

LA POSITION BELGE SUR L'APPLICATION DE LA RESOLUTION 242 (1967) DU CONSEIL DE SECURITE

par

Michel VINCINEAU

Assistant à la Faculté de Droit (U.L.B.)

Pour comprendre l'attitude de la Belgique devant le conflit israélo-arabe, il convient de savoir comment la rue des Quatre-Bras conçoit le rôle de l'Organisation des Nations Unies — et plus particulièrement du Conseil de sécurité — lorsque survient une crise internationale de quelque gravité. Sur cette conception se fonde, en effet, l'accueil favorable réservé par la Belgique à la résolution 242 adoptée, le 22 novembre 1967, par le Conseil de sécurité¹. Après avoir exposé ces principes directeurs, nous analyserons le détail de la position belge en la confrontant aux différents points abordés dans la résolution 242. Enfin, nous verrons que la Belgique a pu adhérer facilement au document commun, concernant le Moyen-Orient, élaboré par les six Etats membres du Marché commun.

I. LE ROLE DU CONSEIL DE SECURITE

Dès le 5 juin 1967, dans un communiqué destiné à la presse, le ministère belge des Affaires étrangères soulignait que les Nations Unies devaient se saisir de la crise du Moyen-Orient et qu'il appartenait au Conseil de sécurité d'ordonner la cessation des combats. La Belgique faisait connaître son point de vue aux membres du Conseil et lançait un appel particulier aux Etats dotés d'un siège permanent pour qu'ils s'engagent à organiser un cessez-le-feu et à

¹ Voir en annexe le texte de la résolution.

rechercher ensuite le règlement global des relations entre les Etats arabes et Israël².

Le ministre des Affaires étrangères, M. Harmel, reprenait cette position, le 6 juin 1967, à la Chambre, en répondant à une question urgente que lui posait le député V. Larock³. Interpellé le surlendemain au Sénat, par MM. Rolin, Terfve et Gillon, M. Harmel précisait que, dans son optique, seule une reconversion des politiques suivies par les parties en litige permettrait d'instaurer une forme de coexistence au Moyen-Orient et il déclarait :

« Pareille solution ne pourra se dégager que dans le contexte des Nations Unies dans les termes mêmes où la Charte l'a prévu. Une fois de plus, je me réfère aux articles 5 et 52 de la Charte des Nations Unies, prévoyant des accords régionaux. Il n'y aura pas de sécurité au Moyen-Orient si elle n'est pas garantie par les grands Etats, si elle ne fait pas l'objet d'un accord régional. Il n'y a aucune chance qu'un accord puisse être réalisé s'il n'est pas pris en charge par l'Organisation chargée de la paix dans le monde, c'est-à-dire par les Nations Unies elles-mêmes. Elles en ont les moyens, les instruments. Les Nations Unies possèdent des documents de référence auxquels chacun des Etats en guerre et ceux qui cherchent à ramener la paix ont souscrit en approuvant la Charte de San Francisco⁴. »

Dès ce moment, la Belgique estimait donc qu'une solution équitable du conflit israélo-arabe ne pouvait être formulée que dans le cadre des Nations Unies et plus spécialement au sein du Conseil de sécurité. Cela apparut clairement lorsque, l'Union soviétique ayant, postérieurement à la saisine du Conseil de sécurité, demandé au Secrétaire général, la convocation d'une assemblée générale extraordinaire chargée d'étudier la crise, le ministère belge des Affaires étrangères fit connaître sa position dans un communiqué de presse du 15 juin 1967⁵. Par ce texte, la Belgique déclarait accepter la convocation de l'Assemblée générale, mais elle soulignait que, se réunissant sur base de l'article 11 de la Charte, cet organe pourrait seulement *discuter* de la crise. En effet, l'article 11 renvoie à l'article 12 qui interdit à l'Assemblée de faire une recommandation sur une situation ou un différend dont est saisi le Conseil de sécurité. Aussi considérait-on à Bruxelles :

« Pour nous, le Conseil de sécurité demeure l'endroit où il convient, du point de vue politique comme du point de vue juridique, de rechercher les moyens d'une paix durable. Au cas où il faudrait prendre des recommandations dans le domaine de la paix et de la sécurité, la Belgique estime que c'est au Conseil de sécurité à le faire⁶. »

² *Communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères*, 5 juin 1967. On trouvera les extraits pertinents de la plupart des textes et documents cités et non reproduits dans cet article dans : « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des Chambres législatives en matière de droit international », chronique paraissant annuellement dans cette *Revue*.

³ *A.P.*, Chambre, 1966-1967, 6 juin 1967, pp. 4-5.

⁴ *A.P.*, Sénat, 1966-1967, 8 juin 1967, pp. 1534-1545.

⁵ *Le Soir*, 16 juin 1967.

⁶ *Idem*.

C'est pourquoi, le 22 juin, devant la cinquième Assemblée générale extraordinaire de l'O.N.U., M. Harmel en appela surtout aux puissances belligérantes et au Conseil de sécurité et suggéra, pour garantir la paix au Moyen-Orient, d'édifier un accord de sécurité régionale conformément à l'article 52 de la Charte⁷.

Ce souci de confier principalement, sinon exclusivement, au Conseil de sécurité la charge de dénouer la crise du Moyen-Orient, apparaît comme une constante de la diplomatie belge. En diverses enceintes et à de multiples occasions, M. Harmel a tenu à expliciter cette position. Pour en dégager les tenants et les aboutissants, nous nous référons aux déclarations faites par le ministre des Affaires étrangères devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat au mois de janvier 1969⁸, en séance publique du Sénat, le 15 janvier 1969⁹, en séance publique de la Chambre, le 18 février 1970¹⁰ et, le 25 septembre 1969, devant la XXIV^e Assemblée générale des Nations Unies¹¹.

Comme le constate le ministre, la Charte de San Francisco consacre pour les Etats l'obligation de recourir à des modes pacifiques pour régler leurs différends. L'O.N.U. n'intervient que dans les cas où ses membres ne peuvent ou ne veulent arriver à résoudre leurs litiges. En l'occurrence, l'histoire des dernières années a prouvé qu'il serait illusoire de compter sur les seules parties directement en présence ou sur une simple intervention amiable pour dénouer la crise. Dès lors, seule une action politique puissante menée par les Nations Unies permettra de trouver une solution raisonnable. Au sein de l'Organisation mondiale, le pivot de cette action doit être le Conseil de sécurité. C'est à lui, en effet, que la Charte confie les tâches pacificatrices, l'Assemblée générale ne pouvant intervenir en cette matière qu'à titre supplétif.

Cette insistance sur le rôle essentiel dévolu au Conseil de sécurité s'appuie certes sur une argumentation juridique, mais celle-ci ne suffit pas à tout expliquer. Des raisons politiques entrent tout autant en considération dans le raisonnement tenu par la diplomatie belge. Certaines sont clairement exprimées; d'autres apparaissent en filigrane. Parmi les préoccupations les moins avouées figure une certaine méfiance à l'égard de l'Assemblée générale. Aux yeux des chancelleries occidentales, celle-ci apparaît comme un organe trop « sensible », traversé de courants qualifiés de démagogiques et susceptible d'adopter parfois des positions peu réalistes surtout lorsqu'il s'agit de traiter « à chaud » d'une crise.

⁷ O.N.U., *Chronique mensuelle*, vol. IV, n° 7, juillet 1967, pp. 51-52.

⁸ D.P., Sénat, 1968-1969, n° 118, 8 janvier 1969, rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. Leynen, pp. 29-30.

⁹ A.P., Sénat, 1968-1969, 15 janvier 1969, p. 384.

¹⁰ A.P., Chambre, 1969-1970, 18 février 1970, p. 12.

¹¹ Document O.N.U., A/P.V. 1965, 25 septembre 1969.

Une autre crainte a été exprimée plus franchement : celle de voir, à défaut d'action positive du Conseil de sécurité, les deux « super-puissances » décider seules d'une solution qu'elles imposeraient ensuite aux intéressés sans nécessairement tenir compte de leurs intérêts bien compris ou de ceux de la communauté internationale dans son ensemble. En effet, le conflit du Moyen-Orient concerne tous les Etats et non seulement les parties en litige et leurs « protecteurs ». Si, en raison de leur importance, certaines puissances bénéficient d'un traitement privilégié au sein des Nations Unies — notamment par l'obtention d'un siège permanent au Conseil de Sécurité — cette inégalité de traitement leur confère des responsabilités particulières incompatibles avec le partage du monde en sphères d'influence et avec la poursuite d'une politique de domination économique, idéologique ou militaire. Il revient donc aux grandes puissances, lorsque survient un conflit, de se concerter au sein du Conseil de sécurité conçu non comme une enceinte d'affrontement, mais comme le cadre institutionnel d'une collaboration véritable. A cette responsabilité accrue des membres du Conseil de sécurité correspond d'ailleurs l'obligation pour les autres Etats d'appuyer leur action lorsqu'ils prennent vraiment leurs responsabilités. Et M. Harmel de déclarer à plusieurs reprises : « L'action des Nations Unies ne sera jamais que ce que ses membres veulent qu'elle soit ». Certaines vérités, même évidentes, méritent d'être rappelées.

Constatant, à la lumière de l'expérience, que le fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies péchait par ce qu'il a appelé « une impuissance dans la décision et une réticence dans l'action », le ministre belge des Affaires étrangères a avancé six propositions destinées à renforcer l'action du Conseil de sécurité dans l'intérêt de la paix.

Reprenant une suggestion du Secrétaire général, U Thant, M. Harmel estime que le Conseil pourrait se réunir parfois en sessions privées; celles-ci permettraient, à ses yeux, des échanges de vues plus riches que ceux auxquels donnent lieu les réunions publiques.

De même, périodiquement, des réunions du Conseil pourraient mettre en présence des membres des gouvernements représentés au sein de cet organe; une telle politique aurait certes pour effet de faciliter le contact entre puissances aux intérêts divergents et pourrait parfois accélérer la prise de décision. On peut penser aussi que le ministre belge voit là un moyen de soustraire les grandes questions au dialogue exclusif des « super-puissances ».

Les membres permanents devraient renoncer — et ceci est essentiel — à faire usage de leur droit de veto chaque fois que le Conseil est appelé à statuer sur certains de leurs actes qui mettent en cause la souveraineté et l'indépendance d'autres Etats. Il est, en effet, exorbitant, comme le souligne M. Harmel, de voir certaines puissances jouir du privilège d'être juge et partie dans certaines causes. S'il est difficile de contester le bien-fondé de cette thèse, on voit toutefois mal comment la mettre en œuvre. Dans l'état actuel du monde, on peut se

demander dans quelle situation dangereuse une ou plusieurs grandes puissances ne sont, au moins indirectement, impliquées.

