

Chapitre 2

LE PLAN DE PARTAGE ET LA FIN DU MANDAT BRITANNIQUE

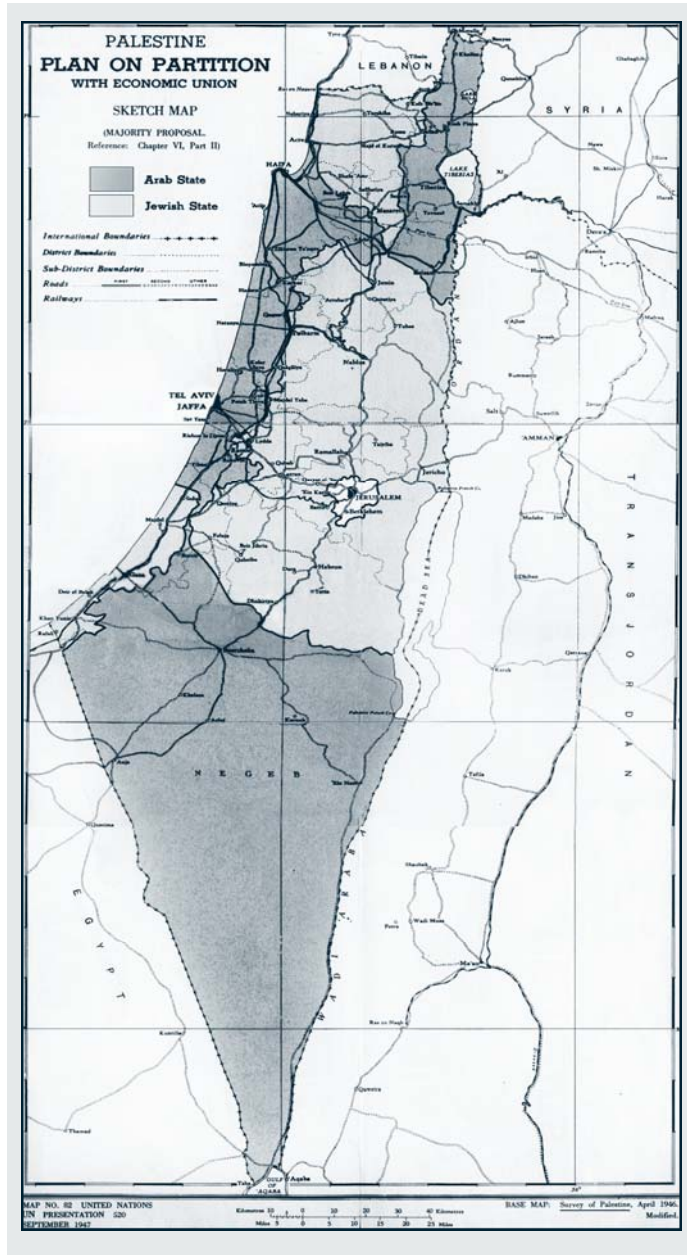


Photo : Organisation des Nations Unies

Les membres de la Commission spéciale pour la Palestine (avec deux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies).

La question de Palestine a été portée devant l'Assemblée générale par le Royaume-Uni au lendemain de la création de l'Organisation des Nations Unies. Une Commission spéciale pour la Palestine, comptant 11 membres, a été constituée à la première session extraordinaire de l'Assemblée, en avril 1947. La majorité des membres de la Commission a recommandé le partage de la Palestine en un Etat arabe et un Etat juif, avec pour Jérusalem un statut international spécial sous l'autorité administrative de l'Organisation des Nations Unies.

Le Plan de partage, 1947

Lors de sa deuxième session ordinaire, après un débat intensif qui a duré deux mois, l'Assemblée générale a adopté, le 29 novembre 1947, sa résolution 181 (II), dans laquelle elle approuvait, avec de légers changements, le Plan de partage avec union économique, proposé par la majorité de la Commission spéciale. Le Plan de partage, qui était un document détaillé en quatre parties jointes en annexe à la résolution, prévoyait la fin du mandat, le retrait progressif des forces armées britanniques et la délimitation de frontières entre les deux Etats et Jérusalem.

