

"Le statut de Jérusalem en droit international et dans le conflit israélo-arabe"

Par Emmanuel Navon

Jérusalem, Centre Begin, 19 avril 2016

En termes de droit international, le dernier souverain internationalement reconnu sur Jérusalem fut la Grande Bretagne. La Société des Nations octroya à la Grande Bretagne un Mandat sur ce qu'elle nomma le Palestine en 1920. Ce Mandat incluait Jérusalem.

L'Organisation des Nations Unies remplaça la Société des Nations en 1945, mais les Mandats de la Société des Nations étaient toujours en vigueur. C'est de sa propre initiative que la Grande-Bretagne, le souverain légal, demanda conseil aux Nations Unies, en 1947, sur l'avenir de son Mandat en Palestine vue la détérioration du conflit entre Juifs et Arabes.

Le 29 novembre 1947, l'Assemblée générale des Nations Unies approuva les recommandations du Comité Spécial des Nations Unies sur la Palestine. Ces recommandations incluaient la partition du Mandat entre un État arabe et un État juif, et l'instauration d'une souveraineté internationale sur Jérusalem (qui devait devenir un *corpus separatum* ou "entité séparée").

Cette résolution a donné naissance à un mythe selon lequel l'ONU aurait créé l'État d'Israël. C'est faux. Les résolutions de l'Assemblée générale ne sont pas contraignantes en droit international. Elles ne sont que de simples recommandations. L'Assemblée générale a donc recommandé de partager le Mandat britannique entre deux États, et de faire de Jérusalem un territoire international. La Grande-Bretagne, en tant que souverain, était libre d'accepter ou de rejeter ces recommandations.

Elle décida finalement de mettre fin, de façon unilatérale, à sa souveraineté en Palestine et annonça que son mandat prendrait fin le 15 mai 1948.

Si la recommandation des Nations Unies eût été acceptée par tous les habitants du Mandat, elle serait devenue une réalité. Mais cela n'a pas été le cas dans les faits. La Ligue arabe, en rejetant le plan de partage et en attaquant l'État d'Israël nouvellement proclamé, fit de ce document une lettre morte.

Dès la fin du Mandat britannique, un vide juridique fut créé. Seul l'État d'Israël le remplit en déclarant son indépendance. Les frontières de l'État d'Israël furent déterminées par l'issue de la guerre de 1948 et des accords de cessez-le-feu de 1949.

Au début de la guerre, le gouvernement provisoire d'Israël était prêt à s'en tenir à l'internationalisation de Jérusalem conformément à la recommandation de l'ONU. Mais il finit par changer d'attitude suite aux attaques incessantes de la Légion arabe contre Jérusalem, et du fait que la population juive de la Vieille Ville était isolée et sans vivres. Par ailleurs, l'ONU ne fit rien pour faire respecter le plan de partage. Il devint clair que, sans combats à Jérusalem, la ville serait entièrement conquise par les armées arabes.

La guerre, puis ce cessez-le-feu, créèrent un état de fait à Jérusalem : la ville fut divisée entre Israël à l'ouest et la Jordanie à l'est. Cet état de fait annula *de facto* l'internationalisation de la ville recommandée par l'ONU. L'ONU ne reconnut pas cet état de fait. Le 11 novembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies adopta une résolution en appelant à l'internationalisation de Jérusalem, conformément au plan de partage approuvé un an plus tôt.

Mais aussi bien Israël que la Jordanie s'opposèrent aux tentatives d'internationaliser Jérusalem et firent tout pour préserver l'état de fait créé par les accords de cessez-le-feu.

Le 2 février 1949, l'État d'Israël dissout le gouvernement militaire de Jérusalem ouest et déclara que le territoire en question ferait dorénavant partie intégrante de l'État d'Israël. Le 23 décembre 1950, la Knesset déclara que Jérusalem était à présent la capitale d'Israël.