Le Conseil devrait, dès avant le retour à la paix, élaborer, pour les zones conflictuelles, des projets d'accords régionaux qui auraient pour effet, une fois la pacification assurée, de la maintenir et de la confirmer. De tels accords garantiraient la sécurité de chaque Etat et organiseraient une procédure de prévention des conflits et de réduction des tensions.

Il conviendrait aussi que le Conseil dresse des plans d'urgence pour la reconstruction et le développement économique des régions dévastées par la guerre. Imaginés eux aussi avant la fin des affrontements, ils ouvriraient des perspectives nouvelles aux belligérants en les assurant d'un retour à une certaine prospérité dès qu'ils se seraient engagés résolument dans des voies pacifiques.

Ces diverses considérations permettent de comprendre l'accueil extrêmement favorable réservé par la Belgique à la résolution 242, votée par le Conseil de sécurité le 22 novembre 1967. M. Harmel qualifia son adoption d'« événement remarquable et exceptionnel », le Conseil de sécurité ayant pu « à l'unanimité, arrêter les conditions générales d'une solution politique équitable »¹². Il n'est pas fréquent, en effet, que le Conseil de sécurité arrive, sur une question importante, à un accord unanime. En outre, quant au fond, les différents points abordés par la résolution correspondaient, pour l'essentiel, aux vœux exprimés jusque là par la Belgique.

II. LA RESOLUTION 242

1. *Les territoires occupés.*

Dans son préambule, la résolution 242 souligne *l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre*; elle affirme par la suite que *l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient doit reposer sur deux principes dont le premier est le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés* (selon le texte français) *from territories occupied* (selon le texte anglais).

Dès le 22 juin 1967, dans son discours prononcé devant l'Assemblée générale extraordinaire des Nations Unies, M. Harmel soulignait que l'on ne pouvait déduire aucune conséquence juridique des modifications territoriales survenues à la suite des combats et, en énumérant les principes qui, à ses yeux, devaient fonder une solution équitable et définitive de la crise, il citait notamment la renonciation, par Israël, à toute visée expansionniste et, par conséquent, à l'occupation militaire¹³. Néanmoins, la délégation belge votait contre le projet de résolution de l'Union soviétique demandant que l'Assemblée générale

¹² Discours prononcé le 25 septembre 1969 devant la XXIV^e Assemblée générale des Nations Unies, *Document O.N.U., A/P.V. 1965*, 25 septembre 1969.

¹³ O.N.U., *Chronique mensuelle*, citée, pp. 51-52.

« condamne résolument les actes agressifs d'Israël et la continuation de l'occupation par Israël d'une partie des territoires de la République arabe unie, de la Syrie et de la Jordanie, qui constitue un acte d'agression reconnue; exige qu'Israël retire toutes ses troupes des territoires occupés... et répare complètement et dans les plus brefs délais tous les dommages causés...¹⁴. »

Elle vota aussi contre le projet de résolution de l'Albanie demandant, d'une part, la condamnation résolue d'Israël « pour son agression », de même que celle des Etats-Unis et du Royaume-Uni « pour l'incitation, l'aide et la participation directe de leur part à cette agression... » et, d'autre part, « le retrait immédiat et sans conditions de toutes les troupes israéliennes des territoires occupés »¹⁵. La délégation belge s'opposa enfin au projet de résolution présenté par la Yougoslavie et seize Etats non engagés visant à ce que l'Assemblée demande le retrait immédiat des troupes israéliennes sur les positions occupées avant le 5 juin 1967¹⁶.

Par contre, elle vota pour le projet déposé par vingt pays d'Amérique latine. Celui-ci proposait à l'Assemblée générale de demander instamment, à Israël, le retrait de toutes ses forces, de réaffirmer l'invalidité de l'occupation et de l'acquisition de territoires par la force, de prier le Conseil de sécurité « d'assurer le retrait des forces israéliennes et de mettre fin à l'état de belligérance, de garantir le libre passage par les voies maritimes internationales, d'obtenir la solution complète du problème des réfugiés et d'établir des zones démilitarisées¹⁷ ».

La Belgique s'est donc ralliée, en juillet 1967, au texte le plus modéré qui se caractérise par deux points essentiels : il ne comporte pas de condamnation de l'Etat d'Israël, il lie l'évacuation des territoires occupés à la cessation de l'état de belligérance. En ce sens, la position belge coïncide avec le texte de la résolution 242 qui sera voté deux mois plus tard par le Conseil de sécurité. Cette modération adoptée au départ n'empêchera pas, par la suite, le gouvernement belge de réaffirmer sa position avec une vigueur qui ira en grandissant au fur et à mesure que le gouvernement israélien accentuera sa politique d'implantation dans les territoires conquis. Citons notamment une réponse de M. Harmel à une question écrite de M. Glinne où le ministre souligne une fois de plus « l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre »¹⁸. Mais, c'est sur la question de Jérusalem que le gouvernement belge s'est montré le

¹⁴ *Ibidem*, pp. 37, 88-89. Aucune des parties de ce texte n'ayant été adoptée, l'Assemblée décida de ne pas mettre au vote l'ensemble du projet.

¹⁵ O.N.U., *Chronique mensuelle*, citée, pp. 38 et 88-89. Le projet fut rejeté par 71 voix contre 22 et 27 abstentions.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 38 et 89. Le projet fut approuvé par 53 voix contre 46 et 25 abstentions; il ne put être adopté, faute d'avoir obtenu la majorité des deux tiers.

¹⁷ *Ibidem*, p. 38. Ce projet fut approuvé par 57 voix contre 43 et 20 abstentions; il ne put être adopté faute d'obtenir la majorité des deux tiers.

¹⁸ *Bull. Q.R.*, Chambre, 1969-1970, n° 7, 16 décembre 1969.

plus ferme. Le 4 juillet 1967, la délégation belge à l'Assemblée générale extraordinaire votait la *résolution 2253 (ES-V) concernant les mesures prises par Israël pour modifier le statut de la ville de Jérusalem*. Par ce texte, l'Assemblée générale considérait comme non valides les mesures prises par Israël pour modifier le statut de Jérusalem, lui demandait de les rapporter et de s'abstenir à l'avenir d'en adopter de semblables¹⁹. Sur ce problème, M. Harmel a rappelé la position belge en répondant, au Sénat, le 29 janvier 1971, à une question orale que lui adressait le sénateur Dekeyzer. Le ministre expliqua, à cette occasion, que la Belgique restait fidèle à la résolution adoptée, le 29 novembre 1947, par l'Assemblée générale des Nations Unies qui considérait Jérusalem comme un *corpus separatum* à ériger en territoire international. De même, outre son vote du 4 juillet 1967 à l'Assemblée générale, la Belgique a approuvé les résolutions du 21 mai et du 23 juillet 1969, par lesquelles le Conseil de sécurité invitait Israël à renoncer à l'annexion de Jérusalem et à s'abstenir de toute disposition visant à modifier le statut de la ville. C'est la raison pour laquelle la Belgique maintient à Jérusalem un consul général pour lequel l'*exequatur* n'est demandé ni aux Israéliens, ni aux Jordaniens malgré le peu d'enthousiasme que manifestent pour cette pratique les autorités occupantes²⁰.

Le 29 avril 1968, en application de ces principes, le ministre des Affaires étrangères exprimait, à l'ambassadeur d'Israël, la « préoccupation » que lui causait l'intention manifestée par le gouvernement israélien d'organiser, le 2 mai, une parade militaire dans la partie occupée de Jérusalem. Il formulait l'espoir, qu'en application des résolutions du Conseil de sécurité, cette manifestation serait décommandée²¹. De même, le 1^{er} mars 1971, la Belgique informait le gouvernement israélien qu'elle jugeait incompatibles avec les résolutions du Conseil de sécurité les projets de construction de nouveaux quartiers juifs autour de Jérusalem²².

La position belge fut encore réaffirmée au cours du débat consacré, par le Conseil de sécurité, à la question de Jérusalem en septembre 1971. A cette occasion, le représentant de la Belgique au Conseil de sécurité, M. Longerstaeck, regretta la non-application par Israël, sur le territoire de Jérusalem, de la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949 « dont le titre III constitue un véritable code de ligne de conduite pour la puissance occupante, quant aux personnes et aux biens des populations de la partie adverse tombés sous son autorité²³ ». Il regretta qu'en dépit des demandes réitérées du Comité international de la Croix-Rouge, Israël se refuse à appliquer intégralement cette Convention et en viole les articles 33, 49 et 53 en se livrant, dans la ville arabe

¹⁹ O.N.U., *Chronique mensuelle* citée, pp. 39 et 89.

²⁰ A.P., Sénat, 1970-1971, 21 janvier 1971, pp. 747-748.

²¹ *Communiqué du ministère des Affaires étrangères*, n° 68/71, 29 avril 1968.

²² *Bull. Q.R.*, Chambre, 1970-1971, n° 23, 6 avril 1971.

²³ *Document des Nations Unies, S/P.V. 1582*, 25 septembre 1971.

et sa banlieue, à des expropriations, des transferts d'habitants et des destructions de villages ou de quartiers. Et M. Longerstae de conclure :

« Quelles que soient les considérations humanitaires ou administratives invoquées par Israël pour étayer sa politique, il n'en reste pas moins vrai que les mesures qui ont été mises en œuvre sont des mesures unilatérales contraires à l'esprit et à la lettre des Conventions internationales. Elles tendent indiscutablement à créer, pendant une occupation militaire, un statut irréversible et mon gouvernement ne cessera de s'y opposer et de leur dénier toute validité ²⁴. »

Le 25 septembre 1971, le Conseil de sécurité adoptait par 14 voix (dont celle de la Belgique) contre zéro et une abstention (Syrie), la résolution 298 (1971) où l'on peut lire notamment :

« Le Conseil de sécurité,

...

3. *Confirme* de la façon la plus explicite que toutes les dispositions législatives et administratives prises par Israël en vue de modifier le statut de la ville de Jérusalem, y compris l'expropriation de terres et de biens immeubles, le transfert de populations et la législation visant à incorporer la partie occupée, sont totalement nulles et non avenues et ne peuvent modifier le statut de la ville;

4. *Invite* instamment Israël à rapporter toutes les mesures et dispositions précédentes et à ne prendre dans la partie occupée de Jérusalem aucune autre mesure pouvant viser à modifier le statut de la ville ou portant préjudice aux droits des habitants et aux intérêts de la communauté internationale, ou à une paix juste et durable... ²⁵. »

La question se pose de savoir si la Belgique appuie la version anglaise ou la version française de la résolution 242. A notre connaissance, Bruxelles n'a pas pris explicitement position dans la controverse engendrée par la divergence existant entre les deux textes. Toutefois la relative fermeté de la position belge, la généralité des expressions employées pour condamner l'acquisition violente de territoires, la vigueur des déclarations concernant Jérusalem — et l'on sait qu'Israël se montre irréductible sur ce point —, ces divers éléments donnent à croire que la Belgique adhère, en principe, à la mouture française de la résolution 242. Le délégué de la Belgique, M. Van Ussel, déclarait d'ailleurs, le 10 décembre 1971, devant la XXVI^e Assemblée générale des Nations Unies :

« Il est donc clair pour nous que, sous réserve de rectifications mineures acceptées par les parties, Israël devra (...) renoncer à conserver les territoires conquis par la guerre. »

Et dans la suite de son intervention, M. Van Ussel demandait à Israël de reconnaître ce principe, condition indispensable à la reprise de la mission Jarring ²⁶.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Ibidem*, pp. 156-161. O.N.U., *Chronique mensuelle*, vol. VIII, n° 9, octobre 1971, p. 30.

