

Le statut de Jérusalem de 1949 à 1967

Olivier Danino



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/cdlm/6869>

DOI : [10.4000/cdlm.6869](https://doi.org/10.4000/cdlm.6869)

ISSN : 1773-0201

Éditeur

Centre de la Méditerranée moderne et contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2013

Pagination : 207-218

ISSN : 0395-9317

Référence électronique

Olivier Danino, « Le statut de Jérusalem de 1949 à 1967 », *Cahiers de la Méditerranée* [En ligne], 86 | 2013, mis en ligne le 15 décembre 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/cdlm/6869> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cdlm.6869>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

© Tous droits réservés

Le statut de Jérusalem de 1949 à 1967

Olivier Danino

- 1 Entre le ^{xvi}^e et le ^{xx}^e siècle, Jérusalem connaît plusieurs changements de souveraineté. Ottomane depuis décembre 1516, elle devient britannique en décembre 1917. Le 29 novembre 1947, l'Assemblée générale des Nations unies vote la résolution 181 (II) qui prévoit la partition de la Palestine mandataire en deux États indépendants et l'internationalisation de Jérusalem. Il revient au Conseil de tutelle d'élaborer un statut détaillé pour la ville sur la base de ce texte. Or, le conflit qui éclate le 14 mai 1948, entre Israël et les États arabes voisins, rend impossible l'application de la résolution, créant ainsi un véritable vide juridique.
- 2 À la suite de cette guerre, la Ville sainte est divisée en deux secteurs. La partie ouest est administrée par les Israéliens et celle située à l'est par les Transjordanien. Cette situation est entérinée par les Nations unies à travers l'accord d'armistice signé entre les deux États le 3 avril 1949. L'ONU n'accepte pas pour autant ce partage. D'ailleurs, elle ne reconnaît officiellement ni la souveraineté d'Israël ni celle de la Transjordanie sur Jérusalem. L'Organisation souhaite en effet voir appliquer les résolutions de l'Assemblée générale qui prônent l'internationalisation de la ville. La réunification de Jérusalem par Israël en 1967 ne change en rien la position des Nations unies qui continuent de demander l'application d'un statut spécial.
- 3 Se greffe sur cette question purement juridique un élément plus particulier qui tient à la nature même de la ville. Symbolique pour les trois religions monothéistes, Jérusalem est également un lieu de pèlerinage où les Lieux saints sont particulièrement nombreux et proches les uns des autres. La vieille ville, qui comprend le Mur des Lamentations, le Saint Sépulcre et le Dôme du Rocher, n'est effectivement pas plus grande que la place de la Concorde à Paris. S'ajoute à cette proximité géographique une querelle plus ancienne entre les communautés religieuses chrétiennes au sujet des droits d'accès et d'offices dans les principaux sanctuaires de Palestine¹. Ces problèmes relationnels ont permis au ^{xix}^e siècle l'ingérence de puissances étrangères dans les affaires de l'Empire ottoman conduisant les Lieux saints à devenir un enjeu de politique internationale. En

voulant internationaliser Jérusalem, l'ONU se retrouve donc face à la nécessité d'apporter une réponse au statut juridique de la ville mais aussi à celui des Lieux saints. Toute la question est de savoir ce que les Nations unies entendent exactement par internationalisation et ce qu'elles souhaitent concrètement inclure dans ce statut.

L'évolution du statut de Jérusalem avant la guerre de 1948

- 4 Sous les Ottomans, la Palestine n'a aucune réalité politique et administrative. L'usage du mot « Palestine » tombe effectivement en désuétude à partir des croisades et disparaît complètement de l'usage administratif après la reconquête musulmane². La Palestine, telle que définie plus tard par le mandat britannique, est un territoire ottoman divisé en plusieurs districts administratifs (*sandjak*), eux-mêmes rattachés à différentes provinces (*vilayet*). Au début du XIX^e siècle, c'est Acre qui joue le rôle de capitale politique et économique de la région. Ainsi, la Ville sainte ne se distingue pas particulièrement d'autres villes. En d'autres termes, le pouvoir ottoman ne lui accorde pas plus d'importance qu'à une autre. Néanmoins, dès 1841, Jérusalem devient le chef-lieu d'un *pachalik*³ dont on ne connaît pas exactement « le statut exact par rapport aux *vilayets* qui l'entourent »⁴. En 1873, le pouvoir ottoman fait de Jérusalem un *sandjak* autonome dépendant directement du ministère de l'Intérieur à Constantinople. Ainsi, à la veille de la première guerre mondiale, la Ville sainte est la capitale d'un district administratif de l'Empire mais non celle d'une province entière comme Damas, Beyrouth ou Acre. Cependant, comme l'explique Catherine Nicault :

Sans en porter le titre, Jérusalem est-elle, à la veille de la guerre, une capitale provinciale de fait, régnant sur tout le Centre et le Sud palestinien, de la plaine d'Esdrélon à Rafah et au désert du Sinaï. Elle est à la tête d'une grande Judée puisqu'elle inclut les ports de Jaffa et de Gaza⁵.

