

LA QUESTION DE PALESTINE

Aperçu historique

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



NATIONS UNIES

New York, 1981

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
I. La Palestine dans l'histoire	2
II. Les promesses divergentes concernant la Palestine	5
III. Le mandat de la Palestine	8
IV. Le "foyer national" et la résistance palestinienne	12
V. Le partage de la Palestine et la fondation d'Israël	16
VI. La question de Palestine aux Nations Unies, 1948-1967	22
VII. La reconnaissance du droit des Palestiniens à la libre détermination	25

INTRODUCTION

La place particulière de la Palestine dans l'histoire tient à son importance spirituelle pour les trois grandes religions monothéistes. De ce fait, la Palestine devrait être une terre de paix. Or, des forces historiques, tantôt religieuses, tantôt politiques, y ont occasionné conflits et conquêtes.

De nos jours, cette région continue à être déchirée par les tensions et les luttes, ce qui constitue une menace éventuelle à la paix du monde. Les événements de notre siècle qui ont conduit à cette dangereuse situation sont souvent obscurcis par la controverse passionnée que suscite la "question de Palestine". Cette brève étude retrace l'évolution de cette question.

* Cette étude, consacrée à une question d'une grande complexité, est destinée à de jeunes lecteurs et constitue une version abrégée d'ouvrages plus complets publiés par les Nations Unies sous les titres : Origines et évolution du problème palestinien, première et deuxième parties (1978) et La question de Palestine (1979).

I. LA PALESTINE DANS L'HISTOIRE

L'origine de la "question de la Palestine" qui se pose aujourd'hui remonte à une politique datant de la période où la Palestine relevait de la responsabilité de la Société des Nations, le précurseur des Nations Unies. Un rapport publié en 1930 par une commission* constituée avec l'approbation de la Société des Nations fournit ce qui est sans doute l'exposé le plus objectif de l'histoire des premiers temps de la Palestine. Le sommaire suivant est tiré de ce rapport.

Dans l'antiquité, la Palestine était habitée par des peuplades sémites, la plus ancienne de celles-ci étant les Cananéens. Selon la tradition, Abraham, l'ancêtre commun des Juifs et des Arabes, avait laissé Ur, sa patrie, pour s'établir dans le pays de Canaan (Chanaan).

Lorsque les tribus d'Israël vinrent en Palestine après leur captivité en Egypte, elles furent réunies en un seul royaume par le roi David, en l'an 1000 av. J.-C. Ce royaume connut son apogée sous le fils de David, Salomon, qui bâtit le premier temple de Jérusalem sur le mont Moriah. Après la mort de Salomon, cependant, l'histoire du peuple d'Israël - ou, plutôt, celle des deux royaumes d'Israël et de Juda - n'est qu'une longue suite de guerres civiles et de luttes contre des tribus étrangères.

Vers 720 av. J.-C., les Assyriens détruisirent le royaume d'Israël et emmenèrent ses habitants en captivité. Vers 600 av. J.-C., Nabuchodonosor, roi de Babylone, attaqua le royaume de Juda, détruisant Jérusalem et le temple de Salomon en 587 av. J.-C. La plupart des habitants furent emmenés en captivité. Cinquante ans après, quand le roi de Perse, Cyrus, s'empara de Babylone, les Juifs purent regagner la Palestine. Vers 515 av. J.-C., ils reconstruisirent le temple de Salomon.

* Cette commission était composée de représentants des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse.

En 332 av. J.-C., les Juifs tombèrent sous la domination des Macédoniens, qui les traitèrent durement. Vers 170 av. J.-C., une révolte juive fut étouffée et le deuxième temple détruit. Une période d'indépendance relative fit suite à la domination macédonienne et dura jusqu'à la conquête romaine par Pompée, qui entra dans Jérusalem en 63 av. J.-C. En l'an 70 de notre ère, Titus détruisit la ville. Il ne subsista du deuxième temple que le mur occidental qui devint le célèbre Mur des lamentations.

Au début du IIe siècle de notre ère, l'empereur Hadrien interdit aux Juifs l'accès de Jérusalem. C'est de cette période que date la diaspora des Juifs. Depuis lors, et jusqu'à la fondation de l'Etat d'Israël, en 1948, la Palestine ne connut aucun gouvernement juif. Bien que des Juifs aient toujours vécu en Palestine, leur nombre a fluctué selon le degré de tolérance des maîtres successifs du pays.

Après le partage de l'Empire romain en l'an 400 de notre ère, la Palestine passa sous la domination de Byzance jusqu'à la conquête arabe de l'an 637. Sur le site alors désert du temple de Salomon, on érigea la mosquée Al Aqsa et le Dôme du Rocher, et cet ensemble fut appelé Haram-el Sharif. Ne le cédant en sainteté qu'à La Mecque et à Médine, il devint un lieu particulièrement vénéré des Musulmans.

L'intermède des Croisades dura de 1099 à 1190, époque à laquelle le souverain arabe Saladin invita les Juifs à rentrer en Palestine.

En 1517, les Turcs conquirent le pays et le gouvernèrent jusqu'à la fin de la première guerre mondiale. Durant toute cette période, le Mur des lamentations resta un lieu de dévotion pour les Juifs.

A la fin de 1917, les forces britanniques occupèrent la Palestine.

Ainsi, mis à part l'interrègne des Croisés, la Palestine avait été gouvernée par des Arabes, puis des Turcs pendant plus de 13 siècles, après l'ère byzantine. Sa population était arabe, sémite-musulmane et chrétienne. Un petit nombre de juifs sémitiques l'habitait aussi. Les arabes et les Turcs ottomans accordèrent aux Juifs le droit de continuer à pratiquer leur culte et à maintenir des liens spirituels actifs avec la Palestine. Durant le XIXe siècle, les Ottomans autorisèrent l'établissement de petites colonies d'immigrants juifs en provenance de pays européens où la discrimination antijuive prenait de l'ampleur. Au moment de l'occupation britannique de 1917, les Juifs formaient moins du dixième de la population de la Palestine. Les neuf dixièmes en étaient des Arabes tant musulmans (80 p. 100) que chrétiens (10 p. 100). Les traditions, les coutumes et la langue des Arabes palestiniens constituaient la culture prédominante du pays.

