



UN NOUVEAU MÉCANISME POUR UNE SOLUTION À DEUX ÉTATS

Résumé : Pour explorer la viabilité d'un État palestinien dans le cadre d'une solution à deux États, il faut mettre l'accent sur les défis pratiques et politiques, notamment la présence des colonies israéliennes en Cisjordanie. La location de territoires entre États pourrait être une solution potentielle, ce mécanisme permettant à un État souverain de louer des zones spécifiques à un autre État, offrant ainsi une souplesse dans la gestion des droits souverains. Historiquement, des baux de territoires ont été utilisés pour résoudre des conflits, comme entre Israël et Jordanie en 1994, et des propositions similaires ont été faites pour le conflit israélo-palestinien. Le Pr. Strauss suggère un modèle de bail de longue durée qui pourrait maintenir le *statu quo* tout en transformant la nature juridique des colonies, les rendant légales selon le droit international. Un exemple en est donné par le bail de Guantanamo Bay par Cuba aux États-Unis. Le paiement d'un loyer annuel par Israël à la Palestine pourrait financer des projets de développement non militaires, renforçant ainsi la coopération entre les deux États. Des transferts technologiques, comme des équipements agricoles, pourraient également être inclus dans l'accord. Les obstacles pourraient être surmontés par une bonne administration et des conditions attractives. Un bail territorial pourrait ainsi servir de point de départ pour améliorer les relations bilatérales et créer des opportunités de coopération à long terme.

Mots-clés : Israël, Palestine, Proche-Orient, État palestinien, Colonies, Cisjordanie, Gaza, Bail de territoire, Guantanamo Bay, Technologies, Loyer, Location de territoire, Souveraineté, Droits souverains, *Statu quo*, Droit international, Coopération.

A NEW MECHANISM FOR A TWO-STATE SOLUTION

Abstract: Exploring the viability of a Palestinian state within a two-state solution requires a focus on practical and political challenges, including the presence of Israeli settlements in the West Bank.

1. Professeur de droit international et de relations internationales au Centre d'Études Diplomatiques et Stratégiques (CEDS), et professeur de droit pénal international à l'Université Catholique de Lille.

Interstate leasing could be a potential solution, as this mechanism allows one sovereign state to lease specific areas to another, thus providing flexibility in the management of sovereign rights. Historically, territorial leases have been used to resolve conflicts, such as between Israel and Jordan in 1994, and similar proposals have been made for the Israeli-Palestinian conflict. Professor Strauss suggests a long-term lease model that could maintain the status quo while transforming the legal nature of the settlements, making them legal under international law. An example of this is Cuba's lease of Guantanamo Bay to the United States. Israel's annual rental payment to Palestine could fund non-military development projects, thereby strengthening cooperation between the two states. Technology transfers, such as agricultural equipment, could also be included in the agreement. Barriers could be overcome through good administration and attractive terms. A territorial lease could thus serve as a starting point for improving bilateral relations and creating opportunities for long-term cooperation.

Key words: Israel, Palestine, Middle East, Palestinian State, Settlements, West Bank, Gaza, Land Lease, Guantanamo Bay, Technologies, Rent, Land Lease, Sovereignty, Sovereign Rights, Status Quo, International Law, Cooperation.

LE FUTUR D'UN ÉTAT PALESTINIEN dans le cadre d'une solution à deux États dépend de la résolution de problèmes non seulement politiques mais aussi pratiques, concernant à la fois le territoire et ses habitants. Ces deux types de problèmes sont étroitement liés : les problèmes politiques ne peuvent pas être résolus d'une manière durable sans adresser les problèmes pratiques.

Sans doute, et sans minimiser les autres situations du conflit israélo-palestinien, le problème pratique le plus important est la présence des colonies et des avant-postes abritant environ 700 000 Israéliens en Cisjordanie : comment un État palestinien souverain peut-il être viable et se développer sur un territoire assez restreint avec des centaines de zones distinctes où les habitants sont potentiellement hostiles et susceptible de résister à l'administration palestinienne ? Et si les colons israéliens sont déplacés sur le territoire israélien de 1948, comment peut-il les absorber sans surcharger gravement les infrastructures du pays et créer un bouleversement politique et social ?

La location de territoires entre États offre une réponse potentielle. En effet, ce concept a été proposée, discutée et abandonnée plus d'une fois, néanmoins les options pour une telle solution sont loin d'être toutes explorées. Dans le cadre d'un bail bilatéral, un État souverain sur un territoire accorde à un autre État certains droits souverains dans une zone déterminée, pour une période de temps convenue et en échange d'une certaine forme de compensation.