- 5 La victoire sur l'Égypte en 1841 a été l'occasion d'une prise de conscience à Constantinople : la région palestinienne était trop éloignée par rapport aux centres politiques comme Damas et Beyrouth. Le choix de Jérusalem s'est donc fait en raison de son positionnement géographique et de son intérêt stratégique. Par ailleurs, la Ville sainte fait l'objet au XIX^e siècle d'une attention particulière de la part des puissances étrangères qui se traduit par la création de consulats généraux. Ces derniers dépendent directement du ministère des Affaires étrangères de leur pays respectif, et non de leur ambassade à Constantinople. « Du coup, les autorités ottomanes n'ont d'autre choix que de suivre le mouvement, en promouvant à leur tour le rôle et la place de Jérusalem dans son environnement régional »⁶. Le déclenchement de la première guerre mondiale met un terme à près de quatre cents ans de présence ottomane dans la Ville sainte, conquise par les Britanniques le 9 décembre 1917. Jérusalem devient alors la capitale politique *de facto* de ce qui n'est pas encore la Palestine mandataire.
- 6 Craignant de voir d'autres États profiter de ce changement de souveraineté, la Grande-Bretagne décide d'agir rapidement pour affermir sa position dans la Ville sainte. Cette politique se traduit notamment par la mise en place d'une esthétique architecturale de type oriental et par un véritable plan d'aménagement urbain. Il s'agit en fait de combler le retard de la Grande-Bretagne dans ce domaine par rapport à d'autres États. La concurrence internationale, particulièrement rude à Jérusalem depuis le XIX^e siècle, s'illustre effectivement par la construction d'édifices monumentaux qui doivent

témoigner du prestige de la nation qu'ils représentent. Les Français et les Russes sont particulièrement bien placés avec, pour les premiers, des bâtiments comme l'hôpital Saint-Louis ou l'hôtellerie de Notre-Dame de France et, pour les seconds, les monastères de Saint-Siméon à Katamon et de Saint-Jean-Baptiste à Ein Kerem ou l'église Sainte-Marie-Madeleine érigée par le tsar Alexandre III sur le Mont des Oliviers en 1885.

- 7 Sur le plan politique aussi, les Britanniques ne veulent pas perdre de temps. L'objectif est de contenir les prétentions des puissances concurrentes jusqu'à l'officialisation des décisions prises à la conférence de San Remo en 1920⁷. C'est pourquoi la Grande-Bretagne décide de mettre fin rapidement à l'administration militaire en nommant Sir Herbert Samuel comme haut-commissaire de la nouvelle administration civile. La Palestine est soustraite de la tutelle du Foreign Office et placée sous celle du Colonial office qui administre l'Empire britannique. En 1922, la Société des Nations attribue officiellement l'Irak, le nouveau Royaume de Transjordanie et la Palestine à la Grande-Bretagne. Le rôle de Jérusalem prend ainsi une nouvelle dimension et son statut de capitale en sort dès lors renforcé. La gestion de la ville s'avère cependant difficile, et atteinte par la dégradation des relations entre les communautés juive et arabe, la Grande-Bretagne renonce finalement à son mandat palestinien. Il revient donc à la toute nouvelle Organisation des Nations unies de trouver une solution à propos du futur gouvernement de la Palestine.
- 8 C'est pourquoi l'Assemblée générale adopte, le 29 novembre 1947, la résolution 181 (II) qui propose le partage du territoire en deux États indépendants, la création d'une union économique, ainsi que l'internationalisation et la démilitarisation de Jérusalem. L'idée est de faire de la Ville sainte un « *corpus separatum* sous un régime international spécial » dont le Conseil de tutelle doit « assurer au nom de l'Organisation des Nations unies les fonctions d'autorité chargée de l'administration ». Il incombe également au Conseil « [d']élaborer et [d']approuver un statut détaillé de la ville » en respectant « l'essentiel des dispositions de la résolution »⁸. Si cette dernière contient effectivement les grandes lignes directrices à suivre, elle utilise néanmoins des notions assez larges pour laisser au Conseil une certaine marge de manœuvre. Par exemple, le principe de *corpus separatum* n'est jamais défini clairement si ce n'est à travers l'idée d'un statut spécial qui doit permettre à la ville d'échapper au contrôle des deux États devant voir le jour. La résolution cherche également à trouver une solution à la question des Lieux saints qui change en même temps de nature en comprenant désormais ceux de l'islam et du judaïsme.
- 9 La fin officielle du mandat britannique, le 14 mai 1948, donne lieu à un véritable conflit armé entre Israël et les États arabes voisins. Les combats sont particulièrement violents à Jérusalem où une convention de suspension d'armes est signée entre les belligérants en novembre 1948. Ce cessez-le-feu local, qui prend acte de la position des deux armées à ce moment-là, annonce ainsi la « division *de facto* de la ville » selon un axe nord-sud qui longe le mur occidental de la vieille ville⁹. Le secteur ouest de Jérusalem se retrouve donc sous contrôle israélien alors que la partie est, qui inclut la vieille ville et les principaux Lieux saints, est aux mains des Transjordanien.

