

Reprise de khôlle (Seza CONQ) : l'ONU et la question palestinienne

Depuis plusieurs mois, la question palestinienne et le conflit israélo-palestinien se sont retrouvés au cœur des débats : même si cela fait plus de 75 ans qu'il dure, ce conflit opposant sionisme et nationalisme palestinien a pris de l'ampleur depuis octobre 2023 (à l'attaque du Hamas contre Israël), notamment à cause des bombardement réguliers des Israéliens sur la bande de Gaza qui tuent des milliers de civils. L'ONU, organisation internationale, réagit en septembre 2024 en exigeant qu'Israël mette fin à son occupation dans un délai de 12 mois. Mais son action fut tardive, et beaucoup se demandent pourquoi elle n'a pas été plus rapide. Il semble donc important de se pencher sur l'origine du conflit avec le sujet de l'ONU et la question palestinienne entre 1920 et 2011. Pour rappel, l'Organisation des Nations Unies est instituée le 24 octobre 1945, et a pour buts de maintenir la paix, de garantir la sécurité collective, de défendre les droits humains et de favoriser le développement. Elle est composée d'organes centraux – comme le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ou le Secrétariat – et d'agences spécialisées. Le terme de « question palestinienne » fait quand à lui référence à l'ensemble des problèmes politiques, territoriaux et humains liés à la situation du peuple palestinien depuis le démantèlement de l'Empire ottoman après la première guerre mondiale. Le sujet se limite donc au Moyen-Orient (au niveau spatial) et aux bornes temporelles de 1920 (année de la conférence de San Remo sur la distribution des mandats) à 2011 (avec les révoltes des « Printemps arabes »).

Ainsi, nous nous demanderons dans quelle mesure l'ONU a été un facteur efficace ou limité dans la gestion et la résolution de la question palestinienne entre 1920 et 2011.

I) 1920-1948 : Aux origines d'une crise internationale : l'ONU et la question palestinienne héritée du mandat

1) Le cadre du mandat britannique sur la Palestine : le rôle de la SDN

En 1920, l'ONU n'existait pas encore. C'est son ancêtre, la Société des Nations – créée en 1919 lors du traité de Versailles – qui s'est occupée de la répartition des mandats entre les différentes puissances européennes. Ces mandats sont définis par l'article 22 du pacte de la SDN comme un accompagnement vers l'indépendance des peuples des colonies et territoires des puissances vaincues incapables de se diriger eux-mêmes, et varient selon le niveau de développement du pays (le mandat A est celui réservé aux provinces arabes).

Du 19 au 26 avril 1920 a donc eu lieu la conférence de San Remo (en Italie), dont le but fut de déterminer l'attribution des mandats de classe A de la SDN. Si le Liban et la Syrie furent attribués à la France, c'est finalement la Grande-Bretagne qui obtint la Mésopotamie et la Palestine. Le mandat de cette dernière fut officiellement remis au Royaume-Uni par la SDN le 24 juillet 1922.

Dès lors, la gouvernance britannique en Palestine va favoriser le peuple juif au dépend des Arabes, et ce pour deux raisons : la première est la Déclaration Balfour de 1917 prévoyant l'établissement d'un « Foyer national Juif » en Palestine ; la seconde est le haut-commissaire britannique, Sir Herbert Samuel, qui est un juif favorable au sionisme. Il va alors laisser une liberté totale à l'immigration juive et soutenir le projet sioniste de conquête du territoire via l'achat de terres, etc... On fait alors face à la naissance d'une société duale en Palestine.

2) Le début des tensions israélo-arabes au sein de la Palestine : les britanniques face à la multiplication des conflits

L'immigration des Juifs en Palestine prend source dans le fait que pour eux, le royaume d'Israël est un lieu qui leur revient de droit et qui les protégerait de l'antisémitisme croissant en Europe. Ainsi, des aliyas (soit l'acte d'immigration en Terre d'Israël) de plus en plus importantes se succèdent : on passe d'une vague de 10 000 immigrants juifs fin XIXème à 180 000 entre 1928 et 1939. Ce phénomène va même s'accélérer à la seconde guerre mondiale avec « l'accord de transfert » autorisé par les Nazis. En 1945, on retrouve donc en Palestine 600 000 Juifs pour 1 200 000 Arabes.

