



LE DROIT DU PEUPLE PALESTINIEN À L'AUTODÉTERMINATION

Etude établie à l'intention et sous la direction du Comité pour l'exercice
des droits inaliénables du peuple palestinien

NATIONS UNIES
New York, 1979

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

ST/SG/SER.F/3

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.78.I.22

**Prix : \$ E.-U. 4,00
(ou l'équivalent en monnaie du pays)**

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>	<u>Pages</u>
I. LE DROIT A L'AUTODETERMINATION EN DROIT INTERNATIONAL ...	1
II. LA PALESTINE ET L'AUTODETERMINATION - LA CONFERENCE DE LA PAIX	14
III. LA PALESTINE ET L'AUTODETERMINATION - LA PERIODE DU MANDAT	22
IV. LA PALESTINE ET L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES - LA PREMIERE PHASE	30
V. AFFIRMATION PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES DU DROIT DU PEUPLE PALESTINIEN A L'AUTODETERMINATION	34
REFERENCES ET NOTES	40
ANNEXES	46

NOTE LIMINAIRE

On trouvera, dans deux études précédemment parues dans la même série, intitulées "Origines et évolution du problème palestinien" et "Le droit de retour du peuple palestinien", des renseignements généraux utiles aux fins de la présente étude.

Dans la présente étude, le droit du peuple palestinien à l'autodétermination est examiné dans un large contexte, y compris les diverses résolutions adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies sur ce sujet.

I. LE DROIT A L'AUTODETERMINATION EN DROIT INTERNATIONAL

L'Article premier de la Charte des Nations Unies énonce :

"Les buts des Nations Unies sont les suivants :

1. ...

2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde;

..."

L'Article premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels stipule :

"1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

..."

Il n'entre pas dans le cadre de la présente étude d'analyser ou de juger les arguments avancés par les universitaires et les juristes pour décider si la notion d'autodétermination est un "principe" ou un "droit". L'étude pose en principe que le droit à l'autodétermination existe, qu'il constitue un élément crucial de la vie internationale contemporaine et est reconnu comme tel par la communauté politique mondiale. Cet état de choses est dans une large mesure le résultat du rôle que joue l'Organisation des Nations Unies dans l'élaboration des concepts et de la pratique en droit international^x.

x Tous les éléments historiques ne sont pas examinés dans le détail ici, car ils sont traités de façon exhaustive dans deux autres études des Nations Unies établies pour la Commission des droits de l'homme :

a) Application des résolutions de l'Organisation des Nations Unies relatives au droit des peuples assujettis à une domination coloniale et étrangère à disposer d'eux-mêmes (Etude établie par M. Hector Gros-Espiell, Rapporteur spécial, document E/CN.4/Sub.2/405 du 20 juin 1978, deux volumes).

b) Le développement historique et actuel du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sur la base de la Charte des Nations Unies et des autres instruments adoptés par les organes des Nations Unies, eu égard en particulier à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Etude établie par M. Aureliu Cristescu, Rapporteur spécial, en préparation.)

Les théories classiques du droit international professées à partir du XXVI^e siècle, époque où le principe de la liberté de l'individu ne s'appliquait pas à la collectivité, font peu de place au principe de l'autodétermination nationale. Marquant un progrès par rapport à ces temps où les systèmes de gouvernement d'entités de nature et de dimension variables étaient régis par des considérations de dynastie et de pouvoir, la notion d'autodétermination en tant que principe régissant les relations internationales trouva une préfiguration dans l'affirmation, par la Révolution française, de la doctrine de la souveraineté du peuple : le gouvernement doit reposer sur la volonté du peuple et non sur celle de celui qui gouverne.

Les révolutions nationales qui ont eu lieu dans l'hémisphère occidental contre le colonialisme européen représentaient des manifestations historiques classiques de la notion d'autodétermination encore informulée. La Révolution américaine est l'exemple typique de l'affirmation du droit à la lutte pour la liberté et l'établissement des Etats indépendants d'Amérique du Sud laisse pressentir la force de la notion moderne d'autodétermination.

Ce n'est qu'au XX^e siècle, après la fin de la première guerre mondiale, que la légitimation de certains principes fondamentaux et naturels, reconnus depuis longtemps comme essentiels à la liberté individuelle, a été envisagée concrètement, dans le contexte de la réglementation des relations internationales. Une ébauche du principe de l'autodétermination des peuples se dessine dans ces mots du président Woodrow Wilson :

"Nous croyons en ces choses fondamentales : premièrement, que chaque peuple a droit à la souveraineté sous laquelle il vivra... 1/

Il n'est de paix qui puisse durer, ou doit durer, sans la reconnaissance ou l'acceptation du principe selon lequel les gouvernements tirent tous leurs pouvoirs légitimes de l'assentiment des administrés et qu'il n'existe nulle part aucun droit permettant de faire passer un peuple d'une souveraineté sous une autre, comme une marchandise 2/."

Lors de la Conférence de la paix de Paris, la notion esquissée par Wilson fut consacrée dans les "Quatorze points", où il était affirmé que les peuples colonisés avaient un droit à l'autodétermination aussi importants que les revendications des gouvernements établis :

"Un règlement librement débattu, dans un esprit large et absolument impartial, de toutes les revendications coloniales, fondé sur ce principe rigoureusement observé que, pour résoudre les problèmes de souveraineté les intérêts des populations en cause pèseront d'un même poids que les revendications équitables du gouvernement dont les titres sont examinés."

L'avenir des territoires non turcs de l'Empire ottoman était l'une des principales questions à débattre avec les puissances alliées, et ici encore l'idée d'autodétermination de Wilson était exprimée de la sorte :

"Aux régions turques de l'Empire ottoman actuel devra être assurée une souveraineté non contestée; mais aux autres nationalités présentement soumises au joug turc on devra garantir une sécurité absolue d'existence, la pleine possibilité d'un développement autonome et sans entraves..."

Fait ironique, le principe naissant de l'autodétermination ne trouva pas sa place dans le Pacte de la Société des Nations. Obéissant en effet aux contraintes encore pesantes de l'ère coloniale, les puissances dominantes adaptèrent les exigences de la nouvelle morale qui se faisait jour dans les relations internationales, particulièrement en ce qui concerne les droits des peuples colonisés, en introduisant une nouveauté : le système des mandats.

L'article 22 (texte à l'annexe I) du Pacte établissait le système des mandats sur la base de l'idée selon laquelle les peuples colonisés étaient placés sous la "tutelle... des nations développées". Toutefois, les puissances mandataires ne devaient pas disposer de ces colonies comme elles l'entendaient, l'exercice de la tutelle représentant "une mission sacrée de civilisation". Le type de tutelle devait dépendre du degré de maturité politique des territoires intéressés. Les plus avancés seraient placés sous des mandats du type "A", au sujet desquels le Pacte déclarait :

"Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire."

Tous les territoires sous mandat "A", sauf un, devinrent indépendants au plus tard peu après la fin de la seconde guerre mondiale. Du point de vue juridique toutefois, la notion de droit à l'autodétermination progressa peu entre les deux guerres. Mais des forces politiques puissantes exigeant la fin de la domination étrangère étaient apparues chez les peuples colonisés au cours de cette période et l'avènement de l'Organisation des Nations Unies au début de la période de décolonisation donna un fort élan à la légitimation du droit à l'autodétermination.

La reconnaissance en 1945 par l'Organisation des Nations Unies du principe de l'autodétermination énoncé à l'Article premier de la Charte, a déjà été mentionné. L'Article 55 reconnaissait également ce principe :

"En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront..."

En 1952, l'Assemblée générale avait déjà reconnu le droit des peuples et des nations à l'autodétermination comme s'appliquant tout particulièrement aux anciens territoires sous mandat de la Société des Nations qui n'avaient pas encore accédé à l'indépendance et étaient administrés par le Conseil de tutelle de l'ONU, en tant que territoires non autonomes et territoires sous tutelle :

"Considérant que le droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes est une condition préalable de la jouissance de tous les droits fondamentaux de l'homme,

Considérant que les Articles premier et 55 de la Charte des Nations Unies visent à développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, en vue de consolider la paix du monde,

Considérant que chaque Membre de l'Organisation doit, conformément à la Charte, respecter le maintien du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans les autres Etats,

L'Assemblée générale recommande ce qui suit :

1. Les Etats Membres de l'Organisation doivent soutenir le principe du droit de tous les peuples et de toutes les nations à disposer d'eux-mêmes;

2. Les Etats Membres de l'Organisation doivent reconnaître et favoriser la réalisation, en ce qui concerne les populations des territoires non autonomes et des Territoires sous tutelle placés sous leur administration, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et doivent faciliter l'exercice de ce droit aux populations de ces territoires compte tenu des principes et de l'esprit de la Charte des Nations Unies;

3. Les Etats Membres de l'Organisation qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des Territoires sous tutelle prendront des mesures pratiques, en attendant la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et afin de préparer cette réalisation pour assurer la participation directe des populations autochtones aux organes législatifs et exécutifs du gouvernement de ces territoires, ainsi que pour préparer lesdites populations à l'autonomie complète ou à l'indépendance.

... 3/".

Après avoir examiné plusieurs rapports de la Commission des droits de l'homme, présentés par l'intermédiaire du Conseil économique et social, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, où elle déclarait notamment ce qui suit :

"1. La sujétion des peuples à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères constitue un déni des droits fondamentaux de l'homme, est contraire à la Charte des Nations Unies et compromet la cause de la paix et de la coopération mondiales.

2. Tous les peuples ont le droit de libre détermination; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel;

3. Le manque de préparation dans les domaines politique, économique ou social ou dans celui de l'enseignement ne doit jamais être pris comme prétexte pour retarder l'indépendance;

4. Il sera mis fin à toute action armée et à toutes mesures de répression, de quelque sorte qu'elles soient, dirigées contre les peuples dépendants, pour permettre à ces peuples d'exercer pacifiquement et librement leur droit à l'indépendance complète, et l'intégrité de leur territoire national sera respectée 4/."

Le paragraphe 2 ci-dessus a été repris dans l'article premier du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de décembre 1966^x.

x Voir plus haut, p. 1.

La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ne faisait pas état du droit collectif à l'autodétermination, étant donné qu'elle visait essentiellement les droits de l'homme individuels. Mais il est intéressant de noter qu'elle consacrait le principe de l'égalité d'où émane le droit à l'autodétermination. L'Article premier de la Déclaration stipule en effet :

"Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité."

Ayant retracé les grandes lignes de l'évolution de la notion du droit à l'autodétermination à travers les divers instruments internationaux pertinents, nous pouvons examiner maintenant les avis juridiques et académiques qui confirment la force normative de ces instruments et qui ont contribué à donner au droit à l'autodétermination la valeur d'un principe de droit international. Bon nombre de ces avis portent sur des questions telles que le statut des résolutions de l'Organisation des Nations Unies en droit international en général et, en particulier, sur l'effet des résolutions qui affirment le droit à l'autodétermination sur les revendications touchant la compétence nationale (eu égard au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte), les droits des minorités et la question de la succession.

Sur le droit à l'autodétermination, M. William Ernest Hocking écrit :

"Tous les êtres vivants ont un instinct qui les pousse à se préserver, et tous les êtres conscients, pour autant qu'ils soient capables d'agir, désirent agir librement. Les groupes d'hommes, comme les individus, présentent ces deux tendances - 'volonté de vivre' et 'volonté d'être libre'. Lorsque nous définissons la nation comme une volonté d'agir ensemble à des fins politiques, nous entendons que dès qu'il y a nation, il y a effort d'affirmation personnelle indépendante 5/."

M. A. Rigo Sureda retrace l'évolution du droit à l'autodétermination de la façon suivante (après avoir passé en revue certaines tendances politiques du XIXe siècle) :

"... l'autodétermination ne refit son apparition que pendant la première guerre mondiale. De fait, dans une guerre qui opposait des empires, l'autodétermination devint un facteur de grande valeur stratégique. Les puissances centrales furent les premières à le comprendre, et les Allemands pensèrent que, puisque l'Empire britannique était plus hétérogène que l'Empire allemand, une application sans nuance du principe de l'autodétermination produirait un éclatement beaucoup plus brutal dans les territoires britanniques que dans les leurs.

Au début, les Alliés se montrèrent réticents à invoquer le principe de l'autodétermination parce qu'ils craignaient l'effet que cela aurait sur les nationalités faisant partie de l'Empire russe. Cet obstacle disparut avec la révolution de 1917, qui affirmait elle-même le principe de l'autodétermination. Un autre facteur important détermina les Alliés à changer de politique à cet égard : les Etats-Unis se mirent en guerre et, à cette date (été 1917), la position du président Wilson sur la question de l'autodétermination était déjà connue. A partir de ce moment-là, les Alliés se firent les champions du principe de l'autodétermination...

Lors des négociations de paix, lorsque le moment fut venu pour les Alliés de tenir la promesse d'autodétermination qu'ils avaient faite aux nationalités appartenant aux Empires centraux, les difficultés inhérentes à l'application de l'autodétermination et les limitations auxquelles il fallait soumettre un tel principe apparurent. Les revendications historiques les considérations économiques et les arguments d'ordre militaire et stratégique prévalurent. Le principe ne trouva pas sa place dans le Pacte qui devait constituer le cadre des relations internationales après la guerre...

...

