

Rapport de l'UNSCOP

préparation du vote de l'ONU sur le sort de la Palestine

1947

- Extraits -

Le 2 avril 1947, la délégation du Royaume-Uni a adressé une lettre au Secrétaire général par intérim de l'Organisation des Nations Unies demandant que la question de Palestine soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine session ordinaire de l'Assemblée générale et qu'une session extraordinaire de l'Assemblée générale soit convoquée dès que possible afin de constituer et de charger un comité spécial de préparer pour examen la question à sa prochaine session ordinaire. La lettre indiquait également que le Gouvernement du Royaume-Uni soumettrait à l'Assemblée générale un rapport sur l'administration du mandat sur la Palestine et demanderait à l'Assemblée de faire des recommandations, conformément à l'Article 10 de la Charte, concernant le futur gouvernement de Palestine.

...Le représentant du Royaume-Uni a fait une nouvelle déclaration pour expliquer la position de son gouvernement à la cinquante-deuxième séance de la Première Commission. Il a dit alors, entre autres : " Nous essayons depuis des années de résoudre le problème de la Palestine. Après avoir échoué jusqu'à présent, nous le présentons aux Nations Unies, dans l'espoir qu'il puisse réussir là où nous ne l'avons pas fait. Si les Nations unies peuvent trouver une solution juste qui sera acceptée par les deux parties, on peut difficilement s'attendre à ce que nous ne soyons pas favorables à une telle solution. Tout ce que nous disons - et j'ai fait cette réserve l'autre jour - c'est que nous ne devrions pas avoir la seule responsabilité d'appliquer une solution qui n'est pas acceptée par les deux parties et que nous ne pouvons concilier avec notre conscience".

NON-COOPÉRATION DU COMITÉ SUPÉRIEUR ARABE

A sa cinquième séance (la première à Jérusalem), le Comité a été informé par un télégramme du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de la décision du Haut Comité arabe de ne

pas collaborer avec le Comité spécial.

STATISTIQUES DE LA POPULATION

Il y a eu deux recensements de la population en Palestine, en 1922 et en 1931. En 1936, en 1941 et de nouveau en 1946, le Gouvernement a fait tous les préparatifs d'un recensement, mais des troubles politiques ont entraîné leur report. Il existe cependant des registres des naissances et des décès pour l'ensemble de la population, à l'exception du petit groupe bédouin vivant en nomades dans les zones semi-désertiques du sud. Sur la base de ces chiffres, des estimations de la population totale et de sa répartition quantitative selon différentes classifications sont effectuées à intervalles réguliers par le statisticien du gouvernement. Les statistiques démographiques de la Palestine, compilées de cette manière, sont considérées comme assez précises, mais il existe une marge d'erreur qui tend à augmenter à mesure que l'année du recensement sur laquelle les calculs sont basés devient plus éloignée. Seul un nouveau recensement permettra de vérifier l'exactitude de ces estimations.

11. Les caractéristiques démographiques les plus frappantes de la Palestine sont, premièrement, le taux de croissance de la population totale au cours des vingt-cinq dernières années ; deuxièmement, la manière dont les proportions des deux principaux groupes nationaux, les Arabes et les Juifs, ont changé ; et troisièmement, l'importance relative de l'immigration et son effet sur la population totale et sur le rapport entre les Juifs et les Arabes. Tels sont les éléments essentiels et dynamiques de ce qui est, en détail, une question très complexe. En outre, il est important d'examiner brièvement la répartition régionale actuelle de la population.

La population totale de la Palestine à la fin de 1946 était estimée à près de 1 846 000 habitants. C'est près de trois fois la population totale révélée par le recensement de 1922 ou, plus exactement, une augmentation de 184 pour cent. Plus en détail, la croissance démographique depuis 1922 est la suivante :

Population de la Palestine par religion

	Musulmans	Juifs	Chrétiens	Autres	Total
1922	486,177	83,790	71,464	7,617	649,048

1931	493,147	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

13. Comme les principales lignes de conflit en Palestine se situent entre Juifs et Arabes en tant que groupes nationaux conscients, il est d'une certaine importance de distinguer la population selon cette classification. Sur cette base, la population à la fin de 1946 a été estimée comme suit :

Arabes, 1 203 000 ;
Juifs, 608 000 ;
autres, 35 000 ;
Au total, 1 846 000.

14. On aura remarqué que non seulement il y a eu une augmentation remarquablement rapide de la population totale de la Palestine, mais aussi que la proportion de Juifs dans le total a considérablement augmenté, passant de 12,91 % en 1922 à 32,96 % en 1946. Inversement, bien sûr, la proportion arabe a diminué depuis 1922. La proportion de la population musulmane (presque entièrement arabe) est tombée d'environ 75 % du total à 60 %, et la proportion chrétienne (très majoritairement arabe) de 11 % à 8 %. Ainsi, à l'heure actuelle, environ un tiers de la population sédentaire totale est juive.

IMMIGRATION ET AUGMENTATION NATURELLE

15. Ces changements dans la population ont été provoqués par deux forces : l'accroissement naturel et l'immigration.

La forte augmentation de la population juive est principalement due à l'immigration. De 1920 à 1946, le nombre total d'immigrants juifs enregistrés en Palestine était d'environ 376 000, soit une moyenne de plus de 8 000 par an. Le flux n'a cependant pas été régulier, étant assez élevé de 1924 à 1926, diminuant au cours des années suivantes (il y a eu une émigration nette en 1927) et atteignant des niveaux encore plus élevés entre 1933 et 1936 en raison de la persécution nazie en Europe. Entre l'année du recensement de 1931 et celle de 1936, la proportion de Juifs dans la population totale est passée de 18 % à près de 30 %.

16. La population arabe a augmenté presque entièrement en raison d'un excès de naissances par rapport aux décès. En effet, le taux d'accroissement naturel des Arabes musulmans en Palestine est le plus élevé des statistiques enregistrées, un phénomène qui s'explique par des taux de fécondité très élevés et une baisse marquée des taux de mortalité due à l'amélioration des conditions de vie et de santé publique.

RÉPARTITION DE LA POPULATION

.... A la fin de 1944, la Palestine avait une densité de population de 174 personnes par mille carré (67 par kilomètre carré) de superficie terrestre. Si l'on exclut la région de Beersheba, qui est semi-désertique, et près de la moitié de la superficie terrestre totale, la densité passe à 324 par mille carré (125 par kilomètre carré). Ce dernier chiffre est supérieur à celui de la Suisse et légèrement inférieur à celui de l'Italie

...Il n'y a pas de séparation territoriale claire entre Juifs et Arabes par de vastes zones contiguës. Les Juifs représentent plus de 40 % de la population totale des districts de Jaffa (qui comprend Tel Aviv), Haïfa et Jérusalem.

Les deux économies

...A l'exception de certaines parties du pays à prédominance juive et d'autres à prédominance arabe, cette séparation "économique" des deux communautés ne correspond à aucune division territoriale claire. Elle trouve son expression dans certains faits qui peuvent être brièvement résumés comme

suit :

(1) En dehors d'un petit nombre d'experts, aucun travailleur juif n'est employé dans les entreprises arabes, et à l'exception des plantations d'agrumes (où certains Arabes travaillent comme travailleurs saisonniers dans les fermes juives), très peu d'Arabes sont employés dans les entreprises juives.

...(2) Il existe des différences considérables entre les taux de salaires des travailleurs arabes et juifs dans des professions similaires, dans l'importance des investissements et dans la productivité et les coûts de main-d'œuvre, qui ne peuvent s'expliquer que par l'absence de concurrence directe entre les deux groupes.

(3) L'agriculture arabe repose dans une large mesure sur la production céréalière et tend à être une agriculture de subsistance. Seulement 20 à 25 % environ de la production agricole arabe (à l'exclusion des agrumes) est commercialisée ; l'agriculture juive, quant à elle, est essentiellement intensive et de culture commerciale. Environ 75 pour cent de la production agricole juive est vendue sur le marché.