Les débats à l'ONU à propos du statut de Jérusalem

- 10 L'ONU, refusant d'accepter cet état de fait, adopte la résolution 194 (III) lors de la troisième session de l'Assemblée générale, le 11 décembre 1948. Le texte propose de confier à la Commission de conciliation pour la Palestine (CCP) la responsabilité d'élaborer un statut détaillé pour Jérusalem. La CCP doit également trouver une solution au problème des Lieux saints et formuler des recommandations au sujet de ceux situés en dehors de la zone internationale. Pour Joëlle Le Morzellec, la résolution 194 (III) est « en parfaite contradiction avec celle du 29 novembre 1947 », non seulement parce qu'elle concerne tous les Lieux saints de Palestine, alors que celle de 1947 ne parlait que de ceux de Jérusalem, mais surtout parce qu'elle « revient sur le fait que le Conseil de tutelle devait élaborer » un projet de statut¹⁰. En confiant cette responsabilité à la CCP, l'ONU met délibérément de côté le projet rédigé en avril 1948 par le Conseil de tutelle, comme si elle prenait acte de son incapacité à le faire adopter en l'état.
- 11 Les discussions à la CCP, composée d'un Turc, un Français et un Américain, sont particulièrement houleuses, notamment entre Claude Bréart de Boisanger, le délégué français, et l'américain Mark Ethridge. Le gérant du consulat américain écrit même à son homologue français, René Neuville, pour lui exprimer son mécontentement. Si les États-Unis sont officiellement pour l'internationalisation de Jérusalem, le but est selon le gérant du consulat « de demander le plus pour avoir le moins » et « la délégation française semble prendre au sérieux cette attitude de pure tactique »¹¹. Les Américains veulent effectivement tenir compte du partage de Jérusalem entre Israël et la Transjordanie. C'est pourquoi ils désirent appliquer une internationalisation fonctionnelle, c'est-à-dire une internationalisation des Lieux saints uniquement.
- 12 La CCP présente son projet le 20 septembre 1949. Celui-ci encourage l'autonomie des différentes communautés. Il propose ainsi la mise en place d'un Conseil de 14 membres (5 juifs, 5 arabes, 4 représentants des Nations unies) dont la présidence serait assurée par un Commissaire qui aurait également la charge de contrôler la ville militairement et d'assurer un libre accès aux Lieux saints. Un contre-pouvoir est prévu en cas de litige à travers la création d'un tribunal international statuant sur les Lieux saints de Jérusalem mais aussi sur ceux en dehors de la ville. Le Salvador se prononce contre ce projet lors de son étude par la Commission politique spéciale (CPS). Les pays qui partagent son opinion, comme la France, demandent alors la réaffirmation d'une internationalisation complète de la ville. C'est ce que l'on nomme une internationalisation territoriale. Ainsi, le 9 décembre 1949, l'Assemblée générale vote la résolution 303 (IV) qui réaffirme ce principe. Le projet de la CCP est donc abandonné, sans même être soumis au vote de l'Assemblée générale, puisque la demande du Salvador est acceptée par la majorité requise des deux tiers des membres votants et présents. L'ONU persiste ainsi à vouloir internationaliser Jérusalem sans tenir compte des réalités du terrain et des souhaits des populations concernées.
- 13 La résolution 303 (IV) reprend l'idée de *corpus separatum* et confie à nouveau au Conseil de tutelle le soin d'élaborer un projet de statut. Il revient à son président, le français Roger Garreau, de rédiger un document de travail et de le soumettre au Conseil. C'est chose faite le 19 janvier 1950. Le plan Garreau propose la subdivision de Jérusalem en trois secteurs distincts : le premier relevant d'Israël et administré par lui, le deuxième dépendant du royaume hachémite et administré par celui-ci et le troisième serait la

ville internationale proprement dite, placée sous la souveraineté collective de l'ONU et administrée sous la responsabilité du Conseil de tutelle selon les chapitres XII et XIII de la Charte des Nations unies. Les Lieux saints seraient régis par le *statu quo* de 1757 et les citoyens auraient le choix de garder leur nationalité ou de prendre celle de la ville internationale. Le Conseil de tutelle refuse de suivre ce plan et décide de reprendre article par article le projet de statut qu'il avait élaboré avant le déclenchement de la guerre, en avril 1948. Ce nouveau document est validé le 4 avril 1950. Le plan Garreau est donc abandonné au profit d'un projet qui, une fois de plus, ne tient compte ni de la division de Jérusalem ni des refus israélien et jordanien d'appliquer un statut international.