Enfin, le système des mandats fut conçu comme une solution de compromis entre la politique de non-annexion à laquelle les Alliés adhéraient et les intérêts des puissances qui occupaient les Empires ottoman et allemand. Le système reflétait l'idée de l'autodétermination car il était prévu dans l'article 22 du Pacte que les territoires intéressés devraient avoir atteint, à une date indéterminée, un niveau de développement suffisant pour se diriger 'dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne'. Entre-temps, les territoires sous mandat devaient être guidés sur le chemin de l'indépendance par les 'nations avancées', le type de tutelle variant d'un territoire à l'autre selon le degré de développement. En fait, le système des mandats était conçu pour accorder aux peuples prétendument arriérés un certain statut en droit international. Il supposait que l'on s'écarterait des théories positivistes de certains auteurs qui pensaient que le droit international n'intervenait qu'entre Etats européens ou Etats de culture européenne. Il déclenchait un processus de surveillance internationale de l'administration coloniale, dont nul n'aurait pu prévoir le développement rapide au cours des deux dernières décennies.

Ainsi, par un paradoxe curieux, ce fut dans les pays où l'autodétermination n'était pas pleinement reconnue, c'est-à-dire qui n'avaient pas le statut d'Etat, qu'une forme de reconnaissance partielle de l'autodétermination apparut...

Statut juridique de l'autodétermination

Nous avons vu comment l'autodétermination, par son caractère révolutionnaire fait peser une menace sur l'ordre établi: puisqu'elle peut être considérée comme une forme d'affirmation personnelle contre toute sorte de domination, son expression est aussi variée que le sont les modes de domination. Pour toutes ces raisons, l'autodétermination a été considérée comme une notion de caractère politique plutôt que juridique. De fait, la menace qu'elle représente pour l'ordre établi provoquerait, dit-on, l'anarchie, en particulier parce que les détenteurs d'un droit comme l'autodétermination sont aussi difficiles à définir que les 'peuples' et les 'nations'. Par ailleurs, on a pu dire que la diversité de son contenu la rendait trop vague et imprécise pour qu'on puisse la considérer comme un droit juridique.

S'agissant de la première objection, l'argument peut être retourné, et l'on peut dire au contraire que 'présupposer un antagonisme entre les nations n'est pas en soi une conséquence du principe de l'autodétermination mais traduit un désir de s'y opposer : en d'autres termes, si les Etats

en présence sont disposés à accepter une solution reposant sur l'auto-détermination, il n'y a aucune raison de supposer que la violence s'ensuivra'. Quant à la deuxième objection - imprécision du terme d'autodétermination -, il se peut qu'elle ait été fondée avant que la pratique des organes politiques de l'ONU ait donné un sens défini et limité au mot mais, comme on le verra dans les chapitres suivants, la notion est maintenant devenue aussi claire que beaucoup d'autres principes de droit international.

Ainsi, bien qu'il ne semble y avoir aucune raison de rejeter l'auto-détermination sous prétexte que cette notion ne se prête pas à l'analyse juridique, on reconnaît que l'autodétermination n'avait pas de statut juridique jusqu'à une époque assez récente. Jusqu'à la seconde guerre mondiale, les Etats appliquaient ce principe de façon trop lâche pour qu'il fournisse une pratique permettant de l'établir en tant que droit juridique en vertu du droit international. Toutefois, le comportement des Etats, comme le montre en particulier la pratique de l'ONU, a sans conteste changé au cours des vingt-cinq dernières années et il est difficile aujourd'hui à qui interprète de façon réaliste la pratique des organes politiques de l'ONU, de dénier au droit à l'autodétermination un statut juridique authentique. Ce changement d'attitude tient en partie à la clarification progressive de la substance de ce droit, mais il est dû dans une large mesure à la pression politique provoquée par la décolonisation. C'est de la décolonisation, et de la façon dont elle a contribué à préciser le statut juridique de l'autodétermination que nous traiterons ici 6/."

M. Ian Brownlie écrit ce qui suit au sujet du statut juridique du droit à l'autodétermination :

"Les droits de groupes importants prennent une importance particulière lorsque le principe ou le droit d'autodétermination, à savoir le droit de groupes nationaux homogènes ('peuples') de choisir une forme d'organisation politique et de déterminer leurs relations avec d'autres groupes, est en jeu. Ce choix peut être l'accession à l'indépendance, l'association avec d'autres groupes dans un Etat fédéral, l'autonomie ou l'assimilation dans un Etat unitaire. Jusqu'à une époque récente, la majorité des juristes occidentaux supposaient ou affirmaient que ce principe n'avait aucune portée juridique, du fait que ce n'était qu'un concept politique et moral mal défini. Depuis 1945, les événements survenus à l'Organisation des Nations Unies et l'influence de l'opinion afro-asiatique et communiste ont contribué à modifier cette position, et quelques juristes occidentaux admettent à présent que l'autodétermination est un principe juridique. Le caractère général et l'aspect politique de ce principe ne le vident pas de son contenu juridique : dans les affaires du Sud-Ouest africain (exceptions préliminaires), la Cour internationale de Justice a considéré que les termes de l'Article 2 du Mandat indiquaient l'existence d'une obligation juridique malgré le caractère politique du devoir 'd'accroître par tous les moyens le bien-être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du Territoire'.

...

La position actuelle est que l'autodétermination est un principe juridique et que les organes de l'Organisation des Nations Unies ne peuvent permettre que le paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte soit invoqué pour empêcher la discussion et les décisions lorsque ce principe est en jeu... 7/."

Mme Rosalyn Higgins, examinant la relation entre le droit à l'autodétermination et la revendication de la compétence nationale, déclare ce qui suit :

"La question suivante s'est donc posée : dans quelle mesure l'Organisation des Nations Unies peut-elle invoquer ces articles pour prendre diverses mesures, étant donné l'objection fondée sur le paragraphe 7 de l'Article 2. En d'autres termes, l'existence d'un élément 'd'autodétermination' dans une situation qui autrement aurait été purement interne donne-t-elle à cette situation l'aspect international qui la soustrait des questions qui relèvent essentiellement de la compétence nationale? La réponse à cette question dépend à son tour de la question de savoir si les dispositions de la Charte relatives à l'autodétermination donnent naissance à des obligations et à des droits juridiques internationaux ou si elles énoncent simplement des objectifs généraux."

Après avoir examiné le processus aboutissant à la résolution sur l'autodétermination^x que l'Assemblée générale a adoptée en 1952, Mme Higgins déclare également que :

"Ainsi, l'argument selon lequel la façon dont un Etat appliquait le principe de l'autodétermination relevait essentiellement de sa compétence nationale manquait de poids...

...

Il semble donc inévitable que l'autodétermination devienne un droit juridique international et que ce ne soit pas une question essentiellement interne. La portée et l'importance de ce droit peuvent encore prêter à discussion. Nous pensons qu'au stade actuel de développement du droit international, cette question est devenue une question internationale avec toutefois les réserves suivantes : l'Assemblée ne peut fixer de date pour l'octroi de l'indépendance à un territoire donné mais elle peut demander instamment que cette accession ait lieu rapidement... Avant la proclamation de la Déclaration de 1960 sur l'octroi de l'indépendance, la juridiction internationale n'était jamais invoquée sans que soit offerte en même temps une autre possibilité de juridiction internationale afin d'empêcher toute allégation de domaine réservé..."

Après avoir examiné la Déclaration de 1960 sur l'octroi de l'indépendance, Mme Higgins poursuit :

"... cette Déclaration, ajoutée à 17 ans de pratique par les organes de l'Organisation des Nations Unies, prouve à l'évidence qu'il existe à présent un droit juridique à l'autodétermination. En outre, c'est un droit qui, dans certaines limites, ne tombe pas sous le coup de la réserve énoncée au paragraphe 7 de l'Article 2. Il convient également d'ajouter que le déni du droit à l'autodétermination est désormais largement considéré comme un déni des droits de l'homme, et, de ce fait, comme étant particulièrement du ressort de l'Organisation des Nations Unies 8/."

x Voir p. 4 ci-dessus.

Dans d'autres ouvrages sur le rôle des organes de l'Organisation des Nations Unies dans l'élaboration du droit international, Mme Higgins déclare :

"Mais il existe des difficultés bien réelles concernant l'identification et la portée de la pratique législative des organes politiques de l'Organisation des Nations Unies. Le problème de l'opinio juris est sans doute extrêmement important. Si une résolution énonçant une règle juridique est adoptée à une forte majorité par l'Assemblée générale, qu'est-ce qui nous permet de dire que les Etats en question se sentaient juridiquement motivés à ce faire? On peut soutenir que les Etats qui ont émis un vote positif l'ont fait uniquement pour préserver leurs intérêts politiques. Le comportement d'un Etat obéissant à des motifs politiques est acceptable dans les relations bilatérales et il n'y a pas de raison de ne pas l'accepter au sein des institutions internationales. Ce comportement ne présente d'intérêt que dans la mesure où il laisse entendre que l'opinio juris est absente...

...

... Bien qu'il n'y ait pas eu d'opinio juris chez certains pays importants lorsqu'ils ont voté pour la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, cette dernière a un certain effet juridique étant donné les événements qui allaient vraisemblablement se produire à l'Organisation des Nations Unies."

Mme Higgins rejette l'argument selon lequel :

"... du fait que les résolutions de l'Assemblée ne sont pas obligatoires, rien n'a changé et l'autodétermination reste un simple 'principe' et le paragraphe 7 de l'Article 2 est une défense efficace contre son application. Insister sur cette interprétation équivaut à refuser d'envisager sérieusement, soit la doctrine de la bonne foi, soit la pratique des Etats telle que la révèle un comportement unanime et conséquent 9/."

Quant au pouvoir des organes de l'Organisation des Nations Unies dans "l'élaboration" du droit international, l'opinion dissidente du juge Tanaka dans l'arrêt rendu en 1966 par la Cour internationale de Justice dans l'affaire du Sud-Ouest africain peut être citée :

"D'après le droit international traditionnel, une pratique générale résultait de la répétition par les Etats d'actes isolés manifestant tous l'acceptation d'une certaine règle de droit de même contenu. Cette répétition d'actes constituait un processus historique s'étendant sur une longue période. On peut dire que le processus de formation d'un droit coutumier était individualiste. Mais ce processus s'est modifié en s'adaptant à l'évolution de la vie internationale. L'apparition d'organisations telles que la Société des Nations ou l'Organisation des Nations Unies, accompagnées de leurs diverses institutions spécialisées et affiliées, a eu l'effet de substituer pour une bonne part la méthode de la 'diplomatie parlementaire' au système individualiste des négociations internationales traditionnelles (affaires du Sud-Ouest africain, arrêt, C.I.J. Recueil 1962, p. 346), ce qui a nécessairement influé sur le mode de création du droit international coutumier. Au lieu de faire connaître ses vues à un petit nombre d'Etats directement intéressés, un Etat peut, par le truchement d'une organisation de ce genre, faire connaître sa position à tous les Etats membres de

l'organisation et savoir immédiatement comment ils réagissent. Autrefois, la pratique, la répétition et l'opinio juris sive necessitatis pouvaient s'associer en un processus séculaire, extrêmement long et lent, pour créer du droit coutumier. De nos jours, vu les progrès des moyens de communication et d'information, le processus de formation d'une coutume par le truchement d'organisations internationales est infiniment plus facile et plus rapide; la création d'une coutume ne demande guère plus que l'espace d'une génération, voire beaucoup moins. C'est là un exemple des inévitables transformations du droit par suite de l'évolution du substrat social.

Nous ne pouvons évidemment pas admettre que des résolutions, déclarations, arrêts, décisions, etc., aient isolément force obligatoire pour les Etats membres de l'organisation. Ce que le droit international coutumier exige, c'est la répétition d'une même pratique; par suite, il faut en l'espèce que des résolutions, déclarations, etc., sur la même question aient été adoptées à plusieurs reprises par la même organisation ou par plusieurs organisations.

On doit noter en même temps que, chaque résolution, déclaration, etc., étant l'émanation de la volonté collective des Etats participants, la volonté collective de la communauté internationale peut certainement se manifester plus rapidement et plus fidèlement que ne le permettait le processus normatif traditionnel. Ce système collectif cumulatif et organique de création de la coutume représente, pour ainsi dire un moyen terme entre la législation par convention et le processus traditionnel de création de la coutume et l'on peut constater qu'il joue un rôle important dans l'évolution du droit international 10."

Le juge Jessup, dans une autre opinion dissidente rendue dans la même affaire, a déclaré ce qui suit à propos du rôle des organes de l'Organisation des Nations Unies dans la création du droit :

"... du fait que ces organes internationaux n'ont pas un caractère véritablement législatif, leurs résolutions ne peuvent créer par elles-mêmes des règles de droit...

...

... mais les condamnations accumulées (dont l'apartheid a fait l'objet), condamnations ... consignées notamment dans les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, prouvent l'existence en la matière d'un 'standard' de la communauté internationale contemporaine 11".

Ayant sa nomination à la Cour de La Haye, le juge Lachs, notant la réaffirmation constante par l'Assemblée générale du droit à l'autodétermination, a déclaré que la Déclaration de 1960^x qui consacrait le droit à l'autodétermination, devrait :

^x Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960.

"... être à présent considérée comme interprétant le principe de l'auto-détermination consacré au Chapitre premier (de la Charte) ... Quelle est la conséquence juridique d'une telle interprétation? Jusqu'où peut-elle aller? ... En la matière, il semble indubitable que l'interprétation donnée par l'Assemblée générale fasse autorité et soit obligatoire 12/."