Les Juifs ont apporté à l'agriculture palestinienne à la fois un capital et un savoir-faire qui, ensemble, ont eu un effet profond sur le pays, transformant une partie des terres abandonnées et négligées en terres fertiles, de sorte que l'on peut vraiment dire qu'ils ont fait "fleurir le désert comme la rose".

... Selon le recensement de l'industrie de 1942, 75 à 80 % de toutes les personnes travaillant dans l'industrie étaient employées dans des entreprises appartenant à des Juifs et environ 90 % du nombre total de travailleurs de l'industrie sont juifs. Dans l'ensemble, les travailleurs juifs sont employés dans des entreprises juives et les Arabes dans des industries appartenant à des Arabes, bien qu'il y ait quelques exceptions à cette règle.

...Dans l'ensemble, cependant, l'industrie arabe en Palestine est beaucoup moins développée et moins capitalisée que l'industrie juive.

d) LE BOYCOTT ARABE

56. En 1946, les exportations vers les pays arabes furent influencées négativement par le boycott des produits juifs. Bien qu'il ne soit pas possible de déterminer l'efficacité du boycott, il ne fait aucun doute qu'il pourrait sérieusement entraver le développement industriel en Palestine s'il était maintenu indéfiniment.

C. LA PALESTINE DANS LE CADRE DU MANDAT

Le mandat

68. Le 25 avril 1920, le Conseil suprême des puissances alliées décida d'attribuer le mandat pour la Palestine à la Grande-Bretagne, étant entendu que la Déclaration de Balfour serait mise en œuvre. Le projet de mandat a été confirmé par le Conseil de la Société des Nations le 24 juillet 1922 et est entré en vigueur officiellement le 29 septembre 1923. Après son occupation par les troupes britanniques en 1917-1918, la Palestine a été contrôlée par l'Administration du territoire ennemi occupé du Gouvernement britannique. Anticipant la mise en place du mandat, le gouvernement du Royaume-Uni, à partir du 1er juillet 1920, a remplacé l'armée par une administration civile, dirigée par un haut-commissaire responsable en dernier ressort devant le secrétaire d'État aux Colonies de Grande-Bretagne.

69. Le préambule et les articles du mandat sont reproduits à l'annexe 20. Dans la perspective de l'examen de l'administration du mandat en Palestine, les obligations suivantes revêtent une importance majeure :

(1) Le placement du pays "dans des conditions politiques, administratives et économiques arides qui assureront l'établissement du foyer national juif, comme le stipule le préambule...". (article 2) considéré conjointement avec l'obligation de "faciliter l'immigration juive dans des conditions appropriées" et "encourager, en coopération avec l'Agence juive visée à l'article 4, les Juifs à s'installer sur les terres, y compris les terres publiques et les friches non nécessaires à des fins publiques" (article 6).

2) La sauvegarde des « droits civils et religieux de tous les habitants de Palestine, sans distinction de race ou de religion » (article 2) ; pris conjointement avec la disposition de la Déclaration Balfour reproduite dans le préambule, « étant clairement entendu que rien ne doit être fait qui puisse porter atteinte aux droits civils et religieux des communautés non juives existant en Palestine » et avec la

même disposition de « veiller à ce que les droits et la position des autres catégories de la population ne soient pas compromis... ». (article 6).

(3) Le placement du pays " dans des conditions politiques, administratives et économiques propres à assurer... le développement d'institutions autonomes... ". . ." (article 2) et l'encouragement « dans la mesure où les circonstances le permettent » de "l'autonomie locale" (article 3).

(4) La responsabilité du bien-être de la Palestine en tant que communauté :

Ainsi, « sauvegarder les intérêts de la communauté en relation avec le développement du pays », avec une attention particulière pour la mention de la propriété ou du contrôle publics des ressources naturelles, des travaux publics, des services et des services publics ;

de la mise en place d'un système foncier approprié et de la promotion de la colonisation et de la culture intensive (article 11) ;

ainsi que de la disposition de l'article 2 qui protège les droits civils et religieux de tous les habitants de Palestine et de l'article 15 : « Aucune discrimination de quelque nature que ce soit ne peut être faite entre les habitants de Palestine sur la base de la race, la religion ou la langue ».

(5) Les responsabilités concernant les Lieux saints (articles 13 et 14).

70. En vertu de l'article 25 du Mandat, la Puissance investie du pouvoir mandataire, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, est habilitée à refuser, dans les territoires situés entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, l'application des dispositions du Mandat (autres que celles des articles 15, 16 et 18) considérées comme inapplicables.

En septembre 1922, le Conseil de la Ligue approuva un mémorandum du gouvernement britannique qui définissait les frontières de la Transjordanie et l'excluait notamment des dispositions du mandat palestinien concernant le foyer national juif.

Le mandat dans la pratique

72. Conformément aux décrets susmentionnés, l'administration de la Palestine est assurée par un Haut Commissaire responsable devant le Secrétaire d'État aux colonies du Gouvernement du

Royaume-Uni.

Il est secondé par un conseil exécutif composé de hauts fonctionnaires nommés de temps à autre, dont d'office le secrétaire en chef (le principal haut fonctionnaire du gouvernement), le procureur général et le secrétaire financier.

En 1923, des pouvoirs législatifs ont été conférés au Haut Commissaire et un conseil consultatif a été créé, que le Haut Commissaire est tenu de consulter avant la promulgation des ordonnances.

Le Conseil consultatif est composé de membres du Conseil exécutif, de chefs des principaux ministères et de commissaires de district.

Au niveau central, le gouvernement est organisé en divers ministères responsables de l'exécution des tâches prescrites.

Pour des raisons administratives générales, la Palestine est divisée en six districts administratifs, chacun étant placé sous le contrôle d'un commissaire de district agissant en tant que représentant du Gouvernement dans son district et responsable devant le Secrétaire général. Il est assisté d'un commissaire de district adjoint et d'un ou plusieurs commissaires de district adjoints.

En 1945, le nombre total d'employés du gouvernement était d'environ 45 000, dont environ 68 % étaient arabes, 21 % juifs et 10 % britanniques (réduit à environ 4 % si l'on exclut les policiers autres que les officiers).

... En août 1937, la Commission des mandats permanents de la Société des Nations, dans son avis préliminaire au Conseil de la Société sur le rapport de la Commission royale palestinienne (Peel) publié en juin 1937, a fait la déclaration suivante :

"Le présent mandat est devenu presque inapplicable

...Dans sa propre déclaration de politique publiée en même temps que le rapport de la Commission royale, le Pouvoir mandataire s'était trouvé "poussé à la conclusion qu'il existe un conflit inconciliable entre les aspirations des Arabes et celles des Juifs en Palestine" et "que ces aspirations ne peuvent être satisfaites aux termes du présent mandat...". C'est à la lumière de ce contexte de conflit de plus en plus profond, aggravé par les événements des dix années suivantes, que le Comité

spécial des Nations Unies sur la Palestine estime qu'il convient de considérer le fonctionnement du mandat en Palestine.

Le "foyer national juif" et les droits arabes

... En ce qui concerne les implications politiques du terme "National Home", la conclusion de la Commission Peel est sans équivoque :

Nous avons été autorisés à examiner les documents qui portent sur la question et il est clair pour nous que les mots "l'établissement en Palestine du foyer national" étaient le résultat d'un compromis entre les ministres qui envisageaient l'établissement ultime d'un État juif et ceux qui ne le faisaient pas. Il est évident en tout état de cause que le gouvernement de Sa Majesté n'a pas pu s'engager en faveur de la création de l'État juif. Il ne pouvait que s'engager à faciliter la croissance d'un Foyer. Cela dépendrait principalement du zèle et de l'esprit d'entreprise des Juifs, si le foyer deviendrait assez grand pour devenir un État."

Le Gouvernement de Sa Majesté ...n'a jamais non plus envisagé, comme semble le craindre la délégation arabe, la disparition ou la subordination de la population, de la langue ou de la culture arabes en Palestine.

