

NATIONS



UNIES

**DOCUMENTS OFFICIELS DE LA DEUXIEME SESSION DE
L'ASSEMBLEE GENERALE**

SUPPLEMENT No 11

**COMMISSION SPECIALE
DES NATIONS UNIES
POUR LA PALESTINE**

RAPPORT A L'ASSEMBLEE GENERALE

VOLUME I

Lake Success

New-York

1947

Ce document constitue le volume I du rapport complet de la Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine. Les trois autres volumes seront publiés aussitôt que possible. En voici la composition:

Volume II: Annexes 1 à 21, appendice et cartes. L'appendice comprend les réserves et déclarations des membres de la Commission spéciale au sujet du rapport.

Volume III: Annexe A: dépositions recueillies en séances publiques.

Volume IV: Annexe B: dépositions orales présentées en séances privées.

NATIONS



UNIES

DOCUMENTS OFFICIELS DE LA DEUXIEME SESSION DE
L'ASSEMBLEE GENERALE

SUPPLEMENT No 11

COMMISSION SPECIALE
DES NATIONS UNIES
POUR LA PALESTINE

RAPPORT A L'ASSEMBLEE GENERALE

VOLUME I

Lake Success
New-York
1947

A/364*
3 Septembre 1947

	<i>Pages</i>
PRÉFACE.....	iv
INTRODUCTION.....	v
<i>Chapitres</i>	
I. ORIGINE ET TRAVAUX DE LA COMMISSION SPÉCIALE POUR LA PALESTINE	
A. Création de la Commission spéciale: son mandat et sa composition.....	1
B. Résumé des travaux de la Commission spéciale.....	4
II. LES ÉLÉMENTS DU CONFLIT	
A. Facteurs géographiques et démographiques.....	10
B. Facteurs économiques.....	13
C. La Palestine sous le Mandat.....	19
D. Les deux thèses en présence.....	32
III. INTÉRÊTS RELIGIEUX ET LIEUX SAINTS.....	39
IV. PRINCIPALES SOLUTIONS PROPOSÉES AU PROBLÈME PALESTININ	
Généralités.....	42
Principales solutions proposées par des commissions et principaux plans du Gouvernement britannique antérieurs à la création de la Commission.....	42
Propositions présentées à la Commission.....	43
V. RECOMMANDATIONS (I)	
Introduction.....	45
<i>Section A.</i> Recommandations adoptées à l'unanimité.....	46
<i>Section B.</i> Recommandation adoptée à une importante majorité.....	50
VI. RECOMMANDATIONS (II)	
<i>Première partie.</i> Plan de partage avec union économique:	
Justification.....	51
Recommandations:	
A. Partage et indépendance.....	52
B. Période de transition et constitution.....	52
C. Déclaration.....	53
D. Union économique.....	55
E. Biens mobiliers et immobiliers.....	56
F. Admission à l'Organisation des Nations Unies.....	56
Observations sur le partage.....	56
<i>Deuxième partie.</i> Frontières.....	57
<i>Troisième partie.</i> Ville de Jérusalem.....	61
VII. RECOMMANDATIONS (III)	
Projet d'Etat fédéral:	
Justification de la solution fédérative.....	63
Recommandations.....	64
I. Etat indépendant de Palestine.....	64
II. Grandes lignes de la structure de la constitution de la Palestine et des dispositions qu'elle devra contenir.....	64
III. Frontières des Etats arabe et juif dans l'Etat fédéral indépendant de Palestine..	66
IV. Capitulations.....	66
V. Lieux saints et intérêts religieux; Jérusalem:	
A. Intérêts religieux et lieux saints.....	66
B. Jérusalem.....	67
C. Irrévocabilité de ces dispositions.....	67
VI. Responsabilité internationale en ce qui concerne les personnes déplacées juives....	68
VII. L'immigration juive en Palestine.....	68
VIII. RÉSERVES ET OBSERVATIONS.....	70

La Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine a terminé ses travaux dans le délai de trois mois qu'avait fixé l'Assemblée générale. Elle a dû, pour mener à bien cette tâche, travailler fiévreusement. Tout a été fait pour éviter, dans la mesure du possible, des erreurs et des lacunes impardonnables. Il y a lieu de prévoir cependant que ceux qui étudient depuis des années la question de Palestine découvriront des imperfections dans ce rapport.

Ce n'est pas d'une accumulation de détails que se dégagera la solution du problème palestinien. Si tel était le cas, cette solution serait apparue depuis longtemps. Il n'est guère de pays qui aient fait l'objet, notamment au cours des dix dernières années, d'un si grand nombre d'enquêtes, générales ou spéciales, officielles ou officieuses. Le problème est avant tout un problème de rapports entre les hommes et de droits politiques. Il ne pourra être résolu que si l'on

porte un jugement correct sur l'ensemble de la situation et si l'on s'efforce de régler la question d'une façon humaine. A cet égard, les opinions exprimées par les membres d'une commission internationale, qui représentent différentes civilisations et différentes écoles de pensée et qui ont examiné la question sous des angles différents, ne sont vraisemblablement pas sans valeur.

Bien que deux plans aient été proposés pour résoudre le problème de Palestine, il y a lieu de remarquer que le plan de la minorité, comme celui de la majorité, s'inspire de conclusions et de principes qui, pour la plupart, ont recueilli l'unanimité.

Cette unanimité pourra aider l'Assemblée générale à régler une question dont la complexité et les aspects multiples, parfois liés à tant de drames, ont fait échouer tous les efforts jusqu'ici tentés.

INTRODUCTION

Le présent volume contient le rapport et les recommandations présentés par la Commission spéciale pour la Palestine à la deuxième session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il comprend une préface, huit chapitres, un appendice et une série d'annexes.

L'exposé des faits contenu dans les quatre premiers chapitres vise à illustrer les différentes phases des travaux de la Commission et à servir d'arrière-plan au problème qu'elle a étudié.

Le chapitre premier décrit l'origine et la création de la Commission spéciale et expose brièvement ses travaux à Lake Success, Jérusalem, Beyrouth et Genève.

Le chapitre II renferme une analyse des facteurs géographiques, démographiques et économiques essentiels et une étude historique de la Palestine sous le régime du Mandat. Il expose et évalue les revendications des Juifs et des Arabes.

Le chapitre III traite de la Palestine en tant que Terre sainte de trois religions mondiales.

Le chapitre IV analyse et récapitule les principales solutions proposées avant la création de la Commission ou qui lui ont été exposées oralement ou par écrit.

Les trois chapitres suivants contiennent des recommandations et des propositions qui sont le principal résultat des travaux de la Commission au cours de ses trois mois d'activité.

Le chapitre V contient onze recommandations sur des principes généraux adoptés à l'unanimité, ainsi qu'une douzième recommandation adoptée à la majorité, deux membres ayant voté contre.

Les chapitres VI et VII contiennent respectivement le plan de la majorité et le plan de la minorité pour le gouvernement futur de la Palestine, y compris les dispositions concernant les frontières.

Le dernier chapitre donne une liste des réserves et des observations présentées par certaines délégations sur quelques points particuliers. Le texte de ces réserves et observations figure à l'appendice du présent rapport.

ORIGINE ET TRAVAUX DE LA COMMISSION SPECIALE

**A. CRÉATION DE LA COMMISSION SPÉCIALE:
SON MANDAT ET SA COMPOSITION**

Convocation et ordre du jour de la session spéciale de l'Assemblée générale

1. Le 2 avril 1947, la délégation du Royaume-Uni adressait au Secrétaire général par intérim des Nations Unies une lettre¹ demandant l'inscription de la question de Palestine à l'ordre du jour de la prochaine session ordinaire de l'Assemblée générale et la convocation, dans le plus bref délai possible, d'une session extraordinaire aux fins de créer et de constituer une commission spéciale chargée de soumettre à l'examen de la prochaine session ordinaire de l'Assemblée générale un rapport traitant de la question de Palestine et définissant le mandat de cette commission. La délégation du Royaume-Uni ajoutait que le Gouvernement du Royaume-Uni présenterait à l'Assemblée générale un compte rendu de la façon dont il s'était acquitté du Mandat qui lui avait été confié en Palestine et demanderait à l'Assemblée de formuler des recommandations sur le gouvernement futur de la Palestine, conformément à l'Article 10 de la Charte.

2. Conformément à l'article 4 du règlement intérieur provisoire de l'Assemblée générale, le Secrétaire général, M. Trygve Lie, communiqua aux Etats Membres la demande de convocation d'une session extraordinaire. Le 13 avril 1947, après que la majorité requise eut approuvé cette demande, le Secrétaire général convoqua la première session extraordinaire de l'Assemblée générale pour le 28 avril 1947, dans la salle de l'Assemblée générale à Flushing Meadow, New-York.

3. Cinq Etats Membres (Arabie saoudite, Egypte, Irak, Liban, Syrie) demandèrent² au Secrétaire général d'ajouter le point supplémentaire suivant à l'ordre du jour de la session extraordinaire: "Cessation du Mandat sur la Palestine et proclamation de l'indépendance de ce pays."

4. Le Bureau de l'Assemblée recommanda l'inscription à l'ordre du jour et le renvoi à la Première Commission du point soumis par le Gouvernement du Royaume-Uni,³ mais après avoir dûment examiné, au cours de ses vingt-neuvième, trentième et trente et unième séances,

le point soumis par les Etats arabes, il décida par huit voix contre une, avec trois abstentions, de ne pas recommander son inscription à l'ordre du jour.⁴

5. Par la suite l'Assemblée générale, lors de ses soixante-dixième et soixante et onzième séances plénières, adopta les recommandations du Bureau.⁵

6. Le seul point inscrit à l'ordre du jour de la session extraordinaire était donc celui qu'avait soumis le Gouvernement du Royaume-Uni, à savoir: "Création d'une commission spéciale chargée de préparer l'examen de la question palestinienne par l'Assemblée à sa deuxième session ordinaire, et mandat de cette commission⁶. Conformément à la décision de l'Assemblée générale, ce point fut renvoyé pour examen à la Première Commission de l'Assemblée.

Audiences

7. Sur la recommandation du Bureau, l'Assemblée générale adopta également une résolution aux termes de laquelle la Première Commission devait accorder audience à l'Agence juive pour la Palestine et prendre une décision au sujet des communications d'autres organisations demandant à exprimer leur point de vue sur le problème palestinien.

8. Lors de sa quarante-huitième séance, la Première Commission décida, après discussion, d'accorder audience au Haut Comité arabe⁷, décision que l'Assemblée générale déclara conforme à ses intentions.⁸

9. En conséquence, les représentants de l'Agence juive pour la Palestine et du Haut Comité arabe exposèrent leurs points de vue respectifs sur la constitution et la définition du mandat de la commission spéciale que l'Assemblée était appelée à créer.⁹

10. La Première Commission rejeta les demandes d'audience présentées par d'autres organisations, considérant que ces organisations ne remplissaient pas les conditions qu'elle avait prescrites, à savoir qu'elles devaient représenter un élément important de la population de la Palestine. Il fut précisé que cette décision n'excluait pas la possibilité pour ces organisations d'être entendues par la commission spéciale lorsque celle-ci aurait été établie.

¹ Voir à l'Annexe 1 le texte de la lettre.

² Voir à l'Annexe 2 le texte de ces communications.

³ Voir les *Documents officiels de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale*, volume II, page 11.

⁴ *Ibid.*, volume II, page 81.

⁵ *Ibid.*, volume I, 70ème séance, page 23; 71ème séance, pages 59 et 60.

⁶ Voir les *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale* au cours de sa première session extraordinaire: résolution 104 (S-1), page 6.

⁷ Voir les *Documents officiels de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale*, volume III, page 103.

⁸ Voir les *Résolutions adoptées par l'Assemblée générale* au cours de sa première session extraordinaire: résolution 105 (S-1), page 6.

⁹ Voir les *Documents officiels de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale*, volume III. Agence juive, 50ème séance, page 108 et suivantes; 52ème séance, page 178 et suivantes; 54ème séance, page 251 et suivantes; 55ème séance, page 273 et suivantes; Haut Comité arabe, 52ème séance, page 189 et suivantes; 55ème séance, page 266 et suivantes.

11. Lors de la première séance du Bureau, le représentant de l'Inde interrogea Sir Alexander Cadogan sur la déclaration d'un "représentant autorisé" du Gouvernement du Royaume-Uni selon laquelle, quelles que fussent les recommandations des Nations Unies, le Royaume-Uni ne se croyait pas, à ce stade de l'affaire, en mesure de déclarer qu'il accepterait ces recommandations. Sir Alexander Cadogan répondit que le texte de la déclaration était: "Je ne conçois pas que le Gouvernement de Sa Majesté puisse appliquer des mesures qu'il n'approuverait pas."¹ Cela ne voulait pas dire que le Gouvernement n'accepterait aucune recommandation de l'Assemblée, mais seulement qu'il n'appliquerait pas une décision qu'il jugerait erronée.

12. Lors de la cinquante-deuxième séance de la Première Commission, le représentant du Royaume-Uni expliqua de nouveau la position de son Gouvernement. Il déclara notamment:

"Pendant des années nous avons essayé de résoudre le problème palestinien et nous n'y avons pas réussi. Nous le portons maintenant devant les Nations Unies en espérant qu'elles aboutiront là où nous avons échoué. Si les Nations Unies peuvent trouver une solution équitable qui soit acceptée par les deux parties intéressées, nous serons évidemment d'accord et nous serons les premiers à nous féliciter de cette décision. Tout ce que je dirai — et c'est une réserve que j'ai déjà faite — c'est que nous ne devrions pas être seuls responsables de l'application d'une décision qui ne serait pas acceptable par les deux parties et que nous ne pourrions pas adopter en toute conscience²."

Décisions prises par la Première Commission

13. La Première Commission a consacré douze séances à l'étude de la constitution et de la définition du mandat d'une commission spéciale pour la Palestine.

14. En ce qui concerne le mandat, il fut décidé que la Commission spéciale devait disposer des pouvoirs les plus étendus pour vérifier les faits et procéder à une enquête sur tous les problèmes relatifs à la question palestinienne. La Première Commission a adopté le texte définitif du mandat lors de ses cinquante-cinquième et cinquante-sixième séances³.

15. Les débats sur la composition de la Commission spéciale ont porté avant tout sur la question de savoir s'il fallait inclure ou non les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Après une longue discussion, la Première Commission a, lors de sa cinquante-septième

séance, adopté par treize voix contre onze, avec vingt-neuf abstentions⁴, une résolution australienne aux termes de laquelle la Commission spéciale serait composée de onze membres, à l'exclusion des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Par trente-neuf voix contre trois, avec dix abstentions, les Etats suivants: Australie, Canada, Guatemala, Inde, Iran, Pays-Bas, Pérou, Suède, Tchécoslovaquie, Uruguay et Yougoslavie ont été proposés pour constituer la Commission spéciale⁵.

Décisions définitives prises par l'Assemblée générale

16. Lors de ses soixante-dix-septième, et soixante-dix-huitième et soixante-dix-neuvième séances plénières, l'Assemblée générale a discuté le rapport de la Première Commission, comprenant la résolution sur la composition et le mandat de la Commission spéciale pour la Palestine.

17. Après avoir été mis aux voix, paragraphe par paragraphe, l'ensemble des recommandations de la Première Commission fut adopté par quarante-cinq voix contre sept, avec une abstention⁶.

18. La résolution définitive, qui a créé la Commission spéciale pour la Palestine et défini son mandat, est ainsi conçue:

"Attendu que l'Assemblée générale des Nations Unies a été convoquée en session extraordinaire afin de procéder à la constitution et à la définition du mandat d'une commission spéciale chargée de préparer et de soumettre à l'examen de la prochaine session ordinaire de l'Assemblée générale un rapport sur la question de Palestine,

"L'Assemblée générale

"Décide ce qui suit:

"1. Il est créé à cet effet une Commission spéciale, composée des représentants de l'Australie, du Canada, du Guatemala, de l'Inde, de l'Iran, des Pays-Bas, du Pérou, de la Suède, de la Tchécoslovaquie, de l'Uruguay et de la Yougoslavie;

"2. La Commission spéciale disposera des pouvoirs les plus étendus pour vérifier et enregistrer les faits et pour procéder à une enquête sur toutes les questions et tous les problèmes relatifs à la question palestinienne;

"3. La Commission spéciale fixera sa propre procédure;

"4. La Commission spéciale procédera à des enquêtes en Palestine et dans tous les endroits

¹ Voir les *Documents officiels de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale*, volume II, page 4.

² *Ibid.*, page 183 et suivantes.

³ *Ibid.*, volume III, page 265 et suivantes.

⁴ *Ibid.*, volume III, page 345 et suivantes.

⁵ *Ibid.*, volume III, page 361 et suivantes.

⁶ *Ibid.*, volume I, page 77. (Ont voté contre: Afghanistan, Arabie saoudite, Egypte. Irak, Liban, Syrie, Turquie; s'est abstenu: Siam.)

où elle le jugera utile, recevra et examinera les témoignages, — soit écrits, soit oraux, selon qu'elle l'estimera à propos dans chaque cas — émanant de la Puissance mandataire, des représentants de la population de la Palestine, de Gouvernements, et de toutes organisations et personnes qu'elle jugera nécessaire;

"5. La Commission spéciale tiendra soigneusement compte des intérêts religieux de l'Islam, du judaïsme et de la chrétienté en Palestine;

"6. La Commission spéciale préparera un rapport à l'Assemblée générale et soumettra les propositions qu'elle jugera appropriées pour résoudre le problème palestinien;

"7. Le rapport de la Commission spéciale sera communiqué au Secrétaire général au plus tard le 1er septembre 1947, afin qu'on puisse le distribuer aux Membres des Nations Unies assez tôt pour être soumis à l'examen de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée générale;

"L'Assemblée générale

"8. *Prie* le Secrétaire général de prendre les dispositions nécessaires pour demander aux autorités compétentes de tous les pays où la Commission spéciale désirera siéger ou voyager de mettre à sa disposition les facilités nécessaires ainsi que le personnel approprié;

"9. *Autorise* le Secrétaire général à rembourser les frais de voyage et d'entretien d'un représentant et d'un suppléant pour chaque Gouvernement représenté à la Commission spéciale sur la base et de la manière qu'il jugera les plus appropriés dans la circonstance."

19. Au cours de la même séance (la soixante-dix-neuvième), l'Assemblée générale a adopté à l'unanimité (avec un certain nombre d'abstentions), la résolution 107 (S-1), proposée par le représentant de la Norvège:

"L'Assemblée générale, en attendant qu'elle statue sur le rapport de la Commission spéciale d'enquête sur la Palestine,

Invite tous les Gouvernements et tous les peuples et, en particulier, les habitants de la Palestine, à s'abstenir de recourir à la force ou à la menace, ainsi qu'à toute forme d'action qui serait de nature à créer une atmosphère pouvant compromettre une solution rapide de la question de Palestine."

Composition de la Commission et de son Secrétaire

20. A la suite d'un télégramme du Secrétaire général demandant que les membres de la Commission spéciale fussent nommés aussitôt que possible, les Gouvernements des onze Etats qui composent la Commission ont annoncé la nomination des représentants et suppléants ci-après:

Australie

M. J. D. L. HOOD, représentant
M. S. L. ATYEO, suppléant

Canada

M. I. C. RAND, représentant
M. Léon MAYRAND, suppléant

Guatemala

S.E. M. Jorge García GRANADOS, représentant
M. E. Z. GONZALEZ, suppléant

Inde

Sir Abdur RAHMAN, représentant
M. Venkata VISWANATHAN, suppléant
M. H. DAYAL, deuxième suppléant

Iran

S.E. M. Nasrollah ENTEZAM, représentant
M. Ali ARDALAN, suppléant

Pays-Bas

M. N. S. BLOM, représentant
M. A. I. SPIES, suppléant

Pérou

S.E. M. Alberto ULLOA, représentant
S.E. M. Arturo García SALAZAR, suppléant

Suède

M. Emil SANDSTROM, représentant
M. Paul MOHN, suppléant

Tchécoslovaquie

M. Karel LISICKY, représentant
M. Richard PECH, suppléant

Uruguay

Le Professeur Enrique Rodriguez FABREGAT, représentant
M. Secco ELLAURI, suppléant

Yougoslavie

M. Vladimir SIMIC, représentant
M. Jose BRILLEJ, suppléant

21. Conformément au paragraphe 8 de la résolution constituant la Commission spéciale et définissant son mandat, le Secrétaire général a nommé un secrétariat comprenant 57 membres, dont il a confié la direction à M. Victor Hoo (Secrétaire général adjoint chargé du Département de la tutelle et des renseignements provenant des territoires non autonomes), en qualité de représentant personnel du Secrétaire général auprès de la Commission. Il a également nommé

secrétaire de la Commission M. Alfonso García Robles (Directeur de la Division de politique générale au Département des affaires du Conseil de sécurité).

B. RÉSUMÉ DES TRAVAUX DE LA COMMISSION SPÉCIALE

22. La Commission spéciale a tenu sa première séance au siège provisoire des Nations Unies à Lake Success, New-York, le lundi 26 mai 1947, à 15 heures.

23. Depuis cette date jusqu'au 31 août 1947, date de la signature du présent rapport, la Commission a tenu seize séances publiques et trente-six séances privées. Les travaux de la Commission sont, pour les besoins du présent résumé, classés par lieux de réunion, c'est-à-dire Lake Success, Jérusalem, Beyrouth et Genève.

Travaux de la Commission à Lake Success

24. La première séance a été ouverte et présidée par le Secrétaire général des Nations Unies, qui a souhaité la bienvenue à la Commission et a souligné l'importance de sa tâche. Les membres de la Commission ont reçu les trois premiers volumes de la documentation sur la Palestine préparée par le Secrétariat¹.

25. La Commission a décidé de poursuivre ses séances en privé afin de discuter de ses futurs travaux. Après un débat préliminaire, il a été convenu de créer un groupe de travail préparatoire chargé de soumettre à l'examen de la Commission des propositions sur différentes questions d'organisation.

26. Le Groupe préparatoire de travail a tenu trois séances à l'*Empire State Building* et a présenté ses propositions lors de la seconde séance de la Commission tenue à Lake Success, le lundi 2 juin 1947.

27. Lors de cette seconde séance et des troisième et quatrième séances, tenues respectivement les 3 et 6 juin, la Commission a pris les décisions principales suivantes:

a) Elle a élu M. Emil Sandstrom (Suède) et M. Alberto Ulloa (Pérou) respectivement Président et Vice-Président de la Commission;

b) Elle a adopté son règlement intérieur provisoire²;

c) Elle a décidé d'inviter les organisations qui avaient demandé à être entendues à New-York,

¹ Volume I, *Reference Library on Palestine*, ouvrage de référence sur la Palestine (document A/AC.13/1, 82 pages);

Volume II, *Principal Documents of Governments and Recognized Agencies Suggesting Solutions of the Palestine Question, and Reactions Thereto* (Principaux documents des Gouvernements et institutions reconnues proposant des solutions à la question palestinienne, et réactions à ces propositions" [document A/AC.13/2, 356 pages]);

Volume III, *General Background Survey*, documentation générale (document A/AC.13/3, 294 pages).

Les deux volumes suivants ont été ajoutés par la suite à cette documentation et distribués à Genève:

à fournir des dépositions écrites et de ne pas accorder audience à ces organisations avant son départ;

d) Elle a décidé de remettre à son arrivée en Palestine toute discussion sur les communications émanant de personnes déplacées et invitant la Commission à visiter des centres de rassemblement en Europe;

e) Elle a communiqué à la Puissance mandataire, à l'Agence juive pour la Palestine et au Haut Comité arabe l'article 31 du règlement intérieur relatif à la désignation des agents de liaison;

f) Elle a adopté un plan provisoire de travail d'après lequel, dès son arrivée en Palestine, premièrement, elle inviterait le Gouvernement de la Palestine à lui fournir des renseignements sur sa constitution, ses attributions et autres informations utiles; deuxièmement, elle inviterait les agents de liaison arabes et juifs à lui présenter leurs observations; troisièmement, elle visiterait rapidement le pays et, quatrièmement, elle accorderait des audiences.

Travaux de la Commission en Palestine

28. La Commission est arrivée en Palestine par groupes, les 14 et 15 juin, et s'est réunie pour la première fois à Jérusalem (cinquième séance), le 16 juin 1947, dans les locaux du Y.M.C.A.

a) DÉCISIONS RELATIVES AU PROGRAMME DES TRAVAUX

29. La Commission a donné suite à la décision qu'elle avait prise lors de sa dernière séance à New-York de visiter différentes parties de la Palestine. Pour l'établissement de l'itinéraire, trois documents ont été pris en considération: un projet d'itinéraire proposé par le Gouvernement de la Palestine, un autre proposé par l'Agence juive pour la Palestine, un troisième préparé sur la base de ces deux documents par le représentant des Pays-Bas. Ces projets d'itinéraire ont été transmis aux fins d'étude et de rapport à la Sous-Commission¹, composée des suppléants et présidée par M. Ralph Bunche, du Secrétariat. Sur la base des propositions de sa Sous-Commission, la Commission a approuvé, au cours des séances suivantes, l'itinéraire qui a été suivi du 22 juin au 3 juillet et dont l'annexe 4 donne une description détaillée.

Volume IV, *Tabulated Summary of Materiel Contained in the Written and Oral Statements Submitted to the Special Committee on Palestine before Their Departure from Jerusalem* (Résumé classifié de la teneur des dépositions orales et écrites faites devant la Commission spéciale pour la Palestine avant son départ de Jérusalem [document A/AC.13/69, 221 pages]);

Volume V, *Index Records of the First Special Session of the General Assembly* (Index des procès-verbaux de la première session extraordinaire de l'Assemblée générale" [document A/AC.13/74, 60 pages]).

² Annexe 3.

b) DÉSIGNATION DES AGENTS DE LIAISON

30. Le Gouvernement de la Palestine a informé la Commission qu'il avait désigné M. D. C. MacGillivray pour assurer la liaison avec la Commission et que M. H. C. Dobbs l'assisterait dans les questions administratives. L'Agence juive pour la Palestine a nommé comme agents de liaison le commandant Aubrey S. Eban et M. David Horowitz.

31. La Commission a été en outre informée, lors de sa trente-septième séance, que la Puissance mandataire avait désigné M. D. C. MacGillivray comme agent de liaison auprès de la Commission à Genève, au sens de l'article 31 du règlement intérieur provisoire.

c) ABSENCE DE COLLABORATION DE LA PART DU HAUT COMITÉ ARABE

32. Lors de sa cinquième séance (première séance tenue à Jérusalem), la Commission a été informée par un câblogramme du Secrétaire général des Nations Unies que le Haut Comité arabe avait décidé de s'abstenir de collaborer avec elle¹. Cette communication a été lue lors de la septième séance et la Commission, tout en exprimant à l'unanimité son espoir d'obtenir la coopération de toutes les parties, a décidé de ne faire officiellement aucune démarche, son Président ayant, la veille, lancé un appel radio-diffusé pour inviter toutes les parties à collaborer à sa tâche².

33. La Commission a discuté de nouveau, lors de ses vingt-deuxième et vingt-troisième séances tenues le 8 juillet, la question d'adresser au Haut Comité arabe une nouvelle invitation à collaborer. Elle a de nouveau affirmé qu'elle était convaincue de la nécessité de la collaboration arabe et, après avoir discuté des moyens de l'obtenir, elle a décidé d'adresser une lettre³ directement au Haut Comité arabe, l'informant qu'elle avait pris note avec regret de son refus de collaborer et lui renouvelant l'invitation faite le 16 juin par le Président dans son appel radio-diffusé.

34. La Commission a reçu le 10 juillet une lettre de M. Jamal Husseini, Vice-Président du Haut Comité arabe, déclarant que le Comité ne voyait aucune raison de revenir sur sa décision communiquée le 13 juin 1947 au Secrétaire général des Nations Unies⁴.

d) DISPOSITIONS ORALES ET ÉCRITES DES GOUVERNEMENTS, ORGANISATIONS, ORGANISMES RELIGIEUX ET DES PARTICULIERS

35. Conformément à la résolution qu'elle avait adoptée à Lake Success, la Commission a, lors de sa sixième séance, entendu les représentants du Gouvernement de la Palestine, Sir Henry Gurney, Secrétaire général, et M. D. C. MacGillivray, qui lui ont fourni des renseignements de fait. A la demande des témoins et en raison de la situation en Palestine, la séance a été privée.

36. Les représentants de l'Agence juive pour la Palestine, M. M. Shertok et M. D. Horowitz, ont été invités, lors de la huitième séance, à exposer leur point de vue sur le *Survey of Palestine* ("Étude d'ensemble de la Palestine"), publié par le Gouvernement de la Palestine, et à donner des renseignements du même ordre que ceux qu'avaient fournis lors de la sixième séance les représentants du Gouvernement.

37. Lors de sa dixième séance, la Commission a estimé qu'elle avait reçu un nombre suffisant de demandes d'audience pour justifier la nomination d'une sous-commission qui étudierait cette question. Elle a en conséquence constitué sa Sous-Commission⁵, composée des représentants de l'Australie, des Pays-Bas, de l'Uruguay et de la Yougoslavie et du représentant personnel du Secrétaire général. M. N. S. Blom, représentant des Pays-Bas, a été élu Président. La Sous-Commission a tenu deux séances les 24 et 25 juin et a présenté à la Commission, lors de la treizième séance, des recommandations concernant a) les critères à observer pour l'octroi d'audiences et b) une liste d'organisations et de personnes qu'il conviendrait d'entendre sur la base de ces critères. Les recommandations de la Sous-Commission ont été approuvées avec quelques modifications de détail⁶.

38. La Sous-Commission a présenté trois autres rapports⁷ comprenant des recommandations. Se fondant sur ces rapports, et après avoir examiné directement un certain nombre de demandes d'audience, la Commission a décidé d'accorder audience à Jérusalem au Gouvernement de la Palestine, à l'Agence juive pour la Palestine, à un certain nombre d'autres organisations juives et de communautés religieuses, ainsi qu'à M. Chaim Weizmann à titre personnel⁷.

39. Certains membres ayant proposé d'entendre l'opinion des États arabes, la Commission

¹ Annexe 5.

² Annexe 6.

³ Annexe 7.

⁴ Annexe 8.

⁵ Le texte du rapport de la Sous-Commission 2 figure au document A/AC.13/SC.2/5; le document A/AC.13/27 résume les décisions de la Commission relatives aux audiences.

⁶ Deuxième, troisième et quatrième rapports de la Sous-Commission 2 (documents A/AC.13/SC.2/7, 9 et 10).

⁷ Seize séances, dont treize publiques et trois privées, ont été consacrées aux audiences à Jérusalem. Les procès-verbaux des séances publiques figurent dans le volume qui constitue l'Annexe A au présent rapport. Ce volume comprend en outre: a) un tableau des audiences par ordre chronologique; b) une liste par ordre alphabétique des Gouvernements, organisations et groupements religieux entendus; c) une liste des particuliers entendus comme témoins, par ordre alphabétique; d) une table des matières des dépositions.

a décidé d'inviter les États arabes à exposer leur point de vue sur la question de Palestine.

40. Il a été décidé qu'une lettre serait adressée à cet effet par le représentant personnel du Secrétaire général aux agents consulaires à Jérusalem de l'Arabie saoudite, de l'Égypte, de l'Irak, du Liban, de la Syrie et de la Transjordanie, et au Gouvernement du Yémen par l'intermédiaire du consul général du Liban¹, en laissant aux États arabes le soin de décider entre eux de la date et du lieu qui conviendraient à la Commission et à eux-mêmes.

41. La Commission a reçu de l'Arabie saoudite, de l'Égypte, de l'Irak, du Liban et de la Syrie des lettres l'informant qu'ils acceptaient son invitation et avaient désigné Beyrouth comme siège de la conférence².

42. Le consul général de Transjordanie a répondu au nom de son Gouvernement que, comme la Transjordanie ne faisait pas partie des Nations Unies, elle n'était pas disposée à envoyer un délégué pour donner son témoignage. Elle recevrait cependant avec plaisir la Commission ou ceux de ses membres qui désireraient se rendre en Transjordanie pour le recueillir³.

43. La Commission a pris acte de cette communication et a décidé, lors de sa trente-quatrième séance, d'informer le consul général de Transjordanie qu'elle regrettait la décision de son Gouvernement de ne pas envoyer de délégué à Beyrouth; qu'elle ne pouvait, en raison du peu de temps dont elle disposait, se rendre en Transjordanie et qu'elle ferait savoir au représentant de la Transjordanie à Beyrouth s'il lui serait possible de se rendre à Amman, après la fin de ses travaux à Beyrouth.

44. Outre les dépositions orales, la Commission a reçu un grand nombre d'exposés écrits⁴, à la suite de la demande qu'elle avait adressée aux organisations qui avaient désiré être entendues à New-York et de l'invitation à présenter des dépositions écrites, publiée en Palestine avant son arrivée.

e) COMMUNICATIONS ET REQUÊTES

45. La Commission a reçu un grand nombre de communications demandant son aide ou son intervention. Lors de la vingtième séance, elle a pris connaissance d'un grand nombre de requêtes demandant son appui pour l'obtention de permis d'immigration ou la libération de prisonniers ou de détenus. Il a été décidé que, d'une manière générale, il serait répondu à ces requêtes par la négative en expliquant que la Commission n'était pas compétente pour intervenir.

¹ Texte des lettres reproduit sous forme des documents A/AC.13/48 et A/AC.13/55.

² Texte des lettres reproduit sous forme des documents A/AC.13/49 et 56 (Égypte), A/AC.13/50 (Irak), A/AC.13/51 (Liban), A/AC.13/58 (Syrie) et A/AC.13/62 (Arabie saoudite).

46. Par la suite, lors des vingt-troisième et vingt-cinquième séances, la Commission a été saisie de nouvelles demandes d'aide de ce genre ainsi que d'invitations à enquêter sur les conditions régnant dans les prisons, les méthodes de la police britannique, la situation des Juifs dans le Yémen, le sort des réfugiés à Aden. La Commission a maintenu le point de vue que ces requêtes dépassaient le cadre de son mandat.

47. Parmi les communications examinées lors de la vingt-troisième séance, figuraient trois appels provenant d'organisations d'immigrants illégaux qui avaient été arrêtés et déportés à Chypre, où ils attendaient de pouvoir entrer en Palestine dans les contingents autorisés⁵. L'argument avancé par les membres de la Commission qui se prononcèrent pour une visite à Chypre fut que, bien que la Commission ne pût rien faire pour la libération des détenus, elle pouvait enquêter sur les conditions dans lesquelles ils vivaient. D'autres membres ont estimé que ces conditions étaient bien connues et que, de toute façon, une visite de la Commission aux camps de personnes déplacées en Europe suffirait pour lui permettre de se rendre directement compte des conditions d'existence dans les camps. Ces membres insistèrent également sur le peu de temps dont disposait la Commission pour achever ses travaux.

48. Après discussion, il fut décidé par six voix contre trois, avec deux abstentions, de ne pas visiter Chypre. La demande des détenus de Chypre visant à envoyer des représentants à Jérusalem pour déposer fut rejetée par cinq voix contre quatre, avec deux abstentions.

f) LIGNE DE CONDUITE ADOPTÉE PAR LA COMMISSION AU SUJET DE TROIS CONDAMNATIONS A MORT

49. Parmi les requêtes reçues par la Commission, l'une était adressée au Président par les familles de trois jeunes gens condamnés à mort par le tribunal militaire de Jérusalem le 16 juin et demandait à la Commission d'utiliser ses bons offices pour obtenir une commutation de leur peine⁶.

50. Cette question a fait l'objet d'une longue discussion au cours des neuvième, dixième, onzième et douzième séances, où divers arguments ont été avancés pour ou contre la requête ainsi que divers arguments touchant la procédure à adopter pour le cas où il lui serait ou non donné suite.

51. Les principaux arguments présentés peuvent être résumés comme suit:

³ Texte de la lettre reproduit dans le document A/AC.13/52.

⁴ Voir à l'Annexe 9 la liste de ces exposés écrits, dans l'ordre alphabétique de leurs auteurs, avec une brève description de chacun.

⁵ Le texte des communications est reproduit dans les documents A/AC.13/NC/25 et A/AC.13/NC/43.

⁶ Annexe 10.

a) Il n'entre pas dans le cadre du mandat de la Commission de s'immiscer dans l'administration de la justice en Palestine;

b) La Commission devrait toutefois, sans rien faire qui pût être considéré comme une ingérence, faire observer que l'exécution des condamnés aurait des répercussions sur la tâche qui lui avait été confiée et cette démarche devrait être faite le plus rapidement possible, l'exécution pouvant avoir lieu d'un instant à l'autre en raison de l'adoption récente de certains règlements d'exception relatifs à la défense de l'ordre public¹;

c) La résolution 107 (S-1)² adoptée par l'Assemblée générale visant à éviter l'accroissement de la tension en Palestine justifiait suffisamment une démarche de cette nature;

d) En ce qui concerne la procédure, le mieux serait de suivre la méthode adoptée par la Puissance mandataire lorsqu'elle avait adressé une communication au Secrétaire général des Nations Unies³ pour transmission aux autres Gouvernements, à qui elle demandait de collaborer dans la lutte contre l'immigration illégale en Palestine jusqu'à ce que la Commission spéciale des Nations Unies eût pris une décision.

52. Ces arguments sont reproduits dans deux documents adoptés par la Commission lors de sa douzième séance: une résolution⁴ et une réponse aux auteurs des requêtes⁵.

53. La résolution, adoptée par neuf voix contre une, avec une abstention, déclare que la majorité des membres "craint les répercussions fâcheuses possibles" que l'exécution des trois condamnés pourrait avoir sur l'accomplissement de la tâche de la Commission. De l'avis de la majorité, la résolution adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale invitant "tous les Gouvernements et tous les peuples" à s'abstenir, en attendant qu'elle statue sur le rapport de la Commission, "de recourir à la force et à la menace ainsi qu'à toute forme d'action qui serait de nature à créer une atmosphère pouvant compromettre une solution rapide de la question de Palestine", autorise la Commission à faire part de ses craintes à la Puissance mandataire, par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies, en joignant le texte de la lettre des parents des condamnés. Avant la mise aux voix de l'ensemble de la résolution, trois membres avaient indiqué par un vote négatif qu'ils ne partageaient pas le sentiment de la majorité.

54. La lettre que la Commission a résolu (par huit voix contre trois) d'envoyer aux familles, déclarait qu'après avoir examiné leur appel avec tout l'intérêt que justifiait leur angoisse

la Commission avait décidé qu'il n'entraînait ni dans les instructions qu'elle avait reçues, ni dans les attributions qui lui avaient été confiées, d'intervenir dans l'administration de la justice en Palestine, mais qu'en raison des circonstances dans lesquelles se déroulaient ses travaux, elle portait la question à l'attention des autorités compétentes.

55. Lors de sa séance suivante (treizième séance), la Commission a été saisie d'une lettre du Secrétaire général du Gouvernement de la Palestine faisant observer que les condamnations à mort n'avaient pas été confirmées, que la question était encore en instance et qu'elle ne devrait pas faire l'objet de commentaires publics⁶.

56. La Commission a adopté la proposition de l'un de ses membres qui fit valoir — sans accepter l'argument juridique contenu dans la lettre du Secrétaire général, d'après lequel l'affaire était encore en instance — qu'une nouvelle discussion serait oiseuse et que la question devait être considérée comme close.

57. La Commission a également reçu, lors de sa vingt-cinquième séance, un télégramme du Secrétaire général⁷, daté du 30 juin, communiquant le texte de la réponse du Gouvernement du Royaume-Uni à la résolution de la Commission. Cette lettre renouvelait l'argument des autorités de la Palestine, d'après lequel les condamnations étaient encore en instance, que si elles étaient confirmées par le commandant en chef, le Haut Commissaire pouvait exercer son droit de grâce, et que la "pratique constante" du Gouvernement de Sa Majesté était de ne pas intervenir dans l'exercice de ce droit. Le Gouvernement du Royaume-Uni ne pouvait pas admettre qu'il y eût lieu dans ce cas d'invoquer la résolution de l'Assemblée générale qui, à son point de vue, s'appliquait à "toute action destinée à troubler la paix en Palestine", et non au cours normal de la justice dans ce territoire.

58. La Commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu pour elle de reprendre la question.

g) EXPRESSION DU SENTIMENT DE LA COMMISSION AU SUJET DES ACTES DE VIOLENCE

59. Les débats des quatorzième et quinzième séances ont porté sur l'inquiétude qu'ont inspirée aux membres de la Commission les actes de violence commis depuis leur arrivée en Palestine. Les membres ont proclamé⁸ qu'ils considéraient ces actes comme témoignant d'un mépris absolu à l'égard de l'appel lancé par l'Assemblée générale dans sa résolution du 15 mai 1947.

¹ Annexe 11.

² Voir page 3.

³ Annexe 12.

⁴ Annexe 13.

⁵ Annexe 14.

⁶ Annexe 15.

⁷ Annexe 16.

⁸ Annexe 17.

Travaux de la Commission à Beyrouth

60. La trente-huitième séance (publique)¹ et la trente-neuvième séance (privée) tenues à Beyrouth ont été consacrées à l'audition des points de vue des Gouvernements de l'Arabie saoudite, de l'Égypte, de l'Irak, du Liban, de la Syrie et du Yémen sur le problème palestinien.

61. Lors de sa quarantième séance, la Commission a décidé de refuser d'accorder audience à une personne privée, la Commission étant venue pour entendre les points de vue des États arabes et non des particuliers.

62. Le président et sept membres de la Commission se sont rendus le 25 juillet, à titre privé, à Amman, pour une courte visite après la fin des travaux de la Commission à Beyrouth.