Cette période est aussi marquée par la Grande Révolte de 1936-1939, menée par les nationalistes palestiniens (face aux sionistes et aux britanniques) qui estiment ne pas avoir à payer pour un crime commis à l'encontre des Juifs par les nations européennes, et qui réclament donc la fin de l'immigration juive et l'indépendance de la Palestine en tant qu'État multi-confessionnel. Cette révolte leur fera gagner le Livre Blanc de 1939, soit une baisse draconienne de l'immigration juive, mais aura des conséquences lourdes : arrestations massives, plus de 7000 morts et blessés...

Face à ces conflits, les Britanniques se retrouvent vite dépassés. Ils tentent quelques solutions, comme avec le plan de séparation de Peel en 1937 (qui n'est donc pas retenu) ou le Livre Blanc de 1939, mais rien ne semble apaiser les deux opposants. Ils n'arrivent plus à concilier les promesses faites aux deux parties, leurs intérêts stratégiques – la région étant leur première source de pétrole – et à assumer les coûts financiers et humains de ce mandat. Ils décident donc le 18 février 1947 de transmettre le dossier de la Palestine à l'ONU, récemment créée.

3) La création de l'ONU et le vote du plan de partage de la Palestine

Après l'échec britannique, l'ONU confie le dossier de la Palestine à une commission spéciale : l'UNSCOP. Celle-ci est composée des représentants de 11 États – Australie, Canada, Guatemala, Inde, Iran, Pays-Bas, Pérou, Suède, Tchécoslovaquie, Uruguay et Yougoslavie – qui effectuent alors une enquête de terrain de cinq semaines en Palestine où ils sont très bien accueillis par l'Agence juive, mais boycottés par le Haut Comité arabe. Ils proposent donc quelques mois plus tard la Résolution 181, soit l'idée du plan de partage de la Palestine, à l'Assemblée Générale des Nations Unies. Celle-ci adopte la Résolution à 33 voix pour (et 13 contre) le 29 novembre 1947.

Ce plan de partage, qui a pour but d'éviter le déplacement des populations résidentes, divise la Palestine mandataire en 3 entités : un État juif qui couvre 56% du territoire, et est composé à 58% de Juifs (558 000) et 42% d'Arabes (405 000, soit 31% de la population arabe totale en Palestine) ; un État arabe qui couvre 42% du territoire et est composé à 99% d'Arabes (804 000) et 1% de Juifs (10 000) : et la ville de Jérusalem et sa proche banlieue qui représente 2% du territoire, et est placée sous contrôle international – c'est le *corpus separatum*.

Les réactions face à l'adoption de cette Résolution 181 sont complètement opposées : d'un côté, les Juifs l'acceptent et la fête ; de l'autre, les Arabes la refuse, et font savoir qu'ils s'y opposeront pas la force. Ceci marque donc le début d'une série de conflits en Palestine.

II) 1948-1987 : L'implication inégale de l'ONU sur la question palestinienne et les conflits israélo arabes

1) Une période marquée par les différents conflits israélo-arabes : l'action limitée de l'ONU

Dès le lendemain du vote de partage de la Palestine (soit le 30 novembre 1947) débute une guerre civile en Palestine, après que le Haut Comité arabe ait décrété une grève générale de trois jours. Attaques, représailles, et contre-représailles de plus en plus violentes s'enchaînent, causant environ 1000 morts et plus de 2000 blessés, et ce jusqu'à la fin du mandat britannique sur la Palestine, le 14 mai 1948, date à laquelle tout s'accélère.

La proclamation de l'État d'Israël le 14 mai 1948 marque un tournant dans l'histoire du conflit israélo-arabe. En effet, les pays arabes voisins de la Palestine (tels que l'Égypte, la Syrie ou la Jordanie) déclarent la guerre à Israël après que le pays ait annoncé son indépendance et pris le contrôle de 77% de la Palestine, poussant plus de 50% de la population arabe palestinienne à prendre la fuite. Cette première guerre israélo-arabe de 1948 à 1949 se solde par un échec des pays arabes, et il en est de même pour celles qui suivent : la guerre de Six Jours (du 5 au 10 juin 1967), la guerre du Kipour (du 6 au 14 octobre 1973)...