Comme nous l'avons déjà indiqué, certains juristes et universitaires qui, soutenant un point de vue différent, jugent que les organes de l'Organisation des Nations Unies ne peuvent légiférer sur le plan international et que l'auto-détermination n'est pas un principe de droit international, sont cités ci-après :

M. Alfred Cobban a fait les observations suivantes après la seconde guerre mondiale :

"Le droit à l'autodétermination ... à supposer qu'il ait une signification quelconque, ne peut être considéré comme un droit absolu permettant de réaliser la souveraineté nationale 13/."

Selon M. Leo Gross, l'autodétermination n'est pas un principe juridique établi. En effet, d'après lui :

"... la pratique suivie, considérée aux fins de l'interprétation, ne corrobore pas la proposition selon laquelle le principe de l'auto-détermination doit être interprété comme un droit ou les dispositions relatives aux droits de l'homme doivent désormais être interprétées généralement ou spécifiquement eu égard au droit à l'autodétermination comme des droits comportant des obligations correspondantes 14/."

M. Rupert Emerson déclare :

"... tous les peuples ne disposent pas du droit à l'autodétermination : ils ne l'ont jamais eu et ils ne l'auront jamais.

...

Un élément essentiel pour justifier la légitimité de la notion actuelle d'autodétermination est la conviction selon laquelle le colonialisme est illégitime en toute circonstance. C'est certainement une affirmation que les puissances coloniales ne sont pas disposées à accepter, mais c'est cependant la proposition fondamentale sur laquelle repose toute la position anticoloniale 15/."

Plus loin, M. Emerson déclare :

"Les difficultés en ce qui concerne l'autodétermination se multiplient lorsque l'on s'efforce d'appliquer la doctrine au domaine des faits et de traduire, comme le font les Pactes de l'Organisation des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, des préceptes moraux et politiques en normes juridiques obligatoires. Etant donné les dispositions actuelles de l'opinion mondiale, nul ne peut en principe s'opposer à ce qui est devenu le droit quasi automatique des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais malheureusement il est tout aussi impossible de formuler ce droit en termes tels qu'ils puissent s'appliquer utilement à la réalité. Qui peut dire non aux nations, et pourtant qui peut dire ce qu'est une nation et quand et comment elle peut s'affirmer?"

L'une des difficultés c'est que l'autodétermination n'est pas un droit qui puisse trouver place dans le droit international bien que l'ONU puisse jouer un rôle à cet égard 16/."

Ces vues ont été citées afin d'illustrer la diversité des opinions sur la question du statut juridique du droit à l'autodétermination en droit international. Cependant, comme nous l'avons déjà indiqué, le point de vue de la présente étude est que le droit à l'autodétermination est considéré comme un principe établi de droit international étant donné la position constante de l'Assemblée générale qui, comme l'a affirmé le juge Tanaka, reflète la volonté de la communauté internationale.

L'étude de l'Organisation des Nations Unies mentionnée plus haut confirme que le droit à l'autodétermination a acquis le caractère de règle de jus cogens; en effet :

"De l'avis du Rapporteur spécial, même si l'on admet que la Déclaration a un caractère hétérogène et qu'elle contient des références et des solutions souhaitables pour le droit international de l'avenir, et si l'on admet par conséquent que tous ses énoncés et développements n'ont pas le caractère des règles de jus cogens, les principes fondamentaux énumérés dans cette Déclaration, extraite de la Charte - et, par conséquent, le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes -, tels qu'ils ont été énoncés dans la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, ont bien ce caractère de jus cogens. Ces principes, que la Déclaration qualifie de fondamentaux et qui sont encore mentionnés au paragraphe 3 de la Déclaration à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies et aux paragraphes 2, 3, 4, 5 et 6 de la Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale, autrement dit trois des documents fondamentaux qui ont été adoptés sans opposition à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation, représentent en eux-mêmes - laissant de côté les formules accessoires, les conséquences et les ~~autres~~ qui sont énumérés de façon hétérogène, à la suite de chacun d'eux dans la Déclaration approuvée par la résolution 2625 (XXV) - les manifestations actuelles de ce qui, dans le droit international d'aujourd'hui, constitue les règles de jus cogens.

...

... La Commission du droit international a admis que la violation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constitue une infraction très grave, un crime international, et elle a ainsi reconnu implicitement que ce principe est l'un de ceux qu'il est possible, dans le droit international

en vigueur, de considérer comme rentrant dans la catégorie des règles de jus cogens^x 17/."

Une autre autorité en la matière dit :

"... Il peut sembler que c'est seulement la dernière génération qui en est venue à admettre que tout le droit international doit reposer sur le principe de l'autodétermination des peuples. Or ... ce principe a toujours été l'un des fondements du système de droit international 18/."

Dans ce contexte, on peut examiner la question du droit du peuple palestinien à l'autodétermination telle qu'elle a évolué au cours de la période du Mandat de la Société des Nations puis au sein de l'Organisation des Nations Unies.

-
- π "1) Le jus cogens international - ... - désigne des normes impératives de droit international général...
- 2) Les particuliers ne peuvent se soustraire à un tel jus cogens international
- 3) Tout traité tendant à affecter le jus cogens international est nul à moins qu'il ne contienne de nouvelles règles de jus cogens international 19/."

II. LA PALESTINE ET L'AUTODETERMINATION

LA CONFERENCE DE LA PAIX^x

Même avant que l'autodétermination n'ait été reconnue dans le cadre du Pacte de la Société des Nations comme un principe régissant les relations internationales, les peuples arabes soumis à l'Empire Ottoman avaient reçu du Gouvernement britannique des assurances garantissant leur accession à l'indépendance après la fin de la guerre. Ces assurances apparaissaient dans la correspondance échangée en 1915 et 1916 entre le Chérif Hussein, émir de La Mecque, agissant en qualité de porte-parole des peuples arabes, et sir Henri Mac Mahon, Haut Commissaire britannique en Egypte. Le Chérif Hussein exigeait sans ambiguïté "l'indépendance des pays arabes", en précisant quelles seraient les frontières des territoires en question, et sir Mac Mahon confirmait que "la Grande-Bretagne était disposée à reconnaître et à favoriser l'indépendance des Arabes sur tous les territoires compris dans les limites proposées par le Chérif de La Mecque.

Par la suite, les vues divergèrent sur la question de savoir si le territoire de la Palestine faisait partie des territoires qui devaient devenir indépendants. Le Gouvernement britannique affirma que la Palestine avait été exclue dans d'autres lettres de la correspondance; les porte-parole des peuples arabes maintinrent qu'il n'en était rien.

Cette divergence de vues devint un point crucial de la question de Palestine car peu après ces accords anglo-arabes, les Britanniques prirent des engagements opposés en ce qui concerne le territoire de la Palestine, en donnant à l'Organisation sioniste des assurances quant à la création "d'un foyer national juif" en Palestine. La Déclaration Balfour du 2 novembre 1917 (qui porte le nom du Secrétaire aux affaires étrangères britannique) informa l'Organisation sioniste que :

"Le Gouvernement de Sa Majesté envisage favorablement l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif et fera tous ses efforts pour faciliter la réalisation de cet objectif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des collectivités non juives existant en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays."

Pour apaiser les craintes causées aux Arabes par cette déclaration, le Gouvernement britannique leur donna d'autres assurances. Le 4 janvier 1918, il adressa au Chérif Hussein un message spécial où il était dit que :

"Les puissances de l'Entente sont déterminées à donner aux Arabes la possibilité de former à nouveau une nation... En ce qui concerne la Palestine, nous sommes décidés à ce qu'aucun peuple ne soit assujéti à un autre." 1/

x/ L'évolution de la question de Palestine après la première guerre mondiale et pendant la période du mandat est décrite dans la première étude parue dans la même série, intitulée : Origines et évolution du problème palestinien, première partie, 1917-1947; Publication des Nations Unies, ST/SG/SER.F/1.

Toutefois, en ce qui concerne le "foyer national juif" le message déclarait ce qui suit :

"... le Gouvernement de Sa Majesté qui envisage favorablement la réalisation de cette aspiration est déterminé à ce que, dans la mesure où cela est compatible avec la liberté tant économique que politique de la population actuelle, aucun obstacle ne s'oppose à la réalisation de cet idéal." 2/

Le 16 juin 1918, six mois après l'occupation de Jérusalem par les Britanniques, une autre déclaration britannique annonçait aux Arabes, au sujet des "territoires anciennement sous la domination ottomane et occupés par les forces alliées au cours de la présente guerre", que :

"... le Gouvernement de Sa Majesté désirait et entendait que le gouvernement de ces régions soit à l'avenir fondé sur le principe du consentement des gouvernés et que c'était cette politique que le Gouvernement de Sa Majesté soutenait et continuerait à soutenir." 3/

Une déclaration franco-britannique, publiée le 7 novembre 1918, faisait savoir que :

"Le but que la France et le Royaume-Uni se proposent, en poursuivant en Orient la guerre déclenchée par l'ambition de l'Allemagne, est la libération complète et définitive des peuples (arabes) et l'établissement de gouvernements nationaux et d'administrations nationales, qui tiendront leur autorité de l'initiative et du choix librement exercé des populations indigènes." 4/

Bien que le Gouvernement britannique ait donné aux Arabes ces assurances quant à l'indépendance qui s'inspiraient de l'esprit du principe de l'auto-détermination - lequel n'avait pas encore été formulé - entreprit cependant d'appliquer la politique énoncée dans la Déclaration Balfour, et ce n'est que plus de 30 ans plus tard, après la publication en 1939 de la correspondance Hussein-Mac Mahon, que l'on se pencha sur la question cruciale de la place faite à la Palestine dans ces engagements contenus dans cette correspondance. Une commission composée de représentants du Royaume-Uni et des pays arabes fut créée en vue d'étudier la question. Les deux parties en présence maintinrent leur interprétation respective, mais les conclusions du rapport de la Commission laissèrent clairement entendre que le Gouvernement britannique n'était pas libre d'aliéner le territoire de la Palestine :

"De l'avis de la Commission, il ressort toutefois clairement de ces déclarations que le Gouvernement de Sa Majesté n'était pas libre de disposer de la Palestine sans tenir compte des désirs et des intérêts des habitants de la Palestine, et que ces déclarations doivent toutes être prises en considération dès que l'on s'efforce d'apprécier les responsabilités assumées par le Gouvernement de Sa Majesté envers ces habitants à la suite de la correspondance quelle que soit d'ailleurs l'interprétation donnée à cette correspondance." 5/

A la fin de 1917, quand la Grande-Bretagne fut en tant que puissance d'occupation chargée d'administrer la Palestine, elle entreprit, en collaboration avec l'Organisation sioniste, d'obtenir de la Société des Nations l'autorisation en vertu du système des mandats, de mettre en oeuvre la politique d'établissement d'un "foyer national juif" qui était prévue par la Déclaration Balfour. La validité juridique de la Déclaration elle-même a été fortement mise en question par les porte-parole palestiniens et arabes et a également été contestée par d'autres autorités. On peut citer par exemple M. Sol Linowitz :

"Le fait le plus significatif et qui ne peut être contesté est, toutefois, que la Déclaration elle-même était juridiquement invalide, En effet, la Grande-Bretagne n'avait aucun droit souverain sur la Palestine, elle n'avait aucun droit de propriété et elle n'avait aucun pouvoir de disposer de cette terre. La Déclaration était simplement un exposé des intentions du Gouvernement britannique et rien de plus." 6/

La question de la validité de la Déclaration revêt une importance particulière car, alors qu'en vertu de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, l'objectif du système des mandats était censé être la protection des intérêts politiques et autres des peuples des territoires en question, dans le cas de la Palestine, la décision d'inclure la Déclaration Balfour dans le mandat visait à assurer l'établissement d'un Etat juif en Palestine et, par conséquent, était grosse de conséquences en ce qui concernait les droits politiques fondamentaux de la majorité de la population indigène de Palestine. La Déclaration (qui avait été rédigée avec la participation active de l'Organisation sioniste) ne mentionnait que les "droits civils et religieux" des Palestiniens en les appelant les "collectivités non juives existant en Palestine", alors qu'ils représentaient plus de 90 p. 100 de la population.