Une raison possible pour laquelle d'autres options ont été ignorées est que tout leur gamme est peu connu parmi ceux qui sont chargés de résoudre les problèmes

territoriaux.² La location de territoire a été rarement étudiée en tant qu'élément du comportement des États, et bien que les possibilités que ce type de mécanisme peut offrir sont vastes, l'utilisation des baux a eu tendance à se limiter à certains objectifs. Il s'agit notamment d'objectifs économiques, tels que l'exploitation de terres agricoles ou de ressources naturelles ; de sécurité et de défense, par exemple l'établissement de bases militaires étrangères ; de l'obtention de droits de passage sur d'autres territoires ; ou, pendant la période coloniale, de contribuer à la construction d'empires. Pourtant, les baux peuvent également être utilisés pour résoudre des problèmes concernant le contrôle du territoire et la souveraineté. Ce dernier motif n'est apparu qu'à quelques reprises, généralement en dernier recours dans des situations autrement insolubles, et ces baux ont eu tendance à réussir.³

Les baux de territoire entre États sont similaires aux baux privés. Ce qui les rend potentiellement utiles dans des cas comme celui de la Palestine, c'est qu'ils décomposent effectivement le concept de souveraineté en droits qui peuvent être transférés entre États. La gamme des droits peut être plus ou moins large, et les États disposent d'une grande flexibilité dans les termes qu'ils négocient.

On peut dire que la notion de bail pour mettre fin à un conflit territorial est née dans le Moyen-Orient, où le plus ancien exemple connu a permis de régler le différend entre Umma et Lugash dans l'ancienne Mésopotamie, vers 2500 av. J.-C.⁴ Dans le contexte du conflit israélo-palestinien, l'idée a été suggérée et considérée au moins deux fois. Vers l'an 2000, au cours des négociations, Israël a proposé une combinaison de l'échange de certaines terres et d'un « bail à long terme » de 10 % de la Cisjordanie,⁵ tandis que les États-Unis, comme médiateur, ont proposé des baux territoriaux réciproques en conjonction avec des échanges de terres et d'autres mécanismes ; les négociateurs palestiniens ont qualifié la proposition américaine de trop générale et ambiguë et, apparemment, elle a été abandonnée.⁶ À peu près à la même époque, il a été rapporté qu'une autre proposition prévoyait l'annexion

2. Strauss Michael J., *The Viability of Territorial Leases in Resolving International Sovereignty Disputes*, Paris, L'Harmattan, 2010, pp. 281-282.

3. *Ibidem.*, pp. 265-268.

4. Strauss Michael J., *Territorial Leasing in Diplomacy and International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2015, pp. 52-54.

5. Palestinian National Authority, « Peace Process – Frequently Asked Questions », *The Official Website*, http://www.pna.gov.ps/Peace_Process/Peace_files/campDavid_FAQ.asp, consulté 5 décembre 2005.

6. Palestinian Negotiating Team, « The Palestinian position, 1 January 2001: Remarks and Questions from the Palestinian Negotiating Team regarding the United States Proposal », *Le Monde Diplomatique* (éd. anglaise) Janvier 2001, p. 2.

par Israël de 10 % de la Cisjordanie et la location de 20 % supplémentaires adjacents à la frontière avec la Jordanie pour une durée indéterminée en tant que zone tampon.⁷

Deux universitaires, James Ron and Alexander Cooley, ont proposé « (u)n bail de dix ans par lequel Israël reconnaîtrait la souveraineté palestinienne sur les colonies juives, paierait un loyer substantiel et mettrait fin à toute nouvelle construction ».⁸ Une étude ultérieure des baux territoriaux et de leurs résultats a montré qu'une période de dix ans serait probablement beaucoup trop courte pour qu'un tel arrangement permette de créer l'harmonie politique et les conditions stables qui, selon eux, pourrait se produire pour un État palestinien.⁹

En 2010, il a été rapporté dans la presse que les négociateurs américains et israéliens étaient en train de discuter d'une nouvelle proposition américaine selon laquelle Israël louerait les terres dans Jérusalem-Est et la vallée du Jourdain à un État palestinien pour une période de 40 à 99 ans.¹⁰ Trois ans plus tard, en 2013, l'Autorité palestinienne aurait rejeté une offre israélienne, possiblement issue de cette proposition, selon laquelle la Palestine aurait la souveraineté sur la vallée du Jourdain en échange de la location d'une partie de celle-ci à Israël.¹¹

