

Chapitre 4

L'annexion et la colonisation de Jérusalem au mépris du droit des Palestiniens d'en faire leur capitale

Tous les États se projettent dans le symbole d'une capitale, ville qui est le siège de leurs institutions étatiques. Pour les Palestiniens, cette ville est Jérusalem. Celle-ci, non incluse dans le territoire destiné à former un État israélien par le plan de partage des Nations unies de 1947, mais non soumise au statut international alors prévu dans la mesure où il n'a pas vu le jour, a fait l'objet, en ses deux parties, Ouest et Est, de deux annexions illégales de la part d'Israël. Jérusalem a alors été déclarée réunifiée comme capitale de cet État qui se déclare lui-même dans sa loi fondamentale de 2021, l'État juif. Celui-ci occupe aujourd'hui l'ensemble de la ville et, par une colonisation accélérée, la soumet à des extensions successives aux dépens du territoire palestinien de la Cisjordanie. Au-delà de l'obstruction mise à la réalisation du droit du peuple palestinien à l'autodétermination, cette politique le prive du choix de sa capitale.

A – Jérusalem, une ville arabe confisquée par Israël

Lorsque le mouvement sioniste commence à fantasmer sur Jérusalem à la fin du XIX^e siècle, cette ville est une ville arabe depuis des siècles. Il faut rappeler brièvement à travers quels événements, ceux antérieurs à l'occupation israélienne de 1967, puis ceux qui ont suivi cette occupation, Israël a accompli son projet de judaïsation et d'annexion de Jérusalem.

1) Les visées d'Israël sur Jérusalem avant 1967

Jérusalem, métropole religieuse peuplée d'Arabes palestiniens, a été pendant plusieurs siècles sous la dépendance directe d'Istanbul¹⁶⁵. La ville est alors ouverte à d'autres communautés dont la présence est liée à celle de monuments emblématiques des trois religions monothéistes. Le nombre de Juifs y est d'environ 20 000 en 1880.

Lorsque commence la période du mandat britannique en 1920, la population juive s'accroît à Jérusalem dans les quartiers de l'ouest. La population arabe se trouve dans la partie est et dans la vieille ville, mais elle surtout majoritaire dans l'environnement rural de Jérusalem.

Sous la Société des Nations et le mandat britannique, les tensions entre juifs et musulmans s'exacerbent à Jérusalem autour de l'accès aux lieux religieux et de leur gestion. Après les émeutes de 1929, la commission d'enquête internationale

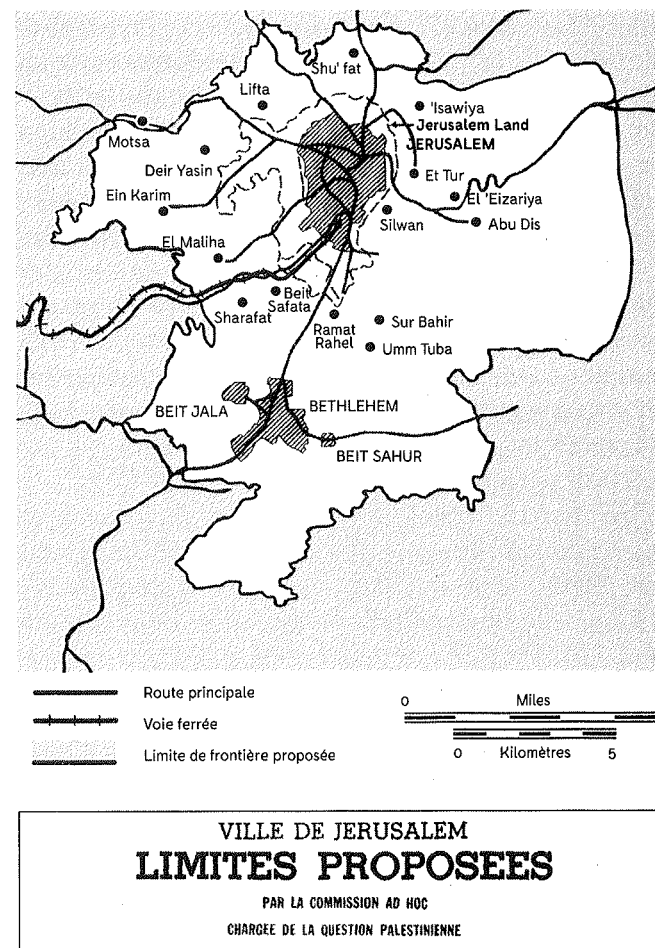
¹⁶⁵ Henry Laurens, « Jérusalem, capitale de la Palestine mandataire », in *Jérusalem, le sacré et le politique*, op. cit., p. 219 et suivantes.

confirme les droits exclusifs des musulmans sur la muraille occidentale de l'esplanade des Mosquées, ainsi que sur le parvis au pied du Mur et le quartier des Maghrébins qui lui fait face. Ces biens qualifiés d'awaqaf (biens de mainmorte) sont de ce fait inaliénables et sont dédiés exclusivement à des œuvres d'utilité publique ou charitables. Une autorisation est cependant accordée aux Juifs de venir jusqu'au pied du Mur pour y prier. Les décisions de la commission furent édictées sous forme d'une loi du 8 juin 1931¹⁶⁶.