Travaux de la Commission à Genève

a) AUDITIONS ET REQUÊTES

63. Lors de la première séance qu'elle a tenue à Genève (quarante et unième séance), la Commission a rejeté une demande d'audience et a renvoyé à une date ultérieure la question de savoir si elle demanderait à la Puissance mandataire de lui fournir oralement de plus amples informations. Ayant reçu une lettre de la Puissance mandataire relative à une nouvelle audition, la Commission a décidé, lors de sa quarante-quatrième séance, de ne prendre pour le moment aucune mesure à ce sujet. Lors de sa quarante-cinquième séance, elle a décidé de rejeter toute nouvelle demande d'audience.

64. La Commission a reçu un certain nombre de requêtes lui demandant d'intervenir en faveur d'un groupe d'immigrants clandestins interceptés et transportés sur des navires britanniques de Palestine à Port-de-Bouc, en France, où ils refusaient de débarquer. La Commission a décidé qu'il ne lui appartenait pas d'intervenir.

b) VISITE AUX CAMPS DE PERSONNES DÉPLACÉES

65. Lors de la première séance qu'elle a tenue à Genève, la Commission a également abordé la question d'une visite aux camps de personnes déplacées, qu'elle avait précédemment examinée tant à Lake Success qu'à Jérusalem, mais sans prendre de décision. La discussion a été reprise à la séance suivante, au cours de laquelle un représentant de la Commission préparatoire de l'Organisation internationale des réfugiés a décrit l'œuvre de réinstallation des personnes déplacées, et a répondu à des questions intéressant en particulier les personnes déplacées juives.

66. La Commission s'est trouvée divisée sur la question de principe que posait la visite. Certains membres estimaient que cette visite

¹ Le compte rendu sténographique de cette séance est reproduit dans le volume qui constitue l'Annexe A au présent rapport.

n'était pas nécessaire, car il était de notoriété publique que les habitants des camps désiraient se rendre en Palestine et la Commission ne pourrait rien apprendre de nouveau. D'autres membres ont exprimé l'avis que la Commission devait inspecter les camps parce que son mandat l'obligeait à le faire. Deux membres ont fait valoir qu'il ne convenait de rattacher ni le problème juif dans son ensemble, ni celui des personnes déplacées, au problème de la Palestine, tandis que, de l'avis d'un troisième, les travaux de la Commission n'en étaient pas encore arrivés au point où ce lien apparût clairement. Un certain nombre de membres ont indiqué qu'ils ne s'opposeraient pas à une visite.

67. A la suite de cette discussion, la Commission s'est prononcée, par six voix contre quatre, avec une abstention, en faveur d'une visite aux camps de personnes déplacées. Elle a décidé que la Sous-Commission 3 serait composée de dix membres, choisis parmi les représentants ou leurs suppléants, afin que pendant son absence les travaux puissent se poursuivre à Genève.

68. La Sous-Commission 3 a tenu deux séances, le 31 juillet et le 1er août. Lors de la première, M. J. D. L. Hood (Australie) a été élu Président. La Sous-Commission a soumis à la Commission le projet de son itinéraire ainsi que les termes de son mandat. La Commission les a adoptés lors de sa quarante-quatrième séance. Le mandat était ainsi conçu :

“La Sous-Commission se rendra en Allemagne et en Autriche pour visiter les centres les plus caractéristiques de rassemblement pour personnes déplacées et réfugiés juifs. Elle s'informerera de leur point de vue sur leur réinstallation, leur rapatriement, ou leur émigration en Palestine, et fera rapport à la Commission”.

69. Du 8 au 14 août, la Sous-Commission a visité un certain nombre de centres de rassemblement en Allemagne et en Autriche. Son rapport² fut approuvé par la Commission lors de sa quarante-cinquième séance, et il fut décidé de l'annexer au présent rapport.

c) INTÉRÊTS RELIGIEUX ET LIEUX SAINTS; STATUT DE JÉRUSALEM

70. La Commission a créé une sous-Commission spéciale (la Sous-Commission 4), composée des onze suppléants, pour étudier la question des intérêts religieux et des Lieux saints. La question du statut de Jérusalem a également été renvoyée à cette Sous-Commission.

71. La Sous-Commission s'est réunie sous la présidence de M. A. I. Spits (Pays-Bas). Elle a proposé d'insérer dans la ou les constitutions du ou des États éventuels certaines clauses intéressant les Lieux saints, ainsi que les droits reli-

² Annexe 18.

gieux et ceux des minorités. Ces clauses, avec certaines modifications, figurent dans les deux plans soumis à l'Assemblée générale.

72. Les recommandations en vue de la création d'une "ville de Jérusalem", que l'on trouvera dans le plan proposé par la majorité de la Commission, s'inspirent de propositions formulées au sein de la Sous-Commission par les représentants du Canada, des Pays-Bas, du Pérou et de la Suède. Les représentants de l'Inde, de l'Iran et de la Yougoslavie n'ont pas approuvé ces recommandations. Les réserves formulées à la Sous-Commission par les représentants du Guatemala, de la Tchécoslovaquie et de l'Uruguay ont été retirées par la suite et le texte amendé des recommandations concernant la "ville de Jérusalem" a été inséré dans le plan soumis par la majorité de la Commission.

d) ELABORATION DU RAPPORT

73. Lors de la quarante-deuxième séance, le Président et deux membres ont présenté des suggestions concernant la préparation du rapport de la Commission. Après des échanges de vue officieux, ils ont présenté à la séance suivante un mémorandum sur le programme de travail de la Commission dans lequel leurs différentes propositions étaient combinées et qui fut adopté avec quelques modifications. La Commission a également décidé que des délégués ou des membres du secrétariat pourraient soumettre à titre officieux des mémorandums qui serviraient de base de discussion pour chacun des points du programme de travail.

74. La Commission, sur la proposition de l'un de ses membres, a décidé ensuite de remplacer les séances officielles par des échanges de vues officieux, qui faciliteraient les travaux préliminaires. Un certain nombre d'entretiens officieux ont suivi, au cours desquels la Commission a cherché à déterminer un terrain d'entente pour les principaux aspects du problème palestinien.

75. A sa quarante-septième séance, la Commission a procédé à un vote sur les deux propositions auxquelles avaient abouti les entretiens officieux, et les travaux des trois groupes constitués lors de la présentation de deux projets de constitution. Trois membres (les représentants de l'Inde, de l'Iran et de la Yougoslavie) se sont déclarés en faveur d'un État fédératif. Sept ont voté contre et le représentant de l'Australie s'est abstenu. Sept membres (les représentants du Canada, du Guatemala, des Pays-Bas, du Pérou, de la Suède, de la Tchécoslovaquie et de l'Uruguay), tout en réservant leur position au sujet des frontières et du statut de Jérusalem, se sont prononcés en faveur du principe du partage avec union économique. Trois membres ont voté contre, et le représentant de l'Australie s'est abstenu. Les sept membres qui défendaient

le plan de partage avec union économique ont poursuivi leurs discussions et ils sont arrivés à une entente sur les deux questions qu'ils avaient laissées en suspens.

76. Les débats au sein des groupes de travail ont permis d'obtenir, dans une large mesure, l'unanimité sur nombre de questions importantes. Ce résultat a été constaté à la quarante-septième séance de la Commission et une sous-commission de rédaction a été chargée de formuler les points sur lesquels les membres étaient d'accord.

77. Au cours de sa quarante-neuvième séance, tenue le 29 août 1947, la Commission a examiné le rapport de sa Sous-Commission de rédaction et adopté à l'unanimité le texte de onze recommandations à l'Assemblée générale. Ce texte figure au chapitre V du présent rapport. L'unanimité n'a pas été obtenue pour la douzième recommandation, deux membres ayant voté contre.

78. Au cours de ses cinquantième et cinquante et unième séances, la Commission a adopté le texte de la préface de son rapport et deux des quatre chapitres où elle expose les faits. (Les autres chapitres avaient été approuvés lors de séances précédentes, à l'exception de la dernière section du chapitre premier.)

79. Enfin, à sa cinquante-deuxième et dernière séance, les membres de la Commission ont signé leur rapport et la lettre d'envoi au Secrétaire général.

80. Les membres de la Commission ont tenu à exprimer toute leur gratitude pour l'aide précieuse que leur ont prêtée, pendant leur séjour en Palestine, S.E. Sir Alan Cunningham, Haut Commissaire de Palestine, et les fonctionnaires de l'administration palestinienne, en leur fournissant toutes informations nécessaires à l'entière compréhension de la situation en Palestine et en veillant à leur bien-être personnel pendant la durée de l'enquête. Ils ont remercié également le Gouverneur du Liban pour la généreuse hospitalité qui leur avait été offerte au cours de leur visite dans ce pays.

81. La Commission a également, dans cette dernière séance, décidé de mentionner dans son rapport que sa tâche avait été facilitée par la compétence et la diligence du secrétariat, dirigé par M. Victor Hoo, représentant personnel du Secrétaire général, et M. Alfonso García Robles, Secrétaire principal. La Commission a hautement apprécié l'excellent travail que le secrétariat a accompli sans aucune défaillance, en prêtant son assistance pour l'organisation et la coordination des travaux de la Commission, ainsi que pour la recherche et l'élaboration de la documentation technique, et en apportant sa collaboration dans les réunions de la Commission et dans la préparation du présent rapport.

**A. FACTEURS GÉOGRAPHIQUES ET
DÉMOGRAPHIQUES**

Caractère physiques

1. La superficie totale de la Palestine est d'environ 26.000 kilomètres carrés, soit un peu plus de 10.000 milles carrés¹, mais la moitié environ du pays est un désert inhabitable.

2. Situé au carrefour de l'Europe, de l'Asie et de l'Afrique du Nord, ce petit territoire jouit toutefois d'une position géographique qui lui a valu, pendant une grande partie de son histoire si troublée, d'être le terrain de conflits politiques, mais aussi de bénéficier d'avantages économiques.

3. La géographie et la topographie de la Palestine constituent un élément important du problème, et il est donc essentiel d'en saisir les caractères principaux. A l'ouest, le long de la Méditerranée, s'étend la plaine côtière; très étroite au nord, elle s'élargit considérablement vers le sud, sans toutefois jamais dépasser une largeur d'environ vingt milles. Cette plaine est divisée en deux par un étroit éperon de collines comparable à un doigt tendu du Sud-est vers la ville d'Haïfa.

Au nord d'Haïfa s'étend la petite plaine côtière d'Acre, et au sud, la plaine maritime, plus vaste. Au nord du mont Carmel, près d'Haïfa, les larges plaines intérieures d'Esdrelon et de Jesréel s'enfoncent vers l'intérieur des terres et rejoignent la haute vallée du Jourdain au sud du lac de Tibériade. Au nord de ce lac, la vallée de Houlé comprend une zone marécageuse non encore asséchée.

A l'exception de ces plaines intérieures au nord et de certaines parties de la zone désertique du sud, l'intérieur du pays est très montagneux avec, au centre, les monts de Judée et de Samarie et, au nord, les monts de Galilée. Ces monts descendent vers l'est jusqu'à la dépression du Jourdain qui sépare la Palestine de l'État de Transjordanie et qui, partant des frontières de la Syrie et du Liban, traverse le lac de Tibériade pour se déverser dans la mer Morte à environ douze cent pieds au-dessous du niveau de la mer. Au sud, la vaste zone du district de Bersabée, aride et semi-désertique, ne compte actuellement qu'une très faible population sédentaire et environ 90.000 Bédouins nomades. Plus au sud, à mesure que décroît la quantité de pluie annuelle, cette zone se confond avec le Negeb proprement dit, chaos de collines calcaires où la pluie ne tombe presque jamais et où presque rien ne vit.

¹ Voir *A Survey of Palestine*, document préparé par le Gouvernement de la Palestine pour la Commission anglo-américaine, volume 1, page 103.

Ressources en eau

4. La Palestine est bordée à l'ouest par la Méditerranée, qui lui fournit, par le phénomène naturel d'évaporation et de précipitation, ce qui lui est le plus précieux, l'eau. Les précipitations les plus fortes sont dans la plaine côtière et dans les monts du nord et du centre, où elles permettent la culture en toutes saisons. Dans la vallée du Jourdain, et plus au sud dans la zone de Bersabée, les chutes de pluie sont trop faibles pour permettre des récoltes d'été, à moins que la terre ne soit irriguée. Dans les conditions normales, les récoltes d'hiver elles-mêmes sont souvent défaut dans ces régions. Il n'est donc pas surprenant qu'en Palestine la répartition de la population coïncide étroitement avec celle des chutes de pluie, si l'on tient compte du fait que, pour d'autres raisons, les plaines sont plus favorables à un peuplement dense que les collines.

5. D'une façon générale, l'agriculture en Palestine ne peut connaître de nouvel essor important que grâce à une utilisation plus intensive de la terre au moyen de l'irrigation, et non grâce à une extension des zones cultivées. Du point de vue climatique, la Palestine est caractérisée par le retour régulier d'une saison de pluies en hiver, suivie d'une longue période de sécheresse en été. Là où l'irrigation est possible, le sol peut en général fournir des récoltes intensives toute l'année. De plus, le climat permet la production d'une grande variété de légumes et de fruits, depuis les produits sub-tropicaux de la vallée du Jourdain jusqu'aux produits de climat tempéré, et cette grande variété de produits agricoles est un facteur économique d'une importance considérable. Si toutefois on s'en tient aux conditions naturelles, les récoltes d'été dépendent de la quantité d'humidité que l'on peut conserver au cours de la saison des pluies par un labour fréquent des jachères.

6. L'irrigation s'est beaucoup développée au cours des dernières années et les limites du développement sont loin d'avoir été atteintes. Toutefois, son extension sur une grande échelle entraîne de grosses dépenses et des difficultés d'adduction d'eau, car la Palestine, à la différence de l'Égypte, n'est traversée par aucun grand fleuve qui lui amène l'eau d'un bassin de réception situé hors de ses frontières. Elle dépend des précipitations annuelles sur son propre territoire et sur la zone de captation syrio-libanaise qui alimente en partie les sources du Jourdain.

7. L'eau destinée à l'irrigation provient principalement des sources et des rivières, des eaux torrentielles et des eaux souterraines des puits et des sondages. Le Gouvernement de la Pales-

tine a récemment évalué comme suit le volume d'eau total disponible chaque année pour de nouvelles cultures¹.

	<i>Année de sécheresse</i>	<i>Année moyenne</i>	<i>Année pluvieuse</i>
	(en millions de mètres cubes)		
Sources et rivières.....	800	1.000	1.500
Eaux torrentielles.....	100	500	1.200
Eaux souterraines.....	200	200	200
TOTAL.....	1.100	1.700	2.900

8. Les évaluations de l'Agence juive en ce qui concerne les quantités d'eau disponibles sont quelque peu plus élevées; elles font entrer en ligne de compte le projet général d'irrigation de Hays et Savage qui, sous sa forme définitive, prévoit pour l'irrigation un volume d'eau de près de deux millions de mètres cubes par an. Tout ce que l'on peut dire pour le moment est que les évaluations du Gouvernement se fondent sur tous les renseignements disponibles à l'heure actuelle, mais qu'elles pourront néanmoins être modifiées à la lumière de nouvelles informations. Toutes les parties s'accordent d'ailleurs à reconnaître que l'alimentation en eau de la Palestine est assez restreinte et qu'elle ne pourra continuer à se développer qu'en utilisant au mieux les ressources disponibles.

Autres ressources

9. La Palestine manque presque complètement de ressources naturelles essentielles à l'essor de l'industrie moderne; elle ne possède ni charbon, ni fer, ni aucun autre minéral important. En fait, les sels de potassium et de sodium extraits de la mer Morte constituent la seule ressource non agricole de quelque importance.

Elle possède en abondance certains matériaux de construction sous la forme de pierres et de chaux qui servent à la fabrication du ciment. Bien que l'on procède encore à des sondages dans le sud, on n'a pu découvrir, en quantité rentable, le pétrole sur lequel on avait fondé des espoirs. La Palestine dépend entièrement, pour son combustible, du pétrole des champs pétroliers de l'Irak que le pipe-line amène aux raffineries d'Haïfa.

13. Le conflit, en Palestine, résulte avant tout de l'opposition des Juifs et des Arabes en tant

¹ Extrait de *Memorandum on the water resources of Palestine* ("Mémoire sur les ressources en eau de la Palestine"), établi par le Gouvernement de la Palestine, page 13.

² Le recensement de 1931 a révélé un total de 66.000 Bédouins nomades, dont le nombre est aujourd'hui évalué à 90.000. On connaît mal cette population du point de

Population

a) STATISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES

10. Il y a eu deux recensements de la population en Palestine, en 1922 et en 1931. Le Gouvernement avait préparé un nouveau recensement en 1936, en 1941 et de nouveau en 1946; mais chaque fois des troubles politiques ont empêché de l'effectuer. Toutefois, les naissances et les décès ont été enregistrés pour l'ensemble de la population, à l'exception du groupe peu important de Bédouins nomades vivant dans les zones semi-désertiques du sud. Sur la foi de ces chiffres, les services de statistiques du Gouvernement ont pu, à intervalles réguliers, évaluer la population totale et sa répartition quantitative d'après diverses classifications. Les statistiques démographiques de la Palestine établies de cette manière sont considérées comme relativement exactes, mais il existe une marge d'erreur qui tend à croître à mesure que le recensement servant de base aux évaluations est plus ancien. Seul un nouveau recensement permettra de juger l'exactitude de ces évaluations. Les caractéristiques démographiques les plus frappantes de la Palestine sont d'abord le taux d'accroissement de la population totale au cours des vingt-cinq dernières années, ensuite les changements survenus dans l'importance relative de chacun des deux principaux groupes nationaux, les Arabes et les Juifs, enfin l'importance relative de l'immigration et du taux naturel d'accroissement et leur influence sur le total de la population et la proportion entre Juifs et Arabes. Ce sont là les éléments essentiels et dynamiques d'une question qui, dans le détail, est extrêmement complexe. De plus, il est important d'examiner brièvement la répartition actuelle de la population par région.

12. A la fin de 1946, la population sédentaire était évaluée à près de 1.846.000². C'est là près de trois fois le chiffre qu'avait donné le recensement de 1922, ou, plus exactement, un accroissement de 184 pour 100. Le tableau suivant fournit des indications plus détaillées sur l'accroissement de la population depuis 1922:

Population de la Palestine par religion³

	Musulmans	Juifs	Chrétiens	Divers	Total
1922	486.177	83.790	71.464	7.617	649.048
1931	693.147	174.606	88.907	10.101	966.761
1941	906.551	474.102	125.413	12.881	1.518.947
1946	1.076.783	608.225	145.063	15.488	1.845.559

que groupes nationaux conscients; il est important d'établir une distinction entre ces groupes. vue démographique, et il n'en sera pas tenu compte dans les statistiques de ce chapitre qui ne traite que de la population sédentaire.

³ Toutes les statistiques démographiques sont extraites du *Survey of Palestine* ("Etude d'ensemble de la Palestine"), volume III, section I, et du supplément au *Survey of Palestine*.

A la fin de 1946, cette classification s'établissait ainsi:

Arabes, 1.203.000; Juifs, 608.000; divers, 35.000; total, 1.846.000.

14. On remarquera non seulement un accroissement extrêmement rapide du total de la population de la Palestine, mais également un accroissement considérable du pourcentage des Juifs, qui est passé de 12,91 pour 100 en 1922 à 32,96 pour 100 en 1946. Le pourcentage des Arabes a évidemment décliné en raison inverse au cours de la même période. Le pourcentage des musulmans (presque tous Arabes) dans la population est passé d'environ 75 pour 100 du total à 60 pour 100 et le pourcentage des chrétiens (en grande partie Arabes) de 11 pour 100 à 8 pour 100. Les Juifs représentent donc à l'heure actuelle un tiers environ du total de la population sédentaire.

b) IMMIGRATION ET ACCROISSEMENT NATUREL

15. Deux facteurs ont provoqué ces changements: l'accroissement naturel et l'immigration. Cette dernière est responsable en premier lieu de l'accroissement considérable de la population juive. De 1920 à 1946, le total des immigrants enregistré en Palestine s'est élevé à 376.000, soit en moyenne plus de 14.000 par an. Cet afflux n'a toutefois pas été régulier; il était relativement important entre 1924 et 1926, a décliné au cours des années suivantes (l'année 1927 a vu un excédent d'émigration) pour atteindre des chiffres encore plus élevés en 1933 et 1936, à la suite des persécutions nazies en Europe. Entre les recensements de 1931 et 1936, le pourcentage des Juifs est passé de 18 pour 100 à près de 30 pour 100.

16. L'accroissement de la population arabe est presque uniquement dû à l'excédent des naissances sur les décès. Le taux d'accroissement naturel des Arabes musulmans en Palestine est même le plus élevé qu'on ait jamais enregistré¹, ce qui s'explique par un taux de natalité très

élevé auquel s'ajoute une diminution marquée du taux de mortalité due à l'amélioration des conditions d'existence et d'hygiène. Chez les Juifs également, le taux d'accroissement naturel est relativement élevé, mais ici la cause en est une répartition favorable de la population par groupes d'âge, du fait du taux élevé de l'immigration.

c) PERSPECTIVES D'AVENIR

17. Ce sont là des facteurs déterminants du problème de Palestine qui auront leurs répercussions dans l'avenir, et on ne peut étudier ce problème sans en tenir compte dans toute la mesure du possible.

18. M. P. J. Loftus, du Bureau de statistique du Gouvernement, a étudié la tendance démographique de la Palestine; les résultats de cette étude ont été publiés au volume III du *Survey of Palestine*. C'est l'étude démographique la plus complète qui ait été faite sur la Palestine. Du point de vue qualitatif les principales conclusions peuvent en être résumées comme suit:

1) La population arabe (en particulier musulmane) de la Palestine continuera à s'accroître rapidement en raison de sa grande fécondité et de la diminution de la mortalité. Il est peu vraisemblable que les conditions qui ont provoqué ce taux élevé de natalité se modifient sensiblement dans un avenir immédiat.

2) Si l'on ne tient pas compte de l'immigration, la population juive s'accroîtra à un rythme plus lent, car sa natalité est plus faible que celle des musulmans, et décroîtra vraisemblablement. De même la réduction du taux de mortalité de la population juive sera probablement plus faible que dans le cas des Arabes car ce taux est déjà peu élevé.

19. Du point de vue quantitatif, M. Loftus, se fondant sur une étude détaillée de la situation démographique actuelle, a calculé qu'en 1960, supposé qu'il n'y eût pas d'immigration, la population de la Palestine serait la suivante:

Prévisions démographiques pour la Palestine en 1960

	Musulmans	Juifs	Chrétiens	Divers	Total
1946 (chiffres actuels)	1.076.783	608.225	145.063	15.481	1.845.559
1960 (évaluation)	1.533.000	664.000	176.000	21.000	2.394.000

Ainsi, d'après ces évaluations, la population de la Palestine s'accroîtrait de 30 pour 100 en quatorze ans, en supposant qu'il n'y ait pas d'immigration, et la population juive tomberait de 31 pour 100 du total à 28 pour 100.

¹ Le taux élevé de l'accroissement naturel a suscité certains commentaires. Avant 1918, la population mâle de la Palestine était soumise à la conscription dans l'armée turque et la disparition de cette conscription est quelquefois donnée comme explication de l'accroissement rapide de la population arabe depuis cette époque. Il semble probable que le véritable taux d'accroissement naturel est cependant inférieur au taux observé, en raison de l'ar-

d) RÉPARTITION DE LA POPULATION

20. Il faut étudier cet accroissement probable de la population de la Palestine, indépendamment de l'immigration, par rapport à la superfi-

rivée en Palestine de jeunes femmes arabes. En effet, on a dû prendre pour données la combinaison du sexe et de l'âge de la population d'après le recensement de 1931, et le résultat est que le taux de la natalité est exagéré dans le cas de la population musulmane. De 1942 à 1945, à la suite du rationnement des denrées alimentaires, il y a eu une tendance à diminuer le chiffre des décès et à exagérer celui des naissances.

cie et aux ressources du pays. La densité arithmétique de la population, c'est-à-dire le nombre moyen d'habitants par unité de superficie, ne saurait utilement servir à calculer la possibilité pour un territoire de nourrir une population plus forte sans que diminue le niveau de vie. Elle n'est toutefois pas sans importance si on l'étudie par rapport à d'autres ressources matérielles. A la fin de 1944, la Palestine avait une densité de 174 habitants par mille carré (67 par kilomètre carré), de terre. Si on exclut la région semi-désertique de Bersabée), qui représente environ la moitié de la superficie totale, la densité s'élève à 324 habitants par mille carré (125 par kilomètre carré). Ce chiffre est légèrement supérieur à celui de la Suisse et légèrement inférieur à celui de l'Italie. Il existe évidemment des pays dont la densité de la population est beaucoup plus élevée, mais ce sont, soit des pays à population agricole ayant un niveau de vie très bas, comme dans certaines parties de l'Inde, soit des pays fortement industrialisés dépendant de leurs ressources industrielles, et il faut reconnaître que la Palestine ne contient sur son territoire aucune des matières premières essentielles à l'industrie moderne.

21. La répartition de la population par région présente une grande importance pour l'étude du problème palestinien. La plus forte concentration se trouve le long de la plaine côtière de Gaza à Haïfa. La Galilée, la plaine d'Esdrélon et la partie orientale du sous-district de Jérusalem sont également assez fortement peuplées. La région centrale accidentée du centre au nord de Jérusalem, comprenant les districts de Ramleh, de Naplouse, de Djenine et de Beïssane, est beaucoup moins peuplée, tandis qu'au sud du district de Jérusalem dans la région d'Hébron, et particulièrement à Bersabée la population est extrêmement clairsemée. Le vaste territoire du sous-district de Bersabée compte toutefois environ 90.000 Bédouins nomades.

22. Il n'existe pas de zones de quelque importance purement juives ou purement arabes. Les Juifs représentent plus de 40 pour 100 du total de la population dans les districts de Jaffa (qui comprend Tel-Aviv), d'Haïfa et de Jérusalem. Dans les régions de Tibériade et de Beïssane, situées au nord-est du pays, ils représentent entre 25 et 34 pour 100 du total. Dans les régions du Safad et de Nazareth, dans les districts côtiers de Toul Kérem et de Ramleh, les Juifs représentent entre 10 et 25 pour 100 du total de la population, tandis qu'au sud de Jérusalem et dans le centre, ils ne représentent que 5 pour 100 du total.

23. C'est ainsi que, bien que la population juive se concentre surtout dans la plaine côtière, dans la région de Jérusalem et sur les plateaux du nord, il existe dans ces régions un fort pour-

centage d'Arabes, dû au fait qu'elles sont les plus peuplées du pays.

B. FACTEURS ÉCONOMIQUES

24. L'économie de la Palestine est particulièrement intéressante à étudier, tant en raison de l'importance prise par le pays comme territoire d'immigration massive, qu'en raison du caractère original de sa structure, dû au manque d'homogénéité de la population. En outre, la vie économique de la Palestine a été récemment stimulée et désorganisée par l'énorme accroissement de la demande provenant des dépenses militaires de la guerre et de l'après-guerre.

Les deux économies

25. Bien que la Palestine compte en tout moins de deux millions d'habitants, elle est caractérisée par le phénomène complexe de deux économies distinctes: une juive et une arabe, s'interpénétrant étroitement et cependant distinctes dans leurs traits essentiels. Outre le fait que certaines parties du pays sont en majorité juives et d'autres en majorité arabes, ce "cloisonnement économique"¹ des deux communautés ne correspond à aucune division territoriale nette. Il se manifeste par certains faits qui peuvent se résumer comme suit:

1) A part un petit nombre d'experts, les entreprises arabes n'emploient pas de travailleurs juifs et à part les plantations d'agrumes (où quelques Arabes travaillent comme ouvriers saisonniers dans des fermes juives), les entreprises juives emploient très peu d'Arabes. A vrai dire, les services du Gouvernement, la Société des potasses et la raffinerie de pétrole sont pratiquement les seuls à employer à la fois des Arabes et des Juifs.

2) Il existe pour un même travail des différences considérables dans le niveau des salaires entre travailleurs arabes et travailleurs juifs; il existe de même dans le volume des investissements, dans la productivité et dans le coût de la main-d'œuvre des différences qui ne peuvent s'expliquer que par l'absence d'une concurrence directe entre les deux groupes.

3) L'agriculture arabe repose essentiellement sur la production des céréales et elle est surtout destinée à assurer la subsistance des agriculteurs. Les Arabes ne portent sur le marché que de 20 à 25 pour 100 de leur production agricole, à l'exclusion des agrumes. L'agriculture juive, en revanche, est en grande partie intensive et ses produits sont surtout destinés à être vendus. Environ 75 pour 100 de la production agricole juive sont portés sur le marché. Ils sont écoulés principalement par des détaillants juifs par l'intermédiaire d'organismes juifs de vente.

¹ *Economic separateness*: l'expression est empruntée au *Survey of Palestine*, volume III, page 1272.

4) La répartition par professions de la population juive est analogue à celle de certaines communautés industrialisées homogènes, tandis que celles des Arabes correspond plus exactement à un type de société agricole vivant de sa propre production.

26. Il ne faudrait toutefois pas supposer que Juifs et Arabes en Palestine ne dépendent pas les uns des autres dans leur vie économique. Le Mandat a unifié l'administration, assuré la liberté du commerce intérieur, créé un système commun de transports, une monnaie unique, et développé dans une certaine mesure les services publics dans l'intérêt de l'ensemble de la population; et c'est dans ce cadre général qu'on doit considérer les différences qu'il y a, à d'autres points de vue, entre la vie économique des Juifs et celle des Arabes. En outre, les investissements importants de capitaux qu'a provoqués l'immigration juive ont, en développant l'économie juive, transformé profondément la vie arabe en accroissant le revenu en numéraire des Arabes et la part qu'ils prenaient aux échanges économiques. La concurrence et une certaine fierté de la part des Arabes ont également contribué à élever leur niveau de vie. Néanmoins, les relations économiques entre les deux groupes ressemblent quelque peu au commerce entre nations différentes. En tant que consommateurs, les deux groupes sont moins distincts, mais, en tant que producteurs, à l'exception de l'industrie des agrumes, ils maintiennent un certain cloisonnement qui, jusqu'à présent, a résisté à la pression des forces économiques qu'on pouvait s'attendre à voir provoquer une plus grande homogénéité. En fin de compte, ce n'est pas le fait qu'il y ait quelques exemples où les différences entre Arabes et Juifs ont disparu en présence d'intérêts économiques communs qui est remarquable, mais bien la rareté de ces exemples.

Agriculture

a) TRAITS PRINCIPAUX

27. La Palestine est encore un pays essentiellement agricole puisque environ 65 pour 100 de la population vit directement de l'agriculture. Néanmoins, la production de denrées alimentaires ne suffit pas à la consommation et celle des céréales est particulièrement insuffisante puisque 50 pour 100 des céréales consommées doivent être importés. D'après les évaluations du Gouvernement, la majeure partie des terres susceptibles d'être cultivées par les méthodes actuelles est utilisée, et tout développement de quelque importance dépend du perfectionnement des méthodes de culture, plus particulièrement de l'accroissement de l'irrigation; toutefois, les autorités juives affirment que le Gouvernement a été trop prudent dans ses évaluations.

28. En dépit de sa faible superficie, le pays jouit, grâce à ses particularités topographiques, d'une grande diversité de climats et de sols qui permettent une production très variée. Les principaux produits sont les agrumes, les céréales, les olives, les raisins, les légumes et le tabac. Les agrumes constituent la principale exportation et, avant que la guerre interrompit le commerce, ils représentaient 80 pour 100 du montant des exportations. Les besoins du temps de guerre ont provoqué un accroissement considérable de la production des légumes et la culture des pommes de terre en particulier s'est développée avec succès.

b) L'AGRICULTURE JUIVE ET L'AGRICULTURE ARABE

29. Si l'on excepte la production des agrumes, qui est partagée à peu près également entre les cultivateurs juifs et arabes, il existe une différence marquée entre l'agriculture juive et l'agriculture arabe. Les Arabes produisent plus de 80 pour 100 des céréales et plus de 98 pour 100 des olives. Toutefois, l'agriculture juive est principalement consacrée à la polyculture. Elle est destinée en grande partie à la vente et les trois quarts de la production sont écoulés sur le marché. La majorité des cultivateurs arabes, d'autre part, produisent dans une plus large mesure pour leurs propres besoins et ils conservent environ 75 pour 100 de leur production pour leur consommation personnelle. Il est évident que les buts quelque peu différents que poursuivent cultivateurs juifs et cultivateurs arabes se traduisent par des méthodes de culture différentes et une attitude différente à l'égard des problèmes de la vie rurale. Car bien que les cultivateurs arabes soient influencés et ce, dans une mesure croissante, par l'attrait du gain qu'offre le marché, ils ont cette forte tendance qu'ont tous les cultivateurs qui travaillent en partie pour leurs propres besoins de conserver leurs méthodes et leurs coutumes traditionnelles.

30. L'agriculture juive, en revanche, est dans l'ensemble moderne, scientifique et expérimentale. Elle évolue de plus en plus vers la polyculture et satisfait, pour une large part, les besoins de la population urbaine. Son organisation est très poussée, non seulement en ce qui concerne la production à laquelle se consacrent 300 colonies collectives et coopératives, mais également en ce qui concerne l'écoulement de la production dont se chargent la *Tnouwa* et d'autres coopératives.

31. Les Juifs ont apporté à l'agriculture palestinienne des capitaux et des capacités techniques qui, réunis, ont eu une influence profonde sur le pays en transformant en riches terrains des terres jusqu'alors négligées, et l'on peut dire à

juste raison qu'ils ont fait "fleurir le désert comme la rose". Ils ont été animés dans cette entreprise par un idéal qui s'est traduit dans la pratique par des colonies collectives, coopératives et individuelles. Le nombre de ces colonies est passé de 5 en 1882 à plus de 300 à l'heure actuelle et leur population dépasse largement le chiffre de 150.000. Bien que les colonies individuelles et coopératives soient ensemble beaucoup plus nombreuses que les colonies collectives (*kibboutzim*), ce sont peut-être ces dernières qui représentent le mieux l'esprit de sacrifice et de collaboration qui a permis d'obtenir ce résultat.

c) MÉTHODES AGRICOLES

32. La Palestine est un pays aux hivers pluvieux et aux étés secs et l'agriculture est dominée par ce fait. Les cultures d'été ne sont possibles dans les conditions naturelles que dans les régions où les précipitations sont assez abondantes pour que la terre retienne l'humidité pendant les mois d'été et, en général, il faut dans ce cas jachérer pendant les mois d'hiver. Lorsque l'irrigation est possible, le sol peut généralement être cultivé toute l'année, et les agriculteurs juifs ont étudié avec soin le problème de l'irrigation. Mais lorsque l'irrigation n'est pas possible, soit en raison des dépenses qu'elle entraînerait, soit en raison du manque d'eau, on ne peut améliorer la production qu'en perfectionnant les méthodes de culture dans le cadre général de la culture "extensive". Ce perfectionnement serait possible, en particulier par une réforme foncière qui opérerait un remembrement des petites propriétés et des terres possédées en commun et réparties tous les deux ou quatre ans entre les fermiers. L'agriculture souffre à la fois de ce système de fermage et des lois et coutumes foncières de la Palestine qui nécessitent certaines réformes. Quoiqu'il en soit, il ne faut pas croire que le niveau de l'agriculture arabe en Palestine soit très bas. Compte tenu de ces coutumes et de ces connaissances techniques, elle est adaptée au climat et au sol. En outre, elle s'est beaucoup améliorée au cours de ces dernières années en partie à la suite de l'essor de l'agriculture juive et en partie à la suite de la hausse subie par les prix des denrées agricoles pendant et depuis la guerre. Les cultivateurs arabes ont récemment beaucoup augmenté la production des légumes et bien que le rendement des exploitations arabes soit inférieur à celui des exploitations juives, le prix de revient est souvent inférieur.

d) ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'AGRICULTURE JUIVE ET DE L'AGRICULTURE ARABE

33. Le tableau suivant résume le caractère général et l'importance relative de l'agriculture arabe et de l'agriculture juive pour l'année 1944-1945.

Valeur de la production des principales catégories de denrées agricoles pour la saison 1944-1945 répartie entre cultures arabes et cultures juives¹

	Juive	Arabe	Totaux
	(en livres palestiniennes)		
Céréales.....	497.048	4.403.409	4.900.457
Légumes.....	1.745.870	5.113.553	6.859.423
Fruits (à l'exclusion des agrumes).....	1.379.620	3.139.374	4.518.994
Fourrage.....	951.178	156.847	1.108.025
Olives.....	53.235	3.320.320	3.373.555
Melons.....	83.975	969.630	1.053.605
TOTAUX.....	4.710.926	17.103.133	21.814.059

34. Pendant la guerre et depuis, la production s'est accrue rapidement dans certains secteurs de l'agriculture. La production des légumes en particulier est passée de 129.000 tonnes en 1929 à 245.000 en 1945. En revanche, la production des céréales ne s'est pas accrue, les fluctuations de la production étant dues principalement aux conditions atmosphériques. C'est ainsi qu'en 1939 la production des céréales était évaluée à 242.000 tonnes et en 1945, à 209.000. La production des fruits (à l'exception des agrumes) a également subi une augmentation constante, passant de 131.000 tonnes en 1939 à 174.000 en 1945.

35. Les agriculteurs, tant juifs qu'arabes, ont bénéficié de la hausse des produits agricoles survenue depuis la guerre. Seuls les producteurs d'agrumes font exception, l'exportation étant pratiquement arrêtée. Il en résulte que les plantations d'agrumes ont été négligées et la capacité de l'industrie a baissé dans une certaine mesure. Le Gouvernement est venu en aide aux producteurs d'agrumes au moyen d'avances s'élevant jusqu'à 3.250.000 livres palestiniennes et la production remonte rapidement vers son niveau d'avant-guerre. Au cours de la saison 1945-1946 les exportations se sont élevées à plus de 5 millions de caisses d'une valeur de près de 3 millions et demi de livres palestiniennes contre 15 millions de caisses, représentant environ 4 millions et demi en 1938-1939.

36. Depuis 1941, l'industrie des agrumes est contrôlée par un comité de contrôle des agrumes (*Citrus Control Board*) composé de trois fonctionnaires et de huit producteurs juifs et arabes. En 1941, il a été décidé également de constituer un bureau de vente des agrumes (*Citrus Marketing Board*), composé de deux fonctionnaires et de quatre autres membres choisis parmi les producteurs juifs et arabes. Ce bureau, chargé de disposer de l'excédent de production dû à la très forte diminution des exportations, a donné de bons résultats en accordant aux producteurs juifs et arabes des contingents d'exportations égaux. L'industrie des agrumes est en fait le

¹ A Survey of Palestine, volume I, page 327.

seul secteur économique de quelque importance où Juifs et Arabes produisent pour le même marché dans des conditions analogues. La plupart des producteurs sont de petits exploitants et l'indivision de leurs intérêts économiques a facilité leur collaboration.

e) IRRIGATION ET MISE EN VALEUR DU SOL

37. Toute extension sensible de l'agriculture en Palestine dépend, dans une large mesure, de l'irrigation. Les seules bonnes terres de quelque importance qui ne soient pas mises en valeur sont dans la vallée du lac Houlé dans l'extrême nord-est et dans la région semi-désertique beaucoup plus vaste située au nord du sous district de Bersabée. La première de ces régions est un marécage qui ne peut être mis en valeur que par l'assèchement, et, à cet égard, une concession avait autrefois été accordée par le Gouvernement turc à une entreprise juive. Cette concession n'a donné aucun résultat, en partie parce qu'elle devrait, pour présenter un intérêt réel, porter sur un territoire beaucoup plus vaste et en partie également en raison de l'intérêt que présente pour la *Palestine Electric Company* l'écoulement des eaux plus bas dans la vallée. Une superficie de 150.000 *dunams* (un *dunam* représente 1.000 mètres carrés, soit environ le quart d'un acre) pourrait être mise en valeur. Cette région étant située dans la vallée supérieure du Jourdain et près des frontières syrienne et libanaise, présenterait une grande importance au cas où l'on envisagerait un vaste plan d'irrigation en utilisant les eaux du haut Jourdain.

38. La région semi-désertique de Bersabée dans le sud compte actuellement une population sédentaire de 7.000 habitants (principalement dans la ville de Bersabée), et environ 90.000 Bédouins nomades. Le sol est bon, mais la rareté des pluies ne permet pas au pays de nourrir une population plus dense. Il ne peut être mis en valeur que par l'irrigation. Il existe de petites colonies juives dans le sud de ce territoire (auquel on donne quelquefois la vague dénomination de Negeb); il s'agit pour le moment de colonies expérimentales qui dépendent de l'eau amenée à grands frais d'une distance considérable au moyen d'un pipe-line. Tout nouveau développement de ce territoire reste par conséquent problématique et dépend, soit de la découverte d'eau douce dans le sous-sol à des profondeurs qui n'en rendent pas le coût prohibitif, soit de la construction de réservoirs permettant de retenir l'eau de pluie tombée en hiver sur un territoire assez étendu¹.

Industrie

a) L'ESSOR INDUSTRIEL

39. Bien que la Palestine soit encore, au point de vue économique, un pays essentielle-

¹ La Commission a visité dans cette région la colonie de Revivim et a examiné un réservoir construit pour retenir 50.000 mètres cubes d'eau de pluie.

ment agricole, l'industrie constitue maintenant la principale source de revenus naturels. L'industrie palestinienne s'est développée au cours de deux périodes principales: de 1933 à 1939, sous l'influence des réfugiés venus de l'Europe occidentale et en particulier de ceux d'Allemagne qui apportèrent des capitaux, leur compétence technique et leur sens de l'organisation; de 1941 à 1945, lorsque, protégée par la disparition des sources extérieures d'approvisionnement et stimulée par les besoins importants des autorités militaires du Moyen Orient, la production reçut une impulsion considérable.