Il convient de noter que Israël s'est déjà montré ouvert au rôle de locataire sur le territoire souverain d'un autre État comme moyen de mettre fin à un problème inextricable. Deux villages d'israéliens dans l'actuelle Jordanie – Naharayim (Baqura en arabe) et Zofar (Al Ghamr) – ont été loués à Israël dans le cadre du traité de paix de 1994. La localisation précise de la frontière entre les deux États était la dernière question à résoudre après que tout le reste ait été décidé, et ces deux villages constituaient un obstacle à l'emplacement souhaité de la frontière. Les deux baux identiques ont permis de débloquer cet aspect des négociations et finaliser le traité de paix.¹²

7. Winner Andrew C., *et al.*, « Security Issues and Israel », *Security Issues in the Middle East*, Cambridge (Mass.), The Institute for Foreign Policy Analysis, Juin 2000), p. 6.

8. Ron James, Cooley Alexander, « Suppose Israel Leased the Jordan Valley from the Palestinians », *International Herald Tribune*, 8 July 2000.

9. Strauss, *The Viability of Territorial Leases*, *op. cit.*

10. Nahmias Roece, « Report: Israel, US discuss land lease from Palestinians », *Ynet News*, 29 octobre 2010 (citant *Asharq Al-Awsat*).

11. Barak Naama, Berman Lazar, « PA rejects Israeli 'leasing' proposal for Jordan Valley », *Times of Israel*, 17 octobre 2013.

12. Haddadin Munther J., *Diplomacy on the Jordan: International Conflict and Negotiated Resolution* (Boston : Kluwer Academic Publishers, 2002), pp. 392-394.

Ces baux précisaient comment Israël et la Jordanie allaient administrer et partager la juridiction dans les deux zones. Chaque bail avait une durée de 25 ans qui se renouvellerait automatiquement à moins que l'une des parties ne cherche à y renoncer, ce que la Jordanie a fait en 2019. Pendant la durée du bail, Naharayim/Baqura a acquis une valeur symbolique en tant que lieu où les deux pays ont construit, et même célébré, leur coopération à divers égards. La décision de la Jordanie de mettre fin aux baux est intervenue après que les relations entre les deux États se soient détériorées pour des raisons indépendantes, mais les baux ont rempli l'objectif mutuel de parvenir à un accord sur la frontière et conclure un traité de paix qui reste en vigueur.¹³

Au-delà des propositions de bail déjà présentées dans le cas du conflit israélo-palestinien, il existe des autres variantes possibles. Prenons un scénario similaire à celle proposée par Ron et Cooley mais avec des caractéristiques qui auraient plus de chances de succès. Ce mécanisme impliquerait la Palestine en tant qu'État souverain indépendant sur le territoire où elle existe actuellement. La zone associée à chaque colonie israélienne en Cisjordanie pourrait être louée à Israël dans le cadre d'un accord qui confère à Israël la juridiction et le contrôle administratif de chaque zone, tout en affirmant la souveraineté palestinienne dans la zone. Cela permettrait aux lois, réglementations et fonctions israéliennes existantes dans les zones louées, ainsi qu'à la vie quotidienne de leurs populations, de se poursuivre sans changement. En d'autres termes, le statu quo serait maintenu, mais sa nature serait transformée.

Un modèle de ce type de division est le bail américain de Guantanamo Bay à Cuba, qui accorde aux États-Unis « une juridiction et un contrôle complets » tout en reconnaissant la « souveraineté ultime » de Cuba dans cette zone.¹⁴ Ce bail a été conclu en 1903 et existe toujours, 122 ans plus tard, ayant survécu à des relations entre les deux pays qui ont oscillé entre l'amitié et l'hostilité. Et, comme dans le cas présent, le bail est devenu un élément clé de l'indépendance de Cuba en tant qu'État souverain. Contrôlée par les États-Unis pendant plusieurs années après l'éviction de l'Espagne en tant que puissance coloniale, Cuba a obtenu son indépendance en échange de l'octroi aux États-Unis d'un avant-poste sur l'île.¹⁵ Divers autres baux, du bail britannique de Hong Kong à la Chine (1898) et le bail

13. Strauss Michael J., *The Viability of Territorial Leases*, op. cit., pp. 182-191.

14. Agreement Between the United States and Cuba for the Lease of Lands for Coaling and Naval Stations, 16/23 février 1903.

