

JERUSALEM : UNE CONTRIBUTION A LA SPECIFICITE INTERNATIONALE DE LA VILLE

CLAUDIO ZANGHÌ

After having focused on Jerusalem's legal status during different periods and after having followed the different historical phases of the protection granted to the Sacred Places that belong to the three monotheist religions, together with the ensuing internationalization of the city accompanied by the numerous treaties and statutes issued from the times of the Ottoman Empire till today, it would be desirable to put forth some ideas that could give a contribution towards finding a fair solution. Given the impossibility of finding a unifying solution, which on the other hand would work against the interests of the three religions because a Jewish or Palestinian sovereignty would inevitably place the other religions in a sort of ghetto, it is believed that an effort of good will could be made by using an existing international convention. Reference is here being made to the UNESCO Convention of 23 November 1972 on the world's cultural heritage; since if there is a place that really belongs to a great part of humanity, that is to say to Christianity, to Islam and Judaism, it is really the city of Jerusalem.

Sur le conflit arabo-israélien il y a une très vaste littérature qui, d'ailleurs, ne peut pas suivre la succession rapide des événements à laquelle on a procédé, en particulier dans les deux dernières années, dans le but de parvenir à une conclusion. Le problème de la ville de Jérusalem, par contre, n'est plus sur la scène comme il était auparavant. On en parle, bien sur, dans les disputes territoriales, mais on a mis de côté l'accent sur la spécificité de la ville.

Je voudrais revenir sur cet aspect et parcourir les différentes étapes dans le but d'ajouter d'autres idées qui pourraient contribuer à une solution équitable.

S'agissant de réfléchir pour un statut particulier de la ville de Jérusalem, il faut tout d'abord partir de l'histoire de la ville et des différentes situations qui ont été proposés à fin de protéger le caractère religieux de la ville qui intéresse les trois religions

monothéiste qui se retrouvent autour de la Méditerranée. En effet, déjà à l'époque de l'Empire ottoman, et en particulier lors de la dissolution de celui-ci, un statut particulier pour les Lieux saints a été envisagé et, à l'époque, la France s'était proposé comme puissance protectrice des catholiques, tandis que le Tzar de la Russie se proposait, lui même, comme protecteur des orthodoxes. Le Traité de Paris de 1856 et celui de Berlin de 1878 reconnaissent, encore une fois, l'intangibilité des Lieux saints et en particulier de la ville de Jérusalem en garantissant le *status quo ante* et, en conséquence, les droits des différentes religions qui étaient déjà fixés à l'époque de l'Empire ottoman.

Au le siècle dernier, à l'époque de la Société des Nations, comme on le sait, la Palestine est confié en administration à la Grande Bretagne (mandat du 23 juillet 1922) sans toutefois que des obligations spécifiques, relatives aux Lieux saints, ait été fixées. Après la deuxième guerre mondiale et avec la constitution des l'Organisation des Nations Unies, une commission *ad hoc* fut constitué pour étudier le problème et formuler des proposition en particulier pour la Palestine.

Par un rapport adoptée à la majorité on propose la constitution d'un Etat arabe, d'un Etat juif ainsi que un statut international pour la ville de Jérusalem. L'Assemblée générale des Nations Unies, le 29 novembre 1947, avec 33 votes en faveurs 13 contraires, exprimés en large partie par les Etats arabes, et 10 abstentions, parmi les quelles le Royaume Uni, adopta la Résolution 181 dans la quelle on propose la constitution des deux Etats mentionnés, ainsi que la constitution de la ville de Jérusalem sous forme d'entité séparé, à confier au Conseil de Tutelle des Nations Unies qui aurait du élaborer un plan spécifique pour un régime international de la ville. Une hypothèse analogue avait été exploité, sans succès, sous le gouvernement britannique en 1937.

Dans la Résolution 181 on ne trouve pas en conséquence la soi disant internationalisation de la ville de Jérusalem mais on la prévoit simplement comme hypothèse de solution et on confie la formulation du contenu spécifique de ce régime au Conseil de Tutelle, charge que, en réalité, fut réalisé par le Conseil moyennant un projet déposé le 4 août 1950.

