

L'usage du droit foncier par l'Etat d'Israël comme arme d'appropriation de l'espace Palestinien. Quelle comparaison avec l'Algérie Coloniale ?

Baptiste Sellier

Dès sa fondation, l'Etat d'Israël a conçu un système juridique et une planification de l'espace sous son contrôle lui permettant de légaliser l'accaparement de terres anciennement peuplées de Palestiniens devenus réfugiés en 1948 et en 1967, de même que d'espaces encore habités ou détenus par des Palestiniens¹. La requalification de l'espace par la planification, l'élaboration progressive d'un corpus juridique régissant le foncier et un éventail de procédures complexes permirent de rationaliser et de légitimer par le droit une politique de dépossession et d'expropriation massive aux dépens des Palestiniens, de même que de masquer la violence et l'arbitraire de cette politique, tout en garantissant à Israël l'image d'un Etat de droit (Y. Holzman-Gazit, 2007). L'appropriation de terres et le cantonnement des Palestiniens, de part et d'autre des frontières internationalement reconnue d'Israël, continue de s'appuyer sur des instruments juridiques, dans certains cas sur des lois d'exception. Les usages du droit foncier et de la planification du territoire (notamment la requalification des espaces par le biais du cadastre) mis en œuvre par l'Etat israélien en vertu d'une souveraineté unilatérale présentent des similarités avec certaines situations coloniales historiques décrites par les sciences sociales (S. Engle-Merry, 2005, O. Yiftachel, 2001, 2006), notamment dans le cas de l'Algérie coloniale (P. Bourdieu, 1960 ; C.R. Ageron, 1968 ; L. Blevis, 2001 ; D. Guignard, 2010 ; S. Thénault, 2012). En effet, l'appropriation de l'espace algérien par les autorités coloniales françaises s'est lourdement appuyée sur la création et l'adaptation d'un arsenal juridique régissant le foncier comme sur le cadastrage des terres convoitées. (C.R. Ageron ; D. Guignard). Comme dans le cas israélien, les usages instrumentales du droit et de la planification ont permis de rationaliser et de légitimer *de jure* d'une part les dépossession résultants de la conquête militaire, et d'autre part l'extension de la colonisation une fois la domination française établie sur l'Algérie. Ainsi dans les deux cas, une population vaincue, le plus souvent désarmée et refoulée, est soumise à une autorité nouvelle exogène qui impose son administration, ses lois, et redéfinit l'espace selon ses intérêts immédiats ou à plus long terme. Comme l'écrit Pierre Bourdieu : « (...) en énonçant avec autorité ce qu'un être, chose ou personne, est en vérité (verdict), dans sa définition sociale légitime, c'est à dire ce qu'il est autorisé à être, ce qu'il doit être, l'être social qu'il est en droit de revendiquer, de professer, d'exercer (...) l'Etat exerce un véritable pouvoir créateur quasi divin »². Ce pouvoir de donner une définition légitime du juste et de l'injuste exercé par l'Etat se trouve être particulièrement puissant lorsqu'il est mis au service d'une politique d'appropriation par la dépossession sur un territoire nouvellement acquis. En retraçant les limites des domaines et leurs usages légaux possibles, en changeant les procédures de ventes et d'acquisition des terres, en redéfinissant les régimes de propriétés de même que les statuts et les droits des populations occupant préalablement ces espaces, l'autorité au pouvoir est en mesure de renverser sa position de dominant spoliateur en celle d'un ayant droit face à des populations « indigènes »³ en situation d'illégalité, transformés en hors-la-loi sur leurs terres, et qu'il s'agit de sanctionner.

¹ À propos des événements historiques entourant l'établissement de l'État d'Israël, voir l'ouvrage très détaillé d'Henry Laurens, *La Question de Palestine : Tome 3 - L'accomplissement des prophéties (1947-1967)*, t. 3, Fayard, Paris, 2007.

² « L'Esprit d'Etat », in : Pierre Bourdieu, *Raisons Pratiques. Sur la théorie de l'action*, Seuil, 1994.

³ Par « indigènes », nous entendons ici non pas la catégorie juridique construite dans le cadre colonial, mais plutôt les populations locales placés sous administration étrangère et par opposition à la population étrangère venu habiter sur le territoire conquis et administré, notamment dans le cadre colonial français, et dans le cas contemporain d'Israël-Palestine.

L'objet de cette contribution n'est pas de répondre à la question de savoir si la politique continue d'appropriation menée par l'Etat d'Israël aux dépens des Palestiniens relève ou non d'un processus colonial. Comme l'écrit Maxime Rodinson dans son célèbre article *Israël, Fait colonial ?*, « (...) c'est là une question de linguistique (...). Les définitions ont pour but de justifier les étiquettes en se faisant plus ou moins compréhensives suivant les faits et les objets qu'on veut recouvrir. Il est sans doute possible de trouver des définitions du colonialisme qui ne recouvrent pas le cas particulier d'Israël. (...) Les Juifs attirés par le sionisme ont émigré en Palestine, puis l'ont dominée. Ils l'ont occupée en fait et ont légiféré pour justifier en droit cette occupation. Tout y est. »⁴. Notre objet est ici de mettre en comparaison les usages du droit et de la planification au service de politiques d'appropriation territoriale mises en œuvre par les autorités française dans l'Algérie coloniale aux dépens de la population indigène algérienne, avec ceux mis en œuvre par les autorités israélienne dans la période contemporaine aux dépens de la population indigène palestinienne sur le territoire d'Israël-Palestine. Cette comparaison nous semble apporter une profondeur historique qui s'avère heuristique pour saisir l'évolution et les effets de ces pratiques d'appropriation de terres aux dépens de groupes minoritaires. Comme l'écrit Michel Foucault, « Il s'agit (...) de définir et de découvrir sous les formes du juste tel qu'il est institué, de l'ordonné tel qu'il est imposé, de l'institutionnel tel qu'il est admis, le passé oublié des luttes réelles, des victoires effectives, des défaites qui ont été peut-être masquées, mais qui restent profondément inscrites. Il s'agit de retrouver le sang qui a séché dans les codes, et par conséquent (...) sous la stabilité du droit retrouver l'infini de l'histoire, sous la formule de la loi les cris de guerre, sous l'équilibre de la justice la dissymétrie des forces »⁵.

