

RESTRICTED
W/19
30 July 1949
FRENCH
Original: ENGLISH

L'avenir de la Palestine arabe et
la question du plébiscite

(Document de travail préparé par le Secrétariat)

1. Au cours de toutes les délibérations concernant le partage en tant que solution du problème de Palestine, la situation future de la partie arabe d'une Palestine divisée a toujours constitué un élément important de la décision finale. Le présent rapport constitue une étude générale des propositions qui ont été faites en ce qui concerne le sort de la région arabe de Palestine. Il part de la première recommandation tendant au partage de la Palestine qui avait encore été faite sous le régime du mandat, en 1937, et va jusqu'aux travaux de la Commission de conciliation au cours du premier semestre de 1949.

2. Dès 1922, date à laquelle le mandat britannique est entré en vigueur en Palestine, une lutte a commencé entre les intérêts nationaux juifs et arabes, chacun de ces groupes s'efforçant d'obtenir un Etat unitaire sous son propre contrôle politique. Pendant la période du mandat, indépendamment d'un grand nombre d'autres propositions officielles faites en vue d'une solution du conflit palestinien, la première proposition de partage de la Palestine a été faite en 1937 par la Commission Peel (Commission royale de Palestine de 1937). La Commission Peel, composée de six membres, avait été constituée en août 1936 afin d'établir les causes des troubles en Palestine et de formuler des recommandations tendant à l'élimination des griefs des parties intéressées. Le plan établi par cette Commission, pour l'avenir de la Palestine, était formulé comme suit:

"Le mandat pour la Palestine devrait prendre fin et être remplacé par un système de traités qui devraient être négociés par la Puissance mandataire avec le Gouvernement de la Transjordanie et les représentants des Arabes de Palestine, d'une part, en vue de la création d'un Etat arabe indépendant et souverain comprenant la Transjordanie et une partie de la Palestine, (*) et d'autre part avec l'Organisation sioniste en vue de la création d'un Etat juif indépendant et souverain, comprenant une partie de la Palestine".

(*) Les passages soulignés dans la présente citation, comme dans les autres citations qui apparaissent dans ce rapport, l'ont été par le Secrétariat.

Ce plan fut rejeté à la fois par les Juifs et les Arabes. Les Arabes affirmaient qu'il ne tenait pas compte de leurs droits nationaux et qu'ils s'opposeraient à toute solution autre que celle qui leur donnerait une indépendance complète dans la totalité de la Palestine. Les Juifs affirmaient que ce plan méconnaissait leur droit à un Foyer national juif tel qu'il était promis par le Mandat.

3. En dépit du rejet du plan de partage Peel, aussi bien par les Juifs que par les Arabes, le Gouvernement britannique envoya, en 1938, en Palestine, la Commission Woodhead, composée de quatre membres, et chargée de déterminer les possibilités de partage et de recommander le tracé des frontières qui permettraient la création d'un Etat juif et d'un Etat arabe autonomes de manière à ce qu'il y ait aussi peu de Juifs que possible à l'intérieur de l'Etat arabe et aussi peu d'Arabes que possible à l'intérieur de l'Etat juif. La Commission Woodhead est arrivée à la conclusion qu'aucun plan de partage ne pourrait être mis en pratique en raison du fait que les Juifs et les Arabes ont tous deux refusé d'accepter un tel plan. Tout en concluant à l'impossibilité de réaliser le partage, la Commission Woodhead avait soumis trois projets de frontière. Les réactions à ces projets furent les mêmes que précédemment; les Juifs, aussi bien que les Arabes, rejetèrent complètement l'idée même de partage. Dans une déclaration de politique générale faite en novembre 1938, le Royaume-Uni accepta les conclusions de la Commission Woodhead, à savoir que le partage serait impossible à réaliser à la fois du point de vue politique, administratif et financier.

