

United Nations

Nations Unies

UNRESTRICTED

**SECURITY
COUNCIL**

**CONSEIL
DE SECURITE**

S/1357
26 juillet 1949
FRENCH
ORIGINAL : ENGLISH

LETTRE ADRESSEE LE 21 JUILLET 1949 AU SECRETAIRE GENERAL PAR LE
MEDIATEUR DES NATIONS UNIES PAR INTERIM EN PALESTINE POUR LUI
TRANSMETTRE UN RAPPORT SUR L'ETAT ACTUEL DES NEGOCIATIONS
D'ARMISTICE ET DE LA TREVE EN PALESTINE

21 juillet 1949

J'ai l'honneur de vous communiquer, pour transmission au
Président du Conseil de sécurité, le rapport ci-joint sur l'état actuel
des négociations d'armistice et de la trêve en Palestine.

(signé) Ralph J. Bunche
Médiateur par intérim

Rapport sur l'état actuel des négociations d'armistice
et de la trêve en Palestine

En application de la résolution du Conseil de sécurité en date du 15 juillet 1948, j'ai l'honneur de soumettre au Conseil de sécurité un rapport sur les négociations d'armistice entre les Etats arabes et Israël qui ont été engagées en application de la résolution du Conseil de sécurité en date du 16 novembre 1948 (document S/1080), et sur l'état actuel de la trêve en Palestine.

I. LES NEGOCIATIONS D'ARMISTICE

1. La résolution du Conseil de sécurité en date du 16 novembre 1948 (document S/1080) a invité les parties directement impliquées dans le conflit de Palestine à rechercher immédiatement un accord par voie de négociations, soit directes, soit par l'intermédiaire du Médiateur par intérim en Palestine, aux fins de conclure immédiatement un armistice. L'armistice devait notamment stipuler "le tracé de lignes de démarcation permanentes que les forces armées des parties en présence ne devront pas franchir", et "toutes mesures de retrait et de réduction de ces forces armées propres à assurer le maintien de l'armistice pendant la période de transition qui devait mener à une paix permanente en Palestine". L'armistice était donc l'étape qui devait succéder au régime de trêve sur la route de la paix. Pratiquement, l'armistice liquiderait la phase militaire du conflit armé en Palestine.

2. Le Gouvernement provisoire d'Israël a promptement fait savoir qu'il était disposé à engager les négociations d'armistice recommandées, mais les Etats arabes ont tardé davantage à répondre à l'appel du Conseil de sécurité. En décembre 1948, l'Egypte, le Liban et la Transjordanie ont fait parvenir leur acceptation de principe de la résolution mais ne se sont pas montrés disposés à entreprendre immédiatement les négociations recommandées. Ce ne fut donc qu'en janvier 1949 que les premières négociations, entre l'Egypte et Israël, ont pu commencer.

3. Ainsi qu'il en a été précédemment rendu compte au Conseil de sécurité, des conventions d'armistice ont maintenant été conclues entre l'Egypte et Israël (document S/1264), le Liban et Israël (document S/1296), Israël et la Transjordanie (document S/1302) et Israël et la Syrie (document S/1353). La convention entre Israël et la Transjordanie concernait également le front tenu par les forces iraqiennes, ce qui a

rendu inutile des négociations séparées entre l'Irak et Israël. Comme les forces de l'Arabie saoudite qui participaient au conflit en Palestine servaient sous commandement égyptien, les termes de la convention entre l'Égypte et Israël leur étaient également applicables. Le Yémen n'avait pas engagé de forces dans le conflit et, par conséquent, aucune convention impliquant le Yémen n'a été nécessaire. A la suite de ces conventions, l'armistice s'applique aujourd'hui à tous les fronts de combat en Palestine et, aux termes desdites conventions, la phase militaire du conflit palestinien est terminée. Ainsi, la résolution du Conseil de sécurité en date du 16 novembre 1948 a été appliquée par toutes les parties au différend palestinien.