II. LES PROMESSES DIVERGENTES CONCERNANT LA PALESTINE

Durant la première guerre mondiale, la Grande-Bretagne et ses alliés cherchaient des appuis contre l'Allemagne et son allié, l'Empire ottoman. Comme, à l'époque, certains chefs arabes aspiraient à se libérer de la domination turque, une collaboration anglo-arabe s'ensuivit naturellement. En conséquence, des accords furent conclus en 1915 entre le chérif de La Mecque, porte-parole des Arabes, et sir Henry McMahon, haut commissaire britannique en Egypte, au nom de la Grande-Bretagne. Le chérif exigeait la reconnaissance de l'indépendance de tous les territoires ottomans arabes, y compris la Palestine. McMahon, par contre, essaya d'exclure la Palestine en vertu d'une référence ambiguë à l'étendue des régions concernées. Le chérif rejeta la tentative de McMahon. La controverse devait se poursuivre jusqu'en 1939, le Gouvernement britannique admit alors qu'en 1917, "il n'était pas libre de disposer de la Palestine".

En fait, les accords Sykes-Picot, accords secrets anglo-français de 1916, concernant la reconnaissance de l'indépendance arabe, avaient exclu l'indépendance de la Palestine et préconisaient à sa place une "administration internationale".

L'avenir de la Palestine avait été aussi l'objet d'assurances séparées données par le Gouvernement britannique à l'Organisation sioniste mondiale. En 1897, celle-ci avait proclamé son but de "créer pour le peuple juif un foyer en Palestine qui soit reconnu par le droit public". Sous la direction de Theodor Herzl, l'Organisation avait envisagé d'installer le foyer national juif en Afrique orientale ou en Argentine, mais elle opta en définitive pour la Palestine, en vertu de l'ancienneté des liens unissant les juifs à la Terre sainte.

Les dirigeants sionistes s'efforcèrent d'obtenir l'appui du Gouvernement britannique, faisant valoir l'avantage stratégique d'acquérir un nouvel allié qui aiderait à assurer la garde du canal de Suez. Cherchant encore un soutien à leur effort de guerre, les

Britanniques réagirent favorablement. A la suite de quoi, le Secrétaire d'Etat britannique aux affaires étrangères, lord Balfour, adressa, le 2 novembre 1917, une lettre à l'Organisation sioniste mondiale. Cette lettre, connue par la suite sous le nom de Déclaration Balfour, stipulait ceci :

"Le Gouvernement de Sa Majesté envisage favorablement l'établissement en Palestine d'un foyer national juif et fera tous ses efforts pour faciliter la réalisation de cet objectif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des collectivités non juives existant en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politiques dont jouissent les Juifs dans tout autre pays."

Certaines communautés juives, pressentant un conflit de loyauté avec les pays dont elles étaient les ressortissantes, s'opposèrent aux plans sionistes. Ils furent sévèrement critiqués par sir Edward Montagu, le seul membre juif du Cabinet britannique. Chaim Weizmann devait lui-même écrire, à peine dix ans plus tard :

"La Déclaration Balfour de 1917 ne reposait sur rien ... Chaque jour et chaque heure de ces dix dernières années, je me suis demandé en ouvrant le journal : d'où viendra le prochain coup? Je tremblais à la pensée que le Gouvernement britannique ne me convoque pour me demander : 'Dites donc, quelle est cette organisation sioniste?' ... Le Royaume-Uni savait que la plupart des Juifs nous étaient hostiles; nous étions seuls sur une petite île, quelques Juifs avec un passé étranger."

Pour parer aux protestations arabes contre cette nouvelle politique, une déclaration anglo-française réitéra les promesses d'une indépendance complète pour les Arabes : La Déclaration du 7 novembre 1918 assurait ceux-ci "de l'émancipation complète et définitive des peuples (arabes) ... et de l'établissement d'administrations et de gouvernements nationaux dérivant leur autorité de l'initiative et du libre choix des populations indigènes".

Malgré les assurances contenues dans la déclaration du 7 novembre, la suite des événements en Palestine devait montrer que les vœux de la vaste majorité du peuple autochtone de la Palestine ne comptaient guère. Sa terre avait été promise à un autre peuple par un gouvernement étranger qui, à l'époque, n'avait aucun droit de souveraineté sur la Palestine. En citant ces facteurs, plusieurs autorités ont affirmé que la Déclaration Balfour était une déclaration d'intention d'un gouvernement donné et n'avait pas force obligatoire.

III. LE MANDAT DE LA PALESTINE

Intégrée au mandat de la Palestine, la Déclaration Balfour avait acquis une dimension internationale. Le concept même du mandat était un compromis entre le système colonial, alors dominant, et le principe de la libre détermination des peuples sous domination étrangère - principe dont le président Woodrow Wilson s'était fait le champion. A la suite de la victoire de la Grande-Bretagne et de ses alliés dans la première guerre mondiale, le système des mandats de la Société des Nations devait placer bon nombre des peuples anciennement sujets des empires ottoman, allemand et austro-hongrois sous la tutelle de certaines des puissances victorieuses. Le but déclaré de ces mandats était, en dernier ressort, de mener ces peuples à l'indépendance.

Il y avait trois catégories de mandats qui étaient fonction du degré apparent de développement politique que le jugement des puissances victorieuses attribuait aux populations. Tous les anciens territoires arabes ottomans, y compris la Palestine, devinrent des mandats d'assistance ou mandats "A". Ces mandats s'appliquaient aux territoires plus développés et le Pacte de la Société des Nations les définissait comme s'appliquant à des communautés "dont l'existence en tant que nations indépendantes pouvait être provisoirement reconnue" pendant qu'elles recevaient "aide et assistance administratives" dans leur marche vers l'indépendance. La Syrie et le Liban furent placés sous mandat français, la Palestine et la Transjordanie sous mandat britannique. En vertu des clauses du Pacte concernant l'indépendance des mandats, les deux mandats français devinrent indépendants avant la fin de la deuxième guerre mondiale : le Liban en novembre 1943 et la Syrie en janvier 1944. La Jordanie accéda à l'indépendance en 1946. La Palestine, elle, devint un théâtre de conflit.

Le Pacte de la Société des Nations demandait que les souhaits des communautés intéressées soient une considération principale dans le choix du mandataire. Dans le cas de la Palestine, ceci, toutefois, fut ignoré.

Sur les instances du président Wilson, durant la Conférence de paix de Paris en 1919, on nomma une commission chargée de déterminer les souhaits des populations indigènes. Elle recommanda un mandat américain sur la Syrie, Palestine incluse. Dans son relevé des souhaits de la population autochtone de la Palestine en ce qui concernait l'immigration juive dans ce pays, la commission préconisa "une modification profonde du programme sioniste extrémiste pour la Palestine d'une immigration illimitée des Juifs". La Commission déclara que ce programme, visant "en définitive à faire clairement de la Palestine un Etat juif, (serait) une grave injustice". Quant à la prétention des sionistes qu'ils "détiennent un 'droit' sur la Palestine en vertu d'une occupation de 2000 ans", la commission remarqua qu'elle "ne pouvait guère être prise au sérieux".