...Bien qu'il y ait eu des motifs de controverse quant à l'implication précise du terme "National Home", une difficulté peut-être plus tenace est apparue dans les engagements du Mandat envers les habitants juifs et arabes de Palestine respectivement : la prétendue "double obligation". Les termes généraux dans lesquels le mandat est formulé ont invité à tenter d'y découvrir une certaine primauté de but. En 1930, la Commission des mandats permanents de la Société des Nations s'est assurée "que l'obligation prévue par le Mandat à l'égard des deux couches de la population est de poids égal". Abordant la question à partir d'un examen strict des termes du mandat, la Commission royale d'enquête a conclu que " le but premier du mandat, tel qu'il est exprimé dans son préambule et ses articles, est incontestablement de promouvoir la création du foyer national juif " (en italique comme dans le texte). Dans un contexte différent, nous avons l'opinion de M. Churchill, en s'adressant à la Chambre des Communes le 23 mai 1939, que l'intention du Livre blanc de 1922 était " d'indiquer clairement que l'établissement d'institutions autonomes en Palestine devait être subordonné au gage

et à l'obligation primordiaux de créer un foyer national juif en Palestine ".

Développement du foyer national

80. En 1937, les membres de la Commission royale d'enquête palestinienne résumant ainsi leurs impressions : "Il y a douze ans, le foyer national était une expérience, aujourd'hui c'est une entreprise en activité. Au cours de la décennie qui a suivi la publication de leur rapport, la population juive de Palestine est passée de 400 000 à quelque 625 000 habitants. Au lieu des 203 colonies agricoles contenant quelque 97 000 habitants, il existe maintenant plus de 300 colonies et petites villes comptant quelque 140 000 personnes. Les grandes villes des Yishuv (communauté juive de Palestine) se sont également considérablement développées, tant en taille qu'en équipements. Tel-Aviv en particulier, avec sa population actuelle de plus de 180 000 habitants, son organisation civique très développée, ses activités culturelles et autres signes d'une vie communautaire diversifiée, ne peut qu'impressionner. Si l'on se souvient du sable désert d'où est née Tel-Aviv, on peut comprendre la fierté que la communauté juive tire de sa création.

Droits et position des Arabes

95. Le mandat ne parle en termes généraux que de sauvegarder ou de ne pas porter atteinte aux "droits civils et religieux" et aux "droits et positions" de la communauté arabe en Palestine. En ce qui concerne l'interprétation, en janvier 1918, le gouvernement britannique assura au roi Hussein, dans le "Message de Hogarth", que les aspirations des Juifs à un retour en Palestine seraient réalisées "dans des conditions compatibles avec la liberté de la population existante, tant économique que politique". Cette interprétation, cependant, n'a été officiellement communiquée à la Commission des mandats permanents qu'en 1939 et n'a pas été acceptée par la Commission dans son ensemble.

...98. Dans le même temps, on peut bien comprendre les critiques arabes, à savoir que l'on n'a pas fait davantage pour accélérer le rythme du développement arabe dans les affaires économiques et sociales. Il est signalé qu'en 1944-1946, par exemple, le Gouvernement n'a consacré chaque année qu'environ 3 % de ses dépenses totales à la santé publique et moins de 4 % à l'éducation. Les responsabilités du gouvernement ont été principalement dirigées vers les Arabes puisque les Juifs maintiennent, à un coût par habitant beaucoup plus élevé, leurs propres services communautaires de santé et d'éducation. Pourtant, en dépit des insuffisances graves et reconnues des services de santé,

L'amélioration de la situation sanitaire générale de la communauté arabe se traduit par une réduction substantielle du taux de mortalité infantile au cours des vingt dernières années. En ce qui concerne l'éducation, la responsabilité, assumée par l'Administration, d'éliminer l'analphabétisme n'a en aucun cas encore été remplie ; le système public de l'éducation " ne couvre encore que 57 pour cent environ des garçons arabes en âge scolaire et 23 pour cent des filles. Les critiques exprimées par la Commission royale en 1936-1937 sur l'absence d'enseignement primaire et secondaire, sans parler de l'enseignement supérieur pour les Arabes, semblent toujours d'actualité, et l'insatisfaction de la communauté arabe quant à la lenteur des progrès réalisés ne peut être mise en doute.

99. Compte tenu de la complexité des questions en jeu, toute estimation générale des effets du régime mandataire sur le bien-être économique et social arabe ne doit pas être faite à la légère. En 1937, la Commission royale a fait des observations :

"Notre conclusion est donc que, d'une manière générale, les Arabes ont partagé dans une large mesure les avantages matériels que l'immigration juive a apportés à la Palestine. L'obligation du mandat à cet égard a été respectée. La situation économique des Arabes, considérée dans son ensemble, n'a pas jusqu'à présent été compromise par la création du foyer national."

même s'il est incontestablement établi que, dans la vie économique et sociale, la communauté arabe a bénéficié de manière appréciable de la création du foyer national et du régime obligatoire, il est clair, comme l'a souligné la Commission royale de 1936, que ces considérations pèsent peu pour ceux qui dirigent la vie politique arabe. La prémisse de base des dirigeants politiques arabes est que l'autonomie gouvernementale d'un Etat indépendant dont toute nouvelle immigration juive est interdite offre à elle seule une garantie acceptable de leurs "droits et de leur position".

...Toujours en 1923, la Puissance mandataire " proposa d'établir une Agence arabe qui devait occuper " une position exactement analogue à celle accordée à l'Agence juive en vertu de l'article 4 du Mandat ".

...L'offre a été refusée à l'unanimité par les dirigeants arabes de l'époque au motif qu'elle " ne satisferait pas les aspirations du peuple arabe ".

La situation actuelle

117. L'atmosphère en Palestine aujourd'hui est une atmosphère de profonde tension. A bien des égards, le pays vit sous un régime semi-militaire. Dans les rues de Jérusalem et d'autres zones clés, les barbelés, les barrages routiers, les postes de mitrailleuses et les patrouilles permanentes de véhicules blindés sont des mesures de routine. Dans les zones de sécurité douteuse, les fonctionnaires de l'administration et les forces militaires vivent dans des zones de sécurité strictement contrôlées et travaillent dans des bâtiments fortifiés et surveillés de près. La liberté de mouvement des personnes est sujette à de sévères restrictions et le couvre-feu et la loi martiale sont devenus une expérience assez courante. L'objectif premier du Gouvernement de Palestine, dans les circonstances d'attentats terroristes récurrents, est de maintenir ce qu'il considère comme les conditions essentielles de la sécurité publique.

...L'attitude de l'Administration à l'égard du maintien de la sécurité publique dans les circonstances actuelles a été exposée au Comité dans les termes suivants :

"Le droit de toute communauté d'utiliser la force comme un moyen d'atteindre ses objectifs politiques n'est pas admis dans le Commonwealth britannique . Depuis le début de 1945, les Juifs revendiquent implicitement ce droit et ont soutenu par une campagne organisée d'anarchie, de meurtre et de sabotage leur affirmation que, quels que soient les autres intérêts en jeu, rien ne devrait s'opposer à un État juif et à une libre immigration juive en Palestine.

...Il est vrai qu'un grand nombre de Juifs ne tentent pas aujourd'hui de défendre les crimes qui ont été commis au nom de ces aspirations politiques. Ils reconnaissent les dommages causés à leur bonne réputation par ces méthodes dans la cour de l'opinion mondiale. Néanmoins, la communauté juive de Palestine refuse toujours publiquement son aide à l'Administration pour réprimer le terrorisme, au motif que la politique de l'Administration s'oppose aux intérêts juifs.