Lorsque la Grande-Bretagne, ayant perdu le contrôle de la situation, s'en remet aux Nations unies, celles-ci recommandent d'isoler Jérusalem du plan de partage et de la doter d'un statut particulier, un corpus separatum indépendant des deux États envisagés, régime assuré par le Conseil de tutelle. Le projet englobe Jérusalem et Bethléem, c'est-à-dire les plus importants des Lieux saints du christianisme. Mais la notion de « Lieux saints », jusque-là réservée à ceux du christianisme, englobe désormais ceux de l'islam et du judaïsme. Ainsi délimitée, la ville, géographiquement située dans la partie destinée à devenir un État arabe y serait enclavée.

166 « The Status of Jerusalem », United Nations, New York, 1997, p. 5, note 4.

Carte n° 7. Les limites de Jérusalem selon la résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations unies.



La résolution 181 ne fut jamais appliquée faute de l'accord du peuple arabe de Palestine et des États arabes. Mais les représentants du mouvement sioniste

en Palestine en avaient accepté le contenu, notamment par une déclaration réitérée lors de l'admission d'Israël aux Nations unies¹⁶⁷. Cette acceptation par Israël de la résolution 181 valait de sa part reconnaissance du fait que Jérusalem ne faisait pas partie du territoire qui lui était attribué. À peine pris, cet engagement fut renié lors de la guerre de 1948. Les forces armées israéliennes poussent alors la population arabe à l'exode, notamment à Jérusalem où l'on estime que 60 000 chrétiens et musulmans furent expulsés de l'ensemble du district¹⁶⁸. En novembre 1948, un cessez-le-feu local entérine la division *de facto* de la ville en deux selon un axe nord-sud. Le secteur Ouest se trouve sous contrôle israélien tandis que la partie Est qui inclut la vieille ville et les Lieux saints est aux mains des Transjordanien.

Les Nations unies persistent dans la formule de l'internationalisation qui était celle de la résolution 181¹⁶⁹. Mais les États membres restent divisés entre ceux qui souhaitent prendre acte de la division de la ville et ceux qui maintiennent l'idée d'imposer une internationalisation territoriale. Les Nations unies se trouvent alors dans une impasse sur la question de Jérusalem¹⁷⁰.

Sur le terrain, les parties Ouest et Est de la ville contrôlées respectivement par les Israéliens et les Transjordanien sont séparées par un *no man's land*

¹⁶⁷ Voir *supra*, p. 50.

¹⁶⁸ Youakim Moulbarac, « La question de Jérusalem », *Revue d'études palestiniennes*, n° 6, hiver 1983, p. 49.

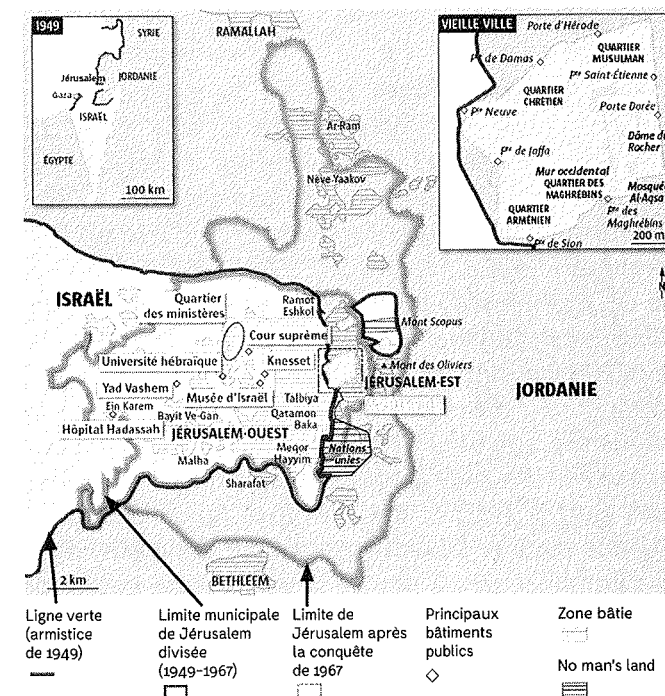
¹⁶⁹ Assemblée générale des Nations unies, résolution 303 (IV), « Palestine : question d'un régime international pour la région de Jérusalem et de la protection des Lieux saints », 9 décembre 1949.

¹⁷⁰ Assemblée générale des Nations unies, résolution 512 (V), rapport de la Commission de conciliation pour la Palestine, 26 janvier 1952.

sur deux secteurs, celui du Mont Scopus et celui de la Government House qui constituent une zone neutre en vertu d'accords conclus sous les auspices des Nations unies.

Israël maintient son objectif : s'emparer entièrement de Jérusalem et en faire sa capitale politique. Dès le mois de décembre 1949, le gouvernement dirigé par David Ben Gourion, décide le transfert du siège du gouvernement et des ministères de Tel-Aviv à Jérusalem. Quelques jours plus tard, le Parlement israélien y est installé.

Carte n° 8, Jérusalem, 1947-2017, L'Histoire.