Quelques mois plus tôt, le 24 avril 1950, la Jordanie annexa la rive occidentale du Jourdain (qu'elle renomma "Cis-Jordanie") et la partie orientale de Jérusalem. Cette annexion ne fut pas reconnue par la communauté internationale. Seules la Grande Bretagne et le Pakistan reconnurent l'annexion de la rive occidentale du Jourdain par la Jordanie, mais la Grande Bretagne précisa que cette reconnaissance ne s'appliquait pas à Jérusalem est.

Ni la souveraineté d'Israël sur Jérusalem ouest ni la souveraineté de la Jordanie sur Jérusalem est ne furent reconnues par la communauté internationale. L'ONU, mais également le Vatican, continuaient à l'époque d'en appeler à l'internationalisation de Jérusalem.

Le Roi Abdallah de Jordanie était également isolé au sein du monde arabe. Après avoir rejeté le plan de partage en 1947, la Ligue arabe en exigea son application sur Jérusalem après le partage de la ville entre Israël et la Jordanie. Dès lors, la Jordanie se trouva en porte-à-faux face au monde arabe sur la question de Jérusalem.

Mais même au sein de l'ONU, les positions des différents États-membres commencèrent à diverger sur la question de Jérusalem. Seuls les pays arabes (à part la Jordanie) exigeaient une internationalisation territoriale de la ville.

La plupart de pays occidentaux (en particulier les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France) ne demandaient plus que l'internationalisation fonctionnelle des lieux saints.

L'ONU ne reconnut jamais officiellement la division de Jérusalem entre Israël et la Jordanie, mais cessa avec le temps d'en appeler à l'internationalisation de la ville. À partir de 1952, la question de l'internationalisation de Jérusalem cessa de figurer sur l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies.

C'est ainsi que dans les années 50 et 60 (jusqu'à la Guerre des Six Jours), l'ONU et la plupart de ses États membres reconnaissaient *de facto* mais pas *de jure* la division de Jérusalem entre Israël et la Jordanie.

Cet acquiescence tacite prit fin avec la Guerre des Six Jours de juin 1967. Après la prise de contrôle de Jérusalem est par Israël, la communauté internationale redécouvrit soudain son intérêt pour Jérusalem. Cette même communauté internationale ne se manifesta pas lorsque,

entre 1949 et 1967, la Jordanie détruit les synagogues de la Vieille Ville et le cimetière juif du Mont des Oliviers.

Le 17 juin 1967, la Knesset fit passer une loi pour étendre la souveraineté de l'État d'Israël à Jérusalem est. Tant le Conseil de Sécurité que l'Assemblée générale des Nations Unies condamnèrent l'annexion de Jérusalem est par Israël. Depuis, l'Assemblée générale a adopté des dizaines de résolutions déclarant que Jérusalem constitue un territoire occupé par Israël.

Mais d'un point de vue purement juridique, si Jérusalem-est est occupée par Israël, Jérusalem ouest l'est également.

Et si Jérusalem-est est occupée par Israël aujourd'hui, elle l'était tout autant par la Jordanie entre 1949 et 1967.

En réalité, Israël a fait usage de son droit à la légitime défense (reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies) tant en 1948 qu'en 1967. Et, dans les deux cas, Israël n'a pas conquis un territoire souverain. En 1948, il n'y avait pas de souverain. En 1967, il y avait un souverain (la Jordanie), mais un souverain qui n'était considéré ni légal ni légitime par la communauté internationale.

Et il y a une différence majeure, toujours d'un point de vue légal, entre le régime jordanien et le régime israélien sur Jérusalem est : le régime jordanien s'est établi à la suite d'une guerre d'agression, tandis que le régime israélien s'est établi à la suite d'une guerre de légitime défense.

