

1955

Le statut international de Jérusalem

par Roger Garreau¹, in [Le Monde Diplomatique](#), mai 1955, p. 1 et 3.

Extrait d'une communication faite 25 avril à l'Académie diplomatique internationale.

C'est au cours d'une session extraordinaire convoquée à cet effet au printemps de 1947 que l'Assemblée générale des Nations unies fut saisie de la question palestinienne. Elle avait chargé une commission spéciale de procéder à une enquête préliminaire et de lui présenter un rapport à sa deuxième session ordinaire prévue pour l'automne de la même année.

Le 23 septembre 1947 l'Assemblée générale créa une commission « ad hoc », présidée par le délégué de l'Australie, M. Herbert Evatt, pour étudier le rapport de la commission spéciale, entendre les explications du Royaume-Uni et envisager les mesures à prendre en vue de l'expiration de son mandat.

À l'issue de ses longs débats la commission « ad hoc » vota par 25 voix contre 13 et 17 abstentions un projet de résolution qui comportait un plan de partage de la Palestine en deux États arabe et israélien, ainsi qu'un territoire internationalisé de Jérusalem, liés tous trois par une union douanière.

C'est ce projet qui a servi de base à la résolution 181-11 du 29 novembre 1947 par laquelle l'Assemblée générale des Nations unies recommandait le partage de la Palestine dès le 1er décembre 1947. La guerre devait se prolonger jusqu'au mois de juin 1948. Les cent mille Juifs de Jérusalem, presque encerclés, durent soutenir un long siège, manquant d'eau, de vivres et de munitions. La Légion arabe, quoique faisant

encore officiellement partie des forces contrôlées par l'autorité mandataire, était entrée en lice.

Pendant que la Palestine, abandonnée à son sort, sombrait dans les horreurs d'une guerre sans merci, la commission de conciliation, présidée par le prince Bernadotte, apportait à son tour sa contribution à l'entassement des projets et panacées destinés à ramener la paix dans cet infortuné pays. Le prince Bernadotte avait tout d'abord conseillé aux Nations unies d'attribuer la totalité de Jérusalem à l'État arabe, alors que la résolution de l'Assemblée générale du 29 novembre 1947 se contentait d'isoler la future ville internationale au cœur de l'État arabe, telle aujourd'hui l'enclave interalliée du Berlin-Ouest au sein de la République populaire allemande. Mais le prince, peu de temps avant son assassinat, s'était rallié à l'idée d'une administration internationale. Son successeur à la tête de la commission, M. Ralph Bunche, au cours des pénibles négociations qu'il fit si heureusement aboutir à un armistice honorable pour les deux parties, s'abstint avec sagesse de remettre en cause les dispositions fixées par l'Assemblée générale, non plus que la ligne de démarcation des forces adverses. ligne qui constitue à peu près la frontière actuelle de l'État d'Israël.

Lorsque fut discuté le principe de l'internationalisation de Jérusalem, les États arabes, revenus de leurs illusions, se déclarèrent « prêts à accepter le principe d'un régime international pour la zone de Jérusalem, à condition que les Nations unies fussent en mesure d'offrir les garanties nécessaires quant à la stabilité et à la permanence d'un tel régime ». Par contre le gouvernement d'Israël fit savoir à la commission qu' « il acceptait sans réserve un régime ou un contrôle international pour les Lieux Saints dans la cité, mais ne pouvait souscrire à l'établissement d'un régime international appliqué à la ville elle-même ».

Ce point de vue du gouvernement d'Israël n'a jamais varié depuis lors. Tout au plus M. Moshe Sharett a-t-il consenti, dans le mémorandum qu'il a adressé le 26 mai 1950 au président du Conseil

¹ Roger Garreau (1891, 1991) était ambassadeur de France.

de tutelle, après l'adoption par cet organisme du statut international de Jérusalem, à envisager, dans le cas fort improbable où le royaume de Jordanie accepterait pour sa part de remettre aux Nations unies tout ou partie de la vieille ville, l'internationalisation d'une zone réduite à 3 ou 4 kilomètres carrés, dans laquelle se trouveraient inclus la plupart des Lieux Saints de la cité.

Pour en revenir à la résolution de l'Assemblée générale du 29 novembre 1947, qui eut pour effet immédiat de déclencher la guerre en Palestine, le Conseil de tutelle, ayant été invité par cette résolution « à élaborer et à approuver un statut détaillé de la ville de Jérusalem dans un délai de cinq mois à compter de cette date, c'est-à-dire le 29 avril 1948 », s'était aussitôt mis au travail.

Le Conseil de tutelle, en transmettant à l'Assemblée générale, le 21 avril 1948, un statut « qui se présentait maintenant sous une forme satisfaisante », lui demandait des instructions supplémentaires avant d'approuver officiellement cet acte organique et de procéder à la nomination du gouverneur de Jérusalem. L'Assemblée générale, fort embarrassée, s'étant abstenue de répondre à la requête du Conseil de tutelle, ce dernier n'alla pas plus avant, le malencontreux statut fut remis dans un tiroir et le gouvernement de Jérusalem fut laissé sans titulaire.

