Revue de la Recherche Juridique

Droit prospectif

Rédacteur en chef
Emmanuel Putman

2017-4
XLII - 169

Presses Universitaires d'Aix-Marseille puam

droit public histoire du droit et des idées politiques droit comparé philosophie du droit droit civil théorie générale droit des affaires droits étrangers liberté et droits fondamentaux droit international bioéthique droit administratif droit processuel droit maritime

QUEL STATUT POUR LA CITÉ SANCTUAIRE DE JÉRUSALEM ?

LA RECONNAISSANCE DE JÉRUSALEM COMME CAPITALE DE L'ÉTAT D'ISRAËL PAR LES ÉTATS-UNIS, LE 6 DÉCEMBRE 2017 : UNE FAUTE INEXCUSABLE DU PRÉSIDENT DONALD TRUMP

André ORAISON
Professeur des Universités, Juriste et Politologue, Enseignant en droit public à l'Université de La Réunion de 1967 à 2008

***Abstract** : What status for Jerusalem, cradle of the three principal monotheist religions ? Suggested in the resolution 181 adopted by the General Assembly of United Nations, the 29th of November 1947, the solution of two « independent Arab and Jewish States » on the territory of mandatory Palestine remains perennial among the international community. This solution appears as a prerequisite for the establishment of a just and lasting peace in Middle East. However, in contradiction with the resolution 181 proposing a territorial internationalization of the whole City of Jerusalem, in order to allow optimal guarantees aiming at the protection of Christian, Jewish and Muslim Holy Places, the « solution with two States » implies henceforth two contiguous capitals : West-Jerusalem should become the capital of Israel and East-Jerusalem the capital of an independent Palestinian State. Nevertheless, the establishment of a co-imperium shared by the two States on the Old City of Jerusalem should not be excluded.*

Épicentre de rivalités ininterrompues dans l'histoire chaotique du Proche-Orient, Jérusalem demeure, sans conteste, au cœur du différend israélo-palestinien. Est-il dès lors possible de concevoir l'existence d'un État palestinien indépendant avec Jérusalem-Est pour capitale qui soit reconnu, en droit, par la Communauté internationale et d'abord par Israël, un État qui a fixé en 1980 sa capitale sur l'ensemble de Jérusalem et qui bénéficie à ce sujet, depuis le 6 décembre 2017, du soutien du président américain Donald Trump[1] ? Telle est l'inextricable question qui est posée aux observateurs du bassin oriental de la Méditerranée, tant du point de vue du droit international que de la science politique.

La « solution à deux États » est cependant loin d'être utopique. Il en est ainsi, dès lors que ces entités antagonistes se reconnaissent depuis la conclusion du traité israélo-palestinien signé à Washington le 13 septembre 1993 par le Premier ministre israélien, Yitzhak Rabin, et le Président de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), Yasser Arafat, à la suite des négociations engagées à Oslo dans le cadre du processus de paix amorcé par la Conférence

1 Ch. Enderlin, « Une reconnaissance illégale au regard du droit international. Jérusalem, l'erreur fondamentale du président américain », *Le Monde diplomatique*, janvier 2018, p. 4-5.

de Madrid, le 30 octobre 1991[2]. L'accord israélo-palestinien se situe lui-même en aval du traité de paix israélo-égyptien de Washington du 26 mars 1979 qui met fin à l'état de guerre entre Israël et l'Égypte[3]. Peu après, ce traité entraînera à son tour la reconnaissance d'Israël par la Jordanie lors de la signature du traité israélo-jordanien, le 26 octobre 1994[4].

Mais bien que très importants, ces accords n'abordent pas la question du statut de Jérusalem qui, pourtant, est toujours au premier plan des préoccupations israélo-palestiniennes. Malgré leur incomplétude, au premier abord paradoxale, cette « ville-symbole » demeure au centre du différend israélo-palestinien qui remonte à la création d'Israël. Proclamée en 1948, la naissance de cet État s'est produite dans la douleur après le vote aux Nations Unies, en 1947, d'une résolution qui se prononce en faveur d'un partage de la Palestine entre Juifs et Arabes et l'internationalisation de la ville de Jérusalem.

Pour appréhender le contentieux israélo-palestinien, un rappel historique s'impose. L'origine de ce conflit remonte à la Première Guerre mondiale lorsque la Grande-Bretagne prend, dès 1917, le contrôle de la Palestine à la suite de la défaite de l'Empire ottoman qui administrait cette province du Proche-Orient depuis le 20 mars 1517. Par la suite, un mandat A sur la Palestine est confié aux autorités britanniques le 24 juillet 1922 par la Société des Nations (SDN) en application du Pacte de Versailles du 28 juin 1919, ainsi rédigé dans son article 22 :

> « Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules ».

La Palestine fait partie de ces communautés : c'est dire qu'elle avait vocation à devenir un État arabe souverain sur l'ensemble de son territoire avec Jérusalem pour capitale. Les limites territoriales du mandat sur la Palestine qui

---

2 A. Bockel, « L'autonomie palestinienne. La difficile mise en œuvre des accords d'Oslo-Washington », *AFDI*, 1994, p. 261-286.

3 J. Le Morzellec, « Les accords de Camp David (17 septembre 1978) et le traité de paix israélo-égyptien (26 mars 1979) », *AFDI*, 1980, p. 175-192.

4 Le traité de paix israélo-jordanien du 26 octobre 1994 ne fait qu'une allusion furtive à Jérusalem dans un article 9 intitulé « Sites de portée historique et religieuse » et ainsi rédigé : « 1. Chacune des deux Parties contractantes donnera la liberté d'accès aux sites ayant une signification religieuse et historique. 2. À cet égard, en accord avec la déclaration de Washington, Israël respecte le rôle particulier qu'assume actuellement le Royaume Hachémite de Jordanie concernant les Lieux Saints musulmans de Jérusalem. Lorsque se tiendront les négociations sur le statut permanent, Israël donnera la haute priorité au rôle historique de la Jordanie dans ces lieux saints ». Consulter ce traité in « Documents », *RGDIP*, 1994, n° 4, p. 1051-1063 et notamment p. 1057.

englobaient les régions situées entre la Méditerranée et le Jourdain furent par ailleurs fixées par divers instruments diplomatiques ou juridiques et notamment, en ce qui concerne sa frontière orientale, par un mémorandum britannique du 16 septembre 1922 et un accord anglo-transjordanien du 20 février 1928[5]. Voulant obtenir, au cours de la Première Guerre mondiale, la confiance des États arabes pour des raisons stratégiques, la Grande-Bretagne promettait aux Arabes une indépendance rapide de la Palestine sous son contrôle exclusif. Cependant, des promesses contradictoires avaient été faites aux Juifs auparavant, dès le 2 novembre 1917, dans la déclaration Balfour. Rédigé sous forme d'une lettre adressée par Lord Arthur James Balfour, ministre britannique des Affaires étrangères, à Lord Lionel Walter Rothschild, représentant de la communauté juive de Grande-Bretagne, ce document envisageait « favorablement l'établissement en Palestine d'un Foyer national pour le peuple juif ».

Ce « Foyer national » fut aussitôt interprété par les Juifs, en exil depuis vingt siècles, comme l'antichambre de l'État hébreu souverain imaginé par Théodore Herzl, une figure visionnaire de la fin du XIX^e^ siècle. Préoccupé par la montée de l'antisémitisme dans les sociétés européennes de son temps, cet écrivain austro-hongrois d'origine juive avait rêvé de conduire, pour des raisons plus sécuritaires que religieuses, tel un prophète laïc, le « peuple errant » vers la Terre promise afin de permettre son épanouissement dans son milieu ancestral[6]. Auteur de « L'État juif » – un manifeste publié à Vienne le 14 février 1896 – et fondateur du mouvement sioniste, créé en 1897 au Congrès de Bâle, Théodore Herzl était convaincu que les Juifs recouvreraient un jour, ne serait-ce que pour échapper aux persécutions anti-juives, leurs droits en Palestine – le berceau historique du peuple hébreu – où leur présence depuis les temps bibliques demeure palpable en maints endroits et d'abord dans la cité sanctuaire de Jérusalem.

La création effective du « Foyer national pour le peuple juif » dans le cadre du mandat britannique a eu de graves répercussions aux plans démographique et politique. Avec l'aide des organisations sionistes, résolues à créer un État hébreu indépendant en Palestine, la population juive devait presque décupler entre 1922 et 1947, passant de quelque 80 000 à plus de 650 000 membres, alors même que, pour la même période, la population arabe ne faisait que doubler, passant de 650 000 à 1 300 000 âmes. Cette immigration massive vers la Terre sainte fut mal ressentie par les Palestiniens qui multiplièrent alors les agressions contre les Juifs de Palestine, incitant ces derniers à s'armer et à se défendre.

---

5 Par la suite, les frontières extérieures de la Palestine mandataire n'ont jamais fait l'objet de contestation en application du principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation ou règle de l'*uti possidetis juris*. En revanche, le problème de l'établissement de frontières définitives entre les États successeurs – Israël et la Palestine – n'est toujours pas réglé en raison de sa complexité qui résulte notamment de l'antagonisme israélo-palestinien au sujet du futur statut de Jérusalem.

6 A. Chouraqui, *Un visionnaire nommé Herzl. La résurrection d'Israël*, Paris, Robert Laffont, 1991, 324 p.

Ayant constaté en 1947 qu'elle n'avait plus la situation en main, la Grande-Bretagne fit alors connaître son intention de procéder à l'évacuation de ses forces armées de la Palestine le 1er août 1948, une date par la suite avancée au 15 mai 1948. Au sujet de l'avenir de la Palestine, la Puissance mandataire s'en remettait aux Nations Unies en leur transférant un dossier devenu de plus en plus insaisissable. Mais le départ des Britanniques entraîna une guerre entre Juifs et Arabes qui devait conduire la communauté juive à conquérir son indépendance et à proclamer la naissance de l'État d'Israël, dès le 14 mai 1948.

Certes, l'existence d'Israël est un acquis sur lequel on ne reviendra pas. Néanmoins, une question primordiale demeure pour cet État : quel sort faut-il réserver à la ville de Jérusalem dans l'hypothèse où l'on souhaite sincèrement l'établissement d'une paix globale, juste et durable entre Israéliens et Palestiniens ? Adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU à la suite de la « Guerre des Six Jours » et de la « Guerre du Kippour », les résolutions 242 du 22 novembre 1967 et 338 du 22 octobre 1973 ont posé des principes pour un règlement global du contentieux israélo-palestinien. Mais à ce jour, ces résolutions n'ont pas donné les résultats escomptés, notamment sur le statut qui doit être dévolu à Jérusalem.

Jérusalem n'est pas une agglomération comme les autres : c'est une cité multiconfessionnelle, multiculturelle, multiethnique et multimillénaire à nulle autre pareille. La ville est peuplée en 2017 par 850 000 habitants, dont 300 000 Palestiniens, répartis entre une ville moderne à l'ouest, à population juive, et l'ancienne ville à l'est, à population fortement musulmane[7]. Berceau de deux nations, la plus grande métropole d'Israël est aussi le creuset de plusieurs religions en vertu – selon les théologiens – d'un dessein secret de la Providence : cité universelle dont les pavés ont été foulés par maints patriarches ou prophètes, Jérusalem est le cœur de la Terre sainte où se côtoient les trois monothéismes et leurs textes sacrés : le Judaïsme et la Torah, le Christianisme et l'Évangile, l'Islam et le Coran. Entourée par des remparts dressés au XVIe siècle par le sultan Soliman le Magnifique, à l'époque de l'Empire ottoman, et accessible par sept portes, la Vieille ville – située à Jérusalem-Est – est divisée en quatre quartiers qui accueillent ses habitants en fonction de leurs croyances religieuses : un quartier à dominante arménienne, un quartier à dominante juive et deux quartiers à dominante arabe, l'un chrétien et l'autre musulman.

Dans la Vieille ville cohabitent les principaux sites chrétiens, juifs et musulmans[8] : le Chemin de Croix, la Basilique du Saint-Sépulcre qui abrite le

7 La ville de Jérusalem est une mosaïque bigarrée aux mille quartiers juxtaposés comme en témoigne le dicton suivant : « Passez de Jérusalem-Ouest à Jérusalem-Est et vous changez aussitôt de culture, de langue, de musique, de niveau de vie et de religion. Mais passez de la Jérusalem laïque et moderne à la Jérusalem ultra-orthodoxe et vous changez carrément de mode d'existence et de siècle ! ».

8 Pour la plupart, les Lieux saints – chrétiens, juifs et musulmans – sont situés à l'est de la « Ligne verte », c'est-à-dire sur le territoire palestinien de Jérusalem-Est et plus précisément encore à l'intérieur de la Vieille ville. Néanmoins, comme le souligne la Cour internationale de Justice dans son avis

tombeau du Christ, le mur des Lamentations qui est un vestige du mur d'enceinte du second Temple de Jérusalem érigé par le roi Hérode le Grand au premier siècle avant Jésus-Christ et vénéré par les Juifs ainsi que la mosquée Al-Aqsâ qui est, d'après la tradition coranique, le « sanctuaire le plus éloigné » de La Mecque visité par le prophète Mahomet. Dans les antiques venelles d'une ville qui n'a probablement guère changé depuis deux mille ans, les pèlerins ont rendez-vous devant chaque pierre avec l'histoire, la légende et le sacré. Depuis la destruction de Jérusalem et de son Temple en 70 de l'ère chrétienne par le général Titus, le fils de l'empereur romain Vespasien, ceux qui visitent les vestiges de la Vieille ville peuvent reprendre le vœu deux fois millénaire de la diaspora prononcé de façon rituelle au Nouvel An et à Pâques : « L'An prochain à Jérusalem ».

C'est dans ce contexte imprégné par l'histoire, la politique et la religion qu'il importe d'analyser les principales thèses relatives au statut de Jérusalem. Il convient d'abord de présenter la solution originelle de l'internationalisation territoriale de Jérusalem qui est recommandée par les Nations Unies en 1947. Il faut également connaître la thèse annexionniste établie, dès 1967, par Israël, un État qui a érigé en 1980 l'ensemble de Jérusalem au rang de capitale en violation des principes posés par la Charte de San Francisco (II). Il convient enfin de mentionner la thèse plus conforme au droit international adoptée par l'OLP qui, depuis 1988, revendique uniquement Jérusalem-Est comme capitale d'un État arabe souverain sur les territoires palestiniens occupés par l'État d'Israël à l'issue de la « Guerre des Six Jours » (III).

