

**General Assembly**

**A/364**

**3 September 1947**

**OFFICIAL RECORDS OF THE SECOND  
SESSION OF  
THE GENERAL ASSEMBLY**

**SUPPLEMENT No. 11**

**UNITED NATIONS  
SPECIAL COMMITTEE ON PALESTINE**

**REPORT TO THE GENERAL ASSEMBLY**

**VOLUME 1**

**Lake Success**

**New York**

**1947**

TABLE OF CONTENTS

Preface

Introduction

Chapter

**I. THE ORIGIN AND ACTIVITIES OF UNSCOP**

A. Creation of the Special  
Committee: its terms of reference  
and composition

B. Summary of activities of the  
Special Committee

## II. THE ELEMENTS OF THE CONFLICT

- A. Geographic and demographic factors
- B. Relevant economic factors
- C. Palestine under the Mandate
- D. The conflicting claims

## III. RELIGIOUS INTERESTS AND HOLY PLACES

## IV. THE MAIN PROPOSALS PROPOUNDED FOR THE SOLUTION OF THE PALESTINE QUESTION

### General

Main proposals of Commissions and British Government plans prior to the creation of the Committee

## V. RECOMMENDATIONS (I)

Introductory statement

*Section A.* Recommendations approved unanimously

*Section B.* Recommendations approved by a substantial majority

## VI. RECOMMENDATIONS (II)

*Part I.* Plan on partition with economic union

Justification

Recommendations

- A. Partition and independence
- B. Transitional period and constitution
- C. Declaration
- D. Economic Union
- E. Assets
- F. Admission to membership in the United Nations
- G. A commentary on partition

*Part II. Boundaries*

*Part III. City of Jerusalem*

VII. RECOMMENDATIONS (III)

Federal State plan

Justification of the federal state solution

Recommendations

I. The independent State of Palestine

II. Outline of the structure and required provisions in the constitutions of Palestine

III. Boundaries of the Arab and Jewish States in the independent State of Palestine

IV. Capitulations

V. The Holy Places, religious interests and Jerusalem

A. Religious interests and Holy Places

B. Jerusalem

C. Irrevocability of provisions

VI. International responsibility for Jewish displaced persons

VII. Jewish immigration into Palestine

VIII. RESERVATIONS AND OBSERVATIONS

## PREFACE

The United Nations Special Committee on Palestine (UNSCOP) has completed its task within the limited period of three months fixed by the General Assembly. This has entailed great pressure of work. Every effort has been made to avoid, as far as possible, unforgivable errors and lacunae. It may, however, be foreseen that defects will be discovered by those who have been studying the Palestine question for years.

The problem of Palestine is not one the solution of which will emerge from an accumulation of detailed information. If such had been the case, the problem would have been solved long ago. Few countries have been the subject of so many general or detailed inquiries-official and unofficial-especially during the last decade. The problem is mainly one of human relationship and political rights. Its solution may be reached only through a correct appreciation of the situation as a whole and an endeavour to find a human settlement. In this respect, the opinions of members of an international committee who represent various civilizations and schools of thought and have approached the question from different angles may be of some value.

While a majority and a minority plan are proposed for the settlement of the Palestine question, it must be noticed that both plans are derived from findings and principles most of which have been agreed to unanimously.

Such unanimity may assist the General Assembly in solving a question whose complexity and numerous aspects-some of them fraught with so much human tragedy- have frustrated all previous efforts to achieve a solution.

## PREFACE

**Le Comité spécial des Nations Unies sur la Palestine (UNSCOP) a achevé sa tâche dans le délai limité de trois mois fixé par l'Assemblée générale.** Cela a entraîné une grande pression de travail. Tous les efforts ont été faits pour éviter, dans la mesure du possible, les erreurs et les lacunes impardonnables. On peut toutefois s'attendre à ce que des défauts soient découverts par ceux qui étudient la question de Palestine depuis des années.

Le problème de la Palestine n'est pas un problème dont la solution émergera d'une accumulation d'informations détaillées. Si tel avait été le cas, le problème aurait été résolu depuis longtemps. Peu de pays ont fait l'objet d'autant d'enquêtes générales ou détaillées - officielles et non officielles - surtout au cours de la dernière décennie. Il s'agit principalement d'un problème de relations humaines et de droits politiques. Sa solution ne peut être trouvée que par une appréciation correcte de la situation dans son ensemble et par la recherche d'un établissement humain. A cet égard, les opinions des membres d'un comité international qui représentent diverses civilisations et écoles de pensée et ont abordé la question sous différents angles peuvent être utiles.

