cattán. Le lecteur peut évaluer lui-même le sérieux et l'objectivité impartiale de telles manœuvres.

NOTES DE L'APPENDICE

1. Curiosité à l'intérieur d'une autre curiosité. Cette remarque vise sans doute les travaux préparatoires disponibles dans des documents autres que les documents officiels de l'Organisation des Nations Unies. Sed quare? Il est positivement surprenant de constater plus tard que les auteurs invoquent délibérément l'historique de négociations concernant le mandat sur la Palestine pour soutenir une conclusion qu'ils croient favorables aux prétentions arabes (p. 25).
2. Voir Stone, No Peace-No War in the Middle East (1969), p. 33-35.
3. En réalité, les auteurs ne cherchent à utiliser cette supposée "distinction juridique fondamentale" pour dissiper quelques critiques du mouvement de libération juif du début ou des critiques dirigées contre Israël par des personnalités juives isolées et un petit nombre de sectes religieuses juives extrémistes. Voir Résolutions, p. 9-14, passim. Quoi que l'on puisse en dire d'autre, cette distinction n'est à aucun égard "juridiquement fondamentale" pour la portée de l'analyse des Mallison.