I. La thèse de l'internationalisation de Jérusalem recommandée par les Nations Unies en 1947

L'internationalisation de Jérusalem a été envisagée par les Nations Unies afin de sauvegarder la dimension spirituelle et universelle de cette ville pour les croyants des trois religions monothéistes. Conçu pour faire de Jérusalem une « cité de la Paix », son statut *sui generis* est fixé par une résolution « relative au Gouvernement futur de la Palestine » : c'est la résolution 181 (II) votée le 29 novembre 1947 par l'Assemblée générale de l'ONU au cours de sa première session extraordinaire, sur le rapport de la Commission *ad hoc* chargée de la question palestinienne. Conformément à l'article 18 de la Charte de l'ONU, la résolution 181 a été adoptée à la majorité requise des deux tiers des membres présents et

consultatif rendu le 9 juillet 2004 au sujet des *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* (*Rec.* 2004, p. 189, par. 129), certains sanctuaires importants sont localisés à l'ouest de cette ligne et à l'extérieur de la muraille entourant la Vieille ville : il en est ainsi, sur le mont Sion voisin, d'un bâtiment qui abrite le cénotaphe du roi David (Lieu saint vénéré par les Juifs) et le Cénacle où aurait eu lieu la Cène qui est le dernier repas pris par Jésus-Christ avec ses douze apôtres la veille de sa Passion et au cours duquel il institua le sacrement de l'Eucharistie (Lieu saint chrétien).

votant. Mais elle l'a été de justesse et après des débats houleux : par 33 voix contre 13 et 10 abstentions.

D'emblée, il est nécessaire d'exposer le plan d'internationalisation territoriale de la ville de Jérusalem envisagé par les Nations Unies avec le soutien appuyé de l'État de la Cité du Vatican (A) avant de recenser les causes de son déclin, un déclin, certes, progressif mais peut-être pas définitif (B).

A. Le plan d'internationalisation territoriale de la ville de Jérusalem établi par la résolution 181

Pour le professeur Georges Mutin, le problème des Nations Unies en 1947 est celui qui consiste à « résoudre l'équation posée par la présence de deux peuples sur un même territoire »[9]. Deux options sont alors concevables : la création d'un État binational ou la partition de la Palestine mandataire en deux États indépendants : l'un arabe, l'autre juif. D'emblée, la résolution 181 écarte la première option qui est pourtant la plus rationnelle dès lors qu'elle aurait préservé l'intégrité de la Palestine en regroupant dans une même structure – de type unitaire ou fédéral – les deux peuples avec Jérusalem pour capitale. C'est donc la seconde option, la « solution à deux États », qui a été retenue par l'ONU.

Cette option est aux antipodes de la précédente et, dans les faits, plus complexe : la résolution 181 consacre un « plan de partage » du territoire palestinien, non pas en deux mais en trois entités. La résolution 181 se prononce en effet pour l'institution d'un régime international pour « la Ville de Jérusalem » et la partition de la Palestine sous mandat afin de permettre l'établissement, « au plus tard le 1er octobre 1948 », de deux « États indépendants arabe et juif » aptes à devenir membres des Nations Unies, en même temps et le plus tôt possible[10]. De surcroît, cette structure tripartite devait être couronnée par une « Union économique palestinienne » avec notamment pour objectif la création d'une union douanière entre les deux États voisins et « la Ville de Jérusalem ».

Le plan de partage de la Palestine fixe, dans sa troisième partie, les traits essentiels du statut de « la Ville de Jérusalem ». En sa qualité de carrefour exceptionnel de civilisations, de cultures et de religions, « la Ville de Jérusalem » devait être soumise à un régime international permanent de démilitarisation et de neutralisation afin d'offrir des garanties optimales pour la protection de tous

---

9 G. Mutin, *Le Moyen-Orient. Peuples et territoires*, Paris, Ellipses, 2007, 192 p. et notamment p. 50.

10 Les Palestiniens et les États arabes s'opposent au plan de partage de la Palestine qu'ils estiment contraire aux intérêts du monde arabo-musulman. Aussi rejettent-ils la résolution 181 et dès le lendemain de son adoption, le 30 novembre 1947, la guerre civile éclate entre les communautés – juive et palestinienne – avant de s'aggraver avec le déclenchement de la première guerre israélo-arabe, après la proclamation de l'indépendance de l'État d'Israël le 14 mai 1948.

ses Lieux saints, édifices et sites religieux. Pour assurer la sauvegarde d'un patrimoine sacré commun aux confessions chrétienne, juive et musulmane, « la Ville de Jérusalem » – entendue au sens large avec les faubourgs environnants – devait être érigée en « *corpus separatum* », doté d'un statut spécial établi dans le cadre des Nations Unies : sous la responsabilité du Conseil de tutelle, la cité devait plus précisément être administrée par un Gouverneur, assisté d'un Conseil législatif et d'un organisme judiciaire[11].

Tout en respectant les principales dispositions contenues dans la résolution 181, le Conseil de tutelle devait présenter un « Statut détaillé de la Ville », valable pour une période décennale. Il devait également procéder à la nomination du « Gouverneur de Jérusalem » qui aurait été responsable devant lui. Assisté par un personnel dont les membres, recrutés en principe parmi les habitants de la Ville, auraient eu le statut de fonctionnaires internationaux, le Gouverneur devait être le représentant de l'ONU à Jérusalem et exercer en son nom tous les pouvoirs d'ordre administratif, y compris la conduite des Affaires étrangères. Le Statut de Jérusalem devait être démocratique : à cette fin, le statut impliquait la création d'un « Conseil législatif » élu par la population adulte de la Ville, sans distinction de nationalité, au suffrage universel direct, au scrutin secret et à la représentation proportionnelle. Respectueux du principe de la séparation des pouvoirs, le Statut de Jérusalem prévoyait enfin la création de juridictions et notamment la création d'une « Cour d'appel » dont les citoyens de la Ville auraient été les justiciables.

Le Gouverneur avait pour mission principale de « protéger et préserver les intérêts spirituels et religieux sans pareils qu'abrite la Ville des trois grandes croyances monothéistes ». À cette fin, il devait disposer d'une force de police internationale pour assurer la sécurité des fidèles, la paix religieuse et la protection des lieux de culte. À ce sujet, la résolution 181 indiquait qu'il ne devait être « porté aucune atteinte aux droits actuels concernant les Lieux saints, les édifices et les sites religieux ». La résolution précisait en outre que « le libre accès aux Lieux saints, édifices et sites religieux et le libre exercice du culte seront garantis » sans distinction de nationalité. La résolution 181 donnait enfin pouvoir au Gouverneur pour statuer sur les querelles susceptibles de surgir entre les communautés religieuses – chrétienne, juive ou musulmane – ou entre les divers rites d'une même communauté de croyance au sujet des Lieux saints situés non seulement à Jérusalem mais aussi sur l'ensemble du territoire de la Palestine.

Établies par la résolution 181 de 1947 et affinées par le Conseil de tutelle, les dispositions statutaires de « la Ville de Jérusalem » devaient entrer en vigueur dès le 1er octobre 1948 pour une période initiale de dix ans. Au terme de la période décennale de transition, le régime international de Jérusalem pouvait

11 Ch. Rousseau, *Droit international public*, Tome II (Les sujets de droit), Paris, Sirey, 1974, p. 446-447.

éventuellement faire l'objet d'une révision de la part du Conseil de tutelle, à la lumière de l'expérience acquise au cours de la première période de fonctionnement. Les personnes ayant leur résidence dans la « Ville sainte » auraient eu alors toute liberté pour faire connaître leurs suggestions afin de permettre l'élaboration d'un statut, cette fois-ci, définitif pour la cité internationalisée de Jérusalem.

Mais la résolution 181 qui devait mettre fin au mandat britannique sur la Palestine a suscité de vives critiques de la part des juristes internationalistes. Voici les principales relevées par le professeur Maurice Flory :

> « La procédure d'autodétermination, devenue la règle en matière de décolonisation, n'a nullement été appliquée. L'apparition d'un État juif supplémentaire, autre que la Palestine, n'avait pas d'autre justification que la bien imprécise mention d'un foyer juif dans le texte constitutif du mandat (article 4). Le découpage du territoire entre les deux États opéré par la résolution 181 paraît aussi bien critiquable dans sa complexité et dans les modalités d'une construction fédérale »[12].

Par ailleurs, la mise en œuvre de la résolution 181 pour la création de deux États indépendants sur le territoire de la Palestine mandataire s'est heurtée très tôt à l'épreuve des faits. Quant au projet onusien visant à l'internationalisation de « la Ville de Jérusalem », il était trop ambitieux et a dû être abandonné.

B. Le déclin inexorable du plan d'internationalisation territoriale de la ville de Jérusalem

Prévu en 1947 par la résolution 181, le plan de partage de la Palestine comportait la prévision suivante qu'il importe de rappeler :

> « Les États indépendants arabe et juif ainsi que le Régime international particulier prévu pour la Ville de Jérusalem, dans la troisième partie de ce plan, commenceront d'exister en Palestine deux mois après que l'évacuation des forces armées de la Puissance mandataire aura été achevée et, en tout cas, le 1er octobre 1948 au plus tard » (article 3).

Mais le scénario onusien – au premier abord idyllique – a aussitôt été condamné par les États arabes et les Palestiniens.

Dans un climat de tensions grandissantes entre les deux communautés rivales, juive et palestinienne, la Grande-Bretagne a alors annoncé que sa mission de puissance mandataire prendrait irrémédiablement fin le 15 mai 1948. Or, la

---

[12] M. Flory, « Naissance d'un État palestinien », *RGDIP*, 1989, n° 2, p. 385-407 et notamment p. 396.

veille du départ des troupes britanniques de la Terre sainte, David Ben Gourion proclamait le vendredi 14 mai 1948, dans une salle du musée de Tel-Aviv, la naissance de l'État d'Israël en invoquant tour à tour « l'Éternel Tout-Puissant », la déclaration Balfour du 2 novembre 1917 et la résolution 181 du 29 novembre 1947. Dès le 15 mai 1948, la guerre éclate entre Israël et les États arabes. Considérée par ces derniers comme une guerre de religion, elle est aussi une guerre sainte pour Israël[13]. Mais c'est également une « Guerre d'Indépendance » pour un peuple dépossédé de son territoire depuis deux mille ans.

Suite à ce conflit qui tourne rapidement à l'avantage de l'État hébreu, l'État arabe palestinien – bien que prévu par la résolution 181 – ne put être créé. Son territoire fut en partie occupé par Israël, dont Jérusalem-Ouest, une autre partie passe sous l'administration de l'Égypte – l'enclave côtière de Gaza – et une troisième sous celle de la Jordanie : la Cisjordanie et Jérusalem-Est. Par la suite, grâce à la médiation de l'ONU, la fin des hostilités entre les belligérants est avalisée par des accords d'armistice israélo-arabes qui sont conclus en 1948 et 1949 et établissent les frontières internationalement reconnues d'Israël. C'est notamment le cas de la convention d'armistice israélo-jordanienne signée à Rhodes le 3 avril 1949[14].

Le professeur Jean Salmon a mis l'accent sur deux des principales conséquences de la première guerre israélo-arabe. Les voici :

> « L'État arabe palestinien, pour sa part, ne vit pas le jour. Le conflit entre les armées arabes avoisinantes et l'État juif se solda par des accroissements territoriaux *de facto* pour l'État juif qui, au moment des accords d'armistice, avait fait passer les territoires sous son contrôle de 54 à 67 % de la Palestine du mandat »[15].

Mais une troisième conséquence majeure du premier conflit israélo-arabe ne saurait être occultée : c'est la remise en cause du dogme hébraïque multimillénaire de l'indivisibilité ou de l'unité de la ville de Jérusalem. Pour la premier fois dans son histoire, cette agglomération est divisée en deux secteurs : Jérusalem-Ouest passe sous contrôle israélien tandis que Jérusalem-Est – le secteur qui inclut la Vieille ville et la plupart des édifices cultuels – relève de la responsabilité des Jordaniens. Certes, pour Israël comme pour la Jordanie, la partie de la cité alors occupée par chacun de ces États est aussitôt considérée comme partie intégrante de son territoire national

---

13 Au sujet de la première guerre israélo-arabe, consulter tout particulièrement D. Lapierre et L. Collins, *Ô Jérusalem*, Paris, Robert Laffont, 1998, 635 p.

14 Établie par la convention générale de Rhodes du 3 avril 1949, la ligne de démarcation de l'armistice entre les forces israéliennes et les forces jordaniennes est la frontière internationale orientale de l'État d'Israël. Par la suite, elle est également connue sous le nom de « Ligne verte » en raison de la couleur choisie pour la tracer sur les documents cartographiques.

15 J. Salmon, « La proclamation de l'État palestinien », *AFDI*, 1998, p. 42.

en vertu de la convention générale d'armistice de 1949. Mais ce partage de souveraineté sur Jérusalem entre Israéliens et Jordaniens est contestable au regard du droit international puisqu'il a été obtenu par la force, un usage désormais proscrit par la Charte de San Francisco. Effectif dès 1948, ce partage de souveraineté est d'autant plus inadmissible qu'il méconnaît également son statut de ville internationalisée, programmé l'année précédente par la résolution 181.

Aussi, l'Assemblée générale de l'ONU décide-t-elle de réaffirmer, dans sa résolution 194 (III) du 11 décembre 1948, le principe d'une internationalisation territoriale de Jérusalem « en raison des liens qu'elle a avec trois religions mondiales » et de confier, non au Conseil de tutelle, pourtant compétent, mais à une Commission de conciliation pour la Palestine le soin d'élaborer le statut détaillé de la cité. Le projet présenté par cet organisme *ad hoc* prévoit la division de Jérusalem en trois secteurs : l'un attribué à l'État juif, un autre à l'État arabe et un troisième relatif à l'internationalisation des Lieux saints. Mais la nouvelle mouture présentée par la Commission de conciliation pour la Palestine le 20 septembre 1949, contestée par de nombreux États, est abandonnée avant d'avoir été soumise au vote de l'organe plénier[16].

Dans sa résolution 303 (IV) adoptée le 9 décembre 1949, l'Assemblée générale des Nations Unies décide alors de confier cette fois-ci au Conseil de tutelle le soin « de mettre au point le statut international de Jérusalem ». Mais après de nouveaux débats passionnés, le Conseil de tutelle refuse de prendre en considération la réalité du terrain : à savoir la division de la ville de Jérusalem entre Israéliens et Jordaniens, établie au lendemain de la première guerre israélo-arabe. Il adopte le 4 avril 1950 une résolution qui n'apporte en fait que des modifications mineures au statut de Jérusalem, tel qu'il avait été conçu en 1947 dans la résolution 181. Ainsi amendé, le statut primitif ne put recueillir le 15 décembre 1950 la majorité requise au sein de l'organe plénier et fut rejeté. Après ce nouvel échec, le projet d'internationalisation de la « Ville sainte » va progressivement passer des sommets aérés aux vallons brumeux. Dans son étude sur le statut international de Jérusalem, Robert Falaize établit, dès 1958, un constat, teinté d'amertume :

> « Le problème de Jérusalem et des Saints Lieux qui, entre 1947 et 1950, avait figuré au premier rang des préoccupations de l'ONU, n'a plus été, depuis lors, évoqué que de façon épisodique dans le cadre des débats consacrés à l'ensemble de la question palestinienne »[17].