40. Il est possible de se faire une idée de l'ampleur de cet essor par l'évaluation des capitaux juifs investis dans l'industrie et de l'outillage industriel importé en Palestine. On estime que, de 1925 à 1929, un million de livres palestiniennes de capitaux juifs ont été investis dans l'industrie palestinienne. Le montant des sommes investies de 1930 à 1932 est de 2 millions et demi de livres palestiniennes et la valeur des importations d'outillage industriel est de 606.000 livres palestiniennes. En 1938 et 1939, les investissements de capitaux se sont élevés à 7 millions de livres palestiniennes, et la valeur de l'outillage industriel importé à près de 5 millions. De 1940 à 1944, les investissements de capitaux dans l'industrie ont été de six millions et la valeur des importations d'outillage industriel s'est élevé à un peu plus d'un million².

41. L'indice de l'embauche dans l'industrie manufacturière pour toutes les communautés montre l'évolution suivante³:

1939	1942	1943	1944	1945
100	200	214	209	221

42. L'essor industriel se reflète également dans la composition des importations où les matières premières tiennent la plus grande place et les produits finis une place moins importante. En 1939, les matières premières et les articles non finis, représentaient 10 pour 100 du total des importations, tandis que les produits finis en représentaient 64 pour 100. En 1946, les matières premières représentaient 32 pour 100 du total et les produits manufacturés 41 pour 100.

b) NATURE DE L'INDUSTRIE PALESTINIENNE

43. La Palestine est assez pauvrement dotée pour la production industrielle si l'on excepte sa situation géographique, des plus importantes dans l'ensemble du Moyen Orient. A part les produits minéraux de la mer Morte, elle ne possède pas de matières premières de quelque importance. Néanmoins, l'afflux d'immigrants, acheteurs de produits très variés, et l'accroissement de la production d'énergie électrique dû à la centrale hydroélectrique du Jourdain et aux centrales

² *A Survey of Palestine*, volume I, page 511.

³ *A Survey of Palestine*, volume I, page 509.

d'Haïfa et de Tel-Aviv, qui fonctionnent à l'huile lourde, ont puissamment contribué à l'essor industriel de ces quinze dernières années.

44. Les industries principales sont les textiles, les denrées alimentaires, les produits chimiques et les industries utilisant des métaux légers qui fournissent une grande variété de produits, tels que portes, fenêtres, articles de ménage, et le reste. Pendant la guerre, la taille et le polissage des diamants ont connu un grand essor à la suite de l'arrivée en Palestine d'une main-d'œuvre spécialisée venue d'Europe. Cette industrie occupe maintenant une place importante dans les exportations de la Palestine, et en 1946 la valeur des diamants taillés et polis exportés, s'est élevée à 5 millions et demi de livres palestiniennes. L'industrie chimique, y compris la préparation des sels de potasse extraits de la mer Morte, est maintenant relativement importante: c'est une des industries qui ont pris un rapide essor au cours de la guerre.

45. Dans l'ensemble, les industries qui se sont implantées en Palestine sont celles des produits de consommation; celles qui dépendent dans une grande mesure des marchés locaux; celles dont la création a été provoquée, non point par la présence de matières premières mais par l'existence d'une main-d'œuvre locale spécialisée, telle l'industrie diamantaire; enfin quelques rares industries comme l'industrie de la potasse, et les industries de conserves alimentaires qui ne sauraient se développer sans matières premières à proximité. Il convient de rappeler que la plupart de ces industries n'occupent que de petites entreprises.

46. D'après les statistiques de 1942, les Juifs emploient 75 à 80 pour 100 de la main-d'œuvre industrielle et constituent 90 pour 100 de cette main-d'œuvre. En général, les travailleurs juifs s'emploient dans des entreprises juives et les Arabes dans des industries appartenant à des Arabes. Les industries arabes les plus développées sont la minoterie, l'industrie du tabac et certaines branches de l'industrie des textiles et de l'industrie métallurgique. L'industrie du savon de Naplouse, purement arabe, mérite d'être citée, car ses produits sont achetés par les musulmans hors de Palestine. Dans l'ensemble, toutefois, l'industrie arabe de Palestine est beaucoup moins développée et beaucoup moins riche en capitaux que l'industrie juive.

c) LES CONCESSIONS

47. Il convient de noter la concession d'électricité, la concession de la mer Morte et la concession pétrolière. Deux compagnies concessionnaires alimentent la Palestine en énergie électrique: la *Jerusalem Electric and Public Service Corporation* et la *Palestine Electric Corporation*. La première alimente Jérusalem et la seconde d'au-

tres régions. La *Palestine Electric Corporation* exploite deux concessions, l'une accordée à M. Phineas Rutenberg en 1921 pour l'utilisation du bassin de l'Auja en vue de la distribution d'énergie électrique et l'irrigation dans le district de Jaffa, et la concession du Jourdain pour l'utilisation des eaux de cette rivière et de son bassin, y compris le Yarmouk, afin d'alimenter en énergie électrique la Palestine et la Transjordanie.

48. La *Palestine Potash Company* obtint en 1930 une concession de soixante-quinze ans pour l'extraction des sels et minéraux de la mer Morte. Cette société exploite des usines aux extrémités nord et sud de la mer Morte.

49. Des concessions furent accordées à la *Anglo-Iranian Oil* et à l'*Iraq Petroleum Company*, pour la construction et l'exploitation de pipe-lines, jusqu'à la côte palestinienne, si possible dans la baie d'Acre, avec le droit de charger et de décharger le pétrole dans les installations pétrolières du port d'Haïfa. Cette concession comprenait également le droit de construire des raffineries à Haïfa; ce droit fut cédé à la *Consolidated Refineries Limited*, qui créa une raffinerie à Haïfa en 1939.

50. Les compagnies concessionnaires jouissent de certains privilèges tels que l'exemption de droits de douanes sur les produits importés nécessaires à leur exploitation.

Commerce extérieur

a) PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES

51. Les caractéristiques principales des statistiques qui intéressent le commerce extérieur de la Palestine et qui permettent de comprendre la situation actuelle et les possibilités d'avenir sont: 1. les changements survenus dans le volume et la nature du commerce extérieur depuis 1939; 2. l'énorme déficit de la balance des paiements et la subordination constante aux apports de capitaux étrangers; 3. les relations commerciales de la Palestine avec les autres pays du Moyen Orient.

52. Entre le début du Mandat et 1940, le commerce extérieur de la Palestine s'est considérablement développé. En 1922, le total des exportations s'élevait à 4 millions de livres palestiniennes et celui des importations, à 5.700.000. En 1939, le chiffre des exportations était de 5.100.000 et celui des importations de 14.600.000. Au cours de la dernière guerre, la valeur des importations et des exportations a augmenté, principalement du fait de la hausse des prix. Le volume du commerce ne s'est accru qu'en 1945 et plus encore en 1946. Le tableau suivant résume l'évolution depuis 1939.

Total des importations et des exportations de la Palestine¹ en valeur, en 1939, 1945 et 1946

	1939	1945	1946
	(en milliers de livres palestiniennes)		
Importations.....	14.633	40.691	70.432
Exportations.....	5.468	20.396	24.485
Excédent des importations.....	9.165	20.295	45.945

53. Pendant la guerre, l'arrêt presque total des exportations d'agrumes a eu un effet très net sur la composition des exportations, mais ce ne fut là qu'un phénomène purement temporaire et il est évident que l'exportation des agrumes redeviendra l'élément prépondérant. On peut s'attendre à ce que la plus grande diversité de l'activité économique née de l'expansion du temps de guerre permette d'exporter une plus grande variété de produits, y compris certains produits manufacturés. A vrai dire, c'est pour la Palestine une nécessité que d'accroître ses exportations si elle veut maintenir le volume élevé de ses importations.

b) IMPORTATIONS DE CAPITAUX

54. La Palestine dépend du commerce extérieur pour importer les denrées alimentaires (en particulier le blé, la viande et le fourrage) les matières premières, les machines et le matériel nécessaires à son développement. Les exportations ne couvrent que partiellement le coût des importations. A vrai dire, un des traits permanents du commerce extérieur palestinien est l'énorme déficit de la balance commerciale, couvert par les importations de capitaux provenant principalement des milieux juifs du monde entier, des capitaux importés par les immigrants et des fonds versés aux institutions religieuses². Pendant la guerre et depuis, les dépenses militaires du Gouvernement britannique ont été très élevées. Le solde en livres sterling, évalué à environ 125 millions de livres, et détenu principalement par des citoyens palestiniens, est dû en grande partie aux dépenses militaires.

c) IMPORTANCE DU MOYEN ORIENT

55. En raison de la situation qu'elle occupe dans le Moyen Orient, la Palestine dépend en grande partie de son commerce avec le Moyen Orient pour continuer à développer son économie. Pendant la guerre, la proportion des échanges avec les pays du Moyen Orient s'est fortement accrue par rapport au total des échanges commerciaux. Bien que ce changement ait été dû principalement aux difficultés de transport et au fait que la Palestine se trouvait isolée des autres marchés, il faut y voir aussi une évolution naturelle. L'ampleur de ce changement, pendant

et depuis la guerre, ressort du fait qu'en 1939, 17 pour 100 des importations et 10 pour 100 des exportations seulement provenaient d'échanges avec les pays du Moyen Orient, tandis qu'en 1946, ces pourcentages étaient respectivement de 39 et 31 pour 100. Ces chiffres sont en partie dus au fait que les exportations à destination du Royaume-Uni ont été en 1946 inférieures à celles de 1939, par suite du ralentissement provisoire des exportations d'agrumes.

d) LE BOYCOTTAGE ARABE

56. En 1946, les exportations à destination des pays arabes ont souffert du boycottage des produits juifs, et, bien qu'il soit impossible de déterminer l'efficacité de ce boycottage, il est incontestable qu'il pourrait nuire sérieusement à l'essor industriel de la Palestine s'il devait se poursuivre indéfiniment.

L'inflation pendant la guerre

a) CAUSES PRINCIPALES

57. La Palestine, comme la plupart des autres pays, a subi pendant et après la guerre, une forte inflation. Celle-ci a été en Palestine plus forte qu'aux Etats-Unis et qu'en Grande-Bretagne, mais légèrement moins forte que dans certains autres pays du Moyen Orient. Du point de vue de la demande, elle est due à un fort accroissement des revenus et, du point de vue de l'offre, à l'impossibilité pour la production de satisfaire une demande accrue de denrées de consommation en raison: 1. de l'arrêt des importations; 2. de l'affectation de la production locale aux besoins militaires; 3. de la difficulté qu'éprouve l'agriculture à accroître rapidement sa production. Le volume de l'inflation ressort de l'indice du coût de la vie ci-après³:

Indice du coût de la vie en Palestine en décembre de chaque année (Avant la guerre = 100)

1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
131	166	211	230	238	252	275

58. La cause principale de l'accroissement des revenus réside dans le volume des dépenses militaires du Gouvernement britannique, dont le tableau ci-après donne l'évolution⁴:

(en millions de livres palestiniennes)

1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
8,5	20,7	25,4	31,5	25,0	24,3	23,5

59. A la déclaration de guerre, les stocks existant en Palestine étaient assez élevés et les importations n'ont diminué sérieusement qu'en 1941. En 1943 et 1944, les dépenses militaires et l'accroissement continu de la demande de ni amortissement. Dans la mesure où ils proviennent de dons, les capitaux importés n'ont pas à être compensés par une augmentation des exportations.

¹ *A Survey of Palestine*, volume I, page 462, et supplément, page 41.

² Une grande partie des capitaux juifs importés en Palestine provient de dons et n'exige par conséquent ni intérêts,

³ *Annuaire officiel du Gouvernement de la Palestine.*

⁴ *Ibid.*, volume III, section 15.

produits alimentaires ont atteint leur maximum. Il en est résulté une augmentation considérable de la production des denrées alimentaires et une augmentation des importations à tarif élevé en provenance des pays du Moyen Orient. Mais cela ne suffit pas à empêcher de nouvelles hausses de prix, d'ailleurs assez faibles. Depuis la guerre, le maintien des dépenses militaires au niveau du temps de guerre a empêché les revenus de diminuer et, bien que l'approvisionnement se soit amélioré en raison de l'accroissement des importations en 1946 et 1947, l'augmentation de l'offre n'a pas été assez forte pour empêcher une nouvelle hausse de prix.

b) SALAIRES ET PRIX

60. Les salaires en Palestine ont, en raison de la forte pénurie de main-d'œuvre, suivi assez rapidement la hausse du coût de la vie. La hausse des salaires s'est manifestée sous la forme d'augmentation des salaires de base et des allocations correspondant à l'indice du coût de la vie. C'est ainsi que, de 1939 à 1944, la moyenne des salaires industriels s'est accrue de 200 pour 100 pour les Arabes et de 258 pour 100 pour les Juifs. Dans certaines professions agricoles, les salaires se sont même accrus dans une plus forte proportion et, dans l'industrie du bâtiment, la hausse des salaires de la main-d'œuvre non spécialisée a été, pour la période de 1939 à 1945, de 405 pour 100 pour les Arabes et de 329 pour 100 pour les Juifs. Il semble donc qu'en moyenne, en dépit de la hausse des prix, les salaires réels n'ont pas sensiblement baissé, tandis que, pour certaines catégories de travailleurs, les salaires réels ont, en fait, augmenté.

c) DETTE AGRICOLE

61. Un des résultats de la hausse des prix, due à la guerre, a été de libérer les cultivateurs du fardeau de la dette. Il ressort d'une enquête faite avant la guerre que le cultivateur arabe moyen était lourdement grevé de dettes; dans certains cas, ces dettes atteignaient le montant de son revenu annuel en numéraire. De plus l'accroissement de la demande de main-d'œuvre a fourni une source supplémentaire de revenus ce qui eut pour résultat d'augmenter les revenus et d'élever le niveau de vie de nombreux producteurs arabes.

d) RETOUR AUX CONDITIONS DU TEMPS DE PAIX

62. Par rapport à sa capacité de 1939, l'industrie palestinienne a connu un grand essor dû aux besoins militaires. Pendant la guerre, 130.000 personnes ont été soit mobilisées, soit affectées à des travaux militaires, soit encore employées à exécuter les commandes de l'armée. Depuis la guerre, l'absorption de cette main-d'œuvre n'a eu aucun effet notable sur le marché

du travail. Cet état de choses est dû principalement aux causes suivantes:

a) Le volume élevé de la demande résultant du maintien des dépenses militaires à un niveau représentant environ 20 pour 100 du total du revenu national auquel s'ajoute la demande qui n'a pu être satisfaite pendant la guerre;

b) La pénurie persistante d'articles de consommation tant industriels qu'agricoles.

63. Bien que, pour ces raisons, la question du chômage ne se soit pas posée, et que la capacité industrielle, augmentée par la guerre, ait pu s'adapter facilement aux besoins de la vie civile, la situation comporte des difficultés qui ne pourront être surmontées qu'à la longue.

64. Le prix de revient des denrées alimentaires produites par des exploitations agricoles juives de Palestine étant relativement élevé, une forte pression s'exerce pour le maintien des salaires industriels et, la hausse de ces salaires n'ayant pas été entièrement compensée par l'accroissement de la production par ouvrier, le coût de la main-d'œuvre industrielle reste élevé. Lorsque la pénurie mondiale de produits de consommation aura disparu, l'industrie palestinienne subira aussi bien dans le pays même que sur les marchés étrangers la concurrence d'une production à plus bas prix. Dans la mesure où la baisse des prix des denrées alimentaires permettrait celle des salaires, cette situation s'améliorerait avec la baisse du prix mondial du blé, car la Palestine achète actuellement à d'autres pays du Moyen Orient du blé à un prix très élevé.

65. Il faut néanmoins supposer qu'une diminution considérable des dépenses militaires provoquerait celle des revenus et des prix, à moins que cette baisse ne soit compensée par des investissements provenant d'autres sources.

66. Si tel était le cas, il en résulterait une période de crise économique et de chômage. L'économie palestinienne devra donc sans doute, dans un proche avenir, parer à un double risque: l'accroissement de la concurrence industrielle et la diminution des revenus que provoquera la réduction des dépenses militaires.

67. En raison de l'intérêt que présente la Palestine pour trois religions mondiales, le pays attirera vraisemblablement un grand nombre de touristes lorsque la paix y sera rétablie et que la situation économique mondiale se sera améliorée. Le tourisme fournira probablement une source considérable de revenus, ce qui compensera, dans une certaine mesure, les effets que pourrait avoir une baisse sensible des dépenses militaires actuelles.

C. LA PALESTINE SOUS LE MANDAT

Le Mandat

68. Le 25 avril 1920, le Conseil suprême des Puissances alliées décida de confier le Mandat

sur la Palestine à la Grande-Bretagne, à condition que celle-ci mît en pratique la Déclaration Balfour¹. Le projet de Mandat fut confirmé le 24 juillet 1922 par le Conseil de la Société des Nations et entra officiellement en vigueur le 29 septembre 1923. A la suite de l'occupation par les troupes britanniques en 1917-1918, la Palestine fut placée sous l'autorité de l'administration anglaise des territoires ennemis occupés. En prévision de l'institution d'un Mandat, le Gouvernement du Royaume-Uni remplaça, dès le 1er juillet 1920, l'administration militaire par une administration civile sous la direction d'un Haut commissaire responsable en dernier ressort devant le Secrétaire d'État aux colonies en Grande-Bretagne.

69. L'annexe 20 reproduit le texte du préambule et des articles du Mandat. Les obligations suivantes sont d'une grande importance pour qui veut étudier l'administration de la Palestine sous le Mandat:

1) Instituer dans le pays "un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif comme il est prévu au préambule . . ." (article 2); "faciliter l'immigration juive dans des conditions convenables" et "encourager, de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, y compris les domaines de l'État et les terres incultes inutilisées pour les services publics" (article 6).

2) Sauvegarder les "droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine à quelque race ou religion qu'ils appartiennent" (article 2), clause à rapprocher, d'une part, de la disposition de la Déclaration Balfour reproduite dans le préambule ("étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine"), et d'autre part, de la stipulation enjoignant au mandataire de "veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population . . ." (article 6).

3) Instituer dans le pays "un état de choses politique, administratif, et économique, de nature à assurer . . . le développement d'institutions de libre gouvernement . . ." (article 2) et encourager "dans la mesure où les circonstances s'y prêteront" les "autonomies locales" (article 3).

4) Assurer la prospérité de la Palestine en tant que communauté, c'est-à-dire "sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays" et prévoir en particulier des dispositions relatives à "la propriété ou

au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays ou des travaux et services et services d'utilité publique"; introduire un régime agraire adapté aux besoins du pays et encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre (article 11), en liaison avec les dispositions de l'article 2 qui sauvegardent les droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine et avec celles de l'article 15 qui stipule: "Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine du fait de différence de race, de religion ou de langue."

5) Remplir les obligations relatives aux Lieux saints² (articles 13 et 14).

70. En vertu de l'article 25 du Mandat, la Puissance mandataire a la faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de suspendre dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, l'application des stipulations du Mandat (autres que celles des articles 15, 16 et 18) qu'elle jugerait inapplicables. En septembre 1922, le Conseil de la Société des Nations a approuvé un mémorandum du Gouvernement britannique fixant les frontières de la Transjordanie et la soustrayant entre autres aux dispositions du Mandat pour la Palestine relatives au foyer national juif.

Le fonctionnement du Mandat

71. Les arrêtés en conseil de 1922 à 1940 sur la Palestine fixent l'organisation du gouvernement de la Palestine créé par la Puissance mandataire. Le premier arrêté en conseil daté du 10 août 1922³ a été modifié en 1923 pour permettre⁴ au Haut commissaire, sans préjudice des pouvoirs qui appartiennent au Roi ou qui lui sont réservés en vertu de l'arrêté (article 89 de l'arrêté de 1922) et sous réserve des instructions qui lui sont données par le Gouvernement de Sa Majesté, de promulguer toutes les ordonnances qu'il jugera nécessaires pour la paix, l'ordre et la bonne administration de la Palestine . . .". Toutefois, il était expressément stipulé qu'aucune ordonnance ne restreindrait "l'entière liberté de conscience et le libre exercice de toutes les formes du culte compatibles avec le maintien de l'ordre et de la bienséance publics", ou ne créerait une "inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine du fait des différences de race, de religion ou de langue". La disposition suivante intéresse particulièrement l'application du Mandat. "Il ne sera promulgué aucune ordonnance qui soit d'une manière quelconque incompatible avec les dispositions du Mandat et aucune ordonnance qui traite de questions spécialement prévues au Mandat

Palestine"), volume III, page 2569 et suivantes, R. N. Drayton, éditeur.

⁴ *Order in Council (Amendment) 1923*, article 3. Les références suivantes se rapportent également à cet article.

¹ Annexe 19.

² La question des Lieux saints est traitée au chapitre III.

³ Voir le texte dans *The Laws of Palestine* ("Les lois de

ne sera promulguée avant qu'un projet de cette ordonnance n'ait été communiqué au Secrétaire d'État et approuvé par lui avec ou sans amendement."

72. En vertu des arrêtés en conseil auxquels il est fait allusion ci-dessus, l'administration de la Palestine est placée sous l'autorité d'un Haut Commissaire responsable devant le Secrétaire d'État aux colonies du Gouvernement du Royaume-Uni. Il est assisté d'un Conseil exécutif composé de hauts fonctionnaires nommés par lui, et comprenant d'office le Secrétaire général (principal fonctionnaire de l'administration) le Procureur général et le Trésorier. En 1923, le Haut Commissaire reçut des pouvoirs législatifs et l'on institua un Conseil consultatif que le Haut Commissaire est tenu de consulter avant de promulguer les ordonnances. Le Conseil consultatif est composé de membres du Conseil exécutif, des chefs des principaux services du Gouvernement et des Commissaires de districts. Le Gouvernement comprend différents services ayant chacun la responsabilité de la tâche spéciale qui lui incombe. La Palestine est divisée, aux fins d'administration générale, en six districts administratifs¹, ayant chacun à sa tête un commissaire de district représentant le Gouvernement et responsable devant le Secrétaire général. Il est assisté d'un sous-commissaire de district suppléant et d'un ou plusieurs commissaires adjoints. En 1945, le nombre total des fonctionnaires du Gouvernement s'élevait à 45.000, dont 68 pour 100 étaient arabes, 21 pour 100 juifs et 10 pour 100 britanniques (ou seulement 4 pour 100 environ si l'on omet la police à l'exception des officiers). Les postes de quelque importance du Gouvernement, y compris ceux qui équivalent au poste de commissaire adjoint de district², sont occupés par des fonctionnaires britanniques, bien que l'on ait déclaré à la Commission que depuis 1939, conformément au Livre blanc, on a cherché à confier à des Palestiniens des postes plus importants³.

73. En août 1937, la Commission permanente des mandats de la Société des Nations déclara dans son avis préliminaire sur le rapport du Conseil de la Commission royale de Palestine (Commission Peel): "Le Mandat actuel est devenu d'une application presque impossible le jour où il a été publiquement déclaré tel par une Commission royale britannique parlant avec la double autorité que lui conféraient son impartialité et son unanimité, et par le Gouvernement de la Puissance mandataire lui-même⁴."

¹ Jérusalem, Lydda (siège de Jaffa), Haïfa, Gaza, Samarie (siège à Naplouse) Galilée (siège à Nazareth).

² Sur les 39 commissaires adjoints de district actuels, on compte un Arabe et un Juif (voir le document A/AC.13/SR.6/Rev. 1, page 9: audition des représentants du Gouvernement de la Palestine.

³ *Ibid.*, page 9.

⁴ Commission permanente des mandats: procès-verbal de la 32^{ème} session (extraordinaire), page 229.

⁵ *Command Paper* 5513.

74. Dans sa propre déclaration de politique⁵, publiée en même temps que le rapport de la Commission royale, la Puissance mandataire se trouve "obligée de conclure qu'il existe une opposition irréductible entre les aspirations des Arabes et celles des Juifs en Palestine et que les termes du Mandat ne permettent pas de satisfaire ces aspirations". C'est à la lumière de ce conflit, aggravé par les événements de ces dix dernières années, que la présente Commission estime qu'il convient d'étudier le fonctionnement du Mandat en Palestine.

Le foyer national juif et les droits des Arabes

75. Peu d'expressions ont, dans l'histoire, provoqué des controverses aussi durables que celle de "foyer national juif". Vingt ans après la publication de la Déclaration Balfour, la Commission royale consacrait un chapitre⁶ de son rapport à un examen attentif des textes et des précédents historiques, dans le but de préciser le sens de l'expression.

76. En ce qui concerne la portée politique de l'expression "foyer national", la conclusion de la Commission est catégorique:

"Nous avons eu accès à tous les documents relatifs à la question et il nous apparaît de toute évidence que les mots "l'établissement en Palestine d'un foyer national" furent le résultat d'un compromis entre les ministres qui envisageaient la création future d'un État juif et ceux qui n'étaient pas de cet avis. Quoi qu'il en soit, il est certain que le Gouvernement britannique ne pouvait s'engager à établir un État juif: il ne pouvait que promettre de faciliter la création d'un foyer. L'activité et l'initiative des Juifs devaient faire le reste: il dépendait d'eux surtout que leur foyer se développât suffisamment pour devenir un État⁷."

77. En ce qui concerne la Puissance mandataire, la déclaration⁸ sur la politique britannique en Palestine faite en juin 1922 par M. Winston Churchill, alors Secrétaire d'État aux colonies, fait encore autorité⁹. Les extraits suivants reproduisent l'essentiel de cette déclaration:

"Des déclarations non autorisées ont été faites selon lesquelles le but poursuivi est de créer une Palestine entièrement juive. Des phrases du genre de celle-ci: "La Palestine doit devenir aussi juive que l'Angleterre est anglaise", ont été employées. Le Gouvernement de Sa Majesté considère de tels espoirs comme irréalisables et n'envisage aucunement un but de ce genre. Il n'a jamais non plus envisagé, ainsi que semble

⁶ Rapport de la Commission royale de Palestine, chapitre II.

⁷ *Ibid.*, chapitre II, paragraphe 20.

⁸ *Command Paper* 1700.

⁹ Voir le Livre blanc, 1939: "Le Gouvernement de Sa Majesté s'en tient à cette interprétation de la déclaration de 1917 et la considère comme faisant autorité en tant que définition du caractère que revêt le Foyer national juif en Palestine." (*Command Paper* 6019, paragraphe 6).

le craindre la délégation arabe, la disparition ou la subordination de la population, de la langue et de la culture arabes en Palestine. Il tient à souligner que la déclaration en question prévoit, non pas que la Palestine tout entière doit être transformée en foyer national juif, mais qu'un foyer de ce genre doit être fondé *en Palestine*. A cet égard, il a été observé avec satisfaction qu'à la session du congrès sioniste, organisme suprême de l'organisation sioniste, tenu à Carlsbad en septembre 1921, une résolution a été adoptée, définissant officiellement les buts sionistes: "Les Juifs sont résolus à vivre avec les Arabes dans un esprit de concorde et de respect mutuel, et en collaboration avec eux, à faire de leur patrie commune une communauté florissante dont la construction peut assurer à chacun de ses peuples un développement national libre de toute entrave . . .". A ceux qui demandent ce qu'il faut entendre par le développement du foyer national juif en Palestine, on peut répondre qu'il ne s'agit pas d'imposer la nationalité juive à tous les habitants de la Palestine, mais d'assurer le développement futur de la communauté juive existante avec le concours des Juifs des autres parties du monde, afin qu'elle devienne un centre que le peuple juif tout entier puisse, pour des raisons de religion et de race, considérer comme un objet d'intérêt et de légitime fierté. Mais pour que cette communauté ait devant elle les perspectives les plus favorables de libre développement et pour qu'elle fournisse au peuple juif l'occasion d'exercer librement ses aptitudes, il est indispensable qu'elle sache que, si elle se trouve en Palestine, c'est en vertu d'un droit et non par tolérance. Telle est la raison pour laquelle il est nécessaire que l'existence d'un foyer national juif en Palestine soit placée sous une garantie internationale et qu'elle soit formellement reconnue comme se justifiant par des traditions historiques anciennes."

78. Commentant le passage ci-dessus et son contexte, la Commission royale en tire les conclusions suivantes:

"On a parfois considéré que cette définition de foyer national excluait l'établissement d'un État juif. Mais bien qu'elle ait été rédigée en des termes qui avaient nettement pour objet de dissiper, dans la mesure du possible, l'antagonisme arabe contre le foyer national, elle ne contient rien qui interdise, dans l'avenir, l'établissement de l'État juif et M. Churchill lui-même nous a déclaré, dans sa déposition, que telle n'était nullement l'intention de sa déclaration¹."

¹ Rapport de la Commission royale de Palestine, chapitre II, paragraphe 39.

² Commission permanente des mandats, procès-verbal de la 17^{ème} session (extraordinaire), page 145.

³ Rapport de la Commission royale de Palestine, chapitre II, paragraphe 42(4).

⁴ *Parliamentary Debates*, volume 347, N° 108 (23 mai 1939), colonnes 2177 à 2189.

79. Si la portée exacte de l'expression "foyer national" a donné lieu à certaines controverses, les engagements pris dans le Mandat envers les habitants arabes et juifs de la Palestine — ce qu'on a appelé "la double obligation" — ont suscité des difficultés encore plus grandes. Les buts du Mandat sont exprimés en termes généraux et on a cherché à y découvrir un ordre de priorité. En 1930, la Commission permanente des mandats de la Société des Nations en vint à cette conclusion "que les obligations stipulées par le Mandat en faveur des deux éléments de la population présentent une valeur égale."² S'en tenant à une stricte interprétation du Mandat, la Commission royale estime qu'il n'est pas douteux cependant que l'objet primordial du Mandat, *tel qu'il est formulé dans son préambule et dans ses articles*, est de favoriser l'établissement du foyer national juif³ (en italique dans le texte). L'opinion de M. Churchill nous est donnée, d'autre part, par le discours qu'il fit à la Chambre des communes le 23 mai 1939 et dans lequel il déclara que l'intention du Livre blanc de 1922 était de "préciser que la création d'institutions autonomes en Palestine devait être subordonnée à l'engagement primordial de créer un foyer national juif en Palestine"⁴.

Développement du foyer national

80. En 1937, les membres de la Commission royale de Palestine résumaient ainsi leurs impressions: "Il y a douze ans, le foyer national était une expérience, aujourd'hui c'est une entreprise qui prospère⁵." Au cours des dix ans qui ont suivi la publication de ce rapport, la population juive de Palestine est passée de 400.000 à environ 625.000⁶. Les 203 colonies agricoles groupant environ 97.000 Juifs sont devenues 300 colonies et petites villes groupant environ 140.000 habitants. Les grandes villes du *Yishouv* (communauté juive de Palestine) ont de même beaucoup gagné en importance et en attrait. Tel-Aviv, en particulier, qui compte actuellement 180.000 habitants, ne manque pas d'impressionner par son organisation sociale très développée, sa vie culturelle, et les autres manifestations d'une vie sociale variée. Si l'on se souvient des dunes désertiques d'où a surgi Tel Aviv, on comprend facilement la fierté qu'inspire sa création à la communauté juive.

81. Pratiquement, tous les Juifs âgés d'au moins 18 ans, habitant la Palestine depuis au moins trois mois, font partie de droit de la communauté juive⁷. Tous les adultes, membres de la communauté, âgés d'au moins 20 ans, partici-

⁵ Rapport de la Commission royale de Palestine, chapitre V, paragraphe 2.

⁶ Evaluation de juin 1947, du Gouvernement de la Palestine: mémorandum sur l'administration de la Palestine sous le Mandat, paragraphe 16.

⁷ Sur leur propre demande, une minorité de Juifs orthodoxes appartenant à l'*Agoudat Israël* ne figure pas sur les registres de la communauté.

pent aux élections à l'Assemblée, au sein de laquelle sont choisis les membres du *Vaad Leumi* (Conseil national)¹. Le *Vaad Leumi* entretient presque uniquement sur ses propres ressources et les recettes fiscales qui lui reviennent², en collaboration avec d'autres organisations juives, le système scolaire juif et un réseau de services sociaux et sanitaires. L'Assemblée élue représente différentes tendances politiques, y compris des groupes influents³, qui n'approuvent pas entièrement le programme officiel de l'Agence juive. De même, plusieurs tendances politiques se manifestent au sein du *Histadrout* (Confédération des travailleurs juifs), qui compte environ 160.000 travailleurs (soit environ 75 pour 100 de l'ensemble de la population active). Ce sont non seulement des ouvriers industriels, mais également des agriculteurs et des représentants des professions libérales.

82. L'Agence juive occupe une place spéciale dans la vie de la communauté juive, tant par son statut fixé, par l'article 4 du Mandat⁴, qu'en tant qu'organisation représentant les Juifs du monde entier. Divisée en Palestine en une vingtaine de services correspondant en général aux ministères d'État d'un pays indépendant, l'Agence s'intéresse à tous les aspects de la vie économique et sociale juive en Palestine et joue un rôle décisif dans les questions importantes de politique et d'administration, en particulier en ce qui concerne l'immigration et le développement agricole.

83. Le *Yishouv* est donc une société étroitement unie et dotée d'une organisation très poussée qui, grâce aux efforts de tous ses membres, a créé une vie nationale suffisamment distincte pour mériter le titre d'"État dans l'État" que lui a décerné la Commission royale. Fier de ses réalisations dans le domaine administratif et culturel, il est très sensible à toute marque apparente d'indifférence à l'égard de ce qu'il considère comme ses besoins justes et raisonnables. Son esprit d'initiative, son sens pratique, sa confiance en lui-même réagissent fortement contre un état de choses qui le soumet à une "bureau-

¹ Officiellement reconnu et autorisé en vertu des *Jewish Community Regulations* (1928) à prélever sur les taxes locales les fonds nécessaires à l'entretien des services sociaux et autres dépenses collectives.

² En 1945, le total des dépenses des services sociaux juifs s'élevait à plus de 6 millions et demi de livres, dont 82 pour 100 provenaient des communautés juives, 5 pour 100 du Gouvernement et le reste de sources extérieures. Voir *Vaad Leumi, The Jewish Community and its social services*, page 11.

³ Ces groupes comprennent, par exemple, le parti modéré *Aliya Hadasha* (parti de la nouvelle immigration), l'aile gauche socialiste *Hashomer Hatzair* et le parti communiste de Palestine. Bien que ne constituant pas un parti politique, l'organisation *Thoud* (Union), dirigée par M. J. L. Magnes, président de l'Université hébraïque, s'écarte également de la politique sioniste en préconisant un État palestinien binational.

⁴ "Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'Administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes les questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et toujours

cratie étrangère".⁵ Se souvenant du soulèvement arabe de 1936-1939 et des pogroms plus récents dans le Moyen Orient, auxquels vient s'ajouter le souvenir si proche de l'hitlérisme, il redouble de vigilance et s'efforce d'assurer la défense du foyer national.

Immigration et établissement sur les terres

84. Lorsque pour la première fois le Mandat fut approuvé en 1922, il n'y avait que 84.000 Juifs établis en Palestine. Alors que l'immigration était par conséquent considérée comme nécessaire au développement d'un foyer national puissant, les dispositions de l'article 6 stipulant qu'il ne doit pas être porté atteinte "aux droits et à la situation des autres parties de la population" rendaient un certain contrôle nécessaire. Le principe adopté par la Puissance mandataire en 1928 est expliqué dans la déclaration de politique (mémoire Churchill):

"Le volume de cette immigration ne saurait être tel qu'il dépasse la capacité économique du pays, quelle qu'elle puisse être, à une époque donnée, d'absorber de nouveaux arrivants. Il est indispensable de veiller à ce que les immigrants ne constituent pas une charge pour la population de la Palestine dans son ensemble et ne privent de son travail aucun élément de la population actuelle."

Ce principe, réaffirmé plus tard dans une lettre de M. Ramsay MacDonald à M. Bevin, en date du 13 février 1921, fut accepté à l'époque par l'organisation sioniste⁶ et confirmé par la Commission permanente des mandats de la Société des Nations⁷.

85. En 1937, le chiffre de la population juive s'élevait à près de 400.000. Les trois premières années de la terreur nazie en Allemagne (1933 à 1935) avaient à elles seules amené environ 135.000 immigrants. Toutefois, en 1936, des incidents se produisirent qui dégénérèrent bientôt en une vaste campagne de terreur et de résistance armée de la part des Arabes, à la fois contre la population juive et contre la police et l'armée⁸. C'est dans ces circonstances qu'en

sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays. L'Organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus, pour autant que, de l'avis du mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. D'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté Britannique, elle prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national juif." D'après un accord conclu entre Juifs sionistes et non sionistes au Congrès sioniste de 1929, une Agence juive élargie a été constituée qui a été reconnue en 1930 par la Puissance mandataire comme l'organisme officiel visé à l'article 4.

⁶ Rapport de la Commission royale de Palestine, chapitre V, paragraphe 17.

⁷ Remplacée en 1930 par l'Agence juive en tant qu'organisme officiel prévu à l'article 4 du Mandat.

⁸ Commission permanente des mandats, procès-verbal de la 17ème session (juin 1930), page 142.

⁹ Pour l'analyse des troubles de 1936, voir le rapport de la Commission royale de Palestine, chapitre IV. La révolte arabe de 1936-1939 coûta la vie à environ 4.000 personnes et causa environ un million de livres sterling de dommages.

1937, la Commission royale conclut que "le principe de la capacité d'absorption économique . . . ne répond pas à la situation actuelle . . ." et que, pour fixer le volume de l'immigration "il y a des facteurs politiques et psychologiques dont il faut nécessairement tenir compte".

86. Depuis 1939, l'immigration juive en Palestine est réglementée conformément au Livre blanc de 1939². Les principales décisions relatives à l'immigration méritent d'être signalées:

1. Au cours des cinq années qui suivraient 1939, si la capacité d'absorption économique le permettait, 75.000 Juifs devaient être admis: 10.000 par an, plus 25.000 réfugiés juifs dès que leur entretien aurait été assuré. L'intention de la Puissance mandataire était de porter le chiffre de la population juive à environ un tiers du total de la population palestinienne.

2. Après cette période de cinq ans "aucune autre immigration juive ne devait être autorisée à moins que les Arabes de la Palestine ne soient disposés à y donner leur acquiescement".

3. L'immigration illégale devait être combattue par de "nouvelles mesures préventives" et le nombre des immigrants illégaux qui réussiraient à entrer en Palestine devait être déduit des contingents annuels.

87. L'essentiel de l'attitude de la Puissance mandataire ressort du passage suivant du Livre blanc⁴:

" . . . Aux yeux du Gouvernement de Sa Majesté, ni la déclaration de 1922, ni la lettre de 1931, ne signifie que le Mandat l'oblige en tout temps et en toute circonstance à faciliter l'immigration des Juifs en Palestine, sous la seule réserve de la capacité d'absorption économique du pays. D'autre part, le Gouvernement de Sa Majesté ne voit rien, ni dans le Mandat, ni dans les déclarations ultérieures de politique, qui corrobore la thèse selon laquelle l'établissement d'un foyer national juif en Palestine ne saurait être réalisé que si on laisse l'immigration se poursuivre indéfiniment. Si l'immigration est préjudiciable à la situation économique du pays, il est clair qu'elle doit faire l'objet de restrictions; de même, si elle a des conséquences vraiment fâcheuses pour l'état politique du pays, c'est un élément dont il est impossible de ne pas tenir compte."

¹ Rapport de la Commission royale de Palestine, chapitre X, paragraphe 77.

² *Command Paper* 6019.

³ Le 10 novembre 1943, le Secrétaire d'Etat aux colonies annonça à la Chambre des communes que la guerre ayant empêché l'entrée de plus de 43.822 immigrants légaux et illégaux jusqu'au 30 septembre 1943, le Gouvernement de Sa Majesté autoriserait le reste du contingent, environ 31.000 personnes, à entrer en Palestine même si c'était nécessaire après le 31 mars 1944, date de clôture, "sous réserve du critère de la capacité d'absorption économique du pays".

⁴ *Command Paper* 6019, paragraphe 12.

⁵ *Command Paper* 6180.

⁶ *Zone A*, environ 4.1 millions d'acres (63 pour 100 de la superficie totale) principalement la région des monts et le

88. Le Livre blanc de 1939 a de même sensiblement modifié la politique de l'Administration envers la colonisation juive. Soulignant l'obligation qu'impose l'article 6 du Mandat en ce qui concerne "les droits et la situation" des parties non juives de la population, le Livre blanc déclare que:

"Les rapports de plusieurs commissions d'experts ont signalé que, par suite de l'accroissement naturel de la population arabe et des ventes continues, au cours des dernières années, de terres arabes aux Juifs, il n'est plus possible aujourd'hui, dans certaines régions, de procéder à de nouvelles cessions de terres arabes, tandis que, dans certaines autres, ces cessions de terres doivent faire l'objet de restrictions, si l'on veut conserver aux cultivateurs arabes leur niveau de vie actuel et éviter de voir se créer à bref délai une nombreuse population d'Arabes sans terre."

La politique agraire du Livre blanc a été mise en pratique par le *Land Transfer Regulations*⁵ (ordonnance relative aux transferts des terres) de 1940. Cette ordonnance divisait le pays en trois zones: dans les deux premières⁶, qui couvrent 95 pour 100 de la superficie de la Palestine, le transfert aux Juifs de terres possédées par des Arabes de Palestine était soit interdit, soit soumis à l'agrément du Gouvernement; dans la troisième zone (zone "libre"), comptant environ 332.000 acres (5 pour 100 de la superficie totale de la Palestine), principalement dans la plaine côtière, mais également autour de Jérusalem, l'achat des terres était libre.

89. Au cours de sa trente-sixième session, en juin 1939, la Commission permanente des mandats a longuement examiné le Livre blanc. L'essentiel de ses conclusions communiquées au Conseil de la Société des Nations était⁷:

a) " . . . que la politique exposée . . . n'était pas conforme à l'interprétation que, d'accord avec la Puissance mandataire, la Commission avait toujours donnée du Mandat sur la Palestine";

b) Après avoir cherché à donner au Mandat une nouvelle interprétation avec laquelle le Livre blanc ne serait pas incompatible, quatre membres "n'ont pas cru pouvoir déclarer la politique du Livre blanc conforme au Mandat . . .", tandis que les trois autres membres de la Commission estimaient que "les circons-

sud de la région de Gaza-Bersabée. Le transfert de terres aux Juifs par les Arabes de Palestine était interdit, mais le transfert par d'autres personnes que les Arabes de Palestine pouvait, dans certains cas, être autorisé.