...La résistance arabe aux revendications politiques juives en Palestine a pris en partie la forme d'un boycott économique des biens juifs, décidé par une résolution du Conseil de la Ligue arabe en décembre 1945. Les représentants des États arabes ont souligné devant le Comité que le boycott serait efficace en raison de la dépendance de l'industrie juive vis-à-vis du marché des pays arabes. En Palestine, il serait difficile de mesurer son efficacité actuelle mais les dirigeants arabes le considèrent comme un moyen important pour atteindre leurs objectifs politiques. Lors de la Conférence arabe de Haïfa en juillet 1947, Jamal Eff. el Husseini parla de la nécessité de " renforcer le boycott pour faire tomber l'existence sioniste " et avertit les marchands arabes qui n'avaient pas

observé le boycott qu'ils seraient considérés comme des " traîtres ", car " la nation ne peut garder patience devant l'humiliation".

122. Le point de vue de la Puissance mandataire sur les relations arabo-juives a été exprimé par le Ministre britannique des affaires étrangères à la Chambre des communes le 13 novembre 1945, comme suit :

"Toute l'histoire de la Palestine depuis la création du mandat a été marquée par des frictions continues entre les deux races, qui ont parfois culminé en de graves troubles. Il faut se rendre à l'évidence que depuis l'introduction du mandat, il a été impossible de trouver un terrain d'entente entre les Arabes et les Juifs."

Cependant, tout en reconnaissant que, dans la pratique, le mandat est devenu irréalisable, on ne peut ignorer la conviction des responsables de la Déclaration de Balfour et du mandat sur la Palestine que les obligations contractées envers les Arabes et les Juifs respectivement ne seraient pas gravement contradictoires. Pour de nombreux observateurs de l'époque, la conclusion de l'accord Feisal-Weizmann¹ promettait de bonnes perspectives pour la coopération future des Arabes et des Juifs en Palestine.

Le cas de Juifs

...Dans le cas juif, les questions de l'État juif et de l'immigration sans restriction sont inextricablement liées. D'une part, l'État juif est nécessaire pour assurer un refuge aux immigrants juifs qui réclament à grands cris à venir en Palestine depuis les camps de personnes déplacées et d'autres endroits en Europe, en Afrique du Nord et au Proche-Orient, où leur situation actuelle est difficile. D'autre part, un État juif aurait un besoin urgent d'immigrants juifs afin d'affecter la grande prépondérance numérique actuelle des Arabes sur les Juifs en Palestine. Le cas juif met franchement en lumière la difficulté qu'il y a actuellement à créer un État juif dans toute la Palestine où les juifs ne seraient, en fait, qu'une minorité, ou dans une partie de la Palestine où, au mieux, ils ne pourraient avoir immédiatement qu'une légère prépondérance. Ainsi, le cas juif met l'accent sur le droit à l'immigration juive, pour des raisons tant politiques qu'humanitaires. Un accent particulier est donc mis sur le droit des juifs à "retourner" en Palestine.

...Les Juifs considèrent les promesses faites aux Juifs dans la Déclaration de Balfour et le Mandat

comme des engagements internationaux, non seulement envers les Juifs de Palestine, qui n'étaient à l'époque qu'une petite communauté, mais envers le peuple juif dans son ensemble, qui est maintenant souvent décrit comme la "nation juive".

...a) Les immigrants juifs en Palestine, dont on dit qu'ils ne font que retourner dans leur pays d'origine, sont dépeints comme les principaux responsables du développement de l'économie du pays, de la création d'une industrie naissante, de la culture de terres jusque-là abandonnées, de l'instauration de systèmes d'irrigation et de l'amélioration des conditions de vie des Arabes de Palestine ainsi que des Juifs.

b) Les immigrants juifs ne déplacent pas d'Arabes, mais développent plutôt des régions qui, autrement, resteraient sous-développées.

134. Ils soutiennent qu'aucune limite de temps n'a été suggérée pour l'immigration ou l'établissement. Le mandat, affirme-t-on, ne devait prendre fin que lorsque son but premier, l'établissement du foyer national juif, aurait été atteint. Ce foyer ne sera considéré comme établi que lorsqu'il pourra être autonome, car il ne pourra être en sécurité que s'il est libéré de la domination arabe. Toute solution proposée devrait donc assurer l'existence et le développement continu du foyer national juif conformément à la lettre et à l'esprit des engagements internationaux pris.

a) L'établissement de la volonté d'État et d'origine juive, affirme-t-on, ne constitue pas une injustice politique pour les Arabes, puisque les Arabes n'ont jamais établi de gouvernement en Palestine.

b) Dans le foyer et l'État juifs, la population arabe, qui, du fait de l'accélération de l'immigration juive, sera devenue une population minoritaire, sera pleinement protégée dans tous ses droits sur un pied d'égalité avec les citoyens juifs.

Appréciation du cas des Juifs

...a) La création d'un foyer national juif, telle qu'énoncée dans le préambule, et b) Le développement d'institutions autonomes.

L'obligation d'assurer l'établissement d'un foyer national juif a été nuancée par l'article 6, qui confie au pouvoir mandataire la responsabilité de faciliter l'immigration et l'encouragement de ceux qui s'installent sur le territoire

136. La question de savoir si les obligations relatives au foyer national et aux institutions autonomes étaient de poids égal et si elles étaient compatibles les unes avec les autres a fait l'objet d'une grande controverse. Certains ont exprimé l'avis qu'entre ces deux obligations, le mandat ne reconnaît aucune primauté par ordre d'importance et aucune priorité dans l'ordre d'exécution, et qu'elles n'étaient en aucun cas inconciliables. Selon d'autres avis, cependant, l'objectif premier du mandat, tel qu'exprimé dans son préambule et dans ses articles, était de promouvoir la création d'un foyer national juif, auquel était subordonnée l'obligation de développer des institutions autonomes.

137. La signification pratique de la controverse était que, si le pays devait être placé dans des conditions politiques propres à assurer le développement d'institutions autonomes, ces mêmes conditions détruiraient en fait le foyer national juif. Il semblerait que, bien que des difficultés aient été anticipées, lorsque le mandat a été confirmé, il n'a pas été envisagé que ces deux obligations s'avéreraient mutuellement incompatibles. Dans la pratique, cependant, ils se sont avérés être ainsi. Le conflit entre les aspirations politiques arabes et juives, exacerbé par la montée du nationalisme arabe dans l'ensemble des pays arabophones et par la montée de l'antisémitisme dans certains pays européens, exclut toute possibilité d'ajustement qui permettrait d'établir des institutions autonomes. Si des institutions autonomes avaient été créées, la majorité du pays, qui n'a jamais accepté de son plein gré l'immigration juive, aurait, selon toute probabilité, rendu impossible sa continuation, ce qui aurait entraîné la négation du foyer national juif.

138. Dans les cas des Juifs, toute restriction à l'immigration, autre que des considérations économiques, est illégale et constitue une violation des dispositions du mandat. L'article 6 du Mandat confie au Pouvoir obligatoire la responsabilité de faciliter l'immigration juive dans des conditions appropriées, tout en veillant à ce que les droits et la situation des autres groupes de la population ne soient pas lésés. Aucune autre restriction n'a été prévue à cet égard.

139. En 1922, l'article 6 a été interprété comme signifiant que l'immigration juive ne pouvait pas être d'une ampleur telle qu'elle dépasserait la capacité économique du pays à absorber de nouveaux arrivants. Cette interprétation a été acceptée par l'exécutif de l'Organisation sioniste et, par construction, une restriction des termes généraux de l'article a été établie.

140. L'affirmation juive, selon laquelle le Mandat visait à ce que l'évolution naturelle de l'immigration juive puisse conduire à une communauté dans laquelle les Juifs seraient majoritaires, soulève la question de la signification du terme "foyer national".