- 14 Malgré son adoption par le Conseil de tutelle, ce nouveau projet n'est pas soumis au vote de l'Assemblée générale étant donné qu'il ne peut recueillir les deux tiers des voix nécessaires pour être approuvé. L'ONU est en effet divisée entre ceux qui veulent prendre en compte la réalité du terrain, et qui prônent une internationalisation fonctionnelle, et ceux qui pensent que le partage de la ville n'est pas un obstacle à l'application d'une internationalisation territoriale. L'ONU se retrouve donc dans une impasse. Le 26 janvier 1952, l'Assemblée générale adopte la résolution 512 qui rappelle les résolutions concernant le problème palestinien mais sans faire référence à Jérusalem ou à son internationalisation. Elle se contente de souligner que « les gouvernements intéressés ont une responsabilité primordiale dans le règlement de leurs litiges non encore résolus »¹². C'est un encouragement à la négociation directe et une reconnaissance implicite de l'incapacité de l'Organisation à résoudre la question de Jérusalem dont le statut reste donc sans réponse.
- 15 Sur le terrain, un *no man's land* sépare Jérusalem-ouest de Jérusalem-est. Le mont Scopus, qui se situe dans le secteur oriental de la ville, est une zone internationale et démilitarisée sous l'autorité des Nations unies en vertu d'accords signés entre Israël et la Transjordanie en juillet 1948. De son côté, la commission de la trêve a établi en août 1948 une zone neutre dans un secteur connu sous le nom de « secteur de la Government House » qui comprend l'ancienne résidence du gouvernement britannique, un collège arabe et l'école juive d'agriculture. Cette situation est réglementée par l'accord d'armistice israélo-transjordanien signé à Rhodes le 3 avril 1949 et approuvé par le Conseil de sécurité le 11 août de la même année. Ce document, qui contient donc l'ensemble des dispositions ayant trait au partage de la ville, est le seul à régir en droit le statut de Jérusalem entre 1949 et 1967.
- 16 Notons que les accords de juillet 1948, la convention de suspension d'armes de novembre et l'armistice d'avril 1949 peuvent être considérés comme « des accords passés sous l'auspice des Nations unies, tel que le reconnaît le droit international contemporain » étant donné que les deux premiers documents sont paraphés par un représentant des Nations unies qui signe au nom de l'Organisation, alors que l'accord d'armistice, même s'il n'est émarginé formellement que par les délégués israéliens et transjordanien, a été obtenu dans un cadre onusien à travers le médiateur par intérim, Ralph Bunche¹³. L'ONU se retrouve donc face à un paradoxe. Alors même qu'elle cherche à internationaliser Jérusalem, que la majorité de ses membres se prononce contre toute internationalisation fonctionnelle, jugée partielle et incomplète, elle encadre et supervise la division de la Ville sainte. Mieux, les Nations unies administrent directement deux secteurs différents à Jérusalem.

Les politiques israélienne et jordanienne à Jérusalem

- 17 Très rapidement, Israéliens et Transjordanien cherchent à affermir les acquis de la guerre. Le 7 décembre 1948, le roi Abdallah convoque une conférence à Jéricho à laquelle participent près de deux cents notables palestiniens. Ces derniers expriment leur volonté « d'une unité entre la Palestine et la Transjordanie, étape vers la totale unité arabe ». Le Cheikh Mohammed Ali Jabari, maire d'Hébron, fait proclamer alors « Sa Majesté le roi Abdallah, roi de toute la Palestine ». Les Israéliens reconnaissent quelques jours plus tard les résolutions prises à Jéricho. L'objectif pour eux est simple. Il s'agit de permettre aux négociations bilatérales de prendre plus de profondeur et de faire front commun contre la résolution votée le 11 décembre 1948 à l'ONU¹⁴. Pour Abdallah, par contre, ces territoires doivent lui permettre d'acquérir une nouvelle stature auprès du monde arabe en permettant au troisième Lieu saint de l'Islam d'être sous la responsabilité d'un dirigeant musulman, hachémite de surcroît, après trente ans d'administration chrétienne.
- 18 C'est pourquoi le roi de Transjordanie est totalement opposé « à toute forme d'internationalisation » et qu'il « entend administrer seul les Lieux saints comme la vieille ville de Jérusalem »¹⁵. Le 17 mars 1949, Abdallah supprime le régime militaire à Jérusalem et place la vieille ville sous administration civile. Le 24 janvier 1950, le parlement transjordanien est appelé à ratifier de façon officielle les décisions prises à la conférence de Jéricho. L'annexion de la Cisjordanie et de Jérusalem-est donne ainsi naissance au Royaume hachémite de Jordanie dont la capitale continue d'être Amman. En effet, le roi ne veut pas faire de Jérusalem sa capitale mais plutôt le centre religieux de son royaume. Le consentement des notables palestiniens ne vise en réalité qu'à stabiliser sa base populaire. Rappelons qu'en 1950 un tiers des Jordaniens sont des arabes Palestiniens dont la majorité conteste fortement l'autorité du roi et le considère même comme un traître. Conscient d'ailleurs de son impopularité, Abdallah nomme, en août 1950, un Palestinien du nom d'Aref Al-Aref au poste de maire de Jérusalem.
- 19 Lorsque Hussein devient roi de Jordanie, en août 1952, ses objectifs restent les mêmes que ceux de son grand-père. C'est pourquoi il déclare en juillet 1953 la Ville sainte « deuxième capitale » de son royaume. Par ailleurs, n'appréciant pas les avantages politiques et économiques dont disposent les religieux étrangers sur son propre territoire, avantages qui remontent pour la plupart à l'époque ottomane, Hussein s'attaque au statut des congrégations religieuses et aux lois sur l'enseignement et les institutions hospitalières, visant ainsi directement les intérêts de puissances chrétiennes comme la France ou l'Italie.
- 20 Pour les Israéliens, par contre, l'objectif est bel et bien de faire de Jérusalem la capitale politique de leur État. Ils agissent donc rapidement pour atteindre ce but. Ainsi, le 10 décembre 1949, au lendemain de la résolution 303 (IV), le cabinet dirigé par David Ben Gourion vote le transfert du siège du gouvernement et des ministères de Tel Aviv à Jérusalem. Le parlement israélien est installé définitivement dans la Ville sainte seize jours plus tard. Le 23 janvier 1950, la Knesset proclame par cinquante voix contre deux la partie ouest de Jérusalem capitale unique d'Israël. Cette stratégie du fait accompli ne découle pas de l'idéologie du mouvement sioniste mais d'une décision prise par certains de ses cadres. Théodore Herzl, fondateur du sionisme politique, y était effectivement fortement opposé car il pensait qu'elle aurait pour conséquence une remise en cause perpétuelle des acquis¹⁶.