15. Strauss Michael J., *The Leasing of Guantanamo Bay*, Westport (Conn.), Praeger, 2009.

américain de la zone du canal au Panama (1903) jusqu'au bail américain de la base aérienne de Bagram en Afghanistan (2003), confèrent également à l'État locataire une pleine juridiction.

Israël et la Palestine pourraient négocier un bail unique couvrant toutes les centaines des zones concernées, ou convenir de baux distincts mais identiques pour chaque zone ; l'une ou l'autre option permettrait à chaque État d'établir un point d'administration unique pour toutes les zones louées à la fois. L'une des leçons tirées d'autres baux territoriaux est que ces entités administratives interagissent par nécessité pour gérer le bail et deviennent des points de contact entre les parties pour la coordination bilatérale, comme le paiement d'un loyer, et la résolution des problèmes qui se posent.

Un bail doit être rendu suffisamment attractif pour chaque État d'être acceptable, tant politiquement que publiquement. Pour Israël, c'est une occasion de fournir quelque chose avec une vraie valeur à la Palestine – peut être quelque chose qui peut l'aider à s'établir et à se développer en tant que véritable État souverain. Le bail pourrait, par exemple, prévoir un loyer annuel qu'Israël paierait à la Palestine pour les droits dont elle jouit dans les zones louées. Le montant peut être fixé par les parties à un niveau suffisamment élevé pour être intéressant pour la Palestine, et on peut lui donner n'importe quelle étiquette qui peuvent favoriser les relations bilatérales – même « assistance » au lieu de « loyer » si cela permet de sceller l'accord. (En fait, la terminologie est parfois la clé pour obtenir l'acceptation politique d'un bail ; il était important pour le succès des baux de 1994 entre Israël et la Jordanie qu'ils soient appelés « régimes spéciaux » et non pas « baux ».¹⁶)

Avec les baux territoriaux, la valeur économique du territoire sert souvent de base à la détermination du montant du loyer, qui peut être fixé à cette valeur, ou à un niveau supérieur ou inférieur. Il existe d'autres baux dans lesquels le loyer est symbolique, même moins de 1 euro par an, comme une affirmation régulière de la souveraineté de l'État qui reçoit le loyer sur la zone. À l'autre extrême, en 2010, la Russie a accepté de payer à l'Ukraine l'équivalent d'environ 1 milliard d'euros par an pour louer le port naval de Sébastopol.¹⁷ Il y a également des cas où la compensation n'est pas de nature monétaire ou n'est même pas stipulée dans le texte du bail, au motif que les avantages politiques ou autres pour l'État souverain de la zone sont attrayants en soi.

16. Strauss Michael J., *The Viability of Territorial Leases*, op. cit., pp. 180-182.

17. Strauss Michael J., *Territorial Leasing in Diplomacy and International Law*, op. cit., pp. 122-123.

Le bail pourrait stipuler que la Palestine doit utiliser les revenus du loyer à des fins non militaires, pour satisfaire Israël. Il peut également spécifier des utilisations autorisées, telles que la reconstruction, le développement, l'éducation, la santé, etc. ; tandis que pour satisfaire la Palestine le bail pourrait exiger le désarmement des zones louées.

Le paiement d'un loyer annuel crée un moment obligatoire d'interaction bilatérale qui servirait de point de coopération entre les deux pays et constituerait également une affirmation récurrente par Israël de la souveraineté de la Palestine dans les zones louées.

Israël possède également de technologie qui peut faire l'objet de transferts vers la Palestine. Cela aussi peut rendre le bail acceptable pour les deux parties, dans la mesure où les questions de sécurité sont prises en compte. La technologie a été une forme de « paiement » dans d'autres baux, comme le bail américain de l'île britannique de Diego Garcia dans l'océan Indien pour une base militaire en 1966 ; des technologies qui peuvent être offertes par Israël pourrait concerner, par exemple, les techniques et équipements agricoles – des choses qui présentent des avantages immédiats et à plus long terme pour le développement de la Palestine et sa sécurité alimentaire, sans conséquences négatives pour la sécurité nationale d'Israël.