141. La notion de foyer national, qui découle de la formulation des aspirations sionistes dans le programme de Bâle de 1897, a suscité de nombreuses discussions sur sa signification, sa portée et son caractère juridique, d'autant plus qu'elle n'a aucune connotation juridique connue et qu'il n'existe aucun précédent en droit international pour son interprétation. Elle a été utilisée dans la Déclaration de Balfour et dans le Mandat, qui promettaient la création d'un "foyer national juif" sans toutefois en définir le sens. La conclusion semble inéluctable : l'imprécision de la formulation des deux instruments était intentionnelle. Le fait que le terme "National Home" ait été employé à la place du mot "State" ou "Commonwealth" indiquerait que l'intention était de donner une interprétation restrictive au programme National Home dès sa création. Cet argument n'est cependant peut-être pas concluant puisque le "National Home", sans exclure la possibilité d'établir un État juif à l'avenir, avait l'avantage de ne pas choquer l'opinion publique en dehors du monde juif, et même dans de nombreux quartiers juifs, comme le terme "État juif" l'aurait fait.

..., à la lumière de l'expérience acquise à la suite de graves troubles en Palestine, le pouvoir mandataire, dans une déclaration sur la "politique britannique en Palestine", publiée le 3 juin 1922 par le ministère des Colonies, a donné une interprétation restrictive à la Déclaration Balfour.

143. La déclaration reconnaissait pour la première fois "le lien historique ancien" des Juifs avec la Palestine, et déclarait qu'ils étaient en Palestine "de droit et non par souffrance". Elle exclut toutefois dans ses propres termes "la disparition ou la subordination de la population, de la langue ou des coutumes arabes en Palestine" ou "l'imposition de la nationalité juive aux habitants de la Palestine dans son ensemble", et précise qu'aux yeux du pouvoir obligatoire, le foyer national juif doit être fondé en Palestine et non que la Palestine dans son ensemble doit devenir un foyer national juif.

144. Il convient de noter ici que cette construction, qui limitait considérablement la portée du foyer national, a été faite avant la confirmation du mandat par le Conseil de la Société des Nations et a été formellement acceptée à l'époque par l'exécutif de l'Organisation sioniste, en sa qualité d'"agence juive appropriée" prévue à l'article 4 du mandat.

145. Néanmoins, ni la Déclaration Balfour ni le mandat n'empêchaient la création éventuelle d'un État juif. Le Mandat dans son Préambule reconnaissait, à l'égard du peuple juif, les "motifs de la reconstitution de son foyer national". En faisant de la facilitation de l'immigration juive l'une des principales obligations de la puissance mandataire, elle a donné aux Juifs la possibilité, grâce à une

immigration à grande échelle, de créer à terme un État juif avec une majorité juive.

146. La Déclaration Balfour et le Mandat impliquaient tous deux des engagements internationaux envers le peuple juif dans son ensemble. Il était évident que ces engagements ne se limitaient pas seulement à la population juive de Palestine, puisqu'à l'époque il n'y avait que quelque 80 000 Juifs.

147. Cela impliquerait que tous les Juifs du monde qui souhaiteraient aller en Palestine auraient le droit de le faire. Ce point de vue, cependant, semble irréaliste dans le sens où un pays aussi petit et pauvre que la Palestine ne pourrait jamais accueillir tous les Juifs du monde.

148. Lorsque le mandat a été approuvé, toutes les parties concernées étaient au courant de l'existence d'une écrasante majorité arabe en Palestine. De plus, le Rapport King-Crane, entre autres, avait averti que le programme sioniste ne pouvait être exécuté que par la force des armes. Il semble donc évident que les dispositions du mandat relatives au foyer national juif ne peuvent être fondées que sur l'hypothèse que, tôt ou tard, les craintes arabes seront progressivement surmontées et que l'hostilité arabe à l'égard des termes du mandat s'atténuera et disparaîtra avec le temps.

149. Cela semble avoir été l'hypothèse de base, mais elle s'est révélée fautive, puisque l'histoire des vingt-cinq dernières années a établi que non seulement la création d'un État juif, mais même la poursuite de la construction du foyer national juif par une immigration restreinte ne pouvaient être mises en œuvre que par un recours à une force considérable.

...Affirmer, qu'il existe une obligation internationale selon laquelle l'immigration juive doit se poursuivre en vue d'établir une majorité juive dans l'ensemble de la Palestine, reviendrait à ignorer les souhaits de la population arabe et ses opinions quant à son propre bien-être. Cela impliquerait une violation apparente de ce qui constitue le principe directeur de l'article 22 du Pacte.

...Le fait que les Juifs déplaceraient les Arabes du pays si des restrictions n'étaient pas imposées semblerait inévitable, puisque, à mesure que les pressions foncières se développent, l'attraction du capital juif inciterait de nombreux Arabes à se défaire de leurs terres. Un certain déplacement de cette nature s'est déjà produit.

... L'assurance juive qu'aucune injustice politique ne serait faite aux Arabes par la création d'un État juif en Palestine, puisque les Arabes n'y ont jamais établi de gouvernement, est soutenue par le fait

que la Palestine n'a pas été un État indépendant depuis 63 av. JC. D'autre part, il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, en Palestine, plus de 1 200 000 Arabes, soit les deux tiers de la population, s'opposent à un État juif et ont l'intention de créer un État arabe indépendant.

Le cas arabe

...Le cas arabe vise la création immédiate d'une Palestine indépendante à l'ouest du Jourdain en tant qu'État arabe. Elle repose sur un certain nombre de revendications et de prétentions qui sont résumées ci-dessous.

Les Arabes soulignent le fait d'une majorité numérique arabe réelle, dans le rapport de deux pour un dans la population actuelle de la Palestine.

157. Ils postulent le droit "naturel" de la majorité arabe à rester en possession incontestée du pays, puisqu'ils sont et ont été en possession de la terre pendant plusieurs siècles. Cette revendication d'un droit "naturel" repose sur l'affirmation selon laquelle le lien arabe avec la Palestine s'est poursuivi sans interruption depuis les premiers temps de l'histoire, puisque le terme "arabe" doit être interprété comme désignant non seulement les envahisseurs de la péninsule arabique au VIIe siècle, mais aussi la population autochtone qui s'est mariée avec ces derniers et qui s'est enrichie de leurs discours, coutumes et modes de pensée pour devenir arabisée définitivement.

158. Les Arabes soulignent en outre le désir naturel de la communauté arabe de préserver son existence nationale des intrus étrangers, afin qu'elle puisse "poursuivre sans ingérence son propre développement politique, économique et culturel arabe".

159. Les Arabes revendiquent également des droits "acquis", fondés sur les promesses et engagements généraux officiellement faits au peuple arabe au cours de la Première Guerre mondiale, notamment la correspondance McMahon-Hussein de 1915-1916 et la Déclaration franco-anglaise de 1918.

..(a) De l'avis des Arabes, ces engagements, pris collectivement, constituent une reconnaissance ferme des droits politiques arabes en Palestine qu'ils soutiennent. La Grande-Bretagne a l'obligation contractuelle d'accepter et de respecter une obligation qui n'a pas encore été respectée.

b) Ils affirment également que ces promesses et promesses de liberté et d'indépendance arabes ont

été parmi les principaux facteurs qui ont incité les Arabes à se révolter contre l'Empire ottoman et à s'allier avec la Grande-Bretagne et les autres alliés pendant la Première Guerre mondiale.

160. Les Arabes ont constamment adhéré à la position selon laquelle le Mandat pour la Palestine, qui incorpore la Déclaration Balfour, est illégal. Les États arabes ont refusé de reconnaître sa validité.

a) Ils allèguent que les termes du mandat palestinien sont incompatibles avec la lettre et l'esprit de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations pour les raisons suivantes :

...2) Les souhaits de la communauté palestinienne n'ont pas été "une considération principale dans le choix du mandataire", comme le prévoit l'article 22, paragraphe 4, du Pacte.

b) Le principe et le droit à l'autodétermination nationale ont été violés.

c) Les États arabes n'étaient pas membres de la Société des Nations lorsque le mandat de la Palestine a été approuvé et ne sont donc pas liés par celle-ci.

...163. Les Arabes de Palestine se considèrent comme ayant un droit "naturel" sur ce pays, bien qu'ils n'en aient pas eu la possession en tant que nation souveraine.