Lors des débats à l'Assemblée générale au sujet de l'admission d'Israël comme membre de l'Organisation, le représentant d'Israël déclare :

Le gouvernement d'Israël préconise pour Jérusalem l'établissement par l'Organisation des Nations unies d'un régime international destiné exclusivement au contrôle et à la protection des Lieux saints ; il serait prêt à accorder sa collaboration à ce régime. Il consentirait également à placer sous contrôle international les Lieux saints situés sur son territoire en dehors de la ville de Jérusalem. Il appuie la suggestion selon laquelle il convient de garantir la protection et le libre accès des Lieux saints en Palestine¹⁷¹.

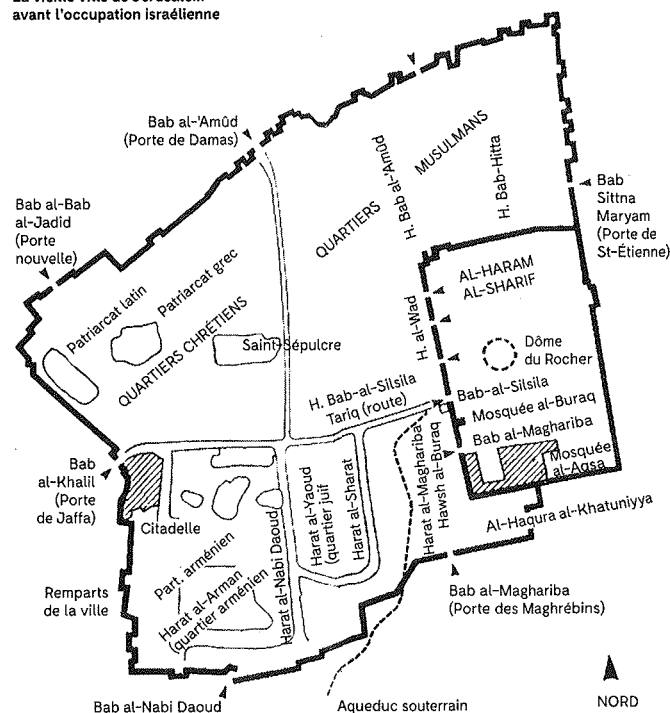
Mais en réalité Israël, opposé au régime d'internationalisation de l'ensemble de la Ville sainte tel que proposé par les Nations unies, proclame par décision de la Knesset du 23 janvier 1950 la partie Ouest de Jérusalem capitale unique d'Israël (par cinquante voix contre deux). Dès 1952, la superficie de Jérusalem-Ouest est élargie au détriment des villages palestiniens et ira ainsi jusqu'à doubler. Par ailleurs, l'État hébreu cherche dans le même temps à convaincre d'autres pays de transférer leurs représentations diplomatiques de Tel-Aviv à Jérusalem. Dans les années 1950, les grandes puissances occidentales, ainsi que la Russie, n'y sont pas favorables. Mais d'autres pays se laissent convaincre. Le mouvement va s'amplifier peu à peu. À la veille de la guerre de

1967, une vingtaine de représentations diplomatiques sont établies à Jérusalem.

Jérusalem-Est reste une ville arabe sous administration jordanienne. Elle comprend des quartiers diversifiés en fonction des Lieux saints des différentes religions.

Carte n° 9, La vieille ville de Jérusalem avant l'occupation israélienne. Tirée de Michael Dumper, « Colons et colonies dans la vieille ville de Jérusalem : 1980-2000 » in *Jérusalem, le sacré et le politique*, op. cit.

La vieille ville de Jérusalem
avant l'occupation israélienne



171 « Déclaration acceptant les obligations découlant de la Charte », déclaration officielle du ministre des affaires étrangères du gouvernement provisoire d'Israël adressée au secrétaire général de l'ONU, 29 novembre 1948, Nations unies, Conseil de sécurité, S/1093, p. 236.

2) L'emprise israélienne totale sur Jérusalem à partir de 1967

La conquête de Jérusalem-Est par la force et ses effets concrets

Le 5 juin 1967, Israël s'empara par la force des quartiers orientaux de Jérusalem. La résolution 233 du Conseil de sécurité du 6 juin 1967 demandant un cessez-le-feu immédiat n'est suivie d'aucun effet. Les 135 habitations du quartier des Maghrébins datant du ^{xiv}e siècle sont dynamitées, provoquant l'expulsion de 650 personnes. Mais il n'y eut pas de fuite spontanée de la population arabe. Jérusalem-Est avait été peu développée depuis 1948 et elle ne comprenait qu'environ 70 000 habitants¹⁷².

Dès le 27 juin 1967, la Knesset modifie le statut de Jérusalem tel qu'il avait été défini par l'accord d'armistice signé le 3 avril 1949 entre Israël et la Jordanie et vote trois lois-cadres par lesquelles les lois et les institutions israéliennes applicables dans la partie occidentale de la ville sont étendues à sa totalité. Et les frontières qui existaient entre les deux secteurs de la ville sont supprimées. Israël adopte une loi sur la protection des Lieux saints qui se trouvent ainsi *de facto* sous son unique contrôle. Les habitants de la partie Est boycottent les élections municipales et en quelques années, les institutions municipales sont aux mains de l'ancienne équipe de Jérusalem-Ouest.