²⁶ *Document des Nations Unies, A/P.V. 2012*, 10 décembre 1971, cf. *infra*, p. 168.

2. *La renonciation à la violence.*

Outre l'évacuation des territoires occupés, l'application d'un second principe est, aux termes de la résolution 242, indispensable au retour à « une paix juste et durable ». Celui-ci s'énonce de la façon suivante :

« Cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance et respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de chaque Etat de la région, et de son droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues, à l'abri de menaces ou d'actes de force. »

Dans le discours qu'il prononçait le 22 juin 1967 devant l'Assemblée générale extraordinaire des Nations Unies, M. Harmel énonçait, parmi d'autres, deux principes qui, à ses yeux, commandaient la solution de la crise : la renonciation à la belligérance par tous les Etats intéressés, la reconnaissance sans réserve d'Israël comme Etat souverain²⁷.

Depuis 1967, le gouvernement belge a condamné, à diverses reprises, des actions violentes survenues au Moyen-Orient. On peut lire notamment dans un communiqué de presse du 2 janvier 1969 :

« A l'occasion de l'adoption par le Conseil de sécurité des Nations Unies d'une résolution sur l'action israélienne contre l'aéroport de Beyrouth, le gouvernement belge tient à réaffirmer sa désapprobation profonde de toute action violente d'où qu'elle vienne, susceptible d'entraver les efforts en vue d'un règlement pacifique des problèmes du Moyen-Orient. Les ruptures du cessez-le-feu, des menaces à la sécurité de la navigation aérienne, sont autant d'éléments inquiétants que le Conseil de sécurité a condamnés à juste titre.

C'est dans cet esprit que le gouvernement belge soutient la résolution adoptée par le Conseil de sécurité le 31 décembre 1968.

La Belgique souhaite que cette institution continue ses efforts pour favoriser la création des conditions d'une paix durable dans cette région du monde²⁸. »

De même, on peut lire dans une déclaration du porte-parole du ministre des Affaires étrangères du 17 février 1970 :

« Le gouvernement belge regrette et déplore l'escalade de la violence et des hostilités liée au conflit du Moyen-Orient. Le bombardement d'une usine dans la banlieue du Caire, quelle qu'en ait été la cause, est choquant. De même, les attentats qui font des victimes dans des Etats qui ne sont même pas impliqués dans ce conflit, sont également détestables²⁹. »

En février 1972, par la voix de son représentant au Conseil de sécurité, la Belgique se prononça sur les nouveaux raids israéliens en territoire libanais. A cette occasion, M. Longuerstaey s'exprima de la façon suivante :

« Une fois de plus, nous lançons un appel pressant pour que l'intégrité territoriale et la souveraineté de tous les Etats du Moyen-Orient soient pleinement

²⁷ O.N.U., *Chronique mensuelle* citée, pp. 51-52.

²⁸ *Communiqué A.E.*, n° 69/1, 2 janvier 1969.

²⁹ *Communiqué A.E.*, n° 70/52, 17 février 1970.

respectées et que les gouvernements s'abstiennent de recourir à la force brutale et meurtrière pour s'assurer une protection souvent illusoire. Nous nous adressons plus particulièrement au gouvernement israélien pour qu'il fasse preuve de modération...

Nous exhortons les autorités de Tel-Aviv à exercer le maximum de contrôle et à cesser sans délai toute attaque, tout assaut, toute incursion armée à l'intérieur du territoire national du Liban. En même temps, nous demandons au gouvernement libanais de prendre des mesures efficaces et de mettre tout en œuvre pour éviter que les combattants palestiniens qui ont trouvé refuge au Liban ne profitent de l'hospitalité qui leur est si généreusement offerte pour entreprendre des attaques isolées ou tendre des embuscades trop souvent meurtrières à l'intérieur du territoire israélien.

Nous ne pouvons nous limiter ici à déplorer et stigmatiser l'importante intervention militaire d'Israël contre le Liban, qui était sans commune mesure avec les faits et les incidents reprochés par Tel Aviv aux activités des *fedayin*. Nous estimons qu'en égard à l'aggravation de la situation le long de la frontière israélo-libanaise, l'organe de contrôle international établi par la Convention d'armistice de 1949 doit pouvoir fonctionner sans délai et qu'Israël devrait accepter d'y participer sans réserve³⁰. »

Si la position belge est nuancée, elle indique néanmoins sans équivoque sur qui, selon Bruxelles, pèsent les responsabilités les plus lourdes. D'ailleurs la Belgique présenta avec la Grande-Bretagne, la France et l'Italie un projet de résolution qui devait être adopté à l'unanimité³¹.

Avec les autres auteurs du texte, la Belgique accepta un vote séparé sur le préambule « *déplorant* toutes les actions qui ont entraîné la mort d'innocents ». Celui-ci fut rejeté car plusieurs délégations estimèrent que cette phrase semblait mettre sur le même pied l'agresseur et la victime³². Cette amputation ne modifia pas l'attitude de la Belgique; elle vota, avec tous les autres membres du Conseil, la résolution 313 qui, dès lors, s'énonça comme suit :

« *Le Conseil de sécurité,*

Exige qu'Israël renonce immédiatement et s'abstienne de toute action militaire terrestre et aérienne contre le Liban et retire immédiatement toutes ses forces militaires du territoire libanais. »

De même, au mois de juin 1972, à la suite de nouveaux incidents survenus à la frontière libano-israélienne et du raid au cours duquel les forces d'Israël enlevèrent cinq officiers syriens en territoire libanais, la Belgique, de concert avec l'Italie et la France, élaborait un projet de résolution *déplorant* les derniers actes de violence (il s'agissait d'incursions de *fedayin* et du massacre de Lod) et *condamnant* les attaques répétées d'Israël contre le Liban³³. Tel Aviv ne

³⁰ Document des Nations Unies, S/P.V. 1643, 26 février 1972.

³¹ Document des Nations Unies, S/10552, 27 février 1972 (projet).

³² Document des Nations Unies, S/P.V. 1644, 27 février 1972. O.N.U., *Chronique mensuelle*, vol. IX, n° 3, mars 1972, pp. 63-82.

³³ *Le Monde*, 27 juin 1972.

manqua pas d'y voir une attitude de « deux poids, deux mesures » et un encouragement aux activités terroristes. Il faut cependant reconnaître que l'intransigeance d'Israël, sa politique de force et son mépris affiché du monde arabe ne peuvent qu'engendrer de nouveaux massacres inutiles. Par son agression permanente contre les territoires arabes, Israël endosse, pour une grande part, la responsabilité des chocs en retour.

3. *Liberté de navigation sur les voies d'eau internationales.*

Dans la deuxième partie de son dispositif, la résolution 242 affirme *la nécessité de garantir la liberté de navigation sur les voies d'eau internationales de la région.*

Dès le 24 mai 1967, à la Chambre des représentants, en réponse à une question urgente du député T. Lefèvre, M. Harmel condamnait le blocus du golfe d'Akaba décrété par la République arabe unie. A cette occasion, le ministre constatait que l'utilisation du détroit de Tiran et du port d'Eilat présentait un intérêt vital pour Israël et il rappelait que ce dernier avait, en 1967, obtenu des Nations Unies une garantie de libre navigation dans cette région. Dès 1957, d'ailleurs, la Belgique avait exprimé publiquement, aux Nations Unies, son point de vue sur la nature internationale du golfe d'Akaba qui impliquait la liberté de navigation dans le golfe lui-même ainsi que dans le détroit de Tiran, conformément aux principes du droit international. Pour étayer sa position, le ministre citait l'article 16 de la Convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë. Le gouvernement belge avait aussi attiré l'attention des États intéressés sur les conséquences très graves que pouvait entraîner la fermeture des détroits³⁴.

Le 22 juin 1967, devant l'Assemblée générale extraordinaire des Nations Unies, M. Harmel insistait sur ce point et, en énonçant les principes dont le respect commandait, à ses yeux, le dénouement de la crise, il citait le passage innocent dans les voies maritimes conformément aux conventions internationales³⁵. Ce principe était également affirmé dans le projet de résolution des vingt pays latino-américains auquel la Belgique apporta son appui, et il était par contre expressément nié dans le projet albanais contre lequel elle se prononça³⁶.

4. *Règlement du problème des réfugiés.*

Dans la deuxième partie de son dispositif, la résolution 242 poursuit en affirmant *la nécessité de réaliser un juste règlement du problème des réfugiés.*

³⁴ A.P., Chambre, 1966-1967, 24 mai 1967, pp. 19-20.

³⁵ O.N.U., *Chronique mensuelle*, vol. IV, n° 7, juillet 1967, pp. 51-52.

³⁶ *Ibidem*, pp. 37-38.

Sur cette question, à la fois tragique et délicate, la position de la Belgique fut définie, le 2 décembre 1968, par la déléguée belge à la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies, M¹¹⁰ Dever, au cours de la discussion du rapport du Commissaire général de l'U.N.R.W.A. M¹¹⁰ Dever affirma, à cette occasion, que la solution du problème des réfugiés ne pouvait se trouver que dans le cadre du règlement d'ensemble dont les principes ont été tracés dans la résolution 242³⁷. Toutefois, ainsi que l'affirma M. Harmel devant le Sénat, le 15 janvier 1969³⁸, la Belgique considère comme toujours valide la résolution 194 (III) adoptée le 11 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies qui :

« Décide qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé, en vertu des principes de droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les gouvernements ou autorités responsables... »

On imagine sans peine à quelles difficultés se heurterait — même après le retour à la paix — la mise en œuvre intégrale d'une telle résolution. Comment, plus de vingt ans après, calculer le montant des dommages subis? Aussi peut-on penser que la position belge est moins fidèle à la lettre qu'à l'esprit de ce texte et vise essentiellement à reconnaître et réaffirmer que les droits des Palestiniens ne sont en rien affectés par la prolongation de la crise et les bouleversements politiques.