Dix-huit mois s'écoulèrent, durant lesquels la commission de conciliation s'affairait en Palestine pour maintenir la trêve des armes, consolider l'armistice, assurer le respect de la ligne de démarcation, établir des contacts entre Arabes et Israéliens, chercher une nouvelle solution au casse-tête palestinien. Ses trois membres américain, français et turc, MM. Porter, de Boisanger et Yalcin, transmettaient le 1er septembre 1949 à l'Assemblée générale des Nations unies un nouveau plan en vertu duquel le territoire de Jérusalem aurait été divisé en deux zones arabe et juive et placé sous l'autorité d'un commissaire des Nations unies nommé pour cinq ans, qu'assisterait un conseil général composé de sept Juifs et de sept Arabes.

Ces propositions s'éloignaient très sensiblement de la résolution du 29 novembre 1947 qui voulait faire de la Ville sainte un « corpus separatum » neutralisé, démilitarisé, administré directement par un gouverneur des Nations unies responsable envers le Conseil de tutelle.

L'Assemblée générale, au cours de sa quatrième session ordinaire, rejeta rapidement les suggestions de la commission de conciliation, et par une une nouvelle résolution du 9 décembre 1949 (n° 308, IV) confirma de la manière la plus catégorique les dispositions générales de sa résolution du 29 novembre 1947 relatives à l'internationalisation de Jérusalem.

Elle chargeait en conséquence le Conseil de tutelle de compléter en session spéciale ou régulière le statut de Jérusalem qu'il avait élaboré en janvier-avril 1948, en élaguant les dispositions devenues inapplicables, d'y introduire, sans porter atteinte aux principes fondamentaux énoncés dans la résolution du 29 novembre 1947, tous amendements destinés à assurer une plus grande démocratisation du régime, d'approuver le statut dans sa forme définitive et de procéder immédiatement à sa mise en application.

Hélas ! la fermeté de telles instructions n'a fait qu'illustrer leur caractère illusoire et l'impuissance de l'Organisation des Nations unies à imposer à ses propres États membres le respect des décisions adoptées même par une ample majorité.

Tandis que M. Charles Malik, président de la délégation libanaise, saluait la résolution du 9 décembre 1949 comme l'« affirmation la plus solennelle du profond intérêt religieux porté par les chrétiens et par les musulmans au destin de Jérusalem », M. Moshe Sharett, ministre des affaires étrangères d'Israël, déclarait au contraire que son adoption marquait « un jour sombre » dans l'histoire des Nations unies. Laissons à l'avenir le soin de donner raison au jugement de l'un ou de l'autre.

Le 20 décembre 1949 le Conseil de tutelle, qui s'était réuni en session spéciale le 8 du même mois pour étudier la résolution de l'Assemblée générale

et appliquer ses directives, vota une résolution présentée conjointement par la France et la Belgique, amendée par les Philippines, l'Irak et l'Union soviétique, par laquelle le gouvernement d'Israël était invité à revenir sur sa décision de transférer à Jérusalem certains ministères et certaines administrations centrales et à s'abstenir de tout acte qui risquerait d'entraver la mise en oeuvre de la résolution de l'Assemblée générale. Le Conseil invitait en outre son président à suivre de près l'évolution de la situation à Jérusalem pendant l'intervalle de ses sessions.

La requête du Conseil de tutelle fut rejetée le 31 décembre par le gouvernement d'Israël, en raison de ce que « *les pouvoirs de ce Conseil ne l'habilitaient pas à demander la révocation d'actes administratifs effectués par les gouvernements des États membres de l'O.N.U. dans les territoires dont ils assuraient l'administration et la sécurité* ».

À l'issue de sa session spéciale le Conseil de tutelle décida le 20 décembre de charger son président de rédiger sur le statut un document de travail qu'il soumettrait au Conseil au début de sa sixième session ordinaire, de recevoir toutes propositions ou observations émanant des États représentés au Conseil avec ou sans droit de vote et de s'assurer aussi de l'opinion de tous autres gouvernements, institutions ou organisations intéressés qu'il jugerait opportun de consulter.

Étant alors président du Conseil de tutelle, c'est à moi qu'incombait cette tâche délicate. Je ne me faisais à vrai dire aucune illusion sur les chances de mise en pratique des décisions de l'Assemblée générale, bien que l'internationalisation d'une partie aussi réduite que possible de Jérusalem, celle où se trouvent précisément réunis les Lieux Saints les plus vénérés par les trois grandes religions chrétienne, musulmane et judaïque, me parût à tous égards hautement désirable, en raison surtout de l'instabilité de ce point du monde, des antagonismes et des rancœurs qu'il faudrait encore bien des années et une action inlassable des hommes de bonne volonté pour concilier et apaiser ; parce qu'un nouveau déchaînement de

passions toujours à craindre risquerait, dans l'état de division présent de la Ville sainte, de provoquer l'anéantissement pur et simple de tout ce qui y subsiste d'une histoire trois fois millénaire à laquelle s'attache la foi de centaines de millions d'hommes.