...165. Les Arabes considèrent que tout le territoire - de la Palestine est par nature un patrimoine arabe. Bien que dans un Etat arabe, ils reconnaîtraient le droit des Juifs de continuer à posséder - des terres qu'ils ont légalement acquises pendant la date de l'Homme -, ils considéreraient comme une violation de leur droit "naturel" tout effort, tel que la partition, pour réduire le territoire de la Palestine.

...167. En ce qui concerne les promesses et les engagements faits aux Arabes pour les inciter à soutenir les Alliés pendant la Première Guerre mondiale, il convient de noter qu'il n'existe apparemment aucun accord sans équivoque sur la question de savoir si la Palestine faisait partie du territoire promis à l'indépendance par la correspondance McMahon-Hussein. cet égard, depuis que la question de l'interprétation a été soulevée, la Grande-Bretagne nie constamment que la Palestine figure parmi les territoires sur lesquels l'indépendance a été promise.

...169. Dans son rapport, le comité a déclaré que les représentants arabes et britanniques avaient été "incapables de parvenir à un accord sur une interprétation de la correspondance".

...171. En ce qui concerne le "Message de Hogarth", les représentants arabes ont expliqué qu'ils s'appuyaient fortement sur un passage du message adressé au roi Hussein du Hejaz en 1918, selon lequel la colonisation juive en Palestine ne serait autorisée 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 de Hogarth" a été livré au roi Hussein en janvier 1918, soit deux mois après la Déclaration Balfour. Il y a une claire différence entre la Déclaration de Balfour elle-même, qui ne sauvegardait que les droits civils et religieux des communautés non-juives existantes, et le "Message de Hogarth", qui promettait la liberté politique à la population arabe de Palestine.

...174. C'est aussi L'Emir Feisal qui, représentant et agissant au nom du Royaume arabe du Hejaz, a signé un accord avec Dr Weizmann, représentant et agissant au nom de l'Organisation sioniste. Dans cet accord, Feisal, sous réserve que les Arabes obtiennent l'indépendance exigée dans son Mémoire au Foreign Office britannique du 4 janvier 1919, accepte la Déclaration de Balfour et encourage l'immigration juive en Palestine. L'accord Feisal-Weizmann n'a pas acquis de validité, puisque la condition posée n'était pas remplie à l'époque.

175. La Commission Peel, en se référant à la question, avait noté dans son rapport qu'"il fut un temps où les hommes d'Etat arabes étaient prêts à envisager de donner la Palestine aux Juifs, à condition que le reste de l'Asie arabe soit libre. Cette condition n'était pas remplie à l'époque, mais elle l'est aujourd'hui à la veille de son accomplissement".

176. En ce qui concerne le principe de l'autodétermination,..., on peut dire que le Foyer National juif et le Mandat sui generis pour la Palestine vont à l'encontre de ce principe....

la Commission Peel l'a souligné à juste titre ;

.." (c) que l'acceptation par les puissances alliées et les Etats-Unis de la politique de la Déclaration Balfour a clairement indiqué dès le début que la Palestine aurait été traitée différemment de la Syrie et de l'Irak, et que cette différence de traitement a été confirmée par le Conseil suprême dans le Traité de Sevres et par la société des Nations en sanctionnant le mandat.

Chapitre III : les intérêts religieux les lieux saints

..."Certains principes stricts sont respectés dans l'administration du statu quo. Ainsi, ... un droit accordé d'accrocher une lampe ou un tableau ou de changer la position d'un tel objet lorsqu'il est accroché est considéré comme une reconnaissance de la possession exclusive du pilier ou du mur en question...

Il est facile de comprendre que l'application de "droits " de cette nature doit conduire à de grandes difficultés et souvent à des litiges, d'autant plus que chaque modification de facto dans la pratique dominante peut servir de preuve que la situation juridique a été modifiée. Par conséquent, l'Administration a eu une tâche difficile à la fois pour s'assurer et pour maintenir " le statu quo ". Dans les cas controversés, les objets en litige ont parfois été laissés à l'abandon, plutôt que de risquer la possibilité qu'une altération de l'équilibre du pouvoir entre les rites des participants soit autorisée. Par conséquent, si l'exécution des réparations devient urgente, il incombe à l'Administration de les faire effectuer, à supposer qu'il s'avère impossible, dans le cas d'espèce, que les parties concernées parviennent à un accord à l'amiable".

...12. Le rétablissement des capitulations en Palestine " serait maintenant un anachronisme, et les Puissances concernées conviendront probablement qu'une autre solution doit être trouvée pour la protection des étrangers et de leurs intérêts religieux.

13. On peut envisager que le ou les nouveaux Etats qui seront créés en Palestine seront prêts à accepter des engagements visant à préserver les droits existants en ce qui concerne les Lieux Saints et autres intérêts religieux. Ces engagements peuvent être inscrits dans la constitution (ou les constitutions) du (ou des) nouvel(s) État(s).

En vue de maintenir la paix religieuse en Palestine, il peut être utile de stipuler que de tels engagements seront garantis au niveau international.

Tout différend lié aux droits existants à caractère religieux entre un État palestinien et un autre État qui n'est pas réglé par la diplomatie pourrait, par exemple, être soumis à la Cour internationale de Justice pour décision par l'une des parties.

CHAPITRE IV

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS PRÉSENTÉES POUR LA SOLUTION DU PROBLÈME DE LA LA QUESTION PALESTINE

Généralités

1. Les propositions de règlement de la question palestinienne présentées à diverses reprises par des sources officielles et non officielles au cours de la dernière décennie peuvent être classées en trois grandes catégories :

(i) La partition de la Palestine en deux États indépendants, l'un arabe et l'autre juif, qui pourraient être soit complètement séparés, soit liés dans la mesure nécessaire pour préserver, autant que possible, l'unité économique ;

ii) La création d'un État unitaire (à majorité arabe, à moins qu'une majorité juive ne soit créée par une immigration juive massive) ;

iii) La création d'un État unique doté d'une structure fédérale, cantonale ou binationale, dans laquelle la minorité serait, par cette structure politique, protégée de la crainte de la domination.

...Principales propositions des commissions et plans du Gouvernement britannique avant la création du Comité

3. The Royal (Peel) Commission, 1937 : La partition a été recommandée pour la première fois par la Commission royale et a été considérée par celle-ci comme la seule solution qui offrait une possibilité de paix définitive....

4. La Commission sur la partition (Woodhead), 1938, a rejeté le plan de partition de la Commission royale en concluant que l'État juif envisagé par ce plan, après certaines modifications de la frontière proposée nécessaires à sa sécurité, contiendrait une minorité arabe représentant 49 pour cent de la population totale.... Une caractéristique essentielle du plan était l'union douanière de l'État arabe, de l'État juif et des territoires sous mandat

5. La Commission d'enquête anglo-américaine de 1946 a exprimé l'opinion que " maintenant et pour un certain temps encore, toute tentative d'établir soit un État palestinien indépendant, soit des États palestiniens indépendants entraînerait des troubles civils qui pourraient menacer la paix dans le

monde ". Ce comité a donc recommandé que la Palestine continue d'être administrée dans le cadre de son mandat en attendant la signature d'un accord de tutelle, et a également recommandé que l'avenir constitutionnel de la Palestine soit fondé sur trois principes :

"I. Que les Juifs ne domineront pas les Arabes et les Arabes ne domineront pas les Juifs en Palestine ;

"II. Que la Palestine ne sera ni un Etat juif ni un Etat arabe ;

"III. Que la forme de gouvernement qui sera finalement établie protégera et préservera pleinement, avec des garanties internationales, les intérêts de la Terre Sainte de la chrétienté et des religions musulmane et juive."

...