La condamnation internationale s'exprime à l'Assemblée générale des Nations unies¹⁷³. Une résolution du Conseil de sécurité du 3 juillet 1969, votée

172 Ibrahim Dakkak, « Juin 1967, la résistance au quotidien », in *Jérusalem. Le sacré et le politique*, op. cit., p. 244 et suivantes.

173 Assemblée générale des Nations unies, résolutions 2253 (ES-V) du 4 juillet 1967 et 2254 (ES-V) du 14 juillet 1967.

y compris par le représentant des États-Unis, dénonce les expropriations, confiscations de propriétés, démolitions de bâtiments, déclarés non valides, et demande à Israël de rapporter d'urgence toutes ces mesures¹⁷⁴.

En dépit de ces condamnations, Israël décide l'annexion par la loi du 29 juillet 1980 qui proclame : « Jérusalem, entière et réunifiée, est la capitale d'Israël. Jérusalem est le siège du président de l'État, de la Knesset, du gouvernement et de la Cour suprême¹⁷⁵. »

Suite aux véhémentes condamnations internationales que déclenche cette annexion, les pays qui avaient implanté leurs représentations diplomatiques à Jérusalem dans les années 1950, les ramèneront à Tel-Aviv. Dans les années suivantes et jusqu'à nos jours, les incidents se multiplient¹⁷⁶. Les habitants palestiniens de Jérusalem sont soumis à des restrictions de leurs droits dans tous les domaines. À partir de l'occupation de la ville par Israël en 1967, les Palestiniens vivant dans les limites de la cité (dans la conception extensive de Jérusalem qui est celle de l'État hébreu) sont considérés comme résidents permanents dans l'État d'Israël. Mais ceux qui n'étaient pas présents physiquement au moment du recensement de 1967 ont perdu ce statut (cette situation concerne environ 8 000 personnes). Pour voyager à l'étranger, il faut demander un permis valable pour trois ans. Son non-renouvellement entraîne la perte du statut de résident. Cette perte est causée automatiquement

174 Conseil de sécurité, résolution 270 du 26 août 1969.

175 « The Status of Jerusalem », United Nations, New York, 1997, p. 13.

176 Voir, parmi les nombreux rapports des Nations unies : Assemblée Générale, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », rapport du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, A/HCR/52/76, 15 mars 2023.

par un séjour à l'étranger de plus de sept ans ou par le fait d'aller dans un village voisin de la Cisjordanie. Les conjoints non résidents et les enfants de résidents ne deviennent pas automatiquement résidents. Ils doivent en faire la demande, qui est difficilement accordée. En mars 2018, le Parlement israélien adopte une loi permettant au ministre de l'Intérieur de confisquer les papiers de tout habitant de Jérusalem qui aurait commis une infraction punie par la loi israélienne ou qui aurait agi contre les intérêts d'Israël.

Les publications en langue arabe ont été censurées, des journaux interdits, des institutions éducatives ou culturelles fermées ou leurs représentants arrêtés. À partir de la création de l'Autorité palestinienne, de nombreux bureaux liés à cette Autorité ont été fermés. Et lors des élections de janvier 1996, seuls 30 % des Palestiniens autorisés à y participer prirent part au vote, la plupart d'entre eux craignant de perdre par là leur statut de résidents. Enfin, les restrictions de circulation des personnes et des biens entre Jérusalem et le territoire de la Cisjordanie ou de Gaza, ont des conséquences extrêmement négatives sur les droits des Palestiniens et sur leurs conditions de vie¹⁷⁷.

La judaïsation de Jérusalem-Est par la colonisation

Immédiatement après l'occupation de Jérusalem-Est en 1967, une politique de colonisation intensive est décidée par les autorités israéliennes¹⁷⁸. Elles

177 Voir pour plus d'informations, « The Status of Jerusalem », United Nations, New York, 1997, p. 21 et suivantes.

178 *Ibid.*, p. 17

étendent la superficie de la municipalité (de 6 km² à 73 km²) et entourent la ville de deux cercles de colonies en s'emparant de 28 villages palestiniens. La ceinture des colonies d'Efrat, Gilo, Har Homa, Adounim, Bet El, Psagot encercle les quartiers palestiniens et empêche leur développement. Désignée comme « Le Grand Jérusalem », cette extension comprend 330 km² gagnés sur la Cisjordanie. Tous les moyens sont utilisés (par exemple déclarer certains quartiers « zone verte protégée ») pour empêcher le développement des quartiers palestiniens et accroître les colonies israéliennes¹⁷⁹.

Le second cercle de colonies dénommé « Jérusalem métropolitaine » englobe 665 km² de la Cisjordanie. Il comprend une région qui s'étend de Ramallah au Nord à Bethléem au Sud, Maaleh Adumim à l'Est, et Mevasseret à l'Ouest en une seule aire métropolitaine.

On estime que des centaines de propriétés ont été accaparées par des colons à Jérusalem-Est, ainsi que dans le cadre de projets archéologiques ou touristiques et de transactions portant sur des biens palestiniens, y compris des achats frauduleux¹⁸⁰.