4. La proposition suivante, en vue de la solution du problème palestinien, dans laquelle il est possible de suivre les projets relatifs à l'avenir d'une Palestine arabe, a été le plan de partage adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 29 novembre 1947. Aux termes de ce plan, la Palestine devait être divisée en trois parties: un Etat arabe indépendant, un Etat juif indépendant et la ville internationale de Jérusalem. Les deux Etats indépendants devaient être reliés entre eux par une Union économique. Une Commission de cinq Etats Membres fut constituée, afin de mettre en oeuvre les dispositions du plan de partage. Au nombre des mesures préparatoires devant précéder l'indépendance des deux Etats, le plan prévoyait que "la Commission, après consultation avec les partis démocratiques et les autres organisations publiques des Etats arabe et juif,

choisira et établira dans chacun des deux Etats, aussi rapidement que possible, un Conseil provisoire de gouvernement". Ces Conseils provisoires de gouvernement devraient, en collaboration avec la Commission des Nations Unies, assumer l'ensemble de l'administration de ces régions. Deux mois au plus tard après le retrait des forces armées de la Puissance mandataire, les Conseils provisoires devraient organiser des élections en vue de la désignation d'une Assemblée constituante. L'assemblée constituante de chaque Etat devrait ensuite élaborer une constitution démocratique pour chacun des Etats et choisir un gouvernement provisoire destiné à succéder aux Conseils provisoires désignés par la Commission.

5. En acceptant le plan de partage, les Juifs ont indirectement accepté la création d'un Etat arabe indépendant en Palestine, appelé à être l'associé de l'Etat juif dans le cadre d'une Union économique. Parlant du plan de partage, M. Abba Hillel Silver, membre de l'Exécutif de l'Agence juive, a exprimé, au mois d'octobre 1947, l'opinion suivante au sujet des rapports futurs entre la Palestine juive et la Palestine arabe :

"Avec l'élimination des dissensions politiques qui entraînera finalement, nous l'espérons, la création de ces deux Etats indépendants, chaque peuple étant maître chez lui, il devrait être possible d'entrer dans une ère de progrès et de régénération qui sera un bienfait pour tous les peuples dans cette partie importante du monde ... L'Etat juif, lorsqu'il aura été créé, respectera la souveraineté des Etats voisins aussi complètement qu'il défendra la sienne propre. (1)

Les Arabes rejetèrent le plan de partage des Nations Unies de sorte qu'aucun commentaire de leur part n'a trait spécialement au régime futur de la partie arabe de la Palestine dans le cadre du partage; au contraire, tous leurs commentaires tendent plutôt à rejeter le plan dans son ensemble.

6. Le plan de partage avec une Union économique n'a pas été mis en oeuvre dans les jours qui ont suivi la résolution du 29 novembre, comme l'envisageait l'Assemblée générale. Le 15 mai 1948, date à laquelle le gouvernement d'Israël a déclaré son indépendance, l'Assemblée générale a désigné un médiateur lui donnant le mandat d'employer ses bons offices

(1) Article paru dans la Revue "Palestine and the Middle East", Tel Aviv, septembre-octobre 1947

pour favoriser un ajustement pacifique de la situation future de la Palestine. Ayant cet objectif en vue, le médiateur adressé le 27 juin 1948 une lettre aux Arabes et aux Juifs contenant les suggestions suivantes quant à l'avenir de la Palestine :

"Sous réserve que les deux parties intéressées acceptent d'envisager un tel arrangement, la Palestine, telle que la définissent les termes du mandat primitivement accordé au Royaume-Uni en 1922, c'est-à-dire Transjordanie incluse, pourrait former une Union composée de deux membres, l'un arabe, l'autre juif.

Les buts et fonctions de l'Union seraient de favoriser les intérêts économiques communs, de diriger et gérer les services publics communs, y compris les douanes et la régie, de poursuivre un programme de développement du pays et de coordonner la politique étrangère comme les mesures de défense commune".

7. En réponse à la lettre du médiateur, le Secrétaire général de la Ligue des Etats arabes a rejeté dans une lettre en date du 3 juillet 1948 les recommandations du médiateur et présenté des contre propositions prévoyant un Etat unitaire arabe. En rejetant les suggestions du médiateur, le Comité politique de la Ligue des Etats arabes s'est entièrement opposé au principe d'une Palestine arabe pouvant être à l'avenir un membre d'une Union avec la Transjordanie. A l'appui des vues du Comité politique de la Ligue arabe, une déclaration du Premier Ministre de Transjordanie était citée :