La focale est en cela mise ici sur la question du pouvoir de qualification de l'espace des autorités en place, comme outil de cantonnement des populations indigènes et d'appropriation foncière. La délimitation arbitraire des espaces et de leurs usages autorisés par le cadastre et le droit foncier s'apparentent ici à un processus que nous qualifions de *mise en illégalité* des populations dépossédés.

L'État d'Israël s'est historiquement construit sur une partie du territoire de la Palestine du Mandat britannique, à la suite de la guerre de 1948 qui opposa les forces armées du *Yishouv* (la communauté du foyer national juif en Palestine) aux armées des États arabes de la région. Près de 80 % des Palestiniens vivant sur le territoire du nouvel État d'Israël furent contraints à l'exil et dépossédés de leurs biens et de leurs terres, pour devenir des réfugiés⁶. Cette population civile palestinienne contrainte à l'exil durant les combats, qu'elle se soit réfugiée en dehors ou à l'intérieur des frontières du nouvel Etat (déplacées internes) n'a dans son immense majorité pas été autorisée par l'État d'Israël à retourner sur ses terres, ni à récupérer ses biens. Ce refus permit à l'Etat israélien, dans un laps de temps très bref et pour un coût modique, d'acquérir plus de 80 % des terres de son nouvel espace souverain, alors qu'il n'en possédait préalablement qu'entre 8 et 12 %, acquises par l'Agence Juive sous le Mandat britannique et l'Empire ottoman, et ainsi de devenir propriétaire de 93 % des terres⁷. Selon Oren Yiftachel « (...) les Palestiniens qui sont restés en tant que citoyens israéliens ont également été expropriés. À l'heure actuelle, les Arabes palestiniens, qui constituent environ 17 % de la population d'Israël, ne possèdent seulement qu'environ trois pour cent des terres, tandis que

⁴ Maxime Rodinson, « Israël, fait colonial ? » (1^{ère} éd. 1967), in : *Peuple juif ou problème juif ?*, Maspero, Paris, 1981, pp. 233-234.

⁵ Michel Foucault, « *il faut défendre la société* », Paris, Seuil, Gallimard, 1997, p. 48, in : Laure Blévis, « Les avatars de la citoyenneté en Algérie coloniale ou les paradoxes d'une catégorisation », *Droit et société*, 2001/2 n°48, p. 557-581., p. 562.

⁶ Henry Laurens, *op.cit.*

⁷ Voir Yifat Holzman Gazit, *Land Expropriation in Israel: Law, Culture and Society*, Ashgate, 2007.

leurs zones d'administration locale ne couvrent que 2,5 % du pays »⁸. Dans la décennie qui suivit, les terres nouvellement acquises furent peuplées par les migrants juifs, provenant pour l'essentiel d'Europe de l'Est, des Balkans, et du monde musulman (du Maghreb à l'Asie centrale). La dépossession et l'exil forcé des Palestiniens du nouvel État d'Israël, fut donc à l'origine d'un renversement de la configuration spatiale et démographique sur le terrain. Yifat Holzman Gazit souligne le rôle central qu'a joué la mise en place de règles juridiques afin de légitimer cette appropriation-dépossession qui accompagne la création de l'État d'Israël : « Ce qui est remarquable à propos de ce processus de transfert d'un très grand pourcentage du territoire national de mains arabes à juives, c'est l'effort et l'énergie dépensée par les autorités pour construire un régime juridique qui légitimerait l'expropriation. (...) tandis que la justice et l'équité n'étaient pas présentes dans le processus de dé-arabisation du pays, le recours à la loi comme outil servant la négation des droits de propriété arabes était une préoccupation majeure »⁹. Ce cadre légal servit à occulter la question des dépossessions et des réfugiés, en faisant passer le problème du niveau politique au niveau juridique : « Au lieu de présenter ouvertement la décision d'empêcher le retour des réfugiés (...), l'État a lancé un mécanisme complexe d'expropriation qui a fourni un cadre juridique semblable à une «feuille de vigne» permettant la confiscation des biens des absents, pour l'aliénation permanente de ces terres en faveur de l'État juif »¹⁰. Le transfert des terres des réfugiés et d'une grande partie des terres occupées par la minorité de Palestiniens restée sur place, les actuels « citoyens arabes israéliens », au profit de la nouvelle majorité juive alimentée par l'afflux important d'immigrants, a été rendu possible par l'établissement d'un dispositif légal et institutionnel entérinant l'inégalité structurelle entre les deux groupes ethniques.