On savait déjà que le but de l'Organisation sioniste était la création d'un Etat juif en Palestine. Lors du premier congrès sioniste, tenu à Bâle en 1897, l'Organisation avait déclaré que son objectif était de "créer pour le peuple juif un foyer en Palestine qui soit reconnu par le droit public". Le sens de cette résolution avait été expliqué par le fondateur de l'Organisation sioniste, Theodor Herzl :

"S'il me fallait résumer le Congrès de Bâle en un mot, - ce que je me garderai de faire publiquement - je dirais ceci : à Bâle j'ai fondé l'Etat juif... Si je le disais tout haut aujourd'hui, le monde entier éclaterait de rire. Dans cinq ans peut-être, dans cinquante ans certainement, tout le monde le saura." 7/

Ce but était clair pour les représentants du Gouvernement britannique qui avaient élaboré les termes du mandat envisagé. Lord Curzon, qui avait succédé à Balfour au poste de Secrétaire aux affaires étrangères et qui était opposé à la politique Balfour, écrivait à Balfour :

"Je suis donc à peu près sûr que même si Weizmann vous dit une chose ou si l'expression 'foyer national' a un certain sens pour vous, c'est toute autre chose qu'il vise. Il envisage un Etat juif, une nation juive, une population arabe subalterne, etc., gouvernée par les Juifs, les Juifs possédant la meilleure part des richesses de la terre et dirigeant l'administration. Il essaie d'y parvenir en s'abritant derrière le paravent de la tutelle britannique." 8/

A la Conférence de la paix, le Président Wilson s'efforça d'obtenir l'application du nouveau principe de l'autodétermination dans les négociations relatives aux mandats. Il déclara que "l'un des principes fondamentaux auxquels adhèrent les Etats-Unis d'Amérique est le consentement du gouverné" et il proposa l'envoi d'une commission interalliée "... pour déterminer l'état de l'opinion ainsi que le terrain sur lequel devra travailler tout mandataire". Cette proposition aboutit à la création de la Commission "King-Crane" qui se composait de deux Américains, les autres puissances alliées ayant refusé de nommer des membres. Le rapport de la Commission déclara en ce qui concerne la Palestine et le principe de l'autodétermination prôné par Wilson :

"Pour que ce principe soit respecté et par conséquent pour que la volonté de la population palestinienne concernant l'avenir de la Palestine soit déterminante, il faut se souvenir que la population non juive de la Palestine - près des neuf dixièmes du total - est résolument hostile à tout le programme sioniste. Il apparaît qu'il n'y a pas de question sur laquelle la population palestinienne soit plus unie."

et recommanda :

"... une modification profonde du programme sioniste extrémiste pour la Palestine, à savoir l'immigration illimitée des Juifs dans le but final de faire clairement de la Palestine un Etat juif..." 9/

Constatant qu'il existait en Palestine une forte opposition à la politique de Balfour et à l'attribution du mandat sur la Palestine à la Grande-Bretagne et à la France, la Commission proposa la possibilité d'un mandat des Etats-Unis sur la Syrie, ainsi que sur la Palestine, mais les puissances alliées n'en tinrent pas sérieusement compte. La politique qu'elles envisageaient fit l'objet d'un mémorandum adressé à Lord Curzon par Lord Balfour :

"La contradiction entre la lettre du Pacte et la politique des alliés est encore plus flagrante dans le cas de la 'nation indépendante' de Palestine que dans celui de la 'nation indépendante' de Syrie. Car en Palestine, nous ne nous proposons même pas de faire semblant de consulter les habitants actuels du pays, bien que la Commission américaine ait fait un effort pour leur demander ce qu'ils sont."

Les quatre grandes puissances ont pris des engagements envers le sionisme. Et le sionisme, qu'il soit juste ou injuste, bon ou mauvais, trouve ses racines dans des traditions millénaires, dans les besoins actuels, dans les espoirs pour l'avenir, qui pèsent bien plus que les désirs et les préjugés des 700 000 Arabes qui vivent aujourd'hui dans cet ancien pays.

Je suis convaincu que cela est juste. Ce que je ne suis jamais parvenu à comprendre, c'est comment cet engagement peut se concilier avec la déclaration anglo-française de novembre 1918, avec le Pacte ou avec la instructions données à la Commission d'enquête.

Je ne pense pas que le sionisme sera préjudiciable aux Arabes, mais ceux-ci ne diront jamais qu'ils en veulent bien. Quel que soit l'avenir de la Palestine, ce n'est pas aujourd'hui une 'nation indépendante', et elle n'est pas non plus en passe de le devenir. Quels que soient les égards que l'on doit accorder aux vues de ceux qui vivent là-bas, les puissances, à ce que je crois comprendre, ne se proposent pas de les consulter lors du choix du mandataire. En bref, à l'égard de la Palestine, les puissances n'ont rien présenté comme fait avéré qui ne se soit révélé faux, et n'ont fait aucune déclaration de principes qu'elles n'aient eu l'intention de violer, au moins dans sa lettre..." 10/

Lord Balfour écrivit également une autre lettre au sujet des répercussions de la déclaration anglo-française de novembre 1918 sur la politique qu'il avait prévue d'appliquer en Palestine, à un moment où le principe de l'autodétermination commençait à s'imposer aux esprits :

"La situation est encore compliquée par un accord conclu au début de novembre 1918 entre les Britanniques et les Français, qui a été porté à l'attention du Président, annonçant aux peuples du Moyen-Orient qu'on demanderait à connaître leurs vœux lorsqu'on déciderait de leur avenir... La Palestine devrait être exclue du mandat parce que les puissances se sont engagées à soutenir le programme sioniste, qui exclut inévitablement l'autodétermination numérique. La situation de la Palestine est unique. Nous ne nous occupons pas des vœux de communauté existante, mais nous cherchons sciemment à reconstituer une nouvelle communauté et nous travaillons sans aucun doute à constituer une majorité numérique à l'avenir..." 11/

Il est par conséquent évident qu'en 1919 l'intention des puissances alliées, à l'exception des Etats-Unis, n'était pas de garantir le droit à l'autodétermination à la population indigène de la Palestine, mais d'assurer la création d'un "foyer national juif" en Palestine. Mais les Etats-Unis approuvèrent également le mandat sur la Palestine après son élaboration. Le mandat fut aussi rédigé avec la participation active des sionistes, et le mandat sur la Palestine prit effet le 24 juillet 1922, ses principales clauses étant les suivantes :

"Considérant que les principales puissances alliées ont, en outre, convenu que le mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le Gouvernement britannique et adoptée par lesdites puissances, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays;

Considérant que cette déclaration comporte la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine et des raisons de la reconstitution de son foyer national en ce pays;

Article 1

Le mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat.

Article 2

Le mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule, et à assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent.

Article 4

Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous réserve du contrôle de l'administration d'aider et de participer au développement du pays.

L'Organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus, pour autant que, de l'avis du mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. D'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté britannique, elle prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national juif.

...

Article 6

Tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population, l'administration de la Palestine facilitera l'immigration juive dans des conditions convenables et, de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, elle encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, y compris les domaines de l'état et les terres incultes inutilisées pour les services publics."

Alors que certains auteurs ont soutenu que la Société des Nations était en droit d'inclure les termes qu'elle voulait dans le mandat, plusieurs autorités ont fait valoir que le mandat sur la Palestine était en contradiction avec l'article 22 du Pacte de la Société des Nations sur lequel repose le système des mandats. Ils ont également fait observer que le droit à l'autodétermination de la population indigène de Palestine était de ce fait lésé. Deux points de vue méritent d'être cités à titre d'exemple :

. William Hocking écrivait en 1932 :

"Sur le plan purement juridique, la Déclaration n'a qu'un caractère rhétorique à moins que la Grande-Bretagne n'ait quelque droit et compétence pour disposer de la Palestine, question sur laquelle je reviendrai. Mais, même à supposer qu'il en soit ainsi, la Déclaration n'en est pas moins juridiquement peu solide. Elle est subordonnée au Traité de Versailles, et surtout au Pacte de la Société des Nations, dont l'article XX annule expressément toute autre obligation ou accord qui serait incompatible avec le Pacte. Or, la Déclaration Balfour est incompatible avec l'article XXII du Pacte. En effet, en vertu de cet article, le mandat sur la Palestine devrait être du type A, c'est-à-dire qu'il devrait reconnaître l'indépendance provisoire du pays et prévoir son indépendance totale. Mais la Déclaration rend ce type de mandat impossible. Il ne saurait être question d'indépendance provisoire dans un pays où on pratique une immigration sélective. Le mandat de type A a pour but d'assurer le bien-être des résidents, alors que la Déclaration envisage le bien-être d'une nationalité de non-résidents, faisant de la population juive du monde entier les citoyens virtuels ou potentiels du futur Etat. Par conséquent, l'article premier du mandat, au lieu d'annoncer un régime d'aide et de conseils, stipule un régime d'administration directe : 'Le mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat'. En ce qui concerne le retrait définitif du mandataire, si l'article 28 prévoit une période où 'l'administration de la Palestine' se transformera en 'Gouvernement de la Palestine', la Constitution de ce gouvernement n'est pas précisée. L'autodétermination est donc réduite au minimum en Palestine... Les arguments juridiques avancés par les Arabes pour prouver l'invalidité de la Déclaration Balfour semblent irréfutables." 12/

H. Rupert Emerson a écrit en 1967 :

"Toutefois, la reconnaissance des aspirations sionistes en Palestine est une toute autre histoire. Au lieu de chercher à se corriger, elle ne fit qu'empirer et devenir de plus en plus menaçante pour les Arabes qui dès le départ n'avaient pas ajouté foi à l'assurance solennelle que leurs droits et leur position ne seraient pas lésés. Il était absolument impossible de concilier l'idée de créer un foyer national juif en Palestine avec le principe de l'autodétermination ou, d'ailleurs, avec le concept de démocratie, quels que soient les critères généraux sur lesquels on ait essayé de se fonder. Mis à part le fait que de nombreux Juifs souhaitaient s'établir en Palestine, la seule revendication que ceux-ci

pouvaient tant soit peu faire valoir était que la Palestine avait été il y a de nombreux siècles l'ancienne patrie des Juifs; mais en acceptant de reconnaître la légitimité de revendications du droit à l'autodétermination qui se fondent sur une possession interrompue deux mille ans plus tôt, on déclencherait une telle série de réclamations contradictoires et irréalisables que le principe s'en trouverait totalement discrédité. Il est effectivement vrai qu'un petit nombre de Juifs ont continué à vivre en Palestine ou y sont retournés à un moment donné, mais à l'époque de la Déclaration Balfour et de l'établissement du mandat, l'effectif de la communauté juive en Palestine était largement inférieur à celui des Arabes qui étaient en possession de la terre depuis les temps les plus reculés. S'il s'était agi d'appliquer le principe de l'autodétermination de la manière accoutumée, c'est-à-dire en s'informant des vœux de la population du pays, on aurait vite découvert quel était le vœu de l'écrasante majorité de cette population et on aurait constaté sans l'ombre d'un doute qu'elle rejetait la Déclaration Balfour et le mandat. Le programme sioniste ne pouvait être mis en oeuvre en tant que décision politique que si on était prêt à l'imposer en dépit d'une opposition acharnée.

"Les Arabes n'ont ni tardé ni hésité à porter ces points ainsi que d'autres du même ordre à l'attention de la communauté mondiale, et dès août 1919, ils avaient reçu l'appui neutre de la Commission King-Crane qui avait été renvoyée par le Président Wilson pour examiner la situation en Syrie et en Palestine. Après avoir affirmé que les sionistes envisageaient l'expropriation quasi totale des habitants non-Juifs de la Palestine, cette commission a constaté qu'environ les neuf dixièmes de la population étaient des collectivités non juives qui étaient énergiquement opposées au programme sioniste tout entier. A propos du principe de l'autodétermination que le Président Wilson se préparait à appliquer, la Commission a déclaré :

'Imposer à un peuple ainsi disposé une immigration juive illimitée et des pressions financières et sociales constantes pour qu'il cède ses terres serait une violation flagrante du principe cité plus haut et du droit des peuples, bien que la légalité soit apparemment respectée.'" 13/

Il semble donc évident qu'au moment même où le principe de l'autodétermination était examiné par les Etats qui devaient former la Société des Nations, cette autodétermination était refusée à la population de la Palestine.

III. LA PALESTINE ET L'AUTODETERMINATION

LA PERIODE DU MANDAT

Peu avant que la Palestine soit placée officiellement sous mandat, le Gouvernement britannique publia le 1er juillet 1922 un livre blanc réaffirmant la politique de Balfour, qui mettait au deuxième rang les intérêts de la population indigène de Palestine, portant ainsi à nouveau atteinte au principe de l'auto-détermination. Dans le livre blanc (publié sur les ordres de Winston Churchill, qui était alors Secrétaire aux colonies) qui marque le début d'un afflux massif d'immigrants en Palestine dans le but d'agrandir la communauté juive et de créer un "foyer national", il est dit que :

"... pour que cette communauté ait devant elle les perspectives les plus favorables de libre développement et pour qu'elle fournisse au peuple juif l'occasion d'exercer librement ses aptitudes, il est indispensable qu'elle sache que, si elle se trouve en Palestine, c'est en vertu d'un droit et non par tolérance...

Pour mener à bien cette politique, il est nécessaire que la communauté juive de Palestine puisse augmenter son nombre par l'immigration. Cette immigration ne doit pas excéder la capacité économique du pays au moment de l'arrivée de nouveaux immigrants". 1/

Quelques années plus tard, Churchill fit savoir que le but de la politique britannique n'était pas de favoriser l'accession du peuple palestinien à l'indépendance et à l'autonomie. Il déclara que l'intention du livre blanc de 1922 était de :

"... préciser que la création d'institutions autonomes en Palestine devait être subordonnée à l'engagement primordial de créer un foyer national juif en Palestine." 2/

Aux termes du Mandat, le Gouvernement britannique se trouvait face à une "double obligation" du fait de la Déclaration Balfour, et la politique suivie par Churchill montra clairement laquelle allait l'emporter. La composition démographique de la Palestine se modifia pendant les trente années où elle fut administrée par la Grande-Bretagne, de 1917 à 1947. La communauté juive, qui comptait 56 000 habitants en 1917 et était passée à 84 000 habitants en 1922 au début du Mandat, atteignit 608 000 habitants en 1946 3/. Pendant cette période, l'ensemble de la population de la Palestine passa de 750 000 habitants (en 1922) à 1 850 000 habitants. Proportionnellement, la population juive passa de moins d'un dixième à environ un tiers. Une grande partie de cette augmentation était imputable à l'immigration sur une grande échelle de Juifs européens fuyant les persécutions et la terreur nazies, et cherchant refuge en Palestine.