"Le problème qui se pose à l'heure actuelle est celui de la Palestine et la recherche d'une solution au problème palestinien. Le Royaume hachémite de Transjordanie ne devrait jamais être impliqué dans ce problème pas plus que la Transjordanie ne devrait être contrainte de constituer une union avec un Etat juif. Notre position est claire et elle a été proclamée en toutes occasions. La voici : ne jamais permettre la création d'un Etat juif en Palestine et repousser le partage. Notre but est de collaborer avec les autres Etats arabes pour libérer la Palestine. Dès que ce but sera atteint, c'est à ses propres habitants que revient le droit de déterminer son statut futur et qu'il appartient de le faire. Ce sont eux seuls qui décideront en dernier ressort. Nous ne nous proposons aucun autre but ni aucun autre objectif."

Cette lettre de la Ligue des Etats arabes a fait l'objet du commentaire suivant de la part du médiateur :

"Ma suggestion relative à la Transjordanie était purement consultative et j'avais précisé que cette proposition était faite "sous réserve que les deux parties intéressées acceptent d'envisager un tel arrangement". Cela concernait surtout la Transjordanie et, si Le Roi hachémite de Transjordanie n'est pas disposé à examiner cet arrangement, il est évident que ma proposition n'est pas applicable."

8. Le Gouvernement d'Israël a également rejeté les propositions du médiateur. Dans une lettre en date du 5 juillet 1948, émanant du Ministre des Affaires étrangères du Gouvernement provisoire d'Israël, des arguments étaient avancés contre le changement de statut du futur Gouvernement arabe de Palestine, à côté d'autres raisons militent en faveur du rejet des propositions. Voici un extrait de cette lettre:

"Le Gouvernement provisoire de l'Etat d'Israël tient à signaler que le règlement territorial formulé dans la résolution (29 novembre 1947) était basé sur le partage de la partie occidentale de la Palestine entre le peuple juif et la population arabe de Palestine. L'inclusion de la partie arabe de la Palestine dans le territoire d'un des Etats arabes voisins modifierait fondamentalement le caractère du problème des frontières.

Le Gouvernement provisoire ne peut accepter aucune atteinte ni aucune limitation à la libre souveraineté du peuple d'Israël dans son Etat indépendant. S'il est vrai que le but principal et la politique de l'Etat d'Israël est d'établir des relations de paix et d'amitié avec ses voisins sur la base de la collaboration la plus étroite dans tous les domaines, il n'en demeure pas moins que les arrangements internationaux qui peuvent être nécessaires pour donner effet à cette politique ne peuvent être imposés à l'Etat d'Israël et ne peuvent être conclus qu'à la suite d'un accord négocié entre les parties intéressées en tant qu'Etats libres et souverains.

Le Gouvernement provisoire serait prêt à accepter les dispositions concernant l'union économique, telles qu'elles sont formulées dans la résolution de l'Assemblée (29 novembre 1947), si toutes les conditions préliminaires fondamentales devaient être remplies. Toutefois, cette éventualité n'est pas envisagée dans les propositions. L'Etat partenaire auquel l'Etat d'Israël est invité à se joindre dans une union est entièrement différent, à la fois dans son caractère politique et dans sa

configuration géographique, de l'Etat arabe prévu dans la résolution. Le consentement juif à l'union économique, dans le contexte de la résolution, ne peut, par conséquent, avoir aucun caractère obligatoire dans la situation nouvelle. C'est à la discrétion absolue et sans entrave du Gouvernement d'Israël, dans l'exercice de ses droits souverains, qu'on doit maintenant laisser le soin de déterminer les arrangements qui devront présider aux relations de l'Etat d'Israël avec son ou ses voisins dans le domaine de la collaboration économique."

En réponse à cette lettre, le médiateur a répondu le 6 juillet 1948 ce qui suit:

"A propos du paragraphe 3 de votre lettre, il suffit de dire que mes propositions indiquent d'une manière parfaitement claire que tous les arrangements proposés ne pourraient avoir de sens pratique qu'à condition d'un accord volontaire des parties intéressées. Il a été très nettement souligné dans le paragraphe 8 de ma déclaration préliminaire qu'il ne pouvait être question de les imposer."