4. Les conventions d'armistice stipulaient la fin absolue des combats en Palestine. Chacune des conventions comporte des dispositions qui constituent un pacte de non-agression entre les parties et stipule le retrait et la réduction des forces armées. Les conventions ont été négociées à l'échelon gouvernemental et signées pour leurs gouvernements respectifs et en leurs noms par des délégations dûment accréditées. Ce sont des conventions conclues volontairement entre les parties et toute infraction à leurs termes constituerait un acte de mauvaise foi des plus graves.

5. Les négociations qui ont permis d'aboutir à ces accords ont été, dans chaque cas, longues et difficiles. Mais elles prouvent que, lorsqu'il a été possible d'amener les parties à négocier, elles ont pu, avec l'assistance de l'Organisation des Nations Unies, arriver à un accord raisonnable et honorable. Il en ressort également que ces accords n'ont pu être conclus que grâce à l'effort tenace et résolu de l'Organisation des Nations Unies et à sa décision inébranlable de régler ce différend par des moyens pacifiques. Les fruits de ces efforts ont été, successivement, la trêve de quatre semaines, la trêve imposée par la résolution du 15 juillet 1948 et enfin les quatre conventions d'armistice. Des négociations en vue de la conclusion formelle de la paix sont en cours, sous les auspices de la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine.

6. L'opinion exprimée par l'Organisation des Nations Unies a pesé d'un grand poids dans toutes les négociations relatives aux accords de trêve et aux conventions d'armistice. L'appui accordé par le Secrétaire général des Nations Unies a été complet et inestimable; le Secrétaire général est intervenu avec efficacité au cours des nombreuses crises

qui se sont produites. Pour conclure ces accords et ces conventions, les parties ont négocié sur un pied d'égalité. Les forces armées des deux parties demeurent intactes et les combats qui ont eu lieu au début ne les ont presque pas atteintes. Pendant toute la durée des négociations, les parties ont fait preuve d'une hésitation compréhensible à assumer, devant les Nations Unies et devant le monde, la responsabilité de leur échec. Dans chaque cas, les parties sont venues négocier avec un désir sincère d'aboutir à un accord, mais avec des idées arrêtées quant aux bases d'un tel accord. En dernière analyse, l'entente n'a été possible que parce qu'elles ont bien voulu accepter beaucoup moins que ce qu'elles demandaient à l'origine. L'esprit politique et l'esprit de conciliation manifestés par les gouvernements et par leurs délégations ont permis, dans chaque cas, de conclure finalement un accord. Les conventions se sont révélées efficaces dans la pratique et je ne vois pas pourquoi elles ne continueraient pas de l'être. Les combats en Palestine ont pris fin.

II. LA TRÊVE

1. Le conflit qui a éclaté en Palestine en mai 1948, et qui constituait une menace contre la paix, a été enrayé grâce à une trêve conclue sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. La trêve de quatre semaines demandée dans la résolution du Conseil de sécurité du 29 mai 1948 (document S/801) a pris effet le 11 juin 1948 et elle a duré jusqu'au 9 juillet 1948. C'était une trêve négociée, volontairement acceptée par les Etats arabes et par le Gouvernement provisoire d'Israël. Au moment où la trêve de quatre semaines a pris effet, le conflit de Palestine était général et gagnait en intensité. La trêve qui a arrêté les combats et enrayé le développement du conflit d'une manière tellement efficace qu'il n'a jamais repris sur une grande échelle, était due, avant tout, aux efforts surhumains du Médiateur des Nations Unies pour la Palestine, le regretté Comte Folke Bernadotte. En sept jours de négociations d'une intensité encore jamais atteinte, à Tel Aviv et dans les capitales des Etats arabes, le Comte Bernadotte a réussi à obtenir l'acceptation de toutes les parties aux conditions qu'il avait formulées pour une trêve et à la prise d'effet de cette trêve à la date du 11 juin. Cette première trêve de quatre semaines a marqué un tournant dans le conflit palestinien.