6. Plan d'autonomie provinciale, 1946 : Ce plan (généralement connu sous le nom de plan Morrison) visait à mettre en œuvre la recommandation de la Commission d'enquête anglo-américaine " que la Palestine ne soit ni un État juif ni un État arabe ". La plus grande partie de la Palestine serait divisée en une province arabe et une province juive, cette dernière comprenant la quasi-totalité de la zone sur laquelle les Juifs s'étaient déjà installés, ainsi qu'une zone considérable entre et autour des colonies. Chaque province aurait une assemblée législative élue et un exécutif.

Jérusalem et Bethléem, ainsi que le Néguev, resteraient sous le contrôle direct du représentant du Gouvernement britannique agissant en qualité d'administrateur pour la Palestine ... Il était envisagé que l'adoption de ce plan permettrait d'admettre immédiatement 100.000 immigrants juifs en Palestine, comme l'avait recommandé la Commission anglo-américaine, et de poursuivre l'immigration dans la province juive, sous le contrôle définitif du Gouvernement central ..

7. Plan de cantonnement, 1947 : Ce plan (généralement connu sous le nom de plan Bevin) prévoyait une période de tutelle britannique de cinq ans, dans le but de préparer le pays à son indépendance. Les zones d'administration locale seraient délimitées de manière à inclure une majorité substantielle de Juifs ou d'Arabes. Chaque zone jouirait d'une autonomie locale considérable. Le Haut Commissaire sera chargé de la protection des minorités. Au centre, il s'efforcera de former un conseil consultatif représentatif. Au bout de quatre ans, une Assemblée constituante serait élue. Si la

majorité des représentants arabes et la majorité des représentants juifs au sein de cette Assemblée parviennent à un accord, un État indépendant sera créé. En cas de désaccord, le Conseil de tutelle de l'Organisation des Nations Unies serait prié de donner son avis sur la procédure future. En ce qui concerne l'immigration, le plan prévoyait l'admission de 96 000 Juifs au cours des deux premières années. Par la suite, le taux d'inscription serait déterminé par le Haut Commissaire en consultation avec son Conseil consultatif.

Propositions soumises au Comité

8. Organisations juives. La plupart des organisations juives en Palestine et à l'étranger qui ont soumis des déclarations écrites ou orales au Comité spécial ont convenu avec l'Agence juive pour la Palestine et le Vaad Leumi d'exiger la création d'un État juif.

10. En ce qui concerne la partition, l'Étude politique 1946-1947, soumise au Comité par l'Agence juive, indique à la page 71 :

"... Une solution sur des lignes de séparation, si elle doit être acceptable, ne peut guère être considérée comme autre chose qu'un pis aller... Toute solution du problème palestinien qui pourrait être proposée sera jugée par le peuple juif en fonction de la question de savoir si elle assure une immigration et une colonisation à grande échelle et conduit sans délai à l'établissement de l'État juif."

11. Les États arabes. Les représentants des États arabes à Beyrouth ont présenté à peu près les mêmes propositions constitutionnelles pour le futur gouvernement palestinien que celles avancées par les délégations des États arabes à la Conférence palestinienne à Londres en septembre 1946. résumé, ces recommandations étaient les suivantes :

a) Que la Palestine soit un État unitaire, doté d'une constitution démocratique et d'une assemblée législative élue,

b) Que la Constitution devrait prévoir, entre autres, des garanties pour i) le caractère sacré des Lieux saints et, sous réserve des garanties appropriées, la liberté de pratique religieuse conformément au statu quo ; ii) les pleins droits civils pour tous les citoyens palestiniens, la condition de naturalisation étant la résidence continue de dix ans dans le pays ;

...c) Que la Constitution devrait également prévoir i) une représentation adéquate à l'Assemblée législative de toutes les communautés importantes, à condition que les Juifs ne dépassent en aucun cas un tiers du nombre total des membres ; ii) l'interdiction stricte de l'immigration juive et le maintien des restrictions existantes au transfert des terres, tout changement dans ces domaines nécessitant le consentement de la majorité des membres arabes de l'Assemblée législative ;

..14...Confrontés à la quasi-certitude qu'aucune solution ne pourrait jamais être trouvée pour satisfaire pleinement les deux parties en conflit, et probablement même pas une partie, sauf au prix d'une opposition déterminée de l'autre, des arrangements ont parfois été proposés, comme le maintien du mandat ou l'établissement d'une tutelle, qui, de par sa nature, ne pourrait être que temporaire.

...16. Toute solution réalisable aujourd'hui, même la plus extrême, est confrontée au fait qu'il y a aujourd'hui en Palestine plus de 1 200 000 Arabes et 600 000 Juifs qui, dans l'ensemble, sont issus de milieux culturels différents, et dont les perspectives, les langues, la religion et les aspirations sont distinctes.

Recommandations

Il a donc été relativement facile de conclure que, puisque les deux groupes maintiennent fermement leurs revendications, il est manifestement impossible, dans les circonstances, de satisfaire pleinement les revendications des deux groupes, alors qu'il est indéfendable d'accepter la totalité des revendications de l'un au détriment de l'autre.

... Il était évident que la solution binationale, bien qu'attrayante sous certains de ses aspects, aurait peu de sens si l'on ne prévoyait pas une parité numérique ou politique entre les deux groupes de population

...5. La solution cantonale, dans les conditions actuelles de diffusion arabe et juive en Palestine, pourrait facilement entraîner une fragmentation excessive des processus gouvernementaux, et dans son résultat final, serait tout à fait irréalisable.

6.6. Ayant ainsi écarté les solutions extrêmes et les régimes binationaux et cantonaux, les membres du Comité ont, dans l'ensemble, manifesté une tendance à se diriger soit vers une partition qualifiée

d'unité économique, soit vers un plan fédéral-État...

Section A. Recommandations approuvées à l'unanimité

- Il sera mis fin au mandat pour la Palestine dès que possible.

- ... L'indépendance sera accordée en Palestine le plus tôt possible.

- ...Une période transitoire aussi brève que possible, compatible avec la réalisation des préparatifs et les conditions essentielles à l'indépendance, précède l'octroi de l'indépendance en Palestine.

...Pendant la période de transition, l'autorité chargée de l'administration de la Palestine et de sa préparation à l'indépendance est responsable devant l'Organisation des Nations Unies.

- ...L'Assemblée générale entreprend immédiatement le lancement et l'exécution d'un arrangement international en vertu duquel le problème des Juifs européens en détresse, dont environ 250 000 se trouvent dans des centres de rassemblement, sera traité de toute urgence pour alléger leur sort et celui de la Palestine.

...(a) La large diffusion des Arabes et des Juifs dans toute la Palestine rend presque inévitable l'existence, dans toute solution, d'une minorité ethnique au sein de la population. Étant donné que ces deux peuples vivent physiquement et spirituellement séparés, nourrissent des aspirations et des idéaux distincts et ont des traditions culturelles très divergentes, il est important, dans l'intérêt d'une société ordonnée et pour le bien-être de tous les Palestiniens, que les droits de tous soient pleinement garantis.

(6) Compte tenu de la position unique de la Palestine en Terre Sainte, il est particulièrement important de protéger les droits et les intérêts des minorités religieuses.

condition préalable à l'indépendance,

- Accepter l'obligation de s'abstenir, dans ses relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, ou d'une manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

- il sera admis comme principe cardinal que la préservation de l'unité économique de la Palestine dans son ensemble est indispensable à la vie et au développement du pays et de ses peuples.

- Dans l'appréciation de la question palestinienne, il est incontestable qu'aucune solution pour la Palestine ne peut être considérée comme une solution du problème juif en général.

Il est donc très improbable qu'il puisse y avoir en Palestine tous les Juifs qui souhaiteraient quitter leurs domiciles actuels, pour des raisons de déplacement immédiat ou de détresse, ou d'attitudes anti-juives réelles ou anticipées dans les pays dans lesquels ils résident actuellement.