9. Le 18 septembre, le rapport intérimaire du médiateur a été soumis à l'Assemblée générale. Examinant la situation de l'Etat arabe envisagé, le médiateur déclarait:

"En ce qui concerne les parties de la Palestine qui sont sous le contrôle arabe, il n'existe aucune autorité centrale et on n'a ni organisé, ni tenté d'organiser un Etat arabe intépendant. Cette situation peut s'expliquer en partie par le fait que les Arabes répugnent à prendre une mesure quelconque pouvant impliquer ne fût-ce qu'une acceptation tacite du partage, et en partie également par leur insistance à réclamer un Etat unitaire en Palestine. Le plan de partage supposait que les organes nécessaires à l'administration gouvernementale pourraient être créés à plus ou moins bref délai dans la partie arabe de la Palestine. Cela n'apparaît pas comme possible aujourd'hui, étant donné l'absence d'une autorité organisée, au sein de la partie arabe de la Palestine et la désorganisation administrative qui a suivi la fin du mandat... Il existe maintenant en Palestine une forme de partage, bien qu'un Etat arabe n'ait pas été formé comme le plan de partage le prévoyait et qu'il n'existe pas d'union économique. La question de l'avenir de la partie arabe de la Palestine et de sa viabilité économique se trouve donc occuper le premier plan."

10. A la fin de la première partie du rapport, qui traite de l'effort de médiation, le médiateur avait formulé sept postulats fondamentaux et un certain nombre de conclusions concrètes. Parmi les conclusions concrètes, le paragraphe 4 (c) relatif à l'avenir de l'Etat arabe est ainsi conçu:

"Le sort des territoires de Palestine non inclus au sein des frontières de l'Etat juif serait réglé par les Gouvernements des Etats arabes qui consulteraient la population arabe de Palestine. La recommandation rappellerait, toutefois, qu'étant donné les liens historiques et la communauté d'intérêts qui unissent la Transjordanie et la Palestine, il existe des motifs impérieux de fusionner le territoire arabe de Palestine et le territoire de la Transjordanie, sous réserve des modifications de frontières concernant d'autres Etats arabes et qui seraient jugées désirables et pratiquement possibles."

11. Une autre de ces conclusions concrètes recommandait la désignation d'une Commission de conciliation. En application de cette recommandation, l'Assemblée générale a adopté la résolution du 11 décembre 1948 portant création de la Commission de conciliation. Cette résolution a été établie sur la base d'un projet de résolution primitivement soumis par le Royaume-Uni. Bien que le projet de résolution original du Royaume-Uni ait été révisé à deux reprises avant d'être mis aux voix, l'alinéa relatif à l'avenir de la Palestine arabe n'a pas subi de modification et est libellé comme suit:

" L'ASSEMBLEE GENERALE

"FAIT SIENNE la recommandation qui figure au paragraphe 4 (c) des conclusions du rapport du Médiateur concernant le sort du territoire palestinien non compris dans les frontières de l'Etat juif ou de la ville de Jérusalem, et DONNE POUR INSTRUCTIONS à la Commission de conciliation d'aider, après avoir dûment consulté les habitants de la Palestine arabe, les Gouvernements des Etats arabes intéressés à régler le sort de ces territoires conformément à la recommandation précitée."

La délégation des Etats-Unis, qui avait demandé à apporter un certain nombre d'autres changements au projet original de résolution du Royaume-Uni, avait été en faveur de ce paragraphe relatif à l'avenir de la Palestine arabe. Le 23 novembre, le représentant des Etats-Unis, au cours du débat au sein de la Commission politique, avait expressément annoncé que les Etats-Unis étaient en faveur du

paragraphe de la résolution britannique concernant le sort du territoire palestinien non inclus dans l'Etat juif ou la ville de Jérusalem. Un projet de résolution, soumis par le représentant de la Colombie, contenait également le même paragraphe au sujet de l'avenir de la Palestine arabe, bien que ce texte s'écartât par ailleurs du projet de résolution du Royaume-Uni à de nombreux égards.

Toutefois, un grand nombre de résolutions et d'amendements différents ont été présentés qui contenaient d'autres dispositions au sujet de la Palestine arabe. Un amendement soumis par le représentant du Guatemala, mais qui a été retiré ultérieurement, contenait simplement le principe de la consultation :

" La Commission aidera les habitants du territoire arabe de Palestine à décider de l'organisation politique qu'ils désirent donner audit territoire. Nulle annexion à un Etat voisin ne sera décrétée sans le consentement de la population, exprimé librement et dans les formes légales."