---

[16] O. Danino, « Le statut de Jérusalem de 1949 à 1967 », *Cahiers de la Méditerranée*, 2013, n° 86, p. 207-218.

[17] R. Falaize, « Le statut de Jérusalem », *RGDIP*, 1958, n° 4, p. 618-654 et notamment p. 637.

La ville de Jérusalem n'a donc été dotée que d'un statut international théorique en 1947. Ce statut n'a en effet reçu, par la suite, aucune application concrète faute d'avoir pu être entériné par les Nations Unies. L'idée séduisante d'une grande ville internationalisée du Proche-Orient qui aurait pu voir le jour au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale s'est estompée. On doit déplorer cet échec en partageant toutefois l'analyse faite en 1996 par Jean-Philippe Mochon : « Ce statut de ville internationale, quoiqu'il n'ait pu être mis en œuvre dans les faits, reste la seule référence pertinente au regard du droit international »[18]. Certes, la solution proposée par la résolution 181 qui visait à faire de Jérusalem un « *corpus separatum* » placé sous la sauvegarde de l'ONU est une solution qui est rejetée avec la même détermination par les nationalistes israéliens et palestiniens. Mais elle a eu à l'origine l'appui du Vatican : il est vrai que si la solution onusienne pour Jérusalem était attrayante pour la Communauté internationale, elle l'était d'abord pour les communautés chrétiennes et notamment pour la communauté catholique.

Jérusalem est le berceau du Christianisme. C'est la cité où le Christ, en qualité de prophète, est venu prêcher et mourir. Située au cœur de la Vieille ville, sur le mont Golgotha, la Basilique du Saint-Sépulcre est le principal sanctuaire du Christianisme en tant que site supposé de crucifixion, de mise au tombeau et de résurrection qui sont – selon le dogme chrétien – les phases ultimes de la Passion du Christ. C'est dire que Jérusalem intéresse la communauté chrétienne depuis deux mille ans. Faut-il également souligner, au plan historique, qu'après avoir été administrée par les Romains, les Byzantins, les Perses et les Arabes et avant de l'être par les Mamelouks d'Égypte, les Turcs de l'Empire ottoman, les Britanniques et les Juifs, Jérusalem a été occupée par les Chrétiens d'Europe ? Au XI^e^ siècle, c'est Godefroi de Bouillon qui conduisit l'armée des Chevaliers des régions de la Meuse et du Rhin lors de la première croisade prêchée au concile de Clermont, le 27 novembre 1095, par le pape Urbain II. Après la prise de la ville par les Croisés, le 15 juillet 1099, Godefroi de Bouillon fut élu souverain de Jérusalem. Institué la même année, le royaume latin de Jérusalem devait survivre jusqu'au 2 octobre 1187, date de la prise de la ville par Saladin, le sultan d'Égypte et de Syrie. Jérusalem perdue, le royaume chrétien garda le nom de royaume latin de Jérusalem avec pour nouvelle capitale Saint-Jean d'Acre. Mais il devait

[18] J.-Ph. Mochon, « Le consulat général de France à Jérusalem. Aspects historiques, juridiques et politiques de ses fonctions », *AFDI*, 1996, p. 936. Conçu par la résolution 181 du 29 novembre 1947, le plan de partage de la Palestine mandataire n'a pas été totalement abandonné par la Communauté internationale. C'est un fait sur lequel il convient d'insister : les Nations Unies refusent toujours de reconnaître la souveraineté d'Israël sur n'importe quelle partie de la ville de Jérusalem. Par suite, les États membres de l'ONU sont priés de ne pas fixer leurs ambassades auprès de l'État hébreu dans la « cité de David ». Son Assemblée générale n'a d'ailleurs pas hésité à condamner le 21 décembre 2017, par 128 voix contre 9 et 35 abstentions, la reconnaissance de Jérusalem comme capitale de l'État d'Israël par le président des États-Unis. Anonyme, « Revers pour Trump à l'ONU sur Jérusalem », *Le Monde*, samedi 23 décembre 2017, p. 5.

disparaître le 28 mai 1291 après les victoires remportées à Acre et Tyr par les Mamelouks d'Égypte.

Ainsi, pour des raisons historiques et religieuses, le Saint-Siège demeure viscéralement attaché au maintien d'une présence catholique en Terre sainte et notamment dans la cité sanctuaire de Jérusalem[19]. Mais le statut de cité internationale attribué en 1947 à Jérusalem par les Nations Unies a été une source de difficultés entre le Saint-Siège et Israël. Agréé par le Vatican, ce statut a été perçu par les Israéliens comme un obstacle à la reconnaissance mutuelle des deux Parties. En sa double qualité de chef temporel d'un État souverain et de chef spirituel de l'Église catholique, apostolique et romaine, le pape a refusé à l'origine de reconnaître l'existence de liens historiques entre le peuple hébreu et la terre d'Israël. Mais il a aussi défendu l'idée d'un statut international pour la ville de Jérusalem sous la tutelle de l'ONU. Dans les lettres encycliques *In Multiplicibus Curis* et *Redemptoris nostri*, publiées respectivement le 24 octobre 1948 et le 15 avril 1949, le pape Pie XII s'est déclaré favorable à une telle solution[20]. Avant de faire référence à la résolution 181 qui est de nature à préserver les intérêts des Chrétiens en Terre sainte, l'encyclique *Redemptoris nostri* ne laisse aucun doute sur la position pontificale :

> « Nous avons déjà affirmé solennellement dans *Notre Lettre encyclique In Mutiplicibus* qu'il est tout à fait opportun de donner à Jérusalem et à ses environs, où se trouvent les vénérables souvenirs de la vie et de la mort du Sauveur, un régime établi et garanti par le droit international, régime qui, dans les circonstances présentes, paraît assurer d'une façon plus convenable et plus appropriée la protection de ces souvenirs sacrés ».

La solution originelle visant à internationaliser la « Ville sainte » a toutefois cessé d'être à l'ordre du jour depuis que la partie orientale de Jérusalem a été annexée par Israël en 1967, au lendemain de la « Guerre des Six Jours », et elle l'est encore moins depuis le vote par la Knesset – le Parlement monocaméral israélien – de la loi fondamentale du 30 juillet 1980 qui fait de Jérusalem réunifiée la « capitale éternelle d'Israël ». Faut-il enfin ajouter que la solution onusienne est entièrement décrédibilisée depuis 1988, date à laquelle Jérusalem-Est est désormais revendiquée par l'OLP de Yasser Arafat comme la capitale d'un État arabe palestinien souverain et plus encore depuis 1993, date à laquelle ce mouvement de libération nationale reconnaît l'existence de l'État d'Israël ?

---

[19] Les autorités vaticanes demeurent aujourd'hui préoccupées par la diminution progressive du nombre des Chrétiens établis dans la « Ville sainte ». Bien réel, ce phénomène de recul s'explique en grande partie par une politique de « judaïsation » de la cité, mise en œuvre par l'État d'Israël à partir de 1967. E. Irani, « La mort lente des Chrétiens de Jérusalem », *Politique internationale*, 1993, n° 59, p. 49-54.

[20] Consulter http://www.clerus.org/bibliaclerusonline/es/cdj.htm et http://www.clerus.org/bibliaclerusonline/pt/clj.htm.

Entre temps, l'Église de Rome a connu une révolution au plan religieux. Pendant deux mille ans, les Chrétiens avaient été hostiles à l'égard des Hébreux, considérés comme un peuple déicide pour avoir fait crucifier Jésus : « À l'égard des Juifs », constate Marie-Pierre Lanfranchi, « l'Église a en effet véhiculé durant des siècles la doctrine du peuple maudit, condamné à l'exil pour n'avoir pas reconnu en Jésus-Christ le Messie »[21]. Le mérite du revirement théologique en revient au Concile œcuménique Vatican II. Convoqué le 11 octobre 1962 par le pape Jean XXIII pour réaliser l'*aggiornamento* de l'Église catholique afin de l'adapter au monde contemporain après des siècles d'immobilisme, ce concile prend fin le 8 décembre 1965 sous le pontificat de Paul VI par une volte-face dans l'attitude du Vatican à l'égard du Judaïsme. Dans la Déclaration conciliaire *Nostra ætate* sur les relations de l'Église avec les religions non chrétiennes, un texte adopté à Rome le 28 octobre 1965 afin d'encourager notamment le dialogue judéo-catholique entre deux croyances aux racines spirituelles communes, le pape Paul VI indique à propos de la mort du Christ : « Ce qui a été commis durant sa Passion ne peut être imputé ni indistinctement à tous les Juifs vivants alors, ni aux Juifs de notre temps ». Ainsi, pour le Saint-Siège, les Juifs ne sauraient « être présentés comme réprouvés par Dieu ni maudits, comme si cela découlait de la Sainte Écriture »[22]. Cette relecture des Évangiles a été jugée clarificatrice et apaisante par la communauté juive.

Pour tenir compte des bouleversements militaires et politiques survenus en Palestine à partir de 1967, le Vatican a, en outre, été conduit à revoir à la baisse ses doléances sur Jérusalem : il va abandonner le projet d'internationalisation territoriale de Jérusalem, envisagé par la résolution 181, pour l'octroi de garanties internationales visant, plus modestement, à assurer la liberté religieuse pour tous les cultes concernés, ce qui implique la liberté d'accès aux Lieux saints chrétiens et leur protection ainsi qu'une égalité de traitement pour les trois croyances monothéistes. C'est dans ce contexte qu'il faut mentionner la signature à Jérusalem de l'accord fondamental du 30 décembre 1993 par le Saint-Siège et Israël. Dans ce traité qui permet « l'établissement de pleines relations diplomatiques » entre les deux États à compter du 15 juin 1994[23], les deux Parties se réfèrent inévitablement à la religion : dans le préambule, elles font référence au « caractère unique et à la signification universelle de la Terre sainte » avant d'affirmer, dans l'article 1er du traité, leur égal

---

21 M.-P. Lanfranchi, « L'accord fondamental du 30 décembre 1993 signé entre le Saint-Siège et Israël », *AFDI*, 1994, p. 326-355 et notamment p. 339.

22 Consulter http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651028_nostra-aetate_fr.html.

23 M. Torrelli, « Israël/Saint-Siège. Établissement de relations diplomatiques complètes (15 juin 1994) », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 1994, n° 3, p. 739. La « chancellerie » qui est le siège du nonce apostolique ou ambassadeur de l'État de la Cité du Vatican auprès d'Israël est installée à Tel-Aviv et non à Jérusalem, comme c'est encore le cas en 2017 pour les autres ambassades étrangères.

attachement à la « liberté de religion et de conscience »[24]. De fait, la plupart des articles de l'accord – 8 sur 15 – visent à garantir la liberté d'action de l'Église catholique pour ses missions caritatives, éducatives et religieuses dans les territoires sous administration israélienne. Mais bien que signé dans la « Ville sainte », cet accord ne comporte toutefois aucune disposition sur la question pourtant essentielle du statut de Jérusalem ! Pour Marie-Pierre Lanfranchi, c'est la preuve que cette « question a bien cessé en tant que telle de constituer un préalable à l'établissement de relations diplomatiques pleines et entières entre Israël et le Siège apostolique »[25].

Dès lors, que dire en guise de première conclusion partielle ? En voulant bien faire le 29 novembre 1947, les Nations Unies ont commis une erreur de stratégie en se prononçant en faveur d'une « internationalisation territoriale » de l'ensemble de Jérusalem, incluant notamment la cité de Bethléem située à une dizaine de kilomètres du centre de la « cité de David », alors même qu'une « internationalisation fonctionnelle » de la Vieille ville garantissant le libre accès aux Lieux saints chrétiens, juifs et musulmans ainsi que leur sauvegarde aurait été un objectif plus approprié. Contestée d'emblée par tous les États arabes ainsi que par les Palestiniens et les Juifs, l'administration de Jérusalem sous l'égide de l'ONU appartient désormais à un passé révolu. De fait, l'internationalisation territoriale de cette ville – au moins dans sa globalité – a cessé d'être à l'ordre du jour depuis l'occupation militaire de Jérusalem-Est par Israël en 1967.

II. La thèse de l'annexion de la ville de Jérusalem mise en œuvre par l'État d'Israël depuis 1967

L'attitude d'Israël a toujours été nuancée, sinon ambiguë, à l'égard de la résolution adoptée par les Nations Unies en 1947. Sans doute, l'État hébreu approuve-t-il, apparemment sans réserve, sa première partie qui prévoit la création de deux « États indépendants arabe et juif », dans la mesure où elle sert d'abord de fondement juridique et politique à sa propre création en 1948. Par contre, Israël rejette la troisième partie de la résolution 181 qui se prononce pour l'internationalisation territoriale de Jérusalem.

Pour montrer son opposition à ce projet, l'État hébreu a pris deux décisions graves de conséquences. D'abord, ses dirigeants n'ont pas hésité à prendre le contrepied de la résolution 181 en élevant la ville de Jérusalem – réunifiée par les armes en 1967 – au rang de « capitale éternelle » de l'État d'Israël en 1980 (A). De surcroît, au mépris du droit international humanitaire, l'État hébreu met en œuvre, sans état d'âme, une politique de « judaïsation » forcée d'un « Grand Jérusalem » (B).

---

[24] Consulter le traité conclu entre Israël et le Saint-Siège à Jérusalem le 30 décembre 1993 in « Documents », *RGDIP*, 1994, n° 1, p. 274-276.

[25] M.-P. Lanfranchi, préc., p. 342.