Zone B, environ 2 millions d'acres (32 pour 100 de la superficie totale, y compris la vallée du lac Houlé et la région du lac de Tibériade, la vallée d'Esdrelon, le Negeb et certains territoires de la plaine côtière au sud de Jaffa et d'Haïfa. L'achat de terres par des Juifs dans cette région était soumis à des restrictions et nécessitait l'autorisation du Gouvernement de la Palestine.

⁷ Commission permanente des mandats, procès-verbal de la 36ème session, pages 274 et 275. Le Conseil de la Société des Nations n'a pu examiner ce rapport, les hostilités ayant éclaté en septembre 1939.

tances actuelles pouvaient justifier la politique du Livre blanc à condition que le Conseil ne s'y oppose pas".

90. La réaction des dirigeants arabes — que les propositions de constitution¹ intéressaient alors tout particulièrement — fut de rejeter officiellement les plans de la Puissance mandataire qui, selon eux, ne faisaient pas suffisamment droit aux revendications arabes. Quant à l'opinion des Juifs, on peut la résumer par cette phrase extraite d'une lettre² du 31 mai 1939, adressée par le Président de l'Agence juive au Haut Commissaire en Palestine:

"(Le Livre blanc) soumet le foyer national juif à une domination arabe; il perpétue la situation de la population juive en tant que minorité; il met l'immigration juive à la merci des Arabes. Bref, il envisage la cessation du Mandat en le déléstant de son objet principal."

91. Alors que les Juifs prenaient une part active à l'effort de guerre et que les Nazis intensifiaient leurs persécutions contre ce qui restait de Juifs en Europe, l'application des dispositions du Livre blanc stimula l'immigration illégale³. La saisie des navires d'immigrants, effectuée par l'Administration pour empêcher l'immigration illégale, entraîna continuellement de sérieuses frictions et accrût la résistance des Juifs.

92. La publication du Programme Biltmore, adopté le 11 mai 1942, à New-York, par le Congrès sioniste, ne contribua pas à calmer la tension croissante entre l'Administration et la communauté juive. Ce programme réclamait, notamment, l'immigration illimitée et la création en Palestine d'un Commonwealth juif. A partir de 1945, la résistance des Juifs à l'application des clauses du Livre blanc s'accompagna d'une vague croissante d'actes de violence qui aboutit en 1946-1947 aux menées clandestines de l'*Irgun Zvai Leumi* et du "Groupe Stern". Depuis l'attaque effectuée par des terroristes en juillet 1946 contre l'hôtel King-David à Jérusalem, siège des services de l'Administration, les représentants de l'Agence juive et du *Vaad Leumi* ont, de temps à autre, condamné les menées terroristes et l'*Hagana*⁴ semble s'être opposée à ces méthodes. Toutefois, en juin 1946, la tension était devenue si grande que l'Administration dut arrêter et emprisonner, pour raison de sécurité,

environ 2.600 Juifs, dont quatre membres de l'Exécutif de l'Agence juive.

93. La situation actuelle, pour si délicate qu'elle soit, ne doit toutefois pas faire oublier que les efforts communs de la communauté juive et de l'Administration en vue de la création du foyer national ont amené des résultats tangibles. En ce qui concerne l'immigration, la Commission royale pouvait conclure en 1937 que "la Puissance mandataire a jusqu'ici pleinement rempli son obligation de faciliter l'établissement d'un foyer national pour le peuple juif en Palestine"⁵. Et elle ajoutait, en ce qui concerne l'avenir: "Mais cela ne veut pas dire que le foyer national doive se cristalliser au stade où il est actuellement arrivé... Nous ne saurions admettre que la Puissance mandataire, qui a facilité l'établissement du foyer national, soit fondée à en fermer les portes⁶."

94. Deux ans plus tard, la Puissance mandataire affirmait, dans le Livre blanc, qu'après l'entrée d'un nombre déterminé d'immigrants, il fallait considérer que le foyer national aurait atteint sa pleine capacité. Elle a maintenu cette politique, bien qu'actuellement 1.500 Juifs soient autorisés à immigrer chaque mois. La Puissance mandataire n'a pas donné suite à la recommandation de la Commission d'enquête anglo-américaine tendant à l'admission immédiate de 100.000 Juifs, quoiqu'elle l'ait adoptée en substance dans ses propositions de constitution de 1946-47⁷. Elle n'a pas non plus donné suite à la recommandation de cette Commission tendant à l'abrogation des *Land Transfer Regulations* (ordonnances sur le transfert des terres) et prévoyant la "liberté de vente, de location et d'usage de la terre, sans distinction de race, de communauté ou de croyance".

*Droits et situation des Arabes*⁸

95. Le Mandat, en termes généraux, stipule qu'il ne devra pas être porté atteinte aux "droits civils et religieux" ni aux "droits et à la situation" de la communauté arabe en Palestine. En ce qui concerne le sens de ces stipulations, le Gouvernement britannique a, en janvier 1918, donné au roi Hussein, dans le "Message Hogarth", l'assurance que les aspirations des Juifs au retour en Palestine ne se réaliseraient

nist Council à sa réunion du 29 octobre 1946 à Jérusalem, qui condamnait "les crimes commis par des groupes de terroristes agissant au mépris de la discipline nationale et s'excluant ainsi de la communauté juive" et qu'il invitait le Yishouv à isoler ces groupes et à leur refuser toute assistance (Gouvernement de la Palestine: *Supplementary memorandum*, page 21).

⁵ Rapport de la Commission royale de Palestine, chapitre X, paragraphe 95.

⁶ *Idem*.

⁷ Voir le chapitre IV ci-dessous.

⁸ Le Mandat (préambule et article 6) emploie les termes "communautés non juives" et "autres parties de la population". Il ne s'agit ici que de la seule communauté arabe; les intérêts particuliers de la communauté chrétienne sont traités au chapitre III ci-dessous.

¹ Voir les paragraphes 109 et 110.

² Le texte de cette lettre figure aux pages 140 et suivantes du *Book of Documents submitted to the General Assembly of the United Nations, May 1947* ("Recueil des documents présentés à l'Assemblée générale des Nations Unies, mai 1947"), Agence juive pour la Palestine, New-York. La lettre constituait une représentation faite à la Commission permanente des mandats à sa 36ème session.

³ On évalue à 30.000 ou 35.000 le nombre des immigrants illégaux entrés en Palestine depuis avril 1939 (Gouvernement de la Palestine: *Supplement to the Survey of Palestine*, page 23). Depuis le 1er octobre 1944, l'immigration est autorisée à raison de 1.500 immigrants par mois.

⁴ Organisation de défense de la communauté juive, illégale aux termes du droit palestinien. Voir Gouvernement de la Palestine, *Supplement to the Survey of Palestine*, page 85. Voir également la résolution adoptée par l'*Inner Zio-*

que "dans la mesure compatible avec la liberté de la population actuelle, tant dans le domaine économique que dans le domaine politique". La Commission permanente des mandats n'a toutefois pas été officiellement informée de cette interprétation avant 1939¹ la Commission, dans son ensemble, ne l'a d'ailleurs pas jugée acceptable.

96. Quel que soit le sens que l'on ait voulu donner à l'expression "droits civils", les dirigeants arabes de Palestine n'ont cessé de nier la légalité du Mandat; ils ont réclamé l'arrêt de l'immigration juive, l'indépendance et la pleine autonomie nationale², et c'est en fonction de ces critères invariables qu'ils ont jugé les mesures prises par la Puissance mandataire et l'Administration de la Palestine pour protéger les droits des Arabes conformément au Mandat.

97. Si on laisse de côté pour le moment l'examen de cette question de principe, on doit reconnaître que l'Administration de la Palestine a donné de nombreuses preuves de son désir d'améliorer graduellement la situation économique et sociale de la population arabe. Lorsque l'on étudie les faits, particulièrement en ce qui concerne l'utilisation de la terre et le développement de l'agriculture, il ne faut pas oublier que l'Administration a dû faire œuvre de pionnier:

"Le pays était insuffisamment mis en valeur; la maladie et la misère y régnaient. L'enseignement y était des plus rudimentaire, l'industrie pratiquement inexistante et le régime agricole médiocre. Il y régnait l'anarchie, et des bandes de pillards nomades y faisaient de fréquentes incursions. Il a fallu l'intervention de l'État pour que le pays entrât dans la voie du progrès et que l'initiative privée se développât."³

Il faut également tenir compte des fréquentes périodes de troubles, notamment en 1921, 1929-1930, 1936-1938 et 1945-1947, qui ont d'une part empêché l'Administration de se consacrer au développement économique et social du pays, et ont, d'autre part, grevé son budget⁴. Toutefois, bien que les dirigeants arabes les plus influents ne les aient pas officiellement approuvées, les restrictions que le Livre blanc de 1939 apportait à l'immigration juive et à l'établissement des Juifs sur la terre visaient clairement à protéger les droits des Arabes tels que les concevait la Puissance mandataire.

98. Il est cependant facile de comprendre les critiques des Arabes qui se plaignent que l'on

¹ Commission permanente des mandats, procès-verbal de la 36^{ème} session, page 97, et *Command Paper* 5964 (1939).

² La thèse arabe en ce qui concerne le Mandat est exposée à la section D ci-dessous du chapitre II.

³ Gouvernement de la Palestine: *Memorandum on the Administration of Palestine under the Mandate*, page 10, paragraphe 23.

⁴ De 1920 à 1946, si l'on excepte l'entretien des forces britanniques en Palestine, qui incombe au Gouvernement britannique, l'Administration a consacré au maintien de l'ordre en Palestine environ 36 pour 100 du total de ses dépenses (autres que les dépenses résultant de la participation de la Palestine à la deuxième guerre mondiale). Voir

n'ait rien fait pour accélérer la cadence du développement arabe dans le domaine économique et social. Ils font remarquer, par exemple, que de 1944 à 1946 le Gouvernement a consacré annuellement 3 pour 100 seulement du total de ses dépenses à la santé publique et moins de 4 pour 100 à l'instruction. C'est surtout aux Arabes que le Gouvernement a consacré ses efforts, car les Juifs assurent, à un coût beaucoup plus élevé par tête, l'entretien de leurs propres services d'hygiène et d'instruction publique. Cependant, malgré les défauts sérieux, et d'ailleurs admis, des services d'hygiène, la réduction sensible du taux de la mortalité infantile au cours des vingt dernières années⁵ témoigne d'une amélioration de l'état sanitaire de la communauté arabe. En ce qui concerne l'instruction publique, l'Administration est encore loin d'avoir mené à bien la tâche qu'elle s'était proposée: la suppression de l'analphabétisme. "Cinquante-sept pour cent seulement des garçons arabes et 23 pour 100 des filles d'âge scolaire⁶" bénéficient de l'enseignement dans les écoles du Gouvernement. Le manque d'écoles primaires et secondaires, critiqué en 1936-1937 par la Commission royale⁷, pour ne rien dire des établissements d'enseignement supérieur, est encore apparent aujourd'hui, et il est indiscutable que la communauté arabe est mécontente de la lenteur des réalisations dans ce domaine.

99. Etant donné la complexité de ces questions, on ne saurait porter à la légère un jugement d'ensemble sur l'influence qu'a eue le régime du Mandat sur le bien-être économique et social des Arabes. La Commission royale déclarait en 1937⁸:

"Nous sommes donc arrivés à la conclusion que, d'une manière générale, les Arabes ont eu une part considérable des avantages matériels que l'immigration juive a assurés à la Palestine. L'obligation imposée à cet égard par le Mandat a donc été exécutée. La situation économique des Arabes, dans l'ensemble, n'a pas subi jusqu'ici de préjudice du fait de l'établissement du foyer national."

Dix ans plus tard, le Gouvernement de la Palestine aboutit à des conclusions sensiblement identiques⁹:

"Dans l'ensemble, la situation matérielle des Arabes s'est notablement améliorée au cours des

Gouvernement de la Palestine: *Survey of Palestine*, volume II, page 608.

⁵ Diminution de 39 pour 100 entre 1927 et 1944 (pourcentage des décès par 1000 enfants jusqu'à l'âge de cinq ans). Voir Gouvernement de la Palestine: *Survey of Palestine*, volume II, pages 708 à 709.

⁶ Gouvernement de la Palestine: *Memorandum on the Administration of Palestine under the Mandate*, page 11, paragraphe 24.

⁷ Rapport de la Commission royale de Palestine, chapitre XVI, paragraphes 12 à 17.

⁸ *Ibid.*, chapitre V, paragraphe 34.

⁹ Gouvernement de la Palestine: *Memorandum on the Administration of Palestine under the Mandate*, page 12, paragraphe 25.

27 dernières années; leur rapide accroissement naturel en est sans doute la meilleure preuve. De plus, ils sont mieux en mesure de veiller à leurs intérêts dans un monde où règne la concurrence."

100. Toutefois, même s'il était prouvé d'une manière irréfutable que la création du foyer national et l'instauration du régime du Mandat ont apporté de sérieux bienfaits à la vie économique et sociale de la communauté arabe, il est évident, comme l'a fait ressortir la Commission royale de 1936, que les chefs politiques arabes ne se soucient guère de ces considérations. La thèse fondamentale des dirigeants arabes est que seule l'autonomie, dans un État indépendant où toute nouvelle immigration juive serait interdite, pourrait garantir d'une façon suffisante leurs "droits et leur situation".

101. La Puissance mandataire s'est efforcée, selon son interprétation de la "double obligation" imposée par le mandat, de donner dans une certaine mesure satisfaction aux revendications politiques des Arabes. Outre le développement des institutions de libre gouvernement, si importantes pour les intérêts arabes, l'Administration s'est efforcée de créer des institutions représentatives au sein de la communauté arabe elle-même. C'est ainsi qu'en 1921, une ordonnance de l'administration institua le Conseil suprême musulman, chargé de contrôler et de gérer les intérêts des *Aoukaf*¹ et des *Charias*² en Palestine. Puis, en 1923, la Puissance mandataire proposa la création d'une agence arabe qui "aurait les mêmes attributions que celles que l'article 4 du mandat confère à l'Agence juive". Les dirigeants arabes d'alors refusèrent unanimement cette offre parce que, disaient-ils, "elle ne donnerait pas satisfaction aux aspirations du peuple arabe".

102. La Commission royale de 1936-1937 fut frappée par le fait que le nationalisme arabe "s'appuie aujourd'hui sur une organisation politique beaucoup plus active et plus vaste que celle qui existait pendant la période antérieure. La direction centralisée . . . est aujourd'hui aussi complète qu'elle peut l'être dans un pays arabe. Tous les partis politiques constituent un "front commun" et leurs chefs siègent côte à côte au Haut Comité arabe. Les Arabes chrétiens y sont représentés tout comme les Arabes musulmans; il n'y a pas de parti d'opposition³".

103. Les événements ultérieurs ont confirmé cette évolution. Il est vrai qu'en 1937, puis en 1939, la question du Livre blanc a suscité des

divergences de vues au sein du Haut Comité arabe⁴, mais ces divergences portaient plutôt sur la méthode et la tactique à employer que sur les objectifs principaux du nationalisme arabe. La dissolution, en 1937, du Haut Comité arabe par le Gouvernement de la Palestine et la déportation de six de ses dirigeants, y compris Jamal Eff. el Husseini, ne modifia guère la structure de la vie politique arabe. Quoique Hadj Amin Eff. el Husseini⁵, qui s'était associé aux Puissances de l'axe, au cours de la seconde guerre mondiale, n'ait pas été autorisé à revenir en Palestine, l'actuel Haut Comité arabe, créé à nouveau en 1945 et reconstitué en 1946, a comme Vice-Président Jamal Eff. el Husseini, la présidence restant réservée au mufti⁶.

104. En outre, il ne fait pas de doute que l'organisation politique englobe même les communautés arabes locales, grâce à un réseau de comités. Les décisions prises en haut lieu, qu'elles concernent le boycottage économique de marchandises juives ou l'attitude à adopter à l'égard de la Commission des Nations Unies, sont ainsi pour la plupart appliquées avec efficacité dans toute la communauté arabe.

105. L'existence de divergences de conceptions et d'intérêts sur des questions parfois aussi importantes que celle des rapports entre Juifs et Arabes est toutefois révélée, de temps à autre, surtout par la forte pression qui s'exerce contre les dissidents⁷. Dans les périodes de crise, comme en 1936-1938, cette pression a été jusqu'à l'intimidation et l'assassinat. Actuellement, le fait de ne pas se conformer à la politique suivie par le Haut Comité arabe au sujet d'une question importante est considéré comme un manque de loyauté envers la nation arabe. Les Arabes, essentiellement agriculteurs, n'ont guère que des intérêts locaux et sont unis par des liens assez lâches. En l'absence d'une assemblée élue qui pourrait représenter les diverses tendances, la communauté arabe a donc une vie politique très centralisée.

Développement des institutions autonomes et de l'autonomie locale

106. Dans sa déclaration de politique de juin 1922, le Gouvernement du Royaume-Uni s'exprimait en ces termes⁸:

"L'intention du Gouvernement de Sa Majesté est de favoriser l'établissement d'une complète liberté de gouvernement en Palestine; mais il considère qu'étant donné les circonstances parti-

Bey Nachachibi et dont la politique était, à l'époque, plus modérée.

¹ Fondations bénévoles ou religieuses des musulmans.

² Tribunaux religieux musulmans.

³ Rapport de la Commission royale de Palestine, chapitre V, paragraphe 39.

⁴ Entre les représentants du parti arabe de Palestine (dont le chef est Jamal Eff. el Husseini, parent et partisan du mufti de Jérusalem, Hadj Amin Eff. el Husseini) et ceux du parti de la défense nationale, dirigé par Raghed

⁵ Nommé mufti de Jérusalem en 1921 et Président du Conseil suprême musulman en 1922.

⁶ Gouvernement de la Palestine: *Supplementary Memorandum*, page 13.

⁷ Voir entre autres dans le document A/AC.13/PV. 32, pages 31 à 47, les dépositions faites devant la Commission et relatives à l'opposition politique au parti des Husseini.

⁸ *Command Paper* 1700.

culières où se trouve le pays, cette intention doit être réalisée par étapes et non pas en une seule fois."

Les efforts de la Puissance mandataire en vue d'introduire la liberté de gouvernement en Palestine ne peuvent se comprendre que si l'on tient compte des aspirations différentes des Arabes et des Juifs. En octobre 1920, un Conseil consultatif fut créé, qui comprenait dix fonctionnaires britanniques, sept Arabes (quatre musulmans et trois chrétiens) et trois Juifs. En 1922, l'administration de la Palestine projeta de créer, comme première étape vers l'établissement de la liberté de gouvernement, un Conseil législatif qui devait comprendre le Haut Commissaire et vingt-deux membres: dix fonctionnaires et douze membres élus (dix Arabes, dont huit musulmans et deux chrétiens, et deux Juifs). L'Exécutif arabe de Palestine rejeta cette proposition, estimant que les représentants arabes devraient avoir la majorité absolue, et le boycottage par les Arabes des élections de 1923 mena à une impasse.

107. Dans les années qui suivirent 1930, on réalisa certains progrès dans le domaine de l'autonomie locale. Au début de 1935, il existait environ vingt conseils municipaux élus, et cette même année vit la création à Jérusalem d'un conseil municipal composé d'Arabes et de Juifs en nombre égal¹. Bien que les Juifs se soient plaints des restrictions que la *Local Government Ordinance*² imposait à leurs propres municipalités, notamment à celle de Tel-Aviv, il est clair qu'un premier pas avait été franchi en vue de "favoriser les autonomies locales", conformément à l'article 3 du Mandat. Il existe à l'heure actuelle environ cent autorités locales, ainsi que quarante conseils de villages, tous arabes. Sur les quatre commissions municipales mixtes qui existent à l'heure actuelle, seules celles de Haïfa et de Tibériade comprennent des membres arabes et juifs qui ne sont pas fonctionnaires du Gouvernement.

108. Vers la fin de 1935, le Gouvernement de la Palestine tenta de nouveau d'instituer un Conseil législatif. Celui-ci devait comprendre vingt-huit membres³ et devait être présidé par "une personnalité impartiale, sans liens avec la Palestine". Le Conseil devait préparer et recommander les textes de lois, sous réserve de certaines restrictions importantes: c'est ainsi qu'il devait s'abstenir de mettre en question la validité du Mandat et que le Haut Commissaire conservait le droit de promulguer des ordonnances et d'exercer un contrôle effectif sur les projets de loi concernant l'immigration et la

¹ Des dissensions politiques croissantes amenèrent à un point mort les travaux du Conseil. Lorsqu'en 1945 le Conseil ne put régler la question de l'élection du maire, l'Administration annonça son remplacement par une commission composée uniquement de fonctionnaires.

² Entrée en vigueur en janvier 1934.

³ Cinq fonctionnaires, deux représentants du commerce,

monnaie. L'opinion des Arabes sur cette proposition était partagée: certains éléments modérés étaient partisans de l'accepter, alors que les dirigeants arabes la repoussaient, estimant qu'elle était loin de répondre à leur revendication traditionnelle de complète autonomie. Les Juifs, estimant que cette proposition permettrait à une majorité arabe écrasante de dominer le foyer national, s'y opposèrent catégoriquement.

109. Ce n'est qu'en 1939, après la fin des soulèvements de 1936-1938, qu'il y eut une nouvelle tentative de réforme constitutionnelle. Le Livre blanc qui fut publié cette année-là apporta un élément nouveau. Après une période de dix ans, le Mandat devait prendre fin, et la Palestine devenir un État indépendant, sous réserve qu'elle établît avec le Royaume-Uni "des relations contractuelles qui répondraient de façon satisfaisante aux besoins commerciaux et stratégiques des deux pays dans l'avenir". Le Livre blanc ne donnait aucun détail sur la forme qu'aurait la constitution de l'État proposé, mais, à la fin d'une période de cinq ans, à compter du rétablissement "de la paix et de l'ordre", il devait être institué un "organisme approprié, représentant la population de la Palestine et le Gouvernement de Sa Majesté" qui serait chargé de formuler des recommandations visant la constitution du pays. Pendant la période de transition, les Palestiniens devaient prendre une part croissante au gouvernement du pays, le but étant "de confier à des Palestiniens tous les services du Gouvernement, avec le concours de conseillers britanniques, sous le contrôle du Haut Commissaire".

110. L'opinion publique juive réagit violemment contre ces propositions, qui étaient pour elle "une capitulation devant le terrorisme arabe", ayant pour effet "de refuser au peuple juif le droit de reconstituer son Foyer national dans le pays de ses ancêtres"⁴. Comme, d'autre part, elles ne correspondaient pas aux revendications politiques formulées par les représentants arabes à la Conférence de Londres au début de 1939, elles furent officiellement rejetées par les représentants des partis arabes de Palestine, agissant sous l'influence de Hadj Amin Eff. el Husseini. Des Arabes plus modérés, représentés au *National Defense Party*⁵ (parti de la défense nationale) étaient disposés à accepter le Livre blanc.

111. Après la seconde guerre mondiale, la création des Nations Unies en 1945 et la dissolution de la Société des Nations l'année suivante inaugurèrent une nouvelle phase du régime du Mandat. La Société des Nations et sa Commis-

onze musulmans (huit élus et trois nommés), sept Juifs (trois élus et quatre nommés) et trois chrétiens (un élu et deux nommés).

⁴ Déclaration de l'Agence juive relative au Livre blanc de 1939. Texte reproduit dans le *Book of Documents* de l'Agence juive pour la Palestine, pages 137 et 138.

⁵ Créé en décembre 1934 par Ragheb Bey Nachachibi.

sion permanente des mandats n'existant plus, il n'y avait pas d'autorité internationale à qui la Puissance mandataire pût présenter des rapports et rendre compte de la façon dont elle s'était acquittée des tâches que lui imposait le Mandat.

C'est pourquoi, lors de la session finale de l'Assemblée de la Société des Nations, le représentant du Royaume-Uni déclara que la Palestine serait administrée "conformément aux principes généraux" du Mandat existant, "tant que de nouveaux arrangements ne seraient pas intervenus". Lors de sa séance du 18 avril 1946, l'Assemblée adopta une résolution sur les mandats, où il était déclaré notamment que l'Assemblée²:

"Reconnaît que la dissolution de la Société des Nations mettra fin à ses fonctions en ce qui concerne les territoires sous mandat, mais note que des principes correspondant à ceux qu'énonce l'article 22 du Pacte sont incorporés dans les Chapitres XI, XII et XIII de la Charte des Nations Unies;

"Note que les Membres de la Société administrant actuellement des territoires sous mandat ont exprimé leur intention de continuer à les administrer, en vue du bien-être et du développement des peuples intéressés, conformément aux obligations contenues dans les divers mandats, jusqu'à ce que de nouveaux arrangements soient pris entre les Nations Unies et les diverses Puissances mandataires."

112. Le 1er mai 1946, la Commission anglo-américaine d'enquête publia son rapport. Ses principales propositions relatives à la constitution étaient les suivantes³:

a) "La Palestine ne sera ni un État juif, ni un État arabe", mais elle "deviendra un État où les intérêts des musulmans, des Juifs et des chrétiens seront garantis".

b) Jusqu'à la disparition de l'hostilité entre Arabes et Juifs, "le Gouvernement de la Palestine continuera à exercer les fonctions qu'il exerce actuellement en vertu du Mandat, en attendant la conclusion d'un accord de tutelle des Nations Unies". La Commission convaincue de l'antagonisme profond qui oppose Arabes et Juifs, prévoyait une longue période de tutelle et estimait que les charges de la tutelle seraient allégées "si les autres Membres des Nations Unies se rendaient compte des difficultés qu'elle entraîne et soutenaient la Puissance chargée de l'administration".

¹ Journal officiel de la Société des Nations (supplément spécial No 194): Actes des 20ème (fin) et 21ème sessions ordinaires de l'Assemblée, page 28.

² *Ibid.*, page 58.

³ Commission anglo-américaine d'enquête: Report to the United States Government and His Majesty's Government in the United Kingdom, chapitre premier, recommandations 3 et 4.

113. Après qu'un groupe de fonctionnaires britanniques et américains eut étudié le rapport de la Commission anglo-américaine, la Puissance mandataire établit en juillet 1946 le plan connu sous le nom de Plan Morrison⁴ pour servir de base de discussion à une conférence⁵ qui réunirait à Londres, au cours de la même année, les représentants arabes et juifs, et ceux des États arabes. Du point de vue constitutionnel, le plan prévoyait la division de la Palestine en quatre zones semi-autonomes, dont une province arabe et une province juive, et un gouvernement central dont les fonctions devaient être confiées, au début, au Haut Commissaire assisté d'un conseil exécutif nommé. L'autorité des provinces devait s'étendre aux seules attributions qui leur seraient expressément confiées et toutes les questions principales devaient être du ressort du Gouvernement central.

114. L'Agence juive rejeta catégoriquement cette proposition. Les délégués arabes à la Conférence de Londres furent également unanimes à s'opposer à ce plan et présentèrent une contre-proposition⁶, qui tendait à faire de la Palestine un État unitaire indépendant, dans lequel les Arabes seraient assurés d'une majorité permanente et dans lequel la communauté juive aurait droit, à l'Assemblée législative, à un nombre de sièges proportionnel au nombre de Juifs de nationalité palestinienne, sans que les représentants juifs puissent jamais compter plus d'un tiers du nombre total des sièges.

115. Le 7 février 1947, la délégation britannique à la Conférence anglo-arabe de Londres soumit une nouvelle proposition⁷ prévoyant une tutelle de cinq ans de la Grande-Bretagne sur la Palestine en vue de préparer le pays à l'indépendance. L'accord de tutelle devait prévoir une grande autonomie locale dans les zones arabes et juive, et le Haut Commissaire devait s'efforcer de constituer, au niveau gouvernemental, un conseil consultatif représentatif. Après quatre ans, on devait élire une Assemblée constituante, et si la majorité des représentants arabes et la majorité des représentants juifs parvenaient à s'entendre, un État indépendant devait être immédiatement créé.

116. Les délégations des États arabes et les représentants du Haut Comité arabe de Palestine présents à la Conférence de Londres, ainsi que l'Agence juive, jugèrent ce plan inacceptable. Les chefs des délégations arabes soulignèrent à nouveau "qu'ils ne pouvaient accepter comme base d'une solution du problème, aucune proposition comportant une forme quelconque

⁴ *Command Paper 7044.*

⁵ Ni l'Agence juive, ni les Arabes de Palestine n'acceptèrent l'invitation et seuls les représentants des États arabes et le Secrétaire général de la Ligue arabe prirent part à la Conférence.

⁶ *Command Paper 7044*, pages 9-11.

⁷ Appelée le Plan Bevin: voir le *Command Paper 7044*, pages 11 à 14.

de partage ou d'immigration juive¹". La déclaration de l'Agence juive² faisait ressortir que les propositions étaient incompatibles avec les buts fondamentaux du Mandat et avec le droit qu'avaient les Juifs d'immigrer en Palestine, de s'y établir et enfin d'y créer un État. En présence de cet état de choses, et conformément à sa déclaration du 7 février 1947, selon laquelle "le Gouvernement de Sa Majesté n'est pas disposé à continuer indéfiniment à gouverner lui-même la Palestine, uniquement en raison du fait que Juifs et Arabes ne peuvent s'entendre sur la manière de se partager le Gouvernement", la Puissance mandataire soumit aux Nations Unies la question du "gouvernement futur de la Palestine".

La situation actuelle

117. Une grande tension règne actuellement en Palestine. A bien des points de vue, le pays est soumis à un régime semi-militaire. Dans les rues de Jérusalem et en d'autres points importants, les réseaux de fil de fer barbelé, les barrages sur les routes, les postes de mitrailleuses et de constantes patrouilles de véhicules blindés, sont chose courante. Dans les régions peu sûres, les fonctionnaires de l'Administration et la troupe vivent à l'intérieur de zones de sécurité étroitement surveillées, et travaillent dans des bâtiments fortifiés et sévèrement gardés. La liberté de mouvement peut à tout moment être sérieusement restreinte; le couvre-feu et la loi martiale sont devenus fréquents. En présence d'attaques renouvelées de terroristes, le Gouvernement de la Palestine s'efforce avant tout de maintenir ce qu'il considère être les conditions essentielles de la sécurité publique. Il a eu de plus en plus souvent recours aux mesures extraordinaires de sécurité, prévues par les *Defense Emergency Regulations*³. Aux termes de ces ordonnances, toute personne peut être détenue pour un temps illimité ou placée sous la surveillance de la police pendant un an sur l'ordre du commandant d'une zone militaire, et peut être déportée ou expulsée sur l'ordre du Haut Commissaire. Lorsqu'il y a lieu de croire que "la détention ou la déportation sont justifiées", toute personne peut être arrêtée sans mandat par un membre des forces armées britanniques ou de la police et détenue pour une semaine au maximum, en attendant que le commandant militaire statue sur son sort. Les ordonnances relatives aux tribunaux militaires interdisent de

faire appel des jugements ou décisions d'un tribunal militaire ou de les mettre en cause⁴. De nombreuses arrestations ont été opérées en vertu de ces ordonnances, et à la date du 12 juillet 1947, le nombre des personnes détenues par mesure de sécurité s'élevait à 820⁵ dont 291 au Kenya en vertu de la *Kenya Control of Detained Persons Ordinance, 1947*. A l'exception de quatre Arabes, tous ces détenus étaient des Juifs. Il y avait de plus 17.873 immigrants illégaux détenus⁶.

118. L'Administration a exposé en ces termes à la Commission son point de vue sur le maintien de la sécurité publique⁷:

"Le Commonwealth britannique ne reconnaît à aucune communauté le droit de recourir à la force à des fins politiques. Depuis le début de l'année 1945, les Juifs ont implicitement revendiqué ce droit et ont appuyé par une campagne d'illégalité, de crimes et de sabotages la thèse suivant laquelle, quels que puissent être les autres intérêts en cause, rien ne doit faire obstacle à la création d'un État juif, ni à la libre immigration des Juifs en Palestine. Il est vrai que nombre de Juifs n'essaient pas à l'heure actuelle de justifier les crimes commis au nom de ces aspirations politiques. Ils reconnaissent que de telles méthodes nuisent à leur réputation auprès du tribunal de l'opinion mondiale. Néanmoins, la communauté juive de Palestine continue à refuser ouvertement d'aider l'Administration à supprimer le terrorisme, sous prétexte que la politique de l'Administration est contraire aux intérêts des Juifs. Cette attitude a eu un résultat très clair: que les dirigeants juifs le déplorent ou non, elle a encouragé les dissidents et a laissé le champ libre à leur action."

119. Il n'y a pas de doute que l'application des clauses du Livre blanc de 1939, bien que tempérée depuis décembre 1945 par l'octroi de 1.500 permis d'immigration par mois aux Juifs, a suscité dans toute la communauté juive une profonde méfiance et un violent ressentiment contre la Puissance mandataire. Ces sentiments se manifestent avec le plus de violence lorsque l'administration s'efforce d'empêcher le débarquement d'immigrants illégaux. Pendant son séjour en Palestine, la Commission a pu entendre certains de ses membres lui décrire les incidents dont ils furent témoins à Haïfa, lorsque l'*Exodus 1947*, chargé d'immigrants illégaux, fut amené dans ce port sous escorte⁸. Dans cet incident, comme dans d'autres de même nature, la Com-

⁵ 492 étaient détenues depuis onze mois (durée moyenne des détentions), 33 depuis douze mois, 4 depuis six mois et 291 (actuellement au camp de Gilgil, dans le Kenya) depuis vingt et un mois. Voir le document A/AC.13/NC.77: Communication du Gouvernement de la Palestine relative aux détentions.

⁶ Dont 15.864 à Chypre en vertu de la *Cyprus Detention (Illegal Immigrants) Law, 1946*.

⁷ Gouvernement de la Palestine: *Supplementary Memorandum*, page 56, paragraphe 3.

⁸ Voir le document A/AC.13/SR.37, pages 1 et 2.

¹ Document A/AC.13/2, page 356.

² *Ibid.*, pages 347 à 351.

³ Autorisées en vertu du *Palestine (Defence) Order in Council, 1937*, qui donna au Haut Commissaire, au cours de la période de terrorisme arabe de 1936 à 1939, le droit de promulguer des ordonnances dans l'intérêt de la sécurité publique. Voir Gouvernement de la Palestine: *The Defence (Emergency) Regulations, 1945 (as amended until 2 March 1947)*.

⁴ Le général commandant en chef doit confirmer les jugements des tribunaux militaires. Des requêtes demandant la révision de ces jugements peuvent lui être adressées.

mission a remarqué d'une part la persistance des tentatives d'immigration illégale, malgré les sérieuses mesures préventives de l'administration, et d'autre part l'ampleur du soutien que trouvent ces tentatives auprès de la population juive en Palestine et à l'étranger. La lutte incessante en vue d'introduire de nouveaux Juifs en Palestine, en dehors des contingents fixés par l'Administration, donne une idée du fossé qui s'est creusé entre l'Agence juive et la communauté juive d'une part, et l'Administration d'autre part. La tension actuelle ne permet guère à l'Agence juive de "donner des avis à l'administration de la Palestine et de coopérer avec elle", dans les questions affectant les intérêts de la communauté juive, comme le prévoyait le Mandat.

120. En ce qui concerne la communauté arabe, il a été plus difficile à la Commission d'étudier en détail son attitude, le Haut Comité arabe ayant interdit aux Arabes tout contact avec la Commission. Toutefois, lorsque les États arabes ont déposé à Beyrouth, ils ont porté le jugement suivant sur la situation actuelle en Palestine¹:

"Toutefois le sionisme ne se contente pas de faire de la propagande en faveur de ses projets d'expansion aux dépens des pays arabes. Le terrorisme fait partie de ses plans, tant en Palestine qu'ailleurs. On sait que les Juifs ont formé une armée secrète, dont le rôle est de créer une atmosphère de tension et de désordre par des attentats contre les représentants du Gouvernement et la destruction d'édifices publics . . . Cette attitude agressive, née de la faiblesse de la Puissance mandataire, entraînera la création d'organisations du même genre du côté arabe. L'organisation sioniste, qui a inauguré ces méthodes de violence, sera seule responsable des troubles qui pourraient en résulter dans tout le Moyen Orient." Et ils ajoutaient: "Les États arabes devront avoir recours à la violence contre un État créé par la violence, c'est un cas de légitime défense²."

121. La résistance arabe aux revendications politiques des Juifs en Palestine se manifeste notamment par un boycottage économique des produits juifs, institué en décembre 1945 par une résolution du Conseil de la Ligue arabe³. Les représentants des États arabes ont souligné, au cours de leurs dépositions devant la Commission, que ce boycottage serait efficace, l'industrie juive ayant besoin des débouchés offerts par les pays arabes⁴. En Palestine même, d'autre part, les dirigeants arabes estiment que le boycottage contribuera notablement à favori-

ser leurs desseins politiques, bien qu'il soit difficile d'en évaluer l'efficacité actuelle. Jamal Eff. el Husseini déclara à la Conférence arabe, tenue à Haïfa en juillet 1947, qu'il fallait "renforcer le boycottage pour écraser le sionisme", et avertit les commerçants arabes qui n'observeraient pas le boycottage qu'ils seraient considérés comme des "traîtres", la nation ne pouvant "accepter patiemment d'être humiliée"⁵.

122. Prenant la parole le 13 novembre 1945 à la Chambre des communes, le Ministre britannique des Affaires étrangères a exposé en ces termes l'opinion de la Puissance mandataire sur les rapports entre Juifs et Arabes:

"Toute l'histoire de la Palestine sous le Mandat n'est qu'une suite de frictions entre deux races, allant de temps à autre jusqu'à des troubles sérieux. Il faut reconnaître que, depuis l'instauration du régime du Mandat, les Juifs et les Arabes n'ont pu trouver un terrain d'entente."

Tout en reconnaissant que le Mandat est maintenant impraticable, on ne saurait oublier que, dans l'esprit des auteurs de la Déclaration Balfour et du Mandat sur la Palestine, les engagements pris envers les Arabes d'une part et les Juifs d'autre part ne s'opposeraient pas les uns aux autres. Pour de nombreux observateurs, la conclusion de l'accord Fayçal-Weizmann⁶ augurait bien de la coopération future entre Arabes et Juifs en Palestine. Si les protestations et les soulèvements arabes entre 1920 et 1930 semblaient présager un conflit sérieux, on comptait, comme l'a proclamé à plusieurs reprises la Puissance mandataire, qu'il serait possible d'amener les Arabes et les Juifs à collaborer et de supprimer, dans le cadre du Mandat, l'antagonisme entre les deux communautés⁷.

123. Cette compréhension nécessaire entre les deux peuples de Palestine ne s'est pas encore manifestée sous le régime du Mandat. La situation actuelle est caractérisée par la pression constante qu'exercent les dirigeants politiques arabes et juifs pour assurer et renforcer leurs positions nationales respectives. Et cependant il est des Arabes et des Juifs qui croient qu'une entente profitable aux deux parties est possible, et qui s'efforcent de la réaliser dans la mesure où les circonstances s'y prêtent⁸. La vie quotidienne fournit de nombreux exemples de coopération et de relations de bon voisinage. Les travailleurs juifs et arabes ont, à plusieurs reprises, fait grève en commun. Au sein d'organismes officiels, tels que le Conseil général de l'agriculture, le *Citrus Control Board* (Office de contrôle

du roi Hussein, et M. Weizmann, Président de l'Organisation sioniste.

⁷ Voir dans le Rapport de la Commission royale de Palestine, chapitre III, paragraphes 66 à 68, de nombreux témoignages de la persistance de cette opinion.

⁸ Voir, dans les documents A/AC.13/P.V.30 et A/AC.13/P.V.32, les dépositions faites à ce sujet devant la Commission, particulièrement les pages 48 à 59.

¹ Voir le document A/AC.13/P.V.38, page 10.

² *Ibid.*, page 12.

³ Pour le texte, voir Gouvernement de la Palestine: *Survey of Palestine*, volume I, pages 84 et 85.

⁴ Voir le document A/AC.13/P.V.39, page 17.

⁵ *Palestine Press Review*, 8 juillet 1947.

⁶ Accord conclu en janvier 1919 entre l'Émir Fayçal,

des agrumes) et le *Citrus Marketing Board* (Bureau de vente des agrumes), Arabes et Juifs ont collaboré dans l'intérêt commun.

124. Toutefois, l'antagonisme entre Juifs et Arabes sur les questions politiques essentielles restreint l'étendue et l'efficacité de cette collaboration. Elle continue à dépendre d'une série de facteurs économiques et politiques internes ou externes, qui résultent de l'application du Mandat. Si la situation s'améliore au point de permettre aux deux peuples d'utiliser en commun les ressources du pays, les forces qui travaillent à resserrer les liens entre les Juifs et les Arabes pourront encore jouer un rôle important dans l'avenir de la Palestine.

D. LES DEUX THÈSES EN PRÉSENCE

125. La présente section résume séparément les arguments principaux des thèses juive et arabe et, dans chaque cas, en évalue brièvement la portée.

La thèse juive

126. La thèse juive que nous examinons ici est essentiellement celle de l'Agence juive qui jouit, en vertu du Mandat, d'un statut spécial pour la défense des intérêts juifs en Palestine.