Selon le Plan :

- * La création des Etats arabe et juif devait intervenir le 1^{er} octobre 1948 au plus tard;
- * La Palestine était divisée en huit parties : trois devaient devenir des divisions juives et trois des divisions arabes. La septième, la ville de Jaffa, devait devenir une enclave arabe à l'intérieur du territoire juif;
- * Le régime international de Jérusalem, qui était la huitième division, serait administré par le Conseil de tutelle des Nations Unies.

Le Plan indiquait aussi en détail les mesures à prendre pour l'indépendance dans des domaines comme la citoyenneté, le droit de transit, l'union économique et la déclaration que devait formuler le gouvernement provisoire de chacun des Etats proposés concernant l'accès aux Lieux saints et les droits des communautés religieuses et des minorités. Dans sa résolution 181 (II), l'Assemblée a également créé la Commission des Nations Unies sur la Palestine, pour appliquer ses recommandations, et a demandé au Conseil de sécurité de prendre les mesures nécessaires pour mettre en exécution le Plan de partage.

L'Agence juive a accepté cette résolution bien qu'elle ne fût pas satisfaite de la solution apportée à des questions comme l'immigration juive d'Europe et les limites territoriales imposées à l'Etat juif proposé. Le Plan n'a pas été accepté par les Arabes palestiniens et les Etats arabes, qui ont fait valoir qu'il violait les dispo-

sitions de la Charte des Nations Unies reconnaissant à chaque peuple le droit de décider de son propre destin. Ils ont déclaré que l'Assemblée avait approuvé le Plan dans des circonstances qui ne faisaient pas honneur à l'Organisation des Nations Unies et que les Arabes de Palestine s'opposeraient à tout plan prévoyant la dissection, la ségrégation ou le partage de leur pays, ou accordant des droits et un statut spéciaux et préférentiels à une minorité.

La fin du mandat britannique

L'adoption de la résolution 181 (II) fut suivie d'une série d'actes de violence dans la région. Devant la dégradation de la situation, le Conseil de sécurité décida de convoquer une session extraordinaire de l'Assemblée générale, qui s'est réunie du 16 avril au 14 mai 1948. Le 17 avril, le Conseil de sécurité demanda la cessation de toutes les activités militaires en Palestine et, le 23 avril, il créa une Commission de trêve chargée de mettre en place et de superviser un cessez-le-feu. L'Assemblée générale, pour sa part, releva la Commission sur la Palestine de ses responsabilités et décida de nommer un médiateur chargé de promouvoir un règlement pacifique, en coopération avec la Commission de trêve. Le 20 mai, le comte Folke Bernadotte, président de la Croix-Rouge suédoise, fut choisi comme médiateur des Nations Unies.

La première guerre arabo-israélienne, 1948-1949

Le 14 mai 1948, le Royaume-Uni mit fin à son mandat sur la Palestine et dégagea ses forces. Le même jour, l'Agence juive proclama la création de l'Etat d'Israël sur le territoire qui lui avait été alloué aux termes du Plan de partage. De sanglantes hostilités éclatèrent immédiatement entre les communautés arabes et juives. Le lendemain, des troupes régulières des Etats arabes voisins pénétrèrent sur le territoire pour venir en aide aux Arabes palestiniens.

Les combats prirent fin après plusieurs semaines lorsque le Conseil de sécurité proclama, le 29 mai 1948, une trêve de quatre semaines. La trêve, entrée en vigueur le 11 juin, fut super-

visée par le médiateur des Nations Unies, avec le concours d'un groupe d'observateurs militaires internationaux, qui par la suite prit le nom d'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST). En dépit des efforts déployés par le médiateur, aucun accord ne put se faire sur une prolongation de la trêve, et les combats reprirent le 8 juillet.