Le peuple palestinien s'éleva contre le fait qu'on lui refusait l'indépendance - qu'il espérait obtenir une fois la guerre terminée - ainsi que contre les effets sur son pays de cette immigration massive. Sa résistance se manifesta par une série de révoltes. Des commissions chargées d'enquêter sur les causes de ces révoltes, bien que défendant la politique britannique et reconnaissant les progrès accomplis par l'Agence juive (représentant l'organisation sioniste) pour consolider le "foyer national", déclarèrent toutes, quoique dans un langage différent, qu'une des causes essentielles de ces révoltes était le refus de l'autodétermination.

Des manifestations pacifiques marquèrent le premier anniversaire de la Déclaration Balfour, mais à partir d'avril 1920, deux ans avant le début officiel du Mandat, elles firent place à des émeutes. Une commission d'enquête militaire montra que les causes profondes des émeutes étaient les suivantes :

"1. La déception éprouvée par les Arabes du fait que les promesses d'indépendance qu'ils pensaient avoir reçues durant la guerre n'avaient pas été tenues.

2. La conviction des Arabes que la Déclaration Balfour les privait de leur droit à l'autodétermination et leur crainte que l'établissement d'un foyer national juif n'entraîne une augmentation considérable de l'immigration juive, conduisant ainsi à leur assujettissement économique et politique." 4/

Il y eut une nouvelle flambée de violence en mai 1921 et la Commission d'enquête fit le commentaire suivant :

"Les émeutes de Jaffa et les actes de violence qui les ont suivies, traduisent essentiellement le mécontentement des Arabes et l'hostilité qu'ils éprouvent à l'égard des Juifs pour des motifs politiques et économiques et en raison de l'immigration juive, ainsi que de l'idée que leur ont donnée de la politique sioniste certains exégètes juifs." 5/

Après une période relativement calme, des émeutes éclatèrent à nouveau en août 1929. La Commission d'enquête déclara que :

"... S'il y avait en Palestine au mois d'août dernier un sentiment général d'hostilité chez les Arabes du fait que le Gouvernement de Sa Majesté ne leur avait pas accordé un certain degré d'autonomie, on pouvait tout au moins supposer que cette hostilité se tournerait contre les Juifs, dont la présence en Palestine était certainement à leurs yeux l'obstacle majeur à la réalisation de leurs aspirations."

Qu'un tel sentiment existât parmi les dirigeants, dans l'administration et dans l'intelligentsia arabe, cela est indéniable...

"... Les habitants arabes de la Palestine s'unissent aujourd'hui pour réclamer un gouvernement représentatif. Cette union peut faiblir mais il est probable qu'elle se ressoudera et se raffermira au premier problème grave qui mettra en jeu leurs intérêts en tant que groupe racial.

Nous sommes convaincus que l'amertume ressentie par les habitants arabes de la Palestine, déçus de n'avoir pu obtenir le moindre degré d'autonomie ... a contribué à déclencher la dernière explosion de violence et constitue un facteur qui ne peut être ignoré dans l'examen des mesures à prendre pour éviter que de telles explosions ne se reproduisent." 6/

En 1933, il y eut de nouveaux soulèvements (qui s'inscrivent dans le cadre de l'afflux soudain de réfugiés juifs européens) et les commentaires suivants furent formulés quant à leurs causes :

"La réaction des Arabes à cet événement aussi soudain que frappant était tout à fait naturelle. Ce que les dirigeants arabes ressentaient déjà en 1929, ils l'éprouvaient maintenant avec plus d'acuité ... plus les Juifs affluaient, plus grand devenait l'obstacle à l'accession à l'indépendance nationale. Pour la première fois, les Arabes semblaient menacés d'un sort encore moins enviable que la privation de la liberté et le maintien du Mandat. Jusque-là, le taux d'accroissement naturel des Arabes étant fort élevé, il semblait impossible que les Juifs puissent devenir, dans un avenir prévisible, les plus nombreux. Mais que se passerait-il si ce nouvel afflux d'immigrants prenait des proportions encore plus alarmantes? Cette question a forcé les nationalistes arabes à envisager l'autonomie de la Palestine sous un tout autre angle, qu'ils ne l'avaient fait jusqu'alors. Elle ouvrait l'intolérable perspective d'un Etat juif - de la domination des Arabes de Palestine par les Juifs. Il n'est donc pas surprenant ... que les anciens antagonismes n'aient fait que s'exacerber, jusqu'à exploser de nouveau.

...

Il apparaissait donc que la situation en Palestine ne perdrait pas de son caractère menaçant avec le temps. Au contraire, plus le Mandat se prolongeait, plus l'hostilité qu'il inspirait aux Arabes s'intensifiait." 7/

A partir de 1936, la révolte s'intensifia en Palestine, entraînant le Gouvernement britannique dans des opérations militaires de grande envergure contre les rebelles, et elle se poursuivit jusqu'en 1939. La Commission royale chargée d'enquêter sur les troubles déclara entre autres dans son rapport :

"... Encourager l'immigration juive dans l'espoir qu'elle permettrait finalement d'aboutir à une majorité juive et à l'établissement d'un Etat juif, avec le consentement, ou du moins l'acceptation, des Arabes, était une chose. C'en était une autre que d'envisager, ne serait-ce qu'un instant, la transformation par la force de la Palestine en un Etat juif, contre la volonté des Arabes. Car cela irait manifestement à l'encontre de l'esprit et des buts du régime du mandat. Cela signifierait que le principe de l'autodétermination nationale n'avait pas été appliqué lorsque les Arabes étaient en majorité en Palestine et qu'il l'était uniquement une fois les Juifs en majorité. Cela signifierait que les Arabes s'étaient vu nier la possibilité d'assumer seuls leur avenir, et qu'en fait, après une période de conflit, on les avait fait passer de la souveraineté turque à la souveraineté juive.

... le fait que la communauté internationale ait reconnu aux Juifs le droit de retourner dans leur ancien foyer national ne signifiait pas qu'elle leur reconnaissait le droit de gouverner, contre leur gré, les Arabes qui y vivaient.

... le fond du problème était évident aux yeux des Arabes. C'était la Déclaration Balfour, et le fait qu'elle figure dans le projet de mandat, et rien d'autre, qui les empêchait apparemment d'obtenir une indépendance similaire à celle dont bénéficiaient déjà d'autres communautés arabes. Leur réaction face à ce problème était logique. Ils dénonçaient la Déclaration Balfour. Ils protestaient contre sa mise en oeuvre dans le projet de mandat. La 'population de Palestine', disaient-ils, 'ne peut accepter la création d'un foyer national pour le peuple juif en Palestine'. Et ils refusaient de coopérer avec toute forme de gouvernement autre qu'un gouvernement national responsable devant le peuple palestinien.

...

... Nulle part, en fait, le vent du nationalisme n'a soufflé avec plus de force après la guerre que dans cette région du Proche et du Moyen-Orient. Dans tous les territoires qui la composaient, à l'exception de la Transjordanie, il y a eu de graves troubles et dans tous, à l'exception de la Palestine, on a progressé sensiblement vers un gouvernement autonome." 8/

Les conclusions de la Commission royale au sujet des causes de la révolte furent les suivantes :

"... Après avoir examiné ces faits, ainsi que d'autres, et étudié la suite des événements en Palestine depuis la guerre, nous n'avons plus aucun doute quant aux 'causes profondes des troubles' de l'année dernière. Celles-ci étaient :

- i) L'aspiration des Arabes à l'indépendance nationale;
- ii) Leur haine et leurs craintes à l'idée d'un foyer national juif qui serait créé.

Nous avons les observations suivantes à formuler au sujet de ces deux causes :

- i) Ces causes sont les mêmes que celles qui étaient à l'origine des 'troubles' de 1920, 1921, 1929 et 1933;
- ii) Elles étaient comme chaque fois auparavant inextricablement liées. La Déclaration Balfour et le mandat dans le cadre duquel elle devait être mise en oeuvre impliquaient le refus de l'indépendance nationale au départ. L'extension du foyer national créait un obstacle pratique, le seul véritable, à l'octroi ultérieur de l'indépendance nationale. Les Arabes pensaient que l'extension de ce foyer national signifiait qu'ils seraient

soumis, sur le plan tant politique qu'économique, aux Juifs si bien que, en fin de compte, s'il était mis fin au Mandat et si la Palestine devenait indépendante, il ne s'agirait pas d'une indépendance nationale au sens où l'entendaient les Arabes mais d'un gouvernement par une majorité juive.

- iii) Ces deux causes étaient les seules causes 'profondes', tous les autres facteurs étant complémentaires ou accessoires, ajoutant à leur gravité ou influant sur le moment auquel les troubles éclataient." 9/

La Commission commenta de la façon suivante les aspirations de la population indigène de la Palestine à l'autodétermination et à l'indépendance :

"... Lorsque finalement ils se sont présentés devant nous, avec à leur tête le Mufti de Jérusalem, les premiers mots de la déclaration que celui-ci avait préparée à notre intention ont été les suivants : 'La cause arabe en Palestine est une cause qui vise à l'indépendance nationale. A la base, elle ne diffère pas des mouvements similaires arabes dans tous les autres territoires arabes.' Et, à la fin de sa déclaration, il a indiqué que la cause première des 'troubles' était 'le fait que les Arabes de Palestine étaient privés de leurs droits naturels et politiques'; il a résumé ainsi les revendications arabes ... 'solution de la question de Palestine sur la même base que celle qui avait servi à résoudre les questions d'Iraq, de Syrie et du Liban, à savoir la fin du Mandat et la conclusion d'un traité entre la Grande-Bretagne et la Palestine en vertu duquel serait établi un gouvernement constitutionnel national et indépendant'.

Il est donc manifeste que le point de vue des dirigeants arabes ne s'est pas modifié d'un iota par rapport à celui qu'ils avaient adopté dès le départ, lorsqu'ils ont compris la signification de la Déclaration Balfour. Les événements de ces 17 dernières années n'ont fait qu'accroître et envenimer leur résistance et, comme ils le prétendent, renforcer leur cause...

... Il est donc parfaitement évident que le problème de Palestine est un problème politique. C'est comme ailleurs, le problème d'un nationalisme naissant. La seule différence est qu'en Palestine le nationalisme arabe est inextricablement lié à un antagonisme à l'égard des Juifs. Les raisons en sont, il faut le répéter, toutes aussi évidentes. Tout d'abord, la création du foyer national signifie, dès le départ, la négation aveugle des droits qui accompagnent le principe de l'autonomie nationale. Deuxièmement, non seulement la création d'un foyer national s'est avérée être un obstacle à l'autonomie nationale mais, de plus, il s'agit apparemment du seul obstacle véritable. Troisièmement, à mesure que le foyer s'est développé, a grandi la crainte que si l'autonomie était accordée, ce ne serait pas une autonomie nationale au sens où l'entendaient les Arabes, mais un gouvernement par une minorité juive...

... Les événements de ces 17 dernières années prouvent que ce nationalisme arabe, essentiellement antijuif, n'est pas un phénomène nouveau ou éphémère. Il existait dès le début; sa force et sa portée ont augmenté régulièrement; il nous semble évident d'après ce que nous avons vu et entendu qu'il n'a pas encore atteint son point culminant." 10/

La Commission royale recommanda de diviser la Palestine en deux Etats. Le Congrès sioniste rejeta cette proposition qu'il jugeait "inacceptable", et déclara :

"Le Congrès confie à l'exécutif le soin d'entreprendre des négociations en vue de déterminer les modalités exactes souhaitées par le Gouvernement de Sa Majesté pour la création envisagée d'un Etat juif." 11/

Le peuple palestinien s'opposa également au plan de partage et le Gouvernement britannique, face à une nouvelle flambée de révolte revint sur sa position après avoir au début accepté la proposition relative au partage. Une table ronde eut lieu à Londres en 1939 au cours de laquelle le Gouvernement britannique, lors de consultations séparées avec des représentants des Palestiniens et de l'organisation sioniste, essaya d'arrêter une politique commune. Cette tentative échoua, les sionistes exigeant la création d'un Etat juif en Palestine et les Palestiniens étant décidés à obtenir la reconnaissance de leur droit naturel à l'auto-détermination et à l'indépendance.

Le Gouvernement britannique annonça alors son intention de mettre fin au Mandat en 1949 en créant un Etat palestinien unifié. Dans le livre blanc publié en mai 1939, il était dit :

... le Gouvernement de Sa Majesté déclare aujourd'hui sans équivoque qu'il n'est pas dans sa politique que la Palestine devienne un Etat juif. Il considérerait même que cela serait contraire à ses obligations à l'égard des Arabes, en vertu du Mandat, ainsi qu'aux assurances qui ont été données jadis à la population arabe, si les habitants arabes de la Palestine devaient devenir, contre leur gré, sujets d'un Etat juif...

...

... L'objectif du Gouvernement de Sa Majesté est la création, dans les dix ans à venir, d'un Etat de Palestine indépendant, entretenant ... par traité, des relations avec le Royaume-Uni.

... cet Etat indépendant devra être un Etat dans lequel le pouvoir sera partagé entre les Arabes et les Juifs, de manière à garantir les intérêts essentiels de chaque communauté..." 12/

Il ne fut pas possible d'appliquer la politique envisagée par les Britanniques. En mai 1942, l'Agence juive fit la déclaration suivante :

"La Conférence affirme son rejet catégorique du livre blanc de mai 1939 et ne lui reconnaît aucune validité morale ou juridique. Le livre blanc tend à limiter et, en fait, à anéantir les droits des Juifs à immigrer et à s'établir en Palestine et, comme l'a déclaré M. Winston Churchill à la Chambre des communes en mai 1939, constitue 'une violation et un désaveu de la Déclaration Balfour'..."