127. La thèse juive vise à la création d'un État juif en Palestine, et à l'immigration des Juifs en Palestine avant et après la création de l'État juif, sous la seule réserve des restrictions qu'imposera la capacité d'absorption économique de cet État. Dans la thèse juive, la question de l'État juif et celle de l'immigration illimitée sont étroitement liées l'une à l'autre. D'une part, l'État juif est nécessaire pour assurer un refuge aux immigrants juifs qui, des camps de personnes déplacées, ou d'autres lieux d'Europe, d'Afrique du Nord, du Proche Orient, où leur situation est actuellement difficile, demandent avec insistance à émigrer en Palestine. D'autre part, l'État juif a un besoin urgent d'immigrants juifs pour modifier la forte supériorité numérique que les Arabes ont actuellement sur les Juifs en Palestine. La thèse juive reconnaît ouvertement la difficulté que présenterait actuellement la création d'un État juif sur tout le territoire de la Palestine où les Juifs ne constitueraient en fait qu'une minorité, ou dans une partie de la Palestine où ils n'auraient au mieux, au début, qu'une légère supériorité numérique. C'est pourquoi la thèse juive insiste beaucoup, tant pour des raisons politiques que pour des raisons humanitaires, sur le droit pour les Juifs d'immigrer en Palestine. Elle insiste tout particulièrement sur le droit des Juifs de "retourner" en Palestine.

128. Outre des arguments fondés sur des sources bibliques et historiques, la thèse juive s'appuie sur la Déclaration Balfour de 1917 et

sur le Mandat pour la Palestine qui a inséré la Déclaration dans son préambule et a reconnu le lien historique du peuple juif avec la Palestine, et les raisons de la reconstitution du foyer national juif dans ce pays.

129. Les Juifs soutiennent que la Puissance mandataire est en Palestine un administrateur chargé avant tout et spécialement d'y assurer la création du foyer national juif au moyen de l'immigration juive qu'il convient de faciliter et par l'établissement intensif des Juifs sur la terre, qu'il convient d'encourager sous réserve de certaines garanties.

130. Du point de vue juif, le but du Mandat était que l'évolution naturelle de l'immigration juive, libre de toutes entraves, sauf celle qu'imposent des considérations économiques, pût aboutir à un État où les Juifs seraient en majorité.

131. Les Juifs considèrent les promesses qui leur ont été faites dans la Déclaration Balfour et dans le Mandat comme des engagements internationaux pris non seulement envers les seuls Juifs de Palestine qui constituaient à l'époque une faible minorité, mais envers le peuple juif dans son ensemble, qui est souvent désigné à l'heure actuelle sous le nom de "nation juive".

132. Ils affirment que les conditions n'ont pas changé depuis lors, car l'existence d'une majorité arabe était un fait connu à l'époque où furent pris les engagements juridiques et politiques du Mandat.

133. La thèse juive souligne que les Juifs ont travaillé en Palestine sur la foi des promesses internationales faites au peuple juif et qu'il est impossible de les arrêter à mi-chemin.

a) Les immigrants juifs en Palestine, dont on dit qu'ils ne font que retourner dans leur patrie, sont dépeints comme étant les principaux auteurs de l'essor économique du pays, de la création d'une nouvelle industrie, de la mise en valeur de terrains jusqu'alors incultes, de la création de plans d'irrigation et de l'amélioration du niveau de vie en Palestine tout aussi bien chez les Arabes que chez les Juifs.

b) Les immigrants juifs ne déplacent pas d'Arabes; bien au contraire, ils mettent en valeur des régions qui sans eux seraient restées incultes.

134. Les Juifs affirment que l'on n'avait imposé aucune limite de temps à l'immigration ou la colonisation. Le Mandat, disent-ils, ne devait prendre fin que lorsque son but principal, la création d'un foyer national juif, aurait été atteint. Ce foyer ne sera considéré comme créé que lorsqu'il pourra vivre par ses propres moyens, car il ne peut y avoir pour lui aucune sécurité tant qu'il ne sera pas libre de toute domination arabe. Toute solution doit par con-

séquent assurer l'existence et le développement continu d'un foyer national juif conformément à la lettre et à l'esprit des engagements internationaux.

a) Les Juifs affirment que la création d'un foyer et d'un État national juifs ne causera aucun tort politique aux Arabes puisque ceux-ci n'ont jamais créé de gouvernement en Palestine.

b) Dans le foyer national juif devenu État juif, il sera garanti à la population arabe qui, à la suite de l'accroissement de l'immigration juive, sera en minorité, la pleine jouissance de tous ses droits et l'égalité avec les citoyens juifs.

Appréciation de la thèse juive

135. Dans le préambule du Mandat, les principales Puissances alliées étaient convenues de confier à une Puissance mandataire l'administration du territoire de la Palestine, dans le but de donner effet aux dispositions de l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations. Elles ont également décidé que cette Puissance mandataire devrait être chargée de donner suite à la Déclaration Balfour. L'article 2 du Mandat charge la Puissance mandataire d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer :

a) L'établissement du foyer national pour le peuple juif comme il est prévu au préambule ;

b) Le développement d'institutions de libre gouvernement.

L'obligation d'assurer la création d'un foyer national juif est précisée par l'article 6, qui charge la Puissance mandataire de faciliter l'immigration et d'encourager l'établissement intensif sur les terres.

136. De grandes controverses se sont élevées sur la question de savoir si les engagements pris en ce qui concerne le foyer national et, d'autre part, en ce qui concerne les institutions de libre gouvernement avaient la même importance et si elles étaient compatibles. Certains affirment que le Mandat ne reconnaît à aucune de ces deux obligations plus d'importance qu'à l'autre et n'institue aucune priorité, et qu'elles ne sont en aucune manière inconciliables. D'autres, en revanche, soutiennent que le but principal du Mandat, tel qu'il est exposé dans le préambule et dans les articles, est de favoriser la création d'un foyer national juif et que l'obligation de développer des institutions de libre gouvernement ne vient qu'en second lieu.

137. La portée de cette controverse est que si l'on institue dans le pays un état de choses politique permettant le développement des institutions de libre gouvernement, cet état de choses

¹ Le sionisme vise à créer en Palestine pour le peuple juif un foyer garanti par le droit public.

détruirait en fait le foyer national juif. Il semble que, bien qu'on ait prévu des difficultés, on n'ait pas envisagé, lorsque le Mandat a été confirmé, que ces deux obligations pussent s'avérer incompatibles. C'est pourtant ce qui s'est produit en fait. Le conflit entre les aspirations politiques juives et arabes, aggravé par l'essor du nationalisme arabe dans tous les pays de langue arabe et par la recrudescence de l'antisémitisme dans certains pays européens, exclut toute possibilité d'arrangement qui permette la création d'institutions de libre gouvernement. Si ces institutions avaient été créées, la majorité du pays qui n'a jamais accepté de bon gré l'immigration juive en aurait très probablement rendu le maintien impossible, et aurait ainsi empêché l'existence du foyer national juif.

138. Les Juifs soutiennent également que toute restriction apportée à l'immigration autre que celle qui serait fondée sur des raisons économiques, est illégale et contraire aux dispositions du Mandat. L'article 6 du Mandat charge la Puissance mandataire de faciliter l'immigration juive dans des conditions convenables, tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population. Aucune autre restriction n'a été prévue au Mandat.

139. Dès 1922, la Puissance mandataire interpréta l'article 6 comme signifiant que l'immigration juive ne devrait pas excéder la capacité d'absorption économique du pays. L'interprétation fut acceptée par le Comité exécutif de l'Organisation sioniste et les dispositions générales de l'article s'en trouvèrent restreintes.

140. L'argument juif, d'après lequel le but du Mandat était que l'évolution naturelle de l'immigration juive aboutît à un Etat où les Juifs seraient en majorité, pour la question du sens de l'expression "foyer national".

141. La notion du foyer national, qui a son origine dans la définition que le programme de Bâle a donnée, en 1897, des aspirations sionistes¹, a provoqué de nombreuses discussions quant à sa signification, à sa portée et à sa nature juridique, surtout en raison du fait qu'on n'a jamais établi juridiquement ce qu'implique le terme et qu'il n'existe dans le droit international aucun précédent qui en permette l'interprétation. Cette expression est utilisée dans la Déclaration Balfour et dans le Mandat qui, tous deux, promettent la création d'un "foyer national juif", sans toutefois en préciser le sens. On ne peut s'empêcher de penser que le texte de ces deux instruments a été intentionnellement vague. Que l'expression "foyer national" ait été employée au lieu du mot "État", cela semblerait indiquer que l'intention des auteurs était de donner dès le début un sens restrictif au projet de foyer national. Cet argument peut toutefois ne pas être concluant, car l'expression "foyer

national", bien que n'excluant pas la possibilité de la création d'un État juif par la suite, avait l'avantage de ne pas choquer l'opinion publique en dehors du monde juif et même dans de nombreux milieux juifs, comme l'aurait fait l'expression "État juif".

142. Il est difficile de savoir ce que les auteurs de la Déclaration avaient exactement en vue. Il n'en reste pas moins qu'à la suite de l'expérience acquise à l'occasion des troubles graves qui se sont produits en Palestine, la Puissance mandataire a, dans un exposé sur la "politique britannique en Palestine", publié le 3 juin 1922 par le *Colonial Office*, apporté des restrictions à la Déclaration Balfour¹.

143. L'exposé reconnaît pour la première fois "le lien historique ancien" qui unit les Juifs à la Palestine² et déclare qu'ils étaient en Palestine "en vertu d'un droit et non d'une tolérance". Cette Déclaration exclut toutefois "la disparition ou la sujétion des Arabes de leur langue ou de leurs coutumes en Palestine", ou "l'imposition de la nationalité juive aux habitants de la Palestine dans leur ensemble". Elle précise qu'aux yeux de la Puissance mandataire, le foyer national juif devait être fondé en Palestine, mais la Palestine ne devait pas dans son ensemble être transformée en foyer national juif.

144. Il convient de noter ici que cette interprétation qui restreint considérablement le rôle du foyer national est antérieure à la confirmation du Mandat par le Conseil de la Société des Nations³ et elle a été formellement acceptée à l'époque par le Comité exécutif de l'Organisation sioniste en sa qualité d'"organisme juif convenable", prévu à l'article 4 du Mandat⁴.

145. Toutefois, ni la Déclaration Balfour ni le Mandat n'excluaient la création ultérieure d'un État juif. Le Mandat, dans son préambule, reconnaît au peuple juif les "raisons de la reconstitution de son foyer national". En stipulant que l'une des principales obligations de la Puissance mandataire est de faciliter l'immigration juive, il donne aux Juifs la possibilité de créer, grâce à une importante immigration, un État juif à majorité juive.

146. La Déclaration Balfour et le Mandat comportent tous deux des engagements internationaux envers le peuple juif dans son ensemble. Il est évident que ces engagements ne se limitaient pas à la population juive de la Palestine, dont le chiffre ne dépassait pas à l'époque 80.000.

¹ Livre blanc britannique, *Command Paper 1700*. Voir extraits ci-dessus, paragraphe 77.

² Mentionné par la suite à l'alinéa 3 de l'exposé des motifs du Mandat.

³ Le Mandat a été confirmé le 24 juillet 1922.

⁴ La résolution y relative est ainsi conçue: "Le Comité exécutif de l'Organisation sioniste ayant pris note de la

147. Il s'ensuivrait que tous les Juifs du monde qui désireraient se rendre en Palestine auraient le droit de le faire. Mais cette idée tient bien peu compte des réalités, car un pays aussi petit et aussi pauvre que la Palestine ne pourrait jamais donner asile à tous les Juifs du monde.

148. Lorsque le Mandat fut approuvé, toutes les parties intéressées avaient présente à l'esprit l'écrasante majorité des Arabes en Palestine. En outre, le rapport King-Crane, entre autres, avait souligné que le programme sioniste ne pourrait être appliqué que par la force. Il semble donc évident que les dispositions du Mandat, relatives au foyer national juif, ne pouvaient être fondées que sur la supposition que tôt ou tard les craintes arabes seraient progressivement vaincues et que l'hostilité arabe aux termes du Mandat diminuerait et disparaîtrait avec le temps.

149. Telle est la supposition dont on semble être parti; mais elle s'est révélée fautive, car l'histoire de ces vingt-cinq dernières années a démontré que, non seulement la création d'un État juif mais même le développement du foyer national juif par une immigration restreinte, ne pourrait être menée à bien que par l'usage, dans une large mesure, de la force. On ne saurait raisonnablement soutenir que l'usage de la force comme moyen de créer un foyer national entrât dans les intentions du Mandat ou fût impliqué dans ses dispositions. Au contraire, les dispositions du Mandat excluaient l'usage systématique de la force en vue de son application. Dans son préambule, le Mandat déclare que les principales Puissances alliées sont d'accord, en vue de donner effet à l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations, pour confier la Palestine à un mandataire⁵, et le principe directeur de cet article était la prospérité des peuples encore incapables de se gouverner eux-mêmes.

150. Certains ont suggéré que le développement sans restriction du foyer national juif assurerait la prospérité de la population indigène. La "prospérité", dans son application pratique, doit constituer quelque chose de plus qu'une simple conception objective, et les Arabes, qui pensent subjectivement, ont démontré par leurs actes que la transformation de la Palestine en un État juif, contre leur volonté, serait en opposition flagrante à leur conception de ce qui est essentiel à leur prospérité. Par conséquent, soutenir qu'il existe une obligation internationale visant à permettre à l'immigration juive de se poursuivre pour créer une majorité juive en Palestine, reviendrait à ignorer les vœux de la

déclaration relative à la "politique britannique en Palestine", qui lui a été communiquée par le *Colonial Office* en date du 3 juin 1922, assure le Gouvernement de Sa Majesté que les travaux de l'Organisation sioniste seront conduits conformément à la politique exposée dans cette déclaration". (*Command Paper 1700, 1922*, pages 28 et 29.)

⁵ Annexe 21.

population arabe et leur point de vue sur leur propre prospérité. Cette conception serait en contradiction avec le principe directeur de l'Article 22 du Pacte.

151. Il est impossible de nier que les Juifs ont obtenu des résultats remarquables dans le développement de la Palestine. Il n'en reste pas moins que la solidité économique de ces réalisations est assez douteuse, car beaucoup d'entre elles dépendent de donations et sont inspirées par des mobiles politiques, au mépris de toute considération économique.

152. Il semble inévitable que les Juifs déplacent des Arabes dans les régions où l'acquisition de terres est libre, car l'attrait du capital juif inciterait de nombreux Arabes à disposer de leurs terres. Certains déplacements de ce genre se sont déjà produits.

153. L'argument juif, d'après lequel le foyer national ne peut être préservé de la domination arabe que s'il devient autonome, semble impliquer très nettement qu'un État juif indépendant dans tout ou partie de la Palestine est le seul moyen de remplir la promesse faite par le Mandat au sujet d'un foyer national juif. Même un État binational sur une base d'égalité ne semble pas répondre à l'argument juif, à moins de fortes garanties internationales.

154. L'assurance donnée par les Juifs que la création d'un État juif en Palestine ne créerait aucun tort politique aux Arabes, puisque les Arabes n'y ont jamais créé de gouvernement, trouve une certaine confirmation dans le fait que depuis l'année 63 avant J.-C., lorsque Pompée prit d'assaut Jérusalem, la Palestine n'a jamais été un État indépendant. Il n'en reste pas moins qu'actuellement 1.200.000 Arabes de Palestine, soit les deux tiers de la population, s'opposent à un État juif et qu'ils veulent créer un État arabe indépendant.

155. Toute solution assurant au foyer national juif en Palestine un développement continu signifierait nécessairement une immigration juive continue, l'ajournement de l'indépendance et également l'administration par une tierce Puissance, au moins jusqu'à ce que le peuple juif fût en majorité dans le pays. Une telle solution devrait être imposée par la force, en raison de l'opposition des Arabes. De nombreux Juifs soutiennent que si on leur en donne la possibilité les Juifs peuvent, à eux seuls, défendre un État juif. Toutefois, cette solution envisage également la possibilité d'une lutte violente avec les Arabes.

La thèse arabe

156. La thèse arabe exposée ci-après se fonde principalement sur les arguments présentés par le Haut Comité arabe à la première session extra-

ordinaire de l'Assemblée générale et par les représentants des États arabes à cette session, à Beyrouth et à Genève.

La thèse arabe demande la création immédiate d'un État arabe indépendant de Palestine, à l'ouest du Jourdain. Cette demande est fondée sur un certain nombre de revendications et d'arguments résumés ci-après.

Les Arabes soulignent qu'ils constituent en Palestine environ les deux tiers de l'ensemble de la population.

157. Ils affirment le droit "naturel" qu'a la majorité arabe de garder la possession incontestée d'un pays qui est le sien depuis de nombreux siècles. Cette thèse du droit naturel se fonde sur cet argument que le lien arabe avec la Palestine existe d'une manière ininterrompue depuis le début de l'époque historique, car le mot *arabe* doit être interprété, non seulement comme se rapportant aux envahisseurs venus de la péninsule arabe au septième siècle, mais également à la population indigène qui s'est croisée avec les envahisseurs et a adopté leur langue, leurs coutumes et leur mentalité jusqu'à devenir définitivement arabisée.

158. Ils soulignent, en outre, le désir naturel de la communauté arabe de protéger son existence nationale contre les envahisseurs étrangers, afin de poursuivre sans intervention étrangère sa propre évolution politique, économique et culturelle.

159. Les Arabes revendiquent également les droits "acquis", basés sur les promesses faites officiellement au peuple arabe au cours de la première guerre mondiale y compris principalement la correspondance McMahon-Hussein de 1915-1916 et la Déclaration franco-anglaise de 1918. Pour eux, le Message Hogarth, la Lettre Bassett et la Déclaration aux Sept étayent également la thèse arabe en faveur d'une Palestine indépendante.

a) Du point de vue arabe, ces engagements collectifs constituent la reconnaissance formelle des droits politiques arabes en Palestine, que la Grande-Bretagne serait tenue, en vertu de ses obligations contractuelles, d'accepter et de mettre en application — ce qu'elle n'a pas fait jusqu'à présent.

b) Les Arabes affirment également que ces promesses et engagements en faveur de leur liberté et de leur indépendance sont parmi les raisons principales qui les ont incités à se révolter contre l'Empire ottoman et à se joindre à la Grande-Bretagne et aux autres alliés, au cours de la première guerre mondiale.

160. Les Arabes ont toujours opiniâtement soutenu que le Mandat sur la Palestine, qui a été inséré dans son texte la Déclaration Balfour, est

illégal et les États arabes ont refusé de le reconnaître.

a) Ils prétendent que les termes du Mandat sur la Palestine sont incompatibles avec la lettre et l'esprit de l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations pour les raisons suivantes :

1) Bien que le paragraphe 4 de l'Article 22 ait affirmé que certaines communautés avaient atteint un degré de développement tel que provisoirement leur existence en tant que nation "indépendante" pouvait être reconnue provisoirement à condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seraient capables de se conduire seules, le Mandat sur la Palestine a passé outre à cette stipulation, en omettant délibérément la reconnaissance provisoire immédiate de l'indépendance du territoire, et en conférant, à l'article premier, pleins pouvoirs de législation et d'administration à la Puissance mandataire.

2) Les vœux de la communauté palestinienne n'ont pas été "pris en considération dans le choix de la Puissance mandataire", ainsi que le prévoit l'Article 22, paragraphe 4 du Pacte.

b) Le principe et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ont été violés.

c) Les États arabes ne faisaient pas partie de la Société des Nations lorsque le Mandat fut approuvé; ils ne sont pas liés par ce Mandat.

161. Bien que les clauses du Mandat sur la Palestine soient, du point de vue arabe, illégales et sans valeur, et que par conséquent les immigrants juifs n'aient pas eu légalement le droit d'entrer dans le pays au cours de la période du Mandat, les Arabes estiment que la présence de ces Juifs doit être reconnue comme constituant une situation de fait.

Appréciation de la thèse arabe

162. Il est incontestable que les Arabes sont la majorité de la population en Palestine et continueront de l'être à moins d'une immigration juive libre importante. Le taux de la natalité de la population arabe est beaucoup plus élevé que celui de la population juive. Seule une forte immigration juive, puissamment soutenue par des capitaux et des efforts venus du dehors de la Palestine, peut permettre aux Juifs d'atteindre l'égalité numérique avec les Arabes.

163. Les Arabes de Palestine se considèrent comme ayant un droit naturel sur ce pays, bien qu'ils ne l'aient pas possédé en tant que nation souveraine.

164. En dépit des efforts incessants des Juifs pour acquérir des terres en Palestine, la population arabe possède encore actuellement 85 pour 100 des terres. Les dispositions de l'Ordonnance de 1940, relatives au transfert des terres (*Land*

Transfer Regulations, 1940), prise en application de la politique du Livre blanc de 1939, ont sévèrement restreint les efforts juifs dans ce sens.

165. Les Arabes considèrent que tout le territoire de la Palestine est, de droit, patrimoine arabe. Bien que, dans un État arabe, ils soient disposés à reconnaître le droit des Juifs de continuer à posséder les terres légalement acquises par eux au cours du Mandat, ils considéreraient comme une atteinte à leur droit "naturel" toute tentative telle que le partage, en vue de réduire le territoire de la Palestine.

166. Le désir de la population arabe de Palestine de défendre son existence nationale est un désir très naturel. Toutefois, le nationalisme palestinien, à la différence du nationalisme arabe, est en lui-même un phénomène relativement nouveau qui n'a fait son apparition qu'après le partage du "rectangle arabe", au cours du règlement de la première guerre mondiale. La politique du foyer national et la politique énergique d'immigration poursuivie par les dirigeants juifs ont aggravé les craintes qu'inspire aux Arabes le danger que constitue l'invasion juive.

167. En ce qui concerne les promesses faites aux Arabes pour les inciter à soutenir les alliés au cours de la première guerre mondiale, il convient de noter qu'il semble incontestable que la Palestine était considérée comme comprise dans le territoire auquel la correspondance McMahon-Hussein promettait l'indépendance. Depuis que l'on a soulevé la question de l'interprétation, la Grande-Bretagne n'a d'ailleurs cessé de dire que la Palestine figurât parmi les territoires auxquels l'indépendance avait été promise.

168. Ces promesses ont été étudiées en 1939 par une commission composée de représentants britanniques et arabes constituée à cette fin au cours de la Conférence anglo-arabe sur la Palestine. La commission a examiné la correspondance McMahon et certains événements et documents ultérieurs qui, d'après l'une ou l'autre des parties, pouvait expliquer le sens ou les intentions de la correspondance. Elle a examiné notamment l'Accord dit Sykes-Picot, la Déclaration Balfour, le Message Hogarth, la Déclaration aux Sept, l'assurance donnée par le général Allenby à l'Émir Fayçal et la Déclaration franco-anglaise du 7 décembre 1918.

169. Dans son rapport¹, la commission a déclaré que les représentants des Arabes et du Royaume-Uni, avaient été "incapables de s'entendre sur l'interprétation de la correspondance"². Toutefois les représentants du Royaume-Uni ont informé les représentants arabes que les arguments arabes exposés à la commission, relatifs à l'interprétation de la correspondance,

¹ *Command Paper* 5974.

² *Ibid.*, paragraphe 17.

et en particulier les arguments relatifs au sens des mots "la partie de la Syrie située à l'ouest des districts de Damas, d'Hama, d'Homs et d'Alep¹, ont plus de poids qu'il n'est apparu jusqu'à présent²". En outre, les représentants du Royaume-Uni ont informé les représentants arabes qu'ils étaient d'accord pour que la Palestine fût comprise dans le territoire revendiqué par le *Chérif* de La Mecque, dans sa lettre du 14 juillet 1915 et qu'à moins que la Palestine n'ait été exclue de ce territoire par la suite dans la correspondance, elle devait être considérée comme ayant été comprise dans le territoire sur lequel la Grande-Bretagne devait reconnaître et soutenir l'indépendance des Arabes. Ils affirmaient que si l'on interprète comme il convient la correspondance, la Palestine était en fait exclue, mais ils reconnaissaient que les termes dans lesquels cette exclusion était formulée n'étaient pas aussi précis et aussi incontestables qu'on l'a cru à l'époque³.

170. En ce qui concerne les différentes déclarations mentionnées au paragraphe 168, la commission ci-dessus a estimé qu'il dépassait le cadre de ses attributions d'exprimer une opinion sur leur interprétation et que, de toute façon, il ne convenait pas de se faire une opinion avant d'avoir également examiné un certain nombre d'autres déclarations faites pendant la guerre. De l'avis de la commission, il ressortait toutefois de ces déclarations que "le Gouvernement de Sa Majesté n'était pas libre de disposer de la Palestine sans prendre en considération les vœux et les intérêts des habitants du pays, et qu'il fallait tenir compte de ces déclarations pour évaluer les obligations que le Gouvernement de Sa Majesté avait contractées envers ces habitants du fait de la correspondance quelle que fût l'interprétation donnée à celle-ci⁴".

171. En ce qui concerne le Message Hogarth, les représentants arabes ont expliqué qu'ils attachaient une grande importance à un passage du message remis au roi Hussein du Hedjaz en 1918, où il était dit que la colonisation juive en Palestine ne serait permise que dans la mesure où elle serait compatible avec la liberté politique et économique de la population arabe.

172. Il est à noter que le Message Hogarth a été remis au roi Hussein en janvier 1918, c'est-à-dire deux mois après la Déclaration Balfour. Il y a une différence très nette entre la Déclaration elle-même, qui garantissait uniquement les droits civils et religieux des communautés non juives, et le message, qui promettait à la population arabe de Palestine l'indépendance politique.

173. Un mémorandum présenté par l'Émir Fayçal à la Conférence de la paix de Paris semble toutefois indiquer que les milieux arabes recon-

naissaient la situation spéciale de la Palestine. Ce mémorandum est ainsi rédigé:

"Les Juifs sont très proches des Arabes par le sang et il n'y a entre les deux races aucun conflit de caractère. En principe nous ne faisons qu'un seul peuple. Néanmoins les Arabes ne sauraient assumer la responsabilité de tenir la balance égale dans les conflits de race et de religion qui, dans cette seule province, ont si souvent provoqué des difficultés pour les Puissances. Ils souhaiteraient voir placer à la tête du pays une autorité supérieure à condition qu'une administration représentative des intérêts locaux se préoccupe de développer la prospérité matérielle du pays."

174. C'est également l'Émir Fayçal qui, représentant le Royaume arabe du Hedjaz et agissant en son nom, a signé l'accord avec M. Weizmann, représentant l'Organisation sioniste et agissant en son nom. Dans cet accord, l'Émir Fayçal acceptait la Déclaration Balfour et l'encouragement de l'immigration juive en Palestine à condition que les Arabes obtinssent l'indépendance telle qu'elle avait été demandée dans son mémorandum du 4 janvier 1919 au ministère des Affaires étrangères britannique. L'accord Fayçal-Weizmann n'a pas été considéré comme valable, la condition stipulée n'ayant pas été remplie à l'époque.

175. La Commission Peel faisant allusion à la question a noté dans son rapport "qu'il fut un temps où les hommes d'État arabes acceptaient de concéder aux Juifs la Palestine à condition que le reste de l'Asie arabe fût libre. Cette condition ne fut pas remplie à cette époque, mais elle est maintenant à la veille d'être remplie."

176. En ce qui concerne le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, s'il a été internationalement reconnu à la fin de la première guerre mondiale et s'il a été admis en ce qui concerne les autres territoires arabes à l'époque de la création des Mandats A, il ne s'appliquait pas à la Palestine, car on avait sans doute l'intention de permettre la création d'un foyer national juif dans ce pays. En fait, il est permis de dire que le foyer national juif et le Mandat conçu spécialement pour la Palestine vont à l'encontre de ce principe.

177. Quant à l'argument d'après lequel le Mandat sur la Palestine serait contraire à l'Article 22 du Pacte, en raison du fait que la communauté palestinienne n'a pas été reconnue comme nation indépendante, et que la Puissance mandataire a reçu pleins pouvoirs de législation et d'administration, la Commission Peel a fait à juste titre observer:

"a) Que la reconnaissance provisoire de cer-

¹ Lettre de Sir H. McMahon en date du 24 octobre 1915.

² *Command Paper* 5974, paragraphe 17.

³ *Command Paper* 5974, paragraphe 18.

⁴ *Ibid.*, paragraphe 22.

taines communautés, qui appartenait autrefois à l'Empire ottoman en tant que nations indépendantes, n'a pas un caractère impératif; on a employé les mots "peut être reconnue provisoirement" et non "sera" ou "devra être";

"b) Qu'aux termes de l'avant-dernier paragraphe de l'Article 22, le degré d'autorité à exercer par le mandataire sera, si besoin est, défini par le Conseil de la Société des Nations;

"c) Que l'acceptation par les Puissances alliées et les États-Unis de la politique définie par la Déclaration Balfour a montré clairement dès le début que la Palestine ferait l'objet d'un traitement différent de celui de la Syrie et de l'Irak et que cette différence de traitement a été confirmée par le Conseil suprême dans le Traité de Sèvres et par le Conseil de la Société des Nations lorsqu'il a sanctionné le Mandat¹."

178. En ce qui concerne l'argument selon lequel les vœux de la communauté palestinienne n'avaient pas été pris d'abord en considération pour le choix du mandataire, il convient de noter que dans les résolutions du Congrès général syrien du 2 juillet 1919, qui examinait dans quelles conditions il serait possible de créer un Mandat sur les États arabes, la Grande-Bretagne ne venait qu'en second lieu, après les États-Unis. Ce choix a été également remarqué par la Commission King-Crane.

179. Il n'y a aucune raison, semble-t-il, pour mettre en doute la validité du Mandat en se fondant sur la thèse des États arabes. Les clauses du Mandat pour la Palestine formulées par le Conseil suprême des principales Puissances alliées, dans le cadre du règlement de la première guerre mondiale, ont été par la suite

approuvées et confirmées par le Conseil de la Société des Nations.

180. Lord Balfour a exposé en ces termes, à l'ouverture de la dix-huitième session du Conseil de la Société des Nations, l'esprit qui régnait lors de la création du Mandat sur la Palestine:

"Les mandats n'ont pas été créés par la Société des Nations, qui ne peut pas en modifier le caractère . . .

"Le mandat est, par définition, une limitation que des vainqueurs s'imposent à eux-mêmes dans l'exercice de leur souveraineté sur les territoires conquis. Les Puissances alliées et associées se sont imposé cette limitation pour assurer ce qu'elles croyaient être l'intérêt de l'humanité et elles ont demandé à la Société des Nations de les aider dans l'application de cette politique générale. Mais la Société des Nations n'est pas la créatrice; elle n'est que l'instrument de cette politique. Ce n'est pas elle qui a inventé le système des mandats; ce n'est pas elle qui a posé les règles définissant les trois types de mandats. Son devoir, je le répète, est de veiller, en premier lieu, à ce que les termes des mandats soient conformes aux principes du Pacte et en second lieu, à ce que ces termes règlent véritablement la ligne de conduite des Puissances mandataires dans les territoires sous mandats.

"Ils se trompent également, ceux qui espèrent et ceux qui craignent un changement dans la déclaration faite précédemment par Lord Balfour sur la politique britannique en Palestine. Ni les craintes, ni les espérances ne sont à cet égard justifiées. Dans ses grandes lignes, la politique restera telle qu'elle a été définie²."

¹ *Command Paper* 5479, page 28.

² *Troisième annuaire de la Société des Nations*, par Charles L. Levermore, 1922, page 137.

C H A P I T R E I I I

I N T E R E T S R E L I G I E U X E T L I E U X S A I N T S

1. L'Assemblée générale a invité la Commission spéciale à "tenir soigneusement compte des intérêts religieux de l'Islam, du judaïsme et de la chrétienté en Palestine"¹.

2. Il ressort clairement de ce texte que l'Assemblée générale entendait qu'il fût tenu compte, non seulement des intérêts religieux des diverses communautés palestiniennes, mais aussi des intérêts de trois religions qui ont des millions de fidèles dans le monde entier. La Palestine est pour eux une "Terre sainte": elle est liée à l'origine et à l'histoire de leur foi; elle renferme des sites et des sanctuaires particulièrement vénérés, auxquels sont souvent associés ou rattachés des établissements religieux, de charité ou d'enseignement que les communautés intéressées veulent maintenir.

3. La fin du régime actuel en Palestine posera à nouveau le problème délicat de la garde des Lieux saints, qui s'était posé au premier Haut Commissaire britannique, Lord Samuel.

Il a défini le problème en ces termes²:

"La Palestine renferme tous les principaux sanctuaires que vénèrent les chrétiens; les musulmans viennent en pèlerinage à des mosquées qui ne le cèdent en importance qu'à la Kaaba de La Mecque et au Tombeau de Médine; les Juifs entourent certains sites religieux de la plus grande vénération. L'accès à ces Lieux saints, leur propriété et leur entretien ont donné lieu, au cours des siècles, à de nombreuses controverses. Des différends locaux ont souvent été cause de troubles; l'appui accordé par les grandes Puissances à l'une ou l'autre des parties a été un facteur de la diplomatie et a aussi quelquefois été à l'origine d'antagonismes et de guerres. Une nouvelle autorité vient d'être chargée de gouverner la Palestine. Quel effet ce changement aura-t-il sur la garde des Lieux saints ?

"L'article 13 du Mandat contient à cet égard une clause précise. En vertu de cet article, la Puissance mandataire assume toute responsabilité et s'engage à préserver les droits existants et à assurer le libre exercice du culte, tout en maintenant, évidemment, l'ordre et la bienséance publics. Le devoir de l'administration est donc d'assurer le respect du *statu quo*.

"Mais qu'advient-il dans le cas de différends portant sur la nature des "droits existants"? Là également le Mandat avait voulu qu'un mode de solution fût prévu . . .".

4. Ce "mode de solution" était donné à l'article 14 du Mandat. La Puissance mandataire

¹ Voir le paragraphe 5 de la résolution 106 (J-1), reproduite ci-dessus, chapitre I, paragraphe 18.

était chargée de nommer, sous réserve de l'approbation du Conseil de la Société des Nations, une commission spéciale "à l'effet d'étudier, définir et régler tous droits et réclamations concernant les Lieux saints, ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine".

5. L'accord n'a toutefois pu se réaliser au sein du Conseil de la Société des Nations sur la constitution de cette commission spéciale. Les objections soulevées par les autorités religieuses ou par des Puissances représentées au Conseil de la Société ont empêché toute solution de compromis. Cet échec est une preuve de plus du caractère délicat du problème des intérêts religieux en Palestine. Toute innovation est accueillie avec méfiance et provoque des objections.

6. En l'absence de la commission spéciale prévue à l'article 14 du Mandat, c'est au Gouvernement seul qu'a incombé la responsabilité de régler les difficultés et les différends concernant les droits existants. Le décret royal de 1924 sur les Lieux saints de Palestine (*Palestine [Holy Places] Order in Council, 1924*) enleva aux tribunaux la compétence sur "toute affaire concernant les Lieux saints, les édifices ou sites religieux de Palestine ou les droits et réclamations des différentes communautés religieuses de Palestine". Cette compétence a été conférée au Haut Commissaire, dont les décisions en ces matières devaient être "sans appel et valables à l'égard de toutes les parties".

7. Le Gouvernement de la Puissance mandataire a réglé toutes les réclamations concernant les Lieux saints, les édifices et sites religieux ou les communautés religieuses, en se fondant sur les droits et pratiques datant du régime ottoman. Lorsque la décision du Gouvernement n'était pas acceptée, la communauté intéressée formulait une protestation officielle et il était pris acte qu'aucune modification n'était sensée être intervenue dans le *statu quo*.

8. En ce qui concerne les Lieux saints chrétiens, les différends séculaires qui avaient opposé les Puissances représentant les intérêts respectifs des catholiques romains et des grecs orthodoxes furent réglés sur la base du *statu quo* existant à la fin de la guerre de Crimée — mais ils ne le furent pas entre les communautés religieuses elles-mêmes. Le rapport de la Commission internationale nommée par le Gouvernement britannique, avec l'approbation du Conseil de la Société des Nations, pour régler les droits et réclamations des musulmans et des juifs concer-

² Rapport du Haut Commissaire sur l'administration de la Palestine (1920-1925), Londres 1925 (Colonial No 15), page 48.

nant le mur des Lamentations¹ résume de la façon suivante l'origine du *statu quo* et son application actuelle aux Lieux saints chrétiens :

“Lors de la conclusion de la paix (en 1855, après la guerre de Crimée) les différends non encore résolus furent soumis aux Puissances signataires qui s'engagèrent à garantir à tous points de vue, le maintien du *statu quo ante bellum*. La discussion sur la protection des Lieux saints fut reprise lors des négociations de paix qui suivirent la guerre russo-turque (1878). Il fut alors stipulé dans le traité de paix lui-même qu'aucune modification ne pourrait être apportée au *statu quo* sans le consentement des Puissances signataires. En 1878 comme en 1855, les prescriptions relatives à l'application du *statu quo* se fondaient sur les mêmes règles que celles énoncées dans un décret (*firman*) du sultan de Turquie, en date de 1852, et qui elles-mêmes se conformaient dans l'ensemble à un *firman* de 1757 . . .

“Les Lieux saints et leurs parties composantes, tels qu'ils sont répartis entre les trois principaux rites chrétiens, à savoir le rite orthodoxe grec, le rite latin (catholique romain) et le rite orthodoxe arménien, peuvent être classés dans l'une des catégories suivantes :

- “a) Parties qui sont reconnues comme appartenant en commun et à égalité aux trois rites;
- “b) Parties sur lesquelles un des rites prétend exercer seul sa *juridiction*, alors que d'autres revendiquent la *co-propriété*;
- “c) Parties dont deux rites se disputent la propriété;
- “d) Enfin, parties dont un seul rite a l'usage ou la propriété exclusive, mais où d'autres rites ont le droit d'encenser ou le droit de célébrer, avec certaines limitations, diverses autres cérémonies rituelles.

“L'application du *statu quo* se conforme à certains principes stricts. Ainsi . . . le droit d'accrocher à un pilier ou à un mur une lampe ou un tableau, ou de changer la position de ces objets lorsqu'ils sont déjà accrochés, est considéré comme la reconnaissance de la possession exclusive du pilier ou du mur en question . . .

“On comprendra sans peine que la détermination de tels “droits” donne nécessairement lieu à de grandes difficultés et souvent à des litiges, d'autant plus que toute modification de fait apportée aux usages en vigueur peut servir à prouver qu'il y a eu modification de la situation juridique. L'Administration a donc eu une tâche difficile, tant pour déterminer le *statu quo*

que pour en assurer le maintien. Souvent, dans le cas de différends, on a préféré laisser les objets du litige se délabrer plutôt que de risquer de rompre l'équilibre des forces entre les rites en présence. Il s'ensuit que c'est à l'Administration qu'il incombe d'assurer les réparations urgentes toutes les fois qu'il s'avère impossible d'amener les parties intéressées à conclure un accord amiable.”

9. L'administration de la Palestine a également veillé au respect du *statu quo* dans la mesure où il lui était possible d'en définir le sens en ce qui concerne les Lieux saints musulmans ou juifs, qui ont fait l'objet de différends entre Arabes et Juifs, en particulier le mur des Lamentations à Jérusalem et le tombeau de Rachel près de Bethléem.

10. Il convient de remarquer que dans les litiges entre communautés chrétiennes, de même qu'entre les communautés juives et musulmanes, la Puissance mandataire, tout comme son prédécesseur, le Gouvernement ottoman, possédait les forces de police nécessaires pour imposer ses décisions, et d'une façon générale, pour empêcher les conflits religieux de dégénérer en luttes religieuses.

11. Outre l'article 13 relatif aux Lieux saints, les articles suivants du Mandat traitent de la question des intérêts religieux de l'Islam, du judaïsme et de la chrétienté en Palestine :

a) L'article 9, paragraphe 2) stipule que : “Le respect du statut personnel des diverses populations et communautés et de leurs intérêts d'ordre religieux sera entièrement garanti. En particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs² en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs.”

b) L'article 15, paragraphe 1) stipule que “le mandataire garantira à tous la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs”.

c) Le paragraphe 2 de cet article 15 reconnaît aux communautés le droit d'entretenir leurs propres écoles, les auteurs du Mandat ayant sans doute estimé que, dans la Terre sainte de trois religions, le droit d'entretenir des écoles était un droit religieux, au même titre que la “liberté de conscience”, et le “libre exercice de toutes les formes de culte”. Le paragraphe 2 de l'article 15 est rédigé comme suit : “Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux

¹ Rapport de la Commission nommée par le Gouvernement de Sa Majesté pour le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du nord, avec l'approbation du Conseil de la Société des Nations aux fins de déterminer les droits et réclamations des musulmans et des juifs con-

cernant le mur des lamentations de Jérusalem. Décembre 1930. Londres 1931 [La Commission était composée comme suit: M. E. Lofgren (Suède), M. Charles Barde (Suisse); M. C. J. van Kempen (Pays-Bas)].

² Fondations charitables ou religieuses musulmanes.

prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter l'administration".

d) L'article 16 stipule que "le Mandataire devra assurer le contrôle des institutions religieuses ou charitables de toutes confessions en Palestine qui peut être exigé pour le maintien de l'ordre public et la bonne administration. Sous réserve de ce contrôle, on ne pourra prendre en Palestine aucune mesure qui mettrait obstacle à l'œuvre de ces institutions ou qui constituerait une intervention dans cette œuvre et l'on ne pourra faire de distinction entre les représentants ou les membres de ces institutions du fait de leur religion ou de leur nationalité".

e) L'article 28 stipule qu' "au cas où prendrait fin le Mandat", le Conseil de la Société des Nations "prendra toutes les dispositions nécessaires pour sauvegarder à perpétuité, sous la garantie de la Société, les droits garantis par les articles 13 et 14" du Mandat.

f) Le Mandat ne se borne pas à prévoir des dispositions destinées à "sauvegarder à perpétuité" les droits concernant les Lieux saints, les édifices et sites religieux et le libre exercice du culte. Il stipule également (article 8, paragraphe 2) qu'à son expiration, les privilèges et immunités des étrangers, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman en vertu

des Capitulations et des usages, seront rétablis sans délai dans la mesure où il n'y aura pas été renoncé. Ces privilèges et immunités s'appliquaient avant tout aux chrétiens et à leurs établissements religieux, écoles, couvents, hôpitaux, etc.