(&) Quoi qu'il en soit, en raison du temps, des moyens de transport limités et de la capacité d'absorption locale, on ne peut pas s'attendre à ce que la Palestine seule puisse soulager le sort urgent de tous les Juifs déplacés et en détresse.

c) En outre, il faut sérieusement tenir compte du ressentiment et de l'opposition vigoureuse des Arabes de tout le Moyen-Orient à toute tentative de résoudre, à leurs dépens, le problème juif, qu'ils considèrent comme une responsabilité internationale.

3. Au cours de la quarante-septième séance du Comité, le 27 août 1947, sept membres du Comité (Canada, Tchécoslovaquie, Guatemala, Pays-Bas, Pérou, Pérou, Suède, Uruguay et Guatemala) se sont exprimés, par vote enregistré, en faveur du Plan de partition avec union économique, présenté par le Groupe de travail des questions constitutionnelles.

4. Le plan de partage avec l'union économique est reproduit ci-joint.

Il se compose des trois parties suivantes :

Partie I. Partition avec l'union économique

Partie II. Limites

Partie III. Ville de Jérusalem

...la partition fournira le règlement le plus réaliste et le plus pratique et qu'elle est la plus susceptible de fournir une base viable pour satisfaire en partie les revendications et aspirations nationales des deux parties.

2. il est un fait que ces deux peuples ont leurs racines historiques en Palestine ...

3. Le conflit fondamental en Palestine est le choc de deux nationalismes intenses. Indépendamment des origines historiques du conflit, des droits et des torts des promesses et des contre-promesses et de l'intervention internationale liée au mandat, il y a aujourd'hui en Palestine quelque 650 000 Juifs et quelque 1 200 000 Arabes dont les modes de vie sont différents et, pour le moment, séparés par des intérêts politiques qui rendent difficile une coopération politique pleine et efficace entre eux, que ce soit sur la base du volontariat ou d'arrangements constitutionnels.

...Toute autre solution proposée tendrait à inciter les deux parties à chercher à obtenir une modification en leur faveur au moyen de pressions persistantes. L'octroi de l'indépendance aux deux États, cependant, supprimerait la base de ces efforts.

...8. L'immigration juive est aujourd'hui la question centrale en Palestine et c'est le facteur, par-dessus tout, qui exclut la coopération nécessaire entre les communautés arabe et juive dans un seul Etat. La création d'un État juif dans le cadre d'un plan de partition est le seul espoir de sortir cette question de l'arène du conflit.

9. Il est notoire que les Arabes se sont fortement opposés à la partition, mais on estime que cette opposition serait atténuée par une solution qui fixerait définitivement l'étendue du territoire à attribuer aux Juifs avec sa limitation implicite de l'immigration. Le fait que la solution porte la sanction des Nations Unies implique une finalité qui devrait apaiser les craintes arabes d'une nouvelle expansion de l'État juif.

10. Compte tenu de la superficie et des ressources limitées de la Palestine, il est essentiel que, dans la mesure du possible, et conformément à la création de deux États indépendants, l'unité économique du pays soit préservée. Les objectifs essentiels de cette association seraient un système douanier commun, une monnaie commune et le maintien d'un système national de transport et de communications.

.... Toutefois, le cloisonnement modifie nécessairement dans une certaine mesure la situation budgétaire de telle sorte que, en tout état de cause, au cours des premières années de son existence,

un État arabe cloisonné en Palestine aurait des difficultés à collecter des recettes suffisantes pour maintenir ses normes actuelles en matière de services publics.

L'un des objectifs de l'union économique est donc de distribuer les recettes excédentaires pour soutenir ces normes. Il est recommandé que la répartition des recettes excédentaires, une fois que certaines charges et le pourcentage de l'excédent à verser à la ville de Jérusalem auront été acquittés, soit effectuée dans des proportions égales pour les deux États.

...13. Cette répartition des recettes douanières se justifie pour trois raisons : (1) Les Juifs auront la partie la plus développée économiquement du pays englobant pratiquement la totalité de la région productrice d'agrumes qui comprend un grand nombre de producteurs arabes ; (2) l'Etat juif se verrait garantir, à travers l'union douanière, une zone de libre-échange plus large pour la vente des produits de son industrie ; (3) il serait au désavantage de l'Etat arabe si celui-ci se trouvait dans une situation économique précaire et pauvre financièrement.

... Pendant la période de transition, la présente Puissance mandataire :

...c) Prend les mesures suivantes :

(1) Admettre dans les frontières de l'État juif proposé 150.000 immigrants juifs à un taux mensuel uniforme, dont 30.000 pour des raisons humanitaires. Si la période de transition dure plus de deux ans, l'immigration juive sera autorisée à raison de 60.000 par an. La responsabilité de la sélection et de la prise en charge des immigrants juifs et de l'organisation de l'immigration juive pendant la période de transition sera confiée à l'Agence juive.

...Les femmes ne peuvent pas être élues aux assemblées constituantes.

3. Pendant la période de transition, aucun Juif ne sera autorisé à établir sa résidence dans la région de l'Etat arabe proposé, et aucun Arabe ne sera autorisé à établir sa résidence dans la région de l'Etat juif proposé, sauf par permission spéciale de l'Administration.

...c) Accepter l'obligation de l'État de s'abstenir, dans ses relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout

État, ou de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

.Les objectifs de l'Union économique de la Palestine sont :

- a) Une union douanière.
- b) Une monnaie commune.
- c) Exploitation dans l'intérêt commun des chemins de fer, des autoroutes interétatiques, des services postaux, téléphoniques et télégraphiques et des ports de Haïfa et de Jaffa.
- d) Le développement économique conjoint, en particulier en ce qui concerne l'irrigation, la bonification des terres et la conservation des sols.

...L'État arabe organisera la grande majorité des Arabes de Palestine en un corps politique contenant une minorité insignifiante de Juifs ; mais dans l'État juif, il y aura une minorité considérable d'Arabes. C'est l'inaptitude du stratagème. Mais une telle minorité est inévitable dans tout plan réalisable qui ne place pas l'ensemble de la Palestine sous la majorité actuelle des Arabes.

PARTIE II. Limites territoriales

Définition

Le plan prévoit 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 Samarie et la Judée, à l'exclusion de la ville de Jérusalem, et la plaine côtière de l'Isdud à la frontière égyptienne. L'État juif proposé comprendra la Galilée orientale, la plaine d'Esdraelon, la majeure partie de la plaine côtière et l'ensemble du sous-district de Beersheba, qui comprend le Negeb.

Les trois sections de l'État arabe et les trois sections de l'État juif sont reliées entre elles par deux points d'intersection, dont l'un est situé au sud-est de l'Afula dans le sous-district de Nazareth et l'autre au nord-est de El Majdal dans le sous-district de Gaza.

...4. Le problème de la contiguïté

Il est évidemment souhaitable de créer des Etats aux frontières continues. En raison de facteurs géographiques et démographiques, il est impossible de réaliser un partage satisfaisant sans sacrifier cet objectif dans une certaine mesure.

PARTIE III. Ville de Jérusalem

Justification

1. La proposition de placer la ville de Jérusalem sous tutelle internationale repose sur les considérations suivantes.

2. Jérusalem est une ville sainte pour trois religions. Leurs sanctuaires sont côte à côte ; certains sont sacrés pour deux religions. Des centaines de millions de chrétiens, de musulmans et de juifs à travers le monde veulent que la paix, et en particulier la paix religieuse, règne à Jérusalem ; ils veulent que le caractère sacré de ses Lieux Saints soit préservé

...4. La paix religieuse à Jérusalem est nécessaire au maintien de la paix dans les États arabes et juifs. Des troubles dans la ville sainte auraient des conséquences d'une portée considérable, s'étendant peut-être au-delà des frontières de la Palestine.

...6. Le système de tutelle internationale est proposé comme l'instrument le plus approprié pour faire face aux problèmes particuliers posés par Jérusalem.

...i) La protection des Lieux saints, des édifices religieux et des sites de la ville de Jérusalem sera confiée à une force de police spéciale, dont les membres seront recrutés hors de Palestine et ne seront ni arabes ni juifs. L