Que est que signifie, en langage juridique, cette hypothèse d'internationaliser un territoire, ou une ville, comme dans le cas d'espèce? Il s'agit généralement d'une solution de caractère

temporaire tendant à congeler une situation de différend sur la souveraineté existante dans le territoire mis en cause, dans l'attente qu'on puisse trouver une solution durable. Les exemples qu'on connaît parmi, les quels les plus cités sont la ville de Danzica ainsi que la ville de Trieste, n'ont connus, en réalité, aucun succès.¹

La Résolution 181 de l'Assemblée générale est acceptée par la population juive de Palestine même avec certaines réserves à propos de la ville de Jérusalem mais elle est rejetée par la population arabe.

Quelque mois après, le 14 mai 1948, l'Etat d'Israël est proclamé et le jour après, le 15 mai, cesse le mandat d'administration confié au Royaume Uni. On sait bien que cette situation provoque immédiatement l'intervention militaire de l'Égypte, de l'Iraq, de la Jordanie, de la Syrie et du Liban et que, en conséquence de cette intervention, la Jordanie occupe, parmi d'autres territoires, la partie ancienne de la ville. La situation se termine avec l'armistice signé à Rode le 13 avril 1949. Le 19 mai 1949, par la Résolution 273, l'Etat d'Israël est admis comme Etat membre des Nations Unies.

Le projet d'un statut international de la ville est évoqué encore dans la Résolution 194 du 11 décembre 1948 et dans la Résolution 333 du 9 décembre 1949. Quelque jours après cette Résolution, le 13 décembre 1949, l'Assemblée nationale de l'Etat d'Israël, la Knesset, décide que la ville de Jérusalem soit la capitale de l'Etat. Quelque mois après la Jordanie, par résolution de l'Assemblée nationale du 24 avril 1950, procède à l'annexion de la Cisjordanie et de la partie est de Jérusalem dans le territoire de l'Etat.

A ce moment donc, au dépit de tout projet d'internationalisation, la ville de Jérusalem est divisée en deux parties : la partie ouest appartenant à l'Etat d'Israël et considérée même capitale de l'Etat, la partie est englobée dans le territoire de la Jordanie. Dans les faits, donc, une situation contraire à toute hypothèse de internationalisation.

Le problème est présenté de nouveau aux Nations Unies, en 1952, mais sans aucune suite favorable car, entre temps, l'Union soviétique, qui dans le passé avait appuyé l'hypothèse d'un statut international, abandonne cette position. Cette situation reste inchangé jusqu'à la guerre des six jours, en 1967.

¹ Voir: . MARAZZI, I territori internazionalizzati, Torino 1959

Quelles sont les considérations juridique relatives à cette période qu'on peut avancer. A la base, comme on le sait, il y a la Résolution 181; même si cette Résolution a été accepté par le peuple juif mais rejeté par la population arabe, il est claire que les Nations Unies on donné confiance à cette acceptation juive qui est évoqué également dans la Résolution par la quelle l'Etat d'Israël a été admis aux Nations Unies. D'ailleurs, la souveraineté territoriale de l'Etat d'Israël sur la partie ouest de la ville repose sur la Résolution des Nations des Nations Unies, sur l'effectivité de la souveraineté territoriale exercé par l'Etat et sur la volonté, bien claire, manifesté par l'Etat lui même. Les dites conditions, toutes valables pour le droits international, n'ont pas été mises en doute dans aucune occasion successive et chaque fois que les Nations Unies, par différentes résolutions, ont invité l'Etat d'Israël à abandonner les territoires occupés, il se sont référé toujours aux territoires occupés après 1967 mais jamais aux situations précédentes. Les éléments juridiques en faveur de la souveraineté territoriale de l'Etat d'Israël sont ainsi confirmé par la volonté de la communauté internationale exprimé à travers les Nations Unies².

Quel est, par contre, la situation de la partie est de la ville, à savoir la ville ancienne occupé par la Jordanie suite à l'intervention militaire de 1948 ? La situation est bien différente car il n'y a, à la base, aucune résolution ou acte des Nations Unies en faveur de cette occupation. En plus, il faut rappeler que, lors de l'intervention militaire de cinq Etats arabes, ils avaient précisé que leur intervention tendait à rétablir la paix mais sans aucune prétention territoriale. L'occupation militaire de la Jordanie ainsi que, à plus fort raison, l'annexion déclaré par l'Assemblée national, étaient dénoués de tout fondement juridique. Et on peut donc estimer que, à cette époque, n'ayant pas été réalisé l'Etat arabe, dont il était question dans la Résolution 181, ni un statut international de la ville de Jérusalem, on se trouvait nécessairement face à une contestation sur la souveraineté territoriale de la partie est de la ville.