12. Le rétablissement en Palestine des Capitulations constituerait aujourd'hui un anachronisme et les Puissances intéressées seront sans doute d'avis qu'il faut trouver une autre solution pour protéger les étrangers et leurs intérêts religieux.

13. Il est possible d'envisager que le nouvel État (ou les nouveaux États) qui seront créés en Palestine acceptent de s'engager à préserver les droits existants concernant les Lieux saints et les autres intérêts religieux. Ces engagements pourraient être insérés dans la Constitution (ou les Constitutions) du nouvel État (ou des nouveaux États). Il pourrait être utile, afin d'assurer la paix religieuse en Palestine, de prévoir que ces engagements feront l'objet d'une garantie internationale. Tout différend entre un État palestinien et un autre État portant sur des droits existants en matière religieuse et qui ne serait pas réglé par la voie diplomatique pourrait, par exemple, être soumis par l'une ou l'autre partie à la Cour internationale de Justice.

GÉNÉRALITÉS

1. On peut classer en trois grandes catégories les propositions, tant officielles qu'officieuses, faites à plusieurs reprises, au cours des dix dernières années, pour résoudre le problème palestinien :

- i) Partage de la Palestine en deux États indépendants, l'un arabe et l'autre juif, qui pourraient soit être complètement distincts, soit reliés entre eux de manière à préserver, dans toute la mesure du possible, l'unité économique.
- ii) Création d'un État unitaire (à majorité arabe, à moins qu'une immigration importante ne crée une majorité juive).
- iii) Création d'un État unique fédéral, cantonal ou bi-national, et dont la structure politique protégerait la minorité contre la domination de la majorité.

2. Le présent chapitre résume brièvement les principales solutions proposées, tant celles proposées avant la création de la Commission, que celles qui lui ont été soumises.

PRINCIPALES SOLUTIONS PROPOSÉES PAR DES COMMISSIONS ET PRINCIPAUX PLANS DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE ANTÉRIEURS A LA CRÉATION DE LA COMMISSION

3. *Commission royale de 1937 (Commission Peel)*. La Commission royale a été la première à recommander le partage, qui était pour elle la seule solution susceptible d'amener une paix durable. Sans vouloir lier le principe du partage au détail de ses propositions, la Commission a dressé une carte qui attribuait à l'État juif l'ensemble de la Galilée, les plaines d'Esdrélon et de Jezreel, et la plaine côtière jusqu'à Ahsdod, dans le sud. La plus grande partie de la Palestine, au sud et à l'est de cette ligne, devait constituer la zone arabe qui serait réunie à la Transjordanie. Jérusalem et Bethléem, avec un corridor atteignant la mer à Jaffa, ainsi que Nazareth, resteraient sous mandat britannique.

4. *La Commission du partage de 1938 (Commission Woodhead)* rejeta le plan de partage de la Commission royale, estimant que l'État juif qu'envisageait ce plan compterait, après certaines modifications de frontières nécessaires pour des raisons de sécurité, une minorité arabe de 49 pour 100. Les quatre Commissaires n'ont pu toutefois s'entendre sur un autre projet de partage. L'un a conclu qu'aucune forme de partage n'était réalisable. Le Président et un autre membre ont proposé un plan attribuant à l'État juif une bande de territoire d'environ

75 kilomètres de long dans le nord de la plaine côtière, mais avec une enclave arabe à Jaffa et un couloir reliant à la Méditerranée Jérusalem qui deviendrait une enclave placée sous Mandat. L'État arabe aurait compris le reste de la Palestine, à l'exception de la Galilée et du sous-district de Bir-es-Seba (Bersabée) qui auraient été administrés par la Puissance mandataire jusqu'à ce que les populations arabe et juive se fussent entendues sur l'attribution définitive de ces territoires. Un des traits marquants de ce plan était l'union douanière de l'État arabe, de l'État juif et des territoires sous Mandat. Le quatrième membre de la Commission a recommandé d'attribuer à l'État juif proposé par le Président et un autre membre, les vallées d'Esdrélon et de Jezreel, le lac de Tibériade et le lac de Houlé.

5. *La Commission d'enquête anglo-américaine de 1946* a estimé qu'"actuellement et pendant quelque temps encore, toute tentative de créer un État ou des États palestiniens indépendants entraînerait une guerre civile qui pourrait menacer la paix mondiale". En conséquence, elle a recommandé le maintien en Palestine du régime du Mandat jusqu'à la conclusion d'un accord de tutelle. Elle a également recommandé que la constitution future de la Palestine s'inspire des trois principes suivants :

- I. Aucun Arabe ne sera soumis à la domination juive et aucun Juif ne sera soumis à la domination arabe.
- II. La Palestine ne sera ni un État juif, ni un État arabe.
- III. La forme de gouvernement qui sera établie devra, en vertu de garanties internationales, protéger et préserver les intérêts de la chrétienté, de l'Islam et du judaïsme en Terre sainte."

Les recommandations concrètes de la Commission d'enquête portaient sur l'avenir immédiat (abrogation de l'Ordonnance sur la propriété foncière [*Land Transfer Regulations*] de 1940 et attribution de 100.000 permis d'immigration, autant que possible au cours de l'année 1946).

6. *Plan d'autonomie provinciale de 1946*. Ce plan (connu sous le nom de Plan Morrison) était destiné à donner effet à la recommandation de la Commission d'enquête anglo-américaine, selon laquelle la Palestine ne devrait être "ni un État juif, ni un État arabe". La majeure partie de la Palestine devait être divisée en une province arabe et en une province juive, cette dernière comprenant presque toutes les zones déjà colonisées par les Juifs ainsi qu'une vaste zone reliant et entourant ces colonies. Chaque province devait avoir un corps législatif élu et un organe

exécutif. Jérusalem et Bethléem, ainsi que le Negeb, devaient rester soumis au contrôle direct du représentant du Gouvernement britannique, chargé de l'administration de la Palestine en vertu d'un accord de tutelle des Nations Unies. Ce plan permettait d'envisager pour l'avenir soit un État fédéral indépendant, soit un partage, les provinces arabe et juive devenant des États indépendants dont les frontières n'auraient pu être modifiées que par consentement mutuel. Ce plan devait permettre l'admission immédiate de 100.000 immigrants juifs en Palestine, comme l'avait recommandé la Commission anglo-américaine, et la poursuite de l'immigration dans la province juive, sous le contrôle du Gouvernement central (le Haut Commissaire assisté d'un Conseil exécutif dont les membres seraient nommés et non élus).

7. *Plan de "cantonisation" de 1947.* Ce plan, connu sous le nom de "Plan Bevin", prévoyait que la Palestine serait, pendant une période de 5 ans, placée sous tutelle britannique afin de la préparer à l'indépendance. Les divisions administratives devaient être délimitées de manière à comprendre une majorité importante, soit de Juifs, soit d'Arabes. Chacune de ces divisions devait jouir d'une très grande autonomie locale. Le Haut Commissaire devait être chargé de la protection des minorités. Il devait s'efforcer de constituer, pour le gouvernement central, un Conseil consultatif représentatif. Une Assemblée constituante devait être élue à l'expiration d'une période de quatre ans. Au cas où la majorité des représentants arabes et la majorité des représentants juifs à cette Assemblée auraient abouti à un accord, un État indépendant aurait été créé. En cas de désaccord, le Conseil de tutelle des Nations Unies aurait été invité à proposer une nouvelle procédure. En ce qui concerne l'immigration, le plan prévoyait l'admission de 96.000 Juifs au cours des deux premières années. Le Haut Commissaire aurait ensuite été chargé de fixer les contingents d'immigration après avoir entendu son Conseil consultatif. En cas de désaccord, un tribunal d'arbitrage nommé par les Nations Unies aurait statué en dernier ressort.

PROPOSITIONS PRÉSENTÉES À LA COMMISSION

8. *Organisations juives.* La plupart des organisations juives de Palestine et de l'étranger qui ont adressé à la Commission des déclarations ou qui ont déposé devant elle, s'accordent avec l'Agence juive pour la Palestine et le *Vaad Leumi* pour réclamer la création d'un État juif. Les opinions sont partagées entre les organisations qui réclament que toute la Palestine devienne un État juif, et celles qui sont prêtes à accepter le partage, à condition que le territoire attribué à l'État juif permette l'établissement d'un grand nombre de nouveaux immigrants.

Les organisations qui s'opposent à la création d'un État juif constituent une minorité. En Palestine, l'association *Ihoud* (Union) et le parti ouvrier *Hachomer Hatzair* sont en faveur d'un État bi-national, dans lequel les deux communautés jouiraient d'un même statut et de l'égalité politique. Le parti communiste propose un État judéo-arabe démocratique, bi-national ou fédéral. Aux États-Unis, l'*American Council for Judaism*, hostile au sionisme, s'oppose aux propositions tendant à créer un État juif. Il estime que ces propositions constituent une menace pour la paix et la sécurité de la Palestine et des pays avoisinants; elles portent préjudice aux Juifs de Palestine et du monde entier; enfin, elles ne sont pas démocratiques.

9. On peut résumer comme suit la position de l'Agence juive pour la Palestine, qui représente l'opinion de la majorité des organisations juives de ce pays. L'Agence soutient le programme exposé au dernier Congrès de l'Organisation sioniste, tenue à Bâle en 1947:

- "a) La Palestine deviendra un État juif qui prendra place parmi les nations démocratiques;
- "b) La Palestine sera ouverte à l'immigration juive;
- "c) L'Agence juive sera chargée du contrôle de l'immigration en Palestine et recevra les pouvoirs nécessaires pour développer le pays."

10. En ce qui concerne le partage, le *Political Survey 1946-1947* présenté à la Commission par l'Agence juive, s'exprime en ces termes (page 71):

"... Toute solution de partage, même si elle est acceptable, ne constitue guère qu'un pis-aller... Pour juger toute solution proposée au problème de la Palestine, le peuple juif se demandera si elle assure une immigration et un peuplement importants et si elle permet la création rapide de l'État juif."

11. *Les États arabes.* Les représentants des États arabes ont formulé à Beyrouth, au sujet de la Constitution du futur État palestinien, des propositions qui ne diffèrent guère de celles qu'ont formulées les délégations des États arabes à la Conférence sur la Palestine, tenue à Londres en septembre 1946. Ces recommandations peuvent se résumer ainsi:

- a) La Palestine sera un État unitaire à constitution démocratique et aura une assemblée législative élue;
- b) La Constitution devra, entre autres: i) garantir le caractère sacré des Lieux saints et, compte tenu des mesures de précaution appropriées, le libre exercice du culte conformément au *statu quo*; ii) garantir à tous les citoyens palestiniens la pleine jouissance des

droits civils, la naturalisation pouvant s'obtenir après dix ans de résidence ininterrompue dans le pays; iii) garantir la protection des droits religieux et culturels de la communauté juive, les mesures relatives à cette protection ne pouvant être modifiées qu'avec le consentement de la majorité des membres juifs de l'assemblée législative.

- c) La Constitution devra également: i) garantir que toutes les communautés importantes seront représentées d'une façon appropriée à l'assemblée législative, à condition que les Juifs ne comptent en aucun cas plus d'un tiers du nombre total des membres; ii) interdire rigoureusement l'immigration juive et maintenir les restrictions au transfert des terres actuellement en vigueur. Toute modification dans ces domaines nécessiterait le consentement de la majorité des membres arabes de l'assemblée législative; iii) prévoir la création d'une Cour suprême chargée de veiller à la constitutionnalité des lois.

12. Le plan arabe envisageait l'entrée en vigueur d'une telle constitution après une courte période de transition, pendant laquelle la Grande-Bretagne continuerait à exercer son Mandat. Pendant cette période de transition, le Haut Commissaire nommerait d'abord un gouvernement provisoire composé de sept ministres arabes et de trois ministres juifs. Le Haut Commissaire aurait, pendant toute cette période, le droit de veto. Le gouvernement provisoire préparerait l'élection d'une assemblée constituante de soixante membres, à laquelle il soumettrait un projet de Constitution. Au cas où, dans les six mois, l'assemblée constituante ne parviendrait pas à un accord sur la Constitution, le gouvernement provisoire la promulguerait lui-même. Après adoption de la Constitution, le premier Chef de l'État indépendant de Palestine serait nommé, le Mandat prendrait fin et un traité d'alliance serait conclu entre le Royaume-Uni et l'État palestinien. Ce plan devait être appliqué le plus rapidement possible, même au cas où une partie quelconque des citoyens palestiniens se serait abstenue d'y collaborer.

13. Toutes les solutions proposées visent à résoudre d'une façon ou d'une autre le dilemme palestinien: la conciliation de deux thèses diamétralement opposées, qui s'appuient chacune sur des arguments sérieux, dans un petit pays aux ressources limitées, dans une atmosphère de grande tension politique et raciale qui va sans cesse croissant, en présence de l'opposition de deux nationalismes.

14. Certaines des solutions envisagées ne sont à proprement parler que des palliatifs. Devant la certitude presque absolue qu'aucune solution ne pourrait satisfaire pleinement les deux parties en présence, et qu'elle ne pourrait sans doute même pas satisfaire pleinement l'une d'elles sans provoquer l'opposition résolue de l'autre, on a quelquefois proposé des solutions, telles que le maintien du Mandat ou la création d'un régime de tutelle qui, étant donné la nature du problème, ne pourraient être que temporaires.

15. Il est très significatif que ce n'est que depuis l'arrivée au pouvoir des nazis en Allemagne, cause de l'émigration massive des Juifs en Palestine, que la question de la Palestine a atteint un degré d'acuité exigeant des solutions qui sortent du cadre de l'évolution normale d'un Mandat A. C'est pourquoi tous les projets de solution dignes d'être pris en considération sont relativement récents.

16. Actuellement, toute solution applicable, même la plus extrême, doit tenir compte du fait que la Palestine compte plus de 1.200.000 Arabes et plus de 600.000 Juifs qui ont une culture nettement différente et dont la mentalité, la langue, la religion et les aspirations sont différentes.

17. Il est naturel que les solutions les plus simples soient les solutions extrêmes, qui rejettent ou ignorent complètement, ou presque, les thèses et les revendications d'une des parties, tout en adoptant intégralement les thèses de l'autre. La Commission spéciale a rejeté toutes les solutions de cet ordre.

C H A P I T R E V

RECOMMANDATIONS (I)

I N T R O D U C T I O N

1. Au cours de ses délibérations à Genève, la Commission a organisé un certain nombre d'entretiens officiels, destinés à permettre un examen d'ensemble des nombreux aspects du problème palestinien. Au cours de ces débats, les membres du Comité ont discuté longuement et en détail les différentes propositions qui avaient été mises en avant en vue de la solution de ce problème.

2. Dès les premières phrases de ces discussions, il apparut nettement que la Commission était peu disposée à admettre l'une ou l'autre des solutions extrêmes, prévoyant la création d'un seul État indépendant de Palestine, sous la domination soit des Arabes, soit des Juifs. Il était donc clair que la Commission n'appuierait pas intégralement les propositions officielles qui lui avaient été soumises par les États arabes d'une part, et l'Agence juive d'autre part. (Voir le chapitre IV du présent rapport.) Tous les membres ont reconnu la nécessité de faire un effort en vue de trouver une solution qui évite de donner entière satisfaction aux revendications d'un groupe, puisque cela ne pouvait se faire qu'au prix d'injustices graves à l'égard de l'autre.

3. A sa quarante-septième séance, tenue le 27 août 1947, la Commission a repoussé formellement l'une et l'autre des deux solutions extrêmes. En agissant ainsi, la Commission s'est pleinement rendu compte du fait qu'Arabes et Juifs peuvent, les uns et les autres, faire valoir de sérieux arguments à l'appui de leurs droits et intérêts respectifs en Palestine: Les Arabes peuvent se fonder sur le fait qu'ils forment depuis des siècles la population autochtone et numériquement prépondérante du pays; les Juifs peuvent se prévaloir des liens historiques qui les rattachent à la Palestine et des promesses qui leur ont été faites sur le plan international que leurs droits, dans ce pays, seraient respectés. La Commission a cependant compris également que le nœud du problème palestinien résidait dans le fait que deux groupes numériquement importants — à savoir une population arabe de plus de un million deux cent mille habitants, et une population juive de plus de six cent mille habitants, ayant chacune des aspirations nationales profondes — étaient disséminés sur toute l'étendue d'un pays peu fertile, d'une superficie très restreinte et ne disposant que de peu de ressources naturelles. Il était donc relativement facile d'aboutir à la conclusion qu'il serait matériellement impossible, étant donné l'opiniâtreté avec laquelle les deux groupes maintiennent intégralement leurs revendications, de donner entière satisfaction aux deux parties en cause, et que,

par contre, il serait inadmissible d'accepter entièrement les revendications de l'une, en sacrifiant les revendications de l'autre.

4. Les solutions extrêmes ayant été repoussées au cours de ces entretiens officiels, la Commission a procédé à l'examen des propositions recommandant l'établissement d'un État bi-national ou d'un État divisé en cantons autonomes; les deux propositions furent étudiées, mais si certains membres avaient pu être disposés à examiner ces propositions en principe, ils ne purent se convaincre de la possibilité de leur réalisation. Il apparut nettement que la solution bi-nationale, quelque séduisants que fussent certains de ses aspects, ne pouvait présenter que peu de valeur pratique, à moins que des dispositions fussent prises par lesquelles serait garantie la parité numérique et politique des deux groupes de populations en présence, conformément aux propositions soumises par M. Magnes. Ceci cependant exigerait un mécanisme extrêmement compliqué, d'un caractère incontestablement artificiel et d'une efficacité pratique douteuse.

5. La solution qui préconise l'établissement d'un État divisé en cantons autonomes risquerait, étant donné la manière dont Arabes et Juifs sont actuellement répartis en Palestine, d'entraîner une fragmentation excessive des rouages gouvernementaux et serait ainsi finalement tout à fait impraticable.

6. Après avoir ainsi écarté les solutions extrêmes aussi bien que les projets d'un État bi-national et d'un État divisé en cantons autonomes, les membres de la Commission en général ont manifesté une tendance soit en faveur d'un partage atténué par une unité économique, soit en faveur d'un projet d'État fédéral. La Commission a institué deux groupes de travail officiels, l'un étudiant un partage avec un système de confédération, l'autre un régime d'État fédéral, en vue de mettre au point les détails des deux projets qui sont exposés sous leur forme définitive aux chapitres VI et VII du présent rapport, accompagnés des noms des membres qui s'en sont déclarés partisans.

7. Grâce au travail accompli par ces deux groupes, l'unanimité a pu se faire, dans une large mesure, sur un certain nombre de points importants, comme en témoigne la quarante-septième séance de la Commission. Sur la base de cet accord, une Sous-Commission de rédaction a été nommée pour établir des textes spécifiques.

8. Au cours de la quarante-neuvième séance, le 29 août 1947, la Commission a examiné le rapport de la Sous-Commission de rédaction et a

approuvé à l'unanimité onze recommandations à l'Assemblée générale dont le texte paraît à la section A du présent chapitre. Une douzième recommandation, que les représentants du Guatemala et de l'Uruguay n'ont pas approuvée, figure à la section B.

Section A. Recommandations approuvées à l'unanimité

PREMIÈRE RECOMMANDATION. FIN DU MANDAT

La Commission recommande

Que le Mandat pour la Palestine prenne fin à une date aussi rapprochée que possible.

Commentaires

Parmi les raisons motivant cette conclusion unanime se trouvent les suivantes:

a) Toutes les parties directement intéressées (la Puissance mandataire, les Arabes, les Juifs) s'accordent pleinement à reconnaître l'urgent besoin d'un changement du statut de la Palestine. La Puissance mandataire a officiellement informé la Commission "que le Mandat s'est avéré inapplicable dans la pratique, et que les obligations assumées envers les deux communautés de la Palestine se sont révélées inconciliables". Les Arabes et les Juifs demandent instamment la fin du Mandat et l'indépendance de la Palestine, bien qu'il existe entre eux de violentes divergences quant à la forme que devrait prendre cette indépendance.

b) Le trait saillant de la situation en Palestine aujourd'hui se trouve dans le conflit entre les Juifs et la Puissance mandataire d'une part, et d'autre part, dans la tension qui règne entre les Arabes et les Juifs. Cette situation, qui se manifeste en partie par la rupture entre la communauté juive organisée et l'administration, en partie par l'organisation du terrorisme et les actes de violence, est devenue de plus en plus tendue et entraîne des pertes de vies et des destructions de biens chaque jour plus graves.

c) En l'occurrence, le Mandat impliquait seulement une tutelle temporaire sur la Palestine. Les termes du Mandat contiennent des dispositions qui se sont avérées contradictoires lors de leur application pratique.

d) En tout cas, on peut douter que l'exécution du Mandat soit actuellement possible. Le trait essentiel du système de Mandat était qu'il donnait un statut international aux territoires sous Mandat. Cela impliquait que la Puissance mandataire était responsable, sur le plan international, des territoires sous Mandat, et devait rendre compte au Conseil de la Société des Nations du bien-être et du développement des populations de ces territoires. La Commission

permanente des Mandats a été créée en vue, particulièrement, d'assister le Conseil de la Société des Nations dans cette fonction. Mais la Société des Nations et la Commission des mandats ont été dissoutes, et il n'y a actuellement aucun autre moyen de satisfaire, sur le plan international aux obligations assumées envers les pays sous Mandat, que de les placer sous le régime de tutelle institué par les Nations Unies.

e) Toutefois, le Régime international de tutelle n'a pas automatiquement repris les fonctions du système des mandats quant aux territoires placés sous Mandat. Les territoires ne peuvent être mis sous tutelle qu'au moyen d'accords individuels de tutelle approuvés par la majorité des deux tiers de l'Assemblée générale.

f) La Puissance mandataire pourrait donc tout au plus, dans le cas où son Mandat se continuerait, poursuivre son administration dans l'esprit du Mandat, sans être à même de remplir ses obligations internationales conformément à l'intention du système des mandats. A l'époque où la Commission permanente des mandats a pris fin, en avril 1946, la Puissance mandataire a, en fait, déclaré son intention, en attendant une nouvelle organisation, de continuer à administrer la Palestine, conformément aux principes généraux du Mandat. La Puissance mandataire elle-même a maintenant porté la question devant les Nations Unies.

DEUXIÈME RECOMMANDATION. INDÉPENDANCE

La Commission recommande

Que l'indépendance soit accordée à la Palestine à une date aussi rapprochée que possible.

Commentaires

a) Bien que profondément divisées par leurs problèmes politiques, les populations de Palestine sont suffisamment avancées pour se gouverner elles-mêmes.

b) Le peuple arabe et le peuple juif, après plus d'un quart de siècle de tutelle sous le système des mandats, recherchent l'un et l'autre le moyen d'exprimer pratiquement leurs aspirations nationales.

c) Il est presque certain qu'un arrangement n'envisageant pas l'indépendance à une date suffisamment rapprochée ne trouverait le moindre appui ni auprès des Arabes, ni auprès des Juifs.

TROISIÈME RECOMMANDATION. PÉRIODE DE TRANSITION

La Commission Recommande

Qu'une période de transition aussi brève que possible précède l'octroi de l'indépendance à la

Palestine, afin de terminer les préparatifs et de réaliser les conditions nécessaires à l'indépendance.

Commentaires

a) Une période de transition précédant l'indépendance s'impose nettement. Il n'est guère concevable, en raison de la nature complexe du problème palestinien, que l'indépendance puisse être accordée officiellement, sans une période de préparation.

b) L'importance de la période de transition tient au fait que c'est pendant cette période que serait préparée l'organisation du gouvernement et que seraient établies les garanties concernant des questions vitales telles que la protection des minorités, la sauvegarde des Lieux saints et des intérêts religieux.

c) Néanmoins, selon toute probabilité, une période de transition ne servirait qu'à aggraver les difficultés de la situation actuelle en Palestine si elle n'était pas liée à une solution précise et définitive, qui serait appliquée dès la fin de cette période de transition; il faudrait donc qu'elle ait une durée déterminée bien spécifiée, ne dépassant pas, en tout cas, quelques années.

QUATRIÈME RECOMMANDATION. RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DES NATIONS UNIES PENDANT LA PÉRIODE DE TRANSITION

La Commission recommande

Que, pendant la période de transition, l'autorité chargée d'administrer la Palestine et de la préparer à l'indépendance soit responsable devant les Nations Unies.

Commentaires

a) Administrer la Palestine pendant la période transitoire et la préparer à l'indépendance représentera une lourde responsabilité. Quelle que soit la solution adoptée, il sera probablement nécessaire d'avoir recours, pendant un certain temps, à des mesures d'exécution d'une application étendue. La Commission a pleinement conscience de l'importance capitale de cet aspect de toute solution qui sera adoptée, mais elle ne s'est pas estimée en mesure de formuler une opinion définitive ou des recommandations précises à ce sujet.

b) Il est évident qu'une solution qui pourrait être considérée, en elle-même, comme étant la meilleure possible et la plus satisfaisante dans tous les domaines techniques, n'aurait aucune valeur si l'on constatait qu'il n'y a aucune possibilité de l'appliquer. Partant de ce fait qu'il est absolument impossible de trouver une solution qui soit entièrement acceptable pour les Juifs et pour les Arabes, la nécessité de leur imposer

une solution paraît être une condition fondamentale de toute recommandation proposée.

c) En raison des obstacles que peut rencontrer l'autorité chargée de l'administration de la Palestine pendant la période transitoire, il serait souhaitable qu'elle soit en rapport étroit avec les Nations Unies.

d) Le degré de succès auquel parviendra l'autorité chargée de l'administration de la Palestine pendant la période transitoire, en créant une ambiance propice et en exécutant les préparatifs nécessaires en vue de l'indépendance aura une grande influence sur l'efficacité de la solution qui finalement sera appliquée. Il serait de la plus haute importance que, dans l'accomplissement de sa mission lourde de responsabilités, l'autorité intéressée, tout en rendant compte de ses actes à l'Organisation des Nations Unies puisse compter sur l'appui de celle-ci pour l'application des directives données par cet organisme.

CINQUIÈME RECOMMANDATION. LIEUX SAINTS ET INTÉRÊTS RELIGIEUX

La Commission recommande

Quelle que soit la solution qui sera adoptée pour la Palestine:

A. Que le caractère sacré des Lieux saints soit préservé et que l'accès de ces Lieux, aux fins de culte et de pèlerinage, soit garanti conformément aux droits existants pour tenir compte de l'intérêt que portent à la protection des sites et des édifices associés aux origines et à l'histoire de leur foi, des millions de chrétiens, de juifs et de musulmans, tant à l'étranger qu'en Palestine même;

B. Que les droits existants des diverses communautés religieuses en Palestine ne soient ni diminués, ni contestés, étant donné que leur maintien est indispensable à la paix religieuse dans une Palestine indépendante;

C. Que l'on crée, en tant que facteur indispensable au maintien de la paix religieuse, un mécanisme approprié au règlement impartial de tous différends relatifs aux libertés religieuses, en raison du fait que, pendant l'existence du Mandat, ces différends étaient réglés par le Gouvernement lui-même, qui faisait fonction d'arbitre et jouissait de l'autorité et du pouvoir nécessaires au respect de ces décisions;

D. Que des dispositions expresses concernant les Lieux saints, les édifices ou sites religieux, ainsi que les droits des communautés religieuses, soient comprises dans la ou les constitutions de tout État ou de tous États palestiniens éventuellement créés.

Commentaires

a) La Palestine, en tant que Terre sainte, occupe dans le monde une place unique. C'est

une terre également sacrée aux chrétiens, aux juifs et aux musulmans. Les intérêts spirituels de centaines de millions de fidèles des trois grandes religions monothéistes sont intimement liés à ses sites et aux événements de son histoire. Dans toute solution de la question palestinienne il faudra tenir compte de ces intérêts religieux.

b) La conservation des Lieux saints, des édifices ou des sites de la Palestine devra constituer une condition préalable de l'indépendance de la Palestine.

SIXIÈME RECOMMANDATION. PERSONNES DÉPLACÉES (ÉLÉMENTS JUIFS)

La Commission recommande

Que l'Assemblée générale élabore sans délai et mette en vigueur un accord international en vue de régler d'extrême urgence le problème des Juifs européens en détresse, dont 250.000 environ se trouvent dans des camps de rassemblement, de manière à alléger leur situation difficile et la gravité du problème palestinien.

Commentaires

a) La détresse des Juifs en Europe ainsi que la situation des "personnes déplacées" sont un héritage de la deuxième guerre mondiale. Vis-à-vis d'eux la responsabilité de la communauté des nations se trouve engagée. Mais, du fait que l'opinion publique a réclamé avec insistance l'entrée libre et immédiate en Palestine des Juifs de cette catégorie et en raison de l'anxiété dont ceux-ci font eux-mêmes preuve à cet égard, ils constituent un élément important autant que difficile du problème.

b) Sans aucun doute, toute action qui parviendrait à alléger la situation déplorable de ces Juifs d'Europe ferait diminuer en même temps l'urgence du problème de l'immigration en Palestine et créerait, par conséquent, une atmosphère plus favorable à la solution définitive du problème de la Palestine. Ceci contribuerait, dans une grande mesure, à dissiper les craintes des Arabes du Proche Orient, qui redoutent que la Palestine, et par la suite les autres États arabes, soient destinés à devenir le pays de peuplement des Juifs du monde entier.

c) La Commission reconnaît qu'aux termes de son mandat, elle n'est pas en droit d'examiner le problème des "personnes déplacées" dans son ensemble. Elle sait aussi qu'en ce qui concerne ces personnes, des mesures d'ordre général se préparent déjà sur le plan international. Mais, en raison des circonstances spéciales qui s'attachent au problème de la Palestine, elle s'est crue en droit de proposer une mesure destinée à améliorer rapidement la situation de l'élément juif parmi les "personnes déplacées", condition préalable et essentielle à l'amélioration de la situation difficile en Palestine.

SEPTIÈME RECOMMANDATION. PRINCIPES DÉMOCRATIQUES ET PROTECTION DES MINORITÉS

La Commission recommande

Etant donné le fait que la Palestine doit obtenir son indépendance de par la recommandation et sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, qu'une des préoccupations légitimes et importantes des Nations Unies soit de veiller à ce que la constitution ou toute autre loi fondamentale, de même que la structure politique du ou des nouveaux États soient essentiellement à base démocratique, c'est-à-dire fondées sur la représentation populaire, et que ceci forme une condition préalable à son ou à leur indépendance. A cet égard, la constitution ou toute autre loi fondamentale devra comprendre des garanties précises en ce qui concerne.

a) Les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté du culte, la liberté de conscience, la liberté de la parole, la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté d'association des travailleurs, le libre mouvement des personnes, les garanties contre des perquisitions ou saisies arbitraires, les droits de la propriété privée;

b) L'entière protection des droits et intérêts des minorités, y compris la protection des droits linguistiques, religieux et ethniques des peuples, le respect de leur culture et l'égalité absolue de tous les citoyens en matière politique, civile et religieuse.

Commentaires

a) La large dissémination des Arabes et des Juifs à travers toute la Palestine rend presque inévitable la présence, au sein de la population, d'un élément de minorité ethnique, de quelque manière qu'on veuille résoudre le problème de la Palestine. Puisque les peuples en présence vivent sans communion physique ou spirituelle, nourrissent des aspirations et des idéaux différents, ont des cultures de tradition fort divergentes, il importe, dans l'intérêt de l'ordre social, du bien-être de tous les habitants de la Palestine, d'entourer les droits de tous des garanties les plus complètes.

b) Si l'on garde présente à l'esprit la position unique de la Palestine en tant que Terre sainte, il importe spécialement de protéger les droits et les intérêts des minorités religieuses.

HUITIÈME RECOMMANDATION. RAPPORTS PACIFIQUES

La Commission recommande

Qu'à titre de condition préalable à l'indépendance, les futurs textes constitutionnels applicables à la Palestine comprennent les principes

fondamentaux de la Charte des Nations Unies, en vertu desquels un État :

a) S'engage à "régler tous les différends internationaux auxquels il se trouve mêlé par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationale ainsi que la justice ne soient pas mises en danger";

b) Accepte l'obligation "de s'abstenir dans les relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies".

Commentaires

a) Le but essentiel auquel doit viser la solution du problème palestinien consiste à créer une ambiance favorable au maintien de rapports pacifiques dans le Moyen-Orient.

b) Si l'on tient compte de l'atmosphère chargée de menaces dans laquelle il s'agit de trouver une solution au problème palestinien, la Commission estime qu'il y a lieu d'insister sur les obligations internationales relatives aux relations pacifiques qu'une Palestine indépendante doit nécessairement assumer.

NEUVIÈME RECOMMANDATION.

UNITÉ ÉCONOMIQUE

La Commission recommande

Qu'en étudiant la valeur des diverses solutions proposées pour le problème palestinien, l'on adopte comme principe absolu que le maintien de l'unité économique de la Palestine, considérée comme un tout, est indispensable à la vie et au développement du pays et de ses habitants.

Commentaires

a) Il convient de souligner que le maintien, dans une mesure convenable, de l'unité économique de la Palestine, quelle que soit la solution adoptée, est de la plus haute importance pour le fonctionnement des services publics à l'avenir, pour le niveau de vie des habitants et le développement du pays. Si ce pays avait une superficie plus étendue et se trouvait plus riche en ressources naturelles, il ne serait pas nécessaire de se montrer aussi rigide sur le principe de l'unité économique. La politique actuelle considère la Palestine comme une unité économique, particulièrement en ce qui concerne les points tels que les douanes, la monnaie, les transports et les communications et les plans de développement, notamment l'irrigation, la mise en valeur de la terre et la conservation des sols; l'on peut affirmer à bon droit que toute action tendant à prendre le contre-pied de cette politique non seulement compromettrait le développement matériel du territoire considéré comme un tout, mais encore nuirait au bien-être d'importantes fractions de la population.

b) Les communautés juive et arabe souffriraient également du morcellement complet de l'unité économique du pays. Chacune des deux communautés, en dépit des bouleversements économiques inévitables dus à la situation actuelle en Palestine, contribue, de manière vitale, à la vie économique du pays et l'interdépendance économique des deux communautés est loin d'être négligeable.

c) Bien que, dans une certaine mesure, les communautés juive et arabe en Palestine soient scindées économiquement, l'unité qui existe en fait pour les questions économiques essentielles contribue au bien-être matériel de l'un et l'autre groupes. Si cette unité économique n'était pas conservée pour les points essentiels, la population des différentes parties du pays en subirait les conséquences défavorables.

DIXIÈME RECOMMANDATION.

CAPITULATIONS

La Commission recommande

Que les États dont les ressortissants ont par le passé joui en Palestine des immunités et privilèges accordés aux étrangers et ont bénéficié en particulier de la juridiction et de la protection consulaires autrefois pratiquée dans l'Empire ottoman, en vertu des Capitulations ou des usages, soient invités par les Nations Unies à renoncer au droit de rétablir ces privilèges et immunités dans un État palestinien indépendant.

Commentaires

a) L'article 9, paragraphe 1 du Mandat sur la Palestine prévoit un système judiciaire qui "assurera tant aux étrangers qu'aux indigènes la garantie complète de leurs droits". Il est particulièrement significatif à cet égard, que l'article 8 du Mandat n'ait pas abrogé la juridiction et la protection consulaires accordées autrefois dans l'Empire ottoman par les Capitulations ou les usages, mais les ait l'une et l'autre laissées en sommeil pendant la durée du Mandat.

b) En conséquence, à l'expiration du Mandat, les États qui bénéficiaient de ces droits avant l'institution du Mandat, se trouveront en droit de réclamer le rétablissement des Capitulations en Palestine et peuvent, en particulier, exiger le maintien d'un système judiciaire satisfaisant comme condition de leur renonciation à ces droits.

c) La Commission est d'avis que, puisque le régime de l'indépendance palestinienne sera instauré sous les auspices des Nations Unies et soumis aux garanties qui sont stipulées par celles-ci et conditionnent cette indépendance, il ne sera nécessaire pour aucun État de réaffirmer ses droits aux Capitulations.

**ONZIÈME RECOMMANDATION. APPEL DESTINÉ À
FAIRE CESSER LES ACTES DE VIOLENCE**

La Commission recommande

Que l'Assemblée générale adresse un appel aux populations de la Palestine pour leur demander de coopérer, autant que faire se peut, avec l'Organisation des Nations Unies, dans son effort pour élaborer et mettre en vigueur un régime équitable et réalisable destiné à mettre fin à la situation difficile dans ce pays; à cette fin, elle leur demande, dans l'intérêt de la paix, de l'ordre et de la légalité, de mettre tout en œuvre pour faire cesser au plus vite tous les actes de violence qui depuis trop longtemps désolent ce pays.

Commentaires

a) Les Nations Unies, saisies du problème palestinien, devraient tout mettre en œuvre pour faire régner dans le pays une atmosphère aussi favorable que possible à la solution de ce problème, en ce qui concerne tant la période de transition que celle qui la suivra.

b) Les actes de violence répétés qui, jusqu'à une date très récente incombent presque exclusivement aux organisations clandestines juives, non seulement sont néfastes au bien-être du pays, mais risquent également d'accentuer à un tel point la tension qui existe en Palestine que la mise en œuvre de la solution que les Nations Unies auront adoptée deviendra de plus en plus difficile.

**Section B. Recommandation adoptée à
une importante majorité**

**DOUZIÈME RECOMMANDATION.
L'ENSEMBLE DU PROBLÈME JUIF**

(Deux membres de la Commission n'ont pas souscrit à cette recommandation et un membre s'est abstenu.)

La Commission recommande

Que dans l'analyse du problème palestinien, il soit admis sans contredit qu'une solution concernant la Palestine ne peut être considérée comme une solution de l'ensemble du problème juif.

Commentaires

a) La Palestine est un pays dont l'étendue et les ressources sont limitées. Sur son territoire réside déjà une population nombreuse qui s'accroît suivant un taux de natalité exceptionnel. Il est donc manifestement improbable que puissent s'établir en Palestine tous les Juifs qui peuvent quitter leur résidence actuelle, soit qu'ils aient été déplacés ou qu'ils soient dans la misère, soit qu'ils aient à subir ou à craindre l'antisémitisme dans les pays où ils résident.

b) De toute façon, en raison des facteurs temps, manque de transports et possibilités d'absorption locale, on ne peut s'attendre à ce que la Palestine à elle seule puisse offrir le moyen de soulager l'infortune pressante de tous les Juifs déplacés et dans la détresse.

c) De plus, on doit tenir le plus grand compte du mécontentement et de l'opposition résolue que ne manquera pas de susciter, chez tous les Arabes du Moyen-Orient, tout effort tenté pour résoudre à leurs dépens, croient-ils, le problème juif, dont la solution leur semble engager la responsabilité de toutes les nations.

d) En ce qui concerne l'immigration juive dans les territoires juifs de la Palestine pendant la période de transition envisagée, on doit noter que, tant dans le projet de partage que dans celui de l'État fédéral, qui sont exposés aux chapitres VI et VII respectivement, il a été prévu des clauses limitant et réglementant l'immigration au cours de cette période.

CHAPITRE VI

RECOMMANDATIONS (II)

INTRODUCTION

1. La Commission siégeant à titre officieux de manière à faciliter ses délibérations sur des propositions précises, a constitué à titre officieux deux petits groupes de travail chargés d'examiner les propositions précises concernant un projet de partage avec union économique. L'un de ces groupes était le Groupe de travail chargé des questions d'ordre constitutionnel, l'autre le Groupe de travail chargé des frontières.

2. Le Groupe de travail chargé des questions d'ordre constitutionnel, composé de MM. Sandstroem, Blom, Granados et Rand, a élaboré au cours d'une série de séances officieuses un projet de partage contenant des dispositions prévoyant l'unité économique et des garanties constitutionnelles; ce projet a été discuté et complété par la suite au cours des débats en commun des deux groupes de travail.

3. Au cours de la quarante-septième séance de la Commission, le 27 août 1947, sept membres de la Commission (Canada, Guatemala, Pays-Bas, Pérou, Suède, Tchécoslovaquie, Uruguay) se sont déclarés, par un vote figurant au procès-verbal, en faveur du plan de partage avec union économique présenté par le Groupe de travail chargé des questions d'ordre constitutionnel.

4. Le plan de partage avec union économique est reproduit ci-après.

Il comprend les trois parties suivantes:

Première partie. Partage avec union économique.

Deuxième partie. Frontières.

Troisième partie. Ville de Jérusalem.

Première partie. Plan de partage avec union économique

JUSTIFICATION

1. Le principe fondamental sur lequel repose la proposition de partage est le suivant: les droits qu'invoquent Arabes et Juifs sur la Palestine sont valables les uns et les autres mais inconciliables, et parmi toutes les solutions proposées, le partage permettra le règlement le plus réaliste et le plus pratique; il constitue la solution la plus propre à fournir une assise solide pour satisfaire partiellement aux revendications et aux aspirations nationales des deux parties.

2. C'est un fait que les deux peuples ont leurs racines historiques en Palestine et que tous deux apportent une contribution vitale à la vie économique et culturelle du pays. La solution du partage tient pleinement compte de ces considérations.

3. Le conflit fondamental en Palestine réside dans le heurt de deux nationalismes intenses. Indépendamment des origines historiques du conflit, du bien-fondé et du mal-fondé des promesses et contre-promesses et de l'intervention internationale due au mandat, il y a actuellement en Palestine quelque 650.000 Juifs et environ 1.200.000 Arabes ayant des modes de vie différents, et séparés, pour l'instant, par des intérêts politiques qui rendent difficiles entre eux une coopération politique entière et effective, qu'elle soit spontanée ou bien suscitée par des dispositions constitutionnelles.

4. Ce n'est qu'au moyen du partage que ces aspirations nationales opposées peuvent réellement s'exprimer et rendre les deux peuples aptes à prendre leur place, en tant que nations indépendantes, au sein de la communauté internationale et de l'Organisation des Nations Unies.