Notre but n'est pas de dresser ici un tableau exhaustif de l'ensemble des lois israéliennes créées ou utilisées pour légaliser et légitimer la dépossession des Palestiniens sur le territoire d'Israël-Palestine de 1948 à nos jours. Toutefois, un aperçu relativement détaillé des principales lois utilisées dans leurs différentes modalités d'application s'avère utile pour comprendre comment s'est construit en Israël un mécanisme de rationalisation par le droit d'une politique de dépossession massive des Palestiniens, et nous permet de saisir l'évolution, et la continuité des pratiques d'appropriation de l'espace palestinien jusqu'à aujourd'hui. Les pratiques de dépossession dans les Territoires Palestiniens Occupés (TPO), s'inscrivent en effet dans la continuité de cette tradition politique et juridique. Il s'agit ici, comme l'écrit Laure Blévis dans son travail sur la production juridique d'une norme de citoyenneté en Algérie coloniale, « de relire les différents textes qui participent de la production (des normes juridiques) (...) en demeurant attentif au travail de mise en conformité (formelle) de la logique (...) de domination coloniale avec les principes du droit républicain (...). Ainsi se révèle à nos yeux toute l'importance, pour le projet colonial (...), de conforter l'occupation (...) par un ordre juridique rigoureux et cohérent afin de masquer, tel que le fit le droit monarchique, la violence de la conquête et d'en faire accepter la légitimité à tous les habitants (...) »¹¹.

La *Loi des absents et des propriétés abandonnées (Absentees' Property Law)*, votée en 1950, fut une des premières pierres de l'édifice légal institutionnel encadrant les dépossessions et le transfert des propriétés des « absents », c'est-à-dire des Palestiniens réfugiés, au nouvel État. Cette loi définit un « absent » comme une personne qui, « pendant la période du 29 novembre 1947 au 1^{er} septembre 1948, se trouvait quelque part ailleurs sur la Terre d'Israël située à l'extérieur du territoire d'Israël » (dont la Cisjordanie ou la Bande de Gaza) ou dans

⁸ Oren Yiftachel, «Ethnocracy : The politics of judaizing Israel/Palestine», *Constellations*, 1999, Vol. 6, pp. 364-391, p.367 (traduit de l'anglais par Baptiste Sellier).

⁹ Yifat Holzman Gazit, *Land Expropriation in Israel*, op. cit., p. 105 (traduit de l'anglais par l'auteur).

¹⁰ *Ibid.*, p. 105.

¹¹ Laure Blévis, « Les avatars de la citoyenneté en Algérie coloniale ou les paradoxes d'une catégorisation », *Droit et société*, 2001/2 n°48, p. 557-581., p. 562.

d'autres États arabes¹². Cette loi a permis l'appropriation légale de toutes les terres détenues antérieurement par les Palestiniens réfugiés. La dépossession d'un quart des Palestiniens restés dans l'actuel État d'Israël a été rendue possible par une loi annexe, celle des « présents absents », qui applique la loi sur les « propriétés abandonnées » aux déplacés internes (c.à.d. aux réfugiés restés sur le nouveau territoire d'Israël durant la période indiquée ci-dessus). Les « présents absents » n'ont pas le droit de récupérer leurs biens, même s'ils continuent de vivre dans la même zone géographique, et que leurs propriétés existent encore. Le gouvernement israélien les considère comme « absents » dans la mesure où ils ont quitté leurs maisons, même s'ils ne comptaient s'en éloigner que quelques jours¹³. La *Loi du Retour*¹⁴, votée la même année, et qui garantit à tout Juif le droit d'immigrer en Israël, s'inscrit en miroir de la Loi des absents. La *Loi sur l'acquisition foncière (Land Acquisition Law (Validation of Acts and Compensation))* votée en 1953, a été adoptée afin de donner rétrospectivement une validité juridique aux expropriations de terres appartenant à des Palestiniens qui, dans la période située entre le 14 mai 1948 et le 1er Avril 1952, ont été prises par les autorités israéliennes à des fins militaires, de développement, ou pour leur utilisation par les colonies juives existantes ou nouvellement établies¹⁵. Techniquement, ces terres continuaient d'appartenir à leurs propriétaires d'origine, une situation gênante à laquelle cette loi permit de mettre fin, en légalisant le transfert de la propriété juridique des propriétaires initiaux à l'État nouvellement créé d'Israël. *L'Ordonnance des Terres de 1943* (ou AO, pour *Aquisition for Public Purpose Ordinance*), qui fait partie de la législation héritée du Mandat britannique en Palestine, fut utilisée massivement pour exproprier des terres après la création de l'État. Cette loi, selon Yifat Holzman-Gazit, représente « une partie autoritaire et profondément antidémocratique de la législation britannique en Palestine (...) typique de cette époque et de son cadre colonial. Mais le plus intéressant est que cette ordonnance n'a jamais été amendée par le corps législatif israélien, et qu'elle demeure en vigueur aujourd'hui comme en 1943 »¹⁶. En effet comme le souligne l'auteur, l'AO ne définit pas les usages publics pour lesquels des terres peuvent être expropriées, laissant la définition du terme « public » à la discrétion absolue du ministère des Finances, dont dépend la planification du territoire et l'Autorité des Terres d'Israël (ou ILA pour Israël Land Authority), et ne garantit pas aux propriétaires le droit de connaître l'usage public particulier pour lequel leurs terres ont été saisies. Les propriétaires sont donc extrêmement mal protégés contre d'éventuels abus de l'État dans son pouvoir d'expropriation. De même, il n'existe pas de clause garantissant la restitution des terres quand les autorités abandonnent le projet public ou décident de le transférer à des acteurs privés. Plus encore, les expropriations sont valides même si aucun accord de compensation financière n'a été atteint avec le propriétaire. La *Loi sur la Planification et la Construction* (PL, pour *Planning and Building Law*), votée en 1965¹⁷, contient en revanche une liste d'usages publics réglementaires. La PL requiert l'existence d'un plan d'aménagement

¹² *Absentees' Property Law*, 14 mars 1950, dans *"Laws of the State of Israel: Authorized Translation from the Hebrew, Volume 4 "*. Government Printer, Jerusalem, Israel (1948-1987), p. 68-82 (<http://unispal.un.org>).