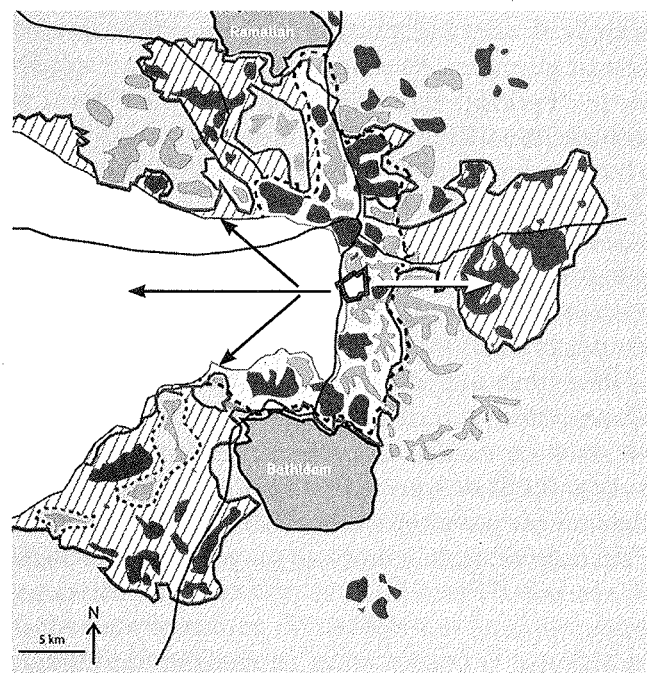
Le mouvement s'intensifie après la signature des accords d'Oslo. Sous le prétexte de croissance démographique « naturelle », le gouvernement israélien autorise la construction de dizaines de milliers de nouveaux logements destinés à étendre les

179 Vincent Lemire, « L'impossible capitale », in *L'Histoire*, n° 436, juin 2017, [en ligne : www.lhistoire.fr/limpossible-capitale].

180 Assemblée générale des Nations unies, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », rapport du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, A/HRC/52/76, 15 mars 2023, par. 34.

colonies existantes vers la mer Morte et la vallée du Jourdain. Les quartiers arabes sont séparés par le mur.

Carte n° 10. La fragmentation du « Grand Jérusalem » sous l'effet de la colonisation israélienne, tirée de: Henri Amiot, « À relire, en lien avec l'actualité: Jérusalem, une ville divisée chargée de symboles », site Les clés du Moyen-Orient [www.lesclesdumoyenorient.com], 8 décembre 2017.



- | | |
|--|--|
| □ Israël en 1949 | --- Limites municipales de la Jérusalem « réunifiée » (1967) |
| ■ Cisjordanie, Zone B ou C (Contrôle d'Israël) | □ Vieille ville |
| ■ Cisjordanie, Zone A (Contrôle de l'Autorité palestinienne) | — Zone incorporée de fait à Jérusalem avec le mur |
| ■ Quartier ou village palestinien | ▨ Zone incorporée de fait à Jérusalem avec le mur |
| ■ Quartier ou colonie israélienne(ne) | ← Désenclavement par l'Ouest |
| ■ « Zone verte » (construction contrôlée) | → Désenclavement par l'Est |

En 1978, une association dénommée Ateret Cohanim milite explicitement pour la « reconquête » de la vieille ville de Jérusalem, maison par maison. En 1994, le ministre de la Défense israélien expose le projet de défense de Jérusalem par l'extension des colonies¹⁸¹.

Au fil des années, les choses se sont considérablement aggravées. Entre 2012 et 2021, 1 407 maisons palestiniennes ont été démolies à Jérusalem-Est et le nombre de Palestiniens contraints de démolir eux-mêmes leurs biens a augmenté (16 en 2013, 58 en 2019, 89 en 2020 et 101 en 2022). Ces démolitions sont pour eux le seul moyen d'éviter de payer les amendes et frais importants imposés lorsque la destruction est effectuée par la municipalité israélienne.

Au cours des dix dernières années, le nombre de projets de construction de colonies présentés et approuvés s'est accru, menaçant d'isoler Jérusalem du reste de la Cisjordanie.

Le 5 septembre 2022, Israël a présenté des plans concernant quelque 700 unités dans la colonie prévue de Givat Hashaked à Jérusalem-Est et les travaux d'aménagement ont progressé en vue de l'agrandissement de la colonie de Har Gilo sur les terres du village palestinien d'Al-Walaja, plaçant plus de 304 Palestiniens (151 enfants, 80 hommes et 73 femmes) sous le risque imminent d'un déplacement forcé¹⁸².

181 « The Status of Jerusalem », United Nations, New York, 1997, p. 18.

182 Assemblée générale des Nations unies, « Les colonies de peuplement israéliennes dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et le Golan syrien occupé », rapport du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, A/HRC/52/76, 15 mars 2023, par. 6.

Une rocade en construction (interdite aux Palestiniens) a pour but de relier les colonies situées au Sud de Jérusalem à celles qui sont à l'Est. À cette fin, un ordre d'expropriation a été émis concernant 55 dunums de terres dans le village palestinien d'At-Tur. Un tramway a été construit qui permet de relier les colonies lointaines de cette métropole urbaine au centre-ville.