Cette situation, par ailleurs, à été confirmé quelques ans après, par la déclaration du Roi Hussein de Jordanie du 31 juillet 1988,

² Voir: LAUTERPACHT, Jerusalem and the Holy Places, London 1968

par laquelle la Jordanie renonce à toute prétention territoriale et souligne l'importance d'appliquer le principe de l'autodétermination.

Le deuxième période juridiquement important a, à la base, la guerre des six jours en 1967 par laquelle la partie est de la ville, ainsi que d'autres territoires, sont occupés par l'armée israélienne.

En dépit de toute condamnation de cet acte d'occupation militaire (on rappelle, entre autres, la Résolution 22/53 du 4 juillet 1967 de l'Assemblée générale, ainsi que la Résolution 252 du 21 mai 1968 du Conseil de Sécurité), l'Etat d'Israël établit une véritable souveraineté territoriale sur toute la région et en particulier sur le côté est de la ville de Jérusalem et manifeste une volonté très précise de garder cette souveraineté sur l'ensemble de la ville considéré la capitale historique de l'Etat.

On peut rappeler que, suite à la victoire de la guerre, le premier Ministre d'Israël, Levi Eshkol, déclara la ville de Jérusalem «*la capital éternelle d'Israël*»; et son successeur, Moshe Dayan, à un'autre occasion disait «*...on est revenu dans nos Lieux les plus sacrés ; on est revenu et on ne les quittera plus!*»

On sait bien que, depuis lors, la communauté internationale, le Conseil de Sécurité des Nations Unies, l'Assemblée générale et même d'autres organisation internationales y compris le Conseil européen, ont toujours condamné cette occupation israélienne qui est considéré comme une véritable occupation militaire illégitime en l'absence de toute situation de guerre ou d'agression préexistante.

A partir de ce période les considérations juridiques à formuler doivent tenir compte de cette division de la ville établit par les faits. La partie ouest de la ville appartenant à l'Etat d'Israël depuis la constitution et qui ne pose aucun problème juridique car elle est légitime vues les argumentations déjà évoqués et, de l'autre côté, la partie est de la ville dans laquelle, même en oubliant toute volonté et déclaration politique de l'Etat d'Israël, selon l'interprétation courant de droit international, on se trouve dans une situation d'occupation illégitime par l'Etat d'Israël.

Mais si l'occupation de l'Etat d'Israël est illégitime et si la Jordanie, ancien Etat occupant de la même partie de la ville, a abandonné toute revendication territoriale entre qui se joue actuellement cette souveraineté contestée? D'un côté, il est claire, il y a l'Etat d'Israël qui la revendique, mais de l'autre, la Jordanie, il y a renoncé et aucun autre Etat limitrophe a jamais posé la question. L'Etat arabe de Palestine, dont il était question dans la

Résolution 181, n'a pas été créée et donc il n'est peut pas revendiquer aucune souveraineté territoriale, mais il y a le peuple palestinien qui, dans le temps s'exprimait par l'Organisation pour la libération de la Palestine (OLP), et récemment, après les différentes tentatives de solution du problème, par l'Autorité palestinienne. A défaut d'un Etat on doit se demander si une organisation de libération nationale ou une autre autorité représentative d'un peuple peut revendiquer une souveraineté territoriale.

Sans entrer dans des débats strictement juridiques sur la personnalité internationale, je crois qu'il est de toute évidence que le peuple palestiniens cherche à rétablir les conditions nécessaires pour la constitution d'un Etat de Palestine³. Le peuple existe déjà, une forme de gouvernement embryonnaire également, mais, sans tenir compte de la situation temporaire actuellement existante sur la partie administrée par l'autorité mentionnée, ce qui manque c'est une véritable souveraineté territoriale sur différentes zones de la région, ainsi que sur la partie est de la ville occupée par l'Etat d'Israël. Il en découle que, au point de vue juridique, on se trouve face à une contestation de souveraineté sur la dite partie est de la ville et on doit considérer que l'Etat d'Israël d'un côté, et le peuple palestinien de l'autre, sont les deux parties de cette contestation.