¹³ Löwy, Ivana, « Les « présents absents » : La situation impossible des Arabes d'Israël », *Mouvements*, 13, 2001.

¹⁴ *Law of Return*, 5 juillet 1950 (<http://www.mfa.gov.il/mfa/mfa-archive>).

¹⁵ *Land Acquisition Law (Validation of Acts and Compensation)*, 10 mars 1953, dans *"Laws of the State of Israel: Authorized Translation from the Hebrew, Volume 7"*. Government Printer, Jerusalem, Israel (1948-1987), p. 43-45. (<http://www.israelawresourcecenter.org>).

¹⁶ Yifat Holzman Gazit, *Land Expropriation in Israel*, op. cit., p. 7.

¹⁷ *Planning and Building Law* (14 juillet 1965), *"Laws of the State of Israel: Authorized Translation from the Hebrew"*, Volume 19. Government Printer, Jerusalem, Israel (1948-1989), p. 330-393. (<http://www.israelawresourcecenter.org>).

approuvé avant l'émission d'un ordre d'expulsion. Mais cette loi permet d'exproprier sans payer de compensation jusqu'à 40% d'un terrain pour un grand nombre d'usages publics qui peuvent changer (la construction de routes, d'aires de jeux, d'infrastructures culturelles, éducatives, sportives, et religieuses).

La conquête de l'Algérie par la France à partir de 1830 a elle aussi entraîné la dépossession massive des populations indigènes. Progressivement, l'orientation vers une politique de peuplement européen de l'Algérie se dessine, assistée par l'armée qui ouvre des routes, bâti des villages, et dégage des concessions gratuites aux colons sur les terres appropriées¹⁸. Comme nous l'avons vu précédemment pour l'Etat d'Israël, l'Etat français s'appuie sur un arsenal juridique, en adaptant les normes françaises et en créant un droit foncier spécifique à l'Algérie (par le biais d'arrêtés, d'ordonnances, de lois, ou encore de sénatus-consultes). Un bref aperçu des outils juridiques mobilisés permet de saisir l'ampleur des «efforts» et de «l'énergie dépensée» pour légitimer en droit les dépossessions, et souligne la continuité des pratiques de rationalisation légale des conquêtes territoriales de l'Algérie coloniale à l'Etat d'Israël.

Dans un premier temps, l'*arrêté du 8 septembre 1830* du maréchal Clauzel attribue au domaine de l'Etat les terres fertiles du Tell algérien antérieurement administrées par le Bey ottoman (*beylik*), les biens incultes et les forêts, qui sont nationalisés et distribués aux premiers colons. L'administration française s'approprie en vertu de cet arrêté les biens religieux (*habous*), en violation des droits d'usages locaux (ces biens sont des dons à des organismes religieux en échange d'un droit d'usage perpétuel sur une partie des terres)¹⁹. Elle utilise en outre l'expropriation pour cause d'utilité publique, ainsi que le séquestre extensif des biens de tribus considérées comme « rebelles », à titre punitif (ralliées Abd-el-Kader avant 1847, ou au Cheikh Mokrani en 1871). Les *ordonnances du 1er octobre 1844* et du *21 juillet 1846*, suivi de la *loi du 16 juin 1851* relative à la propriété en Algérie, permettent l'expropriation « d'utilité publique » pour d'autres causes que celles valables en France (notamment pour cause d'inculture des terres, de fondation de villages, de constructions d'ouvrages de défense, d'ouverture de routes...). Comme pour *L'Ordonnance des Terres de 1943* de la Palestine mandataire appliquée par l'Etat d'Israël, l'expropriation de terres pour cause d'utilité publique est le plus souvent un prétexte utile permettant par la suite leur concession à des colons²⁰.

Deux dispositifs importants vont permettre d'accentuer la colonisation des terres indigènes : le *Sénatus-consulte du 22 avril 1863* sur la délimitation des territoires des tribus, et la *loi du 26 juillet 1873*, ou « loi Warnier » portant sur l'établissement et la conservation de la propriété en Algérie. Le Sénatus-consulte de 1863, présenté officiellement comme une mesure progressiste visant à reconnaître des droits de propriété aux indigènes et en cela à assurer leur protection, s'est dans les faits apparenté à une large mesure de cantonnement (B. Stora, 2004, D.Guignard, 2010) : « Que les meilleures parcelles aient changé de main à l'occasion, que le fellah « cantonné » n'ait plus que trois hectares en moyenne pour survivre, peu importe! (...) Cet acte légal produit un double effet. D'une part il détruit d'un seul coup la pyramide des droits qui avaient assuré jusqu'alors la subsistance du modeste cultivateur en empêchant que la terre fût une marchandise circulant librement. D'autre part, en jetant toutes

¹⁸ Voir à propos de la colonisation de l'Algérie, l'ouvrage de Charles-Robert Ageron, *Les Algériens musulmans et la France*, Paris, PUF, 1968.

²⁰ Tahar Khalfoune, *op. cit.*, p.69.

les terres musulmanes sur le marché libre, il permet aux colons français de les acheter ou de s'en emparer »²¹. Cette description de Benjamin Stora fait écho à celle de Didier Guignard : « Tous les instruments législatifs sont alors activés pour faciliter la mainmise sur les terres, si bien que la propriété européenne quadruple entre 1871 et 1920 pour couvrir un quart environ des terres de culture (2,3 millions ha) et que le domaine privé de l'État passe, dans le même temps, de un à plus de cinq millions d'hectares »²². Il est également central de souligner que la grande opération de cadastrage et de délimitation foncière initiée avec le Sénatus-consulte entérine d'une part les saisies de terres opérées depuis 1830 et conditionne d'autre part l'évolution des implantations futures des indigènes selon les droits d'occupation et d'usages imposés par le plan²³. Comme l'écrivait Charles-Robert Ageron à propos des effets de la loi Warnier : « [les indigènes] considéraient avec ironie ces géomètres qui traçaient des limites, plantaient des bornes, distribuaient des « papiers » (...). Au bout du compte cependant les conséquences étaient graves, une propriété familiale que l'Arabe considérait comme sienne, que son père lui avait léguée, était déclarée bien communal ou domanial (...). Mais les « papiers » des commissaires avaient un pouvoir redoutable que les fellahs allaient bientôt apprendre à connaître »²⁴.