Quant à la Ligue arabe, elle cessa d'exiger l'internationalisation de Jérusalem après 1967. La Jordanie voulait un retour au *status quo ante*, mais elle était isolée au sein du monde arabe. Car depuis la création de l'Organisation de Libération de la Palestine en 1964, un conflit d'intérêts se développa entre la Jordanie et l'OLP – conflit qui dégénéra avec le "septembre noir" de 1970.

En 1974, la Ligue arabe pencha officiellement en faveur de l'OLP en la déclarant le seul représentant légitime des Palestiniens. En mai 1979, l'Organisation de la Coopération islamique déclara Jérusalem est la capitale de la Palestine.

Le 30 juillet 1980, la Knesset adopta une loi déclarant Jérusalem unifiée la capitale d'Israël. Mais cette loi était redondante puisque Jérusalem fut déjà déclarée capitale d'Israël par la Knesset en décembre 1950, et puisqu'Israël étendit sa souveraineté à Jérusalem est en juin 1967.

Le seul effet de cette loi fut que les 13 pays qui avaient jusqu'alors leur ambassade à Jérusalem la transfèrent à Tel-Aviv. Seuls le Costa Rica et le Salvador réinstallèrent leurs ambassades à Jérusalem (en 1982 et en 1984 respectivement).

Mais ces deux pays latino-américains sont les seuls qui reconnaissent la souveraineté israélienne sur Jérusalem ouest. Même les États-Unis ne reconnaissent pas la souveraineté d'Israël sur Jérusalem ouest.

En octobre 1995, le Congrès américain vota une loi qui enjoint le gouvernement de transférer l'ambassade des États-Unis en Israël de Tel-Aviv à Jérusalem. Mais cette loi ne constitue pas une reconnaissance *de jure* de la souveraineté israélienne. Une telle reconnaissance ne relève pas de

la compétence du Congrès, mais de celle du Président, et depuis 1995 tous les présidents américains ont repoussé le transfert de l'ambassade des États-Unis à Jérusalem.

La position officielle des États-Unis est que le statut légal de Jérusalem doit être déterminé par un accord entre Israël et les Palestiniens, et que tant qu'un tel accord n'est pas signé les États-Unis ne reconnaissent aucune souveraineté à Jérusalem. Le gouvernement américain refuse d'inscrire "né en Israël" sur les certificats de naissance et sur les passeports des citoyens américains nés à Jérusalem. Sous le lieu de naissance figure "né à Jérusalem." En juin 2015, la Cour suprême des États-Unis a rejeté la requête d'un citoyen israélo-américain né à Jérusalem et qui exigeait du gouvernement américain de signaler sur son passeport qu'il était né en Israël.

Quant à l'Union européenne et ses États membres, ils ne reconnaissent pas non plus la souveraineté d'Israël sur Jérusalem ouest. Avant 1967, les pays européens reconnaissaient *de facto* (mais pas *de jure*) la souveraineté israélienne sur Jérusalem ouest et la souveraineté jordanienne sur Jérusalem est.

Mais depuis la Guerre des Six Jours, les pays européens définissent Jérusalem est comme un territoire occupé et exigent d'Israël un retrait aux lignes d'armistice de 1949. Cette exigence ne constitue pas une reconnaissance tacite de la souveraineté d'Israël sur Jérusalem ouest.

La Déclaration de Principes signée le 13 septembre 1993 entre Israël et l'OLP stipule entre autres que le statut final de Jérusalem sera négocié entre les deux parties.

Avec la réunification de Jérusalem en juin 1967, les résidents arabes de la partie anciennement jordanienne se sont vus attribuer le statut de résident par Israël. Cela signifie qu'ils peuvent circuler librement en Israël, être employés en Israël, et qu'ils bénéficient des avantages sociaux israéliens tels que l'assurance maladie et la sécurité sociale.

Israël ne leur a pas imposé la citoyenneté israélienne, mais ils peuvent en faire la demande et l'obtenir sans délais. Ceux qui ne l'ont pas fait ont conservé leur citoyenneté jordanienne.