Le Secrétaire britannique aux affaires étrangères, lord Curzon, avertit que le terme "foyer national" signifiait en réalité "un Etat juif" dans lequel les Arabes seraient des citoyens de deuxième classe. "Je pense que le concept même est erroné", déclara-t-il. Balfour lui-même a reconnu ce qui était en train de se faire et nota "qu'à l'égard de la Palestine, les puissances (alliées) n'ont rien présenté comme fait avéré qui ne se soit révélé faux et n'ont fait aucune déclaration de principe qu'elles n'aient eu l'intention de violer".

Les plans concernant la Palestine n'en progressèrent pas moins. En avril 1920, lors de la Conférence de San Remo, la France, en échange de sa liberté d'action en Syrie et au Liban, accepta que la Palestine passe sous tutelle britannique au lieu d'être placée sous le régime international originellement prévu. De surcroît, une version plus catégorique et plus explicite de la Déclaration Balfour devint partie intégrante du mandat. Dans cette nouvelle version, le mandat reconnaissait l'Organisation sioniste comme l'"Agence juive" chargée d'aider à l'établissement du foyer national juif en organisant l'immigration massive de Juifs venus de l'extérieur et leur installation sur les terres que l'Agence acquerrait en Palestine.

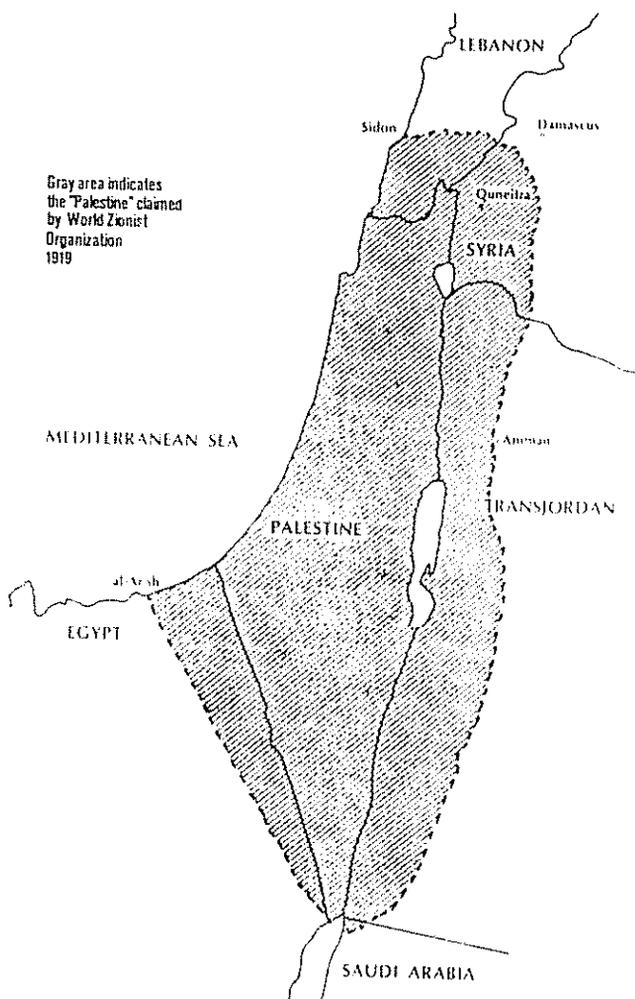
Fait remarquable, le terme "arabe" ne figure pas une seule fois dans le texte du mandat. Les Arabes de Palestine constituaient à l'époque les neuf dixièmes de la population, mais ils ne figuraient dans ce document qu'en tant que "communautés non juives de Palestine". Relevant cette ironie, un écrivain a comparé ce choix de termes à la description d'une multitude par l'expression "pas que quelques-uns", soulignant à cette occasion le fait évident que, par multitude, il fallait entendre la majorité arabe en Palestine. La seule protection offerte aux droits de la majorité arabe palestinienne résidait dans une phrase déclarant que "rien ne devait être fait qui puisse porter préjudice (à leurs) droits civils et religieux". Par contre, toute référence à leurs droits nationaux ou politiques était ostensiblement absente.

Le mandat fut signé le 24 juillet 1922 et entra officiellement en vigueur en septembre. Bien que la Transjordanie eût été incluse à l'origine dans le mandat de la Palestine, la Société des Nations, le 16 septembre 1922, approuva pour elle une administration séparée. En conséquence, le mandat ne s'appliqua qu'à la Palestine proprement dite bien que la zone revendiquée au départ pour le foyer national juif comprenait des portions de terres avoisinantes (figure 1).

Un des objectifs du mandat avait été défini comme étant "la création d'institutions autonomes". Cependant, une déclaration politique du Gouvernement britannique, le 1er juillet 1922, devait subordonner ce principe à une considération secondaire. Connue sous le nom de "Mémoire Churchill", cette déclaration précisait clairement que "la création d'institutions autonomes en Palestine devait être subordonnée à l'engagement et à l'obligation primordiaux de créer un foyer national juif en Palestine".

Les éléments contradictoires du mandat conduisirent à ce que l'on appela la "double obligation" de la Grande-Bretagne vis-à-vis de l'Organisation sioniste et des Arabes de Palestine. La contradiction inhérente à cette "double obligation" ne tarda pas à engendrer un conflit entre le peuple autochtone de la Palestine et les immigrants juifs qui cherchaient à s'y réfugier pour échapper à la discrimination en Europe.

Figure 1



TERRITOIRES CONSTITUANT LA PALESTINE SELON LES REVENDICATIONS DE
L'ORGANISATION SIONISTE, 1919

(Source : Ruedy in Abu Lughod : The Transformation of Palestine)

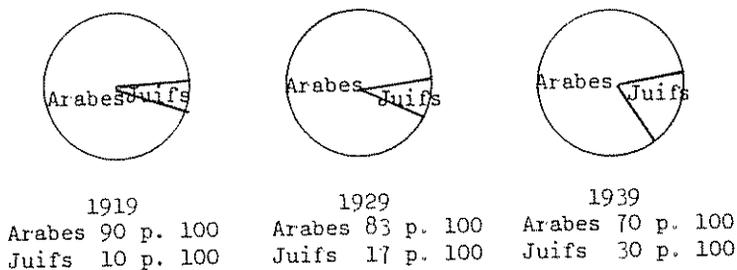
IV. LE "FOYER NATIONAL" ET LA RESISTANCE PALESTINIENNE

L'édification du "foyer national juif" fut entreprise peu après la fin de la première guerre mondiale - bien avant l'entrée en vigueur du mandat de 1922. L'Organisation sioniste encouragea une immigration juive massive qui modifia profondément la structure démographique de la Palestine. De 56 000 en 1918, la population juive en Palestine passa à 88 000 environ en 1922, année où la population totale était officiellement chiffrée à 750 000 habitants. En 1939, la population juive avait atteint 445 000 sur une population totale d'environ 1,5 million. Cet accroissement spectaculaire était dû principalement au grand nombre de Juifs fuyant la terreur nazie.