- 21 C'est pourquoi Israël cherche aussi dans le même temps à obtenir le transfert des représentations diplomatiques de Tel-Aviv à Jérusalem. Sachant que des puissances comme la France, la Grande-Bretagne, les États-Unis ou l'URSS n'en prendront pas l'initiative, Israël décide de convaincre un maximum de petits pays à le faire. Au mois de mai 1961, seules quatre ambassades y sont installées. En février 1963, il y en a quinze. En mars 1965, seize. Le Chili et le Congo-Léopoldville viennent s'ajouter à ce chiffre à l'été 1965. En 1967, près de « 23 délégations diplomatiques » sont établies à Jérusalem¹⁷.
- 22 Ne pouvant agir dans le cadre de l'ONU, la Communauté internationale n'a d'autres choix que de réagir au cas par cas aux différentes mesures israéliennes et jordaniennes. C'est ainsi qu'en 1954 un projet de démilitarisation de Jérusalem est envisagé par les Occidentaux¹⁸. Cette posture particulièrement délicate, qui vise à ne laisser aucun fait accompli sans réponses, conduit progressivement à un essoufflement général et à un succès relatif de la politique israélienne et jordanienne à Jérusalem. La guerre des Six Jours de 1967 met un terme à cette dynamique et permet le retour des Nations unies dans ce dossier.

La réunification de Jérusalem : quel statut après la guerre des Six Jours ?

- 23 La guerre des Six Jours éclate le 5 juin 1967. Deux jours plus tard, le 7 juin, Jérusalem-est est aux mains des Israéliens. Si les historiens ont démontré qu'Israël avait tout fait pour limiter le conflit à la Syrie et à l'Égypte, que les troupes au sol ont agi à Jérusalem sur ordre du ministre de la Défense, Moshé Dayan, qui n'avait pas avisé le pouvoir politique de ses décisions, il n'en reste pas moins qu'à la fin de la guerre la ville est réunifiée sous l'autorité unique de l'État hébreu¹⁹. Le 27 juin, la Knesset vote trois lois cadres qui modifient le statut de Jérusalem tel que celui-ci est défini dans l'accord d'armistice signé entre Israël et la Transjordanie le 3 avril 1949. Cette législation étend notamment les lois, institutions, administrations et services publics de la zone occidentale à la zone orientale. Le 29 juin, Israël supprime les frontières existantes entre les deux anciens secteurs de la ville, concrétisant sur le terrain les décisions prises à la Knesset.
- 24 La fin de la division de Jérusalem en deux secteurs distincts provoque de vives réactions aux Nations unies où les réunions se multiplient pour discuter de la situation. Le 13 juin 1967, l'Assemblée générale convoque, à la demande du ministre des Affaires étrangères de l'URSS, une session extraordinaire d'urgence qui tient 35 séances de travail. Si l'Assemblée générale n'aboutit à aucun résultat notable, elle adopte tout de même le 4 juillet la résolution 2253 (ES-V) qui considère les mesures prises par Israël comme « non-valides » et qui demande au gouvernement israélien « de rapporter toutes les mesures déjà prises et de s'abstenir immédiatement de toute action qui changerait le statut de Jérusalem »²⁰. Le 14 juillet, l'Assemblée générale, en votant la résolution 2254 (ES-V), « réitère la demande qu'elle a adressée à Israël [...] de rapporter toutes les mesures déjà prises et de s'abstenir immédiatement de toute mesure qui changerait le statut de Jérusalem »²¹.
- 25 Pour Raphaël Draï, nous sommes ici en présence d'un conflit entre deux normes juridiques opposées²². Il note en effet que :

[...] le droit international tel qu'il est élaboré actuellement, ne saurait faire autorité de soi. Lui-même doit être mis en question face à l'État d'Israël et démontrer sa légitimité spécifique vis-à-vis de cet État [...]. [Et] si l'État d'Israël n'était pas réellement considéré comme un co-auteur du droit international contemporain, celui-ci peut-il prévaloir contre la légalité interne de cet État souverain ?