Mais face à ces nombreux conflits, les actions de l'ONU pour un retour vers la paix semblent assez limitées. Ses Résolutions 236 (ordonnant un cessez-le-feu immédiat) et 242 (demandant le

retrait des forces israéliennes des « territoires occupés », votées respectivement le 11 juin 1967 et le 22 novembre 1967, n'ont aucun impact dans la fin de la guerre de Six Jours car elles n'ont aucune conséquence pour les États qui ne les respectent pas. La Résolution 338, votée suite à la guerre du Kipour pour tenter un appel au négociation, réussit néanmoins à mener à un cessez-le-feu le 23 octobre, puis à un accord entre Israéliens et Egyptiens le 11 novembre 1967.

2) L'OLP comme défenseur du droit Palestinien

Durant la période suivant le vote de partage de la Palestine, l'ONU soutient inégalement les différents problèmes liés à la question palestinienne : car si l'Assemblée générale réaffirme en 1974 les droits inaliénables du peuple palestinien à l'indépendance et au retour, l'absence de conséquence au refus de coopérer d'Israël prouve le contraire. Ce dernier ignore le droit au retour des palestiniens pour lequel il s'était engagé lors de son admission à l'ONU, et met même en place les « loi de retour » des Juifs de la diaspora et « loi sur la propriété des absents » en 1950 qui nient une nouvelle fois le droit de retour des réfugiés palestiniens à leurs terres et leurs biens.

Ainsi, l'Organisation de Libération de la Palestine, créée le 28 mai 1964, se dresse comme seule défenseuse des droits des réfugiés palestiniens. Celle-ci gagne en puissance en 1969, et ancre ses milices en Jordanie. Mais cette montée en puissance inquiète : en 1970 a lieu le « Septembre noir », des affrontements avec les hachémites qui contraignent l'OLP à transférer ses activités politiques et militaires au Liban. Puis en juin 1982, c'est au tour des Israéliens d'envahir le Liban pour éliminer l'OLP, qui doit une nouvelle fois changer de pays. Néanmoins, parallèlement à ces conflits, l'OLP finit par se faire une place à l'international en étant reconnue en 1974 comme seule représentante des Palestiniens, d'abord par la Ligue arabe (en octobre, lors du Sommet de Rabat), puis par l'Assemblée générale des Nations Unies avec les Résolutions 3210 et 3236.

3) Le cas des réfugiés palestiniens

Le premier conflit israélo-arabe entraîne le départ d'environ 726 000 Arabes (musulmans et chrétiens) des territoires sous souveraineté israélienne, qui s'exilent alors en Cisjordanie, sur la bande de Gaza ou dans les pays arabes voisins. Ces réfugiés palestiniens sont dans une situation précaire : 80% d'entre-eux sont peu éduqués, et leurs droits sont limités dans leurs pays d'accueil. Face à cette situation injuste, l'ONU va décider d'aider ces réfugiés en leur offrant un statut spécifique au plan international : celui-ci préserve leur « droit au retour » en leur donnant un statut d'apatride.

Mais l'ONU ne s'arrête pas là, car elle vote le 8 décembre 1949 la Résolution 302 pour la création de l'UNRWA, soit l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine. Cette dernière remporte l'adhésion des pays arabes grâce à la prise en charge totale des besoins quotidiens des réfugiés, et va réussir à faire passer le taux d'alphabétisation des réfugiés de 26% à 100% entre 1951 et 1980. De plus, si au départ l'agence devait seulement être temporaire et arrêter son travail en 1950, les pays arabes réussirent à allonger le mandat de secours de UNRWA en faisant en sorte que celui-ci prenne seulement fin au retour des populations palestiniennes dans leur pays. L'ONU est donc impliquée dans la réintégration effective des réfugiés palestiniens à la société, mais pas dans la question de leur retour en Palestine.

III) 1987-2011 : Une présence humanitaire constante, une influence politique fluctuante

1) Les Intifadas et la relance du rôle onusien dans le conflit

Entre 1987 et 2011 ont lieu en Palestine, contre l'occupation israélienne, des grands soulèvements de masses qu'on nomme les « Intifadas » : la première à lieu entre 1987 et 1993, et la seconde de 2000 à 2005. Face à ces révoltes, les forces israéliennes répondent violemment, faisant

de nombreux morts et blessés parmi les civils palestiniens ; mais Israël va également entreprendre d'ériger un mur de séparation en Cisjordanie suite à la seconde Intifada, projet jugé illégal par la Cour internationale de Justice.

