

RAPPORT DU MEDIATEUR DES NATIONS UNIES EN PALESTINE  
AU CONSEIL DE SECURITE

## INTRODUCTION

1. Je viens aujourd'hui à Lake Success pour diverses raisons :

(a) parce que la situation en Palestine en est venue à sa phase cruciale à la suite du refus que l'une des parties a jusqu'à présent opposé à la prolongation de la trêve; (b) parce que le Conseil de sécurité est en droit de connaître mes efforts et les buts que je me suis proposés mieux que je n'ai pu le lui faire connaître dans les rapports que je lui ai envoyés par câble; et (c) enfin et surtout parce qu'à mon avis il se pourrait qu'une intervention rapide et efficace du Conseil de sécurité constituât un facteur décisif dans la solution du problème.

2. En qualité de Médiateur des Nations Unies en Palestine, j'ai assumé mes responsabilités le 21 mai 1948, en vertu de l'autorité que me conférait la résolution adoptée par l'Assemblée générale lors de sa cent trente-cinquième séance tenue le 14 mai 1948. Cette résolution habilitait le Médiateur à employer ses bons offices auprès des autorités locales et communautaires de Palestine et à coopérer avec la Commission de trêve pour la Palestine pour "(1) organiser le fonctionnement des services communs nécessaires à la sécurité et au bien-être de la population de la Palestine; (ii) assurer la protection des Lieux saints et des édifices et sites religieux de la Palestine; (iii) favoriser un ajustement pacifique de la situation future de la Palestine". Dans l'exercice de ces fonctions, et en vue de favoriser le bien-être des habitants de la Palestine, le Médiateur était également autorisé à recourir, s'il lui semblait opportun, à l'aide et à la collaboration des institutions spécialisées compétentes des Nations Unies et d'autres organisations gouvernementales et non gouvernementales de caractère humanitaire et non politique.

3. Le Médiateur était invité par le paragraphe 3 (II) de la résolution de l'Assemblée générale à "conformer ses activités aux dispositions de la résolution, et aux instructions que l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité pourrait lui donner". Cet énoncé des grandes lignes de son mandat et l'énumération de ses fonctions au paragraphe 1 (II) de la résolution constituaient la seule délimitation des responsabilités du Médiateur et les

seules indications sur la façon dont il lui était loisible d'aborder le problème.

4. Au moment où j'ai accepté le rôle de Médiateur et à mon arrivée au Caire le 28 mai pour entreprendre les premiers efforts de médiation, le conflit armé entre Arabes et Juifs en Palestine avait atteint une intensité telle, à la suite de l'expiration du mandat, le 15 mai, que les hostilités étaient déjà effectivement engagées entre sept nations arabes d'une part et le Gouvernement juif d'autre part. Les armées des deux belligérants étaient aux prises sur un certain nombre de fronts d'un bout à l'autre de la Palestine, dans les limites que leur imposaient les effectifs, le matériel et les approvisionnements militaires à leur disposition. Des bombardements aériens de zones à population dense et de points stratégiques avaient journellement lieu. Les combats dans Jérusalem étaient particulièrement intenses et destructeurs. Il n'y avait alors ni trêve ni résolution prescrivant la conclusion d'une trêve, bien que la première partie de la résolution de l'Assemblée générale en date du 14 mai eût affirmé que l'Assemblée appuyait les efforts du Conseil de sécurité tendant à la conclusion d'une trêve en Palestine et eût fait appel à la collaboration de toutes les parties intéressées pour rendre cette trêve effective. Les efforts de médiation devaient donc être entrepris en pleine activité de guerre.

5. A sa trois cent dixième séance tenue le 29 mai, le Conseil de sécurité avait cependant adopté une résolution invitant "tous les gouvernements et autorités intéressés à ordonner, pour une durée de quatre semaines, la cessation de tous actes d'hostilité armée". Cette résolution invitait ces gouvernements et autorités à s'engager à ne pas introduire de personnel combattant en Palestine ou dans les sept pays arabes; "si des hommes en âge de porter les armes étaient introduits dans les pays ou territoires sous leur contrôle..... ils étaient invités à s'engager à ne pas les mobiliser et à ne leur faire subir aucun entraînement militaire....."; ils étaient également invités à ne pas importer de matériel de guerre en Palestine et dans les sept Etats arabes et à ne pas en exporter à destination de ces pays. Toutes les mesures possibles pour la protection des Lieux saints et de la Ville de Jérusalem devaient être prises y compris l'autorisation d'accéder aux sanctuaires à des fins religieuses. Le Médiateur, "de concert avec la Commission de trêve", avait pour instructions "de surveiller l'application....." de ces dispositions de trêve et un nombre suffisant d'Observateurs militaires devaient être mis à sa disposition à cette fin.

## L'EFFORT DE TRÊVE

6. Le 2 juin le Président du Conseil de sécurité a porté par câble à la connaissance du Médiateur au Caire que les autorités arabes et juives avaient accepté sans condition la résolution de trêve du Conseil de sécurité en date du 29 mai, et, en application des mesures adoptées par le Conseil de sécurité à sa trois cent onzième séance du 2 juin, il donnait pour instructions au Médiateur de fixer aussi rapidement que possible, de concert avec les deux parties intéressées et la Commission de trêve, la date d'entrée en vigueur de l'ordre de cesser le feu. J'ai entrepris immédiatement des négociations avec les deux parties au sujet de la date d'entrée en vigueur de la trêve. Toutefois, il est rapidement devenu évident que les deux parties ne considéraient pas comme inconditionnelle leur réponse à la résolution du 29 mai du Conseil de sécurité et que leur interprétation de certaines clauses de la résolution était si divergente qu'elle rendait impossible la fixation d'une date pour la cessation des hostilités avant que leurs plus graves différends n'eussent été réglés. Comme je l'ai indiqué dans mon câblogramme en date du 4 juin, au Président du Conseil de sécurité (document S/823) la difficulté portait sur l'interprétation exacte à donner aux deux premières clauses du dispositif de la résolution du 29 mai relatives au personnel combattant et à l'introduction d'hommes en âge de porter les armes et surtout à la seconde de ces clauses. En réponse à ma demande de précisions du 4 juin, le Président du Conseil de sécurité m'a fait savoir, dans son message du 7 juin, que le but de la résolution du 29 mai était d' "amener la cessation des hostilités en Palestine, sans préjudice des droits, des revendications et de la position tant des Arabes que des Juifs", et ce, de façon à assurer qu'aucun avantage militaire ne résulterait de la trêve pour l'une ou l'autre partie. La question du ravitaillement de Jerusalem assiégée, en vivres, en eau et en autres fournitures essentielles présentait une difficulté supplémentaire.