A. La décision visant à ériger la ville de Jérusalem réunifiée au rang de capitale de l'État d'Israël

Pour appréhender la position d'Israël à l'égard de Jérusalem, Yerushalayim ou « ville de la paix » en hébreu ancien, l'accent doit être mis, derechef, sur l'importance historique, politique et religieuse de cette cité pour la communauté juive. Occupée tour à tour avant la naissance du Christ par les Babyloniens, les Perses, les Macédoniens, les Hasmonéens et les Romains[26], Jérusalem est le berceau du Judaïsme. Faut-il rappeler que cette ville a été la capitale d'Israël sous le règne du roi David, un roi qui aurait scellé, selon la religion juive, son alliance privilégiée avec un Dieu unique, il y a plus de trois mille ans ? Jérusalem a aussi été la capitale de son fils et successeur, Salomon, qui y fit construire le premier Temple et le Palais royal, un millénaire avant la naissance de Jésus. En raison de sa proximité avec le « Saint des Saints » situé sur le mont du Temple[27], il faut encore citer le mur des Lamentations ou mur Occidental qui est le dernier vestige du mur d'enceinte du second Temple de Jérusalem érigé par le roi Hérode le Grand à la fin du premier siècle avant Jésus-Christ et détruit par les légions romaines de Titus après son entrée à Jérusalem, le 7 septembre 70 de notre ère. Connu également sous le nom de Kotel, le mur des Lamentations est aujourd'hui un lieu de culte fervent pour les Juifs. Pour tous les Juifs, Jérusalem – la « fille de Sion » chargée d'histoires tumultueuses, de ferveurs religieuses et de maints symboles – est le centre politique et spirituel de l'Israël contemporain après deux mille ans d'exil et l'héritier légitime de l'Israël des temps bibliques.

Est-il dès lors surprenant de constater que l'État hébreu ait proclamé le 14 mai 1948 son indépendance en soulignant avec ostentation que « la terre d'Israël est le lieu où naquit le peuple juif », le peuple qui « écrivit la Bible et en fit don au monde » ? Comme on pouvait s'y attendre, la Proclamation de l'indépendance d'Israël invoque aussi immanquablement la déclaration Balfour[28] et la résolution

---

[26] Au sujet de l'histoire particulièrement mouvementée et ensanglantée de la ville de Jérusalem au cours d'une période plus de quatre fois millénaire, consulter tout particulièrement S. Sebag Montefiore, *Jérusalem*, Paris, Calmann-Lévy, 2011, 1051 p.

[27] La tradition biblique juive situe sur le mont du Temple, appelé mont Moriah dans la Genèse, le lieu où Dieu demande à Abraham – le patriarche fondateur d'Israël et du Judaïsme – de lui offrir son fils Isaac en holocauste. C'est aussi l'emplacement où le roi Salomon décida la construction du premier Temple de Jérusalem destiné à abriter dans le « Saint des Saints » l'Arche d'Alliance, un coffre en bois d'acacia plaqué d'or pur et renfermant les deux Tables de la Loi sur lesquelles auraient été écrits les Dix Commandements dictés par Dieu à Moïse sur le mont Sinaï. Par la suite, le premier Temple de Jérusalem et la ville furent pillés et détruits par Nabuchodonosor II, roi de Babylone, après son entrée en force dans la Ville sainte le 24 juillet 586 avant Jésus-Christ. La population de Jérusalem fut massacrée ou déportée en Mésopotamie. Quant à l'Arche d'Alliance, elle fut perdue à tout jamais.

[28] Consulter la Proclamation de l'Indépendance d'Israël faite par David Ben Gourion le 14 mai 1948 in M. Flory, préc., p. 410.

181 qui constitue le fondement juridique de la création de l'État d'Israël sur une partie du territoire de la Palestine mandataire. En voici le premier extrait qui nous paraît le plus probant :

> « Le 29 novembre 1947, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution recommandant la création d'un État juif indépendant dans le pays d'Israël et invité les habitants du pays à prendre les mesures nécessaires pour appliquer ce plan. La reconnaissance par les Nations Unies du droit du peuple juif à établir son État indépendant ne saurait être révoquée ».

Et voici le second qui vise à compléter le précédent avec pour objectif de rassurer l'ensemble de la Communauté internationale, notamment le monde arabo-musulman et le peuple palestinien :

> « L'État d'Israël est prêt à coopérer avec les organismes et représentants des Nations Unies pour l'application de la résolution adoptée par l'Assemblée générale le 29 novembre 1947 et à prendre toutes les mesures appropriées pour la mise en place de l'union économique dans toutes les parties du pays »[29].

Or, moins de deux ans après la proclamation à Tel-Aviv de la souveraineté d'Israël par David Ben Gourion, le 14 mai 1948[30], Jérusalem-Ouest allait devenir, dès le 23 janvier 1950, la capitale du nouvel État. Depuis cette date, la « cité de David » est bien le centre effectif du peuple juif aux plans administratif, politique et religieux. Mais comment en est-on arrivé là ? En vertu du plan de partage de la Palestine, établi par l'ONU en 1947, la ville de Jérusalem aurait dû être placée sous un régime international en raison de son importance pour les trois monothéismes abrahamiques. Mais après le premier conflit israélo-arabe de 1948 qui s'est traduit par une débâcle pour les États arabes et la signature de conventions d'armistice établissant en 1949 une trêve entre belligérants, la Palestine disparaît en tant qu'entité spécifique. Son territoire prévu par la résolution 181 est annexé, en partie, par Israël. Ce qui reste de la Cisjordanie et Jérusalem-Est tombent sous le contrôle de la Jordanie tandis que la bande de Gaza relève d'une administration autonome exercée par l'Égypte. Dès le 14 mai 1948 à 16 heures 32, à la fin de la proclamation de David Ben Gourion, Tel-Aviv devint la capitale d'Israël quand la cité de Jérusalem est divisée en deux zones avec un secteur jordanien à l'est,

[29] Relative à l'admission de l'État d'Israël aux Nations Unies, la résolution 273 (III), adoptée par l'Assemblée générale le 11 mai 1949, prend également acte dans son préambule de l'engagement des autorités israéliennes de coopérer avec l'ONU pour « la mise en œuvre » des résolutions de ses divers organes et notamment des « résolutions du 29 novembre 1947 et du 11 décembre 1948 ».

[30] D. B. Gourion, *Journal 1947-1948. Les secrets de la création de l'État d'Israël* (Préfaces : Tuvia Friling et Denis Peschanski. Traduction : Fabienne Bergmann), Paris, Éditions de la Martinière, 2012, 621 p.

comprenant la Vieille ville, et un secteur israélien à l'ouest, la ville moderne, selon une ligne de démarcation de l'armistice – la « Ligne verte » ou frontière orientale d'Israël – fixée par la convention israélo-jordanienne signée à Rhodes le 3 avril 1949. Mais dans deux nouvelles déclarations faites les 5 et 13 décembre 1949, le « Père de l'Indépendance » et Premier ministre israélien, David Ben Gourion, indique que Jérusalem a vocation à devenir la capitale de l'État d'Israël, « comme elle fut la capitale du Roi David, il y a 3000 ans ».

Face à cette prétention, les Nations Unies ont aussitôt manifesté leur totale désapprobation. Dans une résolution adoptée dès le 20 décembre 1949, le Conseil de tutelle considère que le déplacement en cours de certains ministères israéliens de Tel-Aviv à Jérusalem-Ouest est incompatible avec la résolution 303 du 9 décembre 1949, une résolution dans laquelle l'Assemblée générale réaffirme « son intention de voir instauré à Jérusalem un régime international permanent qui prévoit des garanties satisfaisantes pour la protection des Lieux saints », en application de sa résolution 181 de 1947. En conséquence, le Conseil de tutelle adresse une remontrance à Israël et l'invite à rapporter toutes les mesures administratives de transfert déjà prises.

Mais l'État hébreu n'a nullement pris en considération l'admonestation onusienne. Il met en œuvre « la politique du fait accompli »: à la quasi unanimité des votants, la Knesset adopte en effet le 23 janvier 1950 une résolution qui fait de Jérusalem-Ouest la capitale de l'État d'Israël. Cette décision permet au Premier ministre, David Ben Gourion, de transférer aussitôt de Tel-Aviv à la « Ville sainte » le siège de son Gouvernement et du Parlement en précisant que la ville moderne de Jérusalem – la partie occidentale de l'agglomération édifiée par la communauté juive – est pratiquement dépourvue de Lieux saints et ne présente, par suite, aucun caractère archéologique, culturel, historique, religieux ou, *a fortiori*, sacré de nature à justifier une internationalisation territoriale dans le cadre des Nations Unies[31].

La situation va encore s'aggraver pour les États arabes et les Palestiniens à la suite de la « Guerre des Six Jours », déclenchée le lundi 5 juin 1967[32]. Victorieux sur tous les fronts cinq jours plus tard contres les armées d'Égypte, de Jordanie et de Syrie, les Israéliens décident d'occuper le plateau syrien du Golan et tous les territoires qui avaient constitué la Palestine sous mandat britannique, de 1922 à 1948, et avaient ensuite été administrés par l'Égypte ou annexés par la Jordanie en 1949: respectivement la bande de Gaza, la Cisjordanie et Jérusalem-Est. Cette

[31] Trois mois plus tard, le 24 avril 1950, le Parlement jordanien décide, par mimétisme, de rattacher au Royaume Hachémite la Cisjordanie ainsi que Jérusalem-Est où sont concentrés, sur l'esplanade des Mosquées, les Lieux saints musulmans. Mais cette décision n'a pas été entérinée par la Ligue des États Arabes. Deux États seulement reconnurent l'annexion jordanienne: la Grande-Bretagne et le Pakistan.

[32] Ch. Rousseau, « Égypte (RAU). Fermeture du canal de Suez par les autorités égyptiennes à la suite du déclenchement des hostilités avec Israël (6 juin 1967) », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 1968, n° 2, p. 427-430.

dernière conquête permet surtout à Israël de remporter une autre victoire considérée par ses dirigeants comme plus importante qu'un simple gain territorial. Cette victoire qui leur avait échappé au cours de la « Guerre d'Indépendance » de 1948, ils l'obtiennent, dès le mercredi 7 juin 1967, avec l'accès à la Vieille ville de Jérusalem et notamment au quartier juif qui a pour limite le mur des Lamentations, considéré aujourd'hui comme le lieu de prière le plus sacré du Judaïsme.

Israël a aussitôt pris de nouvelles mesures dans les territoires palestiniens occupés. Dès le 27 juin 1967, la Knesset vote une loi qui autorise le Gouvernement à asseoir son autorité sur toutes les parties de la « terre d'Israël », entendue *lato sensu*. Aussi, dès le lendemain, le Gouvernement israélien décide-t-il d'étendre à Jérusalem-Est l'administration, la juridiction et la législation de l'État hébreu[33]. Pour justifier l'annexion *de facto* de la partie arabe de Jérusalem, Israël déclare que les dispositions prises par le décret du 28 juin 1967 ont pour but d'assurer une protection plus grande des édifices cultuels de la ville[34]. Mais certains États membres des Nations Unies – notamment la France et la Grande-Bretagne – ont formulé des objections d'ordre juridique : ils ont estimé que les mesures administratives prises par Israël pour Jérusalem allaient bien au-delà des pouvoirs d'un occupant militaire et « concernaient la souveraineté »[35].

Plus encore, la décision israélienne a été sévèrement condamnée par les Nations Unies. Après avoir notamment rappelé le principe de l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par l'emploi des armes et appelé au retrait des forces armées israéliennes des territoires arabes occupés lors de la « Guerre des Six Jours », la résolution 242 – adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité le 22 novembre 1967 – exige le respect et la « reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque État de la région et de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues »[36]. De même, le Conseil de sécurité a-t-il confirmé, de la façon la plus explicite qui soit, dans la résolution 298 du 25 septembre 1971 – également votée à l'unanimité – que « toutes les dispositions législatives et administratives prises par Israël en vue de modifier le statut de la ville de Jérusalem… sont totalement nulles et non avenues ». Les résolutions ultérieures du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale se prononcent toutes dans le même sens. Ainsi, dans sa résolution 72/15 du 30 novembre 2017 qui concerne la cité judéenne, l'organe plénier de l'ONU n'hésite pas à rappeler « sa résolution 181 (II) du 29 novembre 1947 » et « en particulier ses dispositions concernant la ville de Jérusalem ».

---

33 J. Le Morzellec, préc., p. 179.

34 P. Tavernier, « L'année des Nations Unies (21 décembre 1966-19 décembre 1967). Questions juridiques », *AFDI*, 1967, p. 379.

35 Chronique mensuelle de l'ONU, volume IV, n° 8, août-septembre 1967, p. 16-17.

36 J. Dehaussy, « La crise du Moyen-Orient et l'ONU », *JDI*, 1968, p. 853-888.

Mais le nouvel anathème onusien n'a nullement affecté Israël qui, jusqu'à ce jour, maintient son contrôle sur la Palestine. Les autorités israéliennes devaient en effet aller encore plus loin avec le vote de la « loi fondamentale sur Jérusalem » du 30 juillet 1980. Par ce texte législatif à valeur constitutionnelle adopté par la Knesset, à l'initiative du Premier ministre, Menahem Begin, la ville de Jérusalem – « entière et réunifiée » par les armes en 1967 – est proclamée « capitale éternelle d'Israël »[37]. Certes, si Rome est la capitale de la Chrétienté et La Mecque celle de l'Islam, de même Jérusalem est la capitale du Judaïsme. Mais pour les Juifs, Jérusalem une et indivisible au plan religieux doit, de surcroît, être la capitale politique exclusive de l'État hébreu : autant dire qu'un État israélien souverain ne saurait avoir pour capitale une ville autre que Jérusalem, envisagée *lato sensu*. Même si elle prétend garantir la liberté de religion, l'accès libre des croyants aux Lieux saints chrétiens, juifs et musulmans et la sauvegarde de tous les sites de spiritualité érigés à Jérusalem, la loi de réunification de la « cité de David » vise à empêcher que Jérusalem-Est devienne la capitale d'un État palestinien indépendant. Parce qu'elle a pour but de maintenir *ad vitam æternam* la souveraineté d'Israël sur Jérusalem-Est, y compris la Vieille ville, la loi fondamentale du 30 juillet 1980 a entraîné de véhémentes protestations de la part des Nations Unies.

Ainsi, dans sa résolution 478 adoptée le 20 août 1980, le Conseil de sécurité stigmatise « dans les termes les plus énergiques l'adoption par Israël de la loi fondamentale sur Jérusalem et son refus de se conformer aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité »[38]. Il indique également que l'adoption de loi fondamentale par les autorités israéliennes constitue « une violation du droit international » avant de tirer de ce constat une conséquence sévère, exprimée en des termes particulièrement bien frappés :

> « Toutes les mesures et dispositions législatives et administratives prises par Israël, la Puissance occupante, qui ont modifié ou visent à modifier le caractère et le statut de la Ville sainte de Jérusalem, et en particulier la récente loi fondamentale sur Jérusalem, sont nulles et non avenues et doivent être rapportées immédiatement ».

De même, dans sa dernière résolution 72/14 du 30 novembre 2017 qui est relative au Règlement pacifique de la question de Palestine, l'Assemblée générale des Nations Unies insiste-t-elle, une nouvelle fois, pour « qu'Israël se retire du territoire palestinien occupé depuis 1967, y compris Jérusalem-Est ».