5. Le partage confère à la solution du problème ce caractère définitif qui est l'une des conditions les plus nécessaires. Toute autre solution proposée pousserait les deux parties à faire constamment pression pour obtenir des modifications en leur faveur. Le fait d'accorder l'indépendance aux deux États enlèverait à des efforts de cet ordre toute raison d'être.

6. Le partage repose sur une appréciation réaliste des relations véritables entre Juifs et Arabes en Palestine. Une entière coopération politique serait indispensable pour que fonctionne effectivement un État unique, tel que l'envisage la proposition d'État fédéral, sauf dans le cas des propositions qui prévoient franchement un État dominé soit par les Arabes, soit par les Juifs.

7. Le partage est le seul moyen d'obliger Arabes et Juifs à diriger eux-mêmes leur politique et leur économie, ce qui — en les plaçant devant leurs responsabilités et en leur faisant subir pleinement les conséquences de leurs propres actes — introduira probablement un facteur nouveau et important qui améliorera la situation politique. Dans la solution d'État fédéral proposée, ce facteur ferait défaut.

8. L'immigration juive constitue aujourd'hui le problème principal de la Palestine et c'est ce facteur, plus que tous les autres, qui empêche essentiellement l'indispensable coopération entre les communautés arabe et juive dans un État unique. La création d'un État juif, conformément au projet de partage, est le seul espoir d'écartier ce problème de la scène du conflit.

9. Il est reconnu que les Arabes sont fortement opposés au partage, mais la Commission estime que cette opposition sera atténuée par

une solution qui fixerait définitivement les dimensions du territoire attribué aux Juifs et qui comporterait la limitation implicite de l'immigration. Le fait que cette solution est revêtue de la sanction de l'Organisation des Nations Unies lui conférerait un caractère définitif qui devrait dissiper les craintes arabes concernant l'expansion future de l'État juif.

10. Étant donné la superficie et les ressources limitées de la Palestine, il est essentiel de préserver, dans toute la mesure du possible, l'unité économique du pays d'une manière compatible avec l'indépendance des deux nouveaux États. Pour cette raison, le partage proposé est un partage subordonné à certaines réserves, c'est-à-dire soumis aux mesures qui seront jugées essentielles au bien-être économique et social des deux États. Comme les intérêts économiques essentiels de chaque État seraient en jeu, il est permis de penser qu'un minimum d'unité économique sera possible là où l'unité politique est irréalisable.

11. Cette unité économique exige la création d'une association économique, au moyen d'un traité entre les deux États. Les buts essentiels de cette association seraient l'établissement d'un système douanier commun, d'une monnaie commune et l'entretien d'un système de transports et de communications pour l'ensemble du pays.

12. Le maintien du niveau actuel des services sociaux sur tout le territoire de la Palestine dépend en partie de l'unité économique, et c'est là une considération essentielle dont il a été tenu compte lorsqu'on a prévu une union économique dans le cadre du projet de partage. Toutefois, le partage modifie nécessairement dans une certaine mesure la situation fiscale, de telle manière qu'un État arabe distinct en Palestine aurait, à tout le moins durant les premières années de son existence, quelque difficulté à se procurer des recettes suffisantes pour maintenir ses services publics au niveau actuel.

Aussi l'un des buts de l'union économique est-il de répartir l'excédent des recettes afin de maintenir le niveau en question. La Commission recommande de répartir à parts égales entre les deux États l'excédent des recettes, déduction faite de certaines charges et d'un pourcentage destiné à la ville de Jérusalem. C'est là une proportion arbitraire, mais l'on estime qu'elle serait acceptable, qu'elle aurait le mérite de la simplicité et que, fixée de cette façon, elle risquerait moins de donner lieu à des contestations immédiates. Il est prévu que cette formule pourrait être modifiée.

13. Cette répartition des recettes douanières est justifiée pour trois raisons: 1) les Juifs auront la partie économiquement la plus développée du pays, comprenant pratiquement la totalité

de la région productrice d'agrumes, qui compte un grand nombre de producteurs arabes; 2) l'union douanière garantirait à l'État juif un secteur plus vaste où il pourrait librement écouler les produits de son industrie; 3) un État arabe dont les finances seraient précaires et l'économie mal assurée nuirait à l'État juif.

14. Étant donné que l'État arabe ne serait pas en mesure d'entreprendre des dépenses considérables pour le développement économique, les institutions internationales devraient accueillir favorablement ses demandes d'assistance, en lui consentant des prêts pour développer l'instruction, l'hygiène publique et les autres services sociaux essentiels non rentables.

15. Une aide financière internationale serait également nécessaire pour tous grands projets d'irrigation intéressant les deux États, et il faut espérer que des prêts internationaux accordés à des conditions favorables permettront au Conseil économique mixte de fournir un travail constructif.

RECOMMANDATIONS

A. PARTAGE ET INDÉPENDANCE

1. Après une période de transition de deux années, comptée du 1er septembre 1947, la Palestine, dans la limite de ses frontières actuelles, comprendra un État arabe indépendant, un État juif indépendant, et la ville de Jérusalem; les frontières respectives de ces territoires sont définies aux deuxième et troisième parties ci-dessous.

2. L'indépendance ne sera accordée à chaque État sur sa demande que lorsqu'il aura adopté une constitution conforme aux dispositions du paragraphe 4 de la section B ci-dessous, adressé à l'Organisation des Nations Unies une déclaration contenant certaines garanties et signé un traité créant l'union économique de Palestine et établissant un système de collaboration entre les deux États et la ville de Jérusalem.

B. PÉRIODE DE TRANSITION ET CONSTITUTION

1. Durant la période de transition la Puissance mandataire actuelle devra:

a) Administrer le territoire de la Palestine sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, selon les conditions et sous le contrôle que le Royaume-Uni et l'Organisation des Nations Unies auront pu accepter d'un commun accord, et, si on l'estime souhaitable, avec le concours d'un ou plusieurs Membres de l'Organisation des Nations Unies;

b) Prendre toutes mesures préliminaires nécessaires en vue de l'exécution du projet recommandé;

c) Appliquer les mesures suivantes:

1) Admettre à l'intérieur des frontières de l'État juif proposé, à un rythme mensuel uniforme, 150.000 immigrants juifs, dont 30.000 seront choisis pour des raisons humanitaires. Au cas où la période de transition excéderait deux années, l'immigration juive devra être autorisée à raison de 60.000 immigrants par an. L'Agence juive sera chargée, sous sa responsabilité, de choisir les immigrants juifs et d'assurer leur existence matérielle, ainsi que d'organiser l'immigration juive au cours de la période de transition.

2) Les restrictions instituées par les ordonnances foncières promulguées par l'administration palestinienne en vertu du *Palestine (amendment) Order-in-Council* du 25 mai 1939 ne seront pas applicables aux transferts de terres à l'intérieur des frontières de l'État juif proposé.

2. Des assemblées constituantes seront élues par les populations des territoires qui formeront respectivement les États arabe et juif. La Puissance chargée de l'administration du territoire réglementera les élections. Pourra participer à ces élections dans chaque État toute personne âgée de plus de 20 ans qui sera: a) citoyen palestinien résidant dans cet État ou b) Arabe ou Juif résidant dans l'État, qui, tout en n'étant pas citoyen palestinien, aura, avant de voter, signé une déclaration affirmant expressément son intention de devenir citoyen de l'un ou l'autre État.

Les Arabes et les Juifs résidant dans la ville de Jérusalem qui auront déclaré sous cette forme leur intention de devenir citoyens, les Arabes de l'État arabe et les Juifs de l'État juif pourront voter dans l'État arabe ou dans l'État juif respectivement.

Les femmes seront électrices et éligibles aux assemblées constituantes.

3. Au cours de la période de transition, aucun Juif ne sera autorisé à établir sa résidence sur le territoire de l'État arabe proposé, et aucun Arabe ne sera autorisé à établir sa résidence sur le territoire de l'État juif proposé, sauf autorisation spéciale de l'administration.

4. Les assemblées constituantes élaboreront les constitutions des États qui devront comprendre les clauses exposées aux chapitres, 1 et 2 de la déclaration prévue à la section C ci-dessous et comprendre entre autres des dispositions:

a) Créant dans chaque État un corps législatif élu au suffrage universel et au scrutin secret sur la base de la représentation proportionnelle, ainsi qu'un organe exécutif responsable devant le corps législatif;

b) Permettant de régler, par des moyens pacifiques, tous différends internationaux dans lesquels l'État pourrait être impliqué, de telle manière que la paix et la sécurité internationales et la justice ne soient pas mises en danger;

c) Engageant l'État à s'abstenir, dans ses relations internationales, de tout recours à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies;

d) Garantissant à tous, sans discrimination, des droits égaux en matière civile, politique et religieuse, et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de culte, de langue, de parole et de publication, d'instruction, de réunion et d'association.

e) Garantissant la liberté de transit et de visite, en Palestine et dans la ville de Jérusalem, à tous les résidents et citoyens de l'autre État, sous réserve de considérations de sécurité et à condition que chaque État assume le contrôle de la résidence à l'intérieur de ses frontières;

f) Chargeant le gouverneur de la ville de Jérusalem de veiller à l'application et au respect des dispositions des constitutions des États concernant les Lieux saints, édifices et sites religieux à l'intérieur des frontières des États et les droits religieux y afférents et de statuer sur les différends concernant les Lieux, les édifices et sites en question; lui accordant également pleine et entière coopération et lui reconnaissant tous les privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de ses fonctions dans ces États.

5. L'assemblée constituante de chaque État nommera un gouvernement provisoire ayant qualité pour adresser la déclaration et signer le traité d'union économique prévus aux sections C et D ci-dessous.

L'indépendance de chaque État et son statut d'État souverain lui seront reconnus dès qu'il aura adressé la déclaration et signé le traité d'union économique, et dès que l'Assemblée générale aura approuvé ces instruments et les aura reconnus conformes aux présentes recommandations.

Au cas où un seul des deux États remplirait les conditions ci-dessus énumérées, l'Organisation des Nations Unies en sera informée sans délai afin de permettre à l'Assemblée générale de prendre les mesures qu'elle jugera appropriées. Le régime d'union économique recommandé demeurera en vigueur jusqu'à l'adoption de ces mesures.

C. DÉCLARATION

Avant l'expiration de la période d'administration transitoire, le gouvernement provisoire de chacun des États proposés adressera aux Nations Unies une déclaration qui devra contenir, entre autres, les clauses suivantes:

Disposition générale

Les stipulations contenues dans la déclaration constituent des lois fondamentales de l'État.

Aucune loi, aucun règlement, ni aucune mesure officielle ne seront en contradiction ni en opposition avec ces stipulations et aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne prévaudront contre elles.

Chapitre premier

Lieux saints, édifices et sites religieux

1. Il ne sera porté aucune atteinte aux droits existants concernant les Lieux saints, édifices ou sites religieux.

2. Le libre accès des Lieux saints, édifices ou sites religieux et le libre exercice du culte seront garantis conformément aux droits existants, compte tenu du maintien de l'ordre et de la bienséance publics.

3. Les Lieux saints et les édifices ou sites religieux seront préservés. Toute action de nature à compromettre, de quelque façon que ce soit, leur caractère sacré, sera interdite. Si le Gouvernement estime qu'il est urgent de réparer un Lieu saint, un édifice ou un site religieux quelconque, il invitera la communauté ou les communautés intéressées à procéder aux réparations. Il pourra procéder lui-même à ces réparations aux frais de la ou des communautés intéressées, s'il n'est donné aucune suite à sa demande dans un délai raisonnable.

4. Aucun impôt ne sera perçu sur les Lieux saints, édifices ou sites religieux exemptés d'impôts lors de la création de l'État.

5. Le Gouverneur de la ville de Jérusalem aura le droit de veiller à l'application et au respect des dispositions de la constitution de l'État concernant les Lieux saints, édifices et sites religieux à l'intérieur des frontières de l'État et les droits religieux y afférents, et statuer sur les différends relatifs à ces Lieux, édifices et sites. Il bénéficiera d'une entière collaboration et jouira de tous les privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de ses fonctions dans l'État.

Chapitre 2

Droits religieux et droits des minorités

1. La liberté de conscience et le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs seront garantis à tous. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants du fait des différences de race, de religion ou de langue.

2. Le droit familial traditionnel et le statut personnel des diverses minorités, ainsi que leurs intérêts religieux, y compris les fondations, seront respectés.

¹ La clause suivante sera ajoutée à la déclaration concernant l'État juif: "Dans l'État juif, des facilités convenables seront données aux citoyens de langue arabe pour l'emploi de leur langue, soit oralement, soit par écrit, au

3. Sous réserve des nécessités du maintien de l'ordre public et de la bonne administration, il ne sera prise aucune mesure qui mettrait obstacle à l'œuvre des institutions religieuses ou charitables de toutes confessions ou qui constituerait une intervention dans cette œuvre et il ne pourra être faite aucune distinction entre les représentants ou les membres de ces institutions du fait de leur religion ou de leur nationalité.

4. L'État assurera à la minorité arabe ou juive l'enseignement primaire et secondaire, dans leur langue, et conformément à leurs traditions culturelles.

Il ne sera porté aucune atteinte aux droits des communautés de conserver leurs propres écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition que ces communautés se conforment aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter l'État.

5. Il ne sera fait obstacle d'aucune manière que ce soit à l'emploi par tout citoyen de l'État de n'importe quelle langue dans ses relations personnelles, dans le commerce, la religion, la presse, les publications de toutes sortes ou les réunions publiques¹.

6. Aucune expropriation d'un terrain possédé par un Arabe dans l'État juif (par un Juif dans l'État arabe²) ne sera autorisée excepté pour cause d'utilité publique, à moins que le terrain utilisable pour l'agriculture ne soit resté inculte et inutilisé pendant au moins une année après notification de l'obligation de mise en valeur; l'expropriation ne pourra alors avoir lieu que sur un ordre établi par la Cour suprême de l'État intéressé qui, ayant constaté l'absence de raisons suffisantes justifiant la non utilisation dudit terrain, aura approuvé l'expropriation. Dans tous les cas d'expropriation, le propriétaire sera entièrement et préalablement indemnisé, au taux fixé par la Cour suprême.

Chapitre 3

1. *Nationalité.* Lorsque l'indépendance sera proclamée, les citoyens palestiniens, ainsi que les Arabes et les Juifs qui, n'ayant pas la nationalité palestinienne, résident en Palestine, deviendront citoyens de l'État dans lequel ils résident. De plus, ceux qui résident dans la ville de Jérusalem et qui signent la déclaration d'intention prévue à la section B, paragraphe 2 ci-dessus, pourront devenir citoyens de l'État mentionné dans cette déclaration et jouiront pleinement des droits civils et politiques, sous réserve qu'ils n'exercent pas le droit d'option mentionné ci-après. Les personnes de plus de

Corps législatif, devant les tribunaux et dans l'administration".

² Dans la déclaration concernant l'État arabe, les mots "par un Arabe dans l'État juif" devraient être remplacés par les mots: "par un Juif dans l'État arabe".

18 ans auront, pendant un an, la faculté d'opter pour la nationalité de l'autre État ou de déclarer qu'ils conservent la nationalité d'un État quelconque dont ils sont déjà ressortissants; s'ils exercent ce droit, l'option sera censée s'appliquer en même temps à leur femme et à leurs enfants de moins de 18 ans; étant entendu toutefois que nul ne pourra jouir du droit d'option s'il a signé la déclaration d'intention mentionnée à la section B, 2 ci-dessus.

2. *Conventions internationales.* L'État sera lié par les conventions et accords internationaux, d'ordre général ou particulier, auxquels la Palestine est partie. Ces conventions et accords seront respectés par l'État, pendant toute la période pour laquelle ils ont été conclus, sous réserve du droit de dénonciation que ces accords pourraient prévoir.

3. *Obligations financières.* L'État respectera et exécutera toutes les obligations financières, de quelque ordre qu'elles soient, qui ont, avant la déclaration d'indépendance, été assumées au nom de la Palestine par la Puissance mandataire, et notamment les droits des fonctionnaires à des pensions, indemnités ou primes, qui pourraient, si besoin est, faire l'objet de négociations avec le Gouvernement du Royaume-Uni.

Les concessions commerciales accordées pour une partie quelconque de la Palestine seront maintenues, conformément aux termes des contrats, à moins que ces derniers ne soient modifiés par voie d'accord entre les parties.

Chapitre 4

1. Les dispositions des chapitres 1 et 2 de la présente déclaration seront garanties par les Nations Unies et aucune modification ne pourra y être apportée sans l'assentiment de l'Assemblée générale des Nations Unies. Tout Membre des Nations Unies aura le droit d'attirer l'attention de l'Assemblée générale sur les violations ou les risques de violation de l'une quelconque de ces clauses et l'Assemblée générale pourra présenter telles recommandations qu'elle estime appropriées aux circonstances.

2. Tout différend portant sur l'application ou l'interprétation de la présente déclaration sera, à la requête de l'une ou l'autre partie, soumis à la Cour internationale de Justice, à moins que les deux parties ne conviennent d'un autre mode de règlement.

D. UNION ÉCONOMIQUE

Les deux États concluront et signeront un traité, en même temps que la déclaration prévue à la section C ci-dessus. Le traité aura force exécutoire immédiatement et sans qu'il soit besoin de ratification. Il contiendra des dispositions prévoyant l'établissement de l'union écono-

mique palestinienne, et ayant trait également aux autres questions d'intérêt commun.

1. *L'union économique palestinienne*

L'union économique palestinienne aura pour buts:

- a) La création d'une union douanière;
- b) La création d'une monnaie unique;
- c) L'administration, dans l'intérêt commun, des chemins de fer, des voies de communication communes aux deux États, des postes, téléphones et télégraphes, et des ports de Haïfa et de Jaffa;
- d) Le développement économique commun, particulièrement en ce qui concerne l'irrigation, la mise en valeur des terres et la conservation des sols.

Il sera créé un conseil économique mixte, composé de trois représentants pour chacun des deux États et de trois membres étrangers désignés par le Conseil économique et social des Nations Unies, pour une période initiale de trois ans.

Le Conseil économique mixte aura pour fonction d'organiser et de gérer, directement ou par délégation, l'activité de l'union économique dans le sens des objectifs prévus.

Les États s'engageront à appliquer les décisions du Conseil économique mixte. Les décisions du Conseil seront prises à la majorité.

En ce qui concerne le développement économique, le Conseil aura pour fonction de préparer, étudier et favoriser les programmes communs aux deux États, mais il ne pourra pas exécuter ces projets sans l'assentiment des deux États et de la ville de Jérusalem. Il sera établi un tarif douanier commun prévoyant une liberté de commerce totale entre les États et la ville de Jérusalem.

Les tarifs seront établis par une commission tarifaire composée de représentants de chacun des États en nombre égal. Dans le cas d'un désaccord ou de l'impossibilité d'approuver un tarif dans le délai fixé, le Conseil économique mixte sera chargé d'arbitrer la question.

Les recettes des douanes seront affectées en priorité aux catégories de dépenses suivantes:

- a) Les dépenses des services douaniers;
- b) Les frais d'administration du Conseil économique mixte;
- c) Les charges financières de l'administration de la Palestine, à savoir: i) le service de la dette publique, ii) les sommes dues au titre des retraites et pensions payées actuellement ou payables à l'avenir.

Lorsque ces dépenses auront été entièrement couvertes, l'excédent des recettes provenant du service des douanes et d'autres services communs sera réparti de la façon suivante: une somme qui ne sera ni inférieure à 5 pour 100, ni supérieure à 10 pour 100, à la ville de Jérusalem, et le reste, par moitié, aux États juif et arabe. Après une période de trois ans, le Conseil économique mixte pourra réviser ce mode de répartition et y apporter les modifications qu'il jugera nécessaires.

Tous les accords et traités internationaux relatifs aux tarifs douaniers, aux communications et, de façon générale, aux questions commerciales, devront être signés par les deux États.

2. *Liberté de transit et de visite*

Le traité contiendra des dispositions garantissant la liberté de transit et de visite à tous les résidents ou citoyens des deux États et de la ville de Jérusalem, sous réserve des nécessités de sécurité; étant entendu que chaque État et la ville assureront le contrôle des personnes résidant à l'intérieur de leurs territoires respectifs.

3. *Dénonciation, amendement et interprétation du traité*

Le traité restera en vigueur pendant une période de dix ans et par la suite jusqu'à ce que l'une ou l'autre des parties le dénonce, ladite dénonciation prenant effet après une période de deux ans, à condition qu'elle soit acceptée par l'Assemblée générale des Nations Unies¹.

Au cours de la période initiale de dix ans, le traité ne pourra être modifié que du consentement des deux parties et avec l'approbation de l'Assemblée générale².

Tout différend au sujet de l'application ou l'interprétation du traité sera renvoyé, à la demande de l'une ou l'autre partie, devant la Cour internationale de Justice, à moins que les deux parties ne conviennent d'un autre mode de règlement.

E. BIENS MOBILIERS ET IMMOBILIERS

Les biens mobiliers de l'administration de la Palestine seront attribués aux États arabe et juif et à la ville de Jérusalem sur une base équitable de répartition. Les biens immobiliers deviendront la propriété du Gouvernement sur le territoire duquel ils sont situés.

¹ Certains membres de la Commission étaient d'avis qu'à la fin de la période de dix ans, les parties soient laissées libres de dénoncer le traité sans l'intervention de l'Assemblée générale.

² Certains membres de la Commission ont proposé d'ajouter ici: "Passé ce délai, des modifications pourront

F. ADMISSION À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Après la reconnaissance de l'indépendance des États juifs et arabe, il conviendra d'examiner avec bienveillance leurs demandes d'admission au sein de l'Organisation des Nations Unies, conformément aux dispositions de l'Article 4 de la Charte des Nations Unies.

OBSERVATIONS SUR LE PARTAGE

Les objectifs essentiels visés par le projet énoncé ci-dessus sont les suivants: division sur le plan politique et unité sur le plan économique: il s'agit de donner à chacun des groupes, arabe et juif, le pouvoir de faire ses propres lois sur son propre territoire, tout en conservant pour l'ensemble de la Palestine l'économie unique et coordonnée qui est, de l'avis de tous, essentielle au bien-être de chacune des parties et tout en assurant à tous les habitants du territoire la même liberté de mouvement dont ils jouissent aujourd'hui. Le premier objectif nécessite un partage du territoire; le second exige le maintien de la liberté du commerce entre les États, de même que l'administration en commun des services où les intérêts de l'un et de l'autre sont, en fait, intimement mêlés.

Le partage du territoire, joint à l'attribution à l'État de la souveraineté politique, satisfait le désir d'indépendance politique de chacune des deux nationalités et institue en même temps un contrôle automatique de l'immigration. Bien que le libre passage d'un État à l'autre soit autorisé pour tous les résidents, chaque État conserve une autorité exclusive en ce qui concerne le droit de résidence et ceci, avec le contrôle qu'il exerce sur la terre, le mettra à même de préserver l'intégrité de son organisation sociale.

L'union économique sera administrée par un Conseil économique mixte composé d'un nombre égal de représentants des deux États — égalité de représentation correspondant à l'égalité des intérêts de l'un et de l'autre. Mais étant donné que des services communs d'une telle utilité et d'une telle nécessité appellent des décisions quotidiennes; étant donné d'autre part que, dans les circonstances présentes, il est peu probable que les deux parties arrivent facilement à un accord sur ces questions d'intérêt commun, on a introduit le principe de la décision arbitrale par l'adjonction au Conseil de trois membres indépendants venant de l'extérieur, qui devront être choisis par les Nations Unies. Il est évident qu'un tel procédé, s'il est généralement admis

être effectuées par accord entre les deux États, mais aucune modification de ce genre ne pourra, sans l'assentiment de l'Assemblée générale des Nations Unies, faire disparaître du traité l'une quelconque des clauses relatives aux buts de l'union économique."

comme mode de règlement de différends économiques, serait inacceptable en ce qui concerne des décisions politiques. Cela restreint, en conséquence, les fonctions dont le Conseil peut être investi et les limites aux services "neutres" tels que les communications, ou aux fonctions qui lui seront attribuées malgré une certaine portée politique, afin de satisfaire aux intérêts primordiaux de l'unité.

A ces divers points de vue, le présent projet s'oppose au projet d'État fédéral présenté par trois des membres de la Commission. Dans ce dernier, le pouvoir politique souverain, y compris le contrôle de l'immigration, est confié à un gouvernement central; mais l'effort en vue d'obtenir la parité au sein d'une des chambres du corps législatif unique, au moyen d'une représentation égale, est rendu vain par l'influence prédominante de la majorité arabe lors de la décision définitive. Mais même, d'ailleurs, si un élément indépendant devait y être introduit, l'administration verrait échouer ses efforts par suite de l'étendue des problèmes politiques qui se poseraient à elle à tout instant. Si sa compétence se limitait aux questions que le projet d'union économique confie au Conseil, la différence de fond entre les deux projets, mise à part la question de la détermination de la majorité, résiderait dans le fait que le projet d'État ne pourrait satisfaire au désir d'indépendance de l'un et de l'autre groupe.

L'État arabe groupera l'importante majorité d'Arabes qui se trouve en Palestine en un corps politique ne comportant qu'une insignifiante minorité de Juifs; mais l'État juif comptera une importante minorité d'Arabes. C'est là le défaut du projet, mais l'existence d'une telle minorité est inévitable dans tout projet de réalisation pratique qui ne place pas l'ensemble de la Palestine sous la domination de l'actuelle majorité arabe. Il faut tenir compte du but spécifique du Mandat et de ce qu'il implique, ainsi que des conditions actuelles. Le présent projet garantit, dans toute la mesure du possible, les droits politiques, civils et culturels.

D'un point de vue plus élevé, nous constatons que nous sommes en présence des seuls représentants de la race sémitique qui subsistent encore. Ils sont dans le pays qui a été le berceau de leur race, et il n'existe pas entre eux d'incompatibilités fondamentales. Le projet satisfait la plus profonde aspiration de l'un et de l'autre peuple: l'indépendance. Il existe dans les deux groupes un important mouvement d'opinion qui est en faveur de la collaboration. Aussi, en dépit de l'inconvénient que constitue l'existence d'une minorité arabe, l'organisation proposée peut, dans un esprit de bonne volonté et de coopération, provoquer une renaissance du génie de chacun de ces peuples au sein de leur milieu

historique. Le rôle joué par chacun d'eux à travers les siècles, dans le domaine des idées religieuses et morales, en philosophie et dans tous les domaines de l'esprit, est immense. Cette considération devrait faire naître chez leurs chefs un respect mutuel et la fierté de leur origine commune.

Les Juifs apportent à ce pays le dynamisme social et les méthodes scientifiques de l'occident, et les Arabes l'individualisme et la compréhension intuitive de la vie. Ici donc, dans cette étroite union, et grâce à l'émulation qui se produira naturellement entre les uns et les autres, peut s'élaborer une synthèse des deux civilisations qui préserve en même temps les caractéristiques fondamentales de chacune. Dans chaque État le génie national aura libre carrière; il pourra atteindre sa plus haute expression et parvenir aux niveaux les plus élevés de l'intelligence et de l'esprit. Dans le cas des Juifs, c'est là réellement la condition de leur survie. La Palestine sera un pays où les idéaux sémitiques pourront se réaliser.

De plus, le régime constitutionnel de Jérusalem et des Lieux saints assure la préservation du cadre où se sont déroulés les événements sacrés pour les chrétiens. Le pays entier revêtira ainsi un intérêt qui ne portera ombrage à personne parmi les adeptes de ces trois religions dans le monde entier, et ainsi préservé, ce pays unique et historique pourra enfin cesser d'être le champ clos de conflits entre les hommes.

Seul l'avenir dira s'il ne s'agit là que de vaines spéculations. Si ces objectifs ne sont jamais atteints, on ne pourra, croyons-nous, attribuer cet échec au système de gouvernement qui est ici proposé.

DEUXIÈME PARTIE

Frontières

DÉFINITION

Le plan envisage la division de la Palestine en trois parties: un État arabe, un État juif et la Ville de Jérusalem. L'État arabe proposé comprendra la Galilée occidentale, la région montagneuse de Samarie et de Judée à l'exclusion de la Ville de Jérusalem, et la plaine côtière d'Ashdod à la frontière égyptienne. L'État juif proposé comprendra la Galilée orientale, la plaine d'Esdrelon, la majeure partie de la plaine côtière et l'ensemble du sous-district de Bersabée qui comprend le Negeb.

Les trois sections de l'État arabe et les trois sections de l'État juif sont reliées les unes aux autres en deux points d'intersection; l'un d'eux est situé au sud-est d'Aforea, dans le sous-dis-

trict de Nazareth, et l'autre au nord-est de Medjdél dans le sous-district de Gaza.

L'ÉTAT ARABE

La Galilée occidentale s'étend à l'ouest jusqu'à la Méditerranée et au nord jusqu'à la frontière du Liban, de Ras en Nakoura à Qadas; à l'est, la frontière suit une ligne qui va de Qadas vers le sud, passe à l'ouest de Safad, jusqu'à la pointe sud-ouest du sous-district de Safad. De là, elle suit la limite ouest du sous-district de Tibériade jusqu'à un point situé immédiatement à l'est du mont Thabor; de là dans la direction du sud jusqu'au point d'intersection mentionné ci-dessus, au sud-est d'Afoulé. De ce point, la limite sud-ouest de la Galilée occidentale suit une ligne passant au sud de Nazareth et de Schefa Amr, mais au nord de Beit-Lahm et atteint la côte immédiatement au sud d'Acre.

La frontière de la région montagneuse de Samarie et de Judée est établie comme suit: elle part du Jourdain, au sud-est de Beissane, suit la limite nord du district de Samarie en direction de l'ouest jusqu'au point d'intersection situé au sud-est d'Aforea, puis se dirige de nouveau vers l'ouest jusqu'à Ladjdoun, de là vers le sud-ouest passant immédiatement à l'ouest de Toul Kérem, à l'est de Kalkiliye, et à l'ouest de Medjdél Yaaba, puis forme une saillie vers l'ouest, en direction de Richon-le-Sion de façon à inclure Lydda et Ramleh dans l'État arabe. Elle se dirige de nouveau vers l'est jusqu'à un point situé à l'ouest de Latroun, puis le long du côté nord de la route Latroun-Medjdél, jusqu'au second point d'intersection, de là vers le sud-est jusqu'à un point situé sur la limite du sous-district d'Hebron au sud d'El Koubeibeh, et suit enfin la limite sud du sous-district d'Hébron jusqu'à la mer Morte.

La partie arabe de la plaine côtière s'étend d'un point situé à quelques milles au nord d'Ahsdod jusqu'à la frontière égyptienne, sur une largeur d'environ 8 kilomètres.

L'ÉTAT JUIF

La section nord-est de l'État juif proposé (Galilée orientale) aura une frontière commune avec le Liban au nord et à l'ouest, et avec la Syrie et la Transjordanie, à l'est; elle comprendra la totalité du bassin d'Houlé, le lac de Tibériade, et la totalité du sous-district de Béissan. De là l'État juif s'étendra vers le nord-ouest jusqu'à la frontière de l'État arabe tracée ci-dessus.

La section juive de la plaine côtière s'étendra depuis un point situé au sud d'Acre jusqu'au nord immédiat d'Ahsdod, dans le sous-district de Gaza, et comprendra les villes de Haïfa, Tel-Aviv et Jaffa. Elle s'étendra à l'est jusqu'à la frontière de l'État arabe tracée ci-dessus.

La région de Bersabée comprendra l'ensemble du sous-district de Bersabée, y compris le Negeb, et la partie orientale du sous-district de Gaza au sud du point d'intersection. De là, la frontière nord de cette région suit une ligne allant vers le sud-est jusqu'à un point situé sur la limite du sous-district d'Hébron au sud d'El Koubeibeth, et suit ensuite la limite sud du sous-district d'Hebron jusqu'à la mer Morte.

VILLE DE JÉRUSALEM

Les limites de la Ville de Jérusalem sont définies dans les recommandations sur la Ville de Jérusalem.

JUSTIFICATION

En proposant un plan de partage de la Palestine avec union économique les membres de la Commission qui se sont prononcés en faveur de ce plan se rendent parfaitement compte des nombreuses difficultés qu'il y a à effectuer un partage satisfaisant de la Palestine en un État juif et un État arabe. Les principaux problèmes qui se posent sont les suivants:

1. LE PROBLÈME DES MINORITÉS

La région centrale de la Palestine comprend une importante population arabe mais si l'on ne tient pas compte de Jérusalem, n'a pratiquement aucune population juive. Ce facteur constitue, de toute évidence, le point de départ principal pour la délimitation du futur État arabe. Plus au nord, particulièrement dans l'ouest de la Galilée, se trouve une autre zone à forte population arabe avec un très petit nombre de Juifs, zone séparée du territoire central par une étroite bande de colonies juives. Ces deux régions peuvent former le territoire principal d'un État arabe avec une très petite minorité de Juifs.

D'autre part, l'État juif a son centre et son point de départ dans la plaine côtière qui s'étend entre Haïfa et Tel-Aviv et, même dans cette région, se trouve un nombre considérable d'Arabes. Toute tentative d'étendre cette région afin d'incorporer un plus grand nombre de Juifs et d'englober un territoire plus étendu augmenterait dans l'État juif la proportion des Arabes par rapport aux Juifs.

2. LE PROBLÈME DE LA POSSIBILITÉ D'EXISTENCE DES ÉTATS

La création de deux États viables est considérée comme essentielle pour tout projet de partage.

3. LE PROBLÈME DU DÉVELOPPEMENT

Un projet de partage de la Palestine doit tenir compte à la fois des revendications des Juifs qui insistent pour recevoir des immigrants, et des

besoins de la population arabe qui augmente rapidement par accroissement naturel. Par conséquent, dans l' mesure du possible, le partage doit laisser aux deux États des terres disponibles pour un peuplement ultérieur.

4. LE PROBLÈME DE LA CONTINUITÉ DES FRONTIÈRES

Il est évidemment souhaitable de créer des États à frontières continues. Toutefois, certains facteurs géographiques et démographiques s'opposent à ce qu'il soit procédé à un partage satisfaisant sans renoncer dans une certaine mesure à la réalisation de cet objectif.

5. L'ACCÈS DE L'ÉTAT ARABE A LA MER

Même avec le projet d'union économique, l'accès à la mer est un facteur important, pour des raisons matérielles et psychologiques.

Pour résoudre cet enchevêtrement de problèmes, un compromis est nécessaire. Tous les éléments ont été pris en considération dans les dispositions relatives aux frontières qui forment la base de ce projet de partage et la solution à laquelle les auteurs du projet se sont finalement ralliés leur semble être, dans l'ensemble, la moins criticable.

Les chiffres approximatifs ci-dessous qui indiquent la répartition des habitants dans les deux États, tels qu'on propose de les créer, sont évalués sur la base des chiffres officiels existant jusqu'à la fin de 1946¹:

	Juifs	Arabes et autres populations	Total
État juif	498.000	407.000	905.000
État arabe	10.000	725.000	735.000
Ville de Jérusalem . .	100.000	105.000	205.000

Il y aura, en outre, dans l'État juif, environ 90.000 Bédouins cultivateurs et éleveurs qui, pendant les saisons sèches, se déplacent à la recherche de pâturages.

Il y aura dans l'État juif, tel qu'il est proposé, des zones importantes pour des développements ultérieurs et pour la colonisation; afin de satisfaire le besoin de terres, dans la mesure où on a pu le faire dans ces propositions, une minorité très importante d'Arabes se trouvera incorporée à l'État juif. D'autre part, l'ouest de la Galilée étant attribué à l'État arabe, celui-ci disposera de certaines régions susceptibles de développement et aura accès à la mer à Acre. Il aura aussi un autre accès à la mer au sud, à Gaza.

Presque tous les projets de partage antérieurs se sont heurtés à la difficulté que constitue la séparation de l'importante population arabe concentrée en Judée et en Samarie de la popula-

tion arabe en Galilée. Si l'on incorporait l'ensemble de la Galilée à un État juif, on réaliserait la continuité des frontières, mais l'importante population arabe de la Galilée occidentale serait incorporée à l'État juif, et l'État arabe serait affaibli tant du point de vue économique que politique, du fait qu'une zone arabe très développée lui serait refusée. Le présent projet de partage résoud ces problèmes en traçant des frontières qui prévoient deux points de jonction importants, l'un entre la Galilée occidentale et la Samarie et l'autre, au sud, à proximité de Gaza. A ces points de jonction qui semblent appropriés, les frontières aboutiraient dans chaque cas à une zone de faible étendue où toute construction serait interdite et qui constituerait un condominium. Par ce moyen, il a été possible d'incorporer la Galilée occidentale à l'État arabe sans qu'elle soit entièrement séparée de la Samarie par le territoire de l'État juif.

L'incorporation de toute la circonscription de Bersabée à l'État juif lui donne une zone importante. Certaines parties où la population est clairsemée, peuvent être développées si on peut leur fournir l'irrigation convenable. Les essais déjà tentés dans cette région par les Juifs laissent supposer qu'il serait possible de la développer davantage grâce à d'importants investissements de capitaux et de main-d'œuvre sans compromettre l'avenir ou les droits des Bédouins qui l'habitent. Le Negeb, au sud de la latitude 31, bien que compris dans l'État juif, est une terre désertique de faible valeur agricole, mais qui se trouve liée naturellement à la partie nord de la circonscription de Bersabée.

Jaffa, qui a une population arabe d'environ 70.000 habitants, est entièrement arabe à l'exception de deux quartiers juifs. Cette ville est contiguë à Tel-Aviv et il conviendrait, soit d'en faire une enclave arabe, soit de l'incorporer à l'État juif. A tout prendre, et pour tenir compte des difficultés résultant de la création d'une enclave, particulièrement du point de vue économique, il a été jugé préférable de proposer que Jaffa soit incorporée à l'État juif, étant entendu qu'elle jouirait d'une autonomie locale étendue, et que le port serait administré sous le régime de l'union économique.

NOTE TECHNIQUE RELATIVE À LA POSSIBILITÉ D'EXISTENCE DES DEUX ÉTATS ENVISAGÉS

NOTE PRÉPARÉE PAR LE SECRÉTARIAT

En partant de certaines hypothèses, il n'est pas impossible de calculer approximativement, pour un cas donné, l'importance des plus-values ou des moins-values que le partage pourrait entraîner pour les recettes budgétaires d'une

¹ D'après le Gouvernement de la Palestine, la population juive totale s'élevait, en juillet 1947, à 625.000 per-

région déterminée. De la même façon, on pourrait évaluer les dépenses nécessaires au maintien du niveau existant des services sociaux ainsi que les autres dépenses budgétaires normales et la comparaison des deux séries de chiffres ferait ressortir dans quelle mesure l'État considéré pourra maintenir ce niveau sans encourir un déficit budgétaire considérable. Il convient bien entendu, de préciser que cela ne permettrait nullement de prévoir la situation budgétaire effective, mais qu'il s'agirait simplement d'une indication générale sur les probabilités de viabilité ou de non-viabilité du territoire considéré.

Dans le cas présent, que l'on se réfère au plan de partage de la Palestine recommandé dans le présent rapport, ou aux plans de partage antérieurs, c'est la viabilité de l'État arabe qui reste douteuse. Il est donc nécessaire d'examiner de ce point de vue la proposition de création d'un État arabe avec autant de soin que les circonstances le permettent. Toutefois, tant que les frontières envisagées n'auront pas été déterminées de façon précise, on ne saurait rassembler des renseignements exacts relatifs à ce territoire. Pour se faire une idée préliminaire de la viabilité de l'État arabe envisagé, au sens où nous l'avons définie, nous avons donc fait des calculs pour les zones qui devaient devenir les provinces arabes selon le plan d'autonomie provinciale élaboré en 1946 par le Gouvernement du Royaume-Uni. On a pu disposer de statistiques assez complètes relatives à ce plan de partage de la Palestine. Il se trouve que si le partage proposé par les membres de la Commission diffère sur certains points d'importance capitale du plan britannique d'autonomie provinciale, le territoire de l'État arabe envisagé est sensiblement le même dans les deux cas et il n'existe pas de grande différence en ce qui concerne ses ressources effectives. La différence la plus importante a trait à la ville de Jaffa qui, dans le plan britannique fait partie de l'État arabe et dans le présent plan, est englobée dans l'État juif. On estime que la population totale de l'État arabe serait respectivement de 830.000 habitants, selon le plan britannique d'autonomie provinciale et de 730.000, pour le plan proposé.

La différence s'explique surtout par le fait que la ville de Jaffa compte 70.000 Arabes. En dehors de la ville de Jaffa, il n'existe pas de différences importantes en ce qui concerne les ressources économiques du territoire arabe tel qu'il est prévu dans l'un ou l'autre plan.

Les calculs ont été établis comme suit: On a utilisé uniquement les prévisions budgétaires de l'Administration de la Palestine pour l'exercice 1947-1948, en ce qui concerne les recettes et les dépenses. On a pris comme base la délimitation indiquée dans le projet britannique mentionné ci-dessus et réparti les dépenses entre les deux États proportionnellement à leur population

respective. Une partie des dépenses a été réservée pour un organisme central, dans l'hypothèse de la création d'une union douanière et du paiement de certaines obligations relatives à la dette publique ou aux pensions par des excédents de recettes. En dehors de ce poste spécial et de quelques autres postes d'importance secondaire, toutes les dépenses de l'administration actuelle ont été théoriquement réparties entre les deux États. On peut reprocher à cette manière de procéder de ne pas prendre en considération que, dans un État qui a fait l'objet d'un partage, le détail des dépenses pourrait se trouver modifié. Cette objection est fondée; mais il ne faut pas oublier qu'il est impossible de prévoir les grandes lignes de la politique que suivraient les deux nouveaux États et nous avons admis que les services publics seraient maintenus tels qu'ils sont actuellement. En fait, il y aurait une augmentation des dépenses générales pour assurer les mêmes services dans une Palestine partagée en deux, du fait que le partage aurait pour résultat de doubler certains services administratifs. Il se pourrait, toutefois, qu'à cet égard, la différence ne fût pas considérable.