D'un point de vue plus concret, le ministre des Affaires étrangères évoqua, au cours de la XXIV^e Assemblée générale des Nations Unies, un projet élaboré par M. Paul Struye, président du Sénat de Belgique, qui propose la mise en œuvre d'une sorte de plan Marshall en faveur des réfugiés du Moyen-Orient. Néanmoins le ministre ne dissimula pas son médiocre espoir d'assister à de véritables progrès, à cet égard, avant que la situation politique ne s'éclaircît³⁹.

Ce plan trouve son origine dans une déclaration que M. Struye fit, le 25 septembre 1967, à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe⁴⁰, en sa qualité de président de la Commission politique⁴¹.

³⁷ Document O.N.U., A/SPC/SR. 622, 23 janvier 1969.

³⁸ A.P., Sénat, 1968-1969, 15 janvier 1969, p. 384.

³⁹ D.P., Sénat, 1968-1969, n° 118, 8 janvier 1969, rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. Leynen, p. 35.

⁴⁰ Conseil de l'Europe, Assemblée consultative, *Compte rendu des débats*, 19^e session ordinaire (deuxième partie), 25-28 septembre 1967, tome II, p. 322.

⁴¹ Nous remercions vivement M. le président Struye qui nous a aimablement communiqué le texte de son memorandum du 1^{er} septembre 1967. Voir : STRUYE, P., « Comment s'acheminer vers la paix au Moyen-Orient », *Chronique de Politique étrangère*, 1970, vol. XXIII, n° 6, pp. 637-645.

Partant de la constatation qu'au lendemain de la deuxième guerre mondiale le problème des *displaced persons* a pu être résorbé, M. Struye en conclut à la possibilité de trouver une solution au drame des réfugiés palestiniens qui, sur les plans économique, social et humain, n'est pas d'une nature fondamentalement différente. Cette question étant étroitement liée à la situation économique du Moyen-Orient, elle ne pourra être résolue que dans le contexte d'un plan de développement régional appuyé financièrement et moralement par la collectivité internationale dont la responsabilité en cette matière est implicitement reconnue par la résolution 242 du Conseil de sécurité. Il ne s'agit pourtant pas, pour les autres Etats, de s'ingérer dans les problèmes économiques des pays du Moyen-Orient et d'élaborer eux-mêmes un programme de développement. Il appartient aux Etats de la région de dresser un plan de relèvement qu'ils réaliseraient avec l'aide financière de pays donateurs.

Le « Plan Struye » présente donc, selon son auteur, les particularités suivantes :

- 1) Les pays décidés à aider le Moyen-Orient devraient grouper leur aide financière et la mettre à la disposition d'un organisme spécial constitué par les pays bénéficiaires;
- 2) Les pays du Moyen-Orient se concerteraient sur les moyens de promouvoir la coopération régionale et de développer économiquement l'ensemble de leur territoire par un programme susceptible d'absorber la main-d'œuvre productive de leur population et, au premier chef, les réfugiés;
- 3) S'il est souhaitable que les pays donateurs soumettent des avant-projets aux intéressés et leur assurent l'assistance d'experts pour l'élaboration des plans de développement, les bénéficiaires doivent garder leur pouvoir de décision.

M. Struye décrit aussi le mécanisme qui devrait présider à la mise en œuvre de son plan.

Dans une première étape, par une déclaration d'intention, les pays donateurs promettaient une assistance en capitaux aux Etats du Moyen-Orient disposés à s'associer dans un effort commun et cohérent de développement régional. Un organisme provisoire, mis en place par les bénéficiaires, préparerait un rapport sur le programme de développement qu'ils souhaiteraient adopter et le communiquerait aux pays donateurs. Ceux-ci, réunis en conférence, mettraient alors à la disposition des pays bénéficiaires les crédits constituant une première aide intérimaire.

Une seconde étape verrait la création d'un organe permanent de coopération économique pour lequel l'O.C.D.E. pourrait servir de modèle. La charte de cet organisme énoncerait l'obligation pour les participants de coopérer étroitement dans le domaine économique afin de parvenir, au plus tôt et sans aide extérieure exceptionnelle, à un niveau de productivité satisfaisant. M. Struye poursuit :

« Pour parvenir à ce but, chaque pays devrait s'engager individuellement à assurer le développement de sa production nationale, à réaliser la stabilité de sa monnaie et l'équilibre de ses finances et à utiliser de la façon la plus complète sa main-d'œuvre disponible. Dans le domaine de la coopération, les pays contractants devraient établir aussi souvent qu'il sera nécessaire des programmes généraux communs, développer aussi largement que possible leurs échanges, parvenir à un régime de paiements multilatéraux, en bref resserrer leurs liens économiques par tous les moyens⁴². »

Sans doute, M. Struye est-il conscient des difficultés politiques auxquelles se heurtera la réalisation d'un tel plan et il souligne avec raison que le problème des réfugiés a pris une dimension nouvelle avec la survenance du « fait palestinien » et la revendication du droit à l'indépendance affirmée de plus en plus nettement par le peuple palestinien. Néanmoins il reste convaincu de la nécessité de rechercher dès aujourd'hui une solution au problème des réfugiés quel que doive être le dénouement politique de la crise.

Le 1^{er} octobre 1970, devant la XXV^e Assemblée générale des Nations Unies, M. Harmel déclarait qu'il avait soumis aux institutions européennes le plan élaboré par M. Struye et il annonçait que la Belgique participerait à « tout plan européen de restauration des régions dévastées qui permettrait de situer les réfugiés dans un habitat stable et heureux »⁴³.

Au cours de la même session, le délégué belge à l'Assemblée générale, M. Longerstaeys s'exprimait comme suit :

« Je crois également traduire les préoccupations de cette Assemblée en réaffirmant que nous ne pouvons plus rester indifférents au problème que posent le sort et l'avenir du peuple palestinien. Plus que jamais, la nécessité s'impose d'apporter une solution équitable et durable à cette question à la fois tragique, en raison de ses implications humaines, et urgente, à cause de ses incidences politiques⁴⁴. »

L'expression « peuple palestinien » mérite d'être soulignée, car elle est assez peu fréquente dans la bouche des diplomates belges. Mais qui dit peuple ne dit-il pas droit à l'autodétermination ? La Belgique ne semble pas décidée à franchir ce pas. On s'en aperçut lorsque la délégation belge s'abstint de voter la résolution 2628 (XXV) adoptée le 4 novembre 1970 par l'Assemblée générale⁴⁵. M. Longerstaeys avait expliqué dès le 2 novembre 1970 :

« ... l'Assemblée générale doit se garder scrupuleusement d'interpréter la résolution 242 (1967) du 22 novembre 1967. Elle doit résister à la tentation de vouloir récrire ou paraphraser ce compromis fragile, mais bien équilibré. L'erreur majeure serait d'isoler un de ses facteurs et de lui accorder une primauté

⁴² STRUYE, P., *loc. cit.*, p. 642.

⁴³ *Document des Nations Unies, A/P.V. 1856*, 1^{er} octobre 1970. Cf. *infra*, p. 171.

⁴⁴ *Document des Nations Unies, A/P.V. 1894*, 2 novembre 1970.

⁴⁵ *Document des Nations Unies, A/P.V. 1896*, 4 novembre 1970 — *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt-cinquième session, supplément n° 28 (A/8028)*, pp. 5-6.

ou même de vouloir établir entre eux une hiérarchie. Les différents paragraphes se complètent et se pénètrent ⁴⁶.

M. Longerstae y répéta cette phrase lorsqu'il expliqua l'abstention de la Belgique et il précisa que sa délégation n'avait pas émis un vote défavorable parce que le texte proposé contenait deux recommandations très importantes concernant la prolongation du cessez-le-feu et la reprise de la mission Jarring ⁴⁷. La raison de l'abstention belge doit donc être cherchée dans le seul paragraphe qui semble constituer une nouveauté par rapport au texte de la résolution 242 et par lequel l'Assemblée générale :

« Reconnaît que le respect des droits des Palestiniens est un élément indispensable à l'établissement d'une paix juste et durable au Moyen-Orient. »

Cette attitude devait se confirmer un mois plus tard. En effet, au cours de la discussion du rapport du Secrétaire général de l'U.N.R.W.A. par la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale, quatre projets de résolution furent présentés qui allaient devenir la résolution 2672 (XXV), A, B, C, D, du 8 décembre 1970 ⁴⁸. La Belgique approuva les trois projets traditionnels d'ordre humanitaire qui, comme les années précédentes, réaffirmaient les droits des réfugiés, encourageaient l'U.N.R.W.A. à poursuivre sa tâche et en appelaient à la générosité des Etats membres de l'O.N.U. ⁴⁹, mais elle s'opposa au texte qui deviendrait la partie C de la résolution 2672 du 8 décembre 1970 ⁵⁰. Celui-ci s'énonce comme suit :

« *L'Assemblée générale,*

Reconnaissant que le problème des réfugiés arabes de Palestine provient du fait que leurs droits inaliénables tels qu'ils sont énoncés dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, leur sont déniés,

Rappelant sa résolution 2535 B (XXIV) du 1^{er} décembre 1969, dans laquelle elle a réaffirmé les droits inaliénables du peuple de Palestine,

Ayant présent à l'esprit le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes consacré aux articles 1^{er} et 55 de la Charte et réaffirmé plus récemment dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies ⁵¹.

1. *Reconnaît* que le Peuple de Palestine doit pouvoir jouir de l'égalité de

⁴⁶ Document des Nations Unies, A/P.V. 1894, 2 novembre 1970.

⁴⁷ Document des Nations Unies, A/P.V. 1897, 4 novembre 1970.

⁴⁸ Document des Nations Unies, Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt-cinquième session, supplément n° 28 (A/8028), pp. 39-40.

⁴⁹ Document des Nations Unies, A (SPC) L. 196, 197 et 199/Rev. 1.

⁵⁰ Document des Nations Unies, A (SPC) L. 198.

⁵¹ Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, Document des Nations Unies, Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt-cinquième session, n° 28 (A/8028), pp. 131-134.

droits et exercer son droit à disposer de lui-même, conformément à la Charte des Nations Unies.