Seuls quelques centaines de résidents arabes de Jérusalem est demandèrent la citoyenneté israélienne après 1967. Mais le nombre de demandes a soudainement augmenté après la signature des Accords d'Oslo, car les résidents en question voulaient rester du côté israélien en cas d'un partage de la ville dans le cadre d'un accord de paix.

Un an après la signature de la Déclaration de Principes avec l'OLP, Israël signa un accord de paix avec la Jordanie. La Jordanie est le seul pays arabe qui revendique Jérusalem est et qui ne reconnaît pas à l'OLP le droit d'y établir la capitale d'un État palestinien.

La rivalité historique entre la Jordanie et l'OLP s'est de nouveau réveillée avec la signature de l'accord de paix entre Israël et la Jordanie car cet accord reconnaît à la Jordanie un rôle et une responsabilité pour la Mosquée d'Al-Aqsa et pour le Dôme du Rocher sur le Mont du Temple. Arafat dénonça fermement cet accord et annonça aux employés du Wakf en septembre 1994 qu'il leur interdisait de recevoir leurs salaires de la Jordanie.

En octobre 1994, tant la Jordanie que l'OLP nommèrent un nouveau Mufti de Jérusalem. Il y avait donc, de facto, deux Muftis. L'OLP ne cessa de harceler et de menacer le "Mufti jordanien" qui finit par céder et par démissionner en 1998. Depuis, la Jordanie n'a plus nommé de Mufti et a laissé le champ libre à l'OLP.

Mais l'Arabie saoudite est également impliquée dans cette rivalité.

En juin 1994, le roi d'Arabie saoudite mit Arafat en garde en déclarant : **"Les lieux saint de Jérusalem n'appartiennent pas à l'OLP mais à toute la nation musulmane, dont le centre est l'Arabie saoudite."**

Mais en dépit des sensibilités de l'Arabie saoudite et de la Jordanie, les États-Unis et l'Union européenne considèrent que le statut final de Jérusalem doit être négocié entre Israël et l'Autorité palestinienne, comme le stipulent les accords d'Oslo.

Et aussi bien Israël que l'Autorité palestinienne tentent de prédéterminer l'issue de ces négociations en créant des faits sur le terrain. Israël construit des quartiers juifs dans la partie orientale de Jérusalem depuis la réunification de la ville en juin 1967. Quant à l'Autorité palestinienne, elle opère des ministères à Jérusalem est (tels que l'Orient House) en violation des accords d'Oslo, et elle a construit deux immenses mosquées sous le Mont du Temple depuis 1994.

Quant aux négociations entre Israël et l'Autorité palestinienne sur le statut final de Jérusalem, elles ne débutèrent qu'à la fin de l'année 1999.

À la Conférence de Camp David en juillet 2000, le Premier ministre israélien Éhud Barak accepta de transférer à l'État palestinien la souveraineté sur les quartiers arabes de Jérusalem est tels que Suafat, Beit Hanina, et Tzur Bahar.

Les Palestiniens exigèrent un retrait israélien de tout Jérusalem est. Ils étaient prêts à reconnaître la souveraineté d'Israël sur les quartiers juifs de Jérusalem est, mais à condition qu'ils récupèrent des terrains et des immeubles de Jérusalem ouest dont les propriétaires étaient arabes avant 1948.

Mais la question la plus sensible et la plus compliquée à la conférence de Camp David fut la question du Mont du Temple.

Les Palestiniens exigèrent une souveraineté exclusive et entière de l'État palestinien sur le Mont du Temple. Israël proposa de maintenir le statu quo, avec une souveraineté israélienne formelle et une gestion du Mont du Temple par le Wakf (qui est contrôlé par l'Autorité palestinienne depuis 1994).

Les Américains proposèrent un compromis qui aurait partagé la souveraineté sur le Mont du Temple de façon horizontale, avec une souveraineté palestinienne sur la partie supérieure et une souveraineté israélienne sur la partie inférieure.