Ceci étant les choses après 1967, on sait que tous les efforts déployés par la communauté internationale, et en particulier avec l'intervention des Etats Unies, si ont permis d'avancer de solutions pour les revendications territoriales en dehors de la ville, n'ont permis en aucun manière d'avancer une solution quelconque pour la ville de Jérusalem car, à ce sujet, la position de deux parties en cause est radicalement opposée.

Les accords récents de Wye Plantation du 23 octobre 1998, ainsi que dans les accords signés à Sharm el Sheik le 4 septembre 1999, se limitent à évoquer la spécificité, et parfois même l'unicité de la ville de Jérusalem, et même dans le traité de paix entre la Jordanie et Israël du 26 octobre 1994, on réitère l'appel au caractère religieux

³ Voir: LAPIDOTH et CALVO-GOLLER, *Les éléments constitutifs de l'Etat et la Déclaration du Conseil national paléstinien di 15 novembre 1998*, dans *Revue générale de droit international public* 1992, p. 777

de la ville et récemment, enfin, la Résolution 1322 du 7 octobre 2000 du Conseil de sécurité se limite à demander le plein respect pour tous les Lieux saints et en particulier la ville de Jérusalem. En réalité on ne parle plus d'internationalisation; le mot a été définitivement abandonné et même le Saint Siège suit cette approche car, dans la lettre apostolique de Jean Paul II de 1984,⁴ on se limite à demander un statut spéciale qui soit internationalement protégé ou garanti.

Après avoir mis au point la situation juridique dans l'histoire de Jérusalem jusqu'à nos jours et face à une situation pénible qui dure depuis presque quarante ans, on se demande comment peut on contribuer à trouver une solution équitable.

La dispute sur la souveraineté territoriale à exercer sur la partie est de la ville est un problème hautement politique qui ne pourra pas être résolu qu'à travers un accord entre les deux parties – l'Etat d'Israël et l'Autorité pour la Palestine – agissant au nom du peuple palestinien, et qui, en tout état des choses, ne permettra jamais l'unification territoriale de la ville. Car ceci équivaudrait au *statu quo* actuel, c'est à dire maintenir la souveraineté israélienne sur toute la ville de Jérusalem unifiée. Il n'est pas difficile à conclure que la partie palestinienne n'acceptera jamais une pareille solution. Un jour ou l'autre, et nous espérons dans les plus courts délais, on parviendra à un accord sur la souveraineté territoriale qui amènera, peut être, à la division de la ville, y comprise la partie dans la quelle se trouvent les principaux Lieux saints. L'entente sur la souveraineté, quelque soit la division à la quelle on arrivera, ne résoudra pas l'intérêt et les motivations qui étaient à la base de l'internationalisation proposé en 1947, ainsi que le statut particulier internationalement protégé, plusieurs fois repris dans les années successives.

L'unicité de Jérusalem réside, de toute évidence, dans les sites particuliers qui sont considérés fondamentaux pour les trois religions monothéiste présentes, le Christianisme, l'Islam et le Judaïsme. Jérusalem est la ville qui abrite le Temple par excellence, lieu sacré pour le Juif ; en même temps Jérusalem est le lieu où se trouve le Tombeaux du Christ, devenu homme et sacrifié pour

⁴ Voir: "Redemptionis anno" du 20 avril 1984

la Rédemption de l'humanité et, en même temps encore, est le lieu où Mahomet ascendit au ciel. Ville privilégié d'expérience religieuse, de réflexion théologique, et historique, Jérusalem devrait être la ville de la paix, de la fraternité et de la solidarité.

Dans l'impossibilité d'une solution territoriale unitaire, et qui d'ailleurs serait contraire aux intérêt des trois religions qui trouvent dans la ville leur berceau, car la souveraineté juive ou la souveraineté palestinienne mènerait inévitablement à un sorte de ghettisation des autres religions, j'estime qu'une tentative de bonne volonté pourrait être trouvé en utilisant une convention internationale existante. Je me réfère à la Convention de l'UNESCO sur le patrimoine mondiale naturel et culturel du 23 novembre 1972.

