
LE STATUT DE JÉRUSALEM

*Étude établie à l'intention et sous la direction
du Comité pour l'exercice des droits inaliénables
du peuple palestinien*



Nations Unies
New York, 1997

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1
I. LE MANDAT BRITANNIQUE, LE PARTAGE DE LA PALESTINE PAR L'ONU ET LA COUPURE DE FACTO DE JÉRUSALEM (1922-1966)	3
Jérusalem sous le mandat britannique	3
Le régime international de Jérusalem envisagé par le plan de partage	4
La division de fait de Jérusalem, 1948	8
Mesures prises par les Nations Unies pour placer Jérusalem sous régime international	8
II. LA GUERRE DE 1967 ET L'OCCUPATION MILITAIRE DE JÉRUSALEM-EST ET DES AUTRES TERRITOIRES PALESTINIENS	12
Mesures prises par Israël	12
Les Lieux saints	15
Expropriation de terres et colonisation	19
Questions économiques et sociales	24
III. POSITION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ET MESURES PRISES DEPUIS 1967	26
Statut juridique	26
Mesures contre les colonies de peuplement	32
Protection du patrimoine culturel de Jérusalem et assistance aux Palestiniens	35
IV. EN QUÊTE D'UNE SOLUTION : QUELQUES PROPOSITIONS INDÉPENDANTES . . .	37
V. LE PROCESSUS DE PAIX ET LA RÉAFFIRMATION DE LA POSITION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE À L'ÉGARD DE JÉRUSALEM	40

Cartes

1. Plan de partage proposé par les Nations Unies, 1947	6
2. Ville de Jérusalem : limites proposées	7
3. Territoires palestiniens occupés en 1967, y compris Jérusalem . . .	16
4. Occupation et extension de Jérusalem par Israël en juin 1967	17
5. Colonies de peuplement israéliennes à Jérusalem et dans ses environs	23

INTRODUCTION

Le statut de Jérusalem est l'une des questions les plus délicates et controversées soulevées par le conflit israélo-arabe et dont la solution n'intéresse pas les seules parties proprement dites. Il s'en faut de beaucoup. Étant donné la charge affective grosse de tous les dangers que charrie la question, les négociations concernant Jérusalem ont été reportées au stade des négociations sur le statut permanent entre le Gouvernement israélien et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Ces dernières négociations qui – il était convenu – devaient commencer pas plus tard qu'au début de la troisième année de la période intérimaire ont été ouvertes en mai 1996 et interrompues après la première réunion. Le présent document voudrait permettre à ceux qui le désirent de se familiariser avec les aspects essentiels de la question telle qu'elle a été envisagée par l'Organisation des Nations Unies.

Jérusalem, Al Qods en arabe, Jerushalayim en hébreu, abrite le Mur des lamentations ou Mur occidental, dernier vestige du deuxième temple juif; l'église du Saint-Sépulcre et de la Passion de la Crucifixion; et la mosquée d'Al-Aqsa, première Kaba et troisième lieu saint de l'islam. La Cité a donc valeur de symbole pour des millions de croyants des trois religions monothéistes de par le monde. L'une des plus anciennes villes du monde, Jérusalem a toujours été un carrefour de cultures et de civilisations, attirant pèlerins et conquérants. Depuis l'antiquité, des peuples et groupes fort divers se sont affrontés sans relâche pour s'en rendre maîtres, donnant à la ville son cachet culturel et religieux singulier. Depuis le XIXe siècle, Juifs et Arabes palestiniens se la disputent; à leurs revendications d'inspiration religieuse est venue s'ajouter une dimension politique et territoriale, l'un et l'autre peuple voyant dans Jérusalem l'incarnation de son essence même et de son droit à l'autodétermination.

Durant les quatre siècles qui précèdent la Première Guerre mondiale, la Palestine est une province de l'Empire ottoman. Après le démantèlement de l'Empire, la Société des Nations confie en 1922 au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord le Mandat sur la Palestine; les tensions s'avivent entre Juifs et Arabes autour du sort des Lieux saints, et singulièrement du Mur des lamentations. Ces tensions aggravées par les clauses du Mandat, rejeté par les Arabes et qui sont favorables à l'immigration juive en Palestine, font de plus en plus craindre une mainmise des Juifs sur Jérusalem et le reste du pays. Les efforts des autorités britanniques pour apaiser les tensions et remédier à la situation permettent de trouver des solutions temporaires, mais sont impuissants à résoudre le conflit à long terme.

Du fait de la recrudescence des violences en 1947 et de l'éclatement d'une guerre ouverte entre les deux communautés en 1948, à laquelle prennent part les États arabes voisins, Jérusalem se trouve placée au coeur du conflit, le contrôle en devenant l'enjeu principal pour les deux parties belligérantes. L'ONU, qui tente d'apporter une solution permanente au conflit, adopte en 1947 un plan de partage de la Palestine qui prévoit la partition de la Palestine en un État arabe et un État juif et la constitution de la ville de Jérusalem en corpus separatum sous un régime international spécial, administré par le Conseil de tutelle de l'ONU.

Le plan ne peut cependant être mis en oeuvre. Il ne met pas fin aux violences et n'entame pas l'ardeur des parties à conquérir la ville par la force armée. La Convention d'armistice général conclue entre Israël et la Jordanie entérine la coupure de facto de Jérusalem en un secteur est, englobant la vieille ville sous le contrôle de la Jordanie (qui avait également le contrôle de la Cisjordanie) et un secteur ouest, la nouvelle ville, qui se développe depuis le XIXe siècle, sous la juridiction du nouvel État d'Israël.

La guerre de 1967 à l'issue de laquelle Israël s'empare de Jérusalem-Est et des territoires palestiniens fait disparaître la ligne de démarcation entre les secteurs est et ouest, issue de l'armistice mais ravive encore le débat sur les prétentions rivales. Israël qui a annexé Jérusalem-Est en 1980 voit dans "Jérusalem entière et réunifiée la capitale d'Israël" et souhaite qu'elle demeure à jamais sous la souveraineté d'Israël¹. Occupant de facto le terrain, il peut investir des ressources et des efforts considérables pour modifier la configuration et la composition démographique de Jérusalem. Toutefois, la prétention israélienne sur Jérusalem n'est pas reconnue par la communauté internationale qui condamne l'acquisition de terres par la guerre et considère comme nul et non avenu tout changement sur le terrain. De leur côté, les Palestiniens revendiquent Jérusalem-Est comme capitale du futur État palestinien indépendant qui doit voir le jour sur les territoires occupés depuis 1967. Le statut des Lieux saints occupe une place de choix dans ce débat, et l'internationalisation de ces lieux a été proposée. Étant donné l'évolution du processus de paix depuis 1991, il apparaît particulièrement urgent de trouver un compromis acceptable pour l'un et l'autre camp touchant ces positions et intérêts en apparence inconciliables.

Lors des pourparlers préliminaires à la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient qui a lieu à Madrid en 1991 et des négociations bilatérales qui se tiennent à Washington en 1992-1993, les Palestiniens et les Arabes ne parviennent pas à faire inscrire la question de Jérusalem à l'ordre du jour.

La Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie signée en septembre 1993 par le Gouvernement israélien et l'OLP retient une approche différente. Elle stipule que les négociations sur le statut permanent de Jérusalem commenceront le plus tôt possible, pas plus tard que le début de la troisième année de la période intérimaire, qui commence avec le retrait des Israéliens de la bande de Gaza et de la région de Jéricho en mai 1994. Cet accord relance le débat sur l'avenir de Jérusalem. On redoute cependant que l'évolution de la situation de facto sur le terrain ne préjuge l'issue des négociations.

CHAPITRE PREMIER

LE MANDAT BRITANNIQUE, LE PARTAGE DE LA PALESTINE PAR L'ONU ET LA COUPURE DE FACTO DE JÉRUSALEM (1922-1966)

Jérusalem sous le mandat britannique

Le mandat sur la Palestine que la Société des Nations confie au Royaume-Uni en 1922 comporte la Déclaration Balfour de 1917, qui vise principalement "l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif", étant bien entendu que "rien ne serait fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des collectivités non juives existant en Palestine". Étant donné l'importance de la Palestine pour les trois religions monothéistes, le Mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux saints, y compris celle "de préserver les droits existants, d'assurer le libre accès à ces lieux et le libre exercice du culte"; exception faite de l'administration des sanctuaires purement musulmans, dont les privilèges sont garantis (art. 13). Le mandat prévoit également la nomination d'une commission spéciale à l'effet "d'étudier, définir et régler tous droits et réclamations concernant les Lieux saints, ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine" (art. 14). Toutefois, les difficultés éprouvées à assurer la représentation de toutes les communautés religieuses, font que cette commission ne verra jamais le jour et la responsabilité des Lieux saints revenant au Mandataire qui perpétue le statu quo établi par les Ottomans en matière de relations entre les diverses communautés.

Pendant la décennie qui suit l'attribution du mandat, quelque 100 000 Juifs immigrèrent en Palestine; la communauté juive passe ainsi de moins de 10 % à plus de 17 % de la population totale. À Jérusalem (à l'intérieur des limites de la municipalité d'alors), la population juive passe d'environ 34 100 à 53 800, atteignant 57,8 % de la population totale en 1931².

L'immigration massive des Juifs en Palestine ne cesse d'aviver les tensions entre les communautés juive et arabe; étant donné le caractère sacré qu'elle revêt pour les deux communautés, Jérusalem devient rapidement un foyer de conflit. En août 1929, des violences graves éclatent à propos du Mur occidental (Mur des lamentations) des ruines de l'ancien temple juif; ce lieu, le plus sacré du culte juif, est situé à l'ouest de Haram al-Charif, qui est également le lieu le plus sacré de Jérusalem pour les musulmans. Avec l'approbation de la Société des Nations, le Mandataire charge une commission internationale d'examiner les griefs présentés par les deux communautés religieuses. La Commission, composée d'experts néerlandais, suédois et suisses, séjourne pendant un mois à Jérusalem en 1930 et recueille de nombreux témoignages de part et d'autre. Elle propose une solution négociée du différend. Ayant échoué dans son entreprise, elle rend la décision suivante :

"Les musulmans sont les seuls propriétaires du Mur occidental sur lequel ils ont des droits exclusifs, vu que celui-ci forme une partie intégrante de la zone de Haram al-Charif qui est propriété du Waqf (fondation religieuse autorisée par la charia).

Aux musulmans appartient également le pavage qui se trouve devant le quartier marocain, en face du Mur, dans la mesure où ce quartier est propriété du Waqf au regard de la charia, étant voué à des oeuvres caritatives.

Le droit de culte qui peut être reconnu aux Juifs à un emplacement situé à proximité du Mur, soit conformément à la présente décision, soit par accord survenu entre les parties, ne peut en aucun cas être présumé leur conférer, ou avoir pour conséquence de leur conférer, un droit quelconque de propriété sur le Mur ou sur le pavage adjacent.

Les Juifs ont, à toute heure, libre accès au Mur occidental pour y pratiquer leur culte...³.

En outre, la Commission prescrit certains droits et certaines obligations subsidiaires à l'intention des deux communautés religieuses. Ces décisions acquièrent force de loi le 8 juin 1931⁴.

Toutefois, la situation sur le plan de la sécurité ne cesse de se détériorer, les rescapés fuyant les persécutions nazies des années 30 étant venus grossir les rangs de l'immigration juive. À la suite de la révolte des Palestiniens dès 1936, qui protestent contre l'immigration, le Mandataire crée la Commission royale pour la Palestine, placée sous la direction de Lord Peel. Invoquant les antagonismes entre les mouvements nationaux arabe et juif, la Commission conclut que le mandat est irréalisable et recommande qu'il y soit mis fin. Elle propose également le partage de la Palestine en un État arabe et un État juif. Étant donné le caractère sacré que revêtent Jérusalem et Bethléem pour les trois grandes religions, la Commission estime que les Lieux saints représentent, pour citer le Pacte de la Société des Nations, "une mission sacrée de civilisation". Elle propose qu'une enclave Jérusalem-Bethléem, comprenant tous les Lieux saints ainsi qu'un couloir vers la mer aboutissant à Jaffa, demeure sous tutelle britannique, aux termes d'un nouveau mandat qui serait exercé sous le contrôle de la Société des Nations⁵.

Les événements politiques et militaires rendent caduc ce premier plan de partage de la Palestine et d'attribution d'un statut spécial à Jérusalem. Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, le Royaume-Uni se déclare incapable de résoudre le conflit en Palestine et porte le problème devant l'ONU.

Le régime international de Jérusalem envisagé par le plan de partage

Lorsque l'ONU se penche sur la question de Palestine en 1947, le conflit entre communautés juive et arabe qui déchire le pays fait rage à Jérusalem. La plupart des immigrants juifs venus s'installer à Jérusalem vivent dans le quartier occidental, nouvellement développé, l'ancien quartier oriental, y compris la partie de la ville située à l'intérieur des murs, demeurant essentiellement arabe. La Commission spéciale de l'Organisation des Nations Unies pour la Palestine (UNSCOP), chargée par l'Assemblée générale de présenter des propositions en ce qui concerne la Palestine, avait estimé qu'il y avait environ 102 000 juifs, 104 000 musulmans et 46 000 chrétiens dans le sous-district de Jérusalem en décembre 1946⁶.

La Commission spéciale recommande à l'unanimité que le caractère sacré des Lieux saints soit garanti par des dispositions spéciales et que l'accès de ces lieux soit garanti "conformément aux droits existants". Elle recommande également que des dispositions expresses concernant les Lieux saints ... ainsi que les droits des communautés religieuses soient comprises dans la ou les constitutions de tout État ou de tous les États palestiniens éventuellement

créés. Elle propose en outre deux plans différents pour l'avenir de la Palestine. Le plan de la minorité recommande la création d'un État fédéral, unifié et indépendant en Palestine. La capitale en serait Jérusalem, qui serait constituée de deux municipalités distinctes, l'une comprenant les quartiers arabes, l'autre les quartiers juifs. Il recommande aussi la création d'un organe international permanent chargé du contrôle et de la protection des Lieux saints situés à Jérusalem et ailleurs. Le plan de la majorité recommande quant à lui le partage de la Palestine en un État arabe et un État juif, et l'internationalisation territoriale de la zone de Jérusalem qui serait une enclave internationale dans l'État arabe de Palestine⁷.

C'est ce dernier plan qui est approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 181 (II) du 29 novembre 1947, intitulée "Gouvernement futur de la Palestine" qui renferme un plan de partage avec union économique, prévoyant des dispositions détaillées sur les frontières, les institutions gouvernementales, la protection des droits des minorités, la liberté de mouvement et les formes de coopération économique et autres entre les trois entités, notamment en ce qui concerne les Lieux saints et les droits et libertés religieux.

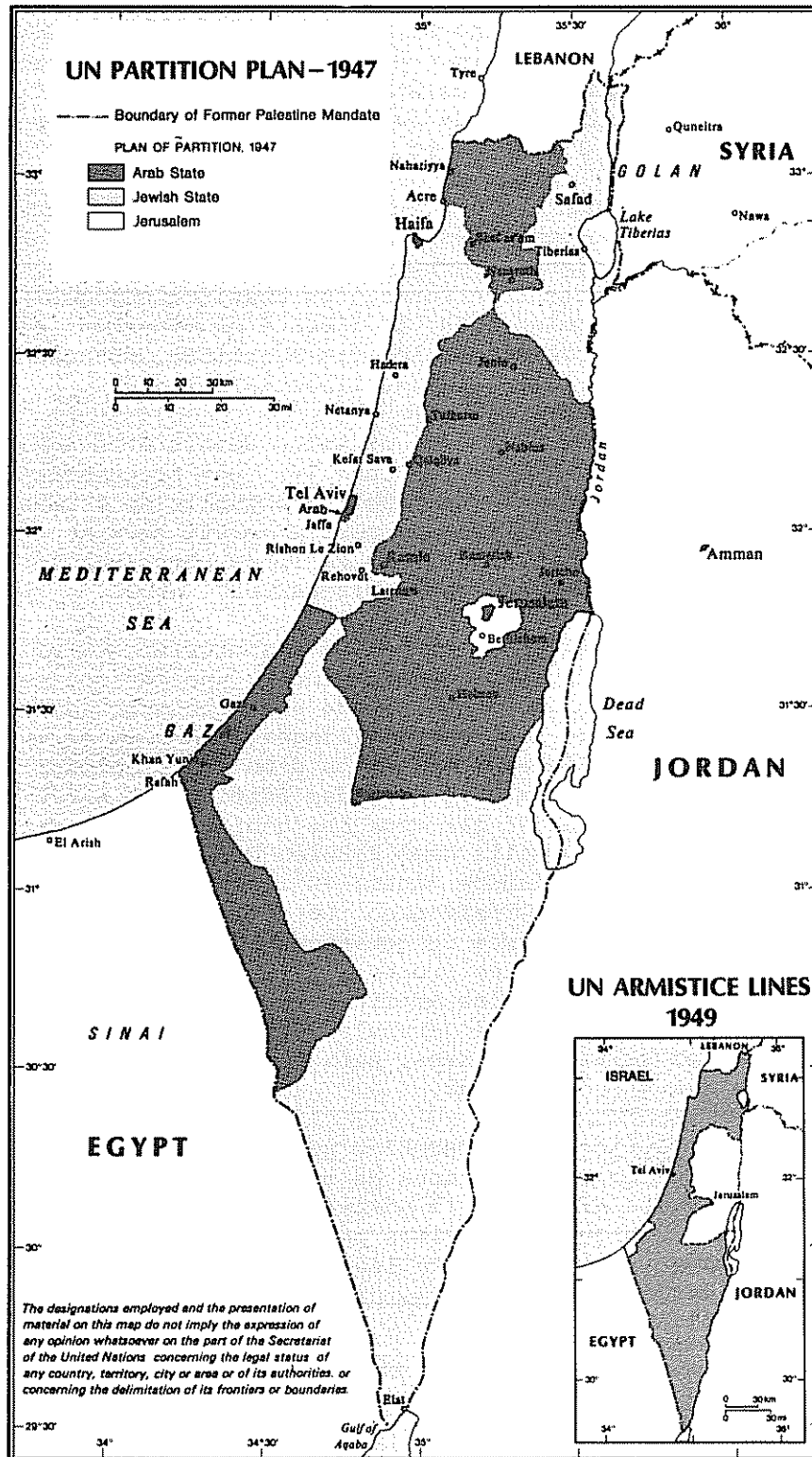
Le régime international spécial de Jérusalem devait être administré par l'ONU, par l'intermédiaire du Conseil de tutelle. Les frontières de la ville sont définies comme comprenant "la municipalité actuelle de Jérusalem plus les villages et centres environnants, dont le plus oriental sera Abu Dis, le plus méridional Bethléem, le plus occidental Ein Karim (y compris l'agglomération de Motsa) et le plus septentrional Shu'fat (voir cartes 1 et 2).