En pourcentage, la population juive a passé d'environ 10 p. 100 en 1919 à 17 p. 100 en 1929 et à près de 30 p. 100 en 1939 (figure 2).

Figure 2

Population de la Palestine



L'Organisation sioniste procéda aussi à des acquisitions de terres pour y installer des immigrants juifs. En 1929, les possessions juives en Palestine représentaient environ 2,5 p. 100 de la superficie totale des terres. En 1939, elles excédaient 5,7 p. 100.

Pour les Arabes de Palestine, les activités de l'Organisation sioniste favorisant l'accroissement de

l'immigration juive et les acquisitions de terres en Palestine constituaient une colonisation du pays de leurs ancêtres par des étrangers. Dépourvus d'organisation politique, les Palestiniens manifestèrent leur colère par la violence. Des émeutes antisionistes éclatèrent en 1920, 1921, 1929 et 1939. Elles culminèrent finalement en une rébellion générale de 1936 à 1939. Pour en venir à bout, le Gouvernement britannique dut avoir recours à des mesures draconiennes et à d'importantes forces militaires.

En 1937, une commission royale britannique conduite par lord Peel avait été envoyée sur place pour rendre compte des troubles en Palestine. Elle déclara que les causes profondes des révoltes antérieures et de la rébellion en cours étaient d'une part l'aspiration des Arabes de Palestine à l'indépendance nationale et, de l'autre, "leur haine et leur crainte à l'idée d'un foyer national juif" qui serait créé dans leur pays. De plus, la commission fit observer que "la transformation par la force de la Palestine en un Etat juif contre la volonté des Arabes irait manifestement à l'encontre de l'esprit et des buts du régime du mandat. Cela signifierait que le principe de la libre détermination nationale n'avait pas été appliqué lorsque les Arabes étaient en majorité en Palestine et qu'il l'était uniquement une fois les Juifs en majorité".

En outre, la commission fit observer que le conflit n'était pas "fondamentalement un conflit racial né d'un vieil antagonisme instinctif entre Arabes et Juifs. Il n'y avait que peu ou pas de friction jusqu'à l'apparition du conflit de Palestine". La commission nota que le judaïsme et ses rites avaient des racines historiques en Palestine et qu'il y avait toujours eu un certain nombre des Juifs qui y vivaient. Le conflit tirait plutôt son origine du rejet par les Arabes de Palestine de la Déclaration Balfour et de leur opposition aux objectifs sionistes en Palestine. Ils n'acceptaient pas la création d'un foyer national juif et "ils refusaient leur coopération à tout gouvernement d'une structure autre que celle d'un gouvernement national responsable devant le peuple palestinien". Et cependant la communauté juive, en créant son foyer national, avait constitué un "Etat dans l'Etat" en Palestine.

La commission Peel conclut que la situation en Palestine était tombée dans une impasse où les "doubles obligations" étaient devenues inconciliables. Le Gouvernement britannique ne pouvait à la fois reconnaître l'aspiration des Arabes de Palestine à l'indépendance nationale et assurer la constitution du foyer national juif en Palestine. C'est pourquoi la commission recommanda le partage de la Palestine en deux Etats indépendants. L'un serait un Etat arabe de Palestine et l'autre un Etat juif, Jérusalem devant former une enclave sous mandat de la Société des Nations.

De part et d'autre, on refusa d'accepter cette formule. Les sionistes alléguèrent qu'elle violait la Déclaration Balfour et le mandat. Les Palestiniens refusèrent d'accepter le partage de leur pays et la création d'un Etat juif sur leur sol. Des négociations subséquentes, à Londres, échouèrent. C'est alors qu'en mai 1939, le Gouvernement britannique annonça qu'au lieu d'être partagée, la Palestine deviendrait en 1949 un Etat indépendant et unifié dans lequel l'administration et le gouvernement seraient partagés entre les Juifs et les Arabes. L'Organisation sioniste rejeta cette conception. Pour la remplacer, elle se réunit à New York en 1942 et adopta le "Programme du Biltmore" qui exigeait la constitution d'un Etat juif en Palestine.

A la fin de la deuxième guerre mondiale, les Etats arabes et les Etats-Unis d'Amérique se trouvèrent mêlés eux aussi à la question de Palestine.

En 1946, une commission anglo-américaine d'enquête avait présenté une nouvelle série de recommandations; le Gouvernement britannique les jugea inapplicables. Des formules divergentes furent proposées durant des négociations stériles. Finalement, après avoir exercé son autorité pendant trois décennies, le Gouvernement britannique décida, en février 1947, de transférer le problème palestinien aux Nations Unies. Il déclara que, "se trouvant en présence d'un conflit entre des principes inconciliables, il était arrivé à la conclusion que la seule voie qui restait désormais ouverte était de soumettre le problème au jugement des Nations Unies".

Après avoir passé trente ans à mettre en oeuvre la Déclaration Balfour dans une Palestine radicalement transformée, le mandat britannique touchait à son terme. La population juive était passée de 56 000 en 1918 à 608 000 en 1946. La population totale avait atteint 1 850 000 (figure 3). Une partie importante de l'immigration avait résulté de la persécution par les Nazis des Juifs d'Europe. Les Arabes de Palestine avaient subi avec les Juifs européens dans l'épreuve qu'ils subissaient. Leur soudaine immigration, cependant, causa à la population arabe de Palestine d'injustes rigueurs. Et, comme les Arabes n'étaient pas responsables des atrocités commises en Europe, il était naturel qu'ils objectent à être, à leur tour, contraints à souffrir. Comme le notait le rapport de la commission royale :

"Un porte-parole arabe qualifié nous a dit que tout au long de leur histoire, les Arabes ont non seulement ignoré l'antisémitisme, mais encore fait la preuve que l'esprit de compromis est profondément enraciné dans leur mentalité. Tout homme honorable, a-t-il ajouté, souhaiterait faire ce qu'il est humainement possible de faire pour soulager la détresse de ces personnes, mais à condition de ne pas infliger une détresse égale à un autre peuple."