Dans le cas israélien également, l'adoption d'un corpus de lois entérinant a posteriori le fait accompli des dépossession ayant eu lieu durant la période de conquête, et facilitant celles à venir, s'est opéré conjointement à la réalisation d'un plan d'ensemble d'appropriation du territoire, ici élaboré quelques semaines après la déclaration d'indépendance d'Israël en 1948 (Z. Efrat, 2002 ; O. Yiftachel, 2010). Ce schéma directeur, le « plan Sharon » (du nom de son créateur l'architecte Arie Sharon), « fournit au leadership politique d'alors un puissant instrument pour remodeler le paysage et dicter la forme que prendrait l'avenir »²⁵. Ainsi, aux lois régissant le foncier correspond un cadastre établi à l'avance « déterminé a priori selon des formules arithmétiques, planimétriques et démographiques, esquissé au crayon, à l'encre et à l'aquarelle par des professionnels de disciplines variées (...) priés de (...) reconstruire et de reconcevoir (rien de moins) les matrices géographique, écologiques et agronomiques de l'endroit – ses schémas d'urbanisation (...) le fonctionnement de la vie publique, mais aussi la façon de domestiquer la terre dans le nouvel Etat d'Israël »²⁶.

Dans les deux cas étudiés ici, la mise en oeuvre de dispositifs juridiques et d'une planification de l'espace, en vertu d'une souveraineté unilatérale, légalise et légitime la dépossession objectivement arbitraire des populations indigènes, en les plaçant en situation d'illégalité. Ces derniers sont dès lors souvent cantonnés dans les espaces où la colonisation n'est pas prioritaire et toujours administrés selon un système de règles exogènes qui leur est le plus souvent défavorable, dans la mesure même où celui-ci est utilisé comme instrument de redécoupage des terres selon un cadastre nouveau qui se superpose aux anciens usages. Ce processus que nous qualifions de *mise en illégalité*, sera illustré ici par la délimitation arbitraire de zones et de leurs usages autorisés par les autorités israéliennes à Jérusalem-Est. On prendra comme point de comparaison des exemples algériens d'application du sénatus-consulte de 1863 (D. Guignard, 2010), et du code forestier français de 1827 (C.R. Ageron, 1968).

²¹ Benjamin Stora, *Histoire de l'Algérie coloniale. 1830-1954*, La Découverte, Paris, 2004, p.22-23.

²³ *Ibid.*, p.85 et pp.92-95.

²⁴ Charles-Robert Ageron, *Les Algériens musulmans et la France*, op.cit., pp. 97-98.

²⁵ Zvi Efrat, « Le Plan. Dessiner l'espace national israélien, in : Eyal Weizman et Rafi Segal (dir.), Une occupation civile. La politique de l'architecture israélienne, les éd. De l'imprimeur, Besançon, 2004, p. 60.

²⁶ *Ibid.*, pp. 60-61.

La ville de Jérusalem est aujourd'hui, dans les limites fixées par les autorités israéliennes, passant au-delà de la frontière internationalement reconnue de 1967, la capitale *de facto* de l'État d'Israël. Bien que l'immense majorité des États et des organisations internationales ne reconnaisse pas la souveraineté israélienne sur l'est de la ville, annexée unilatéralement après la guerre de 1967 et considérée en cela comme faisant partie des Territoires palestiniens occupés (TPO), Jérusalem-Est est sous administration civile et militaire israélienne. L'importance symbolique et historique de la ville pour le judaïsme et pour la rhétorique nationaliste israélienne, dans le contexte euphorique de la victoire, a déterminé les autorités israéliennes de l'époque à annexer la ville, malgré l'existence d'une population palestinienne importante toutefois réduite d'un tiers par l'exil de 30 000 habitants durant la guerre de 1967. 69 000 Palestiniens se retrouvèrent donc incorporés de fait à l'État d'Israël, sous son administration civile et soumis à ses lois. Avec la vieille ville, les terres annexées dans ses environs ont été pensées comme des réserves pour l'expansion de la ville israélienne à l'Est, dans le but d'y établir des implantations juives. La loi israélienne la plus utilisée à Jérusalem-Est pour exproprier les terres fut l'*Ordonnance des Terres de 1943*, en invoquant l'argument de « l'intérêt public »²⁷. Elle permit d'exproprier les terres des Palestiniens réfugiés de la guerre de 1967, comme celles des Palestiniens restés sur place et fut utilisée au service de leur cantonnement résidentiel. En effet, depuis 1967, aucun permis de construire n'a été accordé par les autorités à des Palestiniens sur l'ensemble des terres expropriées dans l'intérêt public, alors que sur la même période, plus de 200 000 Israéliens se sont installés à l'est dans les nouveaux quartiers construits par le secteur public comme par le secteur privé israélien. La planification urbaine devient l'arme centrale de légitimation de l'appropriation de l'espace au nom de valeurs chargées de concepts symboliques positifs comme ceux de l'« État de droit », du « bien public », du « respect de l'environnement », ou encore au nom de la recherche archéologique. De plus, de nombreux espaces apparaissaient sur les plans hérités du Mandat britannique comme « non planifiés » (*unplanned area*), ou comme « espaces ouverts » (*open area*), quand bien même leurs propriétaires, privés ou collectifs, étaient connus de tous localement, selon le droit coutumier. La plupart des terres de Jérusalem-Est en effet, comme celles de Cisjordanie ou du territoire d'Israël avant 1948, n'avaient pas fait l'objet d'un cadastre précis, et n'étaient pas clairement délimitées selon leurs usages spécifiques. Leurs propriétaires n'avaient que très faiblement fait l'objet d'un recensement administratif, si bien que beaucoup de gens ne possédaient pas de titre de propriété. Les efforts entrepris par les autorités jordaniennes pour régulariser la situation des Palestiniens selon les normes de l'État moderne légal-rationnel étaient loin d'avoir abouti en 1967, et les autorités israéliennes n'ont pas jugé bon de continuer cette politique. Ces espaces « non planifiés » tels qu'on les retrouve à partir des cadastres britanniques dont l'usage n'était pas juridiquement spécifié (espaces pastoraux, oliveraies....) se sont retrouvés à l'intérieur de la ville gouvernés par la nouvelle municipalité. En quelques années, presque toutes les terres non bâties furent planifiées soit pour un aménagement immédiat, soit pour un aménagement futur, afin de constituer des réserves de terres disponibles.