La justice israélienne évolue vers une tolérance accrue à ces pratiques. Alors que depuis 1979, la Haute Cour de justice interdisait les expropriations de terres aux fins de colonisation par ordonnances militaires, un arrêt du 28 février 2022 a justifié la réquisition d'une propriété palestinienne privée à Hébron par les forces de sécurité israéliennes afin d'y implanter une nouvelle colonie¹⁸³.

La prétention maintenue d'Israël sur Jérusalem et le blocage des négociations

Les responsables israéliens n'ont cessé d'affirmer l'irréversibilité de la souveraineté israélienne sur Jérusalem. En mai 2010, Benjamin Netanyahu affirme :

Le gouvernement israélien n'a pas reculé et ne reculera pas face aux États-Unis et continuera à construire partout à Jérusalem, capitale du peuple juif pour l'éternité¹⁸⁴.

Il se répète en mai 2011 devant le Congrès américain en réaffirmant son refus du retrait de Jérusalem-Est et du partage de la ville.

¹⁸³ *Ibid.*, par. 18.

¹⁸⁴ *Le Monde*, AFP, 20 mai 2010.

Au cours des différentes phases de négociation qui ont émaillé les années depuis le début du processus d'Oslo, la question de Jérusalem est toujours restée, avec celle du retour des exilés, le point qui a fait obstacle à toute conclusion des échanges entrepris. Dès le début des négociations devant conduire aux accords d'Oslo en 1993, la Déclaration de principe sur des Arrangements intérimaires d'autonomie du 13 septembre 1993 mentionne que la question de Jérusalem est réservée comme une question en suspens dont la solution est remise à l'étape ultérieure, celle de la négociation du statut permanent¹⁸⁵.

Au début des années 2000, sous l'impulsion des États-Unis, les négociations semblent entrer dans une phase plus active. Ce qui est proposé alors pour la capitale de l'État de Palestine est révélateur de la position d'Israël de refus de tous les aspects du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au bénéfice du peuple palestinien et, notamment, de son droit à ériger pour capitale la ville de son choix. On présenta alors la position d'Ehud Barak comme ouverte à une division de Jérusalem comme capitale des deux États. Mais la partie réservée à un État arabe n'était pas Jérusalem-Est. Derrière la désignation ambiguë « Al Qods » transparaît le projet de relégation de la future capitale de l'État de Palestine dans un village de la banlieue de Jérusalem, Abu Dis. Celui-ci, situé à environ 3 kilomètres de la ville arabe de Jérusalem, fait partie d'un groupe de trois villages qui étaient inclus dans les frontières de Jérusalem sous l'administration jordanienne. Cette proposition témoignait

¹⁸⁵ Déclaration de principe sur des Arrangements intérimaires d'autonomie du 13 septembre 1993, article V, par. 3.

du mépris dans lequel les négociateurs israéliens et leurs alliés tenaient la future Palestine dont les institutions sont ainsi destinées à siéger dans un village des faubourgs.

Les États-Unis ont toujours eu une attitude ambiguë. Dès 1995, le Congrès des États-Unis avait voté le Jerusalem Embassy Act, en vertu duquel la Ville sainte devait être reconnue comme la capitale de l'État hébreu et l'Ambassade américaine y être transférée¹⁸⁶. Cela permet de douter du rôle positif qu'ils ont tenté de jouer lors des quelques avancées vers la paix du début des années 2000. À partir de 2017, leur décision de reconnaître Jérusalem comme capitale d'Israël et d'y transférer l'ambassade des États-Unis en Israël, cela en contradiction avec le droit international maintes fois réaffirmé par les Nations unies, ne laisse plus de doute sur leur partialité.

B – L'annexion de Jérusalem, une violation emblématique du droit du peuple palestinien à disposer de lui-même et à choisir librement sa capitale

Les résolutions des Nations unies ont condamné à de multiples reprises les mesures par lesquelles était modifié le « statut » de Jérusalem. On peut prendre pour exemple la résolution 476 du 30 juin 1980 qui « réaffirme que toutes les mesures qui ont modifié

¹⁸⁶ Jerusalem Embassy act, 8 novembre 1995, Public Law 104-45, 104th Congress, Legislative History, S. 1322, *Congressional Record*, vol. 141, 1995.

le caractère géographique, démographique et historique et le statut de la Ville sainte de Jérusalem sont nulles et non avenues et doivent être rapportées en application des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité » (souligné par nous).

Mais l'emploi de l'expression « statut » entraîne une certaine confusion compte tenu du sens qui avait été donné à cette expression dans la résolution 181 des Nations unies. Après avoir annoncé au point A que la ville serait sous un « régime spécial », cette résolution, dans sa troisième partie consacrée à Jérusalem, comportait un point C intitulé « Statut de la ville ». Il s'agissait de soustraire la ville à l'administration aussi bien de l'État juif que de l'État arabe prévus par le plan de partage et de la doter d'un régime de démilitarisation et d'internationalisation.