La Conférence demande instamment que les portes de la Palestine soient ouvertes, que l'Agence juive soit chargée de contrôler l'immigration en Palestine et investie de l'autorité nécessaire pour valoriser le pays, notamment pour aménager les terres inoccupées et incultes, et qu'un Commonwealth juif intégré dans la structure du nouveau monde démocratique soit établi en Palestine..." 13/

En désespoir de cause, le Gouvernement britannique annonça qu'il porterait la question de Palestine devant l'Organisation des Nations Unies. On désigna tout d'abord une Commission d'enquête anglo-américaine. Le rapport de ladite Commission, publié en avril 1946, prenait note du fait que les Juifs revendiquaient un lien historique avec la Palestine et de la création par l'Agence juive pendant que la Palestine était sous mandat britannique d'un "Etat dans l'Etat", et résumait de la façon suivante les revendications des Palestiniens arabes en ce qui concerne leur droit à l'autodétermination :

"En promulguant la Déclaration Balfour, soutiennent les Arabes, le Gouvernement britannique faisait présent de ce qui n'appartenait pas à la Grande-Bretagne, et ils n'ont jamais cessé d'affirmer que le Mandat entraînait en conflit avec le Pacte de la Société des Nations dont il tirait son autorité. Les Arabes nient que le rôle joué par les Britanniques dans leur affranchissement de la domination turque donne à la Grande-Bretagne le droit de disposer de leur pays. Ils déclarent même que la domination turque était préférable à la domination britannique, si celle-ci conduit en fin de compte à les soumettre aux Juifs. Le Mandat est à leurs yeux une violation de leur droit à l'autodétermination, puisqu'il leur impose une immigration qu'ils ne désirent pas et ne supporteront pas - une invasion de la Palestine par les Juifs..."

La proposition que la Palestine ne doit pas être autorisée à se gouverner elle-même tant que les Juifs n'y ont pas atteint la majorité apparaît inacceptable aux Arabes. Ils veulent être maîtres chez eux. Les Arabes étaient opposés à l'idée d'un foyer national juif même avant le Programme du Biltmore et la revendication d'un Etat juif. Inutile de le dire, leur opposition est devenue plus intense et plus amère depuis que ce programme a été adopté..." 14/

En 1946, une autre conférence convoquée à Londres échoua et le Gouvernement britannique soumit la question à l'Organisation des Nations Unies en 1947, le droit des Palestiniens à l'autodétermination n'ayant toujours pas été réalisé après 30 ans de Mandat.

M. Hocking avait fait en 1932 les commentaires suivants au sujet du Mandat sur la Palestine :

"C'est avec amertume que le sioniste sincère constate que sa communauté idéale ne peut pas avoir à la fois un corps parfait et une âme parfaite dans ce coin de terre unique au monde. C'est avec amertume que je me vois obligé de l'admettre. Car je suis allé en Palestine animé par la foi sioniste, réconforté par l'ardeur de mes amis juifs pour lesquels cette vision est le souffle même de la vie. Et je suis reparti plein de tristesse sur ce point, car j'ai constaté qu'aspirer à un corps parfait ne peut, dans l'état actuel des choses, qu'entraîner la perte tant de l'âme que du corps. Faire campagne pour que soit tenue la 'promesse britannique', pour que le partage de la Palestine se fasse, répétant ainsi ce dont la Syrie divisée ne cesse de se plaindre, exiger de nouvelles concessions de la part de l'Etat, revient à s'acheminer aveuglément vers une autre lutte sanglante, impliquant d'abord les nouvelles colonies de peuplement, puis la Grande-Bretagne, puis on ne sait quelle entité plus importante." 15/

IV. LA PALESTINE ET L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

LA PREMIERE PHASE

En 1947, lorsque l'Organisation des Nations Unies s'en est saisie, la question de Palestine était devenue un problème unique en son genre. Il y avait, entre les droits naturels du peuple palestinien et les revendications d'une minorité nombreuse et puissante, qui s'était constituée du fait de la politique découlant du Mandat, un conflit, accentué par la fuite des réfugiés juifs d'Europe et la violence ravageait la Palestine.

Bien que le principe de l'autodétermination soit reconnu dans la Charte des Nations Unies, il n'a pas été appliqué directement dans le cas de la Palestine. L'Assemblée générale, se dissociant de la décision de principe finalement adoptée par la Puissance mandataire, à savoir que la Palestine devrait rester un Etat unifié, a recommandé le partage de la Palestine d'une manière très différente de celle qui avait été proposée dix ans auparavant, après la parution du rapport de la Commission royale. Ainsi, le respect du principe de l'autodétermination n'a pas eu sa conséquence normale - le respect de la volonté de la majorité et de solides garanties pour les droits des minorités - en Palestine, alors que ce principe allait servir de base à la libération d'un grand nombre de colonies en Afrique et en Asie.

A sa première session extraordinaire, l'Assemblée générale a créé une Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine, chargée d'étudier la situation de la Palestine et de présenter des recommandations. La Commission spéciale a formulé les observations suivantes au sujet du principe de l'autodétermination en Palestine :

"En ce qui concerne le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, s'il a été internationalement reconnu à la fin de la première guerre mondiale et s'il a été admis en ce qui concerne les autres territoires arabes à l'époque de la création des Mandats A, il ne s'appliquait pas à la Palestine, car on avait sans doute l'intention de permettre la création d'un foyer national juif dans ce pays. En fait, il est permis de dire que le foyer national juif et le Mandat conçu spécialement pour la Palestine vont à l'encontre de ce principe." 1/

Dans ses recommandations, la Commission spéciale n'avait pas mis en avant ce principe fondamental et la résolution dans laquelle l'Assemblée générale a proposé le partage de la Palestine était fondée sur les recommandations de la majorité de la Commission spéciale. En fait, certains membres de la Commission spéciale étaient favorables à une Palestine indépendante et unifiée - des garanties étant stipulées pour les droits de la minorité - mais ils étaient en minorité et leurs recommandations n'ont pas été reprises à son compte par l'Assemblée générale. Les propositions de la majorité, qui s'intitulaient : "Plan de partage avec union économique" reposaient notamment sur les arguments suivants :

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

...

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

..." 2/

La proposition de partage, qui prévoyait un Etat juif, un Etat arabe et une zone internationale pour Jérusalem ainsi que la proposition de la minorité, tendant à créer un Etat fédéral ont fait l'objet d'un examen attentif avant le vote de l'Assemblée générale. La Sous-Commission qui a examiné le plan de la minorité s'est attachée aux conséquences juridiques du partage de la Palestine, faisant observer que cela serait contraire au principe de l'autodétermination dont la Charte exigeait le respect :

"La Sous-Commission a examiné les conséquences juridiques du plan de la majorité de la Commission spéciale ci-dessus énumérées et on trouvera ci-après un résumé de sa façon de voir.

Il faut étudier la question du partage de la Palestine à la lumière des dispositions du Mandat, rapprochées des principes généraux du Pacte de la Société des Nations et des dispositions de la Charte. La Palestine que le Royaume-Uni prenait en charge constituait un seul territoire. Aux termes de l'article 5 du Mandat, la Puissance mandataire garantissait 'la Palestine contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une puissance étrangère'. L'article 28 du Mandat prévoyait en outre qu'au moment où prendrait fin le Mandat, le territoire de la Palestine passerait sous l'autorité du 'Gouvernement de Palestine'. De même encore, en vertu de l'article 22 du Pacte, la Palestine devait devenir une nation entièrement indépendante dès la fin de la limitation temporaire à l'exercice de sa souveraineté nationale par le Mandat.

Les dispositions prévoyant l'établissement d'un Foyer national juif en Palestine n'infirmement en aucune façon la conclusion ci-dessus. Les rédacteurs du Mandat n'entendaient pas et ne pouvaient pas entendre que l'immigration juive en Palestine entraînât un démembrement de la structure politique, géographique et administrative du pays. Toute autre interprétation équivaldrait à une violation des principes du Pacte et réduirait à néant un des buts principaux du Mandat.

24. En conséquence, en dehors d'autres graves objections d'ordre politique, économique et moral, la proposition de partage de la Palestine formulée par la majorité de la Commission spéciale, est contraire aux dispositions particulières du Mandat sur la Palestine et directement contraire aux principes et aux buts du Pacte. Cette proposition est également contraire aux principes de la Charte et l'Organisation des Nations Unies n'est pas habilitée à l'appliquer. Les Nations Unies sont tenues en vertu de l'Article premier de la Charte, d'agir 'conformément aux principes de la justice et du droit international' et de respecter le 'principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes'. D'après l'Article 73, relatif aux territoires non autonomes et aux territoires placés sous mandat, les Membres des Nations Unies ont l'obligation 'de tenir compte des aspirations politiques des populations' et 'de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité'. Imposer le partage de la Palestine, contrairement aux désirs exprimés par la majorité de sa population, ne peut en aucune façon être considéré comme une manière de respecter ou d'observer les principes de la Charte mentionnés ci-dessus.

..." 3/

L'un des objectifs de la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale en date du 29 novembre 1947, sur le partage de la Palestine (carte à l'annexe II), était d'assurer que les Etats arabe et juif auraient des majorités arabe et juive respectivement. En fait, étant donné l'énorme différence numérique entre les populations, c'était pratiquement impossible et, d'après les chiffres tirés du rapport de la Commission spéciale, la population des territoires alloués à l'Etat juif se répartissait presque également en Juifs et Arabes palestiniens.

	Arabes et		<u>Total</u>
	<u>Juifs</u>	<u>autres populations</u>	
Etat juif	498 000	407 000	905 000
Etat arabe	10 000	725 000	735 000
Ville de Jérusalem	100 000	105 000	205 000

Il y aura, en outre, dans l'Etat juif, environ 90 000 Bédouins (Arabes...) " 4/

La résolution sur le partage attribuait donc plus de la moitié du territoire palestinien à un tiers de ses habitants qui, selon les mots de leur représentant, "... en un sens ... viennent tous de l'extérieur; ils sont pratiquement tous immigrants ..." 5/

Au cours des débats à l'Organisation des Nations Unies, les représentants de la population palestinienne autochtone avaient déjà fait connaître leur opposition au plan de partage et au déni du droit à l'autodétermination. Le partage de la Palestine a également été rejeté par les Etats arabes voisins de la Palestine. Comme les affrontements armés entre les forces juives et les forces irrégulières palestiniennes et arabes avaient commencé dès avant le retrait des Britanniques, les Etats arabes ont envoyé des forces en Palestine dès que ce retrait a été achevé.

L'examen détaillé des événements qui ont accompagné la fin du Mandat en 1948 dépasse le cadre de la présente étude. Qu'il suffise de dire que, bien que le plan de partage n'ait pas été officiellement appliqué par l'ONU, l'Etat d'Israël a été établi et au cours des hostilités qui se sont déroulées, sa domination territoriale s'est étendue, bien au-delà des territoires alloués par la résolution sur le partage, aux trois quarts du territoire palestinien et à la partie occidentale de Jérusalem (carte en annexe III). Le reste (y compris la partie orientale de Jérusalem) a été occupé par la Jordanie et l'Egypte jusqu'à ce qu'en 1967, au cours d'une autre guerre, la domination israélienne s'étende encore, cette fois à toute la Palestine (et d'autres territoires arabes également) (carte à l'annexe IV).

Pendant cette période, plus de la moitié des habitants autochtones de la Palestine sont devenus des réfugiés et la seule autre résolution importante adoptée par l'Assemblée générale (résolution 194 (III) du 11 décembre 1946) a été la raison pour laquelle la question palestinienne a été traitée pendant vingt ans comme un "problème de réfugiés", la communauté internationale ne se préoccupant guère du droit à l'autodétermination perdu par le peuple palestinien.

V. AFFIRMATION PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES DU DROIT DU PEUPLE PALESTINIEN A L'AUTODETERMINATION

Pour la première fois depuis que l'Organisation des Nations Unies s'est saisie de la question de Palestine, l'Assemblée générale, en 1969, a reconnu et réaffirmé "les droits inaliénables du peuple palestinien." 1/. L'exposé des faits qui l'ont conduite à prendre cette initiative dépasse les bornes de la présente étude. On peut cependant noter que, à la suite de la guerre du Moyen-Orient de 1967, la résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité visait, du point de vue de l'Organisation des Nations Unies, à établir les bases d'une paix durable au Moyen-Orient. Mais cette résolution n'a pas abordé la question palestinienne, qui est à la base du différend du Moyen-Orient, et mentionne seulement le "problème des réfugiés".

Pourtant, depuis que l'Assemblée générale examine la question, elle a réaffirmé à maintes reprises et de façon suivie le droit du peuple palestinien à l'autodétermination.

En 1970, l'Assemblée générale, réaffirmant les demandes antérieurement adressées à Israël pour qu'il évacue les territoires occupés en 1967, pour qu'il respecte le droit de retour des réfugiés et mette fin aux violations des droits de l'homme, a souligné la position centrale de la question de Palestine dans la situation au Moyen-Orient, déclarant qu'elle :

"Reconnaît que le peuple de Palestine doit pouvoir jouir de l'égalité de droits et exercer son droit à disposer de lui-même, conformément à la Charte des Nations Unies;

Déclare que le respect intégral des droits inaliénables du peuple de Palestine est un élément indispensable à l'établissement d'une paix juste et durable au Moyen-Orient." 2/

Des résolutions rédigées dans des termes identiques ont été adoptées par l'Assemblée générale en 1971 et 1972.