L'arme de la planification urbaine permet donc de définir l'espace selon des normes foncières et les usages décidés unilatéralement par les institutions de la puissance occupante. La carte foncière devient alors une carte de guerre au service de la colonisation, qui se présente comme un projet de développement et d'aménagement du territoire. La planification fait apparaître un territoire formellement israélien. Pour Irus Braveman, la carte foncière

²⁷ Les informations concernant Jérusalem sont tirées d'un travail de terrain réalisé par l'auteur dans le cadre d'un mémoire de Master à L'EHESS : *Faire face aux expulsions à Jérusalem-Est. Les usages militants du droit dans le quartier palestinien de Silwan*, EHESS, Paris, 2013.

donne une représentation logique et cohérente du territoire de Jérusalem-Est selon un découpage qui donne l'illusion d'un espace ordonné et non conflictuel, par des légendes, et des couleurs, qui délimitent artificiellement l'espace. Cette définition de l'espace entre en opposition avec les limites de l'espace vernaculaire palestinien : « *En général, l'espace est approprié à travers le déploiement d'une expertise, selon un processus de professionnalisation, et selon l'usage exclusif du langage de la planification. C'est ce qui se passe quand les planificateurs cartographient un territoire en grilles cadastrales selon des codes de couleurs, qui délimitent les usages spécifiques des espaces délimités, comme les parcs, les jardins, ou les zones protégés (...). (...) à Jérusalem-Est, les couleurs servent à flouter l'idéologie hégémonique en objectivant l'espace physique et en construisant un fossé entre la façon dont l'espace est conçu et la façon dont il est effectivement vécu* »²⁸. La carte offre un instrument puissant de légitimation, puisqu'elle affiche l'ordre légal légitime du monde, et permet de masquer les zones de peuplement palestinien qui dépassent les lignes du droit foncier.



Illustration : Plan d'aménagement du parc naturel de la vieille ville, Rapport de la municipalité de Jérusalem, 2010.

La carte ci-dessus a été réalisée pour la municipalité de Jérusalem. Elle représente la vieille ville (en foncé) et en contrebas (à droite, de part et d'autre de la bande verte) le quartier palestinien de Silwan. Le tracé vert sur la carte indique un projet de parc entourant la vieille ville tout en englobant une partie de Silwan. En vert foncé, le quartier d'al-Bustan devrait prochainement abriter le « Jardin du Roi », un parc à thème qui s'insère dans le complexe touristique de la « ville de David », édifié à l'intérieur du quartier de Silwan, dans la partie assimilée à la vieille ville sur la carte, du côté gauche de la bande verte). Al-Bustan se trouve dans une zone déclarée parc naturel, quand bien même il s'agit d'une zone aujourd'hui totalement urbanisée. Le vert foncé témoigne d'une tentative de camoufler ce fait qui apparaît malgré tout à l'image, ou bien d'une volonté de souligner l'importance de cette zone pour que le projet de parc autour de la vieille ville puisse aboutir. La quasi-totalité de l'image est située

²⁸ Iruv Braveman, « Powers of Illegality: House Demolitions and Resistance in East Jerusalem », *Law and Social Inquiry* 32(2), pp. 333-372., p. 350.

à Jérusalem-Est, et la grande majorité des quartiers représentés sont palestiniens. Le parc redessine les frontières de la vieille ville pour y inclure le projet en cours de réalisation de la « Ville de David », et renforce ainsi l'idée d'une capitale réunifiée : on voit comment le tracé d'un simple parc naturel prend à Jérusalem-Est une dimension politique importante, et représente un outil puissant de légitimation.

Les autorités israéliennes élaborent ainsi un cadastre conforme à leurs intérêts stratégiques, et bordent les zones exploitables et constructibles des villages palestiniens aux limites des espaces bâtis au moment de la conquête. Il est impossible pour les quartiers palestiniens de s'étendre sans dépasser les lignes jaunes de la légalité. En conséquence logique de l'accroissement de la population palestinienne, la moitié des habitations palestiniennes sont aujourd'hui illégales au regard du droit israélien et peuvent être potentiellement détruites. La planification devient ainsi l'instrument privilégié des politiques publiques servant à dire le droit, et à construire une politique de conquête et de cantonnement fondée sur le partage entre occupants légaux et occupants illégaux, qui n'est autre dans les faits qu'une politique de distinction et de ségrégation ethnique. Ainsi, les Palestiniens, de part et d'autres des frontières reconnues d'Israël, sont dans l'obligation de se conformer à une règle qui les spolie. Cette posture impossible à tenir les oblige non seulement à renoncer à leurs biens et à leurs terres, mais aussi à entrer dans l'illégalité pour bâtir leurs maisons et s'étendre. L'accroissement des villages palestiniens à Jérusalem-Est est en cela obligatoirement un accroissement dans l'illégalité depuis 1967. Cette situation de fait participe à la construction, dans l'imaginaire collectif israélien entretenu par les médias, des Palestiniens comme des « hors-la-loi ».