2. *Déclare* 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 ⁵². »

Le représentant de la Belgique, M. Bassette, expliqua son vote négatif en ces termes :

« ... la Belgique reste très attachée à la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité dont l'application lui paraît nécessaire pour assurer un juste règlement du conflit palestinien. Or, le texte de la résolution qui vient d'être adoptée préjuge la solution du problème et l'isole du contexte général. Il est, certes, nécessaire de tenir compte du " fait palestinien ", mais la délégation belge ne croit pas qu'il soit possible de résoudre ce problème complexe à l'occasion de l'examen du rapport du Commissariat général de l'U.N.R.W.A. ⁵³. »

Cette attitude devait se confirmer lors du vote par l'Assemblée générale ⁵⁴. Ces explications appellent deux remarques. D'une part, elles sont formulées en termes suffisamment prudents pour que le vote négatif ne soit pas interprété comme déniait aux Palestiniens leur droit à disposer d'eux-mêmes. En fait, il s'agit d'un refus de se prononcer sur ce point, attitude justifiée par des arguments d'opportunité ou de procédure. D'autre part, quant à la pertinence de ces arguments, la fragilité de la position belge est manifeste. En effet, en quoi la résolution 2672 (XXV) C isole-t-elle la question palestinienne du contexte général ou préjuge-t-elle de sa solution ? Cette critique n'aurait été acceptable que si les auteurs du texte avaient proposé des termes concrets de règlement ou défini la façon dont les Palestiniens devraient disposer d'eux-mêmes. Or la résolution se limite à une déclaration de principe; elle réaffirme seulement l'existence d'un droit solennellement reconnu à chaque peuple lors du vote de la résolution 2625 (XXV). Ainsi ne s'éloigne-t-elle en rien de la résolution 242 du Conseil de sécurité qui affirme la nécessité d'un « juste règlement du problème des réfugiés ». Peut-on imaginer « juste règlement » sans reconnaissance du droit des intéressés à disposer d'eux-mêmes ?

Au cours de la vingt-sixième session de l'Assemblée générale, la Belgique resta sur cette position puisque, le 6 décembre 1971 ⁵⁵, elle vota pour la résolution 2791 (XXVI) et pour les parties A, B, C, E de la résolution 2792 (XXVI), mais contre la partie D de cette dernière ⁵⁶. Le texte contre lequel la

⁵² *Ibidem*, pp. 39-40.

⁵³ *Document des Nations Unies, A/SPC/SR. 743*, 8 décembre 1970, séance du 4 décembre 1970.

⁵⁴ *Document des Nations Unies, A/P.V. 1921*, 8 décembre 1970.

⁵⁵ *Document des Nations Unies, A/P.V. 2001*, 6 décembre 1971.

⁵⁶ *Document des Nations Unies, Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt-sixième session, supplément n° 29 (A/8929)*, pp. 48-50.

délégation belge se prononça reprend à peu de choses près celui de la résolution 2672 (XXV) C contre lequel elle avait voté l'année précédente ⁵⁷.

La Belgique persiste donc à se cantonner dans l'aspect purement humanitaire de la question et il convient d'ailleurs de souligner ses efforts dans ce domaine. Ainsi la résolution 2791 (XXVI) est née d'un projet soumis à la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale ⁵⁸, le 23 novembre 1971, par le délégué belge, M. Bassette ⁵⁹ au cours de la discussion relative à l'U.N.R.W.A. Elle prend acte du rapport du groupe de travail chargé d'étudier le financement de l'U.N.R.W.A. ⁶⁰ et vise à lui permettre de poursuivre sa tâche et de mettre en œuvre ses recommandations tendant à résoudre les difficultés et les problèmes de financement à long terme de cet office. Les parties A et B de la résolution 2792 (XXVI) votées par la Belgique constituent essentiellement un rappel des droits des réfugiés et une demande d'accroissement des contributions volontaires consenties à l'U.N.R.W.A. Au cours de la discussion du projet par la Commission politique spéciale, le délégué belge, M. Longestaey, insista particulièrement sur la nécessité d'augmenter les ressources de l'Office afin de lui permettre de combler son déficit et lui éviter de devoir réduire son programme. Il annonça que la participation de la Belgique était passée en 1971 de 3 à 5 millions de francs auxquels s'ajoute un don de 5.000 tonnes de blé d'une valeur de 20 millions de francs ⁶¹.

Dans la partie C de la résolution 2792 (XXVI), l'Assemblée générale déclarait que certains agissements d'Israël violent les articles 49 à 53 de la Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre ainsi que le paragraphe 7 de la résolution 2675 (XXV) votée par l'Assemblée générale le 9 décembre 1970 et intitulée « Principes fondamentaux touchant la protection des populations civiles en période de conflit armé ». L'Assemblée générale entendait ainsi dénoncer la destruction d'abris occupés par des réfugiés dans la bande de Gaza et le transfert forcé de leurs occupants dans d'autres régions. Elle demandait à Israël de mettre fin à ces pratiques et de réintégrer les personnes expulsées dans des logements convenables situés dans la région dont elles avaient été chassées. Elle priaient enfin le Secrétaire général de lui faire rapport avant la vingt-septième session sur la manière dont Israël avait observé cette résolution.

Enfin, dans la partie E de la résolution 2792 (XXVI), l'Assemblée générale

⁵⁷ Cf. *supra*, p. 165.

⁵⁸ Document des Nations Unies, A/SPC/L. 228.

⁵⁹ Documents des Nations Unies, A/SPC/SR. 785, 26 novembre 1971, séance du 23 novembre; A/SPC/SR. 788, 30 novembre 1971, séance du 26 septembre; A/SPC/SR. 791, 6 décembre 1971, séance du 1^{er} décembre.

⁶⁰ Document des Nations Unies, A/8476.

⁶¹ Document des Nations Unies, A/SPC/SR. 783, 23 novembre 1971, séance du 18 novembre.

rappelait ses résolutions antérieures et la résolution 237 (1967) du Conseil de sécurité pour demander à nouveau qu'Israël permette le retour dans leurs foyers de tous ceux qui les avaient fui à la suite des hostilités de 1967.

5. *Inviolabilité territoriale et indépendance de chaque Etat.*

La résolution 242 affirme aussi dans la deuxième partie de son dispositif *la nécessité de garantir l'inviolabilité territoriale et l'indépendance politique de chaque Etat de la région par des mesures comprenant la création de zones démilitarisées.*

Prenant la parole devant la XXVI^e Assemblée générale des Nations Unies, le 4 octobre 1971, M. Harmel s'exprima de la façon suivante :

« Cette paix doit être fondée sur trois piliers indissociables : la conclusion d'un traité de paix, des garanties offertes par la communauté des nations, la fixation de frontières stables et reconnues.

La conclusion d'un accord de paix solennel constituerait une modification fondamentale des rapports existants avant 1967 entre Israël et ses voisins puisqu'il contiendrait la reconnaissance explicite de l'Etat d'Israël, de son indépendance, le refus mutuel d'ingérence dans les affaires intérieures, l'engagement de s'opposer à tout acte de violence perpétré à partir de son propre territoire, l'acceptation de la libre circulation dans le détroit de Tiran et le canal de Suez : ainsi serait-il établi un ensemble de règles entièrement nouvelles de coexistence dont nous souhaitons qu'elles se transforment progressivement en coopération régionale.

Bien sûr, la seule existence d'un traité, après 25 années de confrontation, serait insuffisante s'il n'était accompagné de garanties offertes par la communauté des nations pour consacrer internationalement les stipulations et engagements du traité de paix conclu entre les parties et en assurer le respect.

Dans notre esprit, il s'agirait de doubles garanties : au moment de la signature du traité, le Conseil de sécurité cautionnerait ses stipulations et donnerait à une *task force* dépendant de lui, le mandat de veiller au respect du traité. Ce mandat fondé sur la résolution 242 et prévoyant notamment des zones démilitarisées et sans doutes des zones de stationnement des forces des Nations Unies, *serait défini par le Conseil de sécurité et ne pourrait être modifié, ajusté ou supprimé que par une nouvelle décision de ce Conseil*⁶².

Dans les limites du mandat, le fonctionnement de la *task force* serait, en quelque manière, autonome et automatique (...)

La conclusion d'un tel traité de paix et la mise en place de telles garanties élimineraient plusieurs problèmes posés par la nécessaire fixation de frontières sûres et reconnues : car, dans ce contexte nouveau, la sécurité des Etats ne dépendrait ni exclusivement, ni principalement d'un dispositif stratégique fondé uniquement sur un tracé particulier des frontières.

Nous avons, pour notre part, compris qu'Israël ne pouvait accepter que les problèmes concrets liés à l'établissement de frontières sûres et reconnues soient exclus de la négociation; mais nous avons également compris que les Etats arabes ne pourront prendre des engagements de paix si Israël ne confirme pas

⁶² C'est nous qui soulignons.

son acceptation d'un des éléments essentiels de la résolution 242 : celui qui rejette l'acquisition de territoires par la force⁶³. »

La mise en place d'une force des Nations Unies fonctionnant selon les modalités définies par M. Harmel constituerait certes une sérieuse garantie pour les parties en présence. En effet, son maintien ou son départ ne serait plus soumis au caprice d'un Etat directement intéressé ou d'un membre du Conseil de sécurité. Et les conséquences néfastes d'un éventuel exercice du droit de veto seraient, pour une grande part, évitées, puisque celui-ci ne pourrait plus entraîner une cessation inopinée du mandat confié à la force.

6. *La mission Jarring.*

Dans la résolution 242, le Conseil de sécurité prie le Secrétaire général de désigner un représentant spécial chargé de se rendre au Moyen-Orient pour y favoriser un accord et seconder les efforts tendant à aboutir à un règlement pacifique.

La Belgique a souvent proclamé son appui à l'action persévérante menée, au Moyen-Orient, par l'ambassadeur Jarring. M. Harmel a, plusieurs fois, réaffirmé la nécessité d'encourager M. Jarring dans sa mission, notamment dans le discours qu'il prononça, le 1^{er} octobre 1970, devant la XXV^e Assemblée générale des Nations Unies⁶⁴. De même, le 23 février 1971, dans une déclaration prononcée à l'issue d'une séance de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre, le ministre se félicita de la réponse positive apportée par le gouvernement de la République arabe unie aux différentes questions qui lui avaient été posées par M. Jarring et de la décision israélienne — à laquelle on ne put malheureusement croire longtemps — d'entamer la négociation sous les auspices du Représentant spécial⁶⁵.

Prenant la parole, le 10 décembre 1971, au cours de la XXVI^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le représentant de la Belgique, M. Van Ussel, insista sur l'importance de la mission Jarring et sur la nécessité de la réanimer. Son intervention ne laisse aucun doute sur la responsabilité qu'assume Israël, aux yeux de la Belgique, dans l'impasse actuelle de cette mission :

« ... il faut que le principe selon lequel l'acquisition de territoires par la conquête ne peut être source de droit, soit reconnu sans ambiguïté par les parties. Si Israël confirmait son adhésion à cette règle, un consensus suffisant existerait, permettant de nouer un dialogue devenu indispensable et urgent. Le représentant spécial du Secrétaire général, bénéficiant du soutien et de la confiance de l'Organisation et dont le mandat est la conséquence d'une résolution qui demeure le seul acte international tendant à résoudre le conflit, nous paraît être le mieux à même de renouer le dialogue et de permettre, suivant les procédures les plus appropriées et sans en exclure aucune, la reprise des pourparlers.