Aucun crédit militaire n'a été prévu puisque les dépenses au titre de la défense nationale sont actuellement couvertes par le Gouvernement britannique, et les frais afférents à la sécurité intérieure et qui s'élèvent, selon les prévisions actuelles, à sept millions de livres palestiniennes, ont été ajoutés pour les présents calculs aux dépenses du budget des deux États.

Les prévisions de recettes pour l'exercice 1947-1948, à l'exception du revenu des douanes et du revenu net du Comité de contrôle des changes, des postes et télégraphes, etc., ont été réparties entre les deux États proportionnellement à leur superficie. En ce qui concerne l'impôt foncier, l'impôt sur les animaux et environ 75 pour 100 de l'impôt sur le revenu, il est possible, en se fondant sur les chiffres fournis par le Gouvernement de la Palestine, d'effectuer une répartition assez exacte. Dans d'autres cas, il a fallu supposer arbitrairement que les revenus seraient proportionnels au nombre d'habitants. Le résultat de ces calculs est en gros le suivant:

<i>Etat juif</i>	<i>Livres palestiniennes</i>
Recettes (à l'exception des recettes douanières).....	4.878.000
Dépenses.....	8.418.000
Déficit.....	3.540.000

<i>Etat arabe</i>	<i>Livres palestiniennes</i>
Recettes (à l'exception des recettes douanières).....	1.560.000
Dépenses.....	9.324.000
Déficit.....	7.764.000

Recettes (à l'exception des recettes douanières).....	1.098.000
Dépenses.....	3.004.000
Déficit.....	1.906.000
DÉFICIT TOTAL.....	13.210.000
REVENU NET DES DOUANES ET AUTRES SERVICES.....	11.996.000

Le revenu net des services communs peut être réparti entre les deux États et la Ville de Jérusalem, mais il est inférieur au total des déficits d'un peu plus d'un million deux cent cinquante mille livres. Toutefois, ce fait n'a qu'une importance secondaire dans la présente analyse puisqu'il provient de ce que nous avons effectué nos calculs en prenant pour base des prévisions de l'Administration palestinienne actuelle. Il y a lieu de noter que, dans le budget administratif actuel, 7 millions de livres palestiniennes sont prévues pour les dépenses au titre de la police et de la sécurité et environ 2 millions au titre de subventions destinées à empêcher l'accroissement du coût de la vie. Il est certain que les dépenses au titre de la police devraient être considérablement réduites si le problème palestinien est résolu; certaines économies pourraient peut-être également être réalisées sur le chapitre des subventions alimentaires, ces subventions étant moins nécessaires dans un État arabe qui compterait un grand nombre de cultivateurs capables de subvenir à leurs propres besoins et un nombre relativement restreint d'ouvriers de l'industrie. Dans ce cas, les dépenses imputées, selon ces données, à l'État arabe pourraient être réduites dans des proportions atteignant 3 millions de livres. La réduction des dépenses au titre de la police devrait aussi, bien entendu, être réalisable dans l'État juif et la Ville de Jérusalem. Au chapitre des recettes, il se peut que le rendement des impôts sur le revenu puisse être augmenté dans le territoire de l'État arabe envisagé.

C'est en tenant compte des données ci-dessus que les membres de la Commission qui ont proposé un plan de partage avec union économique ont formulé leurs recommandations visant particulièrement la répartition des recettes douanières. Les membres de la Commission en faveur du plan de partage sont ainsi portés à croire que la possibilité d'existence de l'État arabe pourrait être raisonnablement garantie.

Ils sont convaincus que l'État juif envisagé et la Ville de Jérusalem seraient viables au sens où ce terme a été défini.

TROISIÈME PARTIE

Ville de Jérusalem
JUSTIFICATION

1. La proposition de placer la Ville de Jérusalem sous un régime international de tutelle, se fonde sur les considérations suivantes:

2. Jérusalem est la Ville sainte de trois religions. Leurs sanctuaires se touchent. Certains sont vénérés par les fidèles de deux de ces religions. Des centaines de millions de chrétiens, de musulmans et de juifs à travers le monde veulent voir régner à Jérusalem la paix, et en particulier, la paix religieuse. Ils veulent que le caractère sacré de ces Lieux soit préservé et que le libre accès en soit garanti aux pèlerins.

3. L'histoire de Jérusalem, sous le régime ottoman comme sous le régime du Mandat, montre que la paix religieuse a été maintenue dans la Ville parce que le Gouvernement s'efforçait d'empêcher que des controverses concernant les intérêts religieux ne dégénèrent en conflits violents et en désordres, et qu'il avait l'autorité nécessaire pour le faire. Le Gouvernement n'était pas influencé par des considérations de politique locale et pouvait, en cas de besoin, arbitrer les conflits.

4. La paix religieuse à Jérusalem est nécessaire au maintien de la paix dans les États arabe et juif. Des troubles dans la Ville sainte auraient de graves conséquences qui dépasseraient peut-être le cadre de la Palestine.

5. De plus, la création à Jérusalem d'une autorité internationale faciliterait grandement l'application des mesures relatives aux Lieux saints, aux édifices et sites religieux de l'ensemble de la Palestine. Le Gouverneur de la Ville serait chargé du contrôle de l'application de ces mesures et de l'arbitrage des conflits concernant les Lieux saints, les édifices et sites religieux.

6. Le régime international de tutelle proposé permet de résoudre au mieux les problèmes particuliers que pose la Ville de Jérusalem, car le Conseil de tutelle, un des organes principaux des Nations Unies, permet d'assurer efficacement le contrôle international nécessaire et le bien-être politique, économique et social de la population de Jérusalem.

RECOMMANDATIONS

1. La Ville de Jérusalem sera placée sous un régime international de tutelle; un accord de tutelle désignera les Nations Unies comme Autorité chargée de l'administration, conformément à l'Article 81 de la Charte des Nations Unies.

2. La Ville de Jérusalem comprendra le territoire actuel de la municipalité de Jérusalem et les villages et villes avoisinantes. Elle s'étendra à l'est jusqu'à Abou-Dir, au sud jusqu'à Bethléem, à l'ouest jusqu'à Aïn-Karim et au nord jusqu'à Shafât, comme il est indiqué sur la carte ci-jointe.

3. En ce qui concerne les Lieux saints, les édifices et sites religieux et les minorités, l'accord de tutelle contiendra des dispositions semblables à celles que renferment les chapitres premier et 2 de la déclaration figurant dans le plan de partage

avec union économique. Il contiendra également, entre autres, les dispositions ci-après :

a) La Ville de Jérusalem sera démilitarisée; elle sera déclarée neutre et cette neutralité sera garantie; il ne sera autorisé sur son territoire aucun groupement, aucun exercice ni aucune activité de caractère paramilitaire.

b) Les lois de la Ville de Jérusalem garantiront à toutes les personnes résidant sur son territoire, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le libre exercice du culte, la liberté de langue, de parole, et de publication de toute nature, la liberté d'instruction, d'association et de réunion.

c) Toute personne ayant sa résidence sur le territoire de la Ville de Jérusalem, quelle que soit sa nationalité, pourra participer aux élections locales et sera soumise à la juridiction de la Ville tant au point de vue fiscal que judiciaire.

d) Le Conseil de tutelle nommera un gouverneur de la Ville de Jérusalem qui ne devra être ni arabe, ni juif, ni citoyen d'un des États palestiniens, ni résider sur le territoire de la Ville de Jérusalem à la date de sa nomination.

e) Outre le Gouverneur, le gouvernement de la cité comprendra tels autres organes exécutifs, législatifs et judiciaires et tels autres organismes et services d'administration que pourra instituer l'accord de tutelle.

f) Le Gouverneur, en tant que chef de l'administration de la Ville, sera chargé de diriger l'administration de la Ville conformément aux directives contenues dans l'accord de tutelle. En ce qui concerne les Lieux saints, les édifices et sites

religieux de l'ensemble de la Palestine, en dehors de Jérusalem, il veillera à l'application et au respect des dispositions des constitutions des États arabe et juif de Palestine concernant ces Lieux saints, ces édifices et sites et les droits religieux qui s'y rapportent. Il sera particulièrement chargé de la protection de tous les Lieux saints, édifices et sites religieux situés sur le territoire de la Ville de Jérusalem. Il aura également qualité pour statuer en tenant compte des droits existants, sur les différends entre communautés concernant ces Lieux saints, édifices et sites religieux dans l'ensemble de la Palestine.

g) Au cas où l'absence de collaboration ou l'intervention d'un ou de plusieurs groupes de la population compromettrait sérieusement, ou empêcherait le fonctionnement efficace de l'administration de la Ville de Jérusalem, le Gouverneur sera autorisé à prendre les mesures qu'il estimera nécessaires pour rétablir la bonne marche de l'administration.

h) La Ville de Jérusalem garantira le libre accès de son territoire et la liberté de séjour temporaire aux résidents des États arabe et juif de Palestine, sous la seule réserve de considérations de sécurité.

i) La protection des Lieux saints, des édifices et sites religieux de la Ville de Jérusalem sera confiée à une police spéciale dont les membres seront recrutés en dehors de la Palestine et ne seront ni arabes, ni juifs. Le Gouverneur sera autorisé à prélever sur le budget les sommes nécessaires au maintien de cette police.

j) La Ville de Jérusalem devrait faire partie de l'union économique de Palestine.

C H A P I T R E V I I

R E C O M M A N D A T I O N S (I I I)

1. Au cours des réunions officielles que la Commission a tenues afin d'explorer les possibilités de solution du problème palestinien, il a été constitué un Groupe de travail pour la proposition relative à la création d'un État fédéral.

2. Ce Groupe, qui se composait de Sir Abdur Rahman, de MM. Entezam, Simic et Atyeo, a formulé une proposition détaillée qui, mise aux voix, a recueilli l'adhésion de trois membres (Inde, Iran et Yougoslavie) à la quarante-septième séance de la Commission, le 27 août 1947.

3. Le projet d'État fédéral est reproduit ci-dessous :

P R O J E T D ' É T A T F É D É R A L

J U S T I F I C A T I O N D E L A S O L U T I O N F É D É R A T I V E

1. Il est incontestable qu'aucune solution du problème palestinien ne peut être considérée comme une solution du problème juif en général.

2. Il est reconnu que la Palestine est la patrie commune des Arabes et des Juifs autochtones, que ces deux peuples ont des liens historiques avec ce pays et qu'ils jouent un rôle vital dans sa vie économique et culturelle.

3. Il s'agit donc d'aboutir à une solution dynamique, garantissant des droits égaux aux Juifs et aux Arabes dans un État qui leur sera commun et maintenant l'unité économique indispensable à la vie et au développement du pays.

4. La conviction qui anime les auteurs de ce projet est que la proposition émanant d'autres membres de la Commission et visant à créer artificiellement une union économique et sociale, après avoir brisé, par le partage, l'unité politique et géographique du pays, est irréalisable et inapplicable et ne peut donner naissance à deux États viables.

5. Deux questions fondamentales ont été prises en considération lors de l'examen de la solution fédérative, a) celle de savoir s'il faut accepter à tout prix le nationalisme juif et sa revendication d'un État juif distinct et souverain et b) celle de savoir s'il est possible de susciter parmi les Arabes et les Juifs la volonté de collaborer dans un État fédéral. A la première question nous répondons par la négative, car il est admis que le bien-être du pays et de ses populations dans leur ensemble est plus important que les aspirations du nationalisme juif. A la seconde question, nous répondons affirmativement, car il est raisonnable d'espérer, si les conditions nécessaires sont remplies, que les Arabes et les Juifs collaboreront.

6. La communauté internationale commettrait une erreur tragique en ne dirigeant pas tous ses efforts dans ce sens. Le fait même que les Nations Unies se prononceraient pour le maintien de l'unité de la Palestine, contribuerait grandement à encourager la collaboration entre les deux peuples et à créer une atmosphère favorable au développement de l'esprit de collaboration. Nous nous rendons compte que le prestige moral et politique des Nations Unies est à cet égard sérieusement en jeu.

7. La solution fédérative vise à reconnaître dans toute la mesure du possible les aspirations nationales des Arabes comme des Juifs, et à les fonder en un loyalisme et un patriotisme uniques qui trouveraient leur expression dans une Palestine indépendante.

8. Le système fédératif est également, à tous égards, la solution la plus démocratique, tant dans les mesures nécessaires à son application que dans son fonctionnement, car il n'exige aucun contrôle économique antidémocratique, il évite la création de groupes nationaux minoritaires et permet à tous les citoyens de participer pleinement et effectivement au gouvernement représentatif. Cette solution serait la plus conforme aux principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies.

9. La solution fédérative permettrait le développement en Palestine de formes de gouvernement et d'organisation sociale plus en harmonie avec celles des États voisins.

10. Cette solution est celle qui permettrait le mieux de mettre fin, pour le plus grand profit de la vie économique du pays, au boycottage économique actuel.

11. De la solution qui sera donnée à la question palestinienne dépendra dans une large mesure l'avenir de la paix et de l'ordre en Palestine et dans le Proche-Orient en général. A cet égard, il importe d'éviter que le séparatisme qui caractérise actuellement les relations des Arabes et des Juifs dans le Moyen-Orient s'accroisse et donne naissance à un dangereux irrédentisme; or, telles seraient les conséquences inévitables du partage sous quelque forme que ce soit. La solution fédérative qui, de par sa nature même, favorise l'unité et la collaboration, est celle qui servirait le mieux les intérêts de la paix.

12. Il est très significatif que très peu d'Arabes, peut-être même aucun, ne sont en faveur du partage. En outre, un nombre important de Juifs, appuyés par des organisations et des chefs juifs influents, sont nettement hostiles au partage. Celui-ci, aussi bien dans son principe

que dans son application, ne peut être considéré que comme une solution anti-arabe. La solution fédérative, par contre, ne saurait être qualifiée d'anti-juive. C'est elle qui servirait le mieux les intérêts des Arabes et des Juifs.

13. La solution fédérative est celle qui permettrait le mieux d'atténuer les dangereuses divisions raciales et religieuses qui existent dans la population, tout en favorisant le développement d'une organisation sociale plus normale.

14. La solution fédérative est la solution la plus constructive et la plus dynamique. Ses partisans, au lieu de se résigner à croire que Juifs et Arabes sont incapables de collaborer dans leur intérêt commun, adoptent une attitude réaliste et dynamique, à savoir que de nouvelles conditions doivent permettre à l'esprit de collaboration de se développer.

15. Un fait tend à prouver que la collaboration des communautés juive et arabe n'est pas impossible; même dans les conditions actuelles qui sont extrêmement défavorables, la Commission a observé en Palestine des cas de collaboration efficace et fructueuse des deux communautés.

16. Si l'on peut douter de la volonté de collaborer des deux groupes dans les circonstances actuelles, il est tout à fait possible que, grâce à une solution fédérative imposée avec fermeté et comme solution définitive, l'un et l'autre, dans leur propre intérêt, manifestent progressivement un réel esprit de collaboration à l'intérieur de leur État commun. Rien ne permet de supposer que ces deux peuples ne puissent vivre et travailler ensemble, à des fins communes, lorsqu'ils se seront rendu compte qu'il n'existe pas pour eux d'autre solution. Étant donné que, quelle que soit la solution adoptée, des groupes importants d'Arabes et de Juifs devront collaborer, il faut, soit admettre que la collaboration est impossible, soit reconnaître que le problème est insoluble.

17. Si l'on tient compte de la faible superficie du territoire, et de la nécessité absolue de maintenir l'unité économique et sociale de la Palestine, la solution fédérative est, semble-t-il, la seule solution pratique.

RECOMMANDATIONS

Les soussignés, représentants de l'Inde, de l'Iran et de la Yougoslavie, n'approuvant pas la recommandation en faveur du partage formulée par les autres membres de la Commission, et ce, entre autres, pour les raisons ci-dessus exposées, présentent à l'Assemblée générale les recommandations suivantes qui constituent, selon eux, la meilleure solution du problème palestinien.

I. ÉTAT INDÉPENDANT DE PALESTINE

1. Les peuples de la Palestine sont fondés à demander la reconnaissance de leur droit à l'indépendance; il sera créé un État fédéral indépendant de Palestine, à l'expiration d'une période de transition n'excédant pas trois ans.

2. Pendant cette période de transition, une Autorité nommée par l'Assemblée générale sera chargée d'administrer la Palestine et de préparer à l'indépendance dans les conditions exposées ci-dessous.

3. L'État fédéral indépendant de Palestine comprendra un État arabe et un État juif.

4. Il sera tenu compte, en fixant les frontières de l'État arabe et de l'État juif, des prévisions d'accroissement de la population.

5. Pendant la période de transition, la population de la Palestine élira une assemblée constituante qui rédigera la constitution de l'État fédéral indépendant de Palestine. L'Autorité chargée par l'Assemblée générale de l'administration de la Palestine pendant la période de transition réunira l'assemblée constituante. Le mode d'élection de cette assemblée assurera la représentation la plus complète possible de la population, à la condition que toutes les personnes adultes ayant acquis la nationalité palestinienne, de même que les Arabes et les Juifs qui, bien que non citoyens, résideront en Palestine et auront demandé la nationalité palestinienne, trois mois au moins avant la date des élections, aient le droit de vote.

6. L'indépendance de l'État fédéral de Palestine sera proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies dès que l'Autorité chargée de l'administration du territoire lui aura donné l'assurance que l'assemblée constituante visée au paragraphe précédent, a adopté une constitution comprenant les dispositions énumérées en II ci-dessous.

II. GRANDES LIGNES DE LA STRUCTURE DE LA CONSTITUTION DE LA PALESTINE ET DES DISPOSITIONS QU'ELLE DEVRA CONTENIR

Les dispositions énumérées au présent chapitre ne constituent pas une constitution pour le nouvel État fédéral indépendant de Palestine. Notre but est que la future constitution comprenne entre autres, comme condition de l'indépendance du nouvel État, l'essentiel des dispositions ci-dessous:

Nous recommandons ce qui suit:

Comme condition préalable à l'octroi de l'indépendance, la constitution de l'État fédéral indépendant de la Palestine, que nous envisa-

geons, contiendra, en substance, les dispositions suivantes:

1. Le gouvernement de l'État indépendant fédéral de Palestine sera constitué sur une base fédérale et comprendra un gouvernement fédéral et les gouvernements des États arabe et juif.

2. Le gouvernement comprendra un Chef d'État et un organe exécutif, un corps législatif fédéral représentatif, une cour fédérale, et tels autres organismes subsidiaires qui seront jugés nécessaires.

3. Le corps législatif fédéral sera composé de deux chambres.

4. Les membres de l'une des chambres du corps législatif fédéral seront élus sur la base de la représentation proportionnelle de l'ensemble de la population.

5. Les membres de la seconde chambre du corps législatif fédéral seront élus sur la base d'une représentation égale des citoyens arabes et juifs de la Palestine.

6. Le corps législatif fédéral pourra légiférer sur toutes questions qui sont de la compétence du gouvernement fédéral.

7. Les lois seront promulguées après avoir été approuvées à la majorité des voix par chacune des chambres du corps législatif fédéral.

8. En cas de désaccord entre les deux chambres au sujet d'un projet de loi, le différend sera soumis à un organisme d'arbitrage, composé d'un représentant de chacune des chambres, du Chef de l'État et de deux membres nommés par la Cour fédérale hors de son sein; le choix de la Cour devra être fait de telle sorte qu'aucune des deux communautés juive et arabe n'ait moins de deux membres dans l'organisme d'arbitrage. Celui-ci cherchera d'abord à résoudre le désaccord par la médiation, mais, en cas d'échec de la médiation, il sera habilité à prendre une décision définitive qui aura force de loi et liera les parties.

9. Le Chef de l'État fédéral indépendant de Palestine sera élu à la majorité des voix par les membres des deux chambres du corps législatif fédéral, réunis en assemblée à cette fin. La durée de son mandat sera fixée par la Constitution.

10. Les pouvoirs et les attributions du Chef de l'État fédéral indépendant de Palestine seront déterminés par la constitution de cet État.

11. Il sera de même élu un Chef de l'État adjoint qui représentera la communauté autre que celle à laquelle appartiendra le Chef de l'État prévu à l'article 9. Le Chef de l'État adjoint dans ses fonctions normales et pendant l'absence du Chef de l'État, qu'il remplacera, exercera les attribu-

tions qui lui seront déléguées par le Chef de l'État et il agira également avec pleins pouvoirs aux lieu et place du Chef de l'État en cas d'incapacité ou en cas de mort de ce dernier, en attendant l'élection d'un nouveau Chef de l'État.

12. L'organe exécutif du gouvernement fédéral sera responsable envers le corps législatif fédéral.

13. Il sera créé une cour fédérale qui constituera la Cour d'appel suprême en matière constitutionnelle.

14. La Cour fédérale se composera d'au moins quatre Arabes et trois Juifs.

15. Les membres de la Cour fédérale seront élus par les deux chambres du corps législatif fédéral siégeant en commun; la constitution fixera leurs qualifications et la durée de leur mandat.

16. La compétence de la Cour fédérale s'étendra: *a)* à la constitutionnalité des lois et décrets du gouvernement fédéral et des gouvernements des États; *b)* aux conflits entre les lois et décrets du gouvernement fédéral et les lois et décrets des États; *c)* à toutes autres questions impliquant une interprétation de la Constitution; *d)* et à toutes les autres questions que la Constitution placera sous la juridiction de la Cour fédérale.

17. Les décisions de la Cour fédérale seront sans appel.

18. Le gouvernement fédéral aura pleins pouvoirs en matière de défense nationale, affaires étrangères, immigration, monnaie, impôts fédéraux, voies d'eau intéressant des États étrangers et les États palestiniens, transports et communications, droits d'auteurs et brevets.

19. La constitution interdira toute discrimination tant dans la législation fédérale que dans celle des États, à l'encontre des Arabes, des Juifs ou d'autres groupes de la population, ou de l'un des deux États; et elle garantira l'égalité des droits et privilèges à toutes les minorités sans distinction de race ou de religion.

20. La constitution, tout en tenant compte des coutumes de la population, reposera sur le principe de l'égalité absolue de tous les citoyens de la Palestine en matière de droits politiques, civils et religieux, et elle renfermera des dispositions expresses, garantissant la protection des droits linguistiques, religieux et ethniques des peuples et le respect de leur culture.

21. La constitution garantira expressément la liberté de conscience, de parole, de presse et de réunion, les droits syndicaux, le droit de se déplacer librement; l'immunité contre les perquisitions et les saisies arbitraires, les droits à la propriété personnelle.

22. La constitution garantira le libre accès aux Lieux saints; elle protégera les intérêts religieux et garantira à tous le libre exercice du culte et de la liberté de conscience, les usages traditionnels des différentes religions étant respectés.

23. L'arabe et l'hébreu seront les langues officielles du gouvernement fédéral et des gouvernements des États.

24. La constitution comportera des dispositions par lesquelles l'État s'engagera: *a*) à régler tous les différends internationaux auxquels il pourra être partie, par des moyens pacifiques, sans compromettre la paix, la sécurité et la justice internationales; *b*) à s'abstenir dans ses relations internationales, de la menace ou de l'usage de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, et de tout acte qui soit, à un titre quelconque, incompatible avec les buts des Nations Unies.

25. Il existera une nationalité palestinienne unique, qui sera accordée aux Arabes, aux Juifs et à toutes les personnes remplissant les conditions que la constitution et les lois fédérales fixeront et rendront applicables, dans un esprit de stricte égalité, à l'ensemble de la population.

26. L'État arabe et l'État juif seront pleinement autonomes dans le cadre local, et ils pourront créer toute forme représentative de gouvernement, adopter toutes constitutions locales et promulguer toutes lois et tous décrets locaux qu'ils jugeront utiles, sous la seule réserve des dispositions de la constitution fédérale.

27. Les Gouvernements de deux États auront sur leur territoire respectif tous pouvoirs dans les domaines suivants: éducation, impôts locaux, droit de résidence, licences commerciales, autorisation de transfert de terres, droit de pacage, migrations entre les deux États, réglementation du peuplement, police, justice répressive, institutions et services sociaux, habitation, santé publique, routes locales, agriculture, industries locales et tous aspects de l'activité économique et tous autres pouvoirs conférés aux États par la constitution.

28. Chacun des États pourra organiser une police pour le maintien des lois et de l'ordre.

29. La constitution prendra toutes dispositions pour une répartition équitable de la représentation des deux communautés dans les délégations à des organisations et conférences internationales, et dans tous conseils, comités, bureaux et organismes spéciaux constitués sous les auspices de l'État.

30. L'État fédéral indépendant de Palestine s'engagera à observer les conventions et accords internationaux, généraux ou particuliers, auxquels le territoire de la Palestine était devenu

partie par décision de la Puissance mandataire agissant en son nom. L'État fédéral indépendant de Palestine respectera tous ces accords et conventions, sous réserve du droit de dénonciation qui peut y être stipulé.

31. La constitution fixera la procédure de révision éventuelle, à condition que l'État fédéral s'engage solennellement envers les Nations Unies à ne pas modifier tout ou partie de ladite constitution de façon à rendre inopérantes les dispositions ici prévues, (qui sont la condition préalable de l'octroi de l'indépendance), sauf avec l'assentiment de la majorité à la fois des membres juifs et des membres arabes du corps législatif fédéral.

III. FRONTIÈRES DES ÉTATS ARABE ET JUIF DANS L'ÉTAT FÉDÉRAL INDÉPENDANT DE PALESTINE

Nous recommandons ce qui suit:

Les frontières des États arabe et juif dans l'État fédéral indépendant de Palestine seront celles qui sont indiquées sur la carte jointe au présent rapport sous forme d'annexe I¹.

IV. CAPITULATIONS

Nous recommandons ce qui suit:

L'Assemblée générale des Nations Unies invitera tous les États dont les ressortissants ont, dans le passé, joui en Palestine des privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction et la protection consulaire, pratiqués autrefois dans l'Empire ottoman en vertu des Capitulations et des usages, à renoncer au rétablissement de ces privilèges et immunités dans l'État fédéral indépendant de Palestine.

V. LIEUX SAINTS ET INTÉRÊTS RELIGIEUX; JÉRUSALEM

Nous recommandons ce qui suit:

A. Intérêts religieux et Lieux saints

En Palestine, les Lieux saints et les édifices et sites appartenant aux différentes religions, présentent un intérêt particulier pour la communauté internationale et occupent une place unique qui doit être reconnue. En conséquence, nous recommandons ce qui suit: la création d'un État fédéral indépendant de la Palestine sera subordonnée à la stricte observation des principes et mesures énoncés ci-après.

1. Les millions de chrétiens, de juifs et de musulmans hors de Palestine sont, comme les habitants de la Palestine à juste titre, intéressés à la conservation et à l'entretien des sites et des édifices liés à l'origine et à l'histoire de leur foi. Le caractère sacré des Lieux saints sera, par conséquent, protégé et l'accès aux Lieux saints, aux fins de culte et de pèlerinage, sera assuré conformément aux droits existants.

¹ Voir volume II.

2. Dans l'intérêt des fidèles des différentes religions et du maintien de la paix, il ne sera porté aucune atteinte aux droits dont jouissent en Palestine les différentes communautés religieuses;

3. L'insertion dans la constitution de l'État fédéral indépendant de la Palestine de dispositions semblables à celles proposées au paragraphe précédent, est destiné à atténuer, dans une large mesure, l'inquiétude qu'inspire dans divers milieux le régime futur des Lieux saints et des édifices et sites religieux et la protection des droits des communautés palestiniennes à la suite de la création d'un État fédéral indépendant de Palestine.

4. Afin de remplacer l'administration palestinienne, dont la compétence en la matière était stipulée dans le Mandat, il est nécessaire, pour le maintien de la paix religieuse, de créer un système approprié et impartial de règlement des litiges concernant les droits religieux. Des dispositions spéciales destinées à préserver et à protéger les Lieux saints, les édifices et sites religieux et les droits des communautés religieuses, seront insérées dans la constitution de l'État fédéral indépendant de Palestine et stipuleront en substance ce qui suit:

a) Il ne sera porté aucune atteinte aux droits existants concernant les Lieux saints, édifices ou sites religieux.

b) Le libre accès aux Lieux saints, aux édifices et aux sites religieux et le libre exercice du culte seront garantis conformément aux droits existants et sous réserve des nécessités de l'ordre et de la bienséance publics.

c) Les Lieux saints et les édifices et sites religieux seront protégés; toute action de nature à compromettre de quelque façon que ce soit leur caractère sacré, sera interdite.

d) Si, à un moment quelconque, le gouvernement de l'État fédéral indépendant de Palestine constate, ou si une partie intéressée lui signale qu'il est urgent de réparer un lieu saint, un édifice ou un site religieux, il invitera la communauté ou les communautés intéressées à procéder aux réparations. Il pourra y procéder lui-même, s'il n'est donné aucune suite à sa demande dans un délai raisonnable.

e) Aucun impôt ne sera perçu sur les Lieux saints, édifices ou sites religieux, exemptés d'impôts aux termes de la législation en vigueur lors de la proclamation de l'indépendance de l'État palestinien.

5. Afin de préserver et de protéger les Lieux saints et les édifices ou sites religieux à Jérusalem, Bethléem, Nazareth et en d'autres lieux de la Palestine, l'organe approprié des Nations Unies créera un organisme international permanent

chargé du contrôle et de la protection des Lieux saints en Palestine. Cet organisme dressera une liste des Lieux saints, édifices et sites religieux.

6. L'organisme international chargé du contrôle des Lieux saints en Palestine se composera de trois représentants désignés par l'organe approprié des Nations Unies et d'un représentant de chacune des religions reconnues intéressées à la question, la décision sur ce point étant prise par les Nations Unies.

7. L'organisme international permanent visé aux paragraphes 5 et 6, sera, sous réserve des droits existants, chargé du contrôle et de la protection de tous les Lieux saints, édifices et sites religieux en Palestine et pourra faire des représentations au gouvernement de l'État fédéral indépendant de Palestine sur toutes questions relatives aux Lieux saints, édifices et sites religieux ou à la protection des intérêts religieux en Palestine. Il pourra également faire rapport sur ces questions à l'Assemblée générale des Nations Unies.

B. Jérusalem

1. Jérusalem sera la capitale de l'État fédéral indépendant de Palestine et sera constituée, aux fins de l'administration locale, de deux municipalités distinctes, dont l'une comprendra les quartiers arabes de la ville, y compris la partie de la ville située à l'intérieur des murs, et l'autre les zones à majorité juive.

2. Les municipalités arabe et juive de Jérusalem qui formeront ensemble la Ville de Jérusalem, capitale de la Palestine, seront chargées, en vertu de la constitution et des lois du gouvernement fédéral, de l'administration locale dans leurs territoires respectifs et participeront aux institutions autonomes locales mixtes que le gouvernement fédéral établira ou autorisera, une représentation équitable devant être assurée dans ces organismes aux fidèles des religions représentées dans la communauté.

3. Les municipalités arabe et juive de Jérusalem assureront en commun le maintien et l'entretien des services publics d'intérêt commun, tels que les égouts, l'enlèvement et la disposition des ordures ménagères, la protection contre l'incendie, l'adduction d'eau, les transports locaux, le téléphone et le télégraphe.

C. Irrévocabilité de ces dispositions

1. Nonobstant les dispositions prévues au paragraphe 31 du chapitre II des présentes recommandations relatives à la modification de la constitution, l'État fédéral indépendant de Palestine s'engagera à accepter comme irrévocables les dispositions ci-dessus relatives aux Lieux saints et aux édifices, sites et intérêts religieux.

VI. RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE EN CE QUI CONCERNE LES "PERSONNES DÉPLACÉES" JUIVES

1. Les Juifs des camps de "personnes déplacées" et les Juifs européens vivant dans la misère en dehors de ces camps, sont comme toutes les autres personnes sans foyer en Europe, des victimes de la seconde guerre mondiale. A ce titre, le sort de toutes les personnes déplacées intéresse la communauté internationale. Mais la question des Juifs "déplacés" a une incidence directe sur la solution du problème de la Palestine, en ce sens qu'ils demandent avec insistance l'autorisation d'entrer librement dans ce pays et que les Arabes craignent que cette autorisation leur soit accordée.

2. Bien que le Mandat de la Commission ne lui permette pas de se consacrer au problème général des "personnes déplacées" et sans foyer, elle est entièrement justifiée à recommander à l'Assemblée générale une amélioration rapide du sort des personnes déplacées juives, car de cette amélioration dépend le règlement du problème délicat de la Palestine.

3. En conséquence,

Nous recommandons ce qui suit:

En vue de faciliter la solution du problème palestinien, l'Assemblée générale entreprendra sans délai la préparation et la mise à exécution d'un accord international reconnaissant le caractère spécial et urgent du problème des Juifs européens dans la détresse se trouvant dans les camps de "personnes déplacées", ou en dehors de ces camps (environ 250.000 Juifs sont dans les centres de rassemblement). Aux termes de cet accord, certains États Membres des Nations Unies non surpeuplés accepteraient sur leur territoire un nombre de réfugiés juifs correspondant à leurs possibilités, la contribution de la Palestine étant fixée conformément à la recommandation sur l'immigration juive formulée en VII ci-dessous.

VII. L'IMMIGRATION JUIVE EN PALESTINE

1. L'immigration juive en Palestine continue à être l'une des principales questions politiques de ce pays.

2. La solution du problème palestinien est rendue plus difficile par l'insistance avec laquelle un grand nombre de Juifs et en particulier les Juifs déplacés et sans foyer d'Europe, invoquant le lien historique du peuple juif avec la Palestine, réclament le droit de s'établir dans ce pays. Ils sont fortement soutenus dans leur revendication par tous les Juifs interrogés par la Commission en Palestine.

3. Il est également incontestable que de nombreux Juifs en Palestine ont, parmi les Juifs "déplacés" d'Europe, des parents qui désirent ardemment émigrer en Palestine.

4. Bien que le problème de l'immigration juive se trouve ainsi étroitement lié à la question palestinienne, on ne saurait considérer que la Palestine peut résoudre le problème juif mondial. Deux facteurs s'y opposent nettement: le peu d'espace et de ressources disponibles et l'hostilité violente et persistante des Arabes qui constituent la majorité de la population du pays.

5. Pour ces raisons, il est impossible de reconnaître aux Juifs le droit à une immigration illimitée en Palestine, quelle que soit la période sur laquelle elle s'échelonnerait. On ne saurait donc envisager que le nombre des Juifs vivant actuellement en Palestine puisse, grâce à une immigration massive libre, s'accroître jusqu'à ce qu'ils y constituent la majorité.

6. En conséquence,

Nous recommandons ce qui suit:

Le problème de l'immigration juive en Palestine sera traité de la manière suivante:

a) Pendant trois ans, à compter du début de la période de transition prévue dans la solution envisagée, et même si cette période devait être plus brève, l'immigration juive sera autorisée à l'intérieur des frontières de l'État juif qui fera partie de l'État fédéral indépendant de Palestine proposé. Cette immigration ne devra pas excéder la capacité d'absorption dudit État juif, compte tenu des droits de la population existant à ce moment et de l'évaluation de son taux normal d'accroissement. L'Autorité chargée par les Nations Unies d'appliquer ces mesures de transition veillera à la stricte observation de ces principes.

b) Pour permettre l'évaluation objective de la capacité d'absorption de l'État juif dans l'État indépendant de Palestine, il sera créé une commission internationale composée de trois représentants désignés par les Arabes de Palestine, trois représentants désignés par les Juifs de Palestine et trois représentants désignés par l'organisme approprié des Nations Unies.

c) La commission internationale aura pour attribution d'évaluer la capacité d'absorption de l'État juif. Elle pourra se faire assister par les experts qu'elle estimera nécessaires.

d) Les évaluations de la Commission internationale, faites conformément aux alinéas 6 a) et b) lieront l'Autorité chargée de l'administration de la Palestine au cours de la période visée à l'alinéa 6 a) ci-dessus.

e) La Commission internationale sera instituée pour la période de trois ans visée à l'article 6 a) ci-dessus et ses attributions et travaux, autres que ceux relatifs à sa liquidation, prendront fin automatiquement à l'expiration de cette période.

f) Une organisation locale représentative désignée par la communauté juive de Palestine sera

chargée d'organiser l'immigration juive et de subvenir aux besoins des immigrants.

g) Pendant la période de transition, les permis d'immigration pour les Juifs seront accordés en priorité aux orphelins, aux survivants d'une même famille, aux proches parents de personnes habitant déjà la Palestine et aux personnes ayant des capacités scientifiques et techniques utiles.

CHAPITRE VIII

RESERVES ET OBSERVATIONS

1. Plusieurs délégués ont réservé leur position sur certains points particuliers ou ont tenu à exprimer des points de vue personnels. Ces réserves et observations figurent à l'appendice du rapport.

2. Les délégués suivants ont présenté des réserves et des observations sur les sujets ci-après:

Le délégué de l'AUSTRALIE:

- i) Prise de position en ce qui concerne les propositions contenues dans les chapitres VI et VII.

Le délégué du GUATEMALA:

- i) Réserve au sujet de la douzième recommandation du chapitre V.

Le délégué de l'INDE:

- i) Déclaration relative à l'indépendance;
- ii) Observations relatives au cadre historique du Mandat;

iii) Déclaration relative à la forme de gouvernement;

iv) Déclaration exposant les raisons qui rendent un partage inacceptable.

Le délégué de l'URUGUAY:

i) Réserve au sujet de la douzième recommandation du chapitre V;

ii) Déclaration relative aux frontières;

iii) Déclaration relative à l'immigration;

iv) Déclaration relative aux intérêts religieux;

Le délégué de la YOUGOSLAVIE:

i) Observations concernant les données historiques du problème;

ii) Appréciation du Mandat;

iii) Observations concernant la situation actuelle.

Les réserves et observations ci-dessus n'ont pas été communiquées aux autres membres de la Commission avant la signature du rapport.

DEPOSITAIRES DES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

- ARGENTINA—ARGENTINE**
 Editorial Sudamericana
 S. A.
 Calle Alsina 500
 Buenos Aires
- AUSTRALIA—AUSTRALIE**
 H. A. Goddard Pty. Ltd.
 255a George Street
 Sydney
- BELGIUM—BELGIQUE**
 Agence et Messageries de la
 Presse
 14-22 rue du Persil
 Bruxelles
- BOLIVIA—BOLIVIE**
 Libreria Cientifica y
 Literaria
 Avenida 16 de Julio, 216
 Casilla 972
 La Paz
- CANADA—CANADA**
 The Ryerson Press
 299 Queen Street West
 Toronto
- CHILE—CHILI**
 Edmundo Pizarro
 Merced 846
 Santiago
- CHINA—CHINE**
 The Commercial Press Ltd.
 211 Honan Road
 Shanghai
- COSTA RICA**
COSTA-RICA
 Trejos Hermanos
 Apartado 1313
 San José
- CUBA—CUBA**
 La Casa Belga
 René de Smedt
 O'Reilly 455
 La Habana
- CZECHOSLOVAKIA**
TCHÉCOSLOVAQUIE
 F. Topic
 Narodni Trida 9
 Praha 1
- DENMARK—DANEMARK**
 Einar Munskgaard
 Nørregade 6
 Kjøbenhavn
- DOMINICAN REPUBLIC**
REPUBLIQUE
DOMINICAINE
 Librería Dominicana
 Calle Mercedes No. 49
 Apartado 656
 Ciudad Trujillo
- ECUADOR—EQUATEUR**
 Muñoz Hermanos y Cía.
 Nueve de Octubre 703
 Casilla 10-24
 Guayaquil
- FINLAND—FINLANDE**
 Akateeminen Kirjakauppa
 2. Keskauskatu
 Helsinki
- FRANCE—FRANCE**
 Editions A. Pedone
 13, rue Soufflot
 Paris V^e
- GREECE—GRECE**
 "Eleftheroudakis"
 Librairie internationale
 Place de la Constitution
 Athènes
- GUATEMALA**
GUATEMALA
 José Goubaud
 Goubaud & Cía. Ltda.
 Sucesor
 5a Av. Sur No. 6 y 9a C. P.
 Guatemala
- HAITI—HAITI**
 Max Bouchereau
 Librairie "A la Caravelle"
 Boîte postale 111-B
 Port-au-Prince
- INDIA—INDE**
 Oxford Book & Stationery
 Co.
 Scindia House
 New Delhi
- IRAN—IRAN**
 Bangahe Piaderow
 731 Shah Avenue
 Teheran
- IRAQ—IRAK**
 Mackenzie & Mackenzie
 The Bookshop
 Baghdad
- LEBANON—LIBAN**
 Librairie universelle
 Beirut
- NETHERLANDS**
PAYS-BAS
 N. V. Martinus Nijhoff
 Lange Voorhout 9
 s'Gravenhage
- NEW ZEALAND**
NOUVELLE-ZELANDE
 Gordon & Gotch
 Waring Taylor Street
 Wellington
- NORWAY—NORVEGE**
 Norsk Bokimport A/S
 Edv. Storms Gate 1
 Oslo
- SWEDEN—SUEDE**
 C. E. Fritze's Kungl.
 Hofbokhandel A.-B.
 Fredsgatan 2
 Stockholm
- SWITZERLAND—SUISSE**
 Librairie Payot S. A.
 Lausanne

 Hans Raunhardt
 Kirchgasse 17
 Zurich 1
- SYRIA—SYRIE**
 Librairie universelle
 Damascus
- UNION OF SOUTH AFRICA**
UNION SUD-AFRICAINE
 Central News Agency Ltd.
 Commissioner & Rissik Sts.
 Johannesburg
- UNITED KINGDOM**
ROYAUME-UNI
 H.M. Stationery Office
 P.O. Box 569
 London, S.E. 1
- UNITED STATES OF**
AMERICA
ETATS-UNIS D'AMERIQUE
 International Documents
 Service
 Columbia University Press
 2960 Broadway
 New York 27, N. Y.
- YUGOSLAVIA**
YUGOSLAVIE
 Drzavno Preduzece
 Jugoslovenska Knjiga
 Moskovska Ul. 36
 Belgrade.