---

[37] Ch. Rousseau, « Israël. Vote par la Knesset le 30 juillet 1980 de la loi fondamentale faisant de Jérusalem la capitale éternelle d'Israël. Réactions à l'étranger et à l'ONU », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 1981, n° 1, p. 182-183.

[38] Consulter la résolution 478 adoptée le 20 août 1980 par le Conseil de sécurité de l'ONU par 14 voix et 1 abstention (États-Unis) in http://www.un.org/fr/sc/documents/resolutions/1980.shtml.

À la lecture de ces résolutions concordantes et péremptoires adoptées par les Nations Unies, il est clair que Jérusalem-Est fait toujours partie intégrante des territoires palestiniens occupés par Israël au regard du droit international public positif. C'est donc en toute logique que le Conseil de sécurité de l'ONU a demandé – dans sa résolution 478 du 20 août 1980 – « aux États qui ont établi des missions diplomatiques à Jérusalem de retirer ces missions de la Ville sainte ». Parce que la décision israélienne est consécutive à un action contraire au droit international qui interdit toute acquisition de territoire par la force depuis l'entrée en vigueur de la Charte de San Francisco, Jérusalem réunifiée est dans une situation paradoxale depuis le vote de la loi fondamentale du 30 juillet 1980. Bien qu'étant présentée comme « la capitale éternelle d'Israël » par ses responsables et bien qu'elle soit le siège effectif de la présidence de la République de l'État hébreu, de son Gouvernement, de la Knesset et de la Cour suprême, la cité de Jérusalem n'est pas reconnue, en droit, comme étant la capitale d'Israël par la plupart des membres de l'ONU. Ces États invoquent son statut originaire de « *corpus separatum* », établi par la résolution 181 de 1947, pour refuser de reconnaître la souveraineté israélienne sur n'importe quelle partie de la ville de Jérusalem. C'est un cas atypique et même, à ce jour, unique dans l'histoire des relations internationales.

La preuve en est que les ambassades auprès d'Israël ne siègent pas à Jérusalem mais dans une autre agglomération de l'État hébreu et plus précisément à Tel-Aviv, la ville voisine qui fut la première capitale du pays de 1948 à 1950 et demeure à l'heure actuelle le véritable centre diplomatique et économique d'Israël[39], un État qui compte 8,5 millions d'habitants en 2017, dont 21 % d'Arabes israéliens, majoritairement musulmans sunnites, auxquels il convient d'ajouter de petites minorités arabes (chrétiennes et druzes), l'ensemble répartis sur 20 800 kilomètres carrés, non comprises les zones occupées par Israël en Cisjordanie,

[39] C'est le cas de la France dont l'ambassade est installée à Tel-Aviv depuis la création d'Israël en 1948. La France a toutefois à Jérusalem un consulat très ancien créé par le roi Louis XIII en 1620, au temps des Capitulations. Par la suite, ce consulat a été élevé au rang de consulat général en 1893 pour exercer des fonctions religieuses et consulaires classiques, auxquelles vont s'ajouter à partir de 1948 des fonctions politiques, économiques et humanitaires auprès de l'Autorité palestinienne. Le consulat général est compétent pour les territoires de l'ancienne Palestine mandataire sur lesquels la France ne reconnaît pas la souveraineté de l'État d'Israël : concrètement, il convient de mentionner la bande de Gaza, la Cisjordanie et l'ensemble de la ville de Jérusalem (et non pas seulement Jérusalem-Est) en conformité avec le statut de « *corpus separatum* » conçu par les Nations Unies dans la résolution 181 du 29 novembre 1947, un statut auquel la France continue toujours de faire référence. C'est dire *a contrario* que le consul général ne sollicite ni ne reçoit l'*exequatur* des autorités gouvernementales israéliennes et n'a pratiquement aucun contact officiel avec elles. Au sujet de cette « entité diplomatique *sui generis* » directement rattachée au Quai d'Orsay et, par suite, exempte de toute dépendance à l'égard de l'ambassade de France installée à Tel-Aviv, consulter J.-Ph. Mochon, « Le consulat général de France à Jérusalem. Aspects historiques, juridiques et politiques de ses fonctions », *AFDI*, 1996, p. 929-945 et notamment p. 930, 935 et 937.

sur le plateau du Golan et à Jérusalem-Est[40]. Il convient d'insister sur ce point : si certains États d'Amérique latine ont pu établir de manière ponctuelle, jusqu'en 2006, leurs missions diplomatiques auprès d'Israël dans la « cité de David » pour des raisons politiques, économiques ou religieuses, c'est une réalité : plus aucune ambassade étrangère n'est installée à Jérusalem en 2017.

Cette solution qui faisait la quasi unanimité au sein des Nations Unies vient toutefois d'être remise en cause par le président des États-Unis. Conformément à l'une de ses promesses électorales, Donald Trump a en effet déclaré le 6 décembre 2017 « que l'heure est venue pour les États-Unis de reconnaître officiellement Jérusalem comme capitale d'Israël », marquant ainsi une rupture avec ses prédécesseurs à la Maison Blanche[41] et suscitant, comme on pouvait le craindre, une vague de réprobation dans le monde arabo-musulman ainsi qu'un regain des tensions dans les territoires palestiniens occupés par l'État hébreu[42]. Dès lors que l'ensemble de la Communauté internationale considère Jérusalem-Est comme un territoire occupé par Israël en violation des principes du droit international positif, la décision prise par le président américain – une décision qui implique le transfert effectif de l'ambassade des États-Unis de Tel-Aviv à Jérusalem – est une tentative grossière de remise en cause de la crédibilité des Nations Unies[43].

L'organe plénier de l'Organisation mondiale n'a d'ailleurs pas hésité à condamner dès le 21 décembre 2017, par 128 voix contre 9 et 35 abstentions, la reconnaissance de Jérusalem comme capitale de l'État d'Israël par les États-Unis[44]. La veille, le Gouvernement de Washington avait été contraint de mettre son veto à un projet de résolution du Conseil de sécurité qui – par 14 voix contre une (celle des États-Unis) – entendait condamner cette reconnaissance de la ville comme capitale de l'État hébreu[45].

---

40 M. de Vergès, « En Israël, les défis d'une démographie explosive », *Le Monde*, dimanche 10-lundi 11 juillet 2016, p. 6.

41 Depuis le vote par le Congrès américain de la loi du 8 novembre 1995 qui prévoit le transfert de l'ambassade des États-Unis en Israël de Tel-Aviv à Jérusalem (*Jerusalem Embassy Act*), chaque président disposait toutefois de la possibilité, tous les six mois, de différer cette opération au nom de la « sécurité nationale des États-Unis ». Consulter à ce sujet H. Raspail, « États-Unis-Israël. Déclaration du Président américain Donald Trump à propos de Jérusalem », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 2018, n° 1, p. 140-142.

42 B. Barthe, « Le monde arabe stupéfait mais impuissant », *Le Monde*, vendredi 8 décembre 2017, p. 3.

43 A. Oraison, « Trump se moque des Nations Unies », *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 29 décembre 2017, p. 38.

44 Anonyme, « Revers pour Trump à l'ONU sur Jérusalem », *Le Monde*, samedi 23 décembre 2017, p. 5.

45 G. Paris, « Les États-Unis isolés à l'ONU sur Jérusalem », *Le Monde*, mercredi 20 décembre 2017, p. 3.

B. La politique de « judaïsation » forcée d'un « Grand Jérusalem » décidée par l'État d'Israël

Israël ne s'est pas contenté d'annexer Jérusalem-Est en 1967 et de faire de la ville réunifiée sa capitale en 1980. Ses dirigeants mettent aussi en œuvre une politique de « judaïsation » d'un « Grand Jérusalem » par la construction d'un mur sur le pourtour de Jérusalem-Est et en Cisjordanie. Cette structure est complétée par la création de colonies de peuplement israéliennes dans les territoires arabes occupés et notamment à Jérusalem-Est. Comment alors expliquer une stratégie expansionniste qui compromet chaque jour davantage l'instauration d'une paix globale, juste et durable au Proche-Orient ?

D'après un rapport du Secrétaire général des Nations Unies, le point de départ est un plan visant à enrayer les actes de violence commis en Israël par des Palestiniens, originaires de la Cisjordanie. Envisagé dès 1996, ce plan a été approuvé par le Conseil des ministres israélien en juillet 2001. Peu après, le Conseil des ministres a adopté le 14 avril 2002 une décision qui prévoit l'édification d'une « clôture de sécurité » sur 80 kilomètres dans certains secteurs de la Cisjordanie. Le Conseil des ministres israélien a ensuite approuvé le 23 juin 2002 un projet plus vaste de construction d'une « clôture continue ». Il précisait enfin, le 1er octobre 2003, que le tracé complet formerait une ligne ininterrompue sur 720 kilomètres, le long de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est. À certains endroits, les ouvrages relatifs à la « clôture de sécurité » sont des murs en béton qui peuvent parfois s'écarter de la ligne d'armistice de 1949 – la frontière israélienne ou « Ligne verte » – de plusieurs kilomètres afin d'inclure dans la zone de contrôle la plus grande partie des colonies israéliennes implantées en Cisjordanie et à Jérusalem-Est tout en encerclant, par la force des choses, des agglomérations palestiniennes plus ou moins importantes. À Jérusalem, les ouvrages existants se trouvent très au-delà de la « Ligne verte » et même, dans certains cas, bien au-delà de la limite orientale de la municipalité de Jérusalem, pourtant fixée par les seules autorités israéliennes ! Dès lors, comment ne pas interpréter ce tracé arbitraire comme une volonté délibérée de l'État d'Israël d'annexer une partie de la Cisjordanie et la totalité du secteur oriental de Jérusalem ?

Le plan israélien qui vise à modifier la composition démographique de la population locale – estimée à deux millions et demi d'habitants pour la Cisjordanie et Jérusalem-Est – a été condamné par les Nations Unies et notamment par la Cour internationale de Justice dans un avis consultatif rendu, le 9 juillet 2004, au sujet des *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*. Bien accueilli par les Palestiniens, cet avis est en fait une réponse

à une question posée par l'organe plénier de l'ONU dans sa résolution ES-10/14, adoptée le 8 décembre 2003. En voici la teneur :

> « Quelles sont en droit les conséquences de l'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, selon ce qui est exposé dans le rapport du Secrétaire général, compte tenu des règles et des principes du droit international, notamment la quatrième convention de Genève de 1949 et les résolutions consacrées à la question par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ? »[46].

En réponse à cette question concrète et précise, la Cour de La Haye considère que :

> « les territoires situés entre la Ligne verte… et l'ancienne frontière orientale de la Palestine sous mandat ont été occupés par Israël en 1967 au cours du conflit armé ayant opposé Israël à la Jordanie. Selon le droit international coutumier, il s'agissait donc de territoires occupés dans lesquels Israël avait la qualité de puissance occupante. Les évènements survenus depuis lors dans ces territoires… n'ont rien changé à cette situation. L'ensemble de ces territoires (y compris Jérusalem-Est) demeurent des territoires occupés et Israël y a conservé la qualité de puissance occupante » (par. 78).

La Cour précise par ailleurs son avis consultatif, dans les termes suivants : « Les colonies de peuplement installées par Israël dans le territoire palestinien occupé (y compris Jérusalem-Est) l'ont été en méconnaissance du droit international » (par. 120).

Dans son dispositif, la Cour fait montre d'une sévérité extrême à l'égard d'Israël. À la quasi-unanimité de ses membres, elle décide que :

> « l'édification du mur qu'Israël, puissance occupante, est en train de construire dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, et le régime qui lui est associé sont contraires au droit international ».

Sans s'embarrasser de circonlocution dans le cadre de son pouvoir de conseiller qui débouche sur un avis consultatif et non sur un arrêt ayant force décisionnelle, la Cour tire toutes les conséquences de sa désapprobation à l'égard de la politique israélienne mise en œuvre dans les territoires occupés de Cisjordanie et de Jérusalem-Est.

---

[46] CIJ, Avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, préc., par. 1.

La Cour déclare qu'Israël est

> « tenu de cesser immédiatement les travaux d'édification du mur qu'il est en train de construire dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, de démanteler immédiatement l'ouvrage situé dans ce territoire et d'abroger immédiatement ou de priver immédiatement d'effet l'ensemble des actes législatifs et réglementaires qui s'y rapportent ».

La Cour rappelle enfin que le droit international humanitaire peut engendrer des obligations *erga omnes* à la charge des États : après avoir indiqué qu'« Israël est dans l'obligation de réparer tous les dommages causés par la construction du mur dans le territoire palestinien occupé, y compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est », la Cour précise que « tous les États sont dans l'obligation de ne pas reconnaître la situation illicite découlant de la construction du mur » (par. 163)[47].

Mais en dépit de sa condamnation par les Nations Unies, Israël continue de mettre en œuvre une politique visant à faire disparaître toute trace de la division de la ville qui existait à la veille de la « Guerre des Six Jours ». Depuis 1967, l'État hébreu a érigé autour de Jérusalem-Est un chapelet, désormais continu, d'agglomérations nouvelles peuplées de colons juifs et coupées du reste de la Cisjordanie par l'imposant mur de séparation[48]. Ces structures sont condamnables car elles entraînent des restrictions à la liberté de circulation des personnes et des biens à l'intérieur du territoire palestinien occupé. Elles compromettent également son développement économique, social et culturel et rendent enfin plus problématique la conclusion d'un accord israélo-palestinien sur le statut de Jérusalem.

En application d'un plan proposé par le Premier ministre Benyamin Netanyahou et approuvé par la Knesset le 21 juin 1998, l'objectif politique poursuivi par Israël est de procéder à l'édification d'un « Grand Jérusalem » par une annexion tangible de la partie orientale de la ville afin de rendre impossible toute partition future de Jérusalem. Tout est mis en œuvre pour modifier de manière significative au profit des Israéliens le caractère physique, la composition démographique, l'équilibre confessionnel, le cachet musulman de la ville et, d'une manière plus globale encore, le statut juridique de Jérusalem-Est, une ville peuplée à l'origine par les seuls Palestiniens et aujourd'hui négligée par les

---

47 Ph. Weckel, « Cour internationale de Justice. Avis du 9 juillet 2004. Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé », Chronique de jurisprudence internationale, *RGDIP*, 2004, n° 4, p. 1017-1036 ; R. Rivier, « Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé. Cour internationale de Justice, avis consultatif du 9 juillet 2004 », *AFDI*, 2004, p. 292-336.

48 P. Smolar, « En Israël, un plan massif de nouveaux logements dans les colonies », *Le Monde*, jeudi 26 janvier 2017, p. 3.

autorités israéliennes. L'objectif poursuivi par Israël est double. Le premier est de chasser, par étapes, un grand nombre des 300 000 Jérusalémites palestiniens de Jérusalem-Est qui ne sont ni citoyens ni, *a fortiori*, électeurs israéliens mais de simples « résidents permanents », vivant en dessous du seuil de pauvreté pour 80 % d'entre eux et chômeurs dans une proportion variant entre 20 % et 30 %[49]. Le second objectif est de remplacer les résidents arabes (musulmans ou chrétiens) par des ressortissants israéliens (de confession juive).