La délégation palestinienne rejeta ce compromis, mais la délégation israélienne annonça qu'elle était prête à y songer. Les Palestiniens exigèrent une souveraineté pleine et entière non seulement sur le Mont du Temple mais également sur le Mur de Lamentations et sur le parvis du Mur. Arafat en alla jusqu'à nier l'existence des Temples de Jérusalem, et donc à nier tout lien historique et religieux entre le peuple juif et Jérusalem.

En décembre 2000, le ministre israélien des affaires étrangères Shlomo Ben-Ami proposa aux Palestiniens une souveraineté palestinienne pleine et entière sur le Mont du Temple (tant sur la partie supérieure que sur la partie inférieure), mais à condition que les Palestiniens reconnaissent que le Mont du Temple revêt une signification religieuse et historique pour le peuple juif. Arafat rejeta cette proposition.

Le 23 décembre 2000, le Président Clinton présenta aux délégations israélienne et palestinienne sa proposition finale pour un accord de paix. Sur la question de Jérusalem, le plan Clinton prévoyait que tous les quartiers arabes de Jérusalem soient sous souveraineté palestinienne et que tous les quartiers juifs soient sous souveraineté israélienne (Vieille Ville incluse). Quant au Mont du Temple, le Plan Clinton prévoyait qu'il fût sous souveraineté exclusive et entière de l'État palestinien. Seul le Mur des Lamentations et son parvis étaient censés rester sous souveraineté israélienne.

Le gouvernement israélien annonça au Président Clinton qu'il acceptait la proposition avec certaines réserves. Arafat rejeta la proposition.

Les négociations entre Israël et l'Autorité palestinienne furent alors suspendues et ne reprirent qu'en 2007 dans le cadre de la Conférence d'Annapolis.

En 2008, le Premier ministre israélien Ehud Olmert soumit sa propre proposition de paix à Mahmoud Abbas. La proposition incluait le partage de Jérusalem entre deux capitales avec une souveraineté internationale sur le Mont du Temple (plus exactement, une souveraineté partagée entre les États-Unis, l'Arabie saoudite, la Jordanie, l'État d'Israël, et l'État de Palestine). Abbas demanda à Olmert de lui donner le temps de réfléchir, mais il ne lui donna jamais de réponse.

La question du statut final de Jérusalem n'est donc toujours pas résolue, et elle semble insoluble. Sans accord sur Jérusalem, la communauté internationale ne reconnaîtra pas *de jure* la souveraineté d'Israël, même sur Jérusalem ouest.

Une telle reconnaissance n'est pas vitale. Mais en absence d'un partenaire fiable et responsable, c'est à Israël de déterminer quels sont ses intérêts à long terme sur Jérusalem.

Et en l'absence de solution, la possibilité d'un modus vivendi peut être explorée en coordination avec la Jordanie et l'Arabie saoudite.

Quant à la démographie, la majorité juive de la capitale d'Israël ne sera pas assurée par des slogans mais un tracé réaliste de la municipalité et par une politique qui attirera et maintiendra à Jérusalem une population jeune, qualifiée et productrice.

Dans trois jours, les Juifs d'Israël et de la Diaspora célébreront Pessah et diront à l'unisson "l'an prochain à Jérusalem" à l'issue du Seder. Nous n'aurions pas pu reconstruire Jérusalem et notre État sans cette fidélité deux fois millénaire. Mais maintenant que nous sommes souverains, nous avons des responsabilités à assumer et une réalité à gérer.

Rester fidèle à ses principes tout en étant réaliste et ce qui fit la grandeur de dirigeants comme David Ben-Gurion et Menachem Begin.

C'est un tel leadership qui fait défaut aujourd'hui. Pas seulement pour l'avenir de Jérusalem, mais pour l'avenir d'Israël.