V. LE PARTAGE DE LA PALESTINE ET LA FONDATION D'ISRAEL

En 1947, la Palestine était un pays ravagé par la violence.

Les Arabes de Palestine avaient réagi avec violence aux politiques du mandat qui rendaient possibles une immigration et des transferts de terres massifs. Initialement, les immigrants juifs avaient souvent pratiqué la Havlage, c'est-à-dire la retenue. En 1947, cependant, des organisations paramilitaires sionistes, telles que la Haganah et l'Irgun, entrèrent en action. Le groupe Stern se joignit à eux plus tard.

Ces groupements se tournèrent vers le terrorisme en Palestine. En 1940, selon un rapport officiel, le S/S Patria, navire de réfugiés transportant des immigrants juifs illégaux fut "sabordé sur ses amarres à la suite d'un sabotage opéré par des sympathisants juifs à terre; 252 personnes périrent". En 1942, le Ministre d'Etat britannique était assassiné au Caire par le groupe Stern. En 1944, déclare un rapport officiel britannique, "la campagne menée par les organisations terroristes atteignit un nouveau paroxysme lorsqu'une explosion détruisit une aile de l'hôtel King David à Jérusalem", tuant 86 fonctionnaires arabes, juifs et britanniques ainsi que cinq habitants. La Palestine était devenue un "camp armé".

L'Organisation des Nations Unies, successeur de facto de la défunte Société des Nations, n'avait que deux ans d'existence lorsqu'elle fut chargée de résoudre la question de la Palestine. En mai 1947, l'Assemblée générale créa la Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine (UNSCOP) et l'autorisa à lier la question des Juifs européens à celle de Palestine. La décision fut prise en dépit des protestations de représentants palestiniens et d'autres représentants arabes qui firent valoir que d'autres pays devaient eux aussi donner refuge au grand nombre de Juifs européens déplacés par la guerre. L'UNSCOP effectua des visites en Allemagne et en Autriche en plus de celles qu'elle avait faites en Palestine et dans d'autres pays arabes.

Un des buts fondamentaux des Nations Unies est le respect du principe de la libre détermination des peuples. Ce principe avait obtenu une reconnaissance internationale à la fin de la première guerre mondiale et fut appliqué à d'autres territoires arabes placés sous mandat. En fait, cependant, ce principe ne fut pas appliqué au mandat britannique sur la Palestine. Dans son rapport, l'UNSCOP consacre à cela le commentaire suivant :

"A l'époque de la création des mandats, 'A', le principe de l'autodétermination ne fut pas appliqué à la Palestine car on avait sans doute l'intention de permettre la création d'un foyer national juif dans ce pays. En fait, il est permis de dire que le foyer national juif et le mandat conçu spécialement pour la Palestine vont à l'encontre de ce principe."

L'UNSCOP recommanda l'accession sans délai de la Palestine à l'indépendance. Ses membres, toutefois, étaient divisés au sujet de la forme d'une telle indépendance. La minorité était en faveur d'un Etat fédéral unifié où les deux communautés jouiraient d'un considérable degré d'autonomie. La majorité proposait un partage en deux Etats - l'un juif, l'autre arabe - Jérusalem constituant une zone internationale sous administration des Nations Unies (voir figures 3 et 4 en ce qui concerne la division proposée du territoire et de la population).

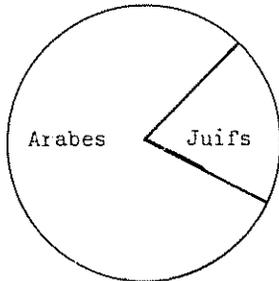
Les deux propositions de l'UNSCOP suscitèrent un débat prolongé. Au cours des discussions, la compétence juridique des Nations Unies à procéder au partage du pays fut mise en cause. Finalement, après d'intenses tractations politiques, l'Assemblée générale approuva, avec des amendements mineurs, le plan majoritaire de l'UNSCOP pour le partage de la Palestine*.

Le mandat britannique sur la Palestine devait prendre fin et les deux nouveaux Etats (l'un arabe, l'autre juif) devaient accéder à l'indépendance le 15 mai 1948.

* Résolution 181 (II) du 29 novembre 1947 communément appelée "résolution de partage de la Palestine".

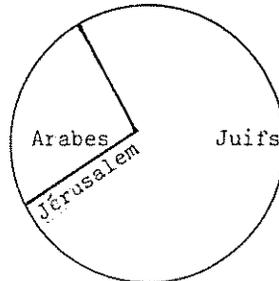
Figure 3

(Note : Juifs 31,7%
Arabes 68,3%)



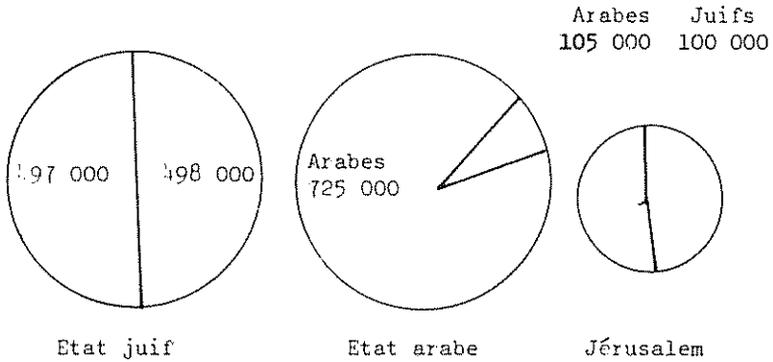
1947
Répartition de la
population en
Palestine

(Note : Juifs 56,4%
Arabes 42,9%
Jérusalem 0,7%)



1947
Répartition du
territoire proposée
dans le plan majo-
ritaire de l'UNSCOP

Figure 4



Répartition des populations selon
le plan majoritaire de l'UNSCOP

La résolution concernant le partage comportait des sauvegardes complexes des droits des minorités et des "droits existants" des diverses religions à Jérusalem, droits qui avaient été acquis durant la période ottomane. Elle garantissait le libre accès des personnes de toutes les religions aux Lieux Saints de Jérusalem. Chaque Etat était requis de conférer à ces sauvegardes un statut constitutionnel.

Bien que la superficie attribuée à l'Etat juif par la résolution de partage fût inférieure à ce que l'Organisation sioniste avait espéré, celle-ci s'était assurée de son objectif : un Etat juif en Palestine. Elle accepta donc le plan de partage. Les Arabes de Palestine et les autres pays arabes rejetèrent la résolution parce qu'injuste et illégale.