Lorsque le Conseil de tutelle ouvrit sa sixième session ordinaire à Genève, en janvier 1950, et reprit l'examen de la question de Jérusalem, je lui fis rapport de l'accomplissement de la mission dont il m'avait chargé. Le résultat de mon enquête laissait peu de place à l'optimisme et l'on pouvait aisément prévoir que le projet de statut mis au tiroir en avril 1948 n'allait en être extrait par ses auteurs en janvier 1950 que pour retourner à bref délai dans son oubliette après avoir subi quelques difficiles retouches.

Le salut de la Ville sainte et aussi le prestige de l'Organisation des Nations unies méritaient bien que fût tenté malgré tout un ultime effort d'imagination et de réalisme. Sous ma responsabilité personnelle de président du Conseil de tutelle, sans l'appui positif de mon propre gouvernement mais encouragé par la compréhension sympathique de plusieurs délégations disposées à appuyer mes propositions, je suggérai au Conseil de circonscrire la zone internationalisée de Jérusalem à la partie occidentale de la vieille ville et à quelques quartiers adjacents situés au nord, à l'ouest et au sud de celle-ci, ce qui aurait laissé sous l'administration d'Israël toute la moitié orientale du « corpus separatum » prévu par l'Assemblée générale avec la quasi-totalité de la nouvelle ville, et sous l'administration de la Jordanie toute sa moitié orientale, avec les quartiers musulmans de la vieille ville et la Mosquée d'Omar, le Mur des lamentations se trouvant situé à la limite même de la zone internationalisée et inclus dans cette zone.

Ces propositions soulevèrent immédiatement une vigoureuse opposition du délégué de l'Irak, M. Jamali, appuyé par son collègue d'Égypte, tous deux déniaient au Conseil le droit d'apporter à la résolution de l'Assemblée générale, dont les termes étaient exempts de toute ambiguïté, une prétendue

interprétation qui visait selon eux à en modifier fondamentalement la structure.

L'ensemble de mes collègues, déjà très impressionnés par l'attitude rigoureusement négative des deux gouvernements palestiniens, conscients de la vanité du nouvel effort qui leur était demandé et n'aboutirait qu'à la remise en forme d'un document inopérant, estimèrent raisonnable de ne pas s'exposer à des complications supplémentaires et de s'en tenir purement et simplement à la révision du projet de statut de 1948.

Celui-ci fut finalement adopté le 4 avril 1950. Le Conseil décida, au cours de la même séance, d'inviter son président à communiquer le statut aux deux gouvernements d'Israël et à leur demander de bien vouloir apporter leur coopération à la mise en oeuvre de cet instrument. J'ai rendu compte au Conseil de tutelle, au début de la septième session ouverte le 1er juin 1950, de la nouvelle mission dont il m'avait chargé : le résultat en était négatif. Le gouvernement d'Amman n'avait pas même répondu à mes démarches réitérées pour prendre contact avec lui. M. Moshe Sharett m'avait aimablement invité à venir m'entretenir avec lui à Tel-Aviv ; mais je ne pouvais envisager un voyage en Palestine où je n'aurais rencontré qu'une seule des parties intéressées. Accompagné de M. Victor Mos, secrétaire général adjoint des Nations unies, je m'étais donc arrêté à Rome où le ministre d'Israël auprès du gouvernement italien, M. Ginossar, et un émissaire officiel du gouvernement d'Israël, M. Gideon Rafaël, venu de Tel-Aviv, eurent avec moi plusieurs entretiens qui aboutirent à l'envoi au président du Conseil de tutelle par le gouvernement d'Israël d'un mémorandum en date du 26 mai 1950 dans lequel ce dernier réaffirmait sa position bien connue mais consentait toutefois, dans son extrême désir de conciliation, à envisager, sous réserve d'une égale concession de la part du royaume hachémite de Jordanie, la possibilité de collaborer à la création d'un régime international dont l'application territoriale serait limitée à une zone réduite, de 3 ou 4 kilomètres

carrés, dans la ville fortifiée et ses environs immédiats, où se trouvent réunis la plupart des Lieux Saints.

Cette marque de bonne volonté n'a pas été retenue par le Conseil de tutelle qui s'est borné à renvoyer une fois de plus toute l'affaire du statut de Jérusalem à l'Assemblée générale le 14 mai 1950. Depuis cette date la question de l'internationalisation de la Ville sainte est tombée en sommeil.

Roger Garreau

Ambassadeur de France