Ces Intifadas relancent le rôle onusien dans le conflit israélo-palestinien, car l'ONU dénonce la situation des palestiniens en septembre 1983 lors de la Conférence internationale sur la question de Palestine, qui traite de la nécessité de s'opposer à l'implantation de colonies de peuplement par Israël, ou encore de la réalisation des droits légitimes inaliénables du peuple palestinien. De plus, après la proclamation de l'État de Palestine en 1988, le Conseil de sécurité de l'ONU autorise, le 5 octobre 1990, l'OLP à participer aux discussions du Conseil sur le Territoire palestinien occupé, montrant alors le retour de son implication dans la question palestinienne.

2) Les processus de paix : L'ONU légèrement marginalisée

Mais malgré une implication grandissante concernant la question palestinienne, l'ONU demeure légèrement marginalisée lors des différents processus de paix. Elle est d'abord peu sollicitée lors de la Conférence de paix de Madrid en 1991 qui a pour but de parvenir à un règlement pacifique du conflit israélo-palestinien : la conférence met en place deux processus parallèles de négociation directes (entre Israël et les États arabes ; et entre Israël et les Palestiniens), qui aboutissent à une reconnaissance mutuelle entre le gouvernement israélien et l'OLP (mais pas à la paix). Les processus de paix d'Oslo, qui ont lieu de 1993 à 1995 vont, eux, complètement exclure l'organisation internationale, car ils reposent sur un ensemble de discussions secrètes entre négociateurs israéliens et palestiniens qui posent les premiers jalons d'une résolution du conflit. Mais même s'ils aboutissent à la signature d'un accord entre les deux parties, celui-ci prévoit des négociations ultérieures qui n'auront finalement jamais lieu malgré des tentatives en 2000 et en 2001.

3) Une montée en puissance politique timide à la fin des années 2000

C'est suite aux échecs des processus de paix, et au retour de la violence en Palestine dans les années 2000, que l'ONU va pouvoir réellement réaffirmer son rôle essentiel dans la question palestinienne. L'organisation va se dresser comme garante de la légitimité internationale des Palestiniens en continuant de fournir une assistance aux réfugiés, et en cherchant des solutions concrètes à la situation. Elle va par exemple publier en 2003 une feuille de route avec le reste du Quatuor (les États-Unis, la Fédération de Russie et l'Union européenne). Le Conseil de sécurité va également adopter le 8 janvier 2009 sa Résolution 1860 qui, en plus d'appeler à un cessez-le-feu suite à l'intensification des opérations militaires israéliennes à Gaza depuis décembre 2008, va lancer une enquête sur les violations du droit international commises pendant ce conflit à Gaza.

Une dernière preuve de l'importance que revêt l'organisation dans les années 2000 est la demande d'admission de la Palestine à l'ONU présentée en 2011 par le président palestinien Mahmoud Abbas – même si l'Assemblée générale n'accordera que le statut d'État non membre observateur à la Palestine.

Ainsi, l'ONU est un acteur majeur de la question palestinienne, et ce depuis le début : son ancêtre, la SDN, a mis en place le mandat britannique à l'origine des tensions, tandis que l'ONU est, elle, responsable du partage de la Palestine, et donc à l'origine de cette crise internationale. Mais après 1947, l'implication de l'ONU sur la question palestinienne devient inégale, incomplète, car si elle soutient les réfugiés palestiniens victimes des guerres israélo-arabes, elle ne met en place aucune action concrète pour mettre fin à ces dernières ou pour traiter du « droit au retour » des réfugiés. Néanmoins, après 1987 et la première Intifada, l'ONU se reprend en main malgré une influence politique fluctuante pour agir en faveur des Palestiniens et de leur cause, et ce en montrant son soutien à travers certaines résolutions. L'ONU, même si elle a été une actrice de premier plan concernant la question palestinienne, reste plus limitée qu'efficace dans la recherche d'une solution à ce problème international vieux de presque 80 ans.