Pour l'atteindre, Israël n'hésite pas à recourir à des méthodes qui sont contraires au droit international humanitaire. Les mesures administratives ayant pour objet de provoquer l'exode des Palestiniens sont en effet incompatibles avec les dispositions de l'article 49 de la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. Dans sa résolution 72/87 du 7 décembre 2017, l'Assemblée générale des Nations Unies a tenu à préciser que cette convention est « applicable au Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et autres territoires arabes occupés par Israël depuis 1967 », avant d'exiger que l'État d'Israël

> « mette fin à toutes ses activités d'implantation, à la construction du mur et à toute autre mesure visant à modifier le caractère, le statut ou la composition démographique du Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est et son pourtour ».

Le Conseil de sécurité avait adopté le 23 décembre 2016 une résolution 2334 qui va dans le même sens, tout en étant plus explicite[50] : « La création par Israël de colonies de peuplement dans le Territoire palestinien occupé depuis 1967, y compris Jérusalem-Est, n'a aucun fondement en droit et constitue une

---

[49] B. Barthe, « À Jérusalem-Est, un mélange hautement inflammable », *Le Monde*, mardi 25 novembre 2014, p. 12.

[50] Adoptée par 14 voix et une abstention (celle des États-Unis), la résolution 2334 a, certes, condamné « la création par Israël de colonies de peuplement dans le Territoire palestinien occupé depuis 1967 » au motif qu'une telle création « constitue une violation flagrante du droit international ». Pour la première fois depuis 1980, les États-Unis n'ont donc pas utilisé leur droit de veto pour bloquer un texte du Conseil de sécurité visant à sanctionner l'État hébreu. Mais ce fait mémorable apparaît comme un ultime « baroud d'honneur » du président démocrate Barack Obama et un geste personnel en faveur des Palestiniens avant que ne prenne fin son second mandat. Depuis l'entrée en fonction du président républicain Donald Trump – le 20 janvier 2017 – et pendant toute sa mandature, une résolution analogue n'a aucune chance d'être votée par le Conseil de sécurité. D. Vidal, « La droite israélienne enhardie par la nouvelle administration américaine. Cisjordanie : de la colonisation à l'annexion », *Le Monde diplomatique*, février 2017, p. 22-23. Rappelons que le Gouvernement américain n'a pas hésité à mettre son veto à un projet de résolution du Conseil de sécurité qui, le 20 décembre 2017, par 14 voix contre une (celle des États-Unis), entendait condamner la reconnaissance de la ville de Jérusalem, envisagée *lato sensu*, comme capitale de l'État d'Israël par Donald Trump.

violation flagrante du droit international »[51]. Reste alors à recenser les mesures administratives prises par l'État hébreu pour l'édification du « Grand Jérusalem ».

La politique de « judaïsation » forcée de Jérusalem-Est prend des formes variées et, pour la plupart, répréhensibles. On peut ici en dresser une liste, au demeurant non exhaustive : confiscation des cartes d'identité des Palestiniens pour les motifs les plus futiles ; retrait de leur droit de résidence au moindre faux pas ; politique restrictive de délivrance des permis de construire au détriment des Musulmans ; déplacement forcé de civils arabes, en particulier des Bédouins, de certaines zones de Jérusalem-Est ou expropriation abusive de propriétaires palestiniens ; destruction des habitations appartenant à des Arabes auteurs d'attentats, réels ou supposés ; démolition de leurs maisons d'habitation lorsqu'elles sont construites sans permis, ce qui est souvent le cas[52] ; rachat enfin de propriétés appartenant à des Palestiniens avec l'aide d'institutions religieuses juives, richement dotées.

Prises ou encouragées par les dirigeants israéliens, ces mesures ont pour but de permettre un transfert de ressortissants de la puissance occupante à Jérusalem-Est et dans de nombreux secteurs de la Cisjordanie voisine. Aussi ont-elles été condamnées à plusieurs reprises par la Communauté internationale et notamment par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa dernière résolution, la résolution 72/87 adoptée le 7 décembre 2017. Mise en œuvre par l'État hébreu depuis 1967, la politique de « judaïsation » progressive – une « judaïsation rampante de Jérusalem » selon la formule du professeur Jacques Lafon – se traduit par des résultats déjà impressionnants[53]. En 2017, 600 000 Juifs israéliens, dont près de 250 000 à Jérusalem-Est, vivent, pour la plupart, dans la zone comprise entre la « Ligne verte » et le mur de séparation, c'est-à-dire en territoire palestinien occupé.

Dès lors, que dire en guise de seconde conclusion partielle ? Le statut de la ville de Jérusalem, décrétée « capitale une et indivisible d'Israël », est d'abord une négation absolue de la résolution 181 adoptée le 29 novembre 1947 par les Nations Unies, une résolution qui s'était prononcée en faveur de l'internationalisation territoriale de l'ensemble de la cité judéenne. En vigueur depuis 1980, ce statut qui repose sur le dogme traditionnel de l'indivisibilité ou de l'unité de la « cité de David » a provoqué la radicalisation de l'ONU face aux prétentions exorbitantes d'Israël. De plus en plus ostentatoire en ce début de XXIe siècle, l'attitude radicale de l'État hébreu tranche désormais avec la position jugée plus réaliste des responsables de l'OLP : depuis 1988, ce mouvement de libération nationale milite en effet pour la création d'un État palestinien indépendant, conformément à la résolution 181 de 1947, avec pour capitale Jérusalem-Est (III).

---

51 Consulter à ce sujet http://www.un.org/fr/sc/documents/resolutions/2016.shtml.

52 N. Ropert, « À l'est de Jérusalem, la colonisation au bulldozer », *Le Monde*, samedi 4 juin 2016, p. 6.

53 J. Lafon, *Jérusalem*, Paris, Montchrestien, 1998, 159 p. Consulter notamment p. 126-136 et plus précisément p. 130.

III. La thèse de la partition de la ville de Jérusalem soutenue par les Palestiniens depuis 1988

La position des autorités palestiniennes a évolué de manière spectaculaire. D'abord, il convient de connaître la position extrême de l'OLP formulée lors de sa naissance en 1964 et qui a prévalu pendant un quart de siècle. Au mépris de la résolution 181 du 29 novembre 1947, l'OLP a alors pour ambition de faire de l'ensemble de Jérusalem la capitale d'un État arabe indépendant dans le cadre des frontières internationales de la Palestine définies lors du mandat confié par la SDN à la Grande-Bretagne (A).

Mais afin de tenir compte de certains bouleversements survenus au Proche-Orient, l'OLP a, par la suite, adopté une attitude plus conforme au droit international positif. Depuis 1988, l'OLP ne revendique plus que Jérusalem-Est comme capitale d'un État arabe souverain, englobant seulement la Cisjordanie et la petite enclave littorale de Gaza, avant de reconnaître en 1993 – conformément à la résolution 181 – l'existence et la souveraineté de l'État d'Israël sur une partie du territoire de la Palestine mandataire (B).

A. La revendication initiale de l'OLP visant à faire de Jérusalem la capitale d'un État palestinien.

Afin de comprendre la position originelle de l'OLP, l'accent doit être mis, une nouvelle fois, sur l'importance historique, politique et religieuse de Jérusalem qui est la troisième ville sainte de l'Islam après La Mecque et Médine en Arabie saoudite. Selon la tradition coranique, c'est dans la Vieille ville et plus exactement sur le Mont du Temple ou esplanade des Mosquées, encore appelée *Harâm al-Charif* (« Noble Sanctuaire ») par les croyants musulmans – l'endroit où se dressent le Dôme du Rocher et la mosquée Al-Aqsâ qui surplombent le mur des Lamentations[54] – que le prophète Mahomet aurait effectué en rêve sa chevauchée nocturne (l'Isrâ) sur une monture ailée appelée Buraq. Cette créature surnaturelle aurait transporté en une seule nuit le prophète de la mosquée Al-Harâm de La Mecque (la mosquée où se trouve la pierre noire de la Kaaba)

[54] Les Lieux saints chrétiens, juifs et musulmans de Jérusalem sont très nombreux dans la Vieille ville et situés dans un espace très réduit de moins d'un kilomètre carré de superficie. Certains d'entre eux sont même contigus ou imbriqués. Vestige du mur d'enceinte du second Temple de Jérusalem construit par le roi Hérode le Grand et détruit par les légions romaines de Titus en 70 de notre ère, le mur des Lamentations – principal Lieu saint pour les Juifs contemporains – a paradoxalement une signification importante au plan archéologique pour les Musulmans dans la mesure où il sert de soutènement à l'esplanade des Mosquées qui abrite le troisième lieu saint de l'Islam. De ces observations découle le caractère indivisible du patrimoine spirituel de la Vieille ville de Jérusalem.

à la mosquée Al-Aqsâ d'*Al-Quds* (Jérusalem)[55]. L'épisode de l'Isrâ est lui-même suivi de l'ascension céleste de Mahomet (le Mirâj) qui lui permet de monter au Paradis afin de s'entretenir avec les prophètes qui l'avaient précédé, notamment Abraham, Moïse et Jésus. C'est dire toute la portée hautement symbolique de la cité de Jérusalem au plan spirituel pour les Musulmans.

Mais c'est dire aussi que la question du statut de Jérusalem risque de rester pendant longtemps encore une question difficile à résoudre dans la mesure où les positions des Israéliens et des Palestiniens sont à ce jour inconciliables. Un nouveau démembrement de la « cité de David » est en effet jugé sacrilège pour les partis israéliens ultra-orthodoxes qui considèrent Jérusalem comme le centre historique et spirituel du monde juif depuis trois mille ans et la « capitale éternelle et indivisible » d'Israël depuis 1980. Mais la fragmentation de la métropole judéenne est également jugée impie pour les mouvements nationalistes palestiniens qui refusent une coupure définitive entre Jérusalem – un des hauts lieux de l'Islam – et le reste de la Cisjordanie, tant les liens multiséculaires entre ces deux entités de même peuplement sont nombreux et étroits. Toutes tendances confondues, les Palestiniens répètent à qui veut l'entendre que leur pays doit acquérir son indépendance et qu'une Palestine souveraine ne saurait avoir pour capitale une ville autre que Jérusalem : ainsi, les Palestiniens demeurent indéfectiblement attachés à Jérusalem, *Al-Quds*, la métropole indivisible, la cité sainte et la capitale politique d'un État-nation arabe.

Pour mieux cerner leur thèse initiale, il est utile de retracer la montée en puissance de la représentation du peuple palestinien et de recenser ses principales doléances sur la Palestine et Jérusalem. Le premier fait marquant se produit le 28 mai 1964 à Jérusalem-Est qui est encore, à l'époque, sous administration jordanienne : ce fait, c'est la création de l'OLP qui fait suite à une décision du Sommet de la Ligue des États Arabes réunis au Caire du 13 au 17 janvier 1964. Dans sa Charte nationale, adoptée dès le 2 juin 1964, l'OLP déclare que son intention est de poursuivre la résistance armée des Palestiniens qui a été engagée après le vote de la résolution 181. La Charte nationale palestinienne considère que la déclaration Balfour de 1917 et l'institution du mandat de la Grande-Bretagne sur la Palestine en 1922 sont « des impostures ». Ce document déclare aussi que la partition de la Palestine décidée par l'ONU en 1947 et la création d'Israël en 1948 « sont des décisions illégales et artificielles, quel que soit le temps écoulé, parce qu'elles ont été contraires à la volonté du peuple de Palestine ». Ainsi, à l'origine, l'OLP entend militer pour l'accession à la souveraineté de la Palestine

[55] Consulter à ce sujet la Sourate 17 du Coran (Al-Isra : Le Voyage Nocturne), ainsi rédigée dans le verset 1 : « Gloire et Pureté à Celui qui, de nuit, fit voyager Son serviteur (Muhammad) de la Mosquée Al-Harâm à la Mosquée Al-Aqsâ dont Nous avons béni l'alentour afin de lui faire voir certaines de Nos merveilles. C'est Lui, vraiment, qui est l'Audient, le Clairvoyant ».

sur un territoire considéré alors comme étant exclusivement arabe avec, pour conséquence logique, l'ensemble de la ville de Jérusalem pour capitale.

Ces revendications extrêmes adoptées par le mouvement nationaliste palestinien iront, par ailleurs, *crescendo* au lendemain de la « Guerre des Six Jours » de 1967 et l'occupation militaire par Israël de la Cisjordanie, de l'enclave côtière de Gaza et de la partie orientale de Jérusalem. Réuni dans la capitale égyptienne, le Conseil national palestinien (CNP) édicte le 17 juillet 1968 une nouvelle Charte officielle inflexible qui s'imposera pendant plus de deux décennies. Dans ce document, l'OLP conteste une nouvelle fois sans nuance la validité de la résolution 181 qui se prononçait le 29 novembre 1947 pour l'internationalisation territoriale de la ville de Jérusalem et la balkanisation du territoire de la Palestine en vue de la création de deux États indépendants. Plus précisément, les dirigeants de l'OLP ont soutenu que « le partage de la Palestine en 1947 et l'établissement de l'État d'Israël sont entièrement illégaux » en précisant que ces actes ou faits juridiques sont « nuls et non avenus », car absolument « contraires à la volonté du peuple palestinien et à son droit naturel sur sa patrie »[56].

Tout en vouant aux gémonies la résolution 181 qu'elle présente comme une falsification grossière de l'histoire et la montée en puissance du messianisme juif en Cisjordanie et à Jérusalem qu'elle définit comme le nouveau visage du colonialisme dans la région du Proche-Orient, l'OLP se prononce à l'origine pour l'émergence d'un État palestinien judéo-arabe indépendant et exclusif de tout autre État, délimité par les frontières internationales établies à l'époque du mandat britannique et dans lequel pourront toutefois cohabiter Chrétiens, Juifs et Musulmans. C'est dire, *a contrario*, que l'OLP milite pour la destruction d'Israël en tant qu'État souverain, un État présenté comme une forteresse occidentale puissamment armée par les Américains et braquée au cœur de la communauté arabo-musulmane.