La durée de l'accord peut être fixée à un nombre d'années déterminé, comme dans le cas du bail britannique de Hong Kong avec la Chine ; elle peut être perpétuelle, comme dans le cas du bail français de 25 kilomètres carrés à Pays Quint Septentrional (Quinto Real Norte) en Espagne¹⁸ ; ou elle peut se situer entre ces deux extrêmes. Les possibilités d'un bail ne sont limitées que par la créativité des diplomates qui le négocient. Les figures ci-après montrent les caractéristiques que l'auteur a trouvées dans divers baux historiques et actuels de territoires à travers le monde.

Les baux visant à résoudre les conflits nécessitent parfois plusieurs décennies pour être acceptés par les habitants concernés, comme le montre le bail franco-espagnol du Pays Quint. Le concept inscrit dans le traité de paix de 1994 – une durée fixe qui se renouvelle automatiquement si aucune des parties ne s'y oppose – peut être un modèle approprié, à condition que la durée soit suffisamment longue pour tenir compte de cette situation.

18. *Traité de Bayonne* (France-Espagne), 2 décembre 1856, art. 15.

Selon le droit international, les baux de territoire entre deux États sont des arrangements tout à fait légaux. Les colonies israéliennes existantes qui sont considérées comme illégales en dehors d'Israël seraient ainsi transformées en entités universellement considérées comme légales sans ambiguïté.

HEP-CEDS - Baou territorial, Master class 6 oct 2021 - Compatibility Mode - Saved to this PC

File Home Insert Draw Design Transitions Animations Slide Show Record Review View Help

Clipboard Slides Font Paragraph Drawing Shape Editing Dictate Add-ins Designer Copilot

SECURITY WARNING References to external resources have been blocked. Enable Content

25 26 27 28 29

QUELQUES ELEMENTS A NEGOCIER

DROITS DE L'ETAT LOCATAIRE	REPARTITION DE JURIDICTION	DUREE DU BAIL	COMPENSATION A L'ETAT BAILLEUR
LIMITE	100% BAILLEUR	DUREE FIXE	PAIEMENT GAGE SUR LE VUEUR
SUBSTANTIEL	MIXTE	DUREE FIN, RECONSTRUCTION AUTOMATIQUE	PAIEMENT SYMBOLIQUE
COMPLET	100% LOCATAIRE	INDETERMINEE	AUCUN PAIEMENT
PERPETUELLE			

Slide 25 of 80 English (United Kingdom) Accessibility: Unavailable

Windows Taskbar: 19:54 10/04/2025

HEP-CEDS - Baou territorial, Master class 6 oct 2021 - Compatibility Mode - Saved to this PC

File Home Insert Draw Design Transitions Animations Slide Show Record Review View Help

Clipboard Slides Font Paragraph Drawing Shape Editing Dictate Add-ins Designer Copilot

SECURITY WARNING References to external resources have been blocked. Enable Content

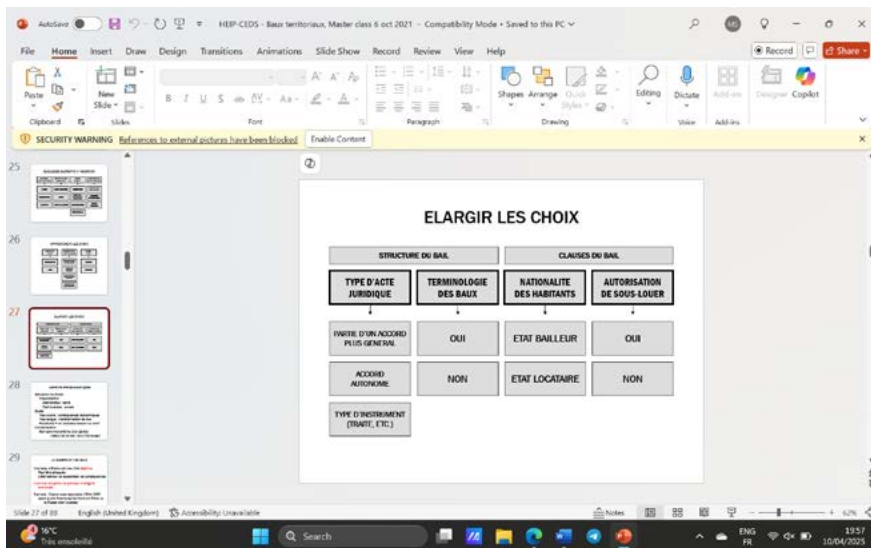
25 26 27 28 29

APPROFONDIR LES CHOIX

JURIDICTION MIXTE	COMPENSATION A L'ETAT BAILLEUR	DUREE FIXE
NATIONALITE	PAIEMENT UNIQUE OU PERIODIQUE	COURTE
LIEU	MOYEN DE PAIEMENT	LONGUE
ENCADREMENT DE PAIEMENT		
MOINS STABLE OU NON MONTAGNE		