L'ensemble de la résolution 181, y compris la partie concernant Jérusalem, a été abandonné. Toutefois cet abandon, acté par les Nations unies elles-mêmes¹⁸⁷, du projet d'internationalisation de la ville de Jérusalem, ne laisse pas cette ville sans « statut ».

Si les Nations unies utilisent cette expression, alors même que le « statut » envisagé en 1947 est devenu caduc, c'est que l'expression renvoie à une autre signification, celle selon laquelle le « statut » de Jérusalem est celui d'un territoire occupé militairement par une puissance étrangère, comme l'est l'ensemble du territoire palestinien depuis 1967. La fin de cette occupation permet alors au peuple occupé de recouvrer sa souveraineté. Mais le particularisme de Jérusalem et la présence de lieux de culte

¹⁸⁷ *Supra*, par. 360, résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 512, 26 janvier 1952.

historiques sur le territoire de Jérusalem justifie-t-il la nécessité d'un régime juridique particulier pour cette ville? Non, car l'application du droit international par l'État souverain sur la ville suffit à garantir la protection de ces lieux et la liberté d'accès.

Jérusalem abrite des sites religieux qui sont des destinations de pèlerinage pour les croyants des grandes religions monothéistes. Fragiles, ces lieux nécessitent des mesures de préservation particulières, en même temps qu'ils doivent être accessibles aux pèlerins des différentes religions. Ces préoccupations sont indépendantes de la question de la souveraineté sur la ville de Jérusalem. Une fois déterminé quel est l'État détenteur des compétences sur la partie de la ville où se trouvent ces Lieux saints, alors celui-ci doit respecter à l'égard de ces lieux certaines obligations découlant du droit international.

La liberté d'accès aux lieux de prière et de pèlerinage est assurée par la liberté générale de circulation qui appartient au corpus international des droits de l'homme¹⁸⁸. Il est vrai que l'État du lieu peut réglementer cette liberté (comme toutes les autres), mais il ne peut le faire que pour les raisons précises invoquées dans le Pacte, dont la principale tient à l'ordre public et à la sécurité nationale. Israël, qui est le détenteur d'une souveraineté usurpée sur Jérusalem, a abusé arbitrairement de cette possibilité de brider la liberté d'accès aux Lieux saints, notamment en défaveur des musulmans.

Les lieux de prière ne doivent pas seulement être accessibles au public, encore faut-il qu'ils soient

¹⁸⁸ Article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et article 12 du Pacte international sur les droits civils et politiques.

protégés afin de ne pas subir de dégradations. L'Unesco a été créée pour remplir cette fonction et les règles internationales qu'elle édicte en matière de protection du patrimoine mondial permettent de garantir la conservation et le droit d'accès aux Lieux saints des différentes religions.

À partir de 1968, la Conférence générale de l'Unesco a formulé les principes qu'Israël devait impérativement accepter, à savoir respecter le patrimoine culturel de la ville et s'abstenir de le modifier. Le directeur général fut amené en 1976 à organiser un contrôle des infractions commises par Israël¹⁸⁹. Toutefois les tensions restent persistantes au sujet du patrimoine culturel de Jérusalem. Elles ont été particulièrement vives à partir de 2016 avec une série de décisions faisant suite aux nombreuses résolutions du Conseil de sécurité (252, 476 et 478) et à celles de l'Unesco dénonçant les tentatives israéliennes de modifier le statut de la ville sainte de Jérusalem. Rappelant en préambule ces résolutions précédentes de la communauté internationale, l'Unesco affirme, le 5 juin 2017,

[...] l'importance de la Vieille Ville de Jérusalem et de ses remparts pour les trois religions monothéistes (...) [et] vise [...] à sauvegarder le patrimoine culturel palestinien et le caractère distinctif de Jérusalem-Est [...], regrette profondément le refus d'Israël de mettre en œuvre les précédentes décisions de l'Unesco concernant Jérusalem [...] déplore vivement le fait qu'Israël, la Puissance occupante, n'ait pas cessé les fouilles et travaux

¹⁸⁹ Voir Raymond Goy, « La question de Jérusalem à l'Unesco », *Annuaire français de droit international*, vol. 22, 1976, p. 420 et suivantes.

menés constamment dans Jérusalem-Est, en particulier à l'intérieur et aux alentours de la Vieille Ville [...] [et] demande de nouveau à Israël, la Puissance occupante, d'interdire tous ces travaux, conformément aux obligations qui lui incombent¹⁹⁰ [...].

Indifférent à ces décisions, Israël poursuit sur la totalité de Jérusalem une politique entièrement tournée à l'avantage de la population et de la culture juives et au mépris de la conservation du patrimoine pluriculturel de la ville.

Cette politique est illégale par ses moyens, mais aussi et surtout par sa finalité, car la prétention d'Israël d'annexer la ville de Jérusalem est illégale aussi bien pour la partie occidentale annexée en 1950, que pour la partie orientale annexée en 1980.