Bien qu'un plan majoritaire et un plan minoritaire soient proposés pour le règlement de la question palestinienne, il convient de noter que les deux plans découlent de conclusions et de principes dont la plupart ont été approuvés à l'unanimité. Cette unanimité peut aider l'Assemblée générale à résoudre une question dont la complexité et les nombreux aspects - dont certains sont lourds de tant de tragédies humaines - ont entravé tous les efforts précédents pour parvenir à une solution.

## INTRODUCTION

This volume contains the report and recommendations submitted by the Special Committee on Palestine to the second session of the General Assembly of the United Nations. It comprises a preface, eight chapters, an appendix and a series of annexes.

The factual information presented in the first four chapters is intended to illustrate the various phases of the Committee's work and to serve as a background to the problem with which it dealt.

Chapter I describes the origin and constitution of the Special Committee and summarizes its activities as Lake Success, Jerusalem, Beirut and Geneva.

Chapter II analyses the basic geographic, demographic and economic factors, and reviews the history of Palestine under the Mandate. The Jewish and Arab claims are also set forth and appraised.

Chapter III deals with the particular aspect of Palestine as the Holy Land sacred to three world religions.

Chapter IV Consists of an analysis and recapitulation of the most important solutions put forward prior to the creation of the Committee or presented to it in oral or written evidence.

The following three chapters (V, VI, VII) contain the recommendations and proposals which are the main result of the work of the Committee during its three months of activity.

In Chapter V, eleven unanimous recommendations on general principles are put forward. A further recommendation of a similar nature, which was adopted with two dissenting votes, is also recorded.

Chapter VI and VII contain respectively a majority plan and a minority plan for the future government of Palestine, including provisions for boundaries.

The final chapter provides a list of the reservations and observations by certain representatives on a number of specific points. The text of these reservations and observations will be found in the appendix to the report.

## INTRODUCTION

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

Les informations factuelles présentées dans les quatre premiers chapitres visent à illustrer les différentes phases des travaux du Comité et à servir de toile de fond au problème qu'il a traité.

Le chapitre I décrit l'origine et la constitution du Comité spécial et résume ses activités sous les noms de Lake Success, Jérusalem, Beyrouth et Genève.

Le chapitre II analyse les principaux facteurs géographiques, démographiques et économiques et passe en revue l'histoire de la Palestine au titre du mandat. Les revendications juives et arabes sont également exposées et évaluées.

Le chapitre III traite de l'aspect particulier de la Palestine en tant que Terre Sainte sacrée pour trois religions mondiales.

Le chapitre IV consiste en une analyse et une recapitulation des solutions les plus importantes proposées avant la création du Comité ou qui lui ont été présentées oralement ou par écrit.

Les trois chapitres suivants (V, VI, VII) contiennent les recommandations et propositions qui constituent le principal résultat des travaux du Comité pendant ses trois mois d'activité.

Au chapitre V, onze recommandations unanimes sur des principes généraux sont formulées. Une autre recommandation de même nature, qui a été adoptée par deux voix dissidentes, est également enregistrée.

Les chapitres VI et VII contiennent respectivement un plan majoritaire et un plan minoritaire pour le futur gouvernement palestinien, y compris des dispositions relatives aux limites des circonscriptions électorales.

Le dernier chapitre dresse la liste des réserves et observations de certains représentants sur un certain nombre de points spécifiques. Le texte de ces réserves et observations figure en annexe au rapport.

## CHAPTER I

### THE ORIGIN AND ACTIVITIES OF UNSCOP

#### A. CREATION OF THE SPECIAL COMMITTEE: ITS TERMS OF REFERENCE AND COMPOSITION

*Convocation and agenda of the special session of the General Assembly*

. On 2 April 1947, the United Kingdom delegation addressed a letter<sup>1/</sup> to the Acting Secretary-General of the United Nations requesting that the question of Palestine be placed on the agenda of the next regular session of the General Assembly and, further, that a special session of the General Assembly be summoned as soon as possible for the purpose of constituting and instructing a special committee to prepare for the consideration of the question by the Assembly at its next regular session. The letter also indicated that the United Kingdom Government would submit an account of its administration of the Palestine Mandate to the General Assembly, and would ask the Assembly to make recommendations, under Article 10 of the Charter, concerning the future government of Palestine.

2. Acting in accordance with rule 4 of the provisional rules of procedure of the General Assembly, Mr. Trygve Lie, the Secretary-General, communicated the request for a special session to the Member States. By 13 April 1947, the requisite majority had concurred with the request, and the Secretary-General summoned the first special session of the General Assembly to be opened at the General Assembly Hall, Flushing Meadow, New York, on 28 April 1947.