2. La trêve de quatre semaines a été, dans l'ensemble, effective. Il y a eu un certain nombre de violations graves, mais la guerre généralisée a été enrayerée et les fronts de combat se sont plus ou moins stabilisés. Lorsque les Etats arabes ont repoussé l'appel que lançait le comte Bernadotte en vue d'une prolongation de la trêve au delà de la période de quatre semaines, en invoquant le fait que la trêve avait joué à l'avantage des Israéliens, le comte Bernadotte s'est adressé en personne au Conseil de sécurité pour lui demander d'imposer une trêve. C'est ce qu'a fait la résolution du Conseil de sécurité en date du 15 juillet 1948, ordonnant aux parties en litige de s'abstenir de tout nouveau recours à la force. Toutes les parties au conflit ont fait connaître au Conseil de sécurité qu'elles se conformeraient à sa décision. La résolution du 15 juillet constitue une injonction qui demeure valable. La trêve imposée a pris effet le 18 juillet 1948, date fixée par le Médiateur.

3. La trêve imposée a été effectivement appliquée jusqu'au milieu d'octobre. Elle a subi des violations locales, mais aucune de celles-ci n'a donné lieu à des combats sérieux jusqu'à l'engagement du Negeb qui a commencé le 14 octobre 1948. Dans le Negeb, puis en Galilée, l'activité militaire qui a eu lieu pendant la trêve a entraîné dans la situation militaire d'importants changements sur lesquels l'organisation pour la surveillance de la trêve n'a pu revenir.

4. Avant les combats d'octobre dans le Negeb, le comte Bernadotte, et moi-même après sa mort, avons averti que la trêve en Palestine ne pouvait être maintenue indéfiniment sans risque de voir se dérouler des combats sérieux entraînant des avantages militaires pour l'une ou l'autre partie. Il était apparent, dès le début de septembre 1948, qu'une trêve d'une durée indéterminée, au cours de laquelle les forces en conflit demeureraient dressées les unes contre les autres sur un front étroit, deviendrait de plus en plus difficile et instable et que l'organisation pour la surveillance de la trêve ne serait pas en mesure d'empêcher les violations dont le nombre allait en augmentant, à moins que l'Organisation des Nations Unies ne fût disposée à prendre les mesures les plus sévères contre les auteurs de ces violations.

5. L'expérience faite par l'Organisation des Nations Unies avec la trêve en Palestine indiquait qu'une trêve imposée ne peut être efficacement appliquée et surveillée que pendant quatre ou cinq mois au maximum, et qu'un pas de plus devait être fait alors dans la voie d'une paix permanente. Bien que la trêve imposée par le Conseil de sécurité le 15 juillet 1948 ait été d'une durée indéterminée et ait comporté

une injonction permanente de ne pas recourir à la force dans le conflit Palestinien, les deux parties en étaient venues à ne voir en elle qu'une simple interruption des hostilités, une phase de la lutte, plutôt qu'une fin définitive du conflit armé. En maintenant le statu quo, la trêve perpétuait inévitablement une certaine situation qui, au bout de quelques mois, est devenue intolérable, au point d'amener l'une ou l'autre des parties à prendre des mesures correctives, au risque même de braver ouvertement la trêve.

6. Lorsque le Conseil de sécurité, par sa résolution du 28 mai 1948, a appelé le comte Bernadotte à surveiller l'application de la trêve de quatre semaines, le Médiateur ne disposait, au Caire et à Tel Aviv, que de sept membres du Secrétariat des Nations Unies, y compris les secrétaires. Il a dû recruter du personnel militaire et civil et édifier, du jour au lendemain pratiquement, une organisation efficace de surveillance de la trêve. Le 11 juin 1948, date d'entrée en vigueur de la trêve de quatre semaines, les premiers observateurs militaires sont arrivés au Caire. Jusqu'au moment où on a pu donner des instructions à ces observateurs, et les envoyer sur le terrain, certains membres du Secrétariat ont dû faire fonctions d'observateurs, et plusieurs d'entre eux ont fait preuve d'un remarquable courage en traversant le no man's land pour établir le contact entre les commandants locaux et mettre fin à des engagements locaux. Les membres de la Mission, tant militaires que civils, ont servi les Nations Unies avec une loyauté et une intelligence dignes des plus grands éloges.