Mise à part les centaines des lieux historiques et naturels qui ont été insérés dans la liste de biens appartenants au patrimoine mondiale, même s'ils se trouvent sur la souveraineté déterminé d'un Etat, Jérusalem s'impose de toute évidence. S'il y a un lieu qui appartient vraiment à une large partie de l'humanité à savoir le Christianisme, l'Islam, le Judaïsme, ceci est la ville de Jérusalem⁵.

On sait bien que en application des dispositions contenues dans la Convention mentionnée il y a une procédure à suivre pour inscrire un lieu dans le patrimoine mondiale et il y a également un comité qui décide. Mais ce qu'il est plus important sont les obligations qui en découlent car, d'après la Convention, l'Etat dans le quel se trouve le bien tombé sur le patrimoine mondiale, s'engage à maintenir, protéger et mettre en valeur le bien, à fin d'en garantir la jouissance à l'humanité.

Rien empêche d'ailleurs que ces dispositions, insérées dans la Convention et donc obligatoires pour tous les Etats parties, soient complétés, le cas échéant, par des dispositions spécifiques adoptées sous forme d'engagement pris par les Etats en cause, au moment où le Comité devrait décider d'inclure la ville de Jérusalem dans le patrimoine mondiale. La situation ne serait pas difficile à imaginer

⁵ Déjà dans la Résolution 3.343 (octobre 19678), la Conférence générale de l'UNESCO a reconnu l'importance exceptionnelle que le patrimoine culturel de la ville ancienne de Jérusalem revêt non seulement pour les Pays directement intéressés mais également pour l'humanité toute entière en fonction de valeurs historiques, artistiques et religieux.

car l'épuisement des procédures prévues dans la Convention et au moment où le Comité décide d'inclure Jérusalem dans la liste, on demanderait aux Etats intéressés (aujourd'hui Israël et l'Autorité palestinienne, demain, peut être, l'Etat de Palestine), de signer l'accord spécifique pour élargir les obligations déjà existantes dans la Convention en considération de la spécificité de la ville et de l'intérêt fondamental des trois religions mentionnées.

La situation de la ville est bien différente de tout autre lieu ou bien inséré dans le patrimoine mondial. Si, lorsqu'il s'agit de prendre des engagements pour le Taj Mahal en Inde, pour la ville de Venise, les Pyramides du Caire, etc. il s'agit essentiellement de maintenir les lieux et d'en permettre la visite et en conséquence la jouissance à toute personne, pour la ville de Jérusalem il ne s'agit pas simplement d'un lieu historique, culturel ou autre à conserver et faire visiter, mais il s'agit d'un lieu religieux dans le quel on doit professer la religion et respecter le caractère religieux des différentes sites situés dans la ville. Ceci impose, à mon avis, des obligations particulières qui devraient s'ajouter à celles découlantes de la Convention de l'UNESCO et que, en conséquence, pourraient compléter un statut de Jérusalem, comme ville appartenant au patrimoine mondiale, mais accompagné de garanties particulières adoptées par les deux Etats territorialement intéressés en fonction de sa spécificité et unicité.

Enfin, considérant que la Convention mentionnée prévoit une sorte de contrôle de la part du Comité international sur la gestion des biens appartenants au patrimoine mondial, le contrôle sur le respect des garanties et des obligations particulières adoptées pour la ville de Jérusalem, en attendant une solution générale du problème, pourrait être confié au même Comité internationale. On aurait donc réalisé un statut particulier jouissant également d'une garantie internationale comme on a envisagé à plusieurs reprises dans les résolutions des Nation Unies et également dans les tentatives d'accords, les plus récents, entre les parties en cause.

Laissant de coté les points controversés de la souveraineté territoriale, cette hypothèse, limitée à la gestion de la ville, pourrait être engagé dès maintenant, avoir un caractère provisoire en attendant une solution qui engloberait l'ensemble des problèmes du conflit arabo- israélien, et pourrait, peut être, aider les deux parties à trouver un accord définitif entre eux tout en sachant à l'avance que la ville tomberait sous un régime particulier (patrimoine

mondial) et que les Etat qui exerceront la souveraineté sur les différentes parties de la ville, seront engagés à respecter les mêmes objectifs qui, au delà des règles générales du patrimoine mondiale, devront également porter sur le respect de la sainteté des Lieux et sur la liberté d'exercer les cultes et les offices religieux dans les différents Lieux.