7. Au cours de mes consultations avec les deux parties, les 3, 4, 5, et 6 juin, j'ai fait remarquer que le principe fondamental sur lequel se fondaient tant la lettre que l'esprit de la trêve devait être qu'aucun avantage militaire ne résulterait de la trêve pour l'une ou l'autre partie. Au cours de ces consultations, j'ai donné l'assurance que dans l'exercice de la nouvelle responsabilité qui m'incombait de contrôler l'application de la trêve, je consacrerai tous mes efforts à faire en sorte que l'une ou l'autre des parties ne retirerait aucun avantage de son application. J'ai clairement indiqué aux deux parties, cependant, qu'il serait inévitable que des incidents d'importance relativement secondaire se produisent et que ni les observateurs, ni moi-même ne serions en mesure d'empêcher la violation des termes de l'accord de trêve. Les cas d'infraction volontaire constatés

seraient tranchés sur place par les Observateurs toutes les fois que cela serait possible et, sinon, feraient l'objet d'un rapport au Conseil de sécurité.

8. Les difficultés de communication avec Jerusalem et les difficultés pour s'y rendre par suite des conditions de guerre, ainsi que l'urgence du facteur temps ne m'ont pas permis de procéder à des consultations aussi complètes que je l'aurais désiré avec la Commission de trêve à propos de ces négociations. Dans les limites de communications incertaines et parfois pratiquement inexistantes, j'ai tenu la Commission informée des progrès des discussions de trêve et reçu d'elle la pleine assurance de ce qu'elle appuyait mes efforts.

9. A l'issue de consultations approfondies avec les représentants des deux parties, les 3, 4, 5 et 6 juin, j'ai décidé qu'étant donné que huit gouvernements étaient en cause, et qu'il était impossible de réunir leurs représentants dans une discussion commune, il était pratiquement impossible de négocier un accord détaillé dans un délai raisonnable. J'ai donc décidé de soumettre aux parties mon propre projet des conditions de trêve qui était conforme aux intentions évidentes de la résolution de trêve, tout en tenant le plus large compte possible des vues des deux parties. J'ai également estimé qu'étant donné le désir exprimé par le Conseil de sécurité que la trêve entrât rapidement en vigueur, il était nécessaire de demander aux parties qu'elles acceptent la proposition sans condition, à une date et à une heure déterminées.

10. La date effective de l'entrée en vigueur de l'ordre de cesser le feu et de la trêve a été fixée au vendredi 11 juin 1948 à 6 heures G.M.T. En ce qui concerne les clauses contestées de la résolution du Conseil de sécurité, j'ai dû adopter les interprétations qui me paraissaient à la fois compatibles avec les intentions de la résolution, et équitables compte tenu de toutes les circonstances. Mon interprétation a été qu'aucun personnel combattant ne devait être introduit en Palestine ou dans aucun pays arabe pendant la durée de la trêve et que ceci s'appliquait à tout individu appartenant à une unité militaire ou portant les armes. En ce qui concerne l'entrée d'hommes en âge de porter les armes, mon interprétation a été que la résolution n'interdisait pas l'immigration, et qu'elle ne paraissait pas non plus placer une interdiction totale ou positive à l'inclusion parmi les immigrants d'hommes en âge de porter les armes. Il n'en demeurait pas moins que l'immigration, notamment dans la partie juive de la Palestine, ne pouvait avoir lieu avant la trêve qu'avec les risques que comportait la guerre.

L'entrée dans la zone juive d'un grand nombre d'hommes en âge de porter les armes sans qu'ils encouraient, grâce à la trêve, les risques résultant de la guerre, créait, à mon avis, une situation dans laquelle la trêve serait à l'avantage militaire de l'une des parties. Il était également vrai, d'autre part, qu'avant la trêve le Gouvernement juif était en mesure d'admettre en Palestine autant d'immigrants appartenant par leur âge et leur sexe à cette catégorie qu'il en pouvait arriver sur ses rivages, avec les risques de guerre qui existaient alors.

11. L'interprétation introduite dans la proposition d'accord de trêve était donc motivée par la nécessité d'assurer qu'aucun avantage militaire n'en résulterait pour l'une ou l'autre des parties. Les termes adoptés permettaient la libre immigration des enfants et des femmes ainsi que des hommes de moins de 18 ans et de plus de 45 ans, sous réserve de la nécessité de procéder par l'intermédiaire des Observateurs des Nations Unies à la vérification de l'âge et du sexe des immigrants à leur arrivée. Le nombre d'hommes en âge de porter les armes qui pourraient être admis était toutefois laissé à la discrétion du Médiateur, avec cette clause que dans tous les cas le nombre de ces hommes serait limité et qu'ils seraient gardés dans des camps non militaires sous la surveillance d'Observateurs des Nations Unies pendant la durée de la trêve. En fixant le total du nombre restreint d'hommes en âge de porter les armes pouvant être admis, on devait prendre en considération le chiffre total des immigrants entrant dans le pays pendant la trêve et la question de savoir s'il y avait une répartition normale par âge et par sexe dans les groupes d'immigrants ou si une sélection systématique rendait cette répartition anormale.

12. La résolution du Conseil de sécurité ne faisait aucune mention du problème du ravitaillement de la population juive assiégée de Jérusalem en denrées alimentaires, eau et autres produits essentiels pendant la période de trêve. Les principales routes de ravitaillement de Jérusalem étaient sous le contrôle des forces arabes. Peu avant le début de la trêve et au prix d'un détour difficile à l'intérieur des lignes juives, les forces juives avaient réussi à ouvrir une route de secours pour le ravitaillement de Jérusalem; mais les possibilités de cette route du point de vue du ravitaillement étaient limitées. Mon interprétation était que, si l'envoi de ravitaillement, eau et autres approvisionnements à la population civile assiégée et aux forces juives de Jérusalem n'était pas autorisé pendant la période de trêve, il en résulterait un net avantage militaire pour les Arabes, attendu que les réserves alimentaires juives seraient épuisées pendant la période de quatre semaines et que la trêve elle-même servirait ainsi

d'instrument pour affamer un adversaire. D'autre part, si le ravitaillement, l'eau et les autres approvisionnements essentiels pouvaient pénétrer librement dans la Ville pendant la trêve, des réserves suffisantes seraient constituées qui aboutiraient à une amélioration de la situation juive à la fin des quatre semaines. En conséquence, la solution la plus équitable m'a paru être de permettre le passage d'approvisionnements essentiels, mais en quantité soigneusement contrôlée, de sorte que les réserves ne soient, d'une façon appréciable, ni plus grandes ni moindres à la fin de la trêve qu'à son commencement. Ceci impliquait des convois escortés, des points de contrôle et des contingents fixés.

13. Les propositions de trêve ont été acceptées sans condition par les deux parties le 9 juin. Toutefois, la trêve n'a guère suscité d'enthousiasme de part et d'autre, et chaque partie a exprimé la crainte qu'elle favoriserait l'autre. Un facteur important dans l'heureuse conclusion des négociations a été dû au fait que j'ai fermement assuré les deux parties que les clauses de la trêve seraient contrôlées de façon complète et équitable. Les clauses de la trêve ainsi que la date et l'heure de son entrée en vigueur avaient été acceptées simultanément. Jusqu'à la réception de ces acceptations le 9 juin, moins de deux heures avant la date fixée, je ne pouvais être certain qu'il y aurait effectivement une trêve, et, en conséquence, je n'avais pu prendre aucun engagement ferme en ce qui en concernait l'application. La résolution du Conseil de sécurité en date du 29 mai indiquait "qu'un nombre suffisant d'Observateurs militaires seraient mis à la disposition" du Médiateur et de la Commission de trêve pour surveiller l'application de la trêve. En prévision de l'entrée en vigueur possible de la trêve et de la nécessité de disposer sans délai d'Observateurs, j'ai mentionné le besoin éventuel d'Observateurs aux représentants au Caire des missions diplomatiques de la Grande-Bretagne, de la France, de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, des Etats-Unis et plus tard de la Belgique, au cours de conversations officieuses. Ces conversations ont eu lieu dans les deux ou trois jours qui ont suivi le 29 mai. Je n'étais alors en mesure d'indiquer que le nombre approximatif des Observateurs requis. J'ai également informé le Secrétaire général de ce besoin éventuel. Je me suis rendu compte que si la trêve était acceptée, elle pourrait rapidement échouer si un système de contrôle ne pouvait être efficacement appliqué dès le début. Trois des représentants diplomatiques avec qui je me suis entretenu au Caire représentaient des Etats qui, à l'invitation du Conseil

de sécurité, étaient membres de la Commission de trêve. J'ai été ultérieurement informé du fait que ces trois Etats étaient disposés à fournir un nombre suffisant d'Observateurs et j'ai demandé que ces Observateurs fussent envoyés au Caire, bien que je ne fusse pas, à l'époque, en mesure de garantir que les clauses de la trêve seraient acceptées. Je me suis également mis d'accord avec mon propre Gouvernement pour obtenir les services, pendant la période de la trêve, de cinq colonels suédois qui me serviraient de représentants personnels en ce qui concerne le contrôle de la trêve. Le 11 juin au matin, au moment de l'entrée en vigueur de la trêve, seuls les cinq colonels suédois et sept Observateurs étaient arrivés. Un certain nombre de membres du Secrétariat des Nations Unies étaient heureusement disponibles au Caire et, avec les sept Observateurs, ils furent immédiatement désignés pour remplir les fonctions d'Observateur, étant entendu que les membres du Secrétariat seraient relevés de ces fonctions dès l'arrivée des autres Observateurs militaires, qui eut lieu au cours des deux jours suivants.

14. Le mécanisme de contrôle de la trêve a été rapidement improvisé. Les problèmes de transport et de communications étaient très difficiles, attendu, en particulier, que je ne disposais pour les résoudre d'aucun moyen immédiat. Le personnel, les avions, les navires, le matériel de communications et de transport mis à ma disposition par les trois Etats membres de la Commission de trêve, ainsi que le matériel emprunté aux Britanniques, étaient indispensables au contrôle de la trêve. Le mécanisme de contrôle était simple, mais la région à laquelle il s'appliquait, comprenant la Palestine et les sept Etats arabes, était très étendue. Le principe fondamental était de maintenir un contrôle aussi mobile que possible, pour faire en sorte que les côtes, les ports, les aérodromes, les frontières, les points importants sur les routes stratégiques et les fronts seraient effectivement observés par des reconnaissances terrestres, aériennes et maritimes. L'institution d'un régime de convois de ravitaillement et d'approvisionnement, escortés et contrôlés par les Nations Unies plutôt que par la Croix-Rouge, à destination de Jérusalem et des colonies juives du Negeb, ont imposé un fardeau supplémentaire au personnel chargé du contrôle de la trêve.

15. A la suite d'une conférence tenue le 12 juin à Jérusalem entre le Médiateur et la Commission de trêve, cette dernière, aidée par des Observateurs des Nations Unies et du personnel du Secrétariat des Nations Unies, a assumé la responsabilité directe du contrôle de la trêve dans la région de Jérusalem. Quand il est apparu que, pour des raisons de politique intérieure, le Comité de la Croix-Rouge internationale ne pouvait se charger du contrôle des convois de secours destinés à Jérusalem, la Commission de trêve a également rempli cette fonction. On avait prévu que la région de Jérusalem constituerait pour le régime de trêve la plus sévère épreuve. On doit féliciter la Commission de trêve, les Observateurs des Nations Unies, ainsi que les commandants arabe et juif dans ce secteur de ce que les clauses de la trêve ont toujours été observées et qu'aucun incident ayant d'immenses conséquences ne s'est produit pendant les quatre semaines de la trêve. L'impossibilité de résoudre le problème de l'approvisionnement de Jérusalem en eau a été dû au fait que la solution de ce problème ne dépendait pas des fonctionnaires et des militaires locaux et que la question était traitée à un échelon politique plus élevé. A la suite des négociations entre les deux parties, menées par la Commission de trêve et les Observateurs des Nations Unies dans la région de Jérusalem, des accords formels ont été atteints au sujet du no man's land, au sujet des quantités d'approvisionnements que les convois pouvaient amener à Jérusalem et de la neutralisation du Mont Scopus et de l'hôpital Victoria Augustus.

16. Dans l'ensemble, la trêve a été respectée et aucun combat d'importance n'a eu lieu en Palestine pendant la période de quatre semaines. Il y a eu, évidemment, un grand nombre d'incidents locaux et la plupart d'entre eux dus à la nervosité des commandants locaux ou à des tentatives qu'ils ont faites de propos délibéré pour améliorer leurs positions sous couvert de la trêve, ont été rapidement enrayerés, et la situation a été souvent redressée par la contre-intervention des Observateurs des Nations Unies. En raison de la nature délicate de la tâche des Observateurs, tâche qui impliquait le passage continu à travers des lignes, il existait un danger constant. La seule perte a été la mort malheureuse du commandant français de Labarrière qui a donné sa vie en remplissant son devoir, deux jours à peine avant l'expiration de la trêve. Un des problèmes les plus difficiles et les plus généralisés qui aient été réglés sans grand succès à l'échelon local, a été celui des récoltes tant entre les lignes qu'à l'intérieur des lignes. Le Conseil de sécurité a été précédemment informé (documents S/854, S/856, S/856/Add.1, S/856/Add.2, S/861, S/861/Add.1, S/862, S/869). Les difficultés les plus graves, qui ont été le débarquement des armes et des hommes venus sur l'Altalena, l'incident de Negba au sujet des convois de ravitaillement à

destination des colonies du Negeb, ainsi que l'impossibilité d'approvisionner Jérusalem en eau.

17. Je suis certain que le fonctionnement du contrôle de la trêve n'a apporté aucun avantage militaire important ni à l'une ni à l'autre des parties. On ne peut nier que des avantages secondaires n'aient pu être obtenus par une partie ou par l'autre dans certaines localités particulières, par suite de l'impossibilité dans laquelle se trouvaient les Observateurs de surveiller efficacement les fronts en tout temps, et de la tendance qu'avaient de part et d'autre certains commandants locaux à profiter de façon déloyale de cet état de choses. Chaque partie nous a adressé un très grand nombre de plaintes au sujet de cas particuliers. D'un point de vue purement militaire, les Juifs ont peut-être tiré profit de la trêve, profit d'ailleurs inhérent à toute trêve à laquelle ils seraient parties. Leur position est essentiellement défensive et tout délai leur est favorable en ce sens qu'il augmente leur possibilités de consolider leurs positions défensives et d'améliorer leur organisation militaire. D'autre part, la trêve a brisé l'élan de l'offensive arabe. De plus, en raison du fait que l'organisation politique juive est très récente, le temps donne au Gouvernement juif l'occasion de renforcer son organisation politique et aussi de donner psychologiquement plus de force à sa position politique. Il est évident que les Arabes sont vivement conscients de ces possibilités et il n'est pas douteux que cela explique, en partie du moins, leur attitude négative à l'égard d'une prolongation de la trêve.

18. La trêve de quatre semaines a épargné à la Palestine beaucoup d'effusions de sang, de pertes en vies humaines et de destructions. En outre elle m'a, dans une certaine mesure, permis de poursuivre mes efforts de médiation en vue de trouver un règlement définitif dans une atmosphère de paix plutôt que de guerre ouverte. On ne s'attendait pas à ce que, durant ces quatre semaines, il me fût possible d'amener les parties en conflit à accepter un règlement permanent de la question palestinienne. Néanmoins, ce délai m'a permis d'entreprendre des efforts dans ce sens. Il était évident pour moi que la reprise des hostilités, le 9 juillet, à la fin de la trêve, diminuerait certainement, pour le moment du moins, les chances de succès de la médiation. C'est pourquoi, dans la soirée du 3 juillet, au Caire, j'ai officiellement adressé aux membres du Sous-Comité du Comité politique de la Ligue des Etats arabes et, le jour suivant, au Gouvernement juif à Tel Aviv, un appel urgent en vue de la prolongation de la trêve (document S/865). Le 7 juillet, le

Gouvernement juif m'a fait savoir qu'il était prêt à prolonger la trêve dans des conditions sensiblement analogues à celles qui régissaient la trêve alors en vigueur (document S/872). A minuit, le 7 juillet, le Secrétaire général de la Ligue arabe a fait savoir verbalement à mon représentant au Caire que les Arabes n'étaient pas disposés à accepter une prolongation de la trêve aux conditions existantes. L'après-midi suivante, j'ai reçu la note officielle dans laquelle les Arabes répétaient qu'ils rejetaient l'appel en vue de la prolongation de la trêve et définissaient en détail les raisons de leur attitude (document S/876).

19. La fin de non-recevoir opposée par les Arabes à mon appel en vue de la prolongation de la trêve a provoqué une grande déception. Dans l'intervalle le 7 juillet, le Conseil de sécurité avait également adressé "aux parties intéressées un appel urgent pour qu'elles acceptent, en principe, de prolonger la trêve pendant telle durée qui pourra être déterminée d'accord avec le Médiateur" (document S/875). Le vendredi 9 juillet, peu après l'expiration de la trêve, j'ai décidé d'essayer une fois de plus d'empêcher la reprise des hostilités. J'ai, dans les termes les plus pressants, adressé à chacun des gouvernements intéressés, un appel dans lequel je leur demandais d'accepter une suspension inconditionnelle des hostilités en Palestine pendant une période de dix jours à dater du samedi 10 juillet, à midi, GMT (document S/878). Au moment où j'ai quitté Rhodes, le samedi 10 juillet, aucune des parties ne m'avait fait parvenir sa réponse.

#### L'EFFORT DE MEDIATION

20. La nécessité, découlant de la résolution du Conseil de sécurité en date du 29 mai, de négocier avec les parties sur les conditions et la date de l'entrée en vigueur de la trêve, ont supprimé, jusqu'au 11 juin, toute possibilité d'examiner avec les parties les questions relatives à un règlement permanent. La réalisation de la trêve à cette date signifiait que les efforts de médiation relatifs au règlement pourraient commencer dans une atmosphère plus calme. Elle signifiait par contre que, pendant toute la durée de la trêve, je devrais consacrer une grande partie de mon attention à des questions concernant son application et à des plaintes relatives à des incidents. Rien de tout cela n'était de nature à aider mes efforts en vue d'une médiation.

21. Dans les discussions préliminaires avec les parties sur la question d'un règlement, que j'ai entamées peu après l'entrée en vigueur de la trêve, il est rapidement devenu manifeste qu'il n'était pas possible, à ce stade, de réunir les parties autour d'une même table. Les Juifs y étaient disposés, mais non pas les Arabes.

Pes conversations au cours desquelles les deux parties ont énoncé de façon très détaillée leurs revendications, leur thèse et leurs objectifs, il est ressorti que les problèmes fondamentaux concernaient le partage, l'établissement d'un Etat juif, l'immigration juive en Palestine et le statut de Jérusalem. Au cours de mes négociations relatives à la trêve, les deux parties avaient indiqué sans équivoque qu'elles s'attendaient à me voir, pendant la trêve, indiquer la façon dont je concevais la base d'un règlement. Elles y voyaient la raison d'être de la trêve. Bien que ne disposant que de fort peu de temps, j'ai donc décidé d'émettre, à titre d'essai, certaines idées qui s'étaient fait jour pendant les discussions, afin d'examiner les possibilités qui s'offraient de trouver un terrain d'entente permettant de poursuivre les discussions. Dans ma lettre du 27 juin (document S/683), j'ai présenté aux parties ces idées, qui avaient le caractère purement expérimental de sondage, et dans lesquelles je voyais des suggestions plutôt que des propositions formelles. Les Arabes et les Juifs ont mis à ma disposition, à Rhodes, des experts que j'ai pu consulter pour obtenir des renseignements techniques concernant l'attitude de leurs parties respectives. Toutefois, ces experts ne sont pas entrés dans le domaine politique et n'ont pas aidé à formuler les suggestions.

22. La résolution de l'Assemblée générale, en date du 14 mai, a habilité le Médiateur à employer ses bons offices pour "favoriser un ajustement pacifique de la situation future de la Palestine". Pour réaliser cet objectif, il serait absolument indispensable de trouver des formules générales auxquelles les parties acceptent de se référer pour permettre aux efforts de médiation de se poursuivre. D'après l'usage international en vigueur, l'emploi de "bons offices" implique l'offre de suggestions amicales, en vue de faciliter l'ajustement d'une controverse entre les parties en conflit. La médiation découle de l'offre des bons offices, et la tâche première du Médiateur est de prendre l'initiative de propositions destinées à harmoniser des intérêts et des prétentions opposés. Dans une affaire de cet ordre, le Médiateur doit donc s'efforcer d'encourager un compromis, plutôt que de s'en tenir strictement aux principes juridiques. Comme l'indique l'article 4 du Titre II de la Convention de La Haye sur le règlement pacifique des différends internationaux, "le rôle du Médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits...". Il est également vrai que, pour réussir, le Médiateur doit obtenir un accord volontaire entre les parties, que ses décisions ne lient pas, et qui peuvent rejeter à leur gré ses suggestions ou propositions. C'est en

m'inspirant de ce principe que j'ai formulé mes suggestions du 27 juin. Dans la déclaration préliminaire qui précède ces suggestions (document S/683), j'ai fait les observations suivantes :

"A mes yeux, mon rôle de Médiateur ne consiste pas à édicter des décisions sur l'avenir pour la Palestine, mais à présenter des propositions sur la base desquelles de nouvelles discussions puissent être entreprises, et donner lieu peut-être à des contrepropositions, en vue d'un règlement pacifique de ce problème difficile. Mes suggestions, au stade actuel, doivent donc se borner à des formules générales raisonnables, auxquelles les deux parties puissent se référer pour poursuivre avec moi, leurs consultations, en vue d'un ajustement pacifique."

23. Les suggestions que j'ai présentées le 27 juin, comme base possible de discussion, avaient été formulées en fonction des droits impliqués dans le différend palestinien, des aspirations, des craintes et des mobiles des parties en conflit, ainsi que des réalités de la situation existant en Palestine. Je ne pouvais demander à aucune des deux parties de renoncer entièrement à la thèse qu'elles défendent, non seulement parce que, ce faisant, j'aurais trahi mes fonctions de Médiateur, mais aussi parce que, étant donné toutes les circonstances, rien ne m'autorisait à adopter une telle attitude. Bien entendu, j'avais parfaitement compris qu'il n'était pas possible d'aboutir à un ajustement pacifique de la situation, si les deux parties n'avaient pas, au moins, un certain désir d'explorer toutes les voies menant à un ajustement pacifique, et si elles n'étaient pas disposées toutes les deux, à ne pas recourir, à un moment quelconque, les hostilités afin d'atteindre leurs objectifs.

24. En tant que Médiateur, j'ai eu pour tâche de rechercher des solutions possibles auxquelles les deux parties donneraient volontairement leur accord. J'ai donc recherché des dispositions permettant de trouver un dénominateur commun, entre les parties arabe et juive en Palestine. Dans les conversations que j'ai eues avec elles, les deux parties ont volontiers reconnu la nécessité profonde de relations pacifiques entre les Arabes et les Juifs de Palestine, et elles ont toutes deux reconnu l'importance de l'unité économique du pays.

25. Gardant à l'esprit les objectifs ci-dessus, j'ai présenté des suggestions qui, dans leur ensemble, prévoyaient une Union composée de deux membres, arabe et juif, le membre arabe comprenant La Transjordanie, au cas où ce dernier pays verrait d'un oeil favorable un tel arrangement.

Il n'était pas question, qu'en acceptant une telle solution, l'actuel Royaume Hashemite de Transjordanie fût tenu de renoncer, si peu que ce fût, aux attributs actuels de sa souveraineté, et c'est ce que j'ai soigneusement expliqué aux représentants arabes, au Caire. Si, à cet égard, j'avais fait allusion à la Transjordanie, c'était à titre purement indicatif, et j'ai spécifié, en termes très clairs, que cette suggestion était faite "sous réserve que les deux parties intéressées accepteraient d'envisager un tel arrangement". Si j'ai ainsi fait allusion à la Transjordanie, c'est parce que ce pays a une longue frontière commune avec la Palestine, qu'il a des intérêts communs avec elle, et que, en fait, il était compris dans le Mandat initial sur la Palestine; d'autre part, les peuples arabes des deux pays sont homogènes, la Palestine et la Transjordanie ont la même monnaie, et, de façon générale, elles ont, jadis comme maintenant, été étroitement associées. Je dois déclarer également avoir pensé que, si la population du membre arabe de l'Union, se trouvait ainsi accrue, les Arabes auraient moins lieu de redouter, comme ils le répètent souvent, les empiètements juifs.

26. En ce qui concerne la partie des Suggestions relative à l'immigration, j'ai estimé qu'il était raisonnable de considérer la question de l'immigration en Palestine dans le cadre du problème palestinien tout entier. La question de l'immigration juive en Palestine est inévitablement liée à celle de la capacité d'absorption du pays. De plus, le problème de l'immigration revêt un caractère unique en Palestine, puisque c'est une des deux principales questions qui ont provoqué le différend actuel et fait de la Palestine l'objet des inquiétudes internationales. On ne saurait méconnaître qu'une immigration illimitée dans les régions juives de la Palestine risquerait, après un certain temps, de provoquer une pression démographique ainsi que des troubles économiques et politiques de nature à justifier les craintes qu'éprouvent actuellement les Arabes en ce qui concerne l'extension que pourrait prendre en fin de compte l'immigration juive dans le Proche-Orient. On ne saurait méconnaître que l'immigration juive dans les régions juives de la Palestine intéresse non seulement le peuple juif et le territoire juif, mais également le monde arabe voisin. A la lumière de ces considérations, notre intention dans nos suggestions relatives à l'immigration a été de proposer au peuple juif d'accepter volontairement un certain degré de contrôle international de l'immigration, dans l'intérêt vital de la paix avec ses voisins arabes.

27. Certaines dispositions territoriales susceptibles de mériter l'attention des deux parties étaient annexées aux Suggestions. En suivant ces dispositions, on apporterait certaines modifications importantes

aux frontières définies dans le Plan de partage de la résolution de l'Assemblée générale en date du 29 novembre 1947. Pour fixer les frontières prévues dans le Plan de partage, on avait supposé qu'une coopération très étroite entre les deux Etats envisagés rendrait viable l'établissement de frontières d'un tracé exceptionnel. Un seul des deux nouveaux Etats envisagés a été créé et rien ne permettait d'escompter la coopération attendue. Les dispositions territoriales envisagées dans les Suggestions étaient destinées à créer, après le rétablissement de la paix en Palestine, des conditions territoriales susceptibles d'affermir la paix et non pas seulement de la maintenir dans des conditions précaires. C'est pourquoi les dispositions territoriales suggérées auraient pour effet de diminuer le nombre des points de friction éventuels, et ainsi de donner à la fois aux Juifs et aux Arabes un sentiment plus aigu de la sécurité à l'intérieur de leurs frontières respectives.

28. Suivant les dispositions territoriales suggérées, la Ville de Jérusalem serait comprise en territoire arabe, la communauté juive jouirait de l'autonomie municipale et des dispositions particulières étaient prévues pour la protection des Lieux saints. Cette suggestion peut trouver une justification dans le fait que, quelles que soient les dispositions territoriales prises en Palestine en ce qui concerne les régions arabes et juives, Jérusalem se trouve au coeur du territoire arabe. Toute tentative visant à isoler cette Ville du territoire arabe avoisinant, soit au point de vue politique, soit de quelque autre manière, présente d'énormes difficultés. D'autre part, les caractères particuliers de Jérusalem, notamment sa population en majorité juive et ses associations religieuses, exigent évidemment un examen particulier. Mais l'inclusion de Jérusalem dans le territoire arabe n'implique en aucune manière que la population juive ou les autres populations non arabes de la Ville ainsi que les intérêts de la Ville se trouveraient sous la coupe des Arabes. Des moyens de contrôle internationaux pourraient être prévus à cet égard. De plus, alors que Jérusalem, pour des raisons historiques et religieuses, est au premier plan des préoccupations de la communauté juive de Palestine, cette Ville n'est pas comprise dans l'Etat juif prévu aux termes du Plan de partage de la résolution de l'Assemblée générale en date du 29 novembre. La question du Statut de la Ville de Jérusalem est distincte de la question de la création d'un état juif et de la fixation de ses frontières.

29. Les deux parties n'ont pas été invitées à accepter ou à rejeter les Suggestions dans la forme où elles ont été présentées. Elles ont été invitées uniquement à indiquer si de nouvelles discussions pouvaient utilement s'engager dans le cadre général défini par les suggestions et, dans

la négative, à indiquer quelle orientation générale il serait bon de donner aux discussions. Les deux parties ont rejeté les dispositions générales proposées comme base de discussion. Les Juifs se sont opposés à ce qu'on s'écartât de la résolution du 29 novembre et ils se sont montrés hostiles, en particulier, aux suggestions relatives au contrôle de l'immigration et au Statut de la Ville de Jerusalem. Ils n'ont pas formulé de contre-propositions, mais ils ont demandé que mon projet de solution dans son ensemble soit remis à l'étude. Les Arabes ont présenté des contrepropositions fondées en général sur les éléments essentiels de la thèse arabe. Ces contrepropositions, prévoyant la création d'un Etat unique pour l'ensemble de la Palestine offraient bien peu, sinon pas de possibilités de compromis. En ce qui concerne ces contrepropositions, j'ai soumis aux représentants Arabes les observations suivantes:

"On peut prétendre, non sans raison, que la création d'un Etat souverain unique en Palestine, dont le gouvernement serait fondé sur le principe de la représentation proportionnelle, est parfaitement compatible avec les principes et les méthodes démocratiques. Mais un tel projet méconnaît certains faits essentiels à la Palestine. Les Juifs de Palestine ont toujours été et demeurent une communauté complètement distincte du point de vue culturel et politique. Sous le régime du Mandat, ils étaient autorisés à maintenir distinctement et dans des conditions équivalant pratiquement à l'autonomie, leurs institutions culturelles et politiques. De plus, cette communauté juive, pour quelque motif ou raison que ce soit, est pénétrée d'un vif sentiment nationaliste, dont l'intensité n'a de pair que celle du nationalisme des Arabes de Palestine.

"Un Etat palestinien unique, dont la population comprendrait une forte minorité de cette nature, ne pourrait être qu'un Etat troublé, à moins que la minorité ne soit opprimée et ses aspirations nationalistes complètement étouffées par des moyens coercitifs. Il est vain de supposer que les sentiments de la communauté juive pourraient évoluer rapidement.

Vous comprendrez évidemment que j'aborde ce problème en tant que Médiateur. Je suis venu pour essayer de régler un différend entre deux parties qui se trouvaient aux prises dans un conflit violent. Mais je trouve, en Palestine, une importante région que les Juifs tiennent entièrement sous leur contrôle et qu'ils ont proclamée comme territoire de l'Etat juif, avec un gouvernement provisoire reconnu par un certain nombre d'Etats. Quoi qu'il en soit de l'existence de cet Etat ou des conclusions relatives à la formation de cette entité politique juive, le fait demeure.

Or, dans vos contrepropositions, vous suggérez d'éliminer cette entité politique juive distincte en créant un Etat unique pour l'ensemble de la Palestine. Mais vos contrepropositions n'apportent aucune indication sur les moyens par lesquels on pourrait réaliser ce dessein. Puis-je vous demander votre avis sur la façon qui permettrait d'y parvenir par des moyens pacifiques ? En tant que Médiateur, je suis chargé, aux termes de la résolution de l'Assemblée générale, de favoriser un ajustement pacifique de la situation future en Palestine. Je suis convaincu qu'il n'est absolument pas possible de décider ou d'amener les Juifs à renoncer au statut politique et culturel distinct dont ils jouissent actuellement et à accepter la fusion en un Etat unique de Palestine, au sein duquel ils constitueraient pour toujours une minorité. L'autre possibilité de réaliser le dessein arabe serait de supprimer par la force l'Etat juif et son gouvernement provisoire, et ceci, en tant que Médiateur, je ne saurais manifestement le recommander."

30. Tout en étant peu disposé à engager des discussions dans le cadre des dispositions générales suggérées, - et à cet égard le refus des Arabes a été plus catégorique que celui des Juifs, - les deux parties ont demandé que les efforts de médiation soient poursuivis. J'ai fait savoir aux deux parties que j'étais à leur entière disposition et que je continuerais de déployer tous mes efforts en vue de trouver la possibilité de parvenir à un règlement pacifique.

31. Au cours de la dernière semaine de la trêve, j'ai également présenté aux deux parties des propositions prévoyant : (a) la démilitarisation de la Ville de Jérusalem; (b) au cas où la trêve ne serait pas prolongée, une suspension d'armes immédiate à Jérusalem en attendant une décision finale sur la question de la démilitarisation; (c) la démilitarisation des raffineries de pétrole, des gares et de la zone portuaire de Haïfa et (d) au cas où l'une des deux parties refuserait de prolonger la trêve, un sursis de celle-ci pour trois jours, en vue de permettre l'évacuation des Observateurs des Nations

Unies et de leur matériel en toute sécurité. Le Gouvernement juif était disposé à examiner la proposition relative à la démilitarisation de Jérusalem sous certaines réserves; il était prêt à accepter une suspension d'armes immédiate à Jérusalem, si la trêve ne pouvait être prolongée, et il acceptait également la proposition relative à l'extension de la trêve pour une durée de trois jours. Le Gouvernement juif ne jugeait pas, toutefois, acceptable la proposition relative à la démilitarisation des raffineries de pétrole, des gares et de la zone portuaire de Haïfa. Quant aux Etats arabes, ils ont fait savoir par l'intermédiaire du Secrétaire général de la Ligue arabe qu'ils jugeaient inacceptable dans son ensemble la proposition relative à la démilitarisation de Jérusalem, et par conséquent, la proposition visant à une suspension d'armes immédiate dans la Ville en vue de mettre au point les conditions de la démilitarisation, au cas où la trêve ne serait pas prolongée. Les Arabes toutefois étaient prêts à consentir à une suspension d'armes immédiate dans la vieille Ville. Ils étaient également disposés à examiner la démilitarisation complète de toute la Ville de Haïfa, sous réserve d'une participation arabe au contrôle de la Ville.

#### CONCLUSION

32. La situation en Palestine présente certains aspects fondamentaux, qu'on ne saurait éluder et dont il est absolument impossible de ne point tenir compte. Les Arabes sont vivement opposés au partage de la Palestine, à la création d'un Etat juif et à l'immigration juive. Alors qu'ils sont disposés à permettre à une grande majorité des Juifs qui se trouvent actuellement en Palestine à y rester comme groupe minoritaire dans un Etat unique placé sous contrôle arabe, ils considèrent que les Juifs de Palestine sont des intrus qui constituent une menace pour le monde arabe. Les Etats arabes ont montré qu'ils étaient prêts à employer la force armée dans toute la mesure de leur pouvoir pour s'opposer à ce qu'ils considèrent comme l'injustice inhérente à une invasion juive appuyée par le monde extérieur. Les Etats arabes considèrent qu'ils ont le devoir de prendre fait et cause pour les Arabes de Palestine.

33. D'autre part, les Juifs de Palestine sont également résolus à obtenir le partage de la Palestine, à défendre et à protéger l'Etat qu'ils ont créé et à laisser la porte grande ouverte à l'immigration juive dans cet Etat. Ils ont en outre, amplement démontré qu'ils avaient la volonté et le pouvoir de combattre avec ténacité pour défendre leur Etat contre toute attaque.

34. La situation de fait en Palestine se présente aujourd'hui sous les aspects suivants : Il existe dans une partie de la Palestine un Gouvernement provisoire juif, reconnu par un nombre croissant d'Etats et qui exerce sans aucune restriction toutes les fonctions et tous les pouvoirs afférents à la souveraineté entière, y compris le pouvoir de faire la guerre. Ce Gouvernement provisoire et l'Etat qu'il représente ont été établis sous le couvert de l'autorité donnée par la résolution de l'Assemblée générale en date du 29 novembre. Depuis l'adoption de cette résolution, de nombreux événements se sont déroulés en Palestine, et il n'est pas facile de défaire ce que l'histoire a enregistré. C'est pour mettre fin à cette situation de fait que les Etats arabes combattent, mais il n'en demeure pas moins que cette situation existe. Il s'agit d'un petit Etat, établi dans des conditions précaires sur un plateau côtier; adossé à la mer et faisant résolument face sur trois fronts à l'hostilité du monde arabe. On peut envisager son avenir comme incertain, et s'il survit à cette guerre, sa sécurité risquera de présenter pendant longtemps encore un grave problème. Sa population, à l'exclusion des Arabes qu'elle englobe, et dont le nombre considérable se trouve réduit de plus de moitié, temporairement du moins, du fait de l'abandon des régions occupées par les Juifs, est intensivement nationaliste et n'éprouve apparemment aucune crainte devant la menace arabe.

35. Aujourd'hui, une des premières nécessités essentielles en Palestine est d'obtenir une cessation immédiate des hostilités. Mais il ne s'agit là que d'un premier pas. Car il faudra bien, à un moment quelconque, trancher la question de savoir si la communauté internationale consent à tolérer qu'on ait recours à la force armée pour régler l'affaire palestinienne. Si elle l'admet, on risquera fort de mettre en danger la paix dans l'ensemble du Proche-Orient, sinon dans l'univers entier. A cet égard, il convient de distinguer entre deux possibilités : d'une part, interdire l'emploi de la force en Palestine et faire que le recours à la force n'offre aucun avantage et, d'autre part, imposer un règlement politique. En fait, si l'on met un terme à l'emploi de la force en Palestine, il sera possible à la longue d'obtenir un règlement pacifique.

36. Pour de multiples et impérieuses raisons, il est de l'intérêt de la communauté internationale que la question palestinienne soit réglée par des moyens pacifiques. Envisagée de façon réaliste, la situation se présente comme suit : Si l'emploi de la force armée est interdit dans le règlement de la question palestinienne, et si l'on fait en sorte que les Etats arabes n'aient aucun avantage à employer la force, il existera en Palestine une communauté juive distincte du point de vue culturel et politique, un Etat juif dont la puissance, la prospérité et les perspectives

de développement économique et social, de l'avis de ses dirigeants mêmes, dépendront dans une grande mesure de l'entretien de relations amicales avec ses voisins arabes. Si l'emploi de la force armée n'est pas interdit, la question de l'existence d'un Etat juif en Palestine se réglera sur les champs de bataille. La décision que l'on peut prendre en ce qui concerne le recours à la force armée en Palestine décidera des chances immédiates d'une nouvelle médiation en vue d'un règlement. A ce point de vue fondamental, les décisions du Conseil de sécurité en la matière seront déterminantes.

\*\*\*\*\*