Le 15 juillet 1948 le Conseil décida, dans une résolution, que la situation en Palestine constituait une menace pour la paix. Il ordonna le cessez-le-feu et déclara que toute inobservation du cessez-le-feu serait considérée comme une rupture de la paix qui exigerait l'examen immédiat de mesures coercitives en vertu du Chapitre VII de la Charte. A la suite de cette résolution, une deuxième trêve entra en vigueur. A cette époque, Israël contrôlait une bonne partie du territoire qui avait été alloué à l'Etat arabe dans la résolution relative au partage, y compris la partie occidentale de Jérusalem. L'Egypte et la Jordanie administraient respectivement les autres secteurs de la bande de Gaza et la Rive occidentale du Jourdain (y compris le secteur oriental de Jérusalem, la vieille ville). De nouveaux combats ont eu lieu en octobre 1948 et en mars 1949, à l'occasion desquels Israël s'est emparé de différentes zones, dont certaines allouées à l'Etat arabe. En 1950, la Jordanie soumit officiellement à sa juridiction la Rive occidentale du Jourdain (et le secteur oriental de Jérusalem) en attendant une solution au problème.

Les hostilités provoquèrent une terrible crise humanitaire, puisque près de 750 000 Palestiniens furent alors arrachés de leurs terres, devenant des réfugiés.

Alors qu'il poursuivait ses négociations avec les différentes parties, le comte Bernadotte fut assassiné de plusieurs coups de feu le 17 septembre 1948, dans le secteur de Jérusalem occupé par Israël. Ralph Bunche, des Etats-Unis, fut nommé médiateur par intérim.

Entre février et juillet 1949, des accords d'armistice furent signés sous les auspices des Nations Unies entre Israël, d'une part, et l'Egypte, la Jordanie, le Liban et la Syrie, d'autre part. Les

accords, dont la teneur était généralement semblable, reconnaissaient l'instauration de l'armistice en tant que mesure indispensable pour le rétablissement de la paix en Palestine. Par ailleurs, ils stipulaient clairement que le but de l'armistice n'était pas d'établir ou de reconnaître des droits, revendications ou intérêts territoriaux, de garde ou autre en faveur de l'une quelconque des parties.

En août 1949, le Conseil de sécurité a demandé aux observateurs de l'ONUST de contrôler l'observation de l'armistice. Les observateurs de l'ONUST sont restés stationnés au Moyen-Orient, conformément aux décisions du Conseil de sécurité.

La résolution 194 (III) de l'Assemblée générale : le droit de retour

A sa troisième session ordinaire, le 11 décembre 1948, l'Assemblée générale a adopté sa résolution 194 (III) définissant les modalités de règlement du problème de Palestine. Sur la base des suggestions faites en vue d'une solution à la situation en Palestine, qui devenait de plus en plus inextricable, dans un rapport établi par le comte Bernadotte avant sa mort, l'Assemblée déclara :

- * Que les réfugiés souhaitant retourner dans leurs foyers et vivre en paix avec leurs voisins pourraient être autorisés à le faire à une date aussi rapprochée que possible; et
- * Que ceux qui décideraient de ne pas rentrer devraient être indemnisés de leurs biens.

Cette résolution prévoyait la démilitarisation et l'internationalisation de Jérusalem, ainsi que la protection des Lieux saints de Palestine et leur liberté d'accès. La résolution 194 (III) prévoyait également la création d'une Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine composée de trois membres et chargée d'assumer, dans la mesure où elle le jugeait nécessaire, les fonctions assignées au médiateur des Nations Unies. La Commission reçut pour mandat d'aider les parties intéressées à parvenir à un règlement final sur toutes les questions en suspens et de faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés. Par la suite,

l'Assemblée nomma les Etats-Unis, la France et la Turquie membres de la Commission.