- 26 Il précise plus loin que le droit international peut s'imposer à la législation d'un État s'il « satisfai[t] à sa propre définition ». Toute la question est donc de savoir ce que disent précisément les résolutions adoptées par les Nations unies après la guerre des Six Jours de 1967.
- 27 Les résolutions 2253 (ES-V) et 2254 (ES-V) de l'Assemblée générale stipulent clairement leur opposition à toute modification du « statut de Jérusalem » mais sans préciser à quel statut elles font exactement référence. Or, l'ONU n'a jamais adopté de statut juridique pour Jérusalem et tous les documents élaborés au sein de ses instances sont restés à l'état de projet. Pire, et c'est ce qui complexifie encore un peu plus le sujet, les résolutions votées par le Conseil de sécurité après 1967, et notamment les résolutions 267 et 271 en 1969, 298 en 1971, 465 et 476 en 1980, évoquent toutes l'obligation pour Israël de ne pas « modifier le statut de Jérusalem », en se basant directement, ou indirectement, sur les résolutions 2253 (ES-V) et 2254 (ES-V) votées par l'Assemblée générale. En d'autres termes, aucune des résolutions adoptées par les Nations unies après la guerre des Six Jours n'apporte de réponses précises sur la solution alternative à une administration israélienne. Ce flou, sur ce qui est donc entendu exactement par « statut de Jérusalem », n'a pas que des conséquences locales puisque contrairement aux résolutions de l'Assemblée générale, celles du Conseil de sécurité ont une valeur coercitive. Trois hypothèses peuvent néanmoins être formulées pour tenter de comprendre à quel « statut de Jérusalem » l'ONU fait référence. Cependant, aucune de ces trois possibilités ne s'impose d'elle-même. Chacune a en effet ses propres limites.
- 28 La première hypothèse consiste à supposer que l'expression « statut de Jérusalem » employée dans les résolutions 2253 (ES-V) et 2254 (ES-V) est une référence à la situation qui prévalait avant la guerre des Six Jours. Surtout que le 22 novembre 1967, le Conseil de sécurité adopte la résolution 242 qui demande le « retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit ». Au profit de qui ce retrait doit-il s'opérer à Jérusalem ? Le texte n'apporte aucune précision sur ce point mais nous pouvons supposer que cela soit en faveur de la Jordanie, vu que le royaume hachémite administrait la ville avant 1967. Or, cette recommandation est en opposition totale avec la position officielle des Nations unies puisque l'Organisation n'a jamais reconnu la souveraineté jordanienne dans le secteur oriental de Jérusalem et encore moins son annexion par la Jordanie. Le Conseil de sécurité a seulement entériné la responsabilité du royaume hachémite sur ce territoire en approuvant l'accord d'armistice israélo-transjordanien du 3 avril 1949²³.
- 29 La deuxième possibilité c'est qu'en exigeant d'Israël d'éviter « toute action qui changerait le statut de Jérusalem », l'ONU demande en réalité à l'État hébreu de ne pas agir davantage sur le terrain. Ce qui reviendrait à demander le maintien de la situation d'après-guerre et donc à reconnaître *de facto* l'unification de la ville par Israël. Mais dans ce cas, les résolutions 2253 (ES-V) et 2254 (ES-V) seraient en totale contradiction avec la résolution 242 votée par le Conseil de sécurité quelques semaines plus tard.
- 30 Enfin, le dernier cas possible serait que la notion de « statut de Jérusalem » soit une référence implicite au régime prôné par les résolutions 181 (II), 194 (III) et 303 (IV) et

donc à l'internationalisation de la ville. Si c'est le cas, deux problèmes se posent. En effet, ces trois documents ne sont mentionnés par aucune des résolutions votées par les Nations unies après la guerre des Six Jours, résolutions qui n'évoquent d'ailleurs même pas l'idée d'un statut international pour la Ville sainte. Mais surtout, selon le droit international, les résolutions de l'Assemblée générale « ne constituent que des propositions concernant le statut légal d'un territoire »²⁴. Elles n'ont donc jamais été édictées comme des dispositions obligatoires.

- 31 Au regard de cette situation particulièrement imprécise, Israël dispose-t-il d'une légitimité pour administrer seul Jérusalem ? Si la réponse est oui, comment les Palestiniens, qui au début du XIX^e siècle étaient associés aux pachas dans l'administration de la ville et qui ont été écartés après 1947 du débat sur le statut de Jérusalem aux Nations unies, peuvent-ils réaliser leur souhait de faire de cette ville la capitale de leur futur État ? Si la réponse est non, sur quel texte s'appuyer pour refuser à Israël le droit d'administrer la Ville sainte et sur quel élément se baser pour définir clairement le statut juridique de celle-ci vu que la guerre des Six Jours a rendu caduc le seul document à régir en droit le statut de Jérusalem, à savoir l'armistice israélo-transjordanien du 3 avril 1949 ? L'ONU n'a jamais apporté de réponses à ces questions. Le vide juridique concernant le statut de Jérusalem n'a jamais été comblé. La Jordanie a continué après 1967 de revendiquer la Cisjordanie et la partie est de Jérusalem, et ce n'est qu'en 1988 que le roi Hussein y a officiellement renoncé au profit de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Par la suite, Jérusalem a fait l'objet de négociations entre Israël et les Palestiniens sur la base d'un partage de Jérusalem²⁵. Ces discussions, entamées au sommet de Camp David II en juillet 2000, ont servi de pierre angulaire à tous les pourparlers suivants et notamment à ceux de Taba en janvier 2001. En d'autres termes, non seulement la solution envisagée aujourd'hui par les belligérants est en complète contradiction avec les résolutions 181 (II), 194 (III) et 303 (IV), mais elle repose sur un principe auquel l'ONU n'a jamais voulu adhérer. Il n'en reste pas moins que les Nations unies doivent encourager les deux camps à faire des concessions et à trouver des solutions originales sur les sujets qui font encore obstacle à un accord. La difficulté, depuis le début, reste que les enjeux du statut de Jérusalem dépassent largement ceux du conflit israélo-palestinien.

NOTES

1. . Concernant la question des Lieux saints voir l'ouvrage particulièrement intéressant de Enrico Molinaro, *The Holy Places of Jerusalem in Middle East Peace Agreements, the conflict between Global and State Identities*, Brighton - Portland, Sussex Academic Press, 2009, 198 p.