La violence, qui n'avait pas diminué pendant que les Nations Unies débattaient la question de Palestine, connut alors une nouvelle flambée. Elle s'intensifia du jour où les forces britanniques commencèrent leurs préparatifs de retrait et plus encore lorsqu'elles avancèrent la date de ce retrait au 15 mai 1948. D'une part, les forces sionistes passèrent à l'offensive en application du "plan Dalet" lequel prévoyait l'occupation des zones attribuées à l'Etat arabe au fur et à mesure de l'affaiblissement de l'autorité britannique, l'intention des sionistes étant de s'assurer "un Etat purement juif et plus vaste grâce à la Haganah". D'autre part, les irréguliers arabes palestiniens intensifièrent eux aussi leurs opérations. La violence s'étendit et les principales victimes étaient les civils palestiniens.

Un incident terroriste particulièrement sanglant fut l'attaque sioniste du village arabe de Deir Yassin près de Jérusalem. Ce village, qui s'était efforcé de rester en dehors de la lutte, perdit 255 hommes, femmes et enfants à la suite de cette attaque. Il en résulta des représailles sous forme d'une attaque arabe contre un convoi juif, qui fit 77 morts. La terreur causée par Deir Yassin provoqua la fuite des habitants d'autres villages et localités arabes de Palestine.

Le 14 mai 1948, alors que le conflit s'aggravait, l'Etat d'Israël proclama son indépendance en se fondant sur le Programme sioniste, la Déclaration Balfour, le mandat et la résolution de partage. Le jour suivant, alors que se déroulait la cérémonie marquant le départ des dernières forces britanniques, des troupes des pays arabes voisins pénétrèrent dans les zones affectées à l'Etat arabe. La première guerre israélo-arabe commençait.

Quand le Conseil de sécurité put faire intervenir un cessez-le-feu, les forces israéliennes avaient acquis une supériorité décisive. Elles contrôlaient en outre de vastes zones du territoire attribué à l'Etat arabe ainsi que la moitié ouest de Jérusalem, qui devait, en principe, être internationalisée.

Les lignes d'armistice tracées en 1949 (figure 5) laissaient à Israël le contrôle d'un total de 67 p. 100 du territoire de la Palestine. L'Egypte et la Jordanie administraient les portions restantes du territoire que la résolution de partage accordait à l'Etat arabe. La bande de Gaza était administrée par l'Egypte et la "rive occidentale" par la Jordanie qui, à l'époque, n'était pas membre de l'Organisation des Nations Unies. Des deux Etats envisagés dans la résolution de partage, un seul, l'Etat juif d'Israël avait été fondé. L'autre, l'Etat arabe en Palestine, n'avait pas vu le jour.

Figure 5

PLAN DE PARTAGE DES NATIONS UNIES, 1947
 et LIGNES D'ARMISTICE DES NATIONS UNIES, 1949



VI. LA QUESTION DE PALESTINE AUX
NATIONS UNIES, 1948-1967

L'application de la résolution de partage de la Palestine étant condamnée d'avance, les Nations Unies n'en avaient pas moins la responsabilité d'essayer de régler la question de Palestine. Fondamentalement, le problème restait de constituer un Etat arabe indépendant en Palestine. Bien que c'eût été l'objectif de la communauté internationale, défini à l'origine par la Société des Nations, en 1919, et confirmé par les Nations Unies en 1947, l'établissement de l'Etat arabe ne s'était toujours pas concrétisé.

La première initiative des Nations Unies fut de charger le comte Bernadotte (Suède) d'une mission de médiation, "afin de promouvoir un ajustement pacifique de la situation future de la Palestine". Après des négociations prolongées avec les deux parties, il proposa ce qu'il appela "une base possible de discussion". Le plan ainsi présenté comportait des aménagements territoriaux spécifiques modifiant le tracé des frontières, le retour de tous les réfugiés arabes de Palestine et certaines restrictions à l'immigration juive. Bernadotte donna la priorité absolue au problème des réfugiés, obstacle majeur à la paix. Il fit savoir que les réfugiés arabes (plus tard estimés à 726 000 personnes) "avaient fui la zone sous occupation juive ou en avaient été expulsés". Il recommanda l'affirmation par les Nations Unies du "droit de retour des réfugiés dans leurs foyers" dans les meilleurs délais, déclarant ce qui suit :

"On porterait gravement atteinte aux principes élémentaires de l'équité en n'accordant pas à ces innocentes victimes du conflit le droit de retourner chez elles alors que, par ailleurs, les immigrants juifs pénétreraient en grand nombre en Palestine et pourraient même menacer de prendre définitivement la place des réfugiés arabes dont les familles sont installées dans le pays depuis des siècles."*

* Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, Supplément No II (A/648), Rapport intérimaire du Médiateur de l'ONU pour la Palestine, p. 14.

Bernadotte proposa d'autres mesures. Cependant, avant que les Nations Unies n'aient pu se prononcer sur l'une quelconque de ses recommandations, sa mission en Palestine connut un dénouement tragique : le 17 septembre 1948, Bernadotte fut assassiné par le groupe Stern.

En décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies* affirma le droit de retour des réfugiés. Elle créa d'autre part une commission de conciliation sur la Palestine chargée de résoudre trois questions essentielles : territoire, réfugiés et statut de Jérusalem. En mai 1949, Israël fut admis à l'Organisation des Nations Unies. Cette admission fut implicitement liée à l'observation par Israël des deux résolutions fondamentales des Nations Unies : la résolution 181 dite de partage de la Palestine et la résolution 194 de décembre 1948.

La Commission de conciliation se saisit d'une situation en Palestine devenue de plus en plus complexe. Alors que les Etats arabes se montraient plus accommodants, Israël semblait peu enclin à transiger sur les avantages obtenus par les armes. Les efforts de la Commission échouèrent et, avec le passage du temps, le statu quo se solidifia. Israël absorba graduellement les territoires occupés en 1948 et situés au-delà de frontières qui lui avaient été assignées, et ce au point de les annexer pratiquement. En 1950, la Jordanie, qui n'était encore pas membre des Nations Unies (elle le devint en 1955) plaça la rive occidentale sous sa juridiction, malgré la désapprobation des autres Etats arabes. Les réfugiés restaient des exilés.

En décembre 1949, l'Assemblée générale créa l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) afin de venir en aide aux réfugiés palestiniens qui avaient été déplacés et privés de leur foyer et de moyens de subsistance. Lorsque l'UNRWA commença ses opérations en 1950, ses programmes mettaient principalement l'accent sur l'alimentation, l'abri et la santé des réfugiés. Avec le temps, l'attention et les fonds disponibles furent de plus en plus concentrés sur

* Résolution 194 (III) du 11 décembre 1948.

des programmes d'enseignement et de formation destinés aux jeunes réfugiés palestiniens. Jusqu'en 1967, le monde considérait la question de Palestine comme un problème de réfugiés.

Entre-temps, toutefois, les dimensions véritables de cette question devenaient plus évidentes. Elles s'amplifièrent au point de devenir le conflit israélo-arabe qui, lui-même, déboucha en 1956 sur la deuxième guerre du Moyen-Orient, dont l'enjeu était Suez. En juin 1967, le statu quo devait être sérieusement ébranlé par la troisième guerre israélo-arabe. Cette guerre de 1967 marqua un tournant dans les affaires du Moyen-Orient. Le problème palestinien, cependant, n'en restait pas moins au coeur du conflit.

VII. LA RECONNAISSANCE DU DROIT DES
PALESTINIENS A LA LIBRE
DETERMINATION

Dans la guerre de juin 1967, Israël étendit son occupation aux territoires restants de la Palestine sous mandat, y compris Jérusalem. Il s'assura aussi le contrôle du plateau de Golan appartenant à la Syrie voisine, et du Sinaï égyptien, qu'il occupa (figure 6).

Cette guerre de 1967 provoqua le deuxième exode massif de Palestine. Cinq cent mille Palestiniens se trouvèrent déracinés et s'enfuirent. On appela ces réfugiés de la guerre de 1967 les "nouveaux réfugiés" pour les distinguer des "anciens réfugiés" de la guerre de 1948. Le Conseil de sécurité des Nations Unies commença par établir un cessez-le-feu et une paix précaire. Il demanda alors à Israël de faciliter le retour des réfugiés de 1967*, et d'observer la quatrième Convention de Genève de 1949 dans les territoires occupés**. Israël ne se conforma à aucune de ces demandes.

Le Conseil de sécurité adopta alors une résolution capitale. La résolution 242 (1967) du 22 novembre 1967 déclara l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force et demanda à Israël de retirer ses forces armées des "territoires occupés" durant la guerre. Cette résolution demandait également la cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance. Elle demandait en outre aux parties de reconnaître la souveraineté et l'indépendance de chaque Etat de la région ainsi que le droit de chacun de ceux-ci de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues. En outre, la résolution faisait appel à "un juste règlement du problème des réfugiés". Israël refusa de se retirer des territoires occupés en l'absence d'un règlement de paix général englobant toutes les dispositions de la résolution 242 et a maintenu cette position en dépit d'appels réitérés de l'Assemblée générale des Nations Unies demandant un retrait israélien.

* Résolution 237 (1967) du 14 juin 1967.

** Cette convention, élaborée après la deuxième guerre mondiale, cherchait à protéger les droits des populations sous occupation militaire.

Depuis la guerre de 1967, cependant, la cause de l'indépendance et de la qualité d'Etat pour la Palestine a progressé de façon significative. L'Organisation de libération de la Palestine, constituée en 1964, adopta un pacte national pour la Palestine en 1968. Aux termes de ce pacte, le peuple palestinien s'engageait à poursuivre la lutte pour ses droits : droit à l'autodétermination, à l'indépendance nationale et à la souveraineté en Palestine, le droit de retourner dans ses foyers et de retrouver ses biens en Palestine, ainsi que le droit d'avoir recours à la lutte armée dans la poursuite de ces buts.

Ce pacte qualifiait Israël d'Etat illégal et rejetait "toutes les solutions autres que la libération totale de la Palestine". Ceci avait conduit Israël à refuser de traiter avec l'OLP. Les groupements palestiniens relevant de l'OLP recoururent de plus en plus à la violence²² pour attirer l'attention mondiale sur le sort pénible des Palestiniens et sur leur volonté de recouvrer leurs droits.

Les Palestiniens réussirent à faire reconnaître par la communauté internationale que leur cause était juste et revêtit une importance centrale dans le conflit du Moyen-Orient. Cette reconnaissance s'est exprimée dans les résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Bien que l'Assemblée générale représente tous les Membres des Nations Unies, elle n'est pas dotée de l'autorité conférée au Conseil de sécurité et ses décisions n'ont pas force obligatoire pour les Etats Membres. Alors que le Conseil, en 1967, considérait encore la question palestinienne comme un "problème de réfugiés", l'Assemblée, en 1969, reconnut la dimension politique de la question en déclarant que le "problème

* Trouvant une justification dans l'affirmation par l'Assemblée générale de la "légitimité de la lutte du peuple pour se libérer de ... la domination et de la subjugation étrangère en utilisant tous les moyens disponibles, y compris la lutte armée (résolution 3070 (XXVIII) du 30 novembre 1973).

des réfugiés arabes de Palestine provient du fait que leurs droits inaliénables leur sont déniés". En 1970, 1971 et 1972, l'Assemblée générale, dans ses résolutions, déclara "que le respect intégral des droits inaliénables du peuple de Palestine est un élément indispensable à l'établissement d'une paix juste et durable au Moyen-Orient".

En 1974, les Etats arabes reconnurent l'OLP comme le seul représentant légitime du peuple palestinien. La reconnaissance par la Jordanie de ce statut de l'OLP était particulièrement significative car, de 1948 à 1967, la Jordanie avait administré la rive occidentale. En 1974, l'Assemblée inscrivit à son ordre du jour "la question de Palestine" pour la première fois depuis 1952. Durant cette session de 1974, l'OLP obtint le statut d'observateur, statut que tous les autres organes des Nations Unies lui accordèrent ensuite. La même année, l'Assemblée reconnut formellement les droits inaliénables du peuple palestinien à l'auto-détermination, à l'indépendance, à la souveraineté nationale et au retour dans ses foyers. L'Assemblée reconnut aussi l'OLP en tant que représentant du peuple palestinien et partie principale à tout accord de paix dans le Moyen-Orient.

Depuis 1975, les résolutions de l'Assemblée générale ont réaffirmé cette reconnaissance chaque année. D'autres résolutions ont aussi affirmé que la question de Palestine est au coeur du problème du Moyen-Orient, reconnaissant ainsi qu'il ne peut y avoir de paix au Moyen-Orient sans une juste solution de la question de Palestine. Divers aspects de ce problème ont aussi été examinés par d'autres organes des Nations Unies préoccupés de l'occupation israélienne illégale de la rive occidentale et de Gaza. La Commission des droits de l'homme et le Comité spécial sur les pratiques israéliennes institué par l'Assemblée générale en 1968 ont régulièrement critiqué avec sévérité les violations par Israël des droits humains des Palestiniens. Leurs rapports ont condamné Israël pour annexion de territoire, établissement de colonies de peuplement dans les territoires occupés, expropriation et confiscation de biens, arrestations, mauvais traitements et tortures de la population civile, expulsions et déni du droit de retour, etc.

En 1975, l'Assemblée constitua aussi un Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien. Elle a constamment fait siennes les recommandations de ce Comité en ce qui concerne le retrait israélien et le rétablissement des droits inaliénables du peuple palestinien.

Les Présidents du Comité ont précisé que s'il était vrai que la tâche du Comité est de chercher à réduire les divergences de vue concernant la situation au Moyen-Orient, le soutien qu'il apporte aux droits des Palestiniens ne met aucunement en question la souveraineté ni la sécurité d'Israël, Membre à part entière des Nations Unies.

Ainsi, depuis 1974, il y a eu, aux Nations Unies, reconnaissance de la justice de la cause de l'auto-détermination et de l'indépendance palestiniennes, du fait que le problème palestinien était le point central du conflit du Moyen-Orient, et du caractère représentatif de l'OLP. Cette reconnaissance internationale s'est aussi manifestée en dehors des Nations Unies dans des déclarations faites par des groupements majeurs d'Etats, tels que les pays non alignés et l'Organisation de l'unité africaine. Récemment, les Etats d'Europe occidentale ont eux aussi avalisé l'autodétermination du peuple palestinien.

Israël, cependant, a maintenu son emprise sur la rive occidentale et sur Gaza, refusant de prendre en considération l'idée de l'établissement d'un Etat palestinien dans ces territoires, en dépit du consensus international écrasant qui s'est manifesté en sa faveur. Au lieu de cela, Israël a marqué de plus en plus nettement son intention de conserver, sous une forme ou sous une autre, le contrôle de ces territoires. Ces dernières années, Israël a appuyé sa revendication sur la rive occidentale, qu'il désigne par les noms bibliques de Judée et de Samarie. Il a expulsé ou arrêté des Palestiniens, a exproprié ou confisqué des terres palestiniennes pour y établir des colonies de peuplement, tant civiles que militaires, prétextant des raisons de sécurité. Il s'est emparé de ressources vitales en eau dans une région essentiellement aride.

Israël a poursuivi cette politique malgré les appels réitérés de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité pour que cessent ces pratiques. En 1979, et au début de 1980, le Conseil a dénoncé la politique israélienne d'établissement de colonies de peuplement qui font obstacle à la paix dans le Moyen-Orient et a créé une commission chargée d'enquêter et de faire rapport sur ces politiques dans les territoires occupés.

En dehors du cadre des Nations Unies, la signature par Israël d'un traité de paix avec l'Égypte a donné lieu à des retraits graduels du territoire égyptien dans la péninsule du Sinaï. Les accords de Camp David de novembre 1978 entre les États-Unis d'Amérique, Israël et l'Égypte contiennent une formule concernant l'"autonomie" palestinienne, la rive occidentale et Gaza mais conservant à Israël le contrôle politique et militaire effectif. Les Palestiniens ont catégoriquement rejeté cette formule, faisant valoir qu'elle leur dénie leur droit inhérent et naturel de déterminer leur propre avenir et que la formule avait été élaborée en l'absence du peuple de Palestine et contre son gré. L'Assemblée générale des Nations Unies a déclaré de même que ces accords étaient dénués de toute validité.

Jusqu'à tout récemment, le Conseil de sécurité n'a considéré la question palestinienne que dans le cadre de sa résolution 242 (1967) qui remonte à treize ans. L'Assemblée générale, en revanche, reflétant la volonté de la majorité de la communauté internationale, a reconnu les droits fondamentaux du peuple palestinien. Les efforts visant à concilier l'approche du Conseil de sécurité avec celle de l'Assemblée générale n'ont pas abouti. En janvier 1976, un projet de résolution demandant que le peuple palestinien soit mis en mesure d'exercer son droit national inaliénable à l'autodétermination obtint l'appui de la majorité. Les États-Unis d'Amérique lui opposèrent cependant leur veto. En août 1979, un projet de résolution analogue ne fut pas mis aux voix. En avril 1980, une autre action fut entreprise en vue d'obtenir l'appui du Conseil de sécurité pour l'autodétermination palestinienne, mais elle échoua devant un autre veto des États-Unis. Tous ces projets de résolution reconnaissaient implicitement et réaffirmaient le droit d'Israël, de même que des autres États de la région, à la souveraineté, à la sécurité et à l'intégrité territoriale.

Le peuple palestinien compte à présent environ quatre millions d'âmes, représentant par conséquent une population plus importante que celle de bon nombre d'Etats Membres des Nations Unies. Quelque 500 000 Palestiniens vivent en Israël; 1 200 000 autres vivent dans les territoires occupés de la rive occidentale et de Gaza. Le reste vit en exil ; un grand nombre dans des camps de réfugiés et d'autres, nombreux aussi, comme étrangers dans d'autres pays. La majorité des exilés gardent l'espoir de pouvoir rentrer dans leur propre pays.

Le fond même du problème palestinien a été décrit par le Pr Arnold Toynbee, en 1968, dans les termes suivants :

"Tout au long de ces 30 années, la Grande-Bretagne /a admis/ en Palestine, année après année, un quota d'immigrants juifs qui variait en fonction des pressions exercées respectivement par les Arabes et les Juifs. Ces immigrants n'auraient pu entrer s'ils n'avaient été protégés par des barbelés britanniques. Si la Palestine était restée sous la domination turque ou si elle était devenue un Etat arabe indépendant en 1918, les immigrants juifs n'auraient jamais été admis en Palestine en nombre suffisant pour leur permettre de submerger les Arabes palestiniens dans leur propre pays. Si l'Etat d'Israël existe aujourd'hui, si aujourd'hui 1 500 000 Arabes palestiniens sont des réfugiés, c'est parce que pendant 30 ans, la puissance militaire britannique a imposé aux Arabes palestiniens l'immigration juive jusqu'à ce que les immigrants soient suffisamment nombreux et bien armés pour se défendre eux-mêmes avec leurs propres blindés et leurs propres avions. La tragédie palestinienne n'est pas seulement une tragédie locale. C'est une tragédie qui concerne le monde entier parce que c'est une injustice qui menace la paix du monde."

Les Nations Unies ont reconnu que, pour écarter cette menace à la paix mondiale, un facteur essentiel est de permettre au peuple palestinien d'exercer son droit inaliénable à l'autodétermination, à l'indépendance nationale et à la souveraineté en Palestine.

Litho in United Nations, New York
Reprinted in United Nations, New York

80-34376—January 1981—4M
83-12123—May 1983—600
85-09697—April 1985—5M