12. Au cours du vote final, c'est le projet de résolution deux fois révisé du Royaume-Uni qui demeura le noyau de la résolution mise aux voix. Le 4 décembre 1948, le paragraphe concernant l'avenir de la Palestine arabe, tel qu'il figurait dans le projet original de résolution, fut mis aux voix. Au cours du débat qui a immédiatement précédé le scrutin, le délégué de l'Union soviétique s'est prononcé contre ce paragraphe en indiquant qu'il violait la résolution du 29 novembre 1947 portant partage du pays. Le représentant de l'Union soviétique ajouta que ce paragraphe comportait des visées politiques tendant à agrandir l'Etat de Transjordanie aux dépens, aussi bien de la population arabe de la Palestine arabe, que des Juifs de Palestine. Répondant à l'argumentation du représentant de l'Union soviétique, le délégué du Royaume-Uni observa que cette résolution ne recommandait par expressément un rattachement de la zone arabe au territoire de Transjordanie. Toutefois, de bonnes raisons militaient en faveur d'un pareil rattachement, sous réserve de certaines rectifications de frontière qui pourraient être demandées par les autres Etats arabes. Intervenant dans le débat, le représentant de la Pologne fit valoir deux objections contre la proposition du Royaume-Uni. Sa première raison était qu'il fallait avant tout laisser l'ensemble de la question à la discrétion des gouvernements des Etats arabes voisins. Bien que le rapport du médiateur recommandât une consultation des habitants arabes de Palestine, ce serait ignorer l'état

réel des choses que de croire qu'une consultation pourrait intervenir librement et de manière sincère, alors que les armées des Etats voisins occupaient le pays. En second lieu, la délégation polonaise ne reconnaissait pas à l'Assemblée le droit de recommander que ce territoire soit annexé à un autre Etat. C'est à la population arabe, et à cette population seulement, qu'il appartient de déterminer le sort de son territoire. Avant que ne puisse intervenir aucune décision, toutes les troupes non palestiniennes devraient être retirées du pays et un gouvernement indépendant devrait être établi. Ceci fait, les Arabes de Palestine pourraient prendre en complète indépendance une décision quant à leur régime politique futur.

13. Le débat achevé, le paragraphe concernant l'avenir de la Palestine arabe dans le projet de résolution du Royaume-Uni fut mis aux voix. Ce paragraphe fut alors rejeté par 26 voix contre 18 et 12 abstentions.*

14. Pour suivre l'évolution de la conception israélienne quant à l'avenir de la Palestine arabe, il importe de noter plusieurs déclarations officielles. Au cours de la session du Conseil général sioniste qui s'est tenu à Jérusalem et à Tel-Aviv du 22 août au 3 septembre 1948, le Ministre des Affaires étrangères d'Israël, Moshe Sharett a fait la déclaration suivante au sujet de la situation de la Palestine arabe :

* Assemblée générale, Première Commission, A/CI/SR.224, 4 décembre 1948, (page 12) :

Ont voté pour : Suède, Union Sud-Africaine, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Colombie, Danemark, République Dominicaine, France, Islande, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Norvège.

Ont voté contre: Pologne, Arabie saoudite, Syrie, Turquie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Union des Républiques socialistes soviétiques, Uruguay, Venezuela, Yémen, Yougoslavie, Afghanistan, Australie, Birmanie, République socialiste soviétique de Biélorussie, Costa-Rica, Cuba, Tchécoslovaquie, Egypte, Salvador, Ethiopie, Guatemala, Inde, Iran, Irak, Liban, Pakistan.

Se sont abstenus: Paraguay, Pérou, Siam, Bolivie, Chili, Equateur, Grèce, Haïti, Honduras, Libéria, Mexique, Panama.

"Nous sommes placés devant le problème qui consiste à savoir ce qu'il adviendra du reste d'Eretz Israël. Cette partie n'a pas encore de frontières déterminées. Même en supposant qu'aucune modification révolutionnaire ne surviendra, ce qui n'est pas exclu, une certaine partie de la Palestine restera en dehors de l'Etat d'Israël. Le sort politique de la partie arabe de Palestine, son annexion par un Etat, quel qu'il soit, le pavillon qui y flottera et le régime auquel elle sera soumise ... tout cela, sont des questions qui nous intéressent directement. Il ne nous sera peut-être pas possible de contrôler toute évolution nouvelle de la situation dans ce domaine. Il est des contingences auxquelles nous devons nous opposer, ou alors elles constitueront une menace pour nous. Nous devons lutter contre le morcellement de la partie arabe et son annexion par fractions à divers pays. Nous devons examiner avec soin si l'annexion d'une partie quelconque à un Etat quelconque, ne constitue pas un danger pour nous, danger qui pourrait être évité grâce à une solution différente. Nous devons examiner avec soin si nous ne préférerions pas que cette partie arabe constituée à elle seule un Etat, si possible." *

15. Le 16 novembre 1948, parlant devant la Commission politique de l'Assemblée générale, lors du débat relatif à l'examen du rapport du médiateur, le Ministre des Affaires étrangères de l'Etat d'Israël réaffirma de nouveau les vues d'Israël au sujet de la Palestine arabe :

"En ce qui concerne toutes ces questions territoriales, Israël accueillerait favorablement la création d'un Etat arabe indépendant en Palestine, Etat qui serait constitué, dans la mesure du possible, conformément aux dispositions de la résolution du 29 novembre; le gouvernement d'Israël serait prêt à négocier avec cet Etat en vue de procéder à des rectifications mutuelles de frontières, si cet Etat se déclarait prêt à conclure une alliance étroite avec Israël. Mais si on donnait suite à la proposition du médiateur, qui est d'incorporer la partie arabe de la Palestine au royaume de Transjordanie, le rapport entre la superficie d'Israël et celle de son voisin arabe se trouverait être de 1 à 20, ce qui changerait complètement le principe même qui a présidé à la répartition territoriale envisagée dans la résolution du 29 novembre."

* Zionist News Letter, Département de l'Information de l'Agence juive, Jérusalem, 10 octobre 1948.

16. Exactement une semaine plus tard, le 23 novembre 1948, parlant devant la même Commission politique de l'Assemblée générale, M. Aubrey Eban, représentant d'Israël, a déclaré, au sujet des questions territoriales:

"..... Le Gouvernement d'Israël préférerait la création en Palestine d'un Etat arabe qui serait prêt à discuter certaines rectifications de frontières".

17. Le 15 juin 1949, au cours d'un débat de politique étrangère, au Knesset d'Israël (Parlement), le Ministre des Affaires étrangères Sharett a énoncé de la manière suivante la politique d'Israël en ce qui concerne l'avenir de la Palestine arabe:

"Pour ce qui est de la frontière séparant l'Etat d'Israël de la région se trouvant à l'ouest du Jourdain, qui n'est pas incluse dans l'Etat d'Israël, là aussi notre but, c'est la paix et des négociations de paix. Nous avons toujours déclaré que nous préférierions voir un Etat arabe distinct dans cette région, mais nous n'en avons pas fait une condition sine qua non de tout règlement. C'est là aussi une question à discuter."

Au cours du débat qui a suivi ce discours, M. Sharett a déclaré qu'Israël avait proposé à la Commission de Conciliation d'organiser un plébiscite dans la Palestine arabe, afin de déterminer s'il convient de rattacher ces régions à la Transjordanie ou si elles doivent constituer un Etat arabe indépendant. Un Etat arabe indépendant serait préférable pour Israël, mais, a-t-il déclaré, le Gouvernement d'Israël accepterait le verdict d'un plébiscite. Répondant à des questions qui lui furent posées par divers orateurs, M. Sharett a précisé les raisons pour lesquelles Israël préférerait un Etat arabe indépendant:

1. Cet Etat offrirait les possibilités les meilleures en vue de relations étroites avec Israël.
2. Il fournirait la sécurité la plus grande à Israël;
3. Il permettrait d'éliminer les complications résultant des liens existant entre "deux Etats donnés" (+)

(+) Le Journal de Jérusalem, 23 juin 1949, (page 1).