2. . Bernard Lewis, *Le retour de l'Islam*, [1985], Paris, Gallimard, 2^e édition, 1993, p. 198.

3. . Dans l'organisation administrative de l'Empire ottoman, un *pachalik* désigne un territoire dirigé par un pacha. Ce titre est attribué généralement par le pouvoir central ottoman à des gouverneurs de provinces et à des hauts gradés de l'armée mais sans pour autant se limiter à ces catégories. Un *sandjak* peut très bien en effet être dirigé par un pacha, d'autant plus que les pachas ne sont pas tous de même rang et qu'il existe une hiérarchie entre eux.

4. . Catherine Nicault, *Une histoire de Jérusalem, 1850-1967*, Paris, CNRS Éditions, 2008, p. 106.
5. . *Ibid.*, p. 107.
6. . *Ibid.*, p. 105.
7. . La Palestine est placée sous la responsabilité de la Grande-Bretagne lors de cette conférence à laquelle participent aussi la France, l'Italie et le Japon. Notons qu'en 1920, le territoire palestinien concerné par cette décision comprend les deux rives du Jourdain et non pas seulement la partie occidentale.
8. . Amine Ait-Chaalal, *Conflits et processus de paix au Proche-Orient : analyses et documents*, Louvain, Académie Bruylant, 1996, p. 303.
9. . Ilan Pappé, *La guerre de 1948 en Palestine. Aux origines du conflit israélo-arabe*, Paris, La Fabrique, 2000, p. 184. Notons que la ligne d'armistice, qui longe certes la vieille ville selon un axe nord-sud, forme sur l'ensemble de son tracé un demi-cercle et que la séparation entre les deux secteurs de Jérusalem n'est donc pas rectiligne.
10. . Joëlle Le Morzellec, *La question de Jérusalem devant l'Organisation des Nations unies*, Bruxelles, E. Bruylant, 1979, p. 205.
11. . Ministère des Affaires étrangères (MAE), La Courneuve, Série Nations unies et organisations internationales (NUOI), vol. 225, note de Neuville à de Boisanger, Jérusalem, le 12 avril 1949, sans numéro.
12. . Anne-Marie Escanest-Benveniste, *La question de Jérusalem dans les relations internationales*, thèse de doctorat sous la direction de Charles Zorgbibe, Université de Paris Sud, 1982, vol. 1.
13. . Guy Feuer, « Le statut des zones de Jérusalem contrôlées par l'ONU », *Annuaire français de droit international*, vol. 12, n° 12, 1966, p. 249.
14. . Les négociations bilatérales évoquées ici concernent les différentes rencontres entre Israéliens et Transjordaniens en vue d'établir un armistice. Depuis la signature de la convention de suspension d'armes de novembre 1948, les contacts sont devenus beaucoup plus substantiels et chacune des parties met même en place une délégation officielle pour ces pourparlers. Les véritables négociations entre Israël et la Transjordanie ont donc lieu entre ces équipes et non à Rhodes où l'armistice est officiellement signé. Une fois cet accord obtenu, Israéliens et Transjordaniens poursuivent leur contact mais cette fois-ci dans le but d'arriver à un traité de paix entre les deux pays. Sur les relations passionnantes entre le mouvement sioniste et la Transjordanie voir Yoav Gelber, *Jewish-Transjordanian relations (1921-1948)*, Londres, F. Cass, 1997, 320 p. et Avi Shlaim, *The politics of partition : King Abdullah, the Zionists and Palestine (1921-1951)*, Oxford, Oxford University Press, 1990, 465 p.
15. . Youakim Moubarac, « La question de Jérusalem », *Revue d'études palestiniennes*, n° 6, 1982, p. 63.
16. . Charles Zorgbibe, *Terres trop promises. Une histoire du Proche-Orient*, Paris, La Manufacture, coll. « L'Histoire partagée », 1990, p. 45.
17. . Meron Benvenisti, *Jérusalem, une histoire politique*, Arles, Solin, 1996, p. 54.
18. . Pour en savoir plus sur le plan de démilitarisation de 1954 voir Olivier Danino, « La France et la question de Jérusalem », *Relations internationales*, n° 122, été 2005, p. 47-62.
19. . Concernant les débats au sein du gouvernement israélien à propos de la Jordanie et de Jérusalem voir, notamment, Jean-Pierre Derriennic, *Le Moyen-Orient au XX^e siècle*, Paris, Colin, 1980, 282 p. ; Catherine Nicault, *Une histoire de Jérusalem, op. cit.*, 297 p., et Tom Segev, *1967, six jours qui ont changé le monde*, Paris, Denoël, 2007, 658 p.
20. . Les résolutions de l'ONU, Assemblée générale et Conseil de sécurité, sont disponibles en ligne sur le site de l'Organisation sur <http://www.un.org/fr/documents/garesolution.shtml> pour l'Assemblée générale et sur <http://www.un.org/fr/documents/scres.shtml> pour le Conseil de sécurité.
21. . Bernardin Collin, *Les Lieux saints*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1962, p. 82.