De surcroît, l'OLP exige que l'État palestinien ait pour capitale Jérusalem. Certes, on peut comprendre les Israéliens qui, pour des raisons politiques et religieuses, ne souhaitent pas installer leur capitale à Haïfa, Tel-Aviv ou Tibériade. Mais il faut alors comprendre les Palestiniens qui ne veulent pas, pour des raisons liées aussi à la spiritualité et au prestige, que leur capitale soit fixée à Jéricho, Naplouse ou Ramallah. Comme le souligne Frédéric Encel, « une nation en gestation, un peuple éprouvant le désir d'ériger un État se doit, pour sa crédibilité, d'élire une capitale digne de ce nom »[57]. C'est le cas de l'OLP qui rêve de construire, avec Jérusalem pour capitale, un État palestinien souverain attractif dans la Communauté internationale et notamment dans la société arabo-musulmane. Faut-il souligner, par comparaison, que la prise de possession de Rome dans la seconde moitié du XIX^e^ siècle

[56] Consulter la Charte nationale palestinienne amendée par le Conseil national palestinien le 17 juillet 1968 in M. Flory, préc., p. 389.

[57] F. Encel, *Géopolitique de Jérusalem*, Paris, Flammarion (Nouvelle édition), 2015, p. 102.

par les nationalistes de Giuseppe Garibaldi et son élévation au rang de capitale du royaume d'Italie ont été saluées par ces derniers comme le couronnement de l'unification politique de la péninsule italienne ?

Cependant, l'option maximaliste retenue à l'origine par l'OLP au sujet de l'avenir de la Palestine et du statut de Jérusalem a fait l'objet de critiques en raison de son manque de crédibilité. La négation intégrale de la résolution 181 ne correspond pas à la réalité qui prévaut à l'époque sur le terrain. C'est notamment le point de vue du professeur Maurice Flory qui vise à démontrer le manque de fiabilité de la thèse initiale de l'OLP :

> « À l'ancienne Palestine est alors substitué un État israélien sans frontières définies dont le territoire a été conquis par les armes, plus une province jordanienne. Quant à la ville de Jérusalem, elle est partagée entre la souveraineté israélienne et la souveraineté jordanienne »[58].

La position initiale de l'OLP va toutefois s'assouplir à la suite d'évènements connexes intervenus aux Nations Unies. Il convient d'abord de faire allusion à la résolution 3210 (XXIX) adoptée par l'Assemblée générale le 14 octobre 1974 dans laquelle l'OLP est reconnue comme « la principale Partie intéressée à la question de Palestine » et est invitée, en cette qualité, « à participer aux délibérations de l'Assemblée générale sur la question de Palestine ». Ensuite, l'OLP est admise « en qualité d'observateur » au sein de l'ONU en application de la résolution 3237 (XXIX), votée par l'Assemblée générale le 22 novembre 1974. Cette résolution permet à Yasser Arafat, en sa qualité de chef de l'OLP, de faire une entrée remarquée à l'ONU et de prendre enfin des responsabilités officielles. Désormais reconnue comme un interlocuteur incontournable par la Communauté internationale, l'OLP va se montrer plus réaliste en prenant enfin appui sur la résolution 181 pour revendiquer désormais la création d'une État palestinien indépendant aux côtés de l'État d'Israël, avec Jérusalem-Est pour capitale.

B. L'actuelle revendication de l'OLP visant à faire de Jérusalem-Est la capitale d'un État palestinien souverain

Survenus à quelques mois d'intervalle, deux faits décisifs vont contribuer à conforter la place de l'OLP au sein de la Communauté internationale, la légitimer dans le monde arabo-musulman et plus encore dans l'opinion publique palestinienne avant de l'amener, en définitive, à revenir sur sa négation absolue de la résolution 181 adoptée par les Nations Unies le 29 novembre 1947[59].

---

58 M. Flory, préc., p. 390.

59 J. Salmon, « La proclamation de l'État palestinien », *AFDI*, 1998, p. 37-62 et notamment p. 37.

En premier lieu, il convient de mentionner l'immense succès populaire de la première *Intifada* ou « Guerre des pierres » qui a pour point de départ un accident de la circulation, *a priori* banal, survenu le 8 décembre 1987 au cours duquel un camion conduit par un Israélien percute une voiture dans laquelle se trouvent quatre Palestiniens qui sont tués sur le coup. La communauté palestinienne considère qu'il s'agit-là, non d'un accident fortuit mais d'un meurtre prémédité. Lancée dès le lendemain, le 9 décembre 1987, de manière spontanée par la population arabe de l'enclave de Gaza, avant de s'étendre à la Cisjordanie et enfin à Jérusalem-Est, l'*Intifada* apparaît comme une campagne de désobéissance civile généralisée et plus encore comme une authentique manifestation révolutionnaire qui permet notamment à la jeunesse palestinienne d'exprimer son refus d'une prolongation de l'occupation étrangère.

En second lieu, il faut prendre en considération l'attitude du roi Hussein de Jordanie qui tire très tôt les leçons du soulèvement populaire palestinien : dès le 31 juillet 1988, il décide de renoncer à la souveraineté de son pays sur la Cisjordanie et Jérusalem-Est au motif que ces territoires ont vocation à servir d'assise au futur État palestinien indépendant avec pour capitale Jérusalem[60]. La volte-face du roi Hussein le 31 juillet 1988 – le dernier roi de Jérusalem – a été de nature à frapper les esprits, au même titre que la visite effectuée à Jérusalem, du 19 au 21 novembre 1977, par le premier chef d'État arabe en exercice : le président égyptien Mohamed Anouar El Sadate. Pour sa part, le professeur Jean Salmon note que la décision de la Jordanie entraine aussitôt une conséquence inéluctable pour l'OLP : cette décision met les responsables de ce mouvement de libération nationale dans l'obligation de combler aussitôt le vide laissé par le retrait jordanien à un moment où la plupart d'entre eux ont déjà acquis la conviction – « déjà perceptible depuis plusieurs années » – que la création d'un État palestinien ne pourra désormais être réalisée « que sur une partie de la Palestine et en passant par la reconnaissance de l'État israélien »[61].

La Déclaration d'indépendance de l'État de Palestine se situe dans ce contexte. Proclamée à Alger le 15 novembre 1988 par le Conseil national palestinien, ce texte invoque en premier lieu la religion en affirmant que la Palestine est la « terre bénie » où, de « ses mosquées, de ses églises et de ses synagogues se sont élevés les louanges au Créateur et les cantiques de la miséricorde et de la paix ». En prenant soin de rappeler, au passage, les retombées bénéfiques, au plan politique, de l'*Intifada*, le Conseil national de l'OLP « proclame l'établissement

[60] Ch. Rousseau, « Jordanie. Annonce le 31 juillet 1988 par le roi Hussein de la rupture des liens légaux entre la Jordanie et la Cisjordanie », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 1989, n° 1, p. 141-142.

[61] J. Salmon, préc., p. 37.

de l'État de Palestine sur notre terre palestinienne avec pour capitale Jérusalem, *Al-Quds al-Charif* »[62].

En déclarant, lors de sa dix-neuvième session extraordinaire tenue dans la capitale algérienne, que la Palestine doit avoir pour capitale la ville de Jérusalem, la Déclaration d'indépendance de l'État de la Palestine contredit toujours, sur un point capital, la résolution 181 qui prévoit de faire de la cité judéenne un « *corpus separatum* ». Par contre, le Conseil national palestinien abandonne sur un autre plan, non moins essentiel, sa position initiale, jugée désormais inappropriée. La « Déclaration d'Alger » accorde désormais crédit à une autre facette de la résolution 181 que les autorités palestiniennes avaient jusqu'ici cloué au pilori. Pour les observateurs avisés, voici l'extrait de la Déclaration de l'indépendance de la Palestine qui, en ce domaine, est le plus significatif :

> « En dépit de l'injustice historique imposée au peuple arabe palestinien qui a abouti à sa dispersion et l'a privé de son droit à l'autodétermination au lendemain de la résolution 181 (1947) de l'Assemblée générale des Nations Unies recommandant le partage de la Palestine en deux États, l'un arabe et l'autre juif, il n'en demeure pas moins vrai que c'est cette résolution qui assure, aujourd'hui encore, les conditions de légitimité internationale et garantit notamment le droit du peuple arabe palestinien à la souveraineté et à l'indépendance »[63].

Ainsi, après avoir été le fondement juridique de la Proclamation d'indépendance d'Israël prononcée le 14 mai 1948 à Tel-Aviv par David Ben Gourion, la résolution 181 du 29 novembre 1947 est maintenant invoquée comme fondement juridique de la revendication d'un État souverain par l'OLP, une revendication qui prend aussi appui sur le droit du peuple palestinien à l'autodétermination et à l'indépendance. Tout en acceptant enfin la résolution 181 de 1947, le Conseil national palestinien déclare également se conformer aux résolutions 242 et 338, adoptées les 22 novembre 1967 et 22 octobre 1973 par le Conseil de sécurité : deux résolutions majeures qui reconnaissent le droit pour tous les États du Proche-Orient – y compris l'État hébreu – de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues.

Chef alors incontesté de l'OLP, Yasser Arafat a réitéré le 13 décembre 1988 à l'Assemblée générale des Nations Unies le contenu de la « Déclaration d'Alger » en se prononçant pour l'accession à la souveraineté de la Palestine dans ses frontières existantes au 4 juin 1967, c'est-à-dire à la veille du déclenchement

---

[62] Ch. Rousseau, « Palestine. Proclamation à Alger le 15 novembre 1988 de l'État indépendant de Palestine », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 1989, n° 2, p. 452-453.

[63] Consulter le contenu intégral de la « Déclaration d'Alger » in M. Flory, préc., p. 411-415 et notamment p. 412.

de la « Guerre des Six Jours », et en précisant que la capitale du nouvel État devait être Jérusalem-Est, *Al-Quds al-Charif*. L'organe plénier de l'ONU a salué la Déclaration d'indépendance palestinienne dans une résolution adoptée le 15 décembre 1988 par 104 voix contre 2 (États-Unis et Israël) et 36 abstentions. Relative à la Question de Palestine, la résolution 43/177 n'a pas manqué l'occasion d'évoquer, à son tour, la résolution 181 :

> « Consciente de la proclamation de l'État palestinien par le Conseil national palestinien dans la ligne de la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale et dans l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien », l'Assemblée générale « 1) Prend acte de la proclamation de l'État palestinien par le Conseil national palestinien le 15 novembre 1988 ; 2) Affirme qu'il est nécessaire de permettre au peuple palestinien d'exercer sa souveraineté sur son territoire occupé depuis 1967 ».

Peu après le vote de la résolution 43/177, l'État palestinien sera reconnu par une centaine d'États, alors même que son territoire et sa capitale sont entièrement occupés par une puissance étrangère et que ses frontières sont encore pour la plupart indéterminées. Toujours est-il que la palinodie des dirigeants de la Centrale palestinienne qui renoncent enfin à détruire Israël n'est pas sans conséquence : l'État hébreu cesse en effet de considérer l'OLP comme une organisation terroriste et voit en elle un interlocuteur obligé au plan politique, en sa qualité de représentant officiel du peuple de Palestine. De fait, après de laborieuses négociations engagées à Oslo, les deux entités antagonistes se sont mutuellement reconnues dans le traité israélo-palestinien signé à Washington le 13 septembre 1993 par le Premier ministre israélien, Yitzhak Rabin, et le chef de l'OLP, Yasser Arafat[64].

Est-il besoin de préciser, à ce sujet, que la reconnaissance mutuelle d'Israël et de l'identité nationale palestinienne est un événement en tous points conforme à l'esprit et à la lettre de la résolution 181 qui fait référence, dès 1947, à la création de deux États indépendants sur le territoire de la Palestine mandataire, dont Israël ? Prenant appui sur les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité des Nations Unies, l'engagement de 1993 prévoit non seulement la reconnaissance réciproque de l'État d'Israël et de l'OLP en tant que mouvement de libération nationale, mais aussi un retrait de l'armée israélienne de l'enclave de Gaza et du district de Jéricho ainsi qu'un régime d'autonomie provisoire et partiel pour la Cisjordanie et Gaza, complété par une série de mesures d'accompagnement de nature économique.

[64] R. Ben Achour, « L'accord israélo-palestinien du 13 septembre 1993 », *RGDIP*, 1994, n° 2, p. 337-376.

L'accord israélo-palestinien demeure néanmoins lacunaire sur un point fondamental. Comme on pouvait s'y attendre, la ville de Jérusalem – y compris sa partie orientale – a été écartée par les Israéliens du champ d'application du statut d'autonomie. Dirigé depuis Ramallah en Cisjordanie par Mahmoud Abbas, nouveau secrétaire général de l'OLP (Fatah) après la mort de Yasser Arafat, survenue à Paris le 11 novembre 2004, et président de l'Autorité palestinienne depuis le 15 janvier 2005, le mouvement palestinien souhaite néanmoins, plus que jamais, que Jérusalem-Est devienne la capitale d'un État palestinien souverain dans les frontières existantes au 4 juin 1967.

Faut-il à ce sujet préciser que ce point de vue, conforme au droit international positif, est désormais admis par la quasi unanimité des Palestiniens et qu'il est, de surcroît, partagé par la Communauté internationale et, en premier lieu, par le monde arabo-musulman ? Ce point de vue est aussi celui de l'Union européenne qui, à plusieurs reprises – notamment dans une déclaration du 8 décembre 2009 – a demandé à l'État d'Israël de partager équitablement la ville de Jérusalem afin que ce qui fut jadis la glorieuse « cité de David » se dédouble pour laisser désormais la place aux capitales juxtaposées de deux États souverains : Israël et la Palestine.

À l'initiative de Mahmoud Abbas qui opte alors pour une offensive diplomatique tous azimuts, la Palestine est admise à l'UNESCO, le 31 octobre 2011, par 107 voix contre 14 et 52 abstentions. Malgré les pressions des États-Unis et d'Israël, la Palestine devient ainsi le 195e État membre de cette institution spécialisée[65]. Un an plus tard, le 29 novembre 2012, à l'occasion du 65e anniversaire de l'adoption du Plan de partage de la Palestine contenu dans la résolution 181, l'Assemblée générale de l'ONU a pris, à son tour, une décision courageuse. La résolution 67/19 accorde en effet à l'OLP, sous le nom de Palestine, « le statut d'État non membre observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies » par 138 voix (dont la Chine, la France et la Russie) contre 9 seulement (dont les États-Unis et Israël) et 41 abstentions (dont la Grande-Bretagne)[66]. Dans sa résolution 72/14 du 30 novembre 2017 relative au Règlement pacifique de la question de Palestine, l'organe plénier de l'ONU précise que tout doit être mis en œuvre pour « préserver les chances d'aboutir à l'existence de deux États, Israël et la Palestine, vivant côte à côte dans la paix et la sécurité, à l'intérieur de frontières reconnues fondées sur celles d'avant 1967 ».

---

65 M. Zwolinska, « Palestine. Les suites de l'adhésion de la Palestine à l'UNESCO », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 2012, n° 2, p. 383-384.