⁶³ Ministère des Affaires étrangères, service de presse, « Discours de M. le ministre Harmel à la XXVI^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York ».

⁶⁴ *Document O.N.U., A/P.V. 1856*, 1^{er} octobre 1970, pp. 80-81.

⁶⁵ Ministère des Affaires étrangères, *Dépêche d'information hebdomadaire*, 1971, n° 13.

Pour que le dialogue soit renoué, il est indispensable qu'un accord soit réalisé sur quelques principes fondamentaux dont les négociations devront ensuite dégager les conséquences concrètes et les traduire en termes de traités internationaux. La résolution 242 (1967) et les efforts du Représentant spécial ont déjà dégagé la plupart de ces principes, qui ont été reconnus comme tels par la République arabe d'Égypte et Israël, à savoir : la cessation des assertions ou états de belligérance, le respect et la reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de l'indépendance politique, la non-ingérence dans les affaires intérieures, etc... cela ne suffira pas pour relancer la négociation, car il faut également prendre position sur les territoires occupés. C'est pour cela que nous adressons un appel au gouvernement d'Israël pour qu'il confirme, au plan des principes de négociations, son adhésion à la non-acquisition de territoires par la conquête, et permette ainsi de reprendre la recherche d'un règlement sous les auspices de M. Jarring, ou de chercher à conclure un accord intérimaire, première étape du règlement global prévu par la résolution 242 (1967) ⁶⁶. »

Au cours de cette même session, vingt et une Puissances présentèrent un projet de résolution ⁶⁷ basé sur la constatation qu'Israël n'avait pas convaincu l'Assemblée générale que son hostilité à toute solution honorable se fondait seulement sur un souci de sécurité, que son attitude négative empêchait le dénouement de la crise et que l'Assemblée devait prendre une décision permettant la relance de la mission Jarring, faute de quoi le Conseil de sécurité devrait user des pouvoirs que lui confère le chapitre VII de la Charte.

Au nom des délégations de France, d'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de Belgique, M. Depasse présenta un certain nombre d'amendements ⁶⁸ au projet des vingt et une Puissances ⁶⁹. M. Depasse précisa que les délégations européennes avaient travaillé dans un esprit identique à celui des auteurs du projet initial, leur but étant d'améliorer le texte originaire et de le mettre plus en conformité avec la résolution 242. Les vingt et une délégations acceptèrent d'ailleurs ces amendements. De cette double initiative naquit la résolution 2799 (XXVI) votée par l'Assemblée générale le 13 décembre 1971, par 79 voix contre 7 et 36 abstentions. Dans cette résolution, l'Assemblée générale rappelle les différents principes contenus dans la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité et poursuit :

« 3. *Prie* le Secrétaire général de prendre les mesures nécessaires pour remettre en activité la mission du Représentant spécial du Secrétaire général au Moyen-Orient en vue de favoriser un accord et de seconder les efforts déployés afin de parvenir à un accord de paix, comme cela est envisagé dans l'aide-mémoire du Représentant spécial, en date du 8 février 1971;

4. *Exprime son plein appui* à tous les efforts déployés par le Représentant spécial en vue d'appliquer la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité;

5. *Prend note avec satisfaction* de la réponse positive donnée par l'Égypte à

⁶⁶ Document des Nations Unies, A/P.V. 2062, 10 décembre 1971, pp. 102-103.

⁶⁷ Document des Nations Unies, A/L 650.

⁶⁸ Document des Nations Unies, A/L 657.

⁶⁹ Document des Nations Unies, A/P.V. 2016, 13 décembre 1971.

l'initiative prise par le Représentant spécial pour instaurer une paix juste et durable au Moyen-Orient;

6. *Demande* à Israël de répondre favorablement à l'initiative de paix du Représentant spécial;

7. *Invite en outre* les parties au conflit du Moyen-Orient à accorder leur pleine coopération au Représentant spécial afin de mettre au point des mesures pratiques en vue de :

a) garantir la liberté de navigation sur les voies d'eau internationales de la région;

b) réaliser un juste règlement du problème des réfugiés;

c) garantir l'inviolabilité territoriale et l'indépendance politique de chaque Etat de la région;

8. *Prie* le Secrétaire général de faire rapport au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, selon qu'il conviendra, sur les progrès réalisés par le Représentant spécial en ce qui concerne l'application de la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité et de la présente résolution;

9. *Prie* le Conseil de sécurité d'envisager, au cas où cela serait nécessaire, de prendre des dispositions, aux termes des articles pertinents de la Charte des Nations Unies, concernant l'application de la résolution 242 (1967)⁷⁰. »

Au cours des explications de vote, M. Van Ussel précisa :

« Au paragraphe 6, nous interprétons l'adverbe "favorablement" comme signifiant que nous souhaitons qu'Israël donne au memorandum de l'ambassadeur Jarring du 8 février 1971 une réponse constructive permettant la reprise des négociations⁷¹. »

III. LA CONCERTATION EUROPEENNE

Le 13 mai 1971, à Paris, les ministres des Affaires étrangères des six pays de la Communauté européenne donnaient leur accord à un document concernant le Moyen-Orient, préparé en commun par les directeurs politiques des différents ministères des Affaires étrangères. Néanmoins les « Six » renoncèrent à publier ce document afin de ne pas rendre les négociations plus difficiles. Selon la version révélée par le journal allemand *Die Welt*, au mois de juillet 1971, les six gouvernements se seraient accordés sur les points suivants⁷² :

1. Entre Israël et ses voisins seraient créées des zones démilitarisées et des zones-tampon, où stationneraient, durant une période minimale de cinq ans, des unités de l'O.N.U. dont la composition serait décidée par le Conseil de sécurité;

2. Les forces israéliennes devraient évacuer les territoires occupés lors du

⁷⁰ Document des Nations Unies, Résolutions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt-sixième session, supplément n° 29 (A/8429), p. 4.

⁷¹ Document des Nations Unies, A/P.V. 2017, 14 décembre 1971.

⁷² *Le Soir*, 15 juillet 1971.

dernier conflit. Des rectifications mineures des frontières existant avant la « Guerre des Six jours » pourraient être consenties avec l'accord des parties intéressées;

3. La ville de Jérusalem serait internationalisée à l'intérieur des murs et des lieux saints;

4. Une commission garantirait aux réfugiés le libre choix entre le retour et l'installation dans d'autres Etats et contrôlerait, dans le premier cas, les conditions de leur admission en Israël et, dans le second cas, le paiement d'une indemnité; dans les deux hypothèses, elle veillerait à la réparation des dommages subis ⁷³.

Le 30 juin 1971, interpellé à la Chambre des Représentants par M. Simonet sur « les récentes décisions du Conseil des ministres des Six concernant la crise du Moyen-Orient », le ministre des Affaires étrangères s'employa à définir le sens des efforts accomplis dans les pays européens. Il tint à cet égard un raisonnement en quatre points.

1) Les propositions présentées le 8 février 1971 par M. Jarring doivent être appuyées car elles constituent une mise en œuvre concrète de la résolution 242 du Conseil de sécurité. Elles tendent, en effet, non plus à prolonger une trêve ou à constater simplement la fin de l'état de guerre, mais à aboutir à la signature d'un traité de paix transformant les relations entre les Etats de cette région et garanti par la présence de militaires désignés par le Conseil de sécurité.

2) Les pays qui veulent contribuer à la paix doivent agir dans un esprit d'objectivité et d'impartialité et entendre les arguments avancés de part et d'autre.

3) Une Europe impartiale ne peut être absente de la pacification car elle a au moins autant d'intérêts vitaux en Méditerranée que les Etats-Unis et l'Union soviétique. Il serait illusoire de vouloir instaurer la détente en Europe et d'y promouvoir une politique de réduction des armements sans poursuivre un effort semblable dans les régions immédiatement voisines. En outre, l'Europe doit aider ces Etats, dont la croissance économique est aujourd'hui freinée par la guerre, à retrouver un rythme de développement dès que la paix sera revenue. Cet effort sera le mieux accompli par les Communautés européennes et, préparé dès aujourd'hui, il peut aider à la pacification. De même, il contribuera à mettre fin à cet affrontement bipolaire qui caractérise le monde actuel et, de la sorte, il permettra à l'Europe, elle-même, de mieux assurer son indépendance.

⁷³ Le 27 mai 1972, les dix ministres des Affaires étrangères de la Communauté élargie donnèrent un accord de principe à l'adoption d'un programme d'assistance aux réfugiés palestiniens. Inspiré notamment par les propositions de M. Struye, ce plan rédigé par un membre de la Commission, M. J.F. Deniau, prévoit une aide alimentaire accrue, une assistance dans le domaine de la formation et de l'éducation, une participation au financement de projets de développement concrets selon des modalités proches de la manière dont fonctionne le Fonds européen de développement (*Le Monde*, 28-29 mai 1972).

4) Dans le monde actuel, la configuration géographique ne suffit plus à assurer l'invulnérabilité des frontières. La paix et la souveraineté de chaque Etat demandent à être protégées par un système international de garanties, celles-ci devant émaner non pas des deux super-puissances mais du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Telles sont les considérations générales qui, aux dires de H. Harmel, ont inspiré les six membres originaires du Marché commun et sont partagées par les quatre nouveaux adhérents.

Abordant alors le contenu du document du 13 mai 1971, M. Harmel rappelle que, lors de la session ministérielle de Munich du 14 novembre 1970, les six ministres avaient demandé à leurs directeurs politiques d'étudier les problèmes posés par la liberté de navigation dans le golfe d'Akaba, le détroit de Tiran et le canal de Suez, l'établissement de zones démilitarisées, le statut de Jérusalem et les réfugiés palestiniens. Malheureusement, dans la suite de son exposé, le ministre se borne à rappeler la déclaration lue par son homologue français, M. Maurice Schuman, le 13 mai 1971. Il insiste seulement sur deux points : la volonté des ministres européens de soutenir M. Jarring dans sa tâche, leur conviction qu'il est nécessaire d'appliquer la résolution 242 dans toutes ses parties.

M. Harmel conclut son exposé en constatant qu'il s'est rallié d'autant plus facilement à la position commune des pays européens qu'elle correspond aux prises de position officielles du gouvernement belge ⁷⁴.

Aux mois de juin et juillet 1971, le ministre belge des Affaires étrangères effectua, au Moyen-Orient, une tournée qui le conduisit successivement à Beyrouth, à Damas, au Caire, à Amman et à Jérusalem. Ce voyage permit aux observateurs politiques de prendre la mesure des réactions manifestées par les principaux intéressés devant le document du 13 mai, mais il les contraignit aussi à poser certaines questions sur sa signification réelle.

Dès son arrivée à Damas, le 13 juin, le ministre belge précisa que les pays du Marché commun n'avaient nullement l'intention d'édifier eux-mêmes un plan de paix, mais soutenaient fermement les propositions de M. Jarring ⁷⁵.