22. . Raphaël Draï, « Jérusalem et le droit international, quel droit international ? », *Controverses*, n° 17, 'L'avenir de Jérusalem ; la Turquie dans l'Europe', juin 2011, p. 27-43. Cet article a provoqué un vif débat dont il ne s'agit pas ici de retracer les différents épisodes. Raphaël Draï propose dans ce texte de « remettre en cause le droit international » à travers trois pistes de réflexion : discuter de la notion « d'acquisition de territoires par la force », mener un travail critique vis-à-vis des résolutions votées à l'ONU en raison, selon lui, de l'influence dont disposent au sein de celle-ci certains pays ouvertement hostiles à Israël et réfléchir au conflit des normes juridiques qui découle de la législation israélienne et des résolutions adoptées à l'ONU. C'est uniquement sur ce troisième point que nous nous arrêterons car il constitue non seulement l'élément le plus intéressant de la question du statut de Jérusalem mais surtout car il permet de mieux comprendre la complexité de ce dossier, ses conséquences directes sur le terrain et sur les négociations de paix entre Israël et les Palestiniens à propos de Jérusalem.

23. . Il convient d'ouvrir ici une parenthèse pour rappeler que la distinction entre « Jérusalem-ouest » et « Jérusalem-est » ne découle pas de l'époque ottomane ni de celle du mandat britannique, mais du rapport de force entre les troupes de la Haganah et celles de la Légion arabe du royaume de Transjordanie au moment de la guerre de 1948. Si la Convention d'armistice du 3 avril 1949 officialise cette situation, elle ne fait pas de la démarcation entre ces deux zones une frontière internationale. Par ailleurs, la Convention précise « qu'aucune clause de la présente convention ne préjugera en aucune manière des droits, revendications et position de l'une ou l'autre des parties à ladite convention lors du règlement pacifique définitif de la question palestinienne, les clauses de la présente convention étant exclusivement dictées par des considérations d'ordre militaire ». Il s'agit donc d'une ligne de séparation temporaire qui doit faire l'objet de négociation au moment des pourparlers sur le statut définitif de Jérusalem. Notons que contrairement aux usages diplomatiques habituels, la Convention d'armistice a été conclue sans indication de durée et elle a de ce fait un caractère perpétuel sans accord modifiant ou supplantant ses dispositions sur Jérusalem. Voir sur ce sujet Guy Feuer, « Le statut des zones de Jérusalem... », art. cit., p. 250.

24. . Antonio Cassese, « Legal considerations on the International Status of Jerusalem », dans Hans Köchler (dir.), *The Legal Aspects of the Palestine Problem : with Special Regard of the Question of Jerusalem*, Vienne, Wilhelm Braumuller, 1981, 299 p.

25. . Concernant les négociations à propos de Jérusalem entre Israël et l'OLP, entre 1994 et 2001, voir Menachem Klein, *The Jerusalem problem, the struggle for permanent status*, Gainesville, University Press of Florida, 2003, 235 p.

RÉSUMÉS

Entre le XVI^e et le XX^e siècle, Jérusalem est une ville de l'Empire ottoman. Sa conquête par les Britanniques en décembre 1917 en fait une capitale *de facto* de ce qui n'est pas encore la Palestine mandataire. À la suite de la guerre israélo-arabe de 1948, Jérusalem est divisée en deux secteurs : la partie occidentale est administrée par Israël et la zone orientale par la Transjordanie. C'est donc à partir de ce moment-là que son statut devient controversé. La Communauté internationale ne reconnaît effectivement pas ce partage. Elle fonde sa position sur les différentes résolutions votées par les Nations unies, lesquelles prônent l'internationalisation de Jérusalem. Paradoxalement, le seul document à régir en droit cette division a été signé sous

l'auspice de l'ONU. Il s'agit de l'accord d'armistice israélo-transjordanien du 3 avril 1949. La guerre des Six Jours de 1967, qui rend caduc ce document, voit Israël réunifier Jérusalem qui passe dès lors sous sa souveraineté unique.

Jerusalem was part of the Ottoman empire from the sixteenth to the early twentieth century. The British conquered the city in December 1917 and declared it to be the de facto capital of Palestine. After the 1948 Arab-Israeli war, the city was divided in two; the western part was administered by Israel and the eastern part by the British protectorate of Transjordan. From then on, its status was controversial, and the international community did not recognize the partition. Though several United Nations resolutions have favored the internationalization of Jerusalem, the only legal document supporting partition –the Israeli-Transjordan armistice of 3 April 1949– also was signed under the auspices of the United Nations. After the Six-Day War of 1967, Israel asserted its sovereignty over the entire city, invalidating the previous agreement.

INDEX

Mots-clés : internationalisation territoriale, internationalisation fonctionnelle, Jérusalem, statut, Nations unies, résolutions

Keywords : territorial internationalization, functional internationalization, Jerusalem, United Nations, resolutions

AUTEUR

OLIVIER DANINO

Chercheur sur le Moyen-Orient, spécialiste du conflit israélo-palestinien à l'Institut français d'analyse stratégique dirigé par François Géré. Doctorant à La Sorbonne en histoire contemporaine, ses recherches portent sur les négociations entre Israël et les Palestiniens à propos du futur statut de Jérusalem. Il a publié *Le Hamas et l'édification de l'État palestinien* (Paris, Karthala, 2009). Son article « La France et la question de Jérusalem (3 avril 1949 - 7 juin 1967) », *Relations Internationales*, no 122, 2005, p. 47-62 a été récompensé par le prix Jean-Baptiste Duroselle en 2004.