66 L. Balmond, « Organisation des Nations Unies. 3/ Octroi du statut d'État observateur non membre à la Palestine, 29 novembre 2012 », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 2013, n° 1, p. 156-157 ; J. Salmon, « La qualité d'État de la Palestine », *RBDI*, 2012, n° 1, p. 13-40.

Dans un « contexte juridique prolifique », le professeur Thierry Garcia confirme que « la dynamique du processus étatique est en marche ». Il en est ainsi après la reconnaissance de l'entité étatique palestinienne par le Parlement européen, dans sa résolution du 17 décembre 2014[67]. Faut-il à ce sujet préciser que cette entité est désormais reconnue, sous le nom d'« État de Palestine », par 136 États sur les 193 que compte les Nations Unies, après sa reconnaissance par le Saint-Siège le 13 mai 2015[68] ? Plus récemment encore, l'Assemblée générale de l'ONU n'a-t-elle pas autorisé, le 10 septembre 2015, la Palestine à déployer son drapeau – un geste symbolique fort – à son siège de New York[69] ? Entre temps, Mahmoud Abbas a entériné par un décret du 3 janvier 2013 la dissolution de « l'Autorité palestinienne », créée à la suite des accords d'Oslo-Washington en 1993, pour la renommer « État de Palestine ». Cet État a désormais vocation à s'exprimer au nom de quatre millions de personnes, dont 97 % de confession musulmane et 3 % de confession chrétienne, réparties sur un territoire de 6 300 kilomètres carrés.

Par ailleurs, le président de l'Autorité palestinienne a présenté le 19 septembre 2014 un nouveau plan visant à obtenir un retrait des Israéliens de la Cisjordanie et la création d'un État palestinien pleinement souverain sur la base des frontières internationales existantes au 4 juin 1967 avec Jérusalem-Est pour capitale, conformément à la « Feuille de route » proposée par le « Quatuor international » et ratifiée par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans sa résolution 1515 du 19 novembre 2003[70].

Pour concrétiser la « Feuille de route » du Quatuor en vue d'un règlement du conflit israélo-palestinien par la création de deux États souverains, le président de l'Autorité palestinienne fait toujours référence au droit imprescriptible pour le peuple de Palestine de disposer de lui-même qui est régulièrement invoqué par les Nations Unies. Adoptée le 19 décembre 2017 par l'Assemblée générale – par 176 voix contre 7 et 4 abstentions – la résolution 72/160 « réaffirme » ainsi pour la énième fois « le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, y compris son droit à un État de Palestine indépendant ». Faut-il par ailleurs souligner que la Cour de La Haye considère le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comme « un des principes essentiels du droit international contemporain », « opposable *erga omnes* » depuis son arrêt du 30 juin 1995 rendu dans l'affaire du *Timor oriental*,

---

67 Th. Garcia, « Palestine. 2/ Reconnaissance de l'État palestinien par le Parlement européen, 17 décembre 2014 », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 2015, n° 1, p. 270-272 et notamment p. 271.

68 E. Legris, « État du Vatican/Palestine. Reconnaissance de l'État de Palestine par le Saint-Siège et signature d'un accord de principe bilatéral, 13 mai 2015 », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 2015, n° 3, p. 647-648.

69 L. Balmond, « Palestine. Présence du drapeau palestinien au siège de l'ONU, 10 septembre 2015 », Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, 2015, n° 4, p. 812-813.

70 P. Smolar, « À Paris, Mahmoud Abbas présente son plan pour un État palestinien », *Le Monde*, samedi 20 septembre 2014, p. 5.

un arrêt judicieusement rappelé par la Cour dans l'avis consultatif du 9 juillet 2004 rendu au sujet des *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*[71] ? Mais comme les fois précédentes, le dernier plan proposé par Mahmoud Abbas en 2014 a toujours été ignoré par Israël.

CONCLUSION

Peut-on aujourd'hui établir un bilan de la résolution adoptée le 29 novembre 1947 par les Nations Unies ? Conformément à la résolution 181, l'État d'Israël a pu ressurgir le 14 mai 1948, deux mille ans après sa disparition. De surcroît, 70 ans après sa résurrection, l'État hébreu n'est plus contesté dans son existence : il exerce même un *leadership* régional incontesté aux plans économique et militaire. Quant à l'État arabe qui a, lui aussi, été légitimé par la résolution 181 et devait être créé en même temps qu'Israël il a, certes, pris naissance avec retard et sa création demeure inachevée. Mais force est de constater qu'il est désormais incontournable et se fortifie sous l'égide de la Communauté internationale, malgré la récente et regrettable décision prise le 6 décembre 2017 par le président américain Donald Trump en faveur de la reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël[72]. Pour la plupart des observateurs, il est clair, dans ce contexte évolutif, que l'État palestinien souverain devra être reconnu par l'État d'Israël, dans un avenir proche, et entrer à l'ONU par la grande porte, comme l'avait souhaité la résolution 181.

La coexistence de deux États souverains voisins est la seule voie qui puisse permettre un règlement juste et durable de la question de Palestine[73]. Pour tous les observateurs, il est clair que la sécurité d'Israël est subordonnée à la création, à ses côtés, d'un État palestinien[74]. Mais la solution de deux États pour deux peuples vivant côte à côte, dans la paix et la sécurité, à l'intérieur de frontières

---

[71] Consulter CIJ, *Affaire du Timor oriental (Portugal c/ Australie), Rec.* 1995, p. 102, par. 29 et Rec. 2004, p. 172, par. 88.

[72] G. Paris, « La fin du rôle de *médiateur impartial* des États-Unis. Le défi que constitue la reconnaissance de Jérusalem est sans précédent », *Le Monde*, vendredi 8 décembre 2017, p. 4.

[73] Le processus de création d'un État palestinien pleinement indépendant est loin d'être achevé. Pour certains observateurs, cette création serait même devenue problématique. Imputable à l'intransigeance des autorités gouvernementales israéliennes, le blocage des négociations de paix inciterait en effet certains Palestiniens, aujourd'hui désabusés, à envisager de « rendre les clés » de la Cisjordanie, de la bande de Gaza et de Jérusalem-Est à Israël afin de se battre au sein d'un État binational judéo-arabe – avec Jérusalem réunifiée pour capitale – pour espérer obtenir un jour les mêmes droits que les Israéliens, en s'inspirant au besoin de la lutte anti-apartheid menée avec succès par la communauté noire en Afrique du Sud. P. Smolar, « Israël-Palestine : On se dirige vers un seul État », *Le Monde*, vendredi 6 mars 2015, p. 5.

[74] J. Bendelac, *Israël/Palestine : demain, deux États partenaires ?*, Paris, Colin, 2012, 263 p.

sûres et internationalement reconnues, proposée par l'ONU dès 1947, nécessite l'arrêt par Israël de l'installation de colonies juives en Cisjordanie et à Jérusalem-Est. La « solution à deux États » conduit aussi au règlement de la question du retour sur leur terre natale des réfugiés et déportés palestiniens. Elle implique enfin et surtout une reconnaissance mutuelle des Parties intéressées et notamment la reconnaissance de l'État souverain de Palestine par Israël. Force est néanmoins de constater que ces conditions sont encore loin d'être réunies en raison de l'inflexibilité persistante des autorités israéliennes.

Vue sous un autre angle, la résolution 181 de 1947 est un échec : objet de tensions incessantes entre Israéliens et Palestiniens, la ville de Jérusalem ne sera jamais dotée d'un statut international car la situation a considérablement évolué sur le terrain en Palestine depuis la « Guerre des Six Jours » de 1967. Il faut faire preuve de réalisme : bien qu'il demeure concevable au plan intellectuel pour une partie des juristes, des historiens, des sociologues et des théologiens, le statut initialement prévu pour Jérusalem par les Nations Unies est, dans les faits, frappé d'obsolescence. Pour autant, la question du statut de Jérusalem n'a jamais cessé d'être au premier rang des préoccupations politiques, diplomatiques et juridiques internationales. C'est même le nœud gordien des pourparlers israélo-palestiniens.

Parce qu'elle se situe au carrefour de deux nations et de trois croyances, cette agglomération cristallise des passions incandescentes dont on ne saurait faire abstraction. Dès lors, si on admet que la communauté israélienne et le monde arabo-musulman accordent la plus haute importance à Jérusalem et si, de surcroît, la « cité de David » ne peut plus être érigée en un « *corpus separatum* » comme le prévoyait en 1947 l'organe plénier de l'Organisation mondiale dans la résolution 181, il est tout aussi évident que Jérusalem ne saurait demeurer la capitale « une et indivisible de l'État d'Israël », dans l'hypothèse où l'on souhaite sincèrement l'instauration d'une paix juste et durable au Proche-Orient.

Battu en brèche, dès 1967, à la suite de la « Guerre des Six Jours », le dogme traditionnel de l'indivisibilité ou de l'unité de la ville de Jérusalem n'est plus aujourd'hui admissible. C'est dire que le territoire de la métropole hiérosolymitaine devra un jour être partagé par consensus afin d'aboutir à des compromis territoriaux, certes, douloureux mais nécessaires, qui tiennent compte équitablement des désidératas des deux communautés. Convoitée par deux nationalismes, l'un arabe, l'autre juif, la ville de Jérusalem a ainsi vocation à abriter deux capitales politiques contiguës, une pour chacun des deux États concernés : Jérusalem-Ouest doit devenir la capitale de l'État d'Israël et Jérusalem-Est la capitale d'un État palestinien indépendant, à l'exception toutefois de la Vieille ville, la cité « trois fois sainte », qui – à ce titre – mériterait, avec son enceinte, d'être soumise à un statut particulier. Mais lequel ?

Exprimée par une partie de la doctrine des publicistes les plus qualifiés au sujet du statut de la Vieille ville et des lieux saints, cette restriction est envisagée par les Nations Unies. Dans sa résolution 72/15 relative au statut de Jérusalem et adoptée le 30 novembre 2017 à une très large majorité (151 voix contre 6 et 9 abstentions), l'Assemblée générale indique en effet que

> « tout règlement global, juste et durable de la question de la ville de Jérusalem doit tenir compte des préoccupations légitimes des deux Parties, palestinienne et israélienne, et comporter des dispositions assorties de garanties internationales qui assurent la liberté de religion et de conscience de ses habitants et garantissent aux personnes de toutes les religions et nationalités l'accès permanent, libre et sans entrave aux Lieux saints ».

Une première solution doctrinale, à notre avis la plus plausible pour des raisons autant politiques que religieuses mais aussi la moins rationnelle, pourrait consister en un partage de souveraineté sur le territoire qui abrite la Vieille ville. Réalisé par les Parties intéressées par la voie conventionnelle, ce partage de la Jérusalem biblique et historique entraînerait alors les conséquences suivantes : aux Israéliens les deux quartiers adjacents, l'un arménien et l'autre juif, ainsi que le mur des Lamentations vénéré par les Juifs et aux Palestiniens, par symétrie, les deux autres quartiers également contigus à majorité arabe, l'un chrétien et l'autre musulman, ainsi que l'esplanade des Mosquées où sont localisés les Lieux saints de l'Islam. Cette solution interpelle le professeur Maurice Flory : « Le partage de la ville, intervenu *de facto* en 1947, aurait-il constitué alors le moins mauvais compromis ? »[75]. Si une telle solution est concevable, sa concrétisation serait à l'évidence une remise en cause de la résolution 181 qui se prononçait en 1947 pour l'internationalisation territoriale de l'ensemble de la ville de Jérusalem.

Plus conforme avec l'esprit de la résolution 181, une seconde solution doctrinale est concevable. Elle consiste à envisager une internationalisation territoriale restreinte à la Vieille ville où sont regroupés la plupart des Lieux saints des trois monothéismes abrahamiques. C'est l'opinion émise par Robert Falaize qui se prononce, dès 1958, pour « une internationalisation intégrale de la seule zone des Lieux Saints » de la Vieille ville qui pourrait être « administrée par un gouverneur et placée sous l'autorité des Nations Unies », comme l'avait suggéré l'Assemblée générale en 1947 pour Jérusalem et ses alentours[76]. Dans la mesure où elle reconnaît l'unité du patrimoine historique et religieux de la Vieille ville, cette solution pourrait redonner vie – bien que de manière plus modeste – à la résolution 181. Dès lors qu'elle garantirait aux personnes de toutes les croyances un accès libre et

[75] M. Flory, préc., p. 398.
[76] R. Falaize, préc., p. 652.

sans entrave aux Lieux saints qu'elle abrite, elle aurait l'appui des Nations Unies qui ont toujours été attentives, depuis leur création, à la protection des spécificités cultuelles de la cité sanctuaire de Jérusalem. Cependant, une telle solution risque de se heurter à l'opposition déterminée des autorités gouvernementales israéliennes et palestiniennes ainsi que des mouvements les plus extrémistes qui agissent au sein du monde juif et de la communauté arabo-musulmane.

Dans le respect des souverainetés des États d'Israël et de la Palestine, ne pourrait-on pas imaginer une solution plus novatrice avec une « internationalisation fonctionnelle » de la Vieille ville ? Cette solution a notamment été esquissée en 2002 par les professeurs Marc Perrin de Brichambaut et Jean-François Dobelle qui n'excluent pas l'idée d'« une gestion commune de cet ensemble » par l'État d'« Israël et un État palestinien »[77]. Ultime solution de compromis, l'internationalisation fonctionnelle de la Vieille ville consisterait à mettre sur pied, dans le cadre d'un traité israélo-palestinien à durée indéterminée, un système de co-souveraineté impliquant une « cogestion » du patrimoine sacré que constitue le centre historique et spirituel de Jérusalem. Au plan juridique, une telle solution vise à l'établissement d'un *co-imperium* israélo-palestinien sur la Vieille ville et la création, à cette fin, d'une structure adaptée : une commission permanente apte à gérer le cœur de la cité sainte de façon collégiale. Toujours mixte et paritaire dans l'esprit du *co-imperium*, la commission israélo-palestinienne aurait pour objectif de prendre les décisions de nature à garantir aux pèlerins, touristes et scientifiques du monde entier la liberté de religion ou liberté de conviction et un accès libre, permanent et sans entrave à tous les Lieux saints et sites archéologiques de la Vieille ville, enfin reconnue comme un authentique « patrimoine commun de l'humanité ».

Dans l'hypothèse où un tel régime conventionnel serait établi et mis en œuvre de bonne foi par les deux Parties directement concernées, la « ville-symbole » de Jérusalem pourrait alors enfin mériter son nom originaire de « maison de la Paix » comme l'avait souhaité l'Organisation des Nations Unies en adoptant, le samedi 29 novembre 1947, l'omniprésente et obsédante résolution 181.

[77] M. Perrin De Brichambaut et J.-F. Dobelle, *Leçons de droit international public*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2002, p. 95.