## CHAPITRE I

### L'ORIGINE ET LES ACTIVITÉS DE UNSCOP

#### A. CRÉATION DU COMITÉ SPÉCIAL : SON MANDAT ET SA COMPOSITION

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

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

2. Conformément à l'article 4 du Règlement intérieur provisoire de l'Assemblée générale, le Secrétaire général, M. Trygve Lie, a communiqué la demande de convocation d'une session extraordinaire aux États Membres. Le 13 avril 1947, la majorité requise avait fait droit à cette demande et le Secrétaire général a convoqué la première session extraordinaire de l'Assemblée générale qui devait s'ouvrir dans la salle de l'Assemblée générale, à Flushing Meadow, New York, le 28 avril 1947.

3. Five Member States (Egypt, Iraq, Syria, Lebanon, and Saudi Arabia) communicated to the Secretary-General the request that the following additional item be placed on the agenda of the special session: "The termination of the Mandate over Palestine and the declaration of its independence."

4. The General Committee of the Assembly at its twenty-eighth meeting, recommended the inclusion in the agenda and the reference to the First Committee of the item submitted by the United Kingdom Government<sup>3/</sup> After due consideration at its twenty-ninth, thirtieth and thirty-first meetings of the item submitted by the Arab States, the General Committee decided by a vote of eight to one, with three abstentions, not to recommend the inclusion of that item in the agenda.<sup>4/</sup>

5. The recommendations of the General Committee were subsequently adopted by the General Assembly at its seventieth and seventy-first plenary meetings<sup>5/</sup>

6. Hence, the sole item on the agenda of the special session was that submitted by the United Kingdom Government, viz., "Constituting and instructing a special committee to prepare for the consideration of the question of Palestine at the second regular session." In accordance with the decision of the General Assembly, the item was referred to the First Committee of the Assembly for its consideration.

#### *Hearings*

7. Acting in consequence of a recommendation of the General Committee, the General Assembly decided also that the First Committee should grant a hearing to the Jewish Agency for Palestine, and should take a decision upon communications from other organizations seeking to express their views on the Palestine problem.<sup>6/</sup>

3. Cinq États Membres (Arabie saoudite, Égypte, Iraq, Syrie et Liban) ont communiqué au Secrétaire général la demande d'inscription du point supplémentaire suivant à l'ordre du jour de la session extraordinaire : "La fin du mandat sur la Palestine et la déclaration de son indépendance."

4. sa vingt-huitième séance, le Bureau de l'Assemblée générale a recommandé l'inscription à l'ordre du jour et le renvoi à la Première Commission de la question présentée par le Gouvernement du Royaume-Uni Après avoir dûment examiné à ses vingt-neuvième, trentième et trente et unième séances la question présentée par les États arabes, le Bureau a décidé par huit voix contre une, avec trois abstentions, de ne pas recommander son inscription.

5. Les recommandations du Bureau ont ensuite été adoptées par l'Assemblée générale à ses soixante-dixième et soixante et onzième séances plénières.

6. Le seul point inscrit à l'ordre du jour de la session extraordinaire était donc celui présenté par le Gouvernement du Royaume-Uni, à savoir " constituer et charger un comité spécial de préparer l'examen de la question de Palestine à la deuxième session ordinaire ". Conformément à la décision de l'Assemblée générale, la question a été renvoyée à la Première Commission de l'Assemblée pour examen.

#### *Audiences*

7. Sur recommandation du Bureau, l'Assemblée générale a également décidé que la Première Commission devrait accorder une audience à l'Agence juive pour la Palestine et prendre une décision sur les communications d'autres organisations souhaitant exprimer leurs vues sur le problème de Palestine.

8. After discussion, the First Committee determined at its forty-eighth meeting to grant a hearing to the Arab Higher Committee,<sup>7/</sup> a decision which the General Assembly declared to be a correct interpretation of its intention.<sup>8/</sup>

9. Accordingly, representatives of the Jewish Agency for Palestine and the Arab Higher Committee presented their views with regard to the constituting and instructing of the special committee which might be created by the Assembly.<sup>9/</sup>

10. Requests for hearings, submitted by other organizations, were refused because it was considered that the organizations in question did not fulfil the requirement established by the First Committee, viz., that the organizations heard should represent a considerable element of the population of Palestine. It was noted that this decision did not exclude the possibility of these organizations being heard by the committee of investigation once it had been established.