7. Les observateurs militaires de Belgique, de France et des Etats-Unis d'Amérique, ainsi que les officiers suédois placés sous les ordres du comte Bernadotte, méritent les plus vives félicitations pour les services courageux qu'ils ont rendus, et continuent de rendre, à la cause de la paix en Palestine. C'était pour eux tous une expérience entièrement nouvelle, mais ils se sont rapidement assimilés l'esprit de la tâche à accomplir et ils ont servi les Nations Unies avec un grand dévouement, jusqu'au sacrifice de leur vie. Les gouvernements qui ont mis à la disposition des Nations Unies ces hommes désarmés méritent la pleine reconnaissance de l'Organisation.

8. Les efforts accomplis par les Nations Unies en Palestine ont coûté cher, tant en victimes qu'en argent. En quatorze mois, dix membres de l'Organisation, dont le Médiateur, ont perdu leur vie et le nombre des blessés est double de celui des morts. Certaines personnes ont été tuées

dans des conditions qui sembleraient pleinement donner aux Nations Unies le droit de rendre les gouvernements intéressés responsables de leur mort. Dans certains cas, comme dans celui du comte Bernadotte lui-même, si on avait assuré une protection appropriée, ces morts auraient pu être évitées. Toutefois, en dépit des pertes subies, et compte tenu du fait que la liberté de mouvement était nécessaire pour une surveillance efficace de la trêve, je crois fermement que les principes suivis en Palestine par le comte Bernadotte, et par moi-même après sa mort, étaient de bons principes. En l'absence de toute force de protection des Nations Unies, ces principes consistaient à laisser à la discrétion des autorités locales le soin de déterminer le degré de protection nécessaire au personnel des Nations Unies car il appartient aux autorités locales d'assurer la protection de ce personnel. Aussi, ni le comte Bernadotte ni moi-même n'avons jamais demandé la protection d'une autorité locale quelconque, et nous ne l'avons jamais refusée lorsque une autorité l'assurait.

9. Ni la surveillance de la trêve, ni les opérations de médiation n'auraient pu fonctionner d'une manière satisfaisante si les Nations Unies n'avaient pas organisé des services indépendants de transmission et de transport. Ces services ont entraîné de grandes dépenses, mais ils étaient indispensables au travail de la Mission et ils ont souvent représenté la différence entre le succès et l'échec en ce qui concerne les négociations, voire la différence entre la vie et la mort en ce qui concerne le personnel de la Mission.

III. CONCLUSIONS

1. Dans la pratique, la trêve ordonnée par le Conseil de sécurité en Palestine a maintenant fait place à de véritables accords d'armistice, négociés volontairement par les parties pour assurer le passage de la trêve à une paix permanente. Comme tous ces accords sont par eux-mêmes obligatoires et prévoient le mécanisme nécessaire pour surveiller leur application, avec le concours du chef d'état-major de l'organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve et des observateurs des Nations Unies placés sous ses ordres, il semble inutile d'imposer plus longtemps aux Etats intéressés les conditions restrictives de la trêve ordonnée par le Conseil de sécurité. La résolution du Conseil de sécurité du 15 juillet 1948 non seulement imposait une trêve et les conditions de cette trêve, mais encore ordonnait aux gouvernements et autorités intéressés, en application de l'Article 40 de la Charte des Nations Unies, de renoncer à toute action militaire.

2. En raison de l'état actuel des choses en Palestine, le Conseil de sécurité jugera peut-être opportun de faire le bilan de la situation, compte tenu des éléments nouveaux et de prendre les dispositions appropriées. Ces dispositions pourraient consister à déclarer qu'il est inutile de prolonger la durée de la trêve prévue par la résolution du Conseil de sécurité du 15 juillet 1948. Le Conseil pourrait en même temps réitérer l'ordre qu'il a donné dans cette résolution aux gouvernements et autorités intéressés en application de l'Article 40 de la Charte, de renoncer à toute action militaire; il pourrait également inviter les parties au différend à continuer d'observer une suspension d'armes inconditionnelle. Des mesures de cet ordre seraient compatibles avec les réalités actuelles, tout en sauvegardant pleinement l'intention essentielle du Conseil de sécurité qui est d'éviter la reprise des hostilités en Palestine.