Un an après la guerre du Moyen-Orient d'octobre 1973, la cause de l'autodétermination du peuple palestinien a fait de rapides progrès. En septembre 1974, un grand nombre d'Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ont proposé de réinscrire, pour la première fois depuis 1952, le point intitulé "Question de Palestine" à l'ordre du jour de l'Assemblée générale. Le mois suivant, les chefs d'Etat et de gouvernement arabes réunis à Rabat ont affirmé "le droit du peuple arabe palestinien au retour dans sa patrie et son droit à l'autodétermination", et ont reconnu l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) comme "l'unique représentant légitime du peuple palestinien"; d'autre part, l'Assemblée générale a invité l'OLP à participer à ses débats 3/.

Quelques semaines plus tard, l'Assemblée a adopté, par 87 voix contre 8, avec 37 abstentions, la résolution 3236 (XXIX) du 22 novembre 1974, qui constitue un instrument essentiel de la réaffirmation des droits fondamentaux du peuple palestinien.

La résolution est ainsi conçue :

"L'Assemblée générale,

Gravement préoccupée par le fait qu'aucune solution juste n'a encore été trouvée pour le problème de Palestine et reconnaissant que ce problème continue à mettre en danger la paix et la sécurité internationales,

Reconnaissant que le peuple palestinien doit jouir du droit à l'autodétermination conformément à la Charte des Nations Unies,

Exprimant sa grave préoccupation devant le fait que le peuple palestinien a été empêché de jouir de ses droits inaliénables, en particulier de son droit à l'autodétermination,

S'inspirant des buts et principes de la Charte,

Rappelant ses résolutions pertinentes qui affirment le droit du peuple palestinien à l'autodétermination,

1. Réaffirme les droits inaliénables du peuple palestinien en Palestine, y compris :

- a) Le droit à l'autodétermination sans ingérence extérieure;
- b) Le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationales;

2. Réaffirme également le droit inaliénable des Palestiniens de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens, d'où ils ont été déplacés et déracinés, et demande leur retour;

3. Souligne que le respect total et la réalisation de ces droits inaliénables du peuple palestinien sont indispensables au règlement de la question de Palestine;

4. Reconnaît que le peuple palestinien est une partie principale pour l'établissement d'une paix juste et durable au Moyen-Orient;

5. Reconnaît en outre le droit du peuple palestinien de recouvrer ses droits par tous les moyens conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies;

6. Fait appel à tous les Etats et organisations internationales pour qu'ils aident le peuple palestinien dans sa lutte pour recouvrer ses droits, conformément à la Charte;

7. Prie le Secrétaire général d'établir des contacts avec l'Organisation de libération de la Palestine au sujet de toutes les affaires intéressant la question de Palestine..."

L'Assemblée a d'autre part conféré à l'Organisation de libération de la Palestine le statut d'observateur auprès de l'Assemblée et des autres conférences internationales tenues sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies 4/

En 1975, l'Assemblée générale a prié le Conseil de sécurité de prendre des mesures pour permettre au peuple palestinien d'exercer ses droits, et a demandé la participation de l'OLP, sur un pied d'égalité avec les autres parties, à toutes les négociations relatives au Moyen-Orient tenues sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies.

En 1975, l'Assemblée générale a de nouveau exprimé sa préoccupation devant le fait :

"qu'aucune solution juste n'a encore été trouvée au problème de Palestine,

que le problème de Palestine continue de mettre en danger la paix et la sécurité internationales,

qu'aucun progrès n'a encore été réalisé en vue de :

a) L'exercice par le peuple palestinien de ses droits inaliénables en Palestine, y compris le droit à l'autodétermination sans ingérence extérieure et le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationales;

b) L'exercice par les Palestiniens de leur droit inaliénable de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens, d'où ils ont été déplacés et déracinés..." 5/

Les droits du peuple palestinien à l'autodétermination ont été aussi réaffirmés de façon suivie dans une série de résolutions adoptées depuis 1970 par l'Assemblée générale, intitulées "Importance, pour la garantie et l'observation effectives des droits de l'homme, de la réalisation universelle du droit des peuples à l'autodétermination et de l'octroi rapide de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux". Ces résolutions ont affirmé que la lutte armée constitue un recours légitime des mouvements de libération. La résolution adoptée à une majorité écrasante en 1977 est représentative de cette série; elle est rédigée dans les termes suivants :

"L'Assemblée générale,

...

Réaffirmant sa foi dans la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1960, contenant la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux; ainsi que l'importance de sa réalisation,

Réaffirmant l'importance de la réalisation universelle du droit des peuples à l'autodétermination, à la souveraineté nationale et à l'intégrité territoriale et de l'octroi rapide de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux en tant que conditions impératives pour la jouissance des droits de l'homme,

...

Indignée par les violations persistantes des droits de l'homme commises à l'encontre des peuples encore assujettis à la domination coloniale et étrangère et à l'emprise étrangère, par la persistance de l'occupation illégale de la Namibie et les tentatives de démembrement de son territoire par l'Afrique du Sud, par le maintien des régimes racistes minoritaires au Zimbabwe et en Afrique du Sud et par le déni au peuple palestinien de ses droits nationaux inaliénables,

1. Demande à tous les Etats d'appliquer intégralement et scrupuleusement les résolutions de l'Organisation des Nations Unies concernant l'exercice du droit à l'autodétermination par les peuples sous domination coloniale et étrangère;

2. Réaffirme la légitimité de la lutte des peuples pour l'indépendance, l'intégrité territoriale, l'unité nationale et la libération de la domination coloniale et étrangère et de l'emprise étrangère par tous les moyens en leur pouvoir, y compris la lutte armée;

3. Réaffirme le droit inaliénable des peuples de la Namibie et du Zimbabwe, du peuple palestinien et de tous les peuples sous domination étrangère et coloniale à l'autodétermination, à l'indépendance nationale, à l'intégrité territoriale, à l'unité nationale et à la souveraineté sans ingérence étrangère;

...

8. Condamne vigoureusement tous les gouvernements qui ne reconnaissent pas le droit à l'autodétermination et à l'indépendance de tous les peuples encore assujettis à la domination coloniale et étrangère et à l'emprise étrangère, notamment les peuples d'Afrique et le peuple palestinien;

..." 6/

En 1975, l'Assemblée générale a institué le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, en lui donnant mandat d'élaborer des recommandations en vue d'un programme d'application destiné à permettre au peuple palestinien d'exercer ses droits inaliénables, parmi lesquels :

- a) Le droit à l'autodétermination sans ingérence extérieure;
- b) Le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationales.

Le Comité a présenté en 1976 son premier rapport 7/, dont les passages suivants sont relatifs au droit à l'autodétermination :

"33. On a soutenu que le droit du peuple palestinien à l'autodétermination ne pourrait être appliqué que si Israël évacue le territoire palestinien qu'il a occupé par la force contrairement aux principes de la Charte et aux résolutions de l'Organisation des Nations Unies et s'il permet aux réfugiés et aux Palestiniens déplacés qui ont été arrachés à leurs foyers ou expulsés, ou qui ont fui pendant et après les hostilités de 1948 et de 1967, de reprendre possession de leurs foyers et de leurs biens.

34. Il a été souligné que la création d'un Etat palestinien indépendant, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, était une condition préalable à l'établissement de la paix au Moyen-Orient. Après l'évacuation par Israël des zones occupées et de la mise en place d'une administration palestinienne indépendante, le peuple palestinien pourrait exercer son droit à l'autodétermination et choisir sa forme de gouvernement par des moyens démocratiques. L'Organisation des Nations Unies ne peut jouer à cet égard qu'un rôle consultatif. Après la création de l'Etat palestinien, celui-ci pourrait participer, sur un pied d'égalité, aux négociations en vue d'un règlement pacifique au Moyen-Orient, qui devraient également porter sur la question des frontières sûres et reconnues pour tous les Etats de la région.

35. De l'avis général, il appartenait au peuple palestinien, dans l'exercice de son droit à l'autodétermination, de décider quand et comment il pourrait exprimer son indépendance nationale à l'intérieur d'une entité indépendante qui lui appartienne et qui soit située sur son territoire, la Palestine. Aucune autre partie n'avait le droit de dicter au peuple palestinien la forme, le statut ou le régime de cette entité, ni prétendre avoir le pouvoir de permettre ou d'empêcher la création d'une entité palestinienne indépendante. Le peuple palestinien avait le droit de choisir librement ses propres représentants et sa forme de gouvernement. L'Organisation de libération de la Palestine, qui a été reconnue par le peuple palestinien, l'Organisation des Nations Unies, la Ligue des Etats arabes, l'Organisation de l'unité africaine et l'écrasante majorité des pays du monde comme l'unique représentant du peuple palestinien, était le gardien des droits inaliénables de ce peuple. L'Organisation de libération de la Palestine avait donc le droit de prendre part en tant que partie principale à tous les efforts de paix entrepris pour résoudre le problème du Moyen-Orient."

Le rapport et les recommandations du Comité ont été examinés en 1976 par le Conseil de sécurité, et un projet de résolution a été alors présenté déclarant que le Conseil :

"Affirme les droits inaliénables du peuple palestinien à l'autodétermination, y compris le droit de retour et le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationales en Palestine, conformément à la Charte des Nations Unies."

La résolution n'a pas été adoptée en raison du vote négatif d'un membre permanent du Conseil (Etats-Unis).

Le Conseil de sécurité a examiné de nouveau le rapport du Comité en octobre 1977, mais a ajourné les débats sans prendre aucune mesure, le point demeurant inscrit à son ordre du jour.

Il apparaît ainsi que le droit du peuple palestinien à l'autodétermination, méconnu au cours des trois décennies du mandat, ignoré par l'Organisation des Nations Unies pendant deux décennies, a été, depuis presque dix ans, constamment reconnu et vigoureusement affirmé par une nette majorité des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies*, agissant principalement par l'intermédiaire du même organisme, l'Assemblée générale, qui avait recommandé le partage de la Palestine plus de 30 années auparavant.

* L'opinion du juge Tanaka (voir plus haut, p. 9 et 10) relative aux effets des résolutions constamment reprises par l'Assemblée générale revêt ici une importance particulière.

REFERENCES ET NOTES

Chapitre I : Le droit à l'autodétermination dans le droit international (p. 1 à 13)

- 1) Gouvernement des Etats-Unis Congressional Record
vol. 53 (1916), p. 3854

- 2) Ibid., vol. 54 (1917), p. 1742

- 3) Nations Unies Résolution 637 A (VII) de l'Assemblée
générale en date du 16 décembre 1952

- 4) Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée
générale en date du 14 décembre 1960

- 5) Hocking, William Ernest The Spirit of World Politics
(New York, MacMillan, 1932), p. 196

- 6) Sureda, A. Rigo The Evolution of the Right of Self-
Determination (Leiden, A. W. Sijthoff,
1973), p. 20-21 et 22-27

- 7) Brownlie, Ian Principles of Public International Law
(Oxford, Clarendon Press, 1973) p. 575-577

- 8) Higgins, Rosalyn "The United Nations and Law-making : The
Political Organs" in American Journal of
International Law, vol. 64, No 4, p. 91-92
et 103-104

- 10) Cour internationale de Justice Recueil des arrêts, avis consultatifs et
ordonnances - Affaires du Sud-Ouest
africain, 1966, p. 291-292

- 11) Cour internationale de Justice Op. Cit., p. 332 et 341

- 12) Parry, Clive "The Function of Law in the International
Community" in Sorensen, Max, ed. : Manual
of Public International Law (New York,
St. Martins Press, 1968), p. 19

- 13) Cobban, Alfred The Nation State and National Self-
Determination (New York, Crowell, 1969),
p. 144

- 14) Kilson, Martin (ed.) New States in the Modern World (Cambridge,
Harvard University Press, 1975), p. 154

- 15) Emerson, Rupert "Self-Determination" in Proceedings of the
American Society of International Law
(1966), p. 136 et 139

- 16) Emerson, Rupert From Empire to Nation (Cambridge, Harvard
University Press, 1967), p. 297 et 303.

- 17) Gros Espiell, Hector Op. cit., p. 33-35
- 18) Lachs, Manfred "The Law In and Out of the United Nations", Indian Journal of International Law, vol. I (1961), p. 436-439
- 19) Schwarzenberger, Georg International Law and Order (Londres, Stevens, 1971), p. 27-28

Chapitre II : La Palestine et l'autodétermination - La Conférence de la paix
(p. 14 à 21)

- 1) Gouvernement britannique Correspondence between Sir Henry McMahon and Sherif Hussein of Mecca
Cmd. 5957 (1939)
- 2) Report of a Committee on Correspondence between Sir Henry McMahon and the Sherif of Mecca
Cmd. 5974 (1939), p. 48
- 3) Ibid., p. 49
- 4) Ibid., p. 50
- 5) Ibid., p. 11
- 6) Linowitz, Sol "The Legal Basis for the State of Israel" American Bar Association Journal, vol. 43 (1957), p. 522
- 7) Herzl, Theodor The Complete Diaries of Theodor Herzl
(New York, the Herzl Press, 1960) vol. I, p. 343
- 8) Gouvernement britannique Public Record Office
Foreign Office No. 371/5114 (1919)
- 9) Gouvernement des Etats-Unis Foreign Relations of the United States : the Paris Peace Conference
(Washington, 1944), vol. I, p. 1-14
- 10) Gouvernement britannique Public Record Office
Foreign Office No. 371/4183 (1919)
- 11) Public Record Office
Foreign Office No. 300/217 (1919)
- 12) Hocking Op. cit., p. 372-374
- 13) Emerson From Empire to Nation, p. 313-314

Chapitre III : La Palestine et l'autodétermination - La période du Mandat (p. 22-23)

- 1) Gouvernement britannique Palestine : Statement of Policy
Cmd. 1700 (1922)
- 2) Nations Unies Documents officiels de l'Assemblée générale, Deuxième session, Supplément No 11, document A/364 (Rapport de la Commission des Nations Unies pour la Palestine), vol. II, p. 31
- 3) Gouvernement de la Palestine A Survey of Palestine - Supplement (Jérusalem, 1947), p. 10
- 4) Gouvernement britannique Palestine Royal Commission : Report
Cmd. 5479 (1937), p. 50
- 5) Palestine : Disturbances of 1921; Report of the Commission of Inquiry
Cmd. 1540 (1921), p. 59
- 6) Report of the Commission on the Palestine Disturbances of August 1929
Cmd. 3530 (1930), p. 124 et suivantes
- 7) Palestine Royal Commission : Report
Cmd. 5479 (1937), p. 82 et 34
- 8) Ibid., p. 41-42, 55-56 et 58
- 9) Ibid., p. 110-111
- 10) Ibid., p. 130-132
- 11) Esco Foundation for Palestine Palestine : A Study of Jewish, Arab and British Policies (New Haven, Yale University Press, 1947), vol. III, p. 355-356
- 12) Gouvernement britannique Statement of Policy
Cmd. 6019 (1939)
- 13) Laquer, Walter The Israel Arab Reader (New York, Bantam Books, 1976), p. 6-11
- 14) Gouvernement britannique Report of the Anglo-American Committee of Inquiry
Cmd. 6308 (1946), p. 29-30
- 15) Hocking Op. cit., p. 354

Chapitre IV : La Palestine et les Nations Unies - La première phase (p. 29-32)

- 1) Nations Unies Documents officiels de l'Assemblée générale, deuxième session, Supplément No 11, document A/364 (Rapport de la Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine), vol. 1, p. 35
- 2) Ibid., p. 47
- 3) Documents officiels de l'Assemblée générale, deuxième session, Commission ad hoc chargée de la question palestinienne - Comptes rendus analytiques, document A/AC.14/32, p. 273-279
- 4) Documents officiels de l'Assemblée générale, deuxième session, Supplément No 11, document A/364 (Rapport de la Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine), vol. I, p. 54
- 5) Documents officiels de l'Assemblée générale, première session extraordinaire, grandes commissions, vol. III, p. 253

Chapitre V : Affirmation par les Nations Unies du droit à l'autodétermination du peuple palestinien (p. 33-37)

- 1) Nations Unies Résolution 2535 B (XXIV) de l'Assemblée générale en date du 10 décembre 1969
- 2) Résolution 2672 C (XXV) de l'Assemblée générale en date du 8 décembre 1970
- 3) Résolution 3210 (XXIX) de l'Assemblée générale en date du 14 octobre 1974
- 4) Résolution 3237 (XXIX) de l'Assemblée générale en date du 22 novembre 1974
- 5) Résolution 3376 (XXX) de l'Assemblée générale en date du 10 novembre 1975
- 6) Résolution 32/14 de l'Assemblée générale en date du 7 novembre 1977. La résolution a été adoptée par 113 voix pour, 3 voix contre et 10 abstentions.

Les résolutions précédemment adoptées dans cette série ont été les suivantes :

2621 (XIV) du 12 octobre 1970

2787 (XVI) du 6 décembre 1971

2955 (XVII) du 12 décembre 1972

3070 (XVIII) du 30 novembre 1973

3246 (XIX) du 29 novembre 1974

3382 (XX) du 10 novembre 1975

31/34 du 30 novembre 1976

La résolution 2955 (XVII) ne mentionne pas
expressément la Palestine

7)

Document A/31/35

ANNEXES

<u>Annexe</u>	<u>Pages</u>	<u>Référence</u>
I. Texte de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations	46	3
II. The Partition Plan, 1947 - Map	49	31
III. The Armistice Lines, 1949 - Map	50	32
IV. Territories Occupied by Israel, June 1967 - Map	51	32

ANNEXE I

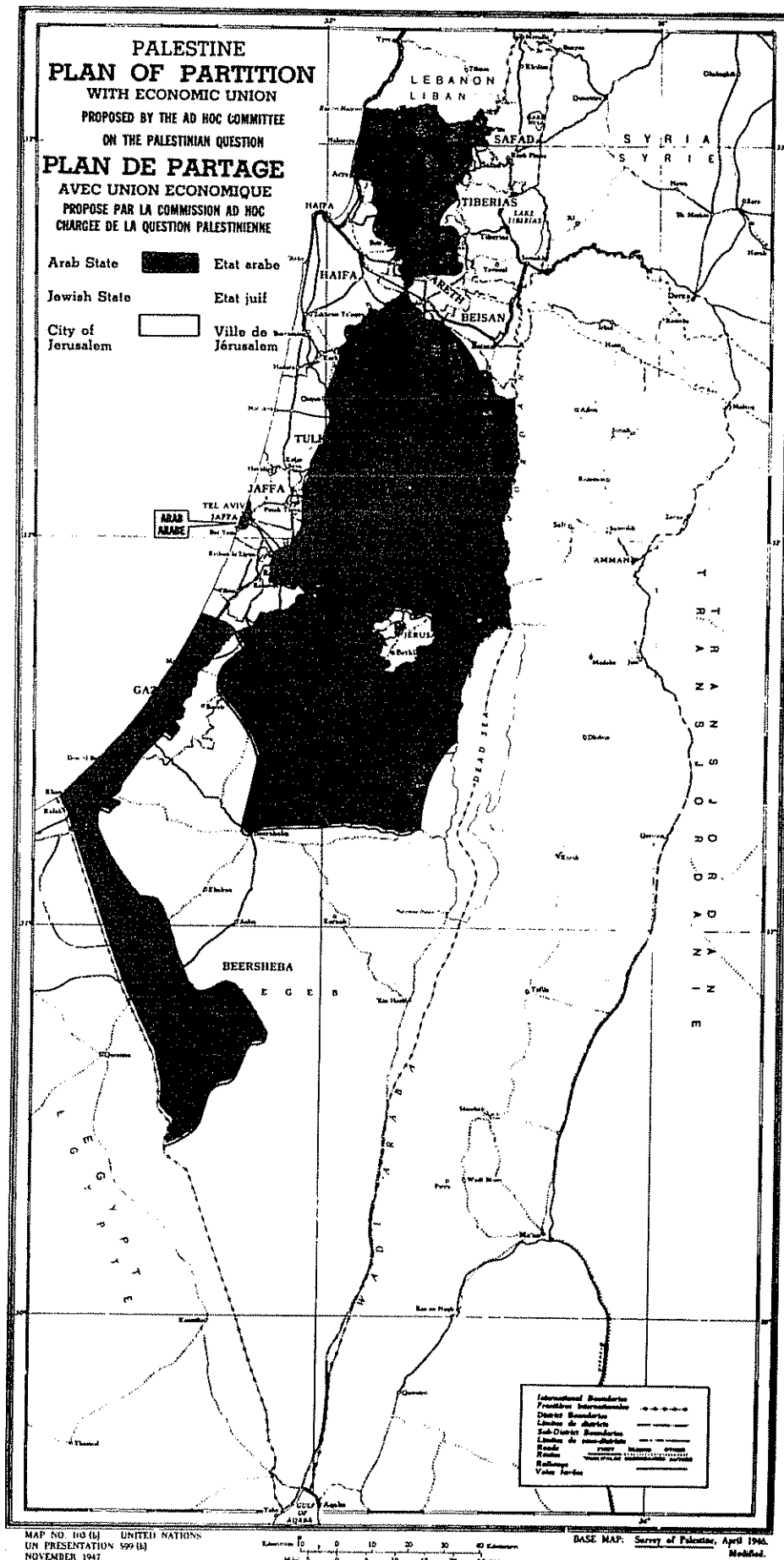
Article 22 du Pacte de la Société des Nations, 28 juin 1919

1. Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.
2. La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité, et qui consentent à l'accepter; elles exerceront cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.
3. Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.
4. Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.
5. Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire dans des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes moeurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, et qui assureront également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.
6. Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

7. Dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

8. Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

9. Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.



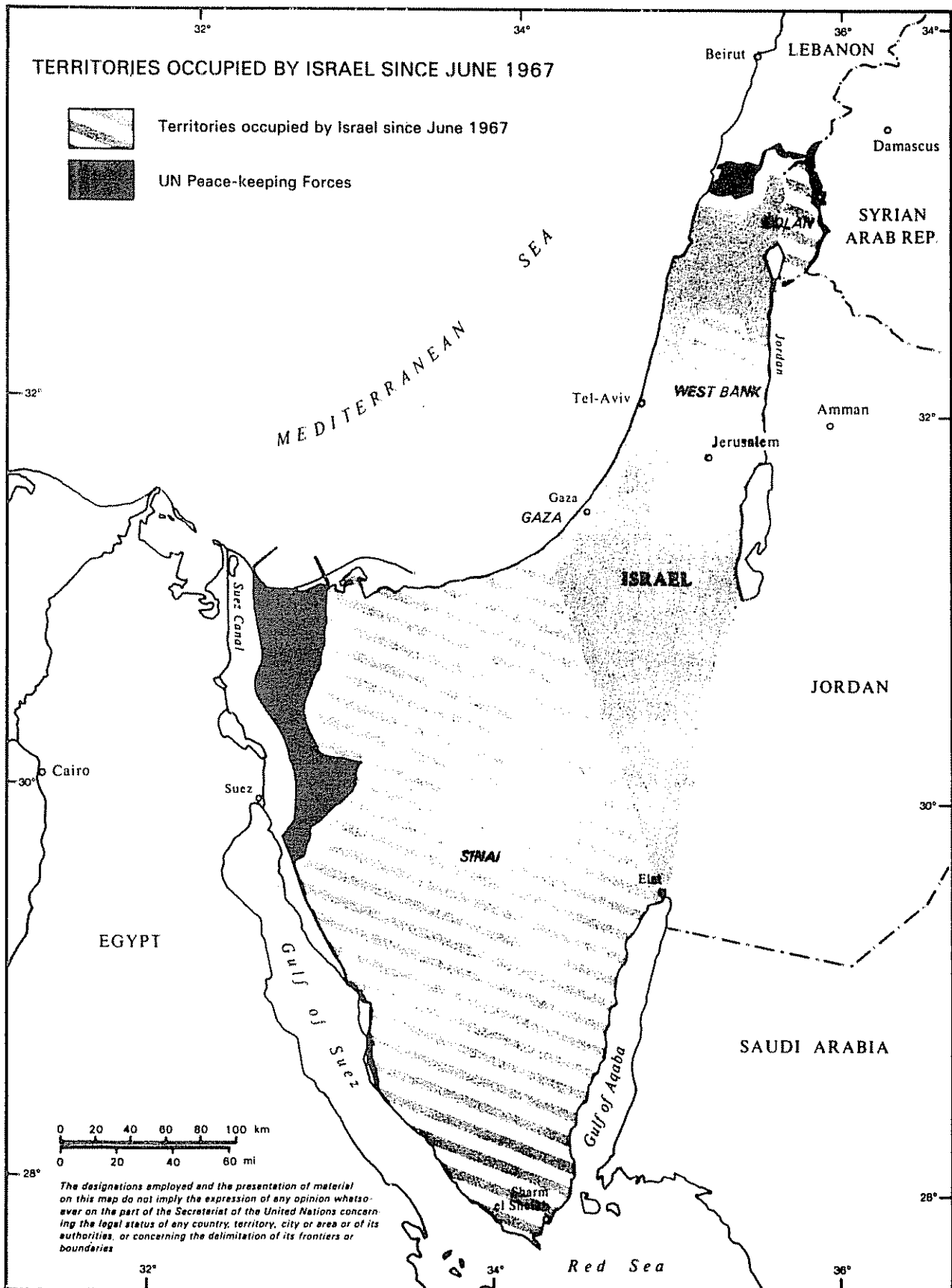
THE ARMISTICE LINES OF 1949

This map illustrates the geographical context of the 1949 armistice lines in Palestine. The map includes the following features:

- Geographical Labels:** LEBANON, SYRIA, JORDAN, EGYPT, ISRAEL, GAZA, HAIFA, Acre, Tyre, Safad, Tiberias, Kinneret, Nazareth, Afula, Beisan, Hadera, TEL AVIV, Jaffa, Petah-Tiqva, Lydda, Latrun, Beersheba, Beit Ha'arava, Amman, Lake Hula, Lake Tiberias, DEAD SEA, MEDITERRANEAN SEA.
- Legend:**
 - International boundaries (dashed line)
 - Boundaries of Former Palestine Mandate (solid line)
 - Armistice Demarcation Lines (1949) (thick solid line)
 - Railways (line with cross-ticks)
 - Principal roads (selected) (thin solid line)
- Scale:**
 - 0 to 30 MILES
 - 0 to 30 KILOMETRES
- Disclaimer:** The boundaries shown on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

- 50 -

ANNEXE IV



كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Litho in United Nations, New York
79-03826—April 1979—1,300
Reprinted in U.S.A.
41310—November 1982—550
Reprinted in United Nations, New York
04581—February 1985—5,000

00400

United Nations publication
Sales No.F.78.I.22
ST/SG/SER.F/3