*Statement by the United Kingdom representative*

11. At the first meeting of the General Committee, the representative of India questioned Sir Alexander Cadogan about a statement made by "an authoritative representative" of the United Kingdom Government that, whatever the recommendations of the United Nations, the United Kingdom was not prepared at that stage to say that it would accept these recommendations. Sir Alexander Cadogan replied that the actual statement had been, "I cannot imagine His Majesty's Government carrying out a policy of which it does not approve."<sup>10/</sup> This did not mean that the Government would not accept any recommendation of the Assembly, but only that it would not carry out a decision it felt to be wrong.

8. l'issue du débat, la Première Commission a décidé, à sa quarante-huitième séance, d'accorder une audience au Haut Comité arabe, décision que l'Assemblée générale a déclarée être une interprétation correcte de son intention.

9. En conséquence, les représentants de l'Agence juive pour la Palestine et du Haut Comité arabe ont présenté leurs vues sur la constitution et le mandat du comité spécial qui pourrait être créé par l'Assemblée.

10. Les demandes d'audition présentées par d'autres organisations ont été rejetées parce qu'il a été considéré que les organisations en question ne remplissaient pas l'exigence établie par la Première Commission, à savoir que les organisations entendues devaient représenter une part considérable de la population palestinienne. Il a été noté que cette décision n'excluait pas la possibilité que ces organisations soient entendues par le comité d'enquête une fois celui-ci établi.

*Déclaration du représentant du Royaume-Uni*

11. la première séance du Bureau, le représentant de l'Inde a interrogé Sir Alexander Cadogan au sujet d'une déclaration faite par " un représentant faisant autorité " du Gouvernement du Royaume-Uni selon laquelle, quelles que soient les recommandations des Nations Unies, le Royaume-Uni n'était pas prêt à ce stade à dire qu'il accepterait ces recommandations. Sir Alexander Cadogan a répondu que la déclaration proprement dite était la suivante : "Je ne peux imaginer que le gouvernement de Sa Majesté mène une politique qu'il n'approuve pas". Cela ne signifie pas que le gouvernement n'acceptera aucune recommandation de l'Assemblée, mais seulement qu'il n'exécutera pas une décision qu'il estime erronée.



12. The representative of the United Kingdom made a further statement in explanation of his Government's stand at the fifty-second meeting of the First Committee. He said then, *inter alia*, "We have tried for years to solve the problem of Palestine. Having failed so far, we now bring it to the United Nations, in the hope that it can succeed where we have not. If the United Nations can find a just solution which will be accepted by both parties, it could hardly be expected that we should not welcome such a solution. All we say—and I made this reservation the other day—is that we should not have the sole responsibility for enforcing a solution which is not accepted by both parties and which we cannot reconcile with our conscience."<sup>11/</sup>

#### *Decisions of the First Committee*

13. The First Committee devoted twelve meetings to consideration of the question of constituting and instructing a special committee on Palestine.

14. With regard to the terms of reference, it was generally agreed that the Special Committee should be given the broadest competence to conduct its investigation and to ascertain the facts of all issues relevant to the problem. The Committee approved the final text of the terms of reference at its fifty-fifth and fifty-sixth meetings.<sup>12/</sup>

15. Discussions on the composition of the Special Committee focussed primarily on the question of the inclusion or non-inclusion of the five permanent members of the Security Council. After a lengthy debate, the Australian resolution, providing that the Special Committee should consist of eleven members, not including the five permanent members of the Security Council, was adopted at the fifty-seventh meeting by a vote of thirteen to eleven, with twenty-nine abstentions.

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

#### *Décisions de la Première Commission*

13. La Première Commission a consacré 12 séances à l'examen de la question de la constitution et de l'instruction d'un comité spécial sur la Palestine.

14. En ce qui concerne le mandat, il a été généralement convenu que le Comité spécial devrait être investi de la compétence la plus large pour mener son enquête et établir les faits sur toutes les questions relatives au problème. Le Comité a approuvé le texte final du mandat à ses cinquante-cinquième et cinquante-sixième séances.

15. Les débats sur la composition du Comité spécial ont essentiellement porté sur la question de l'inclusion ou non des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. L'issue d'un long débat, la résolution australienne, prévoyant que le Comité spécial serait composé de onze membres, sans compter les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, a été adoptée à la cinquante-septième séance par treize voix contre onze, avec vingt-neuf abstentions.

The following composition of the Special Committee was subsequently approved by a vote of thirty-nine to three, with ten abstentions: Australia, Canada, Czechoslovakia, Guatemala, India, Iran, Netherlands, Peru, Sweden, Uruguay, and Yugoslavia.<sup>14/</sup>

*Final decisions of the General Assembly*

16. The report of the First Committee, including its final resolution concerning the composition and terms of reference of the Special Committee on Palestine, was discussed by the General Assembly at its seventy-seventh, seventy-eighth and seventy-ninth plenary meetings.