L'Assemblée générale demande au Conseil d'élaborer un statut de la ville qui serait dans un premier temps en vigueur pendant une période de 10 ans et prévoirait la nomination d'un gouverneur et de son personnel administratif, l'octroi d'une large autonomie locale aux villages, communes et municipalités; la démilitarisation de la ville et la création d'un corps spécial de police pour veiller à la protection des Lieux saints et des édifices et sites religieux; l'élection d'un conseil législatif par tous les habitants sans distinction de nationalité; l'inclusion de la ville dans l'union économique palestinienne; la création d'organes judiciaires indépendants; et l'octroi du statut de citoyen de la ville de Jérusalem à tous ses résidents. Le statut comporte en outre des dispositions garantissant la liberté de mouvement et les droits civils et politiques des deux communautés, les droits existants et la liberté d'accès et de culte dans les Lieux saints et les édifices et sites religieux, ainsi que leur préservation. Le Gouverneur de Jérusalem est doté de pouvoirs spéciaux vis-à-vis des personnes se trouvant aussi bien dans la ville que sur le territoire des deux États indépendants.

Toutefois, la résolution de l'Assemblée générale ne peut pas être appliquée. Accepté par les représentants de l'Agence juive, le plan de partage est repoussé par les États arabes et le porte-parole du Haut Comité arabe palestinien qui ne se considèrent pas liés par la résolution. À cause des divergences profondes qui existent entre les parties en présence, une guerre totale éclate en Palestine, provoquant la division de fait du pays et de la ville de Jérusalem elle-même.

Carte No 1

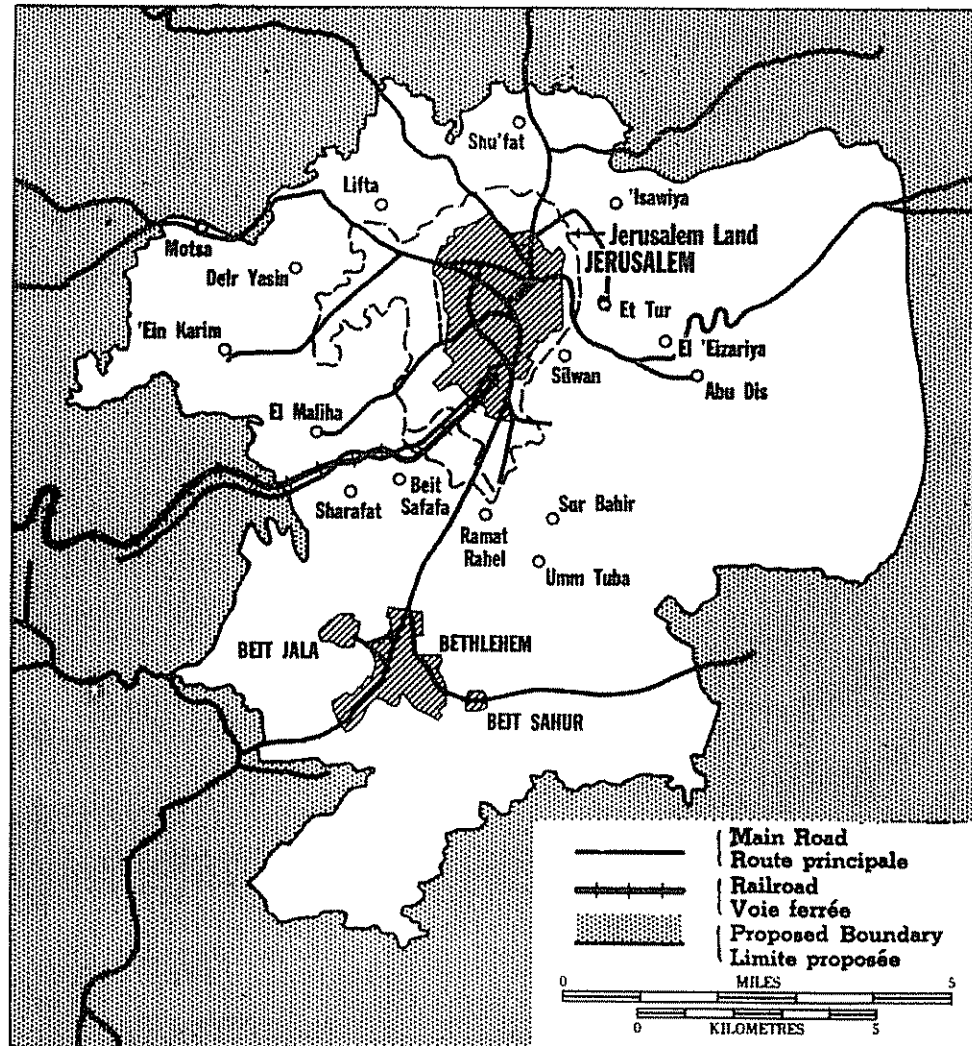
Plan de partage proposé par les Nations Unies, 1947



Ville de Jérusalem : limites proposées

CITY OF JERUSALEM BOUNDARIES PROPOSED

[Annex B to resolution 181 (II) of the General Assembly,
dated 29 November 1947]



VILLE DE JERUSALEM LIMITES PROPOSEES

[Annexe B, résolution 181 (II) de l'Assemblée générale,
du 29 novembre 1947]

La division de fait de Jérusalem, 1948

Les armes et non quelque accord international décident du sort de Jérusalem vers la fin des années 40. Les heurts entre Arabes palestiniens et groupes paramilitaires juifs ne cessent de se multiplier plusieurs mois avant la fin du mandat britannique le 14 mai 1948. Lorsque les forces armées des États arabes voisins interviennent à la suite de la proclamation de l'État d'Israël le même jour, une guerre totale éclate. Lorsque la trêve négociée par l'Organisation des Nations Unies prend fin le 16 novembre 1948, les territoires contrôlés par Israël s'étendent largement dans les territoires attribués à l'État arabe et dans le quartier occidental de l'enclave de Jérusalem qui devait être internationalisée en vertu de la résolution relative au partage. Près de 60 000 Palestiniens auraient fui le secteur occidental⁸. La partie orientale de Jérusalem, y compris les Lieux saints et la Rive occidentale, est placée sous l'administration de la Jordanie, qui n'est pas encore membre de l'Organisation des Nations Unies.

Consacrée pour la première fois dans l'accord de cessez-le-feu signé par Israël et la Jordanie le 30 novembre 1948, cette division de fait de la ville entre les deux pays en guerre, avec ses frontières fermées, est entérinée par la Convention d'armistice du 3 avril 1949. Toutefois, aux yeux de la communauté internationale, cette convention est de nul effet sur les dispositions relatives à l'internationalisation de Jérusalem prévues dans la résolution relative au partage. C'est pourquoi jusqu'en 1967, aucun État n'établit d'ambassade à Jérusalem et jusqu'ici seuls deux pays ont leur ambassade dans la partie occidentale de cette ville. Il convient également de mentionner la présence ininterrompue à Jérusalem d'un corps consulaire international sui generis, appelé couramment corps consulaire du Corpus Separatum. Neuf États ont leur consulat à Jérusalem (est ou ouest) sans toutefois reconnaître une quelconque souveraineté sur la ville. Contrairement aux consuls en poste en Israël, les consuls de ces États ne présentent pas de lettres d'accréditation au Ministère des affaires étrangères et ne sont pas accrédités par le Président d'Israël. Ils ne paient pas d'impôts et n'ont aucune relation officielle avec les autorités israéliennes. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils respectent les usages du protocole destinés à prévenir toute reconnaissance même en apparence des revendications de souveraineté dont fait l'objet la ville⁹.

Mesures prises par les Nations Unies pour placer Jérusalem sous régime international

L'internationalisation de la région de Jérusalem n'a cessé d'être un objectif de l'Organisation des Nations Unies qui s'est efforcée de mettre en place un régime international en dépit de l'intensification du conflit armé. En avril 1948, le Conseil de tutelle, devenu Autorité administrante en vertu de la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale, établit un projet de statut détaillé pour le territoire issu du plan de partage proposé. Il examine également des propositions en vue de la création immédiate d'une force internationale et de la mise sous tutelle temporaire de la ville afin d'assurer sa protection et celle de ses habitants, mais ne parvient pas à obtenir l'accord des parties intéressées¹⁰. Pendant ce temps, en mai 1948, l'Assemblée générale nomme également un médiateur (le comte Bernadotte) chargé de mettre en place les services communs nécessaires au bien-être de la population, d'assurer la protection des Lieux saints et de favoriser un règlement pacifique. Ce dernier avertit que le plan de partage est dépassé par les événements et que le nouveau Gouvernement israélien est de plus en plus sceptique à l'égard de

l'internationalisation et qu'il existe une tendance marquée à insister pour qu'au moins la partie juive de Jérusalem soit incluse dans l'État d'Israël¹¹. Pendant des mois qui suivent, la communauté internationale s'efforce d'empêcher toute nouvelle destruction et d'amener un cessez-le-feu et la démilitarisation de la ville sans préjuger son statut politique futur¹².

Sur la recommandation du Médiateur, l'Assemblée générale, par sa résolution 194 (III) du 11 décembre 1948, décide de créer une commission de conciliation, composée de trois États Membres, qui aurait son siège à Jérusalem et assumerait les fonctions assignées au Médiateur des Nations Unies pour parvenir à un règlement final. L'Assemblée décide par la suite que la Commission serait composée des États-Unis d'Amérique, de la France et de la Turquie et lui donne pour instruction de faciliter le rapatriement des réfugiés auxquels il y aurait lieu de payer une indemnité à titre de compensation s'ils décidaient de ne pas rentrer dans leurs foyers. Enfin, en ce qui concerne Jérusalem, l'Assemblée décide que la région de Jérusalem, y compris la municipalité actuelle de Jérusalem plus les villages et centres environnants, devrait jouir d'un traitement particulier et distinct de celui des autres régions de Palestine et devrait être placée sous le contrôle effectif des Nations Unies, et donne pour instruction à la Commission de conciliation de lui présenter pour sa quatrième session ordinaire, des propositions détaillées concernant un régime international permanent pour la région de Jérusalem assurant à chacun des groupes distincts le maximum d'autonomie locale compatible avec le statut international spécial de la région de Jérusalem. La Commission est aussi invitée à inclure dans ses propositions des recommandations au sujet des Lieux saints.

La Commission rend compte en détail de ses initiatives dans ses rapports périodiques à l'Assemblée générale. En s'efforçant d'obtenir l'accord des parties, elle charge un Comité spécial pour Jérusalem et ses Lieux saints d'effectuer un travail préparatoire et de tenir des consultations avec les représentants gouvernementaux arabes et israéliens et avec les autorités locales et différents dignitaires religieux de Jérusalem et du Moyen-Orient. Elle fait savoir que les délégations arabes étaient dans l'ensemble prêtes à accepter le principe d'un régime international pour la région de Jérusalem à condition que les Nations Unies en garantissent la stabilité et la permanence. Israël, de son côté, tout en reconnaissant que la Commission est liée par la résolution 914 (III) de l'Assemblée générale, déclare qu'il ne peut accepter l'établissement d'un régime international à Jérusalem mais accepte sans réserve que les Lieux saints soient placés sous un régime international ou soumis à un contrôle international¹³.

Le projet d'acte portant création d'un régime international permanent pour la région de Jérusalem est adopté par la Commission de conciliation en septembre 1949 et présenté à l'Assemblée générale. Pour concilier les exigences de l'Assemblée générale relatives à un maximum d'autonomie locale à Jérusalem avec les intérêts de la communauté internationale en un régime particulier pour la ville, ce projet prévoit que la ville serait divisée en deux zones, l'une arabe, l'autre juive, à l'intérieur desquelles les autorités locales auraient pouvoir pour régler toutes les questions n'ayant pas un caractère international, les questions d'ordre international relevant strictement de la compétence du Commissaire des Nations Unies, nommé par l'Assemblée générale et responsable devant elle, dont la mission est d'assurer la protection des Lieux saints et le libre accès à ces lieux, de contrôler la démilitarisation et la neutralisation permanente de la région de Jérusalem et d'assurer la protection des droits de

l'homme et des droits de chacun des groupes distincts. Il prévoit également l'institution d'un conseil et d'un tribunal mixtes chargés des questions d'intérêt commun et d'un tribunal international ayant pour rôle de veiller aux intérêts de la communauté internationale.

Dans une communication transmettant ses propositions à l'Assemblée, la Commission explique qu'elle a élaboré un projet qui pouvait s'appliquer dans les circonstances existantes mais était aussi assez souple pour s'appliquer à toute situation territoriale qui pourrait résulter du règlement définitif du problème de la Palestine. En réponse aux différentes critiques adressées au plan, la Commission précise par la suite que le plan, tenant compte de la division existante de la ville, laisse pratiquement aux gouvernements des États limitrophes (Israël et Jordanie) l'exercice de tous les pouvoirs administratifs normaux dans la partie arabe et dans la partie juive de Jérusalem. À cet égard, le rôle de la communauté internationale consisterait à combler le fossé qui, en fait, séparerait deux administrations distinctes coexistant dans une région qui géographiquement forme un tout¹⁴.

Pendant ce temps, les autorités israéliennes, en septembre 1948, établissent la Cour suprême d'Israël à Jérusalem; en février 1949, la Knesset s'y réunit et le Président y prête serment. La Commission de conciliation fait savoir qu'Israël a établi des services ministériels et d'autres services publics dans la zone qui devrait être placée sous régime international permanent et adresse une lettre au Premier Ministre israélien lui indiquant que ces mesures sont incompatibles avec les résolutions de l'Assemblée générale relatives à l'internationalisation de Jérusalem. La même année, le Conseil de tutelle adopte une résolution affirmant que ces mesures sont incompatibles avec les résolutions de l'Assemblée générale et invitant le Gouvernement israélien à les rapporter¹⁵. La position d'Israël sur le principe de l'internationalisation de Jérusalem domine alors les débats sur sa demande d'admission à l'Organisation des Nations Unies en 1949. Le représentant israélien fait la déclaration suivante devant la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale :

"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 Palestine¹⁶."

Invité à fournir des éclaircissements sur la déclaration du Premier Ministre israélien selon qui : "pour des raisons d'ordre politique, historique et religieux, l'État d'Israël ne pourra pas accepter l'établissement d'un régime international pour la ville de Jérusalem", le représentant israélien répond qu'Israël présenterait des propositions à l'Assemblée générale en vue de définir le statut juridique futur de Jérusalem, qui établiraient une distinction entre les pouvoirs d'un régime international qui serait établi sur les Lieux saints et le désir qu'a le Gouvernement d'Israël d'être reconnu en tant qu'autorité souveraine de la ville de Jérusalem¹⁷.

L'absence d'explications claires sur la question n'empêche pas Israël d'être admis à l'Organisation des Nations Unies. La résolution de l'Assemblée générale admettant Israël comme Membre de l'Organisation des Nations Unies mentionne toutefois expressément les résolutions antérieures sur l'internationalisation de Jérusalem et le rapatriement des réfugiés et les explications données par le représentant israélien¹⁸.

Par la suite, l'Assemblée générale examine les propositions de la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine en vue de l'établissement d'un régime international, qui tenaient compte de la division de fait de Jérusalem. Toutefois, elle se déclare convaincue que les principes posés dans ses résolutions antérieures relatives à la question et notamment dans le plan de partage constituent une solution juste et équitable du problème et réaffirme son intention de voir instaurer à Jérusalem un régime international permanent qui prévoie des garanties satisfaisantes pour la protection des Lieux saints. Réaffirmant les dispositions du plan de partage selon lesquelles Jérusalem serait constituée en corpus separatum et administrée par les Nations Unies, l'Assemblée invite le Conseil de tutelle à finir de mettre au point le statut de Jérusalem, exception faite des dispositions maintenant inapplicables et à prendre immédiatement les mesures nécessaires en vue de sa mise en oeuvre. Elle déclare en outre qu'aucune mesure prise par un gouvernement ou des gouvernements intéressés ne pourrait empêcher le Conseil de tutelle d'adopter le statut de Jérusalem et de le mettre en oeuvre. De plus, l'Assemblée demande aux États intéressés de s'engager formellement à se conformer aux dispositions de sa résolution¹⁹.

Lors d'une session extraordinaire tenue en décembre 1949 et à la sixième session en janvier 1950, le Conseil de tutelle examine le projet de statut avec la participation de représentants des deux parties en présence dans la région, Israël et la Jordanie, des pays arabes limitrophes, ainsi que de différentes Églises chrétiennes. Le Conseil fait savoir que la Jordanie n'est disposée à discuter aucun projet d'internationalisation. De son côté, Israël s'oppose à l'internationalisation de la région mais reste disposé à accepter le principe d'une responsabilité directe de l'Organisation des Nations Unies à l'égard des Lieux saints. Le représentant jordanien explique par la suite que la Jordanie ne s'oppose pas à ce que les Nations Unies s'assurent de temps à autre de la protection des Lieux saints et du libre accès à ces lieux sous la sauvegarde que constitue le contrôle exercé par son Gouvernement²⁰.

Le Conseil de tutelle adopte néanmoins un statut détaillé pour la ville de Jérusalem, en avril 1950, sur la base des dispositions figurant dans la résolution de l'Assemblée générale relative au plan de partage (exceptées celles concernant l'union économique). Il charge son président d'une mission auprès des deux gouvernements pour demander leur collaboration. Après avoir tenté d'entrer en contact avec les parties, le Président informe le Conseil qu'il n'a pas reçu de réponse officielle de la Jordanie. Israël, pour sa part, déclare que le statut ne peut plus être appliqué du fait de la création de l'État d'Israël et que la partie occidentale de Jérusalem fait désormais partie de son territoire. Israël propose une solution, la seule qui soit susceptible d'être mise en pratique, à savoir de placer sous la responsabilité internationale non pas une région entière, mais les Lieux saints eux-mêmes. Le Président conclut que les résultats de sa mission s'avèrent décevants et que la mise en oeuvre du statut apparaît, dans les circonstances existantes, sérieusement compromise²¹.

Entre-temps, le 23 janvier 1950, la Knesset fait de Jérusalem la capitale d'Israël et commence à y transférer les services de l'État. La division de la ville devient encore plus officielle lorsque la Jordanie prend la décision d'étendre sa juridiction à la partie orientale de Jérusalem et à la Rive occidentale dans l'attente d'une solution à la question de Palestine.

En octobre 1949, le Conseil de sécurité remet sine die la discussion de la question des moyens d'assurer la démilitarisation de Jérusalem²² et, en 1950, l'Assemblée annule le crédit affecté à l'institution d'un régime international permanent pour la région de Jérusalem et à la protection des Lieux saints²³. Par la suite, les Nations Unies entreprennent spécialement de résoudre les graves problèmes posés par le grand nombre de réfugiés palestiniens, l'abandon de leurs biens, et la tension le long des lignes d'armistice. En 1951, la Commission de conciliation tente sérieusement pour la dernière fois une médiation entre les parties au conflit et présente un ensemble de propositions complètes touchant notamment les réfugiés, les indemnisations, les ajustements territoriaux et la révision des conventions d'armistice pour garantir le libre accès aux Lieux saints dans la région de Jérusalem. La Commission conclut malheureusement une fois encore que le fait que les parties ne consentent pas à exécuter les résolutions pertinentes et les changements survenus sur place la mettent dans l'impossibilité d'avancer vers une solution²⁴.

Dans l'attente d'une telle solution, la Commission entreprend, au cours des 10 années qui suivent, de répertorier et d'évaluer de façon détaillée, à des fins d'indemnisation future, tous les biens arabes abandonnés. En ce qui concerne plus particulièrement Jérusalem, la Commission estime à 9 250 000 livres palestiniennes (25,9 millions de dollars des États-Unis), aux prix de 1947, la valeur des biens appartenant à des réfugiés arabes, situés dans la partie occupée par Israël²⁵. Lorsqu'elle termine cette opération en 1964, la Commission fait connaître les résultats de ses travaux aux seules parties directement concernées. À la suite de l'occupation de la Rive occidentale, de la bande de Gaza et de la partie orientale de Jérusalem par Israël en juin 1967, la Commission constate que ces événements sont venus compliquer encore un problème déjà extrêmement complexe et qu'elle n'est pas en mesure de faire avancer ses travaux²⁶. La Commission existe toujours et adresse chaque année un rapport analogue à l'Assemblée générale.

CHAPITRE II

LA GUERRE DE 1967 ET L'OCCUPATION MILITAIRE DE JÉRUSALEM-EST ET DES AUTRES TERRITOIRES PALESTINIENS

Mesures prises par Israël

À la suite de la guerre des six jours qui, en juin 1967, oppose Israël, d'une part, et l'Égypte, la Syrie et la Jordanie, d'autre part, les forces militaires israéliennes prennent le contrôle de Jérusalem-Est et de l'ensemble de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Immédiatement après l'occupation de la ville, le 7 juin, le général Moshe Dayan, alors Ministre de la défense d'Israël, déclare ce qui suit :

"Les forces de défense israéliennes ont libéré Jérusalem. Nous avons réunifié cette ville déchirée, capitale d'Israël. Nous sommes revenus dans la Ville sainte, et n'en repartirons plus jamais²⁷."

Par la suite, Israël adopte un certain nombre de mesures visant à étendre sa juridiction sur Jérusalem-Est et à renforcer son contrôle, mesures qui sont déclarées nulles et non avenues par la communauté internationale. Le présent chapitre rend compte de l'évolution de la situation sur le terrain, la position de la communauté internationale étant exposée plus loin au chapitre III.

Peu après la fin des hostilités, le Secrétaire général, à la demande de l'Assemblée générale, dépêche sur place son Représentant personnel, M. Thalmann (Suisse), avec pour mission d'évaluer les conditions dans lesquelles les autorités israéliennes ont assumé le contrôle de la ville de Jérusalem tout entière²⁸. M. Thalmann signale que, lors de ses entretiens avec les dirigeants israéliens :

"... il lui a été signifié on ne peut plus clairement qu'Israël prenait toutes les mesures nécessaires pour placer sous sa souveraineté les parties de la ville qui ne se trouvaient pas sous son contrôle avant juin 1967. Les fondements juridiques de cette action avaient déjà été institués, et les autorités administratives avaient commencé à appliquer les lois et règlements israéliens dans ces parties de la ville [...] Israël n'a cessé de donner au Représentant personnel l'assurance qu'il veillait scrupuleusement au bien-être de la population arabe, et que les résidents arabes auraient la possibilité de porter leur niveau de vie à un point comparable à celui qui existe en Israël. Les autorités israéliennes ont déclaré catégoriquement que le processus d'intégration était irréversible et non négociable²⁹".

Dans son rapport, M. Thalmann décrit également les mesures prises par Israël dans ce sens. À la faveur de deux ordonnances décisives prises le 27 juin 1967, le Gouvernement d'Israël étend les lois, la juridiction et l'administration de l'État d'Israël à une région comprenant la vieille ville, Sur Baher, Sheich Jarakh, l'aéroport de Kalandia, le mont Scopus et ses environs et Sha'afat, et élargit aussi les limites de la commune de Jérusalem³⁰ (voir cartes 3 et 4). D'après un recensement israélien, la commune, dont la superficie a été agrandie de 60 kilomètres carrés pour atteindre au total plus de 100 kilomètres carrés, abritait 70 000 Arabes, contre 100 000 Juifs dans Jérusalem-Ouest. Toutefois, selon les sources arabes citées dans le rapport, la population de la vieille ville et des environs était en fait plus nombreuse et atteignait environ 130 000 habitants, près de 60 000 personnes ayant fui vers la Jordanie ou travaillant à l'étranger.

Toujours selon le rapport de M. Thalmann, le 29 juin 1967, un ordre de défense militaire est venu dissoudre le Conseil municipal composé de 12 membres élus qui assurait la gestion de Jérusalem-Est sous l'administration jordanienne, et met fin au mandat du maire et des autres membres du Conseil. Les membres du Conseil refusent de coopérer avec les autorités israéliennes et plusieurs d'entre eux quittent la ville. Le Conseil municipal de Jérusalem-Ouest, composé de 21 membres, tous Israéliens, remplace l'ancien Conseil, et le personnel technique arabe de la municipalité de Jérusalem-Est est incorporé dans les services correspondants de la nouvelle administration³¹.

Les autorités israéliennes informent M. Thalmann des différentes mesures prises pour rouvrir l'accès à la vieille ville et aux Lieux saints, rétablir la sécurité dans l'ancien no man's land, démolir les taudis et embellir la ville et établir une administration unifiée dans tous les domaines de la vie civile

(économie, assainissement, approvisionnement en eau, éducation, relations professionnelles, justice, etc.)³².

Concernant la protection des Lieux saints, M. Thalmann signale qu'Israël a adopté la loi (5767-1967) sur la protection des Lieux saints, qui a pour objet de protéger les Lieux saints "contre la profanation et toute autre violation, et contre tout acte qui porterait atteinte à la liberté d'accès des fidèles de diverses religions aux lieux qu'ils considèrent sacrés, ou mépriserait leur sentiment à l'égard desdits lieux". Cette loi dont l'application est confiée au Ministre des affaires religieuses, prévoit la consultation des représentants des différentes religions³³.

De leur côté, les représentants palestiniens interrogés par M. Thalmann lui présentent une longue liste de griefs. Ils s'élèvent contre la profanation de lieux saints musulmans et chrétiens et font part de la vive inquiétude que leur inspirent les déclarations du Ministre des affaires religieuses et d'autres responsables au sujet des prétentions et des desseins que les Juifs nourrissent à l'égard du Mur des lamentations et de la zone du dôme du Rocher. Ils rappellent le jugement rendu par la Commission royale britannique à cet égard. Ils protestent contre le dynamitage et la destruction au bulldozer, dans le quartier maghrébin, en face du Mur des lamentations, de 135 maisons du XIVE siècle, appartenant pour la plupart au Waqf, destruction qui a entraîné l'expulsion de 650 personnes. Ils accusent également Israël d'avoir chassé 3 000 résidents arabes du quartier juif, appartenant également au Waqf, en ne leur laissant qu'un préavis très court pour évacuer les lieux, et d'avoir choisi une école de jeunes filles appartenant au Waqf comme siège du Tribunal rabbinique suprême.

Par ailleurs, les interlocuteurs arabes du Représentant personnel se plaignent du contrôle imposé par Israël sur les tribunaux religieux musulmans et sur les sermons diffusés à partir de la mosquée d'Al-Aqsa, contrôle contraire aux préceptes de la loi coranique et aux impératifs de la théologie musulmane. Ils voient dans l'application de la législation israélienne et la dissolution du Conseil municipal de Jérusalem-Est et la main-mise sur ses bâtiments, son mobilier et ses archives par le Conseil municipal de Jérusalem-Ouest une violation du droit international. Ils disent leur inquiétude devant la construction de barrières entre Jérusalem et la Cisjordanie, les restrictions à la libre circulation des personnes et l'imposition de taxes sur les produits en provenance de Cisjordanie. Ils dénoncent l'intention des autorités d'appliquer la loi sur les propriétés des absents à Jérusalem-Est et de confisquer les biens meubles et immeubles des Arabes à leur profit.

M. Thalmann indique que ces mesures, entre autres, "étaient jugées tyranniques par la population arabe, et qu'il existait un sentiment grandissant de strangulation économique". Touchant la situation dans le domaine culturel et éducatif, il constate "la profonde aversion que suscitaient les efforts déployés par les autorités israéliennes pour appliquer aux écoles arabes leur propre système d'enseignement" ainsi que la crainte "que le mode de vie arabe, les traditions arabes et la langue arabe ne se ressentent de façon permanente de l'influence exercée par la majorité israélienne".

En conclusion, le représentant du Secrétaire général note que les Arabes de Jérusalem-Est étaient :

"... opposés à une incorporation civile au sein de l'État d'Israël. Ils y voyaient une violation du principe reconnu de droit international qui interdit à une puissance occupante de modifier l'organisation juridique et administrative du territoire occupé et exigeaient que soient respectés la propriété privée et les droits et libertés des personnes. On a souligné à maintes reprises que la population de Jérusalem-Est n'avait eu aucune possibilité de déclarer elle-même si elle acceptait de vivre au sein de la communauté constituée par l'État d'Israël. On a soutenu par conséquent qu'il avait été porté atteinte au droit à la libre détermination, prévu par la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme³⁴".

Les mesures prises par Israël en 1967 et par la suite sont l'objet de nombreuses réunions et résolutions du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et d'autres organes intergouvernementaux, qui cherchent à inverser le cours des événements, retracé ci-après au chapitre III.

Le 29 juillet 1980, malgré l'opposition de la communauté internationale, la Knesset adopte la "Loi fondamentale" sur Jérusalem qui proclame "Jérusalem, entière et réunifiée, capitale d'Israël, siège de la présidence, de la Knesset, du Gouvernement et de la Cour suprême". La loi prévoit également la protection des Lieux saints contre la profanation et contre tout acte qui porterait atteinte à la liberté d'accès des fidèles des diverses religions aux lieux qu'ils considèrent sacrés ou mépriseraient leurs sentiments. Elle contient en outre des dispositions relatives au développement de la ville, notamment dans le domaine économique.

Les Lieux saints

L'une des questions qui soulèvent le plus les passions, constituant une ligne de fracture permanente dans l'affrontement israélo-palestinien à Jérusalem, est celle des Lieux saints, et plus particulièrement du site désigné sous le nom de mont du Temple par les juifs et de Haram al-Charif par les musulmans, lieu sacré pour les deux religions, qui se trouve dans la Vieille ville, dans la partie orientale de Jérusalem. Lorsque la ville est divisée entre les deux belligérants, après 1948, l'accès du site est interdit aux Israéliens ou limité. Lorsque Jérusalem-Est est occupé par Israël en 1967, le Gouvernement israélien informe les responsables musulmans qu'ils continueront d'assurer l'administration du mont et de ses mosquées, mais que les forces de sécurité israéliennes contrôleront les voies d'accès au site et se chargeront de la sécurité et du maintien de l'ordre public. Toutefois, le Gouvernement restreint l'autorité dévolue aux musulmans en déclarant que les juifs peuvent se rendre librement sur le mont, à la condition de respecter les coutumes et les pratiques traditionnelles. La clef de la Porte Moughrabi (située au-dessus du Mur occidental) est retirée du bureau du Waqf par les soldats israéliens pour donner application à la décision du Gouvernement dans les faits. Tout en proclamant que la liberté d'accès recouvrait aussi la liberté de culte, dans la pratique, le Gouvernement limite en fait le droit des juifs d'aller prier sur le mont afin de prévenir les troubles religieux³⁵.

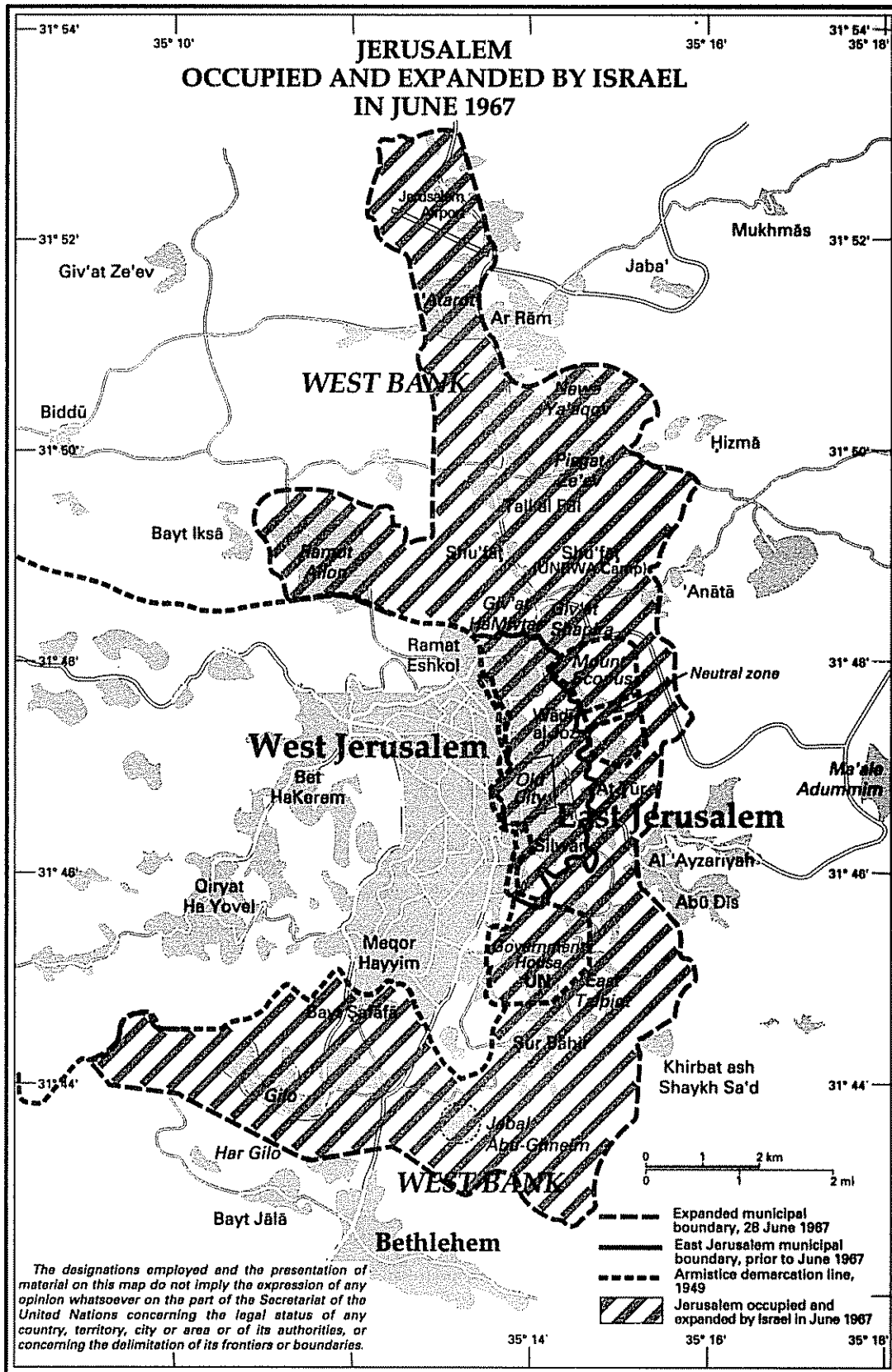
Carte 3

Territoires palestiniens occupés en 1967, y compris Jérusalem



Carte 4

Occupation et extension de Jérusalem par Israël en juin 1967



Les événements survenus sur le site depuis 1967, dont plusieurs incidents violents, ont jeté l'alarme non seulement chez les Palestiniens mais dans l'ensemble de la communauté musulmane mondiale, qui a accusé Israël de faillir à l'obligation de protéger le site et les fidèles musulmans qui vont y prier, et de chercher plutôt à détruire les monuments musulmans afin de "judaïser" la zone.

Dans le mémorandum daté d'avril 1967 qu'ils adressent au représentant du Secrétaire général, les responsables arabes musulmans et chrétiens s'inquiètent déjà d'une déclaration faite par le Ministre israélien des affaires religieuses, à savoir que "les autorités d'occupation considéraient la mosquée d'Omar ainsi que toutes ses dépendances comme leur propriété, par acquisition ancienne ou conquête récente" et que "ces autorités étaient décidées à reconstruire leur temple tôt ou tard sur l'emplacement même du dôme du Rocher"³⁶.

Par la suite, des incidents survenus sur ce site ou dans les environs sont portés à l'attention du Conseil de sécurité et d'autres organes internationaux à maintes reprises, et des appels urgents leur sont lancés pour qu'ils assurent la protection des Lieux saints. Les principaux événements à signaler sont les suivants :

Fouilles archéologiques

En mars 1968, des fouilles sont entreprises dans un tunnel longeant le Mur occidental de Haram al-Charif, sur l'initiative du Rabbinate et du Ministère des affaires religieuses, à la recherche des vestiges du deuxième temple juif détruit par les Romains. Ce tunnel, auquel on accède par la Place du Mur occidental, dans le quartier juif, aurait atteint 500 mètres de longueur et 8,9 mètres de profondeur environ; il est relié en 1987 à un deuxième tunnel de 80 mètres de long et de 7 mètres de profondeur, qui, à l'origine, était un aqueduc. Les tunnels courent le long des lieux saints musulmans et sous le quartier musulman, qui est très densément peuplé et qui comprend plusieurs édifices historiques. Au fil des années, les fouilles ont donné lieu à de nombreuses protestations car l'on considère qu'elles violent le caractère sacré de la zone et menacent sérieusement la stabilité des monuments islamiques, surtout depuis que des fissures sont apparues dans les murs et que certains des bâtiments se sont effondrés en partie. On craint aussi pour la sécurité du lieu car, à terme, le tunnel pourrait offrir un accès souterrain aux mosquées³⁷.

Incidents violents

Au fil des années, de nombreux incidents violents se sont produits dans cette zone, provoquant de lourdes pertes en vies humaines parmi les fidèles musulmans et endommageant leurs sanctuaires :

- En avril 1981, un individu armé s'étant introduit par la force dans le périmètre du dôme du Rocher, après avoir tué trois gardes musulmans, commence à tirer sur la foule, faisant neuf morts et blessant une quarantaine de personnes³⁸.
- En janvier 1988, des policiers israéliens faisant usage de gaz lacrymogènes causent des blessures à au moins 70 personnes dans des heurts avec des manifestants palestiniens.

- En octobre 1990, la tentative d'un groupe juif extrémiste, les Fidèles du mont du Temple, pour poser la première pierre symbolique d'un temple juif, est à l'origine d'un affrontement avec des fidèles musulmans au cours duquel 20 Palestiniens sont tués et plus de 150 autres blessés par les forces de sécurité israéliennes, plus de 20 civils et policiers israéliens étant également blessés³⁹. D'autres affrontements entre fidèles musulmans et groupes juifs décidés à faire valoir les droits des juifs sur le mont se produisent également en de nombreuses occasions.
- En septembre 1996, la décision prise par le Gouvernement de creuser une deuxième entrée au tunnel archéologique du quartier musulman donne lieu à des manifestations, non seulement à Jérusalem mais dans toute la Cisjordanie et à Gaza, qui sont suivies par de violents affrontements causant la mort de 62 Palestiniens, dont plusieurs policiers, et de 11 soldats israéliens, et faisant plusieurs centaines de blessés. Au Haram al-Charif, 3 Palestiniens sont tués et 50 blessés⁴⁰.

Les atteintes portées à l'intégrité de la mosquée d'Al-Aqsa suscitent également de vives inquiétudes. On citera notamment, en août 1969, un incendie criminel qui détruit la chaire de Saladin vieille de 800 ans et d'autres parties du bâtiment, provoquant des fissures dans diverses colonnes et l'effondrement d'une partie du plafond; et les tentatives manquées de groupes religieux extrémistes pour faire sauter la mosquée en mai 1980 et avril 1981⁴¹.

Ces incidents donnent prise aux accusations selon lesquelles "depuis l'occupation israélienne, la mosquée Haram al-Charif est devenue la cible de violations et de profanations à l'encontre des normes et des principes du comportement international régissant l'occupation étrangère qui interdisent à la puissance occupante de s'ingérer dans la vie publique et normale de la population civile sous occupation ou de commettre des actes d'agression ou d'ingérence contre la liberté de culte dans les Lieux saints"⁴².

Liberté de culte

Les Palestiniens ont un autre motif de plainte. Les habitants de la Cisjordanie et de Gaza (qu'ils soient musulmans ou chrétiens) ne peuvent pas se rendre à Jérusalem pour prier sur leurs lieux saints respectifs, même à l'occasion des plus grandes fêtes religieuses, en raison de mesures de bouclage prolongé de Jérusalem-Est pour motif de sécurité⁴³.

Expropriation de terres et colonisation

Du fait de ses profondes incidences sur la géographie et la démographie de Jérusalem, et, à terme, sur le statut final qui sera donné à la ville dans le cadre d'un règlement futur, la question de l'expropriation de terres et de l'implantation de colonies juives dans Jérusalem-Est et dans les environs est de toute première importance. Outre les accusations déjà portées à l'attention de M. Thalmann par des représentants palestiniens, et qui sont évoquées plus haut, les mesures prises par Israël dans Jérusalem-Est peu après l'occupation ont également été exposées devant le Conseil de sécurité par Rouhi El-Khatib, le maire destitué de la ville, lors d'une réunion tenue le 3 mai 1968. L'ancien maire présente plusieurs cartes et le texte de la loi d'expropriation de janvier 1968 qui, selon lui, a servi de prétexte à la saisie de plus de

3 000 dounams* de terres appartenant à des Arabes aux fins de la construction de quartiers juifs "allant de la périphérie du quartier juif de Jérusalem-Ouest vers le nord-est en passant par le centre même des terres et des secteurs d'habitation arabes, dans l'intention très nette d'établir une barrière, ou plutôt un barrage, séparant les Arabes de Jérusalem de leurs frères arabes des villages voisins et des autres agglomérations arabes au nord de Jérusalem". M. El-Khatib accuse également le projet israélien de "confiner les Arabes de Jérusalem dans un espace restreint, ce qui, à terme, en réduira le nombre et servira de prétexte à Israël pour faire venir de nouveaux immigrants, si bien qu'en quelques années la majorité de la population de Jérusalem arabe sera juive"⁴⁴.

Les autorités israéliennes auraient en 1967 étendu les limites de la municipalité de Jérusalem en annexant 70 000 dounams* de terres appartenant aux villages voisins de Cisjordanie; 86,5 % de ces terres, enlevées à l'administration palestinienne par expropriation et confiscation, permettent de construire ou de développer des colonies de peuplement juives (42,5 %) ou de créer des "espaces verts" où toute construction est interdite sauf décision contraire du comité d'aménagement urbain (44 %). En conséquence, il ne reste que 13,5 % des terres (9 500 dounams) pour les quartiers arabes et pour leur expansion⁴⁵.

On apprend par ailleurs que la plupart des biens palestiniens de Jérusalem-Est et des environs ont été saisis en cinq étapes, selon la chronologie suivante :

- Janvier 1968. Environ 400 hectares sont saisis, pour l'essentiel dans le quartier Sheikh Jarrah. Les premières colonies juives sont implantées sur ces terres, pour la plupart à Ramat Eshkol, French Hill, Ma'aleh Dafna et mont Scopus; elles comptent au total 20 000 habitants à l'heure actuelle. Un parc industriel juif est également créé dans la zone de Kalandia, près de l'aéroport.
- Août 1970. Environ 1 400 hectares sont saisis au profit des colonies de Ramat, Talpiot-Est, Gilo et Neve Ya'acov, où vivent au total 101 000 Juifs à l'heure actuelle.
- Mars 1980. Environ 440 hectares servent à l'implantation de la colonie de Pisgat Ze'ev, appelée à accueillir environ 50 000 habitants d'ici à la fin de 1995.
- Avril 1991. Environ 188 hectares sont saisis en vue de la construction de la future colonie de Har Homa sur la montagne de Djabal Abou Ghounaym (9 000 appartements).
- Avril 1992. Environ 200 hectares expropriés sont destinés à l'implantation de la nouvelle colonie de Ramat Shu'fat (2 100 appartements).

Selon les mêmes informations, avec la construction de Ramat Shu'fat, la population palestinienne de Jérusalem-Est serait enclavée et entourée des colonies de peuplement juives au nord, au sud, à l'est et à l'ouest. Le nombre

* 1 dounam = 1 000 m² environ.

des colons juifs devait atteindre 180 000 avant la fin de 1995 et dépasser 220 000 d'ici à la fin du siècle (au moment même où les négociations sur le statut final s'achèveront en principe)⁴⁶.

En mai 1995, on renonce à une nouvelle expropriation de 52 hectares envisagée pour l'extension des colonies de Ramat et Gilo devant l'opposition des députés arabes à la Knesset et les vives protestations de la communauté internationale, y compris un débat au Conseil de sécurité⁴⁷. Toutefois, en mars 1997, la pression internationale renouvelée, qui a donné lieu notamment à des débats au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, ne parvient pas à arrêter la mise en chantier de la colonie Har Homa sur le Djabal Abou Ghounaym, ce qui suscite de vives préoccupations quant au devenir de la Jérusalem-Est arabe dans la mesure où cette nouvelle colonie juive achèverait d'isoler la partie sud-est de la ville du reste de la Cisjordanie⁴⁸.

Autre motif de vive inquiétude, une deuxième ceinture de colonies de création plus récente s'étend progressivement pour constituer un "Grand Jérusalem" qui comprendrait environ 10 % des terres de la Cisjordanie. Bien que l'étendue territoriale de cette zone n'ait pas été officiellement définie, selon un ancien membre du conseil municipal de Jérusalem, elle irait "de Ramallah au nord à Bethléem au sud, et de Maaleh Adumim à l'est à Mevasseret à l'ouest, constituant une vaste zone métropolitaine"⁴⁹. Un rapport récent note également que le Gouvernement "a affirmé son intention de poursuivre la construction de colonies dans un rayon de 260 kilomètres carrés, créant une grande agglomération désignée sous le nom de 'Grand Jérusalem'" (voir carte 5)⁵⁰. Le Ministre adjoint de la défense israélien aurait déclaré que "l'expérience a montré que pour défendre Jérusalem, il faut l'entourer d'un cordon de sécurité au nord, au sud, à l'est et à l'ouest. Le renforcement de la continuité territoriale existante par l'extension des colonies, la construction de routes, de tunnels et de ponts et l'acquisition de nouvelles terres serait présenté lors des négociations futures comme un fait accompli au plan géographique"⁵¹.

Les résidents palestiniens de Jérusalem-Est s'alarment également de l'installation des colons juifs en nombres de plus en plus importants dans les quartiers arabes traditionnels. L'occupation par de petites communautés religieuses de maisons achetées dans le quartier musulman qui jouxte le Haram al-Charif a en particulier suscité des tensions, car on y a vu non seulement une atteinte à l'intégrité démographique de la zone mais également une initiative s'inscrivant dans le cadre d'une vaste politique d'occupation. Cinquante-trois bâtiments auraient ainsi été occupés dans le quartier musulman dès le début de 1993⁵². Ce problème provoque un véritable retentissement dans l'opinion lorsqu'en octobre 1991 des colons s'emparent de plusieurs maisons dans le village de Silwan et en expulsent les habitants. Dès que le Ministre de la justice reconnaît la légalité des prétentions des colons sur ces biens, des plans pour la construction de 200 logements pour Juifs sur ce site sont révélés au grand jour⁵³. Et le Ministre israélien du bâtiment et du logement de déclarer ce qui suit :

"... les quartiers juifs et leurs habitations se situeront dans la vieille ville, dans le quartier musulman et dans la zone jouxtant les murailles, en application de la politique du Gouvernement... Le Gouvernement entend en effet renforcer la présence juive dans la cité de David [Silwan], sur le mont Scopus et le mont des Oliviers. Nous estimons qu'il est très important que des Juifs vivent dans ces zones,

aussi entreprenons-nous d'acheter des terres et de planifier le renforcement des colonies juives de la région⁵⁴".

Les inquiétudes suscitées par l'expansion de la présence juive dans la vieille ville se sont récemment aggravées, le Gouvernement ayant détruit un bâtiment de la vieille ville appartenant à l'association caritative Burj al-Laqlaq, pour dégager un terrain destiné à une colonie et approuvé, dit-on, la construction de 132 logements dans le quartier arabe de Ras al-Amud, à l'intérieur des limites municipales d'avant 1967⁵⁵.

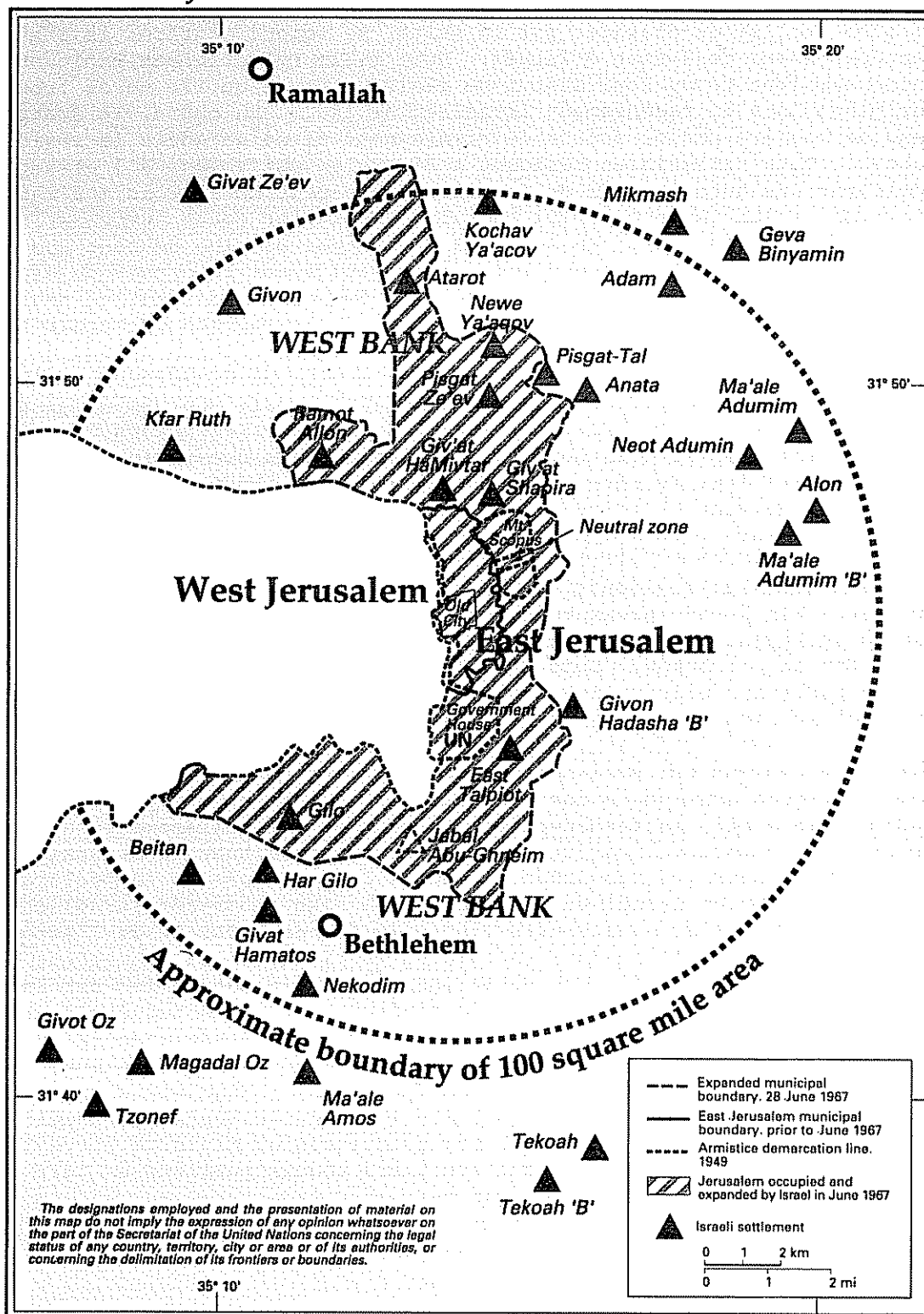
Les craintes suscitées par l'implantation de colonies dans Jérusalem-Est et ses environs sont exacerbées par le fait que, depuis 1973, le Gouvernement israélien, par le biais de son Comité ministériel sur Jérusalem, impose un quota rigoureux aux constructions de logements palestiniens dans le but déclaré de maintenir à 22 % environ le pourcentage global des résidents palestiniens dans la ville. Selon un ancien membre du Conseil municipal de Jérusalem, depuis 1967, Israël a construit des logements pour 70 000 familles juives sur des terres arabes confisquées dans Jérusalem-Est et seulement 555 logements à l'intention de résidents palestiniens. L'expansion générale de la ville depuis 1967, qui a vu sa population juive gonfler de 76 %, s'explique par la construction de logements dans ces aires de peuplement. Alors qu'en 1967, il n'y avait pas de Juifs dans Jérusalem-Est, le Gouvernement annonce, en juillet 1993, que les Juifs y sont majoritaires (160 000 Juifs contre 155 000 Palestiniens). La proportion pour l'ensemble de la ville était d'environ 78 % contre 22 %⁵⁶.

Selon le même rapport, par suite des expropriations et des restrictions imposées à l'utilisation des terres, au moins 21 000 familles palestiniennes se retrouvent pratiquement sans abri et contraintes de vivre sous des tentes et dans des taudis, ou de partager le logement d'autres familles. Les Palestiniens qui construisaient un logement sans permis risquaient de voir les autorités démolir leur maison. Beaucoup de Palestiniens ont dû ainsi quitter Jérusalem⁵⁷. Selon une autre source, jusqu'à 50 000 personnes ont émigré à l'étranger ou regagné des villages reculés⁵⁸. Les plans de réaménagement et de restauration de la municipalité et les fouilles archéologiques, qui sont, parfois, l'occasion d'expulsions, d'expropriations, de destruction de biens et de modification de la physionomie de certains quartiers de la ville⁵⁹ ont également suscité des contestations de la part des propriétaires fonciers arabes de la vieille ville.

Si, à la suite de l'ouverture du processus de paix, en octobre 1991, et du changement de gouvernement en Israël en 1992, on a opéré une réorientation des ressources au détriment des colonies des territoires occupés, le Gouvernement alors aux affaires a fait clairement savoir que les projets de construction à Jérusalem-Est se poursuivraient au même rythme. De son côté, le nouveau gouvernement élu en mai 1996 a donné la priorité dans ses orientations politiques aux objectifs consistant à "renforcer le statut de Jérusalem en tant que capitale éternelle du peuple juif" et à "renforcer, étendre et développer les colonies de peuplement"⁶⁰.

Colonies de peuplement israéliennes à Jérusalem et dans ses environs

"GREATER" JERUSALEM AREA



Questions économiques et sociales

Le statut civil des résidents palestiniens de Jérusalem-Est et la liberté de mouvement entre la ville et la Cisjordanie, son arrière-pays naturel, constituent également des problèmes fondamentaux. À la suite de l'occupation de Jérusalem-Est en 1967, les Palestiniens vivant à l'intérieur des limites municipales, telles qu'élargies par la suite, se voient conférer le statut de résident permanent de l'État d'Israël. Huit mille Palestiniens habitant Jérusalem auraient perdu leur statut de résident parce qu'ils ne se trouvaient pas sur place lors du recensement israélien de 1967. En outre, le statut de résident ne confère pas de droits de citoyenneté ni ne garantit la résidence permanente. Tout Palestinien résidant à Jérusalem qui voyage à l'étranger se voit délivrer une autorisation de sortie valable pour un à trois ans mais perd son droit de retour faute pour lui de faire renouveler cette autorisation avant son expiration automatique. Un séjour à l'étranger de plus de sept ans ou l'établissement d'une résidence à l'étranger peut aussi le priver du droit de résider à Jérusalem. La confiscation massive des cartes d'identité des habitants Palestiniens de Jérusalem titulaires de passeports étrangers en 1996 suscite de vives inquiétudes. Par ailleurs, tout Palestinien vivant à Jérusalem-Est, qui s'installe dans un village proche de Cisjordanie risquerait de perdre ses droits de résidence et s'exposerait à voir ses déplacements restreints et à perdre ses droits civiques comme les Palestiniens vivant dans les territoires occupés. Les conjoints et les enfants non résidents des résidents Palestiniens de Jérusalem n'ont pas automatiquement le droit de résidence; ils doivent en faire la demande au titre du regroupement familial, qui est par ailleurs soumis à un certain nombre de restrictions⁶¹.

En revanche, les résidents sont autorisés à voter aux élections municipales. Les Palestiniens boycottent en masse ces consultations (comme ils ont refusé de devenir citoyens israéliens en 1980) au motif que l'annexion de Jérusalem-Est est illégale. Lors des élections municipales de 1993, moins de 7 % de la population palestinienne de Jérusalem est allée aux urnes. Aucun résident palestinien de Jérusalem-Est ne siège au conseil municipal⁶².

Les Palestiniens ont également, en particulier pendant l'Intifada, vu leurs libertés publiques soumises à des restrictions, comme la censure des publications en arabe, la fermeture de journaux et d'établissements d'enseignement, d'institutions culturelles et autres situées à Jérusalem-Est, et l'arrestation de leurs représentants. Depuis la signature de la Déclaration de principes par l'OLP et Israël en septembre 1993, les autorités israéliennes cherchent en particulier à interdire les activités de l'OLP et de l'Autorité palestinienne dans Jérusalem-Est, en faisant valoir qu'elles "remettent en cause la souveraineté tant d'Israël que de la municipalité de Jérusalem sur la ville". Plusieurs bureaux liés à l'Autorité palestinienne ont fermé, et des poursuites ont été engagées contre la Maison de l'Orient, centre palestinien qui abrite plusieurs organisations et sert de siège à la délégation palestinienne aux négociations de paix⁶³. Les Palestiniens, toutefois, s'opposent à ces mesures, en invoquant une lettre datée du 11 octobre 1993 que le Ministre israélien des affaires étrangères, M. Shimon Pérès, avait adressée au Ministre norvégien des affaires étrangères, M. Holst, et qui avait été rendue publique en juin 1994, dans laquelle M. Pérès déclarait ce qui suit :

"Je tiens à confirmer que les institutions palestiniennes de Jérusalem-Est et les intérêts et le bien-être des Palestiniens de Jérusalem-Est revêtent la plus haute importance et doivent être préservés.

Cela étant, toutes les institutions palestiniennes de Jérusalem-Est, y compris les institutions à vocation économique, sociale, éducative ou culturelle et les lieux saints chrétiens et musulmans, ont un rôle essentiel à jouer pour la population palestinienne.

Il est inutile de dire que nous n'entraverons pas leur action; au contraire, nous favoriserons le succès de leur importante mission⁶⁴."

En vertu de l'accord signé le 28 septembre 1995 entre Israël et l'OLP⁶⁵, les résidents de Jérusalem-Est ont été autorisés à prendre part aux élections palestiniennes de janvier 1996 pour désigner l'Autorité palestinienne autonome provisoire, certes sous certaines conditions. Bien que certaines limitations frappant la liberté d'expression politique aient été levées, les observateurs ont noté que la peur de compromettre le statut de résident et les manœuvres d'intimidation de la police et des gardes frontière israéliens ont fait qu'environ 30 % seulement des personnes ayant le droit de vote se sont rendues aux urnes⁶⁶.

Le verrouillage pour une période indéterminée des voies d'accès entre la Cisjordanie et Jérusalem décidé par Israël en mars 1993 a sérieusement limité la liberté de mouvement des Palestiniens, non seulement à l'entrée dans Jérusalem et à la sortie de la ville, mais également dans leurs déplacements entre le nord et le sud de la Cisjordanie. Selon un rapport récent, comme lors des bouclages précédents, tout Palestinien souhaitant entrer dans Jérusalem doit, sous peine d'une amende de 160 dollars environ ou d'arrestation, obtenir un permis spécial auprès de l'Administration civile. Les permis sont valables pour une durée pouvant aller de quelques heures à trois mois, et peuvent être refusés pour diverses raisons, par exemple pour motif de sécurité ou pour non-paiement d'impôts. Le rapport en question fait observer qu'en entravant la libre circulation des marchandises et des personnes, le bouclage avait contribué à la détérioration de la situation économique et aux perturbations de la vie religieuse, éducative et culturelle et familiale, ainsi que de l'accès aux soins médicaux. Le bouclage a été condamné par les groupes de défense des droits de l'homme palestiniens et israéliens qui y ont vu un châtiment collectif illégal pour la population palestinienne, sans commune mesure avec une quelconque considération sécuritaire légitime. Bien que certaines catégories de personnes (personnes employées à Jérusalem, femmes de plus de 25 ans, hommes de plus de 50 ans et enfants accompagnés de moins de 16 ans) n'aient pas besoin de permis, tous les Palestiniens qui entrent à Jérusalem seraient tenus de s'arrêter aux points de contrôle et de présenter leur permis ou leur carte d'identité pour attester qu'ils sont exempts de l'obligation d'avoir un permis⁶⁷.

Les incidences des politiques israéliennes sur Jérusalem ont été analysées par deux géographes qui ont exprimé l'avis que "Jérusalem était le microcosme des problèmes à l'origine de l'Intifada". Ils ont constaté qu'en dépit d'un quart de siècle de politiques d'intégration, "dans la pratique, deux villes coexistent à Jérusalem, où vivent deux peuples différents ayant une religion, un style de vie, des orientations et des aspirations politiques propres". Après avoir décrit comment les entreprises, les transports publics, les services de

santé, les restaurants, les théâtres, les journaux, les écoles, les services sociaux et les services religieux, voire même l'alimentation en électricité, étaient gérés séparément à Jérusalem-Est et Jérusalem-Ouest, ils ont abouti à la conclusion suivante :

"Bien que Jérusalem ait été décrétée ville réunifiée, pendant l'Intifada, la ville est retombée dans sa division d'antan, avec la Ligne verte comme ligne de fracture. L'utopie israélienne d'un Grand Jérusalem et d'une ville réunifiée pour les deux peuples a dû être abandonnée au cours des deux premières années de l'Intifada⁶⁸."

CHAPITRE III

POSITION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ET MESURES PRISES DEPUIS 1967

L'occupation de Jérusalem-Est par Israël en juin 1967 suivie de l'annexion de la vieille ville et de ses alentours n'a pas été reconnue sur le plan international. La question a fait l'objet de nombreuses résolutions d'organisations internationales et régionales qui ont réaffirmé le statut spécial de la ville et cherché à faire rapporter les mesures prises par les autorités israéliennes. La construction de colonies, la protection des Lieux saints et du patrimoine historique de la ville ainsi que la fourniture d'une assistance aux Palestiniens qui y vivent et à leurs institutions sont autant de questions qui n'ont cessé de retenir l'attention de la communauté internationale durant les 30 dernières années, chaque fait marquant de l'histoire mouvementée de cette ville incitant à redoubler d'efforts pour trouver les modalités et les mécanismes propres à résoudre le problème.

Statut juridique

La position de la communauté internationale a été exprimée avec force par le Secrétaire d'État aux affaires étrangères du Royaume-Uni à la cinquième session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale qui s'est tenue au lendemain de la guerre des six jours :

"À mon sens, il découle de la Charte [des Nations Unies] que la guerre ne doit pas être un moyen d'expansion territoriale.

J'en appelle à l'État d'Israël pour qu'il s'abstienne de prendre toute mesure concernant Jérusalem qui enfreindrait ce principe. Je dis très solennellement au Gouvernement israélien que, s'il envisage d'annexer la vieille ville ou de légiférer en ce sens, il prendra là une mesure qui non seulement l'isolera de l'opinion mondiale mais lui fera perdre le soutien dont il bénéficie jusqu'à présent⁶⁹."

Au cours de la session extraordinaire d'urgence, le problème du statut de Jérusalem et des Lieux saints a été débattu à la fois dans le cadre des principes du règlement pacifique du conflit dans son ensemble et en tant que problème distinct. Dans un projet de résolution, plusieurs pays ont essayé de rouvrir la question de l'établissement d'une administration internationale pour la ville mais le projet n'a pas été adopté. Dans sa résolution, l'Assemblée a considéré que les mesures prises par Israël à Jérusalem n'étaient pas valides et a demandé à Israël "de rapporter toutes les mesures prises et de s'abstenir immédiatement de toute action qui changerait le statut de Jérusalem"⁷⁰.

Quelques jours plus tard, après avoir reçu la réponse d'Israël, l'Assemblée a déploré qu'Israël ait manqué de mettre en oeuvre la résolution et réitéré la demande qu'elle lui avait adressée dans ladite résolution "de rapporter toutes les mesures déjà prises et de s'abstenir immédiatement de toute action qui changerait le statut de Jérusalem"⁷¹.

Dans sa célèbre résolution 242 (1967) du 22 novembre 1967, le Conseil de sécurité n'évoque pas directement le statut de Jérusalem mais souligne l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre et affirme que l'accomplissement des principes de la Charte des Nations Unies exige, entre autres, le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du conflit ainsi que le respect et la reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque État de la région.

En l'absence de progrès dans la recherche d'un règlement global, le Conseil a organisé, en mai 1968, une série de réunions spécialement consacrées à Jérusalem. Après avoir examiné le rapport du Représentant du Secrétaire général, M. Thalmann, et entendu le maire expulsé de Jérusalem-Est, le Conseil de sécurité a noté qu'Israël avait pris d'autres mesures concernant Jérusalem et déploré qu'Israël ait manqué de se conformer aux résolutions de l'Assemblée. Réaffirmant que "l'acquisition de territoire par la conquête militaire [était] inadmissible", le Conseil a considéré que "toutes les mesures et dispositions législatives et administratives prises par Israël, y compris l'expropriation de terres et de biens immobiliers, qui [tendaient] à modifier le statut juridique de Jérusalem [étaient] non valides et ne [pouvaient] modifier ce statut", et il a demandé d'urgence à Israël "de rapporter toutes les mesures de cette nature déjà prises et de s'abstenir immédiatement de toute nouvelle action qui [tendait] à modifier le statut de Jérusalem"⁷².

Outre cette position de principe sans équivoque qui se fonde sur la Charte des Nations Unies et qui a été réaffirmée par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale dans de nombreuses résolutions ultérieures, la communauté internationale a également invoqué les dispositions du droit international humanitaire régissant l'occupation militaire et les a considérées comme applicables à la situation dans tous les territoires occupés en 1967, y compris Jérusalem. En 1968, la Commission des droits de l'homme et la Conférence internationale des droits de l'homme ont accordé une attention particulière à la question du respect des dispositions des Conventions de Genève du 12 août 1949. Par la suite, l'Assemblée a créé le Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme de la population des territoires occupés; son mandat fait référence notamment à la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (quatrième Convention)⁷³.

L'un des principaux objectifs de la quatrième Convention de Genève (à laquelle Israël est partie) est d'interdire l'annexion de territoire par une puissance occupante (art. 47) et le transfert de sa propre population civile dans le territoire occupé par elle (art. 49). L'interdiction faite à la puissance occupante de détruire des biens mobiliers ou immobiliers, appartenant individuellement ou collectivement à des personnes privées, à l'État ou à des collectivités publiques, à des organisations sociales ou coopératives (art. 53), s'applique également à Jérusalem, de même que l'interdiction de modifier le statut des fonctionnaires ou des magistrats du territoire occupé (art. 54). Aux termes de la Convention,

"L'occupation de guerre ... est un état de fait essentiellement provisoire qui n'enlève à la puissance occupée ni sa qualité d'État ni sa souveraineté; elle entrave seulement l'exercice de ses droits. Elle se distingue par là de l'annexion... Ainsi, l'occupation pour cause de guerre, qui a le caractère d'une possession de fait, ne saurait-elle comporter un droit quelconque de disposition sur un territoire⁷⁴."

Israël n'a pas reconnu l'applicabilité de la Convention de Genève aux territoires occupés depuis 1967 sous prétexte qu'il n'existait aucune souveraineté légitime sur ces territoires depuis la fin du mandat britannique et s'est opposé à l'adoption des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale en la matière⁷⁵. Il a toutefois autorisé le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui dispose d'un statut spécial en vertu de la Convention, à mener des activités humanitaires ponctuelles, y compris dans la zone de Jérusalem-Est.

L'applicabilité de la quatrième Convention de Genève à Jérusalem, en tant que partie du territoire occupé en 1967, a par contre été maintes fois réaffirmée par l'Organisation des Nations Unies et d'autres instances intergouvernementales. Dès sa création, le Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes a interprété les termes "territoires occupés" au sens des Conventions de Genève⁷⁶ comme incluant Jérusalem-Est et a régulièrement rendu compte de l'évolution de la situation à Jérusalem-Est. Dès les premières années de l'occupation, l'Assemblée générale aussi bien que le Conseil de sécurité ont à maintes reprises demandé à Israël de respecter les dispositions de la Convention dans les territoires occupés. En 1973, l'Assemblée a affirmé que la Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949 (quatrième Convention de Genève), s'appliqu[ait] "aux territoires occupés par Israël depuis 1967"; en 1975, elle a réaffirmé que la Convention était "applicable à tous les territoires arabes occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem". L'Assemblée a également demandé aux États parties à la Convention – qui sont tenus en vertu de l'Article 1 non seulement d'en respecter les dispositions mais aussi de les faire respecter en toutes circonstances – de faire tous leurs efforts en vue de faire respecter ses dispositions par Israël⁷⁷.

À la suite d'une série de réunions consacrées aux politiques et pratiques israéliennes concernant l'implantation de colonies, le Conseil de sécurité a également affirmé en 1979 que la quatrième Convention de Genève était "applicable aux territoires arabes occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem", et a établi un mandat en ce sens pour la commission chargée d'étudier la situation concernant les colonies de peuplement que créait sa résolution⁷⁸. Le Conseil a continué d'utiliser la même terminologie dans les résolutions concernant les questions des droits de l'homme comme la violence des colons, les expulsions et les attaques contre les Lieux saints. Depuis 1986, le Conseil emploie les termes "territoires palestiniens" et autres territoires arabes occupés par Israël depuis 1967, y compris Jérusalem" pour réaffirmer l'applicabilité de la Convention de Genève à la zone sous occupation israélienne⁷⁹.

La décision prise par Israël en 1980 de promulguer une loi portant annexion officielle de Jérusalem-Est et proclamant la ville unifiée comme capitale d'Israël a été fermement rejetée non seulement par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale mais aussi par diverses organisations

intergouvernementales. Le Conseil a censuré "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 et affirmé que l'adoption de la loi "constitu[ait] une violation du droit international et n'affectait pas le maintien en application de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, dans les territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés depuis juin 1967, y compris Jérusalem". Le Conseil a décidé "de ne pas reconnaître la 'Loi fondamentale' et les autres actions d'Israël qui, du fait de cette loi, cherchent à modifier le caractère et le statut de Jérusalem", et demandé à tous les États Membres d'accepter cette décision et aux États qui avaient établi des missions diplomatiques à Jérusalem de retirer ces missions de la Ville sainte⁸⁰. L'Assemblée générale a adopté une résolution similaire qui demande en outre aux "institutions spécialisées et autres organisations internationales de se conformer à ladite résolution et aux autres résolutions pertinentes" et les prie instamment "de ne mener aucune action qui ne soit en accord avec les dispositions" de ces résolutions⁸¹. Par la suite, le Secrétaire général a informé le Conseil de sécurité que 13 gouvernements lui avaient fait part de leur décision de retirer leurs missions diplomatiques respectives de la Ville sainte⁸².

Ces résolutions qui furent par la suite réaffirmées dans des termes similaires continuent de refléter la position de principe de l'Organisation des Nations Unies et de la plupart des gouvernements sur le statut de Jérusalem.

À partir du milieu des années 70, plusieurs événements de portée historique ont donné un nouvel élan à la recherche d'une solution politique au problème de Jérusalem dans le cadre d'un règlement global de la question de Palestine et de l'ensemble du conflit arabo-israélien sur la base de la reconnaissance de l'existence des Palestiniens en tant que peuple doté de droits nationaux (et non pas comme des habitants de zones contestées ou de réfugiés). En 1974, l'Assemblée générale a de nouveau inscrit à son ordre du jour le point intitulé "Question de Palestine", affirmé les "droits inaliénables du peuple palestinien en Palestine" et octroyé le statut d'observateur à l'OLP⁸³. L'année suivante, elle a créé le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien auquel elle a demandé de lui faire des propositions sur la manière d'appliquer ces droits⁸⁴.

Dans le plan qu'il a présenté à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, le Comité n'a pas fait de recommandation précise concernant le statut futur de Jérusalem mais a rappelé le statut international de la ville, prévu par la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale et estimé que c'était dans le cadre des droits inaliénables du peuple palestinien et des caractéristiques religieuses de la ville que toute solution au problème délicat de Jérusalem devrait être formulée et qu'Israël devrait être invité à s'abstenir de recourir à tout acte ou politique visant à modifier le statut juridique de Jérusalem⁸⁵.

L'Accord de Camp David définissant les bases de la paix au Moyen-Orient, signé par l'Égypte et Israël en septembre 1978 à l'issue de la visite historique du Président Anwar Sadat à Jérusalem, contient deux éléments importants : d'une part, il énonce que le règlement pacifique du conflit entre Israël et ses voisins doit se faire sur la base de l'application intégrale de la résolution 242 du Conseil de sécurité de l'ONU et, d'autre part, les parties reconnaissent, pour la première fois dans un accord officiel, les "droits légitimes du peuple palestinien et ses justes revendications". Il n'y a toutefois pas eu d'accord

sur le retrait israélien de Jérusalem et les points de vue contradictoires des signataires sur cette question apparaissent dans un échange de lettres accompagnant le document⁸⁶. Ces accords n'ont été considérés que comme une solution partielle en ce qu'ils ne portent pas sur les questions cruciales de Jérusalem et de la souveraineté nationale palestinienne et pour cette raison ont été rejetés par la majorité des membres de l'Assemblée générale⁸⁷.

Dans les années qui suivirent, de nombreux efforts ont été déployés pour définir les principes d'un règlement qui porterait sur toutes les questions essentielles. Préoccupée par "les possibilités accrues d'éclatement d'un nouveau conflit armé", la sixième Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés a affirmé : "La question palestinienne est le fond du problème du Moyen-Orient et la cause essentielle du conflit arabo-israélien" et "La question palestinienne et le problème du Moyen-Orient constituent un tout dont on ne peut résoudre séparément les parties". La Conférence a énoncé plusieurs principes de base pour une solution globale, et notamment le principe selon lequel "La ville de Jérusalem fait partie intégrante du territoire palestinien occupé. Elle doit être évacuée entièrement et restituée inconditionnellement à la souveraineté arabe⁸⁸."

De même, la troisième Conférence islamique au sommet "session de la Palestine et d'Al Qods", tenue à La Mecque en janvier 1981, a affirmé "la détermination du peuple palestinien à se prévaloir de son droit éternel sur la ville d'Al Qods Al Charif, capitale de sa patrie, la Palestine, ainsi que la ferme intention des peuples et des gouvernements islamiques de se prévaloir de leur droit éternel sur la ville d'Al Qods Al Charif compte tenu de son extrême importance politique, religieuse, culturelle et historique pour tous les musulmans", et réaffirmé "l'engagement des États islamiques à libérer Al Qods en vue d'en faire la capitale de l'État palestinien indépendant et le rejet de toute situation affectant la souveraineté arabe totale sur la Ville sainte⁸⁹."

Dans la déclaration qu'ils ont adoptée à Fez (Maroc) en septembre 1982, les chefs d'État ou de gouvernement de la Ligue des États arabes ont également appelé à la création d'un État palestinien indépendant ayant Jérusalem pour capitale⁹⁰. Un appel similaire a été lancé la même année par Leonid Brejnev au nom de l'Union soviétique⁹¹.

Les pays européens ont fait des propositions plus limitées qui reconnaissent le droit à l'autodétermination du peuple palestinien; ils ont souligné qu'ils n'acceptaient "aucune initiative unilatérale qui ait pour but de changer le statut de Jérusalem" et que "tout accord sur le statut de la ville devrait garantir le droit de libre accès pour tous aux Lieux saints"⁹². Au fil des années, plusieurs propositions s'inspirant des accords de Camp David et de la formule "terre contre paix" ont été faites par les gouvernements américains successifs. Tout en n'appuyant pas l'annexion ou la mainmise permanente d'Israël sur les territoires occupés, ces propositions soulignaient que "Jérusalem devait rester unifiée et que son statut définitif devait se décider par la négociation"⁹³. Sans aborder la question de la souveraineté, le Saint-Siège et plusieurs pays catholiques ont demandé des garanties internationales pour assurer la liberté de culte et le libre accès aux Lieux saints, la protection des droits et privilèges dont jouissent les différentes communautés religieuses et la préservation du patrimoine culturel et historique de la ville⁹⁴.

La Conférence internationale sur la question de Palestine, tenue à Genève en 1983 avec la participation des 117 pays, a également adopté plusieurs principes directeurs en vue de régler le problème, principes qui ont été par la suite entérinés par l'Assemblée générale. Ils portent notamment sur le "droit à l'existence de tous les États de la région, à l'intérieur de frontières sûres et internationalement reconnues; le retrait d'Israël des territoires occupés depuis 1967, y compris Jérusalem; la nécessité de déclarer nulles et non avenues toutes les mesures prises par Israël qui visent à modifier le statut de la ville et des territoires occupés; et la réalisation des droits du peuple palestinien, y compris le droit de créer son propre État indépendant en Palestine"⁹⁵. Ces principes directeurs ont servi de base aux efforts soutenus qui ont été déployés dans les années qui suivirent pour organiser une conférence internationale de la paix dont l'objet serait de résoudre le conflit du Moyen-Orient sous tous ses aspects.

La communauté internationale et les parties au conflit étaient encore profondément divisées sur le cadre dans lequel un règlement pacifique devrait être recherché lorsque le soulèvement palestinien connu sous le nom d'Intifada a éclaté à la fin de 1987. Une année plus tard, à la suite de la décision de la Jordanie de rompre ses liens juridiques et administratifs avec la Cisjordanie, le Conseil national palestinien (Parlement palestinien en exil) a adopté la Déclaration d'indépendance et publié un communiqué politique où il déclare accepter la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale (sur le partage du territoire) et la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité et proclame "l'établissement de l'État de Palestine sur la terre palestinienne, avec pour capitale Jérusalem"⁹⁶.

L'évolution de la situation internationale au lendemain de la guerre du Golfe et après la fin de la guerre froide a créé les conditions propices à l'ouverture de négociations officielles entre les parties concernées à la Conférence de la paix de Madrid en octobre 1991. Celle-ci fut suivie par la percée historique de septembre 1993 qu'ont constituée la reconnaissance mutuelle du Gouvernement israélien et de l'OLP et la signature de la Déclaration de principes. Cette déclaration et les accords ultérieurs ont débouché sur le retrait des forces israéliennes de la bande de Gaza et de la zone de Jéricho en 1994, la création d'une force de police palestinienne et le transfert d'une série de compétences à l'Autorité palestinienne, l'élection d'un Conseil législatif et du Président de l'Autorité en janvier 1996 suivie par le redéploiement des forces israéliennes de plusieurs villes et villages de Cisjordanie. Les accords prévoient une période transitoire d'autonomie palestinienne de cinq ans à partir de mai 1994 qui doit aboutir à un règlement permanent sur la base des résolutions 242 (1967) et 338 (1973) du Conseil de sécurité. La question de Jérusalem et celle des colonies figurent parmi les questions renvoyées aux négociations sur le statut permanent qui, en vertu de la Déclaration, devaient commencer au plus tard au début de la troisième année de la période intérimaire, c'est-à-dire en mai 1996⁹⁷. Après une première réunion tenue le 5 mai 1996 et après des retards répétés dans le déroulement du processus de paix, les négociations ont été reportées au 15 mars 1997, conformément à l'accord entre Israël et l'OLP relatif à Hébron et à d'autres questions, qui a été signé le 15 janvier 1997⁹⁸. Elles ont de nouveau été différées en raison de la détérioration de la situation sur le terrain et des divergences de vues croissantes entre les parties.

Mesures contre les colonies de peuplement

Divers organismes des Nations Unies, entre autres organes intergouvernementaux, ont examiné la question des colonies de peuplement israéliennes à Jérusalem et dans les environs et les obstacles qu'elles opposent aux actions internationales visant à instaurer une paix juste; ils ont unanimement déclaré que ces colonies de peuplement étaient illégales et invalides au regard du droit international et demandé qu'Israël mette fin à la politique et à la pratique suivies dans ce domaine.

Le Conseil de sécurité a accordé une attention particulière à la question des colonies de peuplement dans le contexte du statut de Jérusalem et à leurs conséquences matérielles sur la population palestinienne. Dans des résolutions adoptées en 1968 et 1971, il a mentionné les expropriations de terrains et de bâtiments et les transferts de population parmi les mesures israéliennes considérées comme nulles et non avenues et qui ne sauraient modifier le statut de Jérusalem⁹⁹. En 1976, il a déclaré que "les mesures prises par Israël dans les territoires arabes occupés qui en modifient la composition démographique ou le caractère géographique et, en particulier, la constitution de colonies de peuplement, sont en conséquence vivement déplorées. Ces mesures, qui n'ont aucune validité en droit et qui ne sauraient préjuger l'issue des efforts entrepris pour instaurer la paix, constituent un obstacle à celle-ci"¹⁰⁰.

En 1979, lors d'une série de réunions sur le problème des colonies de peuplement, de nombreux orateurs se sont déclarés très préoccupés par le fait que la politique et la pratique suivies en ce qui concerne les colonies de peuplement se poursuivaient sans relâche et auraient des conséquences négatives sur les efforts visant à réaliser une paix globale. Il a aussi été déclaré que ces colonies étaient manifestement incompatibles avec les droits nationaux des Palestiniens¹⁰¹. Dans la résolution adoptée après le débat, le Conseil de sécurité a considéré "que la politique et les pratiques israéliennes consistant à établir des colonies de peuplement dans les territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés depuis 1967 n'ont aucune validité en droit et font gravement obstacle à l'instauration d'une paix générale, juste et durable au Moyen-Orient". Il a demandé à Israël de respecter la quatrième Convention de Genève, "de rapporter les mesures qui ont déjà été prises et de s'abstenir de toute mesure qui modifierait le statut juridique et le caractère géographique des territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem, et influencerait sensiblement sur leur composition démographique, et, en particulier, de ne pas transférer des éléments de sa propre population civile dans les territoires arabes occupés". Il a créé une commission composée de trois de ses membres, chargée "d'étudier la situation concernant les colonies de peuplement dans les territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem" et a décidé "d'examiner cette situation à la lumière des conclusions de la Commission"¹⁰².

En mai 1979, la Commission s'est rendue en Jordanie, en République arabe syrienne, au Liban et en Égypte et a rencontré des représentants des gouvernements, des représentants de l'OLP et un certain nombre de témoins et d'experts. Israël a informé le Président du Conseil de sécurité que son gouvernement "avait intégralement rejeté cette résolution et qu'il ne pouvait donc coopérer, sous quelque forme que ce soit, avec une commission créée en vertu de [celle-ci]"¹⁰³. Sur la base des éléments qui lui ont été fournis, la Commission a conclu que "le Gouvernement israélien poursuit de propos délibéré, systématiquement et à grande échelle un processus d'implantation de colonies dans les territoires occupés, processus dont il porte l'entière responsabilité".

Pour ce qui est des conséquences liées à la création de ces colonies, la Commission a été d'avis qu'il existait une corrélation entre l'implantation de colonies israéliennes et la diminution de la population arabe et que cette politique "a entraîné des modifications brutales et défavorables du point de vue économique et social dans la vie quotidienne de la population arabe restante". Elle a estimé que la politique de colonisation causait "une modification radicale et irréversible de la nature géographique et démographique de ces territoires, y compris Jérusalem", qu'elle constituait une violation de la quatrième Convention de Genève et de diverses résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale et qu'elle "était considérée un peu partout comme un facteur extrêmement négatif pour l'instauration de la paix dans la région".

La Commission a recommandé que le Conseil de sécurité lance un appel pressant à Israël, attirant son attention sur les "conséquences désastreuses" de la politique d'implantation de colonies et l'appelant à cesser de créer, de construire et de planifier des colonies. Elle a souligné qu'il resterait encore à résoudre la question des colonies existantes et qu'il faudrait envisager des mesures "visant à garantir la protection impartiale des biens arbitrairement saisis". Pour ce qui est de Jérusalem en particulier, elle a recommandé que le Conseil invite Israël à appliquer les résolutions antérieures et envisage des mesures pour protéger et préserver la dimension spirituelle et religieuse unique des lieux saints dans cette ville. Elle a ajouté que, "étant donné l'ampleur du problème de l'implantation de colonies et ses incidences sur la paix dans la région, le Conseil de sécurité devrait garder la situation constamment à l'étude"¹⁰⁴.

Le Conseil a souscrit aux recommandations de la Commission, a renouvelé son mandat, et lui a demandé de l'informer de la suite donnée à la résolution¹⁰⁵. Dans son deuxième rapport, la Commission dit n'avoir "décelé aucun indice de changement positif fondamental dans la politique d'Israël concernant l'édification et la planification des colonies de peuplement ... [elle] estime que cette politique a dans une large mesure contribué à la détérioration de la situation dans les territoires occupés et qu'elle est incompatible avec la recherche de la paix dans la région". La Commission a recommandé au Conseil de sécurité d'adopter "des mesures efficaces pour persuader Israël de cesser d'implanter des colonies de peuplement dans les territoires occupés et de démanteler en conséquence les colonies existantes" et de suivre l'évolution de la situation¹⁰⁶.

La résolution 465 (1980) du 1er mars 1980 contient la déclaration la plus ferme que le Conseil de sécurité ait adoptée par sur la question des colonies de peuplement. Dans cette résolution, le Conseil "déploie vivement" le fait qu'Israël ait rejeté ses résolutions précédentes et refusé de coopérer avec la Commission, et se déclare profondément préoccupé par les conséquences de la politique de colonisation sur la population locale arabe et palestinienne et sur les efforts de paix. Réaffirmant avec plus de force encore ses déclarations antérieures, le Conseil qualifie la politique et les pratiques consistant à implanter des colonies de peuplement de "violation flagrante" de la quatrième Convention de Genève et dit qu'elles font "gravement obstacle" à l'instauration de la paix au Moyen-Orient; il demande au Gouvernement et au peuple israéliens de rapporter les mesures prises, de démanteler les colonies existantes et de cesser d'urgence toute activité de colonisation. Il demande aussi à tous les États "de ne fournir à Israël aucune assistance qui serait utilisée spécifiquement pour les colonies de peuplement des territoires occupés". Par ailleurs, le Conseil a accepté les conclusions et recommandations de la

Commission, a renouvelé son mandat et a décidé de se réunir à nouveau pour examiner l'application de la résolution à la lumière du rapport de la Commission.

Dans son troisième rapport, qui fait suite à une autre visite dans les pays de la région, sauf Israël qui a de nouveau refusé de coopérer, la Commission a relevé que les colonies de peuplement ne cessaient de se multiplier et de s'étendre et que cela entraînait un changement du caractère de Jérusalem. Elle a observé que la poursuite de la politique de colonisation avait causé une nouvelle détérioration de la situation dans les territoires arabes occupés, y compris Jérusalem, qui entraînait une aggravation de la tension et des affrontements, surtout à la suite de la promulgation par la Knesset d'une "Loi fondamentale". Notant que "la politique de colonisation est l'un des éléments majeurs qui se trouvent au coeur du conflit dans la région", elle a réitéré ses recommandations antérieures et redemandé au Conseil de sécurité d'adopter "des mesures efficaces pour persuader Israël de mettre fin immédiatement à sa politique de colonisation, sous tous ses aspects, dans les territoires arabes occupés, y compris Jérusalem"¹⁰⁷.

Le Conseil n'a pas donné suite aux recommandations de la Commission. Toutefois, les années suivantes, il s'est réuni à de nombreuses reprises pour examiner, sous différents aspects, la situation des territoires occupés, y compris les questions relatives aux colonies, aux actes de violence commis par des colons armés et aux incidents violents survenus sur les Lieux saints. L'Assemblée générale, le Conseil économique et social et d'autres organes et organismes des Nations Unies ont aussi reçu des rapports et adopté des résolutions sur les problèmes soulevés par la politique et la pratique suivies en ce qui concerne les colonies de peuplement. On peut mentionner en particulier les résolutions de la Commission des droits de l'homme et de sa Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de protection des minorités; les rapports annuels du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes; les lettres du Président du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien et les actes d'un certain nombre de séminaires et réunions d'organisations non gouvernementales qui se sont tenus sous ses auspices; les rapports du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale concernant les obligations d'Israël, en tant qu'État partie à la Convention, dans les territoires occupés; les résolutions de la Conférence internationale du travail sur les incidences des colonies de peuplement israéliennes sur la situation des travailleurs arabes et les rapports y relatifs du Directeur général du Bureau international du Travail; et les rapports de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale sur les répercussions économiques et sociales des colonies de peuplement.

En mai 1995, le Conseil de sécurité a été saisi de la question de l'expropriation de terres à Jérusalem-Est en vue de la création de colonies juives. Toutefois, un projet de résolution présenté par six pays non alignés, et demandant à Israël de rapporter les arrêtés d'expropriation n'a pas pu être adopté en raison du vote négatif d'un membre permanent.

Plus récemment, en mars 1997, la question de la construction de 6 500 logements dans le projet de colonie de Har Homa, sur la colline de Djabal Abou Ghounaym, a été examinée par le Conseil de sécurité à deux reprises et par l'Assemblée générale. Durant la première série de réunions du Conseil, tous les orateurs se sont prononcés contre la décision israélienne de construire ce lotissement. Toutefois, un projet de résolution présenté par la France, le

Portugal, le Royaume-Uni et la Suède, appelant Israël à s'abstenir de poursuivre ses activités de colonisation et à respecter la quatrième Convention de Genève, n'a pu être adopté en raison du vote négatif d'un membre permanent du Conseil. L'Assemblée générale, reconvoquée pour examiner cette question, a ultérieurement adopté une résolution similaire présentée par 57 pays à une majorité écrasante de 130 voix contre 2 et 2 abstentions. Lorsque les travaux de construction ont commencé, dans un contexte de tension croissante dans la région, le Conseil a tenu une deuxième séance et a de nouveau été empêché d'adopter une résolution sur cette question par le vote négatif d'un membre permanent.

Le Conseil n'ayant pas adopté de résolution sur cette question, l'Assemblée générale, réunie en dixième session extraordinaire d'urgence, a condamné la construction des logements de Djabal Abou Ghounaym par Israël, exigé la cessation des travaux et réaffirmé que toutes les mesures et dispositions prises par Israël pour modifier le caractère, le statut juridique et la composition démographique de Jérusalem étaient nulles et non avenues et n'avaient aucune validité¹⁰⁸. Israël ayant refusé de suspendre les travaux de construction de la nouvelle colonie et de coopérer avec le Secrétaire général, la session extraordinaire a repris en juillet 1997. Dans une résolution très ferme adoptée par 131 voix contre 2 et 14 abstentions, l'Assemblée générale a réaffirmé "que toutes les mesures illégales prises par Israël à Jérusalem-Est occupée ... ne pourront jamais être reconnu(es) quel que soit le temps écoulé", demandé que la communauté internationale décourage activement les activités de colonisation et recommandé que les Parties contractantes à la quatrième Convention de Genève convoquent une conférence sur les mesures à prendre pour imposer la Convention dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem¹⁰⁹.

Protection du patrimoine culturel de Jérusalem et assistance aux Palestiniens

Les efforts déployés par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et les autres organismes des Nations Unies pour assurer le respect de la quatrième Convention de Genève et pour mettre un terme à l'occupation ont été complétés par un certain nombre d'activités destinées à préserver les Lieux saints, les monuments et le caractère historique de la vieille ville de Jérusalem, ainsi qu'à aider les Palestiniens vivant à Jérusalem-Est. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation de la Conférence islamique, ainsi qu'un certain nombre de gouvernements et d'organisations non gouvernementales, ont activement participé à cette entreprise.

En 1968, la Conférence générale de l'UNESCO a affirmé "l'importance exceptionnelle que le patrimoine culturel de la vieille ville de Jérusalem, et plus particulièrement les Lieux saints, revêt non seulement pour les pays directement intéressés, mais pour l'humanité tout entière en raison de sa valeur artistique, historique et religieuse". Elle a adressé à Israël un appel international pressant, en accord avec la résolution 2253 (ES-V) de l'Assemblée générale, "pour qu'il preserve scrupuleusement tous les sites, bâtiments, monuments et autres biens culturels, notamment dans la vieille ville de Jérusalem" et "pour qu'il s'abstienne de toutes opérations de fouille ou de transfert de ces biens et de toute modification de leur aspect ou de leur caractère culturel et historique"¹¹⁰. De son côté, le Conseil exécutif de l'UNESCO a demandé que l'Organisation établisse sa présence dans la ville de Jérusalem pour veiller au respect des résolutions adoptées à cet égard par ses organes directeurs¹¹¹.

Dans ses résolutions ultérieures, la Conférence générale a de plus en plus souligné la nécessité de protéger le patrimoine culturel, historique et religieux de la ville dans son ensemble, qui fait partie du patrimoine commun de l'humanité. La Conférence a par ailleurs réprouvé les fouilles archéologiques et les autres activités menées par Israël qui tendaient à modifier le caractère historique et culturel de Jérusalem, comme étant contraires aux objectifs énoncés dans l'Acte constitutif de l'UNESCO et à la Convention de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé¹¹².

Aux termes de cette convention¹¹³, les Parties contractantes s'engagent à respecter les biens culturels situés tant sur leur propre territoire que sur celui des autres parties, "en s'interdisant l'utilisation de ces biens ... et celle de leurs abords immédiats à des fins qui pourraient exposer ces biens à une destruction ou à une détérioration en cas de conflit armé, et en s'abstenant de tout acte d'hostilité à leur égard"; elles s'engagent en outre "à interdire, à prévenir et, au besoin, à faire cesser tout acte de vol, de pillage ou de détournement des biens culturels, pratiqué sous quelque forme que ce soit, ainsi que tout acte de vandalisme à l'égard desdits biens" (article 4). En outre, les puissances occupantes "doivent, dans la mesure du possible, soutenir les efforts des autorités nationales compétentes du territoire occupé à l'effet d'assurer la sauvegarde et la conservation des biens culturels" ou prendre elles-mêmes les mesures qui s'imposent si les autorités nationales ne peuvent pas s'en charger (article 5). Aux fins de la Convention, les biens culturels sont définis comme "les biens, meubles ou immeubles, qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples" qu'ils soient de caractère laïque ou religieux, notamment les constructions, les monuments, les sites archéologiques, les oeuvres d'art, les livres et autres objets (article 1). La Convention confie à l'UNESCO des responsabilités spéciales concernant son application.

Avec l'accord du Gouvernement d'Israël, le Directeur général de l'UNESCO a périodiquement envoyé son représentant personnel à Jérusalem, pour qu'il tienne des consultations avec les responsables israéliens, les autorités islamiques (Waqf) et les autorités religieuses chrétiennes et qu'il fasse rapport sur l'état du patrimoine culturel et religieux ainsi que sur les mesures à prendre pour le préserver et le restaurer. Le représentant personnel a constaté les faits sur le terrain, à la suite de plaintes présentées au Directeur général par des gouvernements ou émanant d'autres sources. Il a par ailleurs examiné en détail les conséquences que comportent pour la préservation du patrimoine culturel de la ville les politiques et les pratiques israéliennes en matière de fouilles archéologiques, de démolition d'immeubles, de projets d'aménagement urbain, de confiscation des terres et d'établissement de colonies¹¹⁴.