Les droits d'occupation et d'usage des Palestiniens sont de la sorte invisibilisés par un renversement institutionnalisé de leur position objective de dépossédées en spoliateurs de biens publics ou en squatteurs de parcs naturels. Ce qui contribue à rendre toute reconnaissance de leur dépossession improbable dans le cadre d'un système juridique et administratif qui favorise au contraire la légitimation de l'Etat de droit républicain au nom du respect de la loi. De plus, l'imposition de lois foncières provoque ici comme dans l'Algérie coloniale un processus de désagrégation sociale et de paupérisation, et joue un rôle moteur de reproduction, sinon d'approfondissement, d'un rapport de domination établis par la conquête.

La construction des Palestiniens en hors-la-loi par les autorités israéliennes fait écho à celles des Algériens par les autorités françaises. Didier Guignard nous offre un point de comparaison avec l'exemple de l'application du sénatus-consulte de 1863 à la tribu des Hazedj, dans le département d'Oran. La bonne qualité des terres occupées par cette tribu attire tôt l'attention des autorités françaises : « le commandant de la subdivision décrit le potentiel agricole de ce territoire en 1849 avec, déjà, des plans de colonisation en tête »²⁹. Ce représentant local de l'autorité française établit une hiérarchisation fine des espaces occupés par la tribu, selon leurs caractéristiques topographiques, leur potentiel agricole, et les contraintes démographiques (proximité des centres de peuplement européen, possibilité de valorisation des sols), dans le but de favoriser la colonisation. La tribu des Hazedj, ayant été enrôlée en 1845 par Abd El Kader dans sa guerre contre l'armée française, fût contrainte à l'exil au Maroc et vu ses biens séquestrés. La tribu fût autorisée à revenir trois années plus tard, mais sur un territoire réduit, « et contre un droit de location versé à l'administration du Domaine »³⁰. Après 1863, si l'application du sénatus-consulte permit la levée du séquestre et des droits de locations, elle entérina néanmoins les prélèvements coloniaux, et les bonnes terres réservées à la colonisation européenne restèrent la propriété de l'Etat français. Ainsi,

²⁹ Didier Guignard, « Conservatoire ou révolutionnaire ? Le sénatus-consulte de 1863 appliqué au régime foncier d'Algérie », *op.cit.*, p. 91.

³⁰ *Ibid.*, p. 93.

sous l'apparence d'une réhabilitation et d'une protection des territoires des tribus, le sénatus-consulte entérine en fait une redéfinition de l'espace au profit de la colonisation, et contribue à masquer la violence d'une politique de dépossession en faisant apparaître ce découpage des terres comme un rétablissement des anciens usages indigènes : « la délimitation des espaces récupérés – entre terres de parcours ou de culture – relève donc largement d'une « tradition inventée » (...) comme « les plaines et les cours d'eau leur ont été retirés, note le chef du bureau arabe local en 1862, les espaces qui leur ont été laissés ont dû être labourés presque continuellement. Leur terre est épuisée »³¹. Ce sont pourtant ces espaces qui sont classés par les commissaires du sénatus-consulte comme « terres de culture » traditionnelles et définitives .

Toutefois, le sénatus-consulte était considéré par les colons d'Algérie comme une entrave à l'appropriation des terres indigènes et à la spéculation. En tant qu'instrument légal de contournement, le code forestier français fût appliqué de façon extensive dans le but de dégager plus de terres en réserve que ne le permettait le sénatus-consulte, qui assurait malgré tout un semblant de protection des tribus. Comme le note Charles Robert Ageron, en 1872, l'étendue des forêts reconnues était bien supérieur à leur superficie réelle, recouvrant des centaines de milliers d'hectares de terres non boisés (qualifiés officiellement de « superficies broussailleuses »), dont on légitimait la saisie au nom du reboisement, de la protection contre la sécheresse et de la protection des sources³². En réalité, l'administration des forêts avait explicitement pour but de se constituer une réserve pour les besoins de la colonisation. Ainsi, on enregistrait dans la plupart des cas comme forêt le double de la surface réellement boisée. De plus, on appliqua le code forestier français au mépris de l'occupation et de l'usage des terres qu'en faisaient les indigènes, en leur en interdisant dorénavant l'accès : « (...) zones de pâturages (...) elles permettaient aussi d'abriter et de nourrir le bétail des transhumants (...). Enfin de nombreuses tribus de pasteurs-agriculteurs vivaient littéralement de la forêt »³³.