La Commission de conciliation s'efforça de régler trois questions majeures : les dimensions des territoires, les réfugiés et le statut de Jérusalem. Dans le cadre des pourparlers séparés avec les Etats arabes (Egypte, Jordanie, Liban et Syrie) et avec Israël lors d'une conférence tenue à Lausanne en avril 1949, elle obtint que chaque partie signât séparément un protocole dans lequel chacune s'engageait à utiliser les frontières établies dans la résolution relative au partage comme base de discussion. Toutefois, les réunions de 1949 de la Commission ont pris fin sans qu'un règlement ait été trouvé, les Etats arabes insistant sur le retour des réfugiés en tant que première étape, et Israël insistant pour que la priorité soit accordée à la question territoriale.

Les efforts déployés par la suite par la Commission pour obtenir le retour des Palestiniens et établir un régime international pour Jérusalem furent vains aussi. Depuis 1951, elle s'efforce d'obtenir le déblocage des comptes en banque des réfugiés arabes immobilisés en Israël. En 1964, elle a achevé l'inventaire des biens des réfugiés arabes, et continue de tenir les dossiers relatifs à ces biens.

Dans les rapports qu'elle soumet périodiquement à l'Assemblée générale depuis 1952, la Commission a appelé à de nombreuses reprises l'attention sur le fait que le succès des efforts déployés par ses soins pour obtenir l'application de la résolution 194 (III) était tributaire d'un changement notable de l'attitude des parties. Les dispositions de cette résolution, qui a établi le droit de retour des réfugiés palestiniens, ont été réaffirmées par l'Assemblée pratiquement tous les ans depuis 1948.

Entre-temps, le 11 mai 1949, Israël est devenu Membre de l'Organisation des Nations Unies. En admettant Israël, l'Assemblée générale a expressément pris acte des déclarations et explications qu'il avait fournies devant la Commission politique spéciale en ce qui concerne la mise en œuvre des résolutions 181 (II) et 194 (III). Ces déclarations et explications avaient notamment trait au régime international envisagé pour Jérusalem, au problème des réfugiés arabes et aux questions de frontière.

➤ Fiche de l'ONU

Israël devient Membre de l'Organisation des Nations Unies

Le 11 mai 1949, Israël fut admis à l'Organisation des Nations Unies. Le préambule de la résolution admettant Israël comme membre de l'Organisation des Nations Unies mentionnait expressément l'engagement d'Israël d'appliquer les résolutions 181 (II) et 194 (III), qui exprimaient la conception centrale de la question de Palestine à l'Organisation des Nations Unies :

- « Ayant reçu le rapport du Conseil de sécurité relatif à la demande d'admission d'Israël à l'Organisation des Nations Unies,
- « Notant que, de l'avis du Conseil de sécurité, Israël est un Etat pacifique, capable de remplir les obligations de la Charte et disposé à le faire,
- « Notant que le Conseil de sécurité a recommandé à l'Assemblée générale d'admettre Israël à l'Organisation des Nations Unies,
- « Prenant acte, en outre, de la déclaration par laquelle l'Etat d'Israël "accepte sans réserve aucune les obligations découlant de la Charte des Nations Unies et s'engage à les observer du jour où il deviendra Membre des Nations Unies",
- « Rappelant ses résolutions du 29 novembre 1947 et du 11 décembre 1948, et prenant acte des déclarations faites et des explications fournies devant la Commission politique spéciale par le représentant du Gouvernement d'Israël en ce qui concerne la mise en œuvre desdites résolutions,
- « L'Assemblée générale,
- « Remplissant les fonctions qui lui incombent aux termes de l'Article 4 de la Charte et de l'Article 125 de son règlement intérieur,
- « 1. Décide qu'Israël est un Etat pacifique qui accepte les obligations de la Charte, qui est capable de remplir lesdites obligations et disposé à le faire;
- « 2. Décide d'admettre Israël à l'Organisation des Nations Unies. »

Source : Origines et évolution du problème palestinien, 1917-1988, Nations Unies, 1990, p. 157.