Ce langage ne pouvait guère être entendu par Damas qui avait refusé la résolution 242. Néanmoins, la visite de M. Harmel dans cette capitale était considérée par certains comme le symptôme d'une ouverture diplomatique de la Syrie qui n'avait plus reçu, depuis quinze ans, un ministre des Affaires étrangères occidental ⁷⁶. M. Harmel évoqua à cette occasion la possibilité — encore lointaine — d'une coopération économique entre la Syrie et la C.E.E. ⁷⁷.

⁷⁴ *A.P.*, Chambre, 1970-1971, 30 juin 1971, pp. 34-39.

⁷⁵ *Le Soir*, 14 juin 1971.

⁷⁶ *Ibidem*, 16 juin 1971.

⁷⁷ *La Dernière Heure*, 17 juin 1971.

Beyrouth sembla accorder beaucoup plus d'importance à cette visite. En effet, même si M. Harmel précisa d'emblée qu'il n'était pas le représentant de ses collègues des Communautés et qu'il venait au Moyen-Orient sans mandat particulier, il n'en était pas moins le premier interlocuteur européen depuis l'adoption du document du 13 mai. Aussi dans ses discours officiels comme dans les propos tenus aux journalistes, M. Abou Hamad, ministre libanais des Affaires étrangères, affirma son désir de voir l'Europe s'engager politiquement et économiquement en Méditerranée et au Moyen-Orient et il expliqua :

« Personne n'a intérêt à ce qu'il n'y ait, dans la région, que les deux super-puissances. Le bénéfice d'une présence européenne ira autant à l'Europe qu'aux pays du Proche-Orient⁷⁸. »

Pour sa part, M. Harmel assura ses interlocuteurs que les Communautés européennes devraient jouer un rôle « caractéristique et original » dans le bassin méditerranéen⁷⁹.

Au Caire, où il s'entretint avec le président Sadate et le ministre des Affaires étrangères, M. Mahmoud Riad, M. Harmel insista, à nouveau, sur la nécessité de relancer la mission Jarring tandis que ses interlocuteurs lui rappelaient qu'ils avaient accepté au mois de février les propositions du négociateur suédois⁸⁰. A l'occasion de cette visite, M. Mahmoud Riad confia aux journalistes qu'il était heureux de recevoir M. Harmel « parce qu'il représente une partie importante de l'Europe qui, pour la première fois, témoigne d'un intérêt collectif pour la question du Moyen-Orient ». Et il devait ajouter :

« Quand M. Harmel nous expose son point de vue sur la paix, le respect de la Charte des Nations Unies, de la résolution n° 242 du Conseil de sécurité et des propositions Jarring, quand nous voyons que l'Europe agit, Washington ne peut pas l'ignorer et c'est certainement un élément important quant aux fameux six mois que l'Egypte a donnés pour que le début d'une solution pacifique se concrétise — retrait des troupes israéliennes sur une ligne donnée dans le Sinaï et réouverture du canal de Suez⁸¹. »

A l'issue de sa visite au Caire, M. Harmel, au cours d'une conférence de presse, affirma avoir reçu des informations « très importantes mais confidentielles » et il se déclara très impressionné par « la volonté de paix des dirigeants égyptiens ». Passant au bilan de sa tournée dans trois pays arabes, le ministre estima que l'espoir d'une solution n'était pas si minime et il insista sur le fait qu'une réouverture du canal de Suez « devait être un premier chapitre de ce règlement global et non une solution intermédiaire ».

Dès son retour à Bruxelles, M. Harmel tint une conférence de presse où il rappela que la Belgique n'ambitionnait ni n'acceptait d'exercer une mission

⁷⁸ *Le Soir*, 16 juin 1971.

⁷⁹ *La Dernière Heure*, 17 juin 1971.

⁸⁰ *Le Soir*, 16 juin 1971.

⁸¹ *Le Soir*, 21 juin 1971.

particulière dans le cadre du conflit, la responsabilité de la négociation devant être laissée aux Nations Unies et plus précisément à M. Jarring. Quant à la position des Etats européens, il la définit en ces termes :

« Notre volonté exclusive, comme elle a été exprimée par M. Schuman dans une déclaration publique au nom des six pays de la C.E.E., et qui était la seule déclaration que ceux-ci désiraient faire, est de soutenir la résolution 242 de novembre 1967 et les propositions du négociateur des Nations Unies... Car l'affaire appartient d'abord aux peuples que le conflit concerne directement et, ensuite, au Conseil de sécurité. Nous devons nous abstenir de prendre des initiatives particulières, pour éviter que des chardons poussent dans le jardin de M. Jarring⁸². »

Toutefois M. Harmel ajoutait :

« Les responsabilités européennes peuvent et doivent s'exercer dans cette région. Il faut éviter que le vide politique qu'y créerait l'absence de l'Europe ne soit comblé par d'autres... Toute la crise est une espèce de crime social contre le développement appelé par tant de populations dans la région. Il y a du reste des liens incontestables entre la détente en Europe centrale et la détente en Méditerranée⁸³. »

Au mois de juillet, M. Harmel effectua une brève visite à Amman et ensuite en Israël. D'emblée les entretiens du ministre belge avec les milieux politiques israéliens se révélèrent moins cordiaux que les contacts noués avec les Etats arabes. Il faut se souvenir, en effet, que dès le mois de mai 1971, les ambassadeurs israéliens dans les pays de la Communauté avaient tenté de dissuader les diverses capitales de donner leur accord à un document considéré, par Israël, comme d'inspiration française et pro-arabe⁸⁴. Aussi l'adoption du document de travail par les « Six » n'alla pas sans causer une certaine amertume en Israël. Les Israéliens étaient, en principe, d'autant moins opposés, disaient-ils, à ce que l'Europe s'unifie et prenne ses responsabilités qu'ils voyaient dans cette évolution une chance, pour eux, d'échapper au dialogue trop exclusif avec Washington. Mais, en l'occurrence, ils considéraient, comme mauvaise, la méthode adoptée car les Européens avaient fixé leur position sans avoir préalablement consulté les parties en cause et ils n'avaient pas voulu comprendre que jamais Israël ne s'engagerait, dès l'abord, à évacuer les territoires occupés au risque de mettre sa sécurité en péril⁸⁵.

La tâche de M. Harmel à Jérusalem n'était pas facilitée par les déclarations que le ministre allemand des Affaires étrangères venait de faire dans cette ville. En effet, M. Scheel, en visite officielle, quinze jours plus tôt, en Israël, avait confié, dans une interview accordée au *Jerusalem Post* : « le prétendu *document des Six* est seulement un document de travail qui est loin d'avoir été approuvé ». Et le chef de la diplomatie ouest-allemande avait ajouté :

⁸² *La Dernière Heure*, 25 juin 1971.

⁸³ *Idem*.

⁸⁴ *La Libre Belgique*, 12 mai 1971.

⁸⁵ *La Libre Belgique*, 26 juillet 1971.

« J'ai été surpris que le porte-parole du gouvernement français ait dit, la veille de mon départ pour Israël, que "M. Scheel présentera la position commune des Six telle qu'elle est interprétée par les Français"... Il y a, entre les positions française et ouest-allemande des différences à propos du Moyen-Orient qui ne prêtent à aucune erreur. L'attitude de Bonn soutient l'interprétation donnée par Washington et Londres à la résolution du Conseil de sécurité de novembre 1967. Il n'y a aucune nécessité à ce qu'Israël prenne l'engagement d'un retrait total de ses troupes comme condition préalable à l'ouverture de négociations de paix⁸⁶. »

M. Scheel s'étant montré rassurant, les Israéliens espéraient rencontrer la même compréhension auprès de M. Harmel ainsi qu'en témoigne l'interview accordée à un journaliste belge, au début de cette visite officielle, par M. Shimon Pérès, ministre israélien responsable des territoires occupés⁸⁷.

M. Pérès se réjouissait de la visite de M. Harmel, celle-ci devant permettre au ministre belge de mieux connaître les problèmes d'Israël à l'égard desquels l'Europe fait preuve d'« une certaine ignorance ». Quant au document de travail du 13 mai 1971, M. Pérès estimait « qu'il manque de références aussi bien aux problèmes de la sécurité d'Israël qu'à la nécessité de négociations directes avec les Arabes et aux problèmes de la paix en général ». Néanmoins, le ministre israélien espérait que M. Harmel se montrerait, à cet égard, aussi rassurant que l'avait été un peu plus tôt M. Scheel; d'ailleurs poursuivait-il :

« Nous pensons que s'il voit la situation telle qu'elle est ici, avec le danger de la pénétration soviétique, il en conclura peut-être que le Moyen-Orient est la dernière ligne de défense de l'Europe. L'alliance entre l'U.R.S.S. et l'Egypte va durer longtemps. Cent ans peut-être. Il faut qu'il y ait une frontière entre l'Egypte et Israël, mais il faut aussi une frontière entre les Soviétiques et l'Occident... »

Abordant le problème de la Cisjordanie occupée, M. Pérès considérait ses habitants comme de plus en plus opposés à un rattachement à la Jordanie et ajoutait que les relations entre ce territoire et Israël avaient déjà acquis un caractère fédéral; l'idée de fédération faisait d'ailleurs son chemin du côté israélien et les Arabes pouvaient s'y rallier eux aussi.

Au cours de ses entretiens avec M^{me} Golda Meir et M. Abba Eban, M. Harmel expliqua à ses interlocuteurs que la résolution 242 comportait les principes commandant la solution de la crise et que dans ce cadre s'inséraient, à ses yeux, la proposition de M. Jarring du 8 février, de même que les offres de réouverture du canal de Suez faites par M. Sadate et appuyées par la diplomatie américaine. Ces propos ne pouvaient pas trouver un écho très favorable auprès de ses interlocuteurs même si le ministre belge déclara dans un discours : « Personne ne pourrait se substituer à vous et aux gouvernements arabes », phrase qui fut interprétée comme exprimant la nécessité de négociations directes entre Israël et les pays arabes⁸⁸.

⁸⁶ *La Libre Belgique*, 10-11 juillet 1971.

⁸⁷ *La Libre Belgique*, 27 juillet 1971.

⁸⁸ *La Libre Belgique*, 29 juillet 1971.