17. The General Assembly adopted the recommendations of the First Committee at the seventy-ninth meeting on 15 May 1947 by a final vote (on the resolution as a whole, after having voted each paragraph) of forty-five to seven, with one abstention.<sup>15/</sup>

18. The text of the final resolution constituting and instructing the United Nations Special Committee on Palestine—resolution 106 (S-1) — is as follows:

"Whereas the General Assembly of the United Nations has been called into special session for the purpose of constituting and instructing a special committee to prepare for consideration at the next regular session of the Assembly a report on the question of Palestine,

*"The General Assembly*

*"Resolves that:*

"1. A Special Committee be created for the above-mentioned purpose consisting of the representatives of Australia, Canada, Czechoslovakia, Guatemala, India, Iran, Netherlands, Peru, Sweden, Uruguay and Yugoslavia;

La composition suivante du Comité spécial a ensuite été approuvée par trente-neuf voix contre trois, avec dix abstentions : Australie, Canada, Tchecoslovaquie, Guatemala, Inde, Iran, Pays-Bas, Pérou, Suède, Uruguay et Yougoslavie.

*Décisions finales de l'Assemblée générale*

16. Le rapport de la Première Commission, y compris sa résolution finale concernant la composition et le mandat du Comité spécial sur la Palestine, a été examiné par l'Assemblée générale à ses 77e, 78e et 79e séances plénières.

17. L'Assemblée générale a adopté les recommandations de la Première Commission à la soixante-dix-neuvième séance, le 15 mai 1947, par un vote final (sur la résolution dans son ensemble, après avoir voté chacun des paragraphes) de quarante-cinq contre sept, avec une abstention.

18. Le texte de la résolution finale constituant et chargeant le Comité spécial des Nations Unies sur la Palestine - résolution 106 (S-1) - est le suivant : "Considérant que l'Assemblée générale des Nations Unies a été convoquée en session extraordinaire afin de constituer et de charger un comité spécial d'établir, pour examen à la prochaine session ordinaire de l'Assemblée, un rapport sur la question de Palestine,

*"L'Assemblée générale*

*"Décide:*

"1. qu'un Comité spécial soit créé aux fins susmentionnées, composé de représentants de l'Australie, du Canada, de la Tchecoslovaquie, du Guatemala, de l'Inde, de l'Iran, des Pays-Bas, du Pérou, de la Suède, de l'Uruguay et de la Yougoslavie ;

"2. The Special Committee shall have the widest powers to ascertain and record facts, and to investigate all questions and issues relevant to the problem of Palestine;

"3. The Special Committee shall determine its own procedure;

"4. The Special Committee shall conduct investigations in Palestine and wherever it may deem useful, receive and examine written or oral testimony, whichever it may consider appropriate in each case, from the mandatory Power, from representatives of the population of Palestine, from Governments and from such organizations and individuals as it may deem necessary;

"5. The Special Committee shall give most careful consideration to the religious interests in Palestine of Islam, Judaism and Christianity;

"6. The Special Committee shall prepare a report to the General Assembly and shall submit such proposals as it may consider appropriate for the solution of the problem of Palestine;

"7. The Special Committee's report shall be communicated to the Secretary-General not later than 1 September 1947, in order that it may be circulated to the Members of the United Nations in time for consideration by the second regular session of the General Assembly;

*"The General Assembly*

"8. *Requests* the Secretary-General to enter into suitable arrangements with the proper authorities of any State in whose territory the Special Committee may wish to sit or to travel, to provide necessary facilities, and to assign appropriate staff to the Special Committee;

"2. Le Comité spécial a les pouvoirs les plus étendus pour établir et consigner les faits et pour enquêter sur toutes les questions et problèmes se rapportant au problème de la Palestine ;

"3. Le Comité spécial détermine sa propre procédure ;

"4. Le Comité spécial mènera des enquêtes en Palestine et, chaque fois qu'il le jugera utile, recevra et examinera les témoignages écrits ou oraux, selon ce qu'il jugera approprié dans chaque cas, de la Puissance Mandataire, des représentants de la population de Palestine, des gouvernements et des organisations et individus qu'il juge nécessaires ;

"5. Le Comité spécial accordera la plus grande attention aux intérêts religieux en Palestine de l'islam, du judaïsme et du christianisme ;

"6. Le Comité spécial établit un rapport à l'Assemblée générale et lui soumet les propositions qu'il juge appropriées pour le règlement du problème de Palestine ;

"7. Le rapport du Comité spécial sera communiqué au Secrétaire général au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 1947, afin qu'il puisