

**John H.
Whitbeck**

Le chemin de la paix commence à Jérusalem

La solution du condominium

C'est un fait que sans un règlement au conflit israélo-palestinien acceptable à la fois par la majorité des Palestiniens et la majorité des Israéliens, aucune paix durable ne pourra s'instaurer au Moyen-Orient. Et c'est un fait qu'aucun règlement durable au conflit israélo-palestinien ne pourra être établi sans une solution au statut de Jérusalem, acceptable à la fois par la majorité des Palestiniens et la majorité des Israéliens.

On croit généralement qu'une telle solution n'existe pas. Pour la majorité des deux bords, la question de Jérusalem apparaît même

comme un obstacle insurmontable qui va conduire le processus de paix à l'échec. Selon Israël, le statut de la ville ne saurait être discuté avant que les problèmes des relations israélo-palestiniennes ne soient résolus jusque dans leurs moindres détails – alors, peut-être, miraculeusement, une solution jusque-là inimaginable

pourrait être trouvée. La Déclaration de principes signée à Washington stipule que les négociations sur le statut permanent doivent commencer « le plus vite possible », le 4 mai 1996 au plus tard, et que Jérusalem, explicitement, est l'un des problèmes qui « restent » à traiter durant ces négociations. Mais la Déclaration demeure ambiguë quant au point de savoir si tous ces problèmes en suspens doivent être examinés simultanément. On peut donc s'attendre à ce qu'Israël refuse de discuter de la question de Jérusalem avant la fin des cinq années de la période intérimaire, c'est-à-dire en 1999.

Or, rien ne pourrait mieux instaurer la confiance indispensable entre les deux parties et accélérer la réussite du processus de paix que de reconnaître la possibilité de résoudre la question du statut de Jérusalem. Et une telle solution existe, qui a une vraie chance d'être acceptée par une majorité de Palestiniens et d'Israéliens.

Si l'on admet – et on le doit – qu'aucun gouvernement israélien n'acceptera une

John H. Whitbeck est avocat international. Nous publions le texte de son intervention au colloque sur Jérusalem, qui s'est tenu à l'UNESCO à Paris, en juin 1994.

nouvelle division de Jérusalem ; si l'on admet – et on le doit – qu'aucun gouvernement palestinien n'acceptera une solution permanente qui ne donne à l'Etat palestinien (et, à travers lui, à tout le monde islamique) une part de souveraineté sur Jérusalem, alors une seule solution est concevable : celle d'une souveraineté conjointe sur une ville non divisée. Jérusalem pourrait être la capitale des deux Etats palestinien et israélien, et elle serait gérée par une mairie et des conseils municipaux d'arrondissement. En terme de droit international, la ville deviendrait ainsi un condominium d'Israël et de la Palestine.

En tant que capitale conjointe, Jérusalem pourrait être le siège des bureaux du gouvernement israélien principalement dans son secteur ouest, des bureaux du gouvernement palestinien principalement dans son secteur est, et des bureaux municipaux dans les deux secteurs. Un système d'arrondissements pourrait rendre la gestion municipale plus proche des différentes communautés de la ville (y compris des ultra-orthodoxes de la communauté juive). Si l'un des Etats souhaitait contrôler les personnes et les marchandises qui y transitent en provenance de l'autre Etat, il pourrait le faire aux points de contrôle de sortie au lieu des points de contrôle d'entrée. Dans le cadre de la paix, et plus particulièrement d'une paix liée à une union économique, la nécessité de pareils contrôles serait minimale.

Jérusalem est à la fois une municipalité sur le terrain et un symbole religieux dans les cœurs et les esprits. Partagée, certes, mais non divisée, elle pourrait devenir symbole de réconciliation entre les juifs, les musulmans, les chrétiens, et d'espoir pour le monde entier. De plus, une ville n'ayant pas besoin d'une armée mais seulement d'une police, Jérusalem pourrait être entièrement démilitarisée et devenir enfin la « cité de la paix » telle que les trois religions la conçoivent.

Pour les Palestiniens et les Israéliens qui recherchent la paix, un consensus existe quant à la nécessité de préserver l'intégrité physique de Jérusalem. Mais il n'y a pas de consensus sur

la question – qui reste brûlante – de la souveraineté. En recherchant une solution au statut de Jérusalem, il est essentiel de distinguer entre souveraineté et gestion municipale. Les problèmes que soulève toute gestion municipale – y compris le partage des pouvoirs entre mairie et conseils municipaux d'arrondissement – existent pour n'importe quelle ville d'une certaine taille, indépendamment de toute question sur la souveraineté. Dans le cas de Jérusalem, il est clairement désirable, en adoptant le principe de l'Union européenne de « subsidiarité », de déléguer autant de pouvoirs municipaux que possible aux conseils d'arrondissement, réservant à la mairie les aspects qui ne peuvent être efficacement gérés qu'à l'échelon de la ville. Puisque, pour le moment, il n'y a pas de quartiers mixtes à Jérusalem, s'assurer, à l'échelon des conseils d'arrondissement, que les Israéliens seront sous administration israélienne et les Palestiniens, sous administration palestinienne, ne devrait pas poser de problèmes pratiques. Une autorité largement dévolue aux conseils municipaux d'arrondissement rendrait plus facile à régler la question potentiellement explosive de la représentation des deux communautés à l'échelon de la mairie. Si les élus des conseils d'arrondissement nommaient leurs représentants à l'échelon du conseil municipal, une gestion municipale plus technique et moins démagogique pourrait être possible ; si, à travers leurs arrondissements respectifs et à l'échelon du conseil municipal, le pourcentage de représentation des deux communautés était formellement déterminé et fixé sans que des changements démographiques à l'intérieur des frontières de la ville ne puissent venir le modifier, le problème de l'immigration des Israéliens et des Palestiniens à Jérusalem, après la paix, n'en serait plus un ; de la sorte, le calcul israélien qui consiste à construire de plus en plus de quartiers résidentiels dans Jérusalem-Est et à élargir sans arrêt les frontières municipales afin d'y inclure de plus en plus de population juive, ce calcul n'aurait plus lieu d'être.

Tandis que la gestion municipale implique des solutions d'ordre pratique, la question de la souveraineté sur Jérusalem est largement symbolique, psychologique et presque théologique. Il est essentiel de reconnaître cette dimension au problème posé par le statut de la ville. Une internationalisation de Jérusalem, sans souveraineté ni pour Israël ni pour la Palestine, a été recommandée en 1947 par la résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations unies, recommandation qui n'a pas été annulée et qui bénéficie même encore d'un large appui international. Or, ni pour les Palestiniens ni pour les Israéliens, l'internationalisation ne pourrait satisfaire l'aspect symbolique ou psychologique du problème de Jérusalem ; pour cette raison, elle ne saurait être considérée aujourd'hui comme une option réaliste.

L'une des forces d'une souveraineté conjointe sur Jérusalem non divisée, et qui pourrait la rendre acceptable par les deux peuples et leurs dirigeants, est qu'elle ne requiert ni d'Israël ni de la Palestine de renoncer à la souveraineté sur aucun des territoires où ils exercent celle-ci. La Palestine revendique sa souveraineté seulement sur les terres palestiniennes conquises et occupées en 1967 et, parmi celles-ci, Israël ne revendique sa souveraineté que sur Jérusalem-Est telle qu'elle a été élargie. C'est donc seulement à Jérusalem que les revendications de souveraineté se chevauchent.

Avec une solution de condominium, la ville serait partagée – et non divisée, ce qui permettrait, entre autres, d'éviter de périlleuses négociations au sujet de l'établissement des frontières internationales à travers et même à l'intérieur de la ville.

Les Israéliens forment maintenant plus de 70 % des résidents de Jérusalem, où les résidents palestiniens bénéficient déjà du droit de vote aux élections municipales. Avec un statut de condominium, cela ne changerait pas. Les Israéliens n'auraient qu'à dire : « Unie dans les frontières élargies telles que nous les avons établies unilatéralement, Jérusalem est la capitale éternelle d'Israël... mais, pour rendre la

paix possible, nous acceptons qu'elle soit également celle de la Palestine. » C'est tout. Aujourd'hui, aucun des 192 Etats du monde ne reconnaît la souveraineté israélienne sur Jérusalem-Est, et seuls le Costa Rica, le Salvador et le Zaïre la reconnaissent sur Jérusalem-Ouest.

Si Israël adoptait cette position et l'appliquait avec l'accord des Palestiniens, Jérusalem unie serait immédiatement reconnue par tous comme capitale de l'Etat hébreu, et les ambassades pourraient s'y installer.

Les Israéliens estiment généralement que le statu quo permet à Israël de jouir de la souveraineté sur Jérusalem-Est. Ils commettent là une erreur d'appréciation fondamentale. Israël exerce un contrôle administratif sur Jérusalem-Est, contrôle que, depuis vingt-huit ans, lui permet la force des armes ; mais la souveraineté, elle, ne peut s'acquérir qu'avec le consentement de la communauté internationale. A travers une longue série de résolutions des Nations unies, cette communauté a explicitement inclus Jérusalem-Est élargie dans les territoires occupés palestiniens, et sa prétendue annexion a été déclarée nulle et non avenue. Tout pays peut, selon le droit, considérer n'importe quelle partie de son territoire comme sa capitale : le refus de presque tous les pays du monde de reconnaître Jérusalem-Ouest comme capitale d'Israël (et leur volonté de maintenir leurs ambassades à Tel-Aviv) montre clairement qu'ils n'admettent pas la souveraineté d'Israël sur Jérusalem.

Si telle est sa volonté politique, Israël peut maintenir indéfiniment son contrôle administratif sur Jérusalem-Est par la force militaire, mais elle ne pourra jamais y imposer sa souveraineté, sauf si elle accepte une solution permanente au statut de Jérusalem selon les termes ci-dessus mentionnés. C'est une question de droit.

Une meilleure compréhension de ce qu'est le statu quo légal à Jérusalem pourrait permettre à l'opinion publique israélienne d'être moins réticente à en admettre et accepter une modification. Certes, une souveraineté

conjointe non divisée ne sera pas admise en première instance par les Israéliens, qui lui préféreront probablement une souveraineté exclusive sur la ville. Mais cela sera inacceptable non seulement pour les Palestiniens mais aussi pour les pays arabes avec lesquels Israël souhaite entretenir des relations diplomatiques et économiques normales (et qui sont prêts à admettre toute solution permanente acceptée par les Palestiniens, sauf celle-ci). Quant au choix probable de la plupart des Palestiniens, il sera sans doute celui d'une division de la souveraineté et une redivision du contrôle administratif en fonction des frontières d'avant 1967 (c'est-à-dire en accord avec le droit international et la résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations unies). Compte tenu de l'existence du mur des Lamentations à Jérusalem-Est, des énormes nouveaux quartiers résidentiels juifs et même d'une légère majorité juive dans la population de Jérusalem-Est élargie, ce choix sera lui aussi inacceptable pour les Israéliens. (Bien que, selon le droit international, Jérusalem-Est élargie ne soit pas distinguable des autres territoires occupés palestiniens, elle est incontestablement distinguée à la fois par le droit israélien et par l'opinion publique israélienne.)

Bref, si l'on admet qu'aucun gouvernement israélien ne pourra jamais accepter une redivision de Jérusalem et qu'aucun gouvernement palestinien (ni aucun pays musulman) ne pourra jamais tolérer une solution de statut permanent qui ne donne pas à l'État palestinien une part de souveraineté sur Jérusalem, une seule solution s'impose, logiquement : celle du condominium, c'est-à-dire une souveraineté conjointe sur Jérusalem non divisée. Cette solution a l'avantage d'être compatible avec la position formelle des États-Unis, qui proposent que la ville demeure non divisée et que son statut permanent soit déterminé par des négociations entre Israéliens et Palestiniens. Elle est même compatible, au moins jusqu'à un certain point, avec la lettre (sinon l'esprit) de la position israélienne telle qu'énoncée par Yitzhak Rabin lors d'une

conférence de presse tenue conjointement avec Bill Clinton le 27 octobre 1994 à Jérusalem : « Jérusalem doit rester unie sous la souveraineté d'Israël ». Le partage entre Israël et la Palestine de la souveraineté sur une Jérusalem unie est une question qui n'a pas été encore formellement abordée ; que, dans sa déclaration du 27 octobre, Yitzhak Rabin n'ait pas parlé d'unification sous la souveraineté exclusive d'Israël peut être considéré comme un signe encourageant.

La solution du condominium est plus éloignée de la position palestinienne traditionnelle. Faibles en termes de puissance militaire et de soutiens politiques à l'extérieur, les Palestiniens ont depuis très longtemps vécu avec la certitude que le droit international était de leur côté. Or, leur décision de signer la Déclaration de principes et les accords qui lui ont succédé est l'expression évidente qu'ils acceptent désormais cette vérité brutale : le droit international ne saurait suffire à lui tout seul pour que justice leur soit pleinement rendue. Peut-être doivent-ils maintenant admettre que l'abandon de la revendication sur Jérusalem-Est élargie – revendication pourtant conforme au droit international – et l'acceptation du partage de souveraineté dans la seule partie de l'ancien mandat britannique où les exigences de souveraineté se chevauchent, sont le prix à payer pour assurer la souveraineté que le droit international leur a enfin reconnue sur les terres palestiniennes conquises et occupées en 1967. Si les Palestiniens et les Israéliens pouvaient accepter (même silencieusement, pour le moment) qu'il existe une solution mutuellement acceptable en ce qui concerne le statut de Jérusalem, tous les autres morceaux du puzzle délicat de la paix pourraient se mettre en place bien avant 1999. Et si cette solution n'est pas trouvée, tout s'effondrera. On doit empêcher qu'un tel désastre se produise. Le chemin de la paix commence à Jérusalem, et c'est tout de suite qu'il faut discuter de son avenir.

— J. H. W.