Tirant les conclusions de sa visite, au moment de s'embarquer pour Bruxelles, M. Harmel estima :

« Après mes conversations avec les dirigeants des pays arabes que j'ai rencontrés récemment, après celles que je viens d'avoir avec les dirigeants d'Israël, je suis convaincu qu'il existe une chance de conclure une paix réelle au Moyen-Orient. J'ai rencontré partout une volonté de paix et je suis persuadé que la convergence de ces volontés devrait permettre de relancer la négociation⁸⁹. »

Ces propos optimistes cachaient mal, en fait, une divergence fondamentale entre les positions des interlocuteurs. Si M. Harmel estime qu'il ne faut pas revenir à la situation de juin 1967, cela signifie, pour lui, qu'il est nécessaire d'aboutir à un accord de paix, internationalement garanti, proclamant la fin de toute belligérance directe et indirecte et assurant la souveraineté et l'indépendance de chacun, mais cela n'entraîne pas à ses yeux qu'il faille modifier la frontière d'avant 1967. Pour Israël, par contre, en revenir à ces lignes de démarcation équivaldrait à recréer la situation de la dernière avant-guerre, quelle que soit la valeur des garanties internationales. S'il y a donc convergence sur les buts à atteindre, la divergence est complète quant aux moyens à employer⁹⁰. Pas plus qu'il ne convainc ses interlocuteurs sur ce point, M. Harmel ne réussit à les persuader de la volonté de paix du président Sadate dont il se fit l'écho. Interrogé sur ce point par des journalistes, M. Abba Eban devait répondre :

« Tous ceux qui rencontrent le président égyptien estiment qu'il veut réellement la paix et qu'il ne faut pas attacher trop d'importance à ses déclarations belliqueuses. Mais, moi, je dis... que la négociation est le seul moyen de faire la preuve de la bonne volonté⁹¹. »

Deux réflexions confiées lors d'apartés avec des journalistes montrent bien ce qui séparait les interlocuteurs; l'une émane de M. Harmel : « Les choses seront bien plus faciles le jour où les dirigeants israéliens auront acquis la conviction que les risques de paix sont moindres que les risques de guerre »; l'autre, d'un haut fonctionnaire israélien : « Les choses seront sans doute plus faciles le jour où les pays européens qui ont de bons rapports avec Israéliens et Arabes auront convaincu leurs interlocuteurs arabes qu'il est de leur propre intérêt de mettre fin au conflit en commençant à négocier avec Israël, sans aucun intermédiaire, quelle que soit sa bonne volonté⁹². »

Le séjour de M. Harmel en Israël fut marqué encore par un incident qui mit en lumière les points de désaccord entre Belges et Israéliens. Lors d'une communication aux représentants de la presse, le porte-parole du ministère israélien des Affaires étrangères déclara que la Belgique s'alignait sur la position définie précédemment par le ministre ouest-allemand des Affaires étrangères concernant

⁸⁹ *La Libre Belgique*, 30 juillet 1971.

⁹⁰ *Le Soir*, 31 juillet 1971.

⁹¹ *La Libre Belgique*, 30 juillet 1971.

⁹² *Le Soir*, 31 juillet 1971.

le document de travail des « Six ». La presse locale en conclut aussitôt que la Belgique, elle non plus, ne s'estimait pas liée par ce document. Ce malentendu paraît assez étonnant si l'on se souvient que M. Harmel avait maintes fois exprimé très clairement sa position à cet égard et, notamment, au cours de sa visite à Amman, postérieure au voyage de M. Scheel en Israël. Aussi, au cours de la conférence de presse qu'il donna à Jérusalem avant de prendre l'avion pour Bruxelles, M. Harmel mit les choses au point sans ambages et avec une fermeté de ton assez inhabituelle chez lui. Il précisa, à cette occasion, que la position de la Belgique était identique à celle énoncée par M. Scheel, non pas à Jérusalem, mais à Bonn, devant le Bundestag, le 19 juillet précédent, soit après le séjour du ministre allemand en Israël. A cette date, M. Scheel avait affirmé que le document, adopté à l'unanimité par les six ministres des Affaires étrangères, constituait un « document commun » contenant, non pas une interprétation de la résolution 242, mais une conception, propre aux « Six » basée sur cette résolution⁹³. On peut penser qu'en se référant aux derniers propos de M. Scheel, plutôt qu'en exprimant sa conception personnelle du document, M. Harmel a voulu donner une définition valable pour tous les Etats du Marché commun et lever une équivoque. Ceci n'empêcha d'ailleurs pas M. Ebban de déclarer peu après :

« Je n'ai pas l'intention de m'occuper de ce document puisque, officiellement, il n'existe pas et n'a pas été présenté aux gouvernements en cause, ni aux instances internationales. »

Le ministre israélien ajouta qu'il :

« préférerait s'efforcer d'élucider les positions de chacun des gouvernements de la Communauté européenne, qu'il l'avait fait avec M. Scheel, puis avec M. Harmel et qu'il continuerait à le faire avec les autres ministres⁹⁴. »

*
**

Devant la question du Moyen-Orient, la Belgique fait preuve d'une sorte de « loyalisme onusien » qui mérite d'être souligné car il ne se manifeste pas en toutes matières. Au fil des ans, la position belge s'est affirmée avec une vigueur accrue, en accusant une compréhension grandissante à l'égard des thèses défendues par les Etats arabes et en affichant une réprobation de plus en plus nette vis-à-vis de la politique israélienne. Elle était d'ailleurs encouragée en cela par l'évolution générale de l'opinion publique internationale qu'exaspèrent l'intransigeance de Tel Aviv et son refus obstiné devant toute initiative de bonne volonté. Toutefois, nous l'avons vu, la diplomatie belge reste très réticente sur une question essentielle, à savoir la reconnaissance du droit des Palestiniens à disposer d'eux-mêmes. Mais il n'est pas impossible que la Belgique

⁹³ *Le Soir*, 31 juillet 1971.

⁹⁴ *La Libre Belgique*, 30 juillet 1971.

finisse par s'engager dans cette voie : aucun refus n'a été prononcé et le « fait palestinien » a d'ailleurs été reconnu. Il est hautement souhaitable que la diplomatie belge franchisse ce pas; c'est une question d'équité, mais aussi de lucidité politique, car il est inimaginable que le conflit du Moyen-Orient trouve une solution définitive aussi longtemps que le peuple palestinien verra bafouer ses droits les plus légitimes.

A cet égard, l'Europe pourrait jouer un certain rôle en se décidant à préciser ses positions, mais il faut admettre que le *document* du 13 mai constitue un effort bien timide. Comment d'ailleurs prendre très au sérieux cette attitude européenne qui consiste à proclamer : « Nous avons une position commune mais nous nous refusons à la révéler ? » Et quelle signification accorder à un document dont, à quinze jours d'intervalle, la valeur est appréciée différemment, devant les mêmes interlocuteurs, par deux ministres des Affaires étrangères de pays du Marché commun ? En fait, ce document du 13 mai constitue moins un point de vue « européen » de la crise du Moyen-Orient que le reflet de six — voire dix — conceptions nationales relativement concordantes. Il suffit pour s'en convaincre de se souvenir de la manière dont il a été élaboré. Il émane, non pas des institutions européennes, mais d'un groupe de travail composé d'agents appartenant aux six ministères des Affaires étrangères. Comment d'ailleurs pourrait-il en être autrement dans l'état actuel des structures européennes ? Cette expérience permet de souligner la regrettable absence d'un organe susceptible de définir une politique « européenne » cohérente. Les Etats européens sont-ils prêts à le mettre en place ? En ce qui concerne la Belgique, nous entendons souvent notre ministre des Affaires étrangères demander l'instauration d'une véritable concertation européenne; mais, bien plus souvent encore, nous le voyons agir et réagir en fonction de solidarités atlantiques et leur donner le pas sur une conception européenne bien comprise. Tel fut le cas notamment devant la guerre du Vietnam, la reconnaissance de la Chine populaire, le problème du désarmement, etc... Il n'empêche que, l'organe créant parfois la fonction, il ne sera pas inutile d'édifier ce corps nouveau susceptible d'engendrer une pensée et une politique européennes.

Il y va de l'intérêt des Européens et cela correspond aussi, au souhait des Etats qui, en ce moment, sont le plus douloureusement affectés par la crise du Moyen-Orient. Le voyage de M. Harmel dans cette région aura au moins eu l'avantage de mettre en relief cet aspect de la question. L'Europe d'ailleurs ne manque pas de moyens de pression : deux de ses membres occupent un siège permanent au Conseil de sécurité et elle pourrait, dans l'élaboration de sa politique méditerranéenne, tenir compte de la bonne volonté de ses partenaires à trouver une solution équitable au conflit. Mais sa première tâche devrait consister à se pencher sur le sort des Palestiniens. Un premier effort a déjà été entrepris en ce sens, mais il ne suffit pas de se préoccuper de l'aspect humanitaire de la question. D'ailleurs, sans tomber dans les excès d'un culpabilisme stérile, l'Europe doit se reconnaître des responsabilités particulières au

Moyen-Orient. La situation actuelle de cette région résulte directement du sort réservé aux Juifs pendant trop longtemps par de nombreux pays européens et de la politique coloniale poursuivie naguère par ces mêmes puissances. Les Palestiniens en ont été et en restent les victimes; il est temps que l'Europe pense aux moyens de les rétablir dans leurs droits.

1^{er} juillet 1972.

A N N E X E

LA RESOLUTION 242 DU 22 NOVEMBRE 1967

« *Le Conseil de sécurité,*

Exprimant l'inquiétude que continue de lui causer la grave situation au Moyen-Orient;

Soulignant l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre et la nécessité d'œuvrer pour une paix juste et durable permettant à chaque Etat de la région de vivre en sécurité;

Soulignant en outre que tous les Etats membres, en acceptant la charte des Nations Unies, ont contracté l'engagement d'agir conformément à l'article 2 de la Charte;

1) *Affirme* que l'accomplissement des principes de la Charte exige l'instauration d'une paix juste et durable au Moyen-Orient, qui devrait comprendre l'application des deux principes suivants :

a) Retrait des forces armées israéliennes¹ des territoires occupés lors du récent conflit;

b) Cessation de toutes assertions de belligérance ou de tous états de belligérance et respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de chaque Etat de la région, et de son droit de vivre en paix à l'intérieur des frontières sûres et reconnues, à l'abri de menaces ou d'actes de force;

2) *Affirme en outre la nécessité :*

a) De garantir la liberté de navigation sur les voies d'eau internationales de la région;

b) De réaliser un juste règlement du problème des réfugiés;

c) De garantir l'inviolabilité territoriale et l'indépendance politique de chaque Etat de la région par des mesures comprenant notamment la création de zones démilitarisées;

3) *Prie* le Secrétaire général de désigner un représentant spécial pour se rendre au Moyen-Orient, afin d'y établir et d'y maintenir des rapports avec les Etats intéressés en vue de favoriser un accord et de seconder les efforts tendant à aboutir à un règlement pacifique et conforme aux dispositions et aux principes de la présente résolution;

4) *Prie* le Secrétaire général de présenter aussitôt que possible au Conseil de sécurité un rapport d'activité sur les efforts du représentant spécial. »

¹ La version anglaise stipule « from territories occupied ».