3. Pour conclure, je me permets d'attirer respectueusement l'attention du Conseil de sécurité sur la note que je lui ai adressée le 17 janvier 1949 (S/1215). A mon avis, dans l'action qu'il pourra entreprendre pour répondre à la situation, le Conseil aurait aussi, conformément à la Résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948, à décider de mettre un terme aux fonctions qui demeurent encore confiées au Médiateur aux termes des résolutions du Conseil de sécurité, ou de les transférer à la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine. Les accords d'armistice étant conclus, il ne reste plus au Médiateur aucune tâche utile à accomplir. Toute action

ultérieure de ma part constituerait inévitablement un empiètement sur les attributions de la Commission de conciliation pour la Palestine. Ce qui ne pourrait qu'engendrer la confusion et les doubles emplois, sans aucun résultat utile. Les clauses des divers accords d'armistice ne me chargent d'aucune responsabilité touchant leur application ou leur surveillance, les parties elles-mêmes ayant assumé, d'un commun accord, ces responsabilités. Avec la trêve devenue caduque, les accords d'armistice conclus, et la Commission de conciliation pour la Palestine dirigeant les négociations en vue de la paix, la mission du Médiateur est achevée. Je me félicite d'avoir eu cette grande occasion de servir les Nations Unies et la cause de la paix en Palestine, et je tiens dans ce rapport qui sera le dernier, à remercier le Conseil de sécurité du soutien indispensable qu'il a donné à mes efforts pour me permettre de m'acquitter des fonctions qui m'étaient confiées.

4. Enfin, il m'apparaît clairement que le succès ou l'échec de tout effort de médiation ou de conciliation, dans le cas d'une situation telle que celle qui régnait en Palestine, dépend nécessairement, dans une très large mesure, de l'importance du soutien des Nations Unies. Si les Nations Unies font nettement et énergiquement entendre leur voix, elles peuvent jouer le rôle décisif dans l'effort de médiation pour résoudre le conflit. L'élément d'action le plus efficace dont dispose un médiateur ou un conciliateur est l'assurance d'un prompt et vigoureux soutien de la part des Nations Unies.

5. Je me suis permis de joindre au présent rapport, en Annexe, une note exposant dans leurs grandes lignes les mesures que le Conseil de sécurité pourrait envisager de prendre.

RALPH J. BUNCHE
Médiateur par intérim

ANNEXE

LE CONSEIL DE SECURITE

AYANT PRIS ACTE AVEC SATISFACTION des différents accords d'armistice que les parties impliquées dans le conflit de Palestine ont conclus par voie de négociations, conformément à sa résolution du 16 novembre 1948 (document S/1080);

EXPRIME L'ESPOIR que les gouvernements et autorités intéressés, s'étant engagés, au cours des négociations que conduit actuellement la Commission de conciliation, à donner suite à la demande exprimée par l'Assemblée générale dans sa Résolution du 11 décembre 1948 - les invitant à étendre le domaine des négociations relatives à l'armistice et à rechercher un accord par voie de négociations, soit directes, soit avec la Commission de conciliation - parviendront rapidement à un règlement définitif de toutes les questions sur lesquelles ils ne se sont pas encore mis d'accord;

DECLARE que les accords d'armistice, constituant un progrès important dans le passage de la trêve à une paix permanente en Palestine, rendent inutile la prolongation de la trêve prévue dans la résolution du Conseil de sécurité en date du 15 juillet 1948 (document S/902);

REITERE l'ordre donné dans sa résolution du 15 juillet 1948 aux gouvernements et autorités intéressés, en application de l'Article 40 de la Charte des Nations Unies, de renoncer à toute action militaire, et les invite à continuer d'observer la suspension d'armes inconditionnelle;

INVITE la Commission de conciliation à assurer l'observance de la suspension d'armes en Palestine, avec l'aide du chef d'état-major de l'organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve, et relève le Médiateur des Nations Unies pour la Palestine de toutes autres fonctions qui lui étaient assignées par des résolutions du Conseil de sécurité;

INVITE le Secrétaire général à maintenir en fonctions le personnel de l'organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve, dont la Commission de conciliation, sur l'avis du chef d'état-major, pourra demander le maintien en vue de faire respecter la suspension d'armes, et qui pourra être nécessaire pour aider les parties aux accords d'armistice à assurer l'observance et l'exécution des dispositions desdits accords.