Jérusalem-Ouest a été conquise par la force en 1948, alors que cet État n'avait aucun titre sur la ville. Le droit international ne permet pas de reconnaître la souveraineté d'un État occupant militaire par la force d'un territoire sur lequel il n'a pas de titre¹⁹¹. Comme pour l'ensemble des territoires qu'Israël a conquis par les armes en 1948, la situation juridique de Jérusalem-Ouest demeure donc incertaine en droit. Si la Palestine a, au cours des négociations, admis la ligne verte, celle des accords d'armistice de 1949 comme base de ces négociations, il n'en

demeure pas moins que la situation de Jérusalem-Ouest ne sera réglée au bénéfice d'Israël que par la conclusion d'un accord de paix avec la Palestine.

Pour ce qui est de Jérusalem-Est, les violations du droit international commises par Israël depuis l'occupation de cette ville en 1967 sont constitutives de crimes de guerre et engagent la responsabilité pénale individuelle des personnes impliquées¹⁹². La violence des colons, protégés par les forces de sécurité israéliennes, met en jeu la responsabilité d'Israël qui a failli au devoir qui lui incombe en tant que puissance occupante de protéger les Palestiniens et leurs biens¹⁹³.

Comme pour ce qui est du reste de la Cisjordanie et de Gaza, les innombrables et très graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire perpétrées à Jérusalem, sont des violations secondaires venant à l'appui de la violation principale du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes¹⁹⁴. Et dans le cas de Jérusalem, cette violation principale est renforcée par le fait qu'Israël, en annexant *de jure* la ville, ajoute à la violation du droit des peuples à l'autodétermination, celle de l'interdiction d'annexer des territoires conquis par la force.

Comme ailleurs dans le Territoire palestinien occupé, la volonté d'Israël de détruire les bases

190 Unesco, Conseil exécutif, décision « Palestine occupée », 201^e session, 19 avril-5 mai 2017, 201 EX/Décisions, p. 39-41.

191 Thierry Fleury-Graff, « A box of Realism: La décision des États-Unis d'Amérique de reconnaître Jérusalem comme capitale d'Israël et d'y transférer leur ambassade », *Annuaire français de droit international*, vol. 64, 2019, p. 66.

192 Ils ont été cités dans le point IV *supra* et ont servi de fondement au raisonnement présenté relativement à l'ensemble du Territoire palestinien occupé.

193 Assemblée générale des Nations unies, rapport de la Commission d'enquête internationale indépendante créée en vertu de la résolution S-21/1 du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/29/52, 24 juin 2015, par. 58 à 62.

194 Assemblée générale des Nations unies, rapport de la Commission internationale indépendante chargée d'enquêter dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et en Israël, A/77/328, 14 septembre 2022, par. 15.

mêmes de l'autodétermination s'exprime à Jérusalem par des attaques contre tous les éléments constitutifs d'un État. Le territoire est occupé par des mesures d'expropriation, de démolition, et d'encerclement. La population est forcée à l'exil, ses possibilités de vie étant rendues impossibles. Et les institutions palestiniennes sont attaquées.

Mais les attaques contre les institutions palestiniennes revêtent ici un caractère d'une exceptionnelle gravité. Jérusalem-Est n'est pas selon le droit international un territoire israélien, mais est un territoire d'application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au bénéfice de la Palestine. En application de ce droit, le peuple palestinien est libre de vouloir en faire le siège de sa capitale. Et il exprime cette liberté depuis la fin du mandat britannique.

Le droit international n'intervient pas sur cette question, si ce n'est pour interdire à un État de placer sa capitale sur le territoire d'un autre État ou sur un territoire disputé¹⁹⁵.

Le choix de la capitale, ainsi que son éventuel changement, sont laissés à l'appréciation de chaque État. On pourrait également faire valoir que la reconnaissance de la capitale entraîne automatiquement la reconnaissance de l'État, dans la mesure où une telle reconnaissance confirme que l'État a le droit de décider de ses affaires intérieures. Toutefois, ce droit n'est pas illimité et cela est vrai en ce qui concerne le choix de la capitale. Les États ne peuvent pas choisir comme capitale une ville

¹⁹⁵ Cour internationale de justice, requête introductive d'instance de la Palestine, « Transfert de l'Ambassade des États-Unis à Jérusalem » (Palestine c. États-Unis), 28 septembre 2018.

située sur le territoire d'un autre État ou une ville dont le statut juridique est contesté. Jérusalem entre dans cette dernière catégorie¹⁹⁶.

Ainsi Israël, en plaçant sa capitale sur un territoire où il ne dispose pas de la souveraineté, se met-il dans l'illégalité. De surcroît, l'annexion complète de Jérusalem par Israël et le caractère affirmé de l'irréversibilité de cette annexion, sont l'expression la plus caractérisée de la signification profonde de toutes les pratiques et politiques d'Israël : s'opposer au droit à l'autodétermination des Palestiniens et au droit souverain d'un peuple d'ériger la ville de son choix en capitale.

¹⁹⁶ Veronika Bilkova, « Recognition of Jerusalem as the capital city of Israel – an acknowledgement of the obvious or an unlawful act? », Institute of international relations Prague, rubrique « Policy Publications », 22 janvier 2018, [en ligne : <https://www.iir.cz/en/kontroverzni-otazka-jeruzalema-z-pohledu-mezinarodniho-prava-2>].