Slide 26 of 80 English (United Kingdom) Accessibility: Unavailable

Windows Taskbar: 19:56 10/04/2025



Il y aurait sans aucun doute une résistance, peut-être vive, à cette idée parmi les populations et les gouvernements israéliens et palestiniens, mais l'expérience d'autres baux de ce type a montré qu'une telle résistance peut être surmontée avec des conditions attrayantes et une bonne administration, et parfois en utilisant une terminologie qui les fait apparaître comme un arrangement politiquement plus acceptable. Par exemple, le loyer annuel peut être fixé bien au-delà de la valeur économique du territoire, ce qui pourrait être intéressant pour la Palestine, tandis qu'Israël pourrait être attiré par la perspective d'éviter les effets perturbateurs sur les colonies et leurs populations, qui pourraient être coûteux politiquement et financièrement ; Israël pourrait également bénéficier d'avantages dans ses relations internationales en transformant les colonies en entités juridiquement acceptables à part entière.

De manière plus générale, le bail de territoire serait un projet qui imposerait au moins une certaine coopération entre les gouvernements palestinien et israélien. Il peut donc servir de point de départ à l'amélioration des relations bilatérales et à la diminution de la résistance des populations concernées, et même de créer des opportunités pour qu'elles se produisent. Cela peut prendre du temps, mais les États disposent de ce temps en partant du principe qu'une fois créés, ils sont des entités permanentes. ■

28 mars 2025

Références

- Barak Naama, Berman Lazar, "PA rejects Israeli 'leasing' proposal for Jordan Valley", *Times of Israel*, 17 octobre 2013, lien : <https://www.timesofisrael.com/pa-rejects-israeli-leasing-proposal-for-jordan-valley/> (consulté le 15 avril 2025).
- Nahmias Roe, « Report: Israel, US discuss land lease from Palestinians », *Ynet News*, 29 octobre 2010 (citant *Asharq Al-Awsat*).
- Haddadin Munther J., *Diplomacy on the Jordan: International Conflict and Negotiated Resolution*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 392-394 (556 p.).
- *Agreement Between the United States and Cuba for the Lease of Lands for Coaling and Naval Stations*, 16/23 février 1903, lien : https://avalon.law.yale.edu/20th_century/dip_cuba002.asp (consulté le 15 avril 2025).
- Palestinian National Authority, « Peace Process – Frequently Asked Questions », *The Official Website*, http://www.pna.gov.ps/Peace_Process/Peace_files/campDavid_FAQ.asp (consulté le 5 décembre 2005).
- Palestinian Negotiating Team, « The Palestinian position, 1 January 2001: Remarks and Questions from the Palestinian Negotiating Team regarding the United States Proposal », *Le Monde Diplomatique* (éd. anglaise) Janvier 2001, p. 2.
- Ron James, Cooley Alexander, « Suppose Israel Leased the Jordan Valley from the Palestinians », *International Herald Tribune*, 8 July 2000, lien : <https://www.nytimes.com/2000/07/08/opinion/IHT-suppose-israel-leased-the-jordan-valley-from-the-palestinians.html> (consulté le 15 avril 2025).
- Strauss Michael J., *Territorial Leasing in Diplomacy and International Law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2015, 256 p.
- Strauss Michael J., *The Leasing of Guantanamo Bay*, Westport (Conn.), Praeger, 2009, 332 p.
- Strauss Michael J., *The Viability of Territorial Leases in Resolving International Sovereignty Disputes*, Paris, L'Harmattan, 2010, 422 p.
- *Traité de Bayonne* (France-Espagne), 2 décembre 1856, art. 15, lien : https://www.pyrenees-atlantiques.gouv.fr/contenu/telechargement/39909/254931/file/18561202_Trait%20%C3%A9+des+limites+---+trait%C3%A9+de+Bayonne.pdf (consulté le 15 avril 2025).
- Winner Andrew C., *et al.*, « Security Issues and Israel », *Security Issues in the Middle East*, Cambridge (Mass.), The Institute for Foreign Policy Analysis, Juin 2000, p. 6.