L'application du code forestier à des terres non boisées, l'inadéquation du modèle aux usages des indigènes, entraîna à la faveur de luttes de positions dans le champ politique français des années 1880-1890 la protestation de personnalités politiques « de la métropole » face à des pratiques coloniales qualifiées d'« abus » (Guignard, 2010). Cette critique (qu'il ne faut pas confondre par anachronisme avec une dénonciation de la colonisation au contraire valorisée comme « mission humanitaire de la France ») fut à l'origine d'enquêtes réalisées sur place, dans lesquelles on trouve des descriptions parfois fines des effets d'une utilisation intentionnelle du droit dans le but de s'approprier des terres par la mise en illégalité de ceux qui y résident. En préface d'un rapport de 1894 relatant le « voyage de la délégation de la commission sénatoriale d'étude des questions algérienne », que présidait Jules Ferry, Etienne Combes, vice-président du sénat ayant participé à l'enquête, relate ainsi les effets de ces usages du code forestier : « Pour les indigènes, la situation qui découle de notre régime forestier appliqué à l'Algérie est véritablement navrante. Sous le nom générique de forêts, les exigences de l'administration française ont englobé d'immenses étendues de terrains qui n'ont de la forêt que le nom. Il lui a suffi souvent de quelques arbres isolés (...) pour considérer le sol où ils poussent comme une dépendance de la forêt, pour en interdire l'accès aux indigènes. C'est en vain que la tradition et les usages consacrent le droit des indigènes à s'y établir, soit à demeure, soit à titre de campement provisoire. Un simple rapport d'un agent administratif a supprimé ce droit et ces usages. Dès lors, défense est faite aux anciens maîtres d'en user comme auparavant. Expulsés par la force, ils sont repris par la justice et rigoureusement châtiés par l'amende et la prison s'ils ne se courbent pas devant des décisions iniques (...). C'est vraiment torturer le sens des textes que d'assimiler cette culture aux délits prévus par le

³¹ *Ibid.*, p. 93-94.

³² Charles-Robert Ageron, *Les Algériens musulmans et la France. 1871-1919*, op. cit., p. 106.

³³ *Ibid.*, p. 103.

code forestier pour enlèvement des terres dans nos forêts en France. Les procès-verbaux tombes dru comme la grêle sur les malheureux Arabes, ainsi repoussés des seuls lieux où ils puissent vivre et néanmoins contraints d'y retourner sous peine de mourir de faim. Il n'est rien de plus lamentable qu'une telle situation. C'est dans cette partie de l'enquête que la misère de l'indigène se dévoile avec le plus d'acuité, et non pas seulement sa misère, mais sa haine concentrée et farouche. (...) si nous étions émus parfois par la vivacité des paroles, nous l'étions bien d'avantage du ton amer des populations et de l'expression des visages »³⁴.

Les exemples pris ici au contexte israélo-palestinien contemporain et à celui de l'Algérie coloniale décrivent des mécanismes similaires d'utilisation par l'Etat d'instruments juridiques et techniques au service de l'appropriation territoriale, par la mise en illégalité des anciens occupants dépossédés, et niés comme tels. Il serait intéressant de pousser plus loin la question de la légitimation légale-rationnelle des dépossessions, dans une perspective comparative que nous ne pouvons qu'esquisser ici. De même, la question des effets de la planification et de la législation sur la déstructuration des sociétés indigènes, de même que celle de la production de discours ambivalents de dénonciation des « abus » de la part des milieux progressistes (définition unilatérale des catégories de l'universel), méritent d'être traités et approfondis dans des recherches à venir, notamment dans la comparaison avec des situations contemporaines comme celle d'Israël-Palestine.

BIBLIOGRAPHIE

- Charles-Robert Ageron, *Les Algériens musulmans et la France. 1871-1919*, PUF, Paris, 2005, 1968 (1ère éd.).
- Laure Blevis, « Les avatars de la citoyenneté en Algérie coloniale ou les paradoxes d'une catégorisation », *Editions Juridiques associées*, n°48, 2001/2, pp. 557-581.
- Pierre Bourdieu, *Raisons Pratiques. Sur la théorie de l'action*, Seuil, 1994.
- Irus Braveman, « Powers of Illegality: House Demolitions and Resistance in East Jerusalem », *Law and Social Inquiry* 32(2), pp. 333-372., 2005.
- Etienne Combes, préface de Henri Pensa, *L'Algérie, Voyage de la Délégation de la Commission sénatoriale d'Etudes des questions algériennes, présidée par Jules Ferry*, J. Rothschild éditeur, Paris, 1894.
- Sally Engle Merry, « Colonial and Postcolonial Law », in Austin Sarat (éd.), *The Blackwell Companion to Law and Society*, Blackwell Publishing, Oxford, 2004.
- Didier Guignard, « Conservatoire ou révolutionnaire ? Le sénatus-consulte de 1863 appliqué au régime foncier d'Algérie », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 41 | 2010, 81-95.
- Yifat Holzman Gazit, *Land Expropriation in Israel : Law, Culture and Society*, Ashgate, 2007.
- Tahar Khalfoune, *Le domaine public en droit algérien : réalité et fiction*, l'Harmattan, Paris, 2004.
- Henry Laurens, *La Question de Palestine : Tome 3 - L'accomplissement des prophéties (1947-1967)*, t. 3, Fayard, Paris, 2007.
- Maxime Rodinson, *Peuple juif ou problème juif ?*, Maspero, Paris, 1981, pp. 233-234.
- Benjamin Stora, *Histoire de l'Algérie coloniale. 1830-1954*, La Découverte, Paris, 2004
- Sylvie Thénault, *Violence ordinaire dans l'Algérie coloniale. Camps, internements, assignations à résidence*, Paris, Odile Jacob, 2012.

³⁴ Etienne Combes, préface d'Henri Pensa, *L'Algérie, Voyage de la Délégation de la Commission sénatoriale d'Etudes des questions algériennes, présidée par Jules Ferry*, J. Rothschild éditeur, Paris, 1894, p. 37.

- Eyal Weizman, Rafi Segal (dir.), *Une occupation civile. La politique de l'architecture israélienne*, les éd. De l'imprimeur, Besançon, 2004.
- Oren Yiftachel, *Ethnocracy, Land and identity politics in Israel/Palestine*, University of Pennsylvania Press, 2006.