L'inscription de la vieille ville de Jérusalem et de ses remparts sur la liste du patrimoine mondial en 1981, puis sur la liste du patrimoine mondial en péril en 1982, a imprimé un nouvel élan aux travaux de l'UNESCO dans ce domaine, dans le cadre de la Convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. En vertu de cette convention, une aide internationale peut être mobilisée pour la préservation et la restauration de certains sites. L'UNESCO a par ailleurs lancé en 1987 un appel solennel visant en particulier la préservation du patrimoine culturel et religieux islamique appartenant au Waqf, et a constitué un compte spécial pour y déposer les contributions provenant de gouvernements, d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, d'institutions privées et d'autres sources. Plus récemment, une étude visant à recenser les biens culturels et à déterminer les projets prioritaires a été lancée, et des équipes d'experts de réputation

internationale ont été chargées d'examiner sur le terrain dans quelle situation se trouvaient certains monuments, tant islamiques que chrétiens, et de faire des recommandations pour leur conservation ou leur restauration, en coopération avec les autorités religieuses respectives¹¹⁵.

Après la signature de la Déclaration de principes par Israël et l'OLP, la Conférence générale de l'UNESCO, tout en se félicitant de cet accord, a réaffirmé les précédentes résolutions de l'Organisation et invité le Directeur général à exercer une vigilance toute particulière dans l'accomplissement de la mission de sauvegarde du patrimoine religieux, culturel et historique et du caractère démographique de Jérusalem, dans l'attente des résultats des négociations en cours¹¹⁶.

D'autres efforts ont été déployés pour assurer la préservation du patrimoine culturel arabe et islamique de la ville, en particulier par l'Organisation de la Conférence islamique, fondée en 1969 après l'incendie criminel de la mosquée d'Al-Aqsa. Outre les activités qu'elle mène à des fins politiques et diplomatiques, l'Organisation a donné la priorité à des mesures d'assistance concrètes, mises en oeuvre sous la direction du Comité d'Al Qods créé en 1975. Un "fonds d'Al Qods" a été constitué en 1976 pour recevoir les contributions en provenance des États islamiques "avec le double objectif de contrer la politique de judaïsation dans les territoires arabes occupés et de soutenir la résistance héroïque du peuple arabe palestinien de Jérusalem et des autres territoires occupés"¹¹⁷.

En outre, un certain nombre de gouvernements, d'organismes gouvernementaux et d'organisations non gouvernementales se sont employés à apporter une aide directe à la protection de Jérusalem-Est, notamment par des projets dans les domaines du logement, des services sociaux et des soins de santé, de la restauration des sites et des ouvrages religieux et historiques et de la protection contre les atteintes à la sécurité des biens arabes. Depuis le début du processus de paix, les Palestiniens de Jérusalem-Est ont activement participé, malgré les contraintes en vigueur, à la mise en valeur de leur partie de la ville, avec l'objectif de pouvoir y exercer leur souveraineté dans le cadre d'un règlement négocié futur. Les initiatives envisagées sont notamment les suivantes : la remise en place et la modernisation d'un conseil municipal à Jérusalem-Est; la création d'une société d'aménagement urbain; la mise en place et le renforcement d'associations de quartier autogérées; la promotion, dans les médias et auprès du public, des perspectives et des propositions palestiniennes concernant l'avenir de la ville. On considère que la coopération avec les habitants israéliens de Jérusalem et l'appui concret de la communauté internationale revêtent une importance particulière pour la réussite de ces entreprises¹¹⁸.

CHAPITRE IV

EN QUÊTE D'UNE SOLUTION : QUELQUES PROPOSITIONS INDÉPENDANTES

Comme il est indiqué précédemment, Israël et l'OLP sont convenus que la question de Jérusalem figurerait à l'ordre du jour des négociations sur le statut définitif. Compte tenu des divergences croissantes entre les parties, de la position clairement affichée de la communauté internationale en ce qui concerne les territoires occupés, et de la place qu'occupe Jérusalem dans le coeur de millions de croyants de par le monde, il faut s'attendre à ce que cette

question soit l'une des plus difficiles et des plus passionnées dans le cours des négociations.

Ces dernières années, en particulier depuis l'amorce du processus de paix, la complexité du problème a donné largement matière à réflexion, entre autres, aux personnalités politiques palestiniennes et israéliennes et aux spécialistes du droit international qui se sont efforcés de concilier des points de vues opposés et de trouver des formules et des ébauches de solutions pouvant servir de base à un compromis.

Ces efforts éludent en grande partie les aspects juridiques internationaux du problème, car on part de la prémisse que l'importance politique et religieuse de la ville, tout comme les conditions physiques, démographiques et économiques qui y règnent depuis 1967, rendent impossible qu'on la redivise de part et d'autre de frontières internationales, qu'on la place sous une souveraineté unique et exclusive ou qu'on en fasse une entité distincte sous administration internationale, comme le prévoyait le plan de partage de 1947. Les propositions avancées s'orientent par conséquent vers l'élaboration de différents accords de partage et de coopération qui, tout en préservant l'unité de la ville, lui permettraient de conserver son rôle unique de symbole national, culturel et religieux tant pour les Israéliens que pour les Palestiniens. Elles présupposent l'instauration de relations pacifiques entre les deux parties, la création d'une entité nationale palestinienne jouxtant Israël, la reconnaissance par chacune des parties du droit que possède légitimement l'autre de revendiquer Jérusalem comme capitale politique, et l'apparition de nouvelles conceptions de la souveraineté autorisant la coexistence de deux souverainetés dans la ville et permettant à la communauté internationale d'y faire valoir ses droits.

Des propositions détaillées radicales ont été élaborées par le Centre israélo-palestinien pour la recherche et l'information [Israel/Palestinian Centre for Research and Information (IPCRI)], institution dont les membres sont d'éminentes personnalités palestiniennes et israéliennes, à l'occasion de tables rondes qui se tiennent depuis 1992¹¹⁹. D'après ce plan, Jérusalem ne serait pas divisée géographiquement mais elle le serait politiquement de manière à pouvoir accueillir dans ses limites deux capitales dotées de deux administrations municipales. La souveraineté irait de pair avec le territoire et, pour ce qui est des quartiers, serait déterminée d'après la composition de leur population, solution acceptable puisqu'à Jérusalem la population des quartiers est homogène. Ainsi, les quartiers juifs seraient placés sous souveraineté israélienne et les quartiers palestiniens sous souveraineté palestinienne. Les Palestiniens seraient indemnisés pour les terres où l'on aurait établi des colonies de peuplement à Jérusalem-Est, et le plan de la ville serait retracé afin de refléter dûment l'équilibre démographique réel.

En ce qui concerne l'administration de la ville, le plan proposé par le Centre prévoit que chaque partie aura pleine autorité sur son propre territoire et qu'il lui sera loisible d'aménager et d'utiliser celui-ci de la manière qui lui semblera le mieux servir les intérêts de la population. Il faudra toutefois tenir compte du fait que, matériellement, Jérusalem ne fait qu'un et que les travaux d'infrastructure devront être coordonnés et menés en concertation, par le biais de commissions mixtes de planification et d'un conseil des maires, qui statuerait en dernier ressort en cas de différend. Des dispositions particulières seraient prises en ce qui concerne la vieille ville, notamment la mise en place d'un conseil représentant les intérêts des communautés locales et internationales. Le plan prévoit également des dispositions relatives, entre

autres, au statut des Lieux saints, au système juridique et à la police, et souligne la nécessité de doter Jérusalem d'une constitution qui devrait être adoptée par les deux parties.

Une autre approche, qui vise à désamorcer la question de la souveraineté, et par là, la "bataille de la démographie", a été formulée par un membre du Conseil municipal de Jérusalem, après consultation d'intellectuels et d'hommes politiques israéliens et palestiniens¹²⁰. Elle consiste à modifier le tracé actuel des limites de la ville en quadruplant sa superficie, grâce à l'adjonction de terrains d'une taille sensiblement équivalente prélevés sur Israël et sur la Cisjordanie, et à l'incorporation dans la nouvelle agglomération d'environ 450 000 résidents de chaque nationalité.

D'après ce plan, la totalité de l'agglomération serait placée sous la juridiction d'un conseil pour le Grand Jérusalem, et serait divisée en 20 municipalités, chacune disposant de sa propre administration. Les compétences actuelles du gouvernement national, dont les services de santé, l'enseignement, les tribunaux, la planification et le développement ainsi que la fiscalité, seraient dévolues à l'administration de l'agglomération et aux administrations locales. Les municipalités juives situées dans les limites de la nouvelle zone métropolitaine relèveraient de la souveraineté israélienne, les municipalités palestiniennes relèveraient de la souveraineté palestinienne, et Jérusalem servirait de capitale aux deux États.

Puisque le rôle du gouvernement central dans l'administration de la ville serait considérablement réduit, la question de la souveraineté ne revêtirait pas la même importance. Du point de vue de son fonctionnement, Jérusalem serait une entité autonome, au sein de laquelle les Israéliens seraient citoyens d'Israël et éliraient des maires et des conseillers municipaux israéliens, tandis que les Palestiniens seraient citoyens d'un État palestinien et éliraient des administrations municipales palestiniennes. Le conseil de l'agglomération serait mixte - israélien et palestinien - et des représentants de chaque municipalité y siègeraient, sa présidence étant assurée par roulement. Les Lieux saints seraient administrés par un organe au sein duquel seraient représentées les trois confessions. En raison de la situation particulièrement délicate de la vieille ville, celle-ci serait dotée de sa propre administration municipale, les Gouvernements israélien et palestinien disposant d'un droit de veto qui leur permettrait de s'opposer à toute modification du statu quo. Le conseil municipal de la vieille ville serait composé de représentants des trois confessions.

Une proposition voisine, que l'on doit à certaines personnalités américaines, envisage de placer la ville sous un régime de condominium, en s'inspirant d'exemples historiques de souveraineté partagée (souveraineté exercée par le Royaume-Uni et la France sur les Nouvelles-Hébrides, par la France et l'Espagne sur la principauté d'Andorre et par les Alliés sur Berlin au lendemain de la deuxième guerre mondiale¹²¹). Selon cette formule, la souveraineté serait exercée conjointement par les deux États sur une ville indivise désignée comme leur capitale et administrée par un conseil d'agglomération et, au niveau local, par des conseils de district. La ville proprement dite serait démilitarisée, une union économique sous une forme à définir serait instaurée entre les deux États et les contrôles sur la circulation des biens et des marchandises seraient réduits au minimum. Les quartiers de Jérusalem étant habités par une population homogène, les Israéliens relèveraient de l'administration israélienne et les Palestiniens relèveraient de

l'administration palestinienne, ces administrations exerçant leur pouvoir par l'intermédiaire des conseils de district. Dans la mesure du possible, les questions d'administration seraient dévolues aux conseils de district, le conseil de l'agglomération traitant uniquement des questions qui, vu leur importance, ne pourraient être efficacement abordées que dans une perspective d'ensemble. Le plan envisage également la possibilité de mettre en place un système permettant d'appliquer soit le droit palestinien soit le droit israélien, non pas sur une base purement territoriale, mais compte tenu de certains facteurs tels que les faits à considérer, les parties en cause et le district municipal où le différend est survenu.

Une autre solution, proposée par un haut fonctionnaire jordanien, tend à faire la distinction entre, d'un côté, la partie ancienne de la ville, située à l'intérieur des murs, qui est un lieu auquel les Arabes aussi bien que les Juifs sont vivement attachés pour des raisons religieuses historiques et politiques, et de l'autre, les quartiers de construction plus récente situés en dehors de ce périmètre¹²². De ce point de vue, le différend fondamental concernant Jérusalem a trait non pas à la ville moderne, mais à la partie de la ville située à l'intérieur des remparts, où se situent les Lieux saints et où les croyants des trois religions se considèrent historiquement comme chez eux. Ainsi, cette proposition vise à désamorcer le différend en encourageant la recherche d'un compromis sur les quartiers situés à l'extérieur des murs – mais à l'intérieur des limites municipales actuelles – et recommande qu'aucun État n'exerce sa souveraineté sur la partie fortifiée de la ville. Celle-ci appartiendrait au monde entier et aux trois religions concernées et resterait le foyer spirituel qui correspond à sa vocation originelle et à son universalité. Elle serait administrée par un conseil représentant les instances suprêmes des religions musulmane, chrétienne et juive, chacune de celles-ci étant responsable de la gestion et de l'entretien des Lieux saints auxquels elle est attachée et prenant part sur un pied d'égalité à la gestion de la partie fortifiée de la ville. En ce qui concerne les quartiers situés au-delà, le plan envisage, sans autre précision, de placer les zones urbanisées qui s'étendent vers l'est, le nord-est et le sud-est sous souveraineté palestinienne, et celles qui s'étendent vers l'ouest, le nord-ouest et le sud-ouest sous souveraineté israélienne.

Les formules susmentionnées, ou les combinaisons auxquelles elles peuvent donner lieu ont été examinées par diverses instances et montrent que le dialogue et l'élaboration de propositions de compromis sont possibles même dans un cas aussi apparemment insoluble que celui de Jérusalem.

CHAPITRE V

LE PROCESSUS DE PAIX ET LA RÉAFFIRMATION DE LA POSITION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE À L'ÉGARD DE JÉRUSALEM

Tout en appuyant les accords conclus par les parties depuis septembre 1993, qui prévoient des négociations sur Jérusalem dans le cadre de la recherche d'un règlement définitif, l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales ont à maintes reprises réaffirmé le statut particulier de Jérusalem et rappelé leur position selon laquelle l'occupation israélienne était illégale, les actions entreprises par Israël contrevenaient au droit international et le retrait des territoires occupés était une condition indispensable à la réalisation d'une paix juste. Elles ont également exprimé leur préoccupation croissante à l'égard des mesures adoptées par les autorités israéliennes pour renforcer leur contrôle sur Jérusalem avant le début des

pourparlers relatifs au statut définitif, qu'il s'agisse plus précisément des colonies de peuplement, de la politique visant à isoler Jérusalem-Est de la Cisjordanie, des mesures destinées à priver les Palestiniens du statut de résident et à entraver le fonctionnement des institutions palestiniennes ou encore qu'il s'agisse de fouilles archéologiques. Elles ont réaffirmé que la quatrième Convention de Genève s'appliquait à tous les territoires palestiniens et aux autres territoires arabes occupés depuis 1967, y compris Jérusalem, et ont enjoint au Gouvernement israélien de ne pas créer sur le terrain une situation de fait accompli qui préjugerait de l'issue des négociations relatives au statut définitif.

Bien qu'à plusieurs reprises, comme on l'a vu précédemment, le Conseil de sécurité n'ait pu se prononcer sur les expropriations foncières et les colonies de peuplement à Jérusalem-Est, il n'en a pas moins réaffirmé ses résolutions pertinentes qui stipulent que la quatrième Convention de Genève est applicable aux territoires occupés depuis juin 1967, y compris Jérusalem, ainsi que les responsabilités d'Israël à cet égard, lors du débat qui a suivi le massacre de Palestiniens perpétré à Hébron par un colon israélien au début de 1994¹²³. Dans une autre résolution concernant l'ouverture d'un nouvel accès à un tunnel archéologique en septembre 1996, le Conseil a rappelé ses résolutions sur Jérusalem, demandé la cessation immédiate de tous les actes qui ont eu pour résultat d'aggraver la situation et qui ont des effets négatifs sur le processus de paix et demandé en outre que la sécurité et la protection de la population civile palestinienne soient assurées¹²⁴.

De nombreuses délégations ayant participé aux débats ont exprimé leur position avec fermeté, à savoir que Jérusalem-Est est un territoire occupé soumis aux principes du droit international. Le Conseil des ministres de l'Union européenne a adopté une déclaration à laquelle ont souscrit d'autres pays européens, qui stipule ceci :

"Jérusalem-Est est soumise aux principes énoncés dans la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité de l'ONU, [en date du 22 novembre 1967], notamment l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force, et elle n'est donc pas sous souveraineté israélienne ... la quatrième Convention de Genève est pleinement applicable à Jérusalem-Est, comme elle l'est à d'autres territoires occupés¹²⁵."

La Ligue des États arabes, pour sa part, a réitéré qu'en aucune circonstance, elle ne reconnaîtrait les modifications apportées par Israël, en sa qualité de puissance occupante, au statut juridique, à la composition démographique et au caractère géographique de la ville d'Al Qods, et appelé les pays du monde entier à ne pas reconnaître lesdites modifications¹²⁶. L'Organisation de la Conférence islamique a également réaffirmé ses résolutions antérieures¹²⁷.

Dans sa résolution la plus récente concernant Jérusalem, l'Assemblée générale rappelle ses résolutions antérieures et celles du Conseil de sécurité, et constate que "la décision prise par Israël d'imposer ses lois, sa juridiction et son administration à la ville sainte de Jérusalem est illégale et, de ce fait, nulle et non avenue et sans validité aucune"; elle déplore que "certains États aient transféré leur mission diplomatique à Jérusalem, au mépris de la résolution 478 (1980) du Conseil de sécurité, et refusent de se conformer aux dispositions de cette résolution" et demande à nouveau à ces États "de se

conformer aux dispositions des résolutions applicables de l'Organisation des Nations Unies, conformément à la Charte des Nations Unies"¹²⁸.

La question du statut de Jérusalem a également été abordée dans les résolutions adoptées par l'Assemblée à sa dixième session extraordinaire d'urgence, convoquée après l'échec des débats du Conseil de sécurité consacrés à la construction d'une nouvelle colonie de peuplement à Djabal Abou Ghounaym. L'Assemblée y affirme son soutien au processus de paix au Moyen-Orient, sur la base des résolutions du Conseil de sécurité et du principe "terre contre paix". Rappelant ses résolutions pertinentes, dont la résolution 181 (II) relative au plan de partage, ainsi que celles du Conseil de sécurité, l'Assemblée réaffirme que la communauté internationale, par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies, porte un intérêt légitime à la question de la ville de Jérusalem et à la protection du caractère spirituel et religieux unique de cette ville. Elle réaffirme également que toutes les mesures prises par Israël, puissance occupante, qui ont modifié ou visaient à modifier le caractère, le statut juridique et la composition démographique de Jérusalem sont sans valeur aucune. Elle recommande en outre que le règlement global, juste et durable de la question de la ville de Jérusalem, qui devrait intervenir dans le cadre des négociations entre les parties sur le statut permanent, comporte des dispositions assorties de garanties internationales qui assurent la liberté de culte et de conscience de ses habitants, ainsi que l'accès permanent, libre et sans entrave aux Lieux saints¹²⁹.

Les déclarations et résolutions susmentionnées, comme toutes celles qui ont été adoptées par les organismes des Nations Unies, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les groupes religieux, témoignent de la volonté de la communauté internationale de contribuer à déterminer l'avenir de Jérusalem, ville sainte pour les fidèles de trois religions et qui incarne l'âme des Palestiniens comme des Israéliens, conformément aux principes du droit international et aux accords déjà conclus durant la première phase des négociations. Elles montrent également l'inquiétude que suscite la situation précaire du processus de paix et le désir unanime d'empêcher que des mesures soient prises sur le terrain dans une perspective à court terme, qui en compromettraient irrémédiablement l'issue.

Notes

¹ Loi adoptée par la Knesset proclamant Jérusalem capitale d'Israël, le 29 juillet 1980; Directives du Gouvernement israélien, juin 1996.

² Les chiffres cités pour Jérusalem sont extraits de Studies in Settlement Geography, de A. Shmueli, D. Grossman et R. Zeevy (Jérusalem, 1977), deuxième partie, p. 468; pour les chiffres concernant la Palestine, voir Origines et évolution du problème palestinien, 1917-1988, p. 36, Division des droits des Palestiniens, ONU.

³ Gouvernement britannique : Rapport de la Commission nommée par le Gouvernement de Sa Majesté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, avec l'approbation du Conseil de la Société des Nations, en vue de définir les droits des musulmans et des juifs concernant le Mur des lamentations à Jérusalem (Londres, H.M.S.O., 1931), p. 57 et 58 (réimprimé par l'Organisation des Nations Unies comme additif au document A/7057-S/8427).

⁴ Gouvernement de la Palestine : Official Gazette of the Government of Palestine, Jérusalem, 8 juin 1931.

⁵ Gouvernement britannique : Palestine Royal Commission : Report Cmd. 5479 (Londres, H.M.S.O., 1937), p. 131 et 370.

⁶ Supplément à l'étude établie à l'intention de la Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine, juin 1947.

⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, deuxième session, Supplément No 11 (A/364).

⁸ Ibrahim Matar, "To whom does Jerusalem belong?" (publication du Centre for Policy Analysis on Palestine, Washington, D. C., 1993).

⁹ Le Costa Rica et El Salvador ont leur ambassade dans la partie occidentale de Jérusalem. Les neuf pays suivants y ont un consulat : Belgique, Espagne, États-Unis d'Amérique, France, Grèce, Italie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède et Turquie. Pour en savoir plus sur le fonctionnement de ces consulats, voir Uzi Benziman, "Israeli policy in East Jerusalem after reunification" in Jerusalem: Problems and Prospects sous la direction de Joel L. Kraemer (Praeger, 1980); Gershon Baskin, Jerusalem in Peace (IPCRI, 1994); Jean-Philippe Mochon, "Le consulat général de France à Jérusalem - Aspects historiques, juridiques et politiques de ses fonctions", Annuaire français de droit international, XLII, 1996.

¹⁰ Voir documents T/118/Rev.2 et A/544.

¹¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, Supplément No 11 (A/648).

¹² Résolution 54 (1948) du Conseil de sécurité.

¹³ Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine, deuxième rapport périodique (A/838).

¹⁴ Les propositions et les observations ultérieures de la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine figurent dans le document A/973 et Add.1; voir également le compte rendu détaillé des initiatives de la Commission dans un rapport postérieur (A/1367/Rev.1).

¹⁵ Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine, troisième rapport intérimaire (A/927) et treizième rapport intérimaire (A/2629); résolution du Conseil de tutelle en date du 21 décembre 1949 (T/427).

¹⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, deuxième partie, Commission politique spéciale, annexes aux comptes rendus analytiques de séances, 6 avril-10 mai 1949, 45e séance, p. 236.

¹⁷ Ibid., 46e séance, p. 254.

¹⁸ Résolution 273 (III) de l'Assemblée générale.

¹⁹ Résolution 303 (IV) de l'Assemblée générale.

²⁰ Question d'un régime international pour la région de Jérusalem et de la protection des Lieux saints, rapport spécial du Conseil de tutelle, Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément No 9 (A/1286).

²¹ Ibid., annexe III. Le Conseil n'a pas examiné la proposition israélienne.

²² Décision adoptée par le Conseil de sécurité, à sa 453e séance, le 25 octobre 1949.

²³ Résolution 468 (V) de l'Assemblée générale.

²⁴ Rapport périodique de la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine pour la période du 23 janvier au 19 novembre 1951, Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Supplément No 18 (A/1985).

²⁵ On trouvera un compte rendu détaillé des travaux de la Commission portant sur les biens des réfugiés et les méthodes utilisées pour les répertorier et les évaluer dans le document de travail établi par son expert foncier (A/AC.25/W.84). Les chiffres concernant Jérusalem figurent dans le document de travail A/AC.25/W.81/Rev.2, annexe V, p. 8. Les Palestiniens contestent toutefois les chiffres avancés par les Nations Unies, les jugeant très en deçà de la réalité (Centre for Policy Analysis on Palestine, Washington, Palestinian Losses in 1948: The Quest for Precision, document d'information No 6 (1996).

²⁶ Rapport de la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine traitant de la période du 1er octobre 1967 au 29 septembre 1972, Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-septième session, Annexes, point 40 c) de l'ordre du jour (A/8830).

²⁷ Facts on File, vol. XXVII, 7 juin 1967.

²⁸ Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 2254 (ES-V) de l'Assemblée générale relative à Jérusalem (S/8146), p. 1.

²⁹ Ibid., p. 7.

³⁰ Ordonnance relative à l'organisation juridique et administrative (modification No 11) et Ordonnance sur les communes, 27 juin 1967. Voir *ibid.*, p. 8.

³¹ Ibid., p. 5 et 6. Voir également la déclaration de l'ancien maire, M. Rouhi El-Khatib, au Conseil de sécurité, le 3 mai 1968 (S/PV.1421).

³² Ibid., p. 9 à 19, et annexe II.

³³ Ibid., p. 26.

³⁴ Ibid., p. 20 à 24.

³⁵ Ces dispositions sont récapitulées dans le "Résumé du rapport de la Commission d'enquête sur les événements survenus au mont du Temple, le 8 octobre 1990" présenté par Israël au Secrétaire général (S/21919, Add.3); également dans Uzi Benziman, op. cit.

³⁶ A/6793-S/8146, p. 39. Le terme de "mosquée d'Omar" est utilisé localement pour désigner la mosquée d'Al-Aqsa.

³⁷ On trouvera la chronologie de ces événements et une description des fouilles dans un rapport présenté par le Gouvernement jordanien au Conseil de sécurité (S/14684); des rapports périodiques ont été publiés à ce sujet par le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

³⁸ Déclaration de la Jordanie (S/PV.2352).

³⁹ Rapport présenté par le Secrétaire général au Conseil de sécurité conformément à la résolution 672 (1990) (S/21919).

⁴⁰ The New York Times du 28 septembre 1996.

⁴¹ Déclaration du représentant de la Jordanie au Conseil de sécurité, 13 avril 1982 (S/PV.2352); rapport du Directeur général de l'UNESCO au Conseil d'administration, août 1984 (120 EX/14).

⁴² Déclaration faite par le représentant de la Jordanie au Conseil de sécurité, le 21 janvier 1986 (S/PV.2644).

⁴³ Voir les chapitres sur la liberté de culte dans les rapports annuels du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés, dont le dernier en date a été publié sous la cote A/50/463; des renseignements pertinents figurent également dans les rapports annuels du Commissaire général de l'UNRWA, dont le dernier a été présenté à la cinquantième session de l'Assemblée générale [Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément No 13 (A/50/13 et Add.1)].

⁴⁴ S/PV.1421.

⁴⁵ Alternative Information Center, Jerusalem, The Other Front, No 337, septembre 1995; Sara Kaminker, communication intitulée "Perspectives : questions fondamentales", Colloque d'ONG d'Amérique du Nord sur la question de Palestine, Toronto, Canada, 6-8 juillet 1994.

⁴⁶ Ibrahim Matar, exposé sur les "Éléments de l'accord final et obstacles à la paix - Jérusalem et les colonies" présenté à la Réunion internationale des ONG/Colloque d'ONG d'Europe sur la question de Palestine, Centre international de Vienne, 29 août au 1er septembre 1995.

⁴⁷ S/PV.3536, S/PV.3538.

⁴⁸ Voir ci-dessous, p. 38 et 39.

⁴⁹ Rapport sur les colonies israéliennes dans les territoires palestiniens occupés (publication de la Fondation pour la paix au Moyen-Orient, Washington, D. C., février 1994), p. 3.

⁵⁰ Ibid., vol. 3, No 4, juillet 1993, p. 5, citant un rapport du Département d'État des États-Unis daté d'avril 1993.

⁵¹ Ibid., numéro spécial, février 1994, p. 8.

⁵² Rapport synoptique sur l'application des résolutions et décisions de l'UNESCO concernant l'héritage culturel de Jérusalem (document 127 EX/12 Rev de l'UNESCO) p. 23 et 24; déclaration de A. Aghazarian à la rencontre de journalistes organisée sur le thème "Jérusalem – Visions d'une réconciliation", par le Département de l'information du Secrétariat de l'ONU, et tenue à Athènes les 27 et 28 avril 1993.

⁵³ Jan de Jong, "Jerusalem: A city under siege", Challenge, vol. III, No 1.

⁵⁴ Foreign Broadcast Information Service, Daily Report: Near East and South Asia, No FBIS-NES-92-067, 7 avril 1992, p. 16.

⁵⁵ Lettres adressées au Secrétaire général et au Président du Conseil de sécurité par l'Observateur permanent de la Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies (A/51/731-S/1996/1044). Voir plus bas, p. 38 et 39.

⁵⁶ Sara Kaminker, exposé sur "Perspectives – Questions fondamentales", Colloque d'ONG d'Amérique du Nord sur la question de Palestine, Toronto, Canada, 6-8 juillet 1994.

⁵⁷ Sara Kaminker, op.cit.

⁵⁸ Tanmiya, bulletin de la Welfare Association de Genève, No 36, septembre 1994.

⁵⁹ Rapport synoptique sur l'application des résolutions et des décisions de l'UNESCO, cit.

⁶⁰ Report on Israeli Settlements..., cit. Numéro spécial, février 1994, p. 8, et vol. 6, No 4, juillet 1996.

⁶¹ Welfare Association, cit. The Washington Report on Middle East Affairs, septembre-octobre 1994, p. 12 et 85 et 86, et articles d'Article 74, une publication de l'Alternative Information Center/Project for Palestinian Residency and Refugee Rights de Jérusalem.

⁶² Département d'État des États-Unis, Country Reports on Human Rights Practices for 1993 (Washington, D. C.).

⁶³ The New York Times du 28 août 1995; rapport annuel du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés (A/50/463).

⁶⁴ Jerusalem Post, 7 juin 1994.

⁶⁵ L'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et Gaza, signé à Washington D. C. le 28 septembre 1995.

⁶⁶ The New York Times des 4 et 21 janvier 1996. Le nouveau Conseil palestinien comprendra sept représentants de Jérusalem-Est (cinq musulmans et deux chrétiens).

⁶⁷ Département d'État des États-Unis, cit.

⁶⁸ Allen G. Noble et Elisha Efrat, "Geography of the Intifada", dans The Geographical Review, juillet 1990, p. 305.

⁶⁹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session extraordinaire d'urgence, 17 juin-18 septembre 1967, A/PV.1529, p. 2.

⁷⁰ Résolution 2253 (ES-V) de l'Assemblée générale.

⁷¹ Résolution 2254 (ES-V) de l'Assemblée générale. La réponse d'Israël est annexée au rapport du Secrétaire général (A/6753-S/8052).

⁷² Résolution 252 (1968) du Conseil de sécurité.

⁷³ Résolutions 2443 (XXIII) et 2546 (XXIV) de l'Assemblée générale. Le Comité spécial a par la suite pris le nom de Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme du peuple palestinien et des autres Arabes des territoires occupés.

⁷⁴ CICR, Commentaire de la quatrième Convention de Genève, p. 296.

⁷⁵ Déclaration du représentant d'Israël à l'Assemblée générale, 26 octobre 1977 (A/32/PV.47).

⁷⁶ Premier rapport du Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes, Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session (A/8089), p. 15.

⁷⁷ Résolutions 3092 (XXVIII) et 3525 (XXX) de l'Assemblée générale.

⁷⁸ Résolution 446 (1979) du Conseil de sécurité. Voir la partie suivante sur les travaux de la Commission.

⁷⁹ Voir, par exemple, les résolutions 592 (1986) et 605 (1987) du Conseil de sécurité.

⁸⁰ Résolution 478 (1980) du Conseil de sécurité.

⁸¹ Résolution 35/169 E de l'Assemblée générale.

⁸² S/14248. Trois pays (Chili, Équateur et Venezuela) avaient retiré leurs missions avant l'adoption de la résolution 478 (1980) du Conseil de sécurité; les 10 autres (El Salvador, Costa Rica, Panama, Colombie, Haïti, Bolivie, Pays-Bas, Guatemala, République dominicaine et Uruguay) l'ont fait pour donner suite à la résolution. El Salvador et le Costa Rica ont par la suite rétabli leurs ambassades à Jérusalem-Ouest.

⁸³ Résolutions 3236 (XXIX) et 3237 (XXIX) de l'Assemblée générale.

⁸⁴ Résolution 3376 (XXX) de l'Assemblée générale.

⁸⁵ Premier rapport du Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, Documents officiels de l'Assemblée générale, trente et unième session, Supplément No 35 (A/31/35), p. 8.

⁸⁶ Camp David Frameworks for Peace, 17 septembre 1978, réédité dans The Search for Peace in the Middle East - Documents and Statements, 1967-1979, rapport établi à l'intention du Sous-Comité pour l'Europe et le Moyen-Orient du Comité des affaires étrangères de la Chambre des Représentants des États-Unis (Washington, D. C., 1979), p. 20 à 29.

⁸⁷ Voir le résumé de la documentation et des débats pertinents dans l'Annuaire des Nations Unies, Département de l'information, New York, vol. 33 (1979).

⁸⁸ A/ES-7/8, annexe.

⁸⁹ A/36/138, résolution 2/3 P (IS).

⁹⁰ A/37/696-S/15510.

⁹¹ Discours de Leonid I. Brejnev, Secrétaire général du Comité central du Parti communiste de l'Union soviétique et Président du Présidium du Soviet suprême de l'URSS, 20 septembre 1982 (A/37/457-S/15403).

⁹² Déclaration du Conseil européen concernant le Moyen-Orient, Venise, 13 juin 1980 (A/35/299-S/14009).

⁹³ Discours du Président Reagan à la nation, 1er septembre 1982, reproduit dans The New York Times, 2 septembre 1982.

⁹⁴ Voir la déclaration de l'Observateur permanent du Saint-Siège auprès de l'Organisation des Nations Unies devant la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation de l'Assemblée générale, 30 octobre 1995 (communiqué de presse).

⁹⁵ Déclaration de Genève sur la Palestine, rapport de la Conférence internationale sur la question de Palestine, Genève, 29 août-7 septembre 1983 (A/CONF.114/42), p. 2; résolution 38/58 de l'Assemblée générale.

⁹⁶ La Déclaration est reproduite dans le document A/43/827-S/20278, annexe III.

⁹⁷ Déclaration de principes sur des arrangements intérimaires d'autonomie, art. I et V (A/48/486-S/26560).

⁹⁸ Note accompagnant le Protocole relatif au redéploiement à Hébron, 15 janvier 1997, transmise par le Service d'information israélien (www.Israel.org).

⁹⁹ Résolutions 252 (1968) et 298 (1971) du Conseil de sécurité.

¹⁰⁰ Déclaration du Président du Conseil de sécurité au nom du Conseil, 11 novembre 1976 (S/PV.1969).

¹⁰¹ United Nations Yearbook, vol. 33, 1979, p. 382 à 385.

¹⁰² Résolution 446 (1979) du Conseil de sécurité.

¹⁰³ Rapport de la Commission créée en application de la résolution 446 (1979) du Conseil de sécurité (S/13450), p. 7.

¹⁰⁴ Ibid., p. 42 à 44.

¹⁰⁵ Résolution 452 (1979) du Conseil de sécurité.

¹⁰⁶ Rapport de la Commission du Conseil de sécurité créée en application de la résolution 446 (1979) (S/13679).

¹⁰⁷ Rapport de la Commission du Conseil de sécurité créée en application de la résolution 446 (1979) (S/14268), p. 54 et 55.

¹⁰⁸ S/PV.3536, S/PV.3538 et projet de résolution S/1195/394; S/PV.3745, S/PV.3747 et projet de résolution S/1997/199; A/51/PV.93 et résolution 51/223 de l'Assemblée générale; S/PV.3756 et projet de résolution S/1997/241; A/RES/ES-10/2 et A/ES-10/PV.1 à 3.

¹⁰⁹ Résolution A/RES/ES-10/3 de l'Assemblée générale; rapport du Secrétaire général, A/ES-10/6-S/1997/494.

¹¹⁰ Conférence générale de l'UNESCO, quinzième session, résolution 3.343, 20 novembre 1968.

¹¹¹ Conseil exécutif de l'UNESCO, quatre-vingt-huitième session, décision 4.3.1.

¹¹² Conférence générale de l'UNESCO, dix-septième session, résolution 3.422 du 17 novembre 1972.

¹¹³ Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, La Haye, 14 mai 1954, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 249, p. 240 à 365.

¹¹⁴ On se référera aux rapports suivants du Directeur général de l'UNESCO sur Jérusalem et sur l'application des résolutions de la Conférence générale : 21C/7, 22C/90, 23C/15, 24C/15, 25C/14 et 26C/14.

¹¹⁵ On trouvera des renseignements sur les projets de l'UNESCO dans les rapports du Directeur général aux vingt-septième et vingt-huitième sessions de la Conférence générale (27C/19 et additif; 28C/19).

¹¹⁶ Conférence générale de l'UNESCO, vingt-septième session, résolution 3.8 (1993).

¹¹⁷ Résolution de la septième Conférence islamique des ministres des affaires étrangères, Istanbul, 12-14 mai 1976.

¹¹⁸ Voir les rapports, cités plus haut, du Directeur général de l'UNESCO; Tanmiya, bulletin trimestriel de la Welfare Association, No 36, septembre 1994 et No 41, décembre 1995; Michael Safier, "The future of Jerusalem: a cosmopolitan perspective", rapport d'un séminaire intitulé "The Future of Jerusalem" (Arab Research Centre, Londres, 1994).

¹¹⁹ Gershon Baskin, "A strategic analysis for Implementing a Peace Plan in Jerusalem", JADE News, avril 1994, p. 14 et 15.

¹²⁰ Moshe Amirav, "Blueprint for Jerusalem", The Jerusalem Report, 12 mars 1992.

¹²¹ John V. Whitbeck, "The Road to Peace Starts in Jerusalem", Middle East Policy, vol. III, No 3 (1994).

¹²² Adnan Abu Odeh, "Two capitals in an undivided Jerusalem", Foreign Affairs, printemps 1992, p. 183 à 188.

¹²³ Résolution 904 (1994) du Conseil de sécurité.

¹²⁴ Résolution 1073 (1996) du Conseil de sécurité.

¹²⁵ Déclarations de l'Union européenne, en date du 1er octobre 1996 (A/51/447-S/1996/825) et du 27 février 1997 (A/52/86-S/1997/181).

¹²⁶ Communiqué publié le 23 février 1997 par le Secrétariat général de la Ligue des États arabes (A/51/808-S/1997/157).

¹²⁷ Déclaration publiée le 3 mars 1997 par le Groupe islamique de l'Organisation de la Conférence islamique (A/51/817-S/1997/182).

¹²⁸ Résolution 51/27 de l'Assemblée générale.

¹²⁹ Résolutions ES-10/2 et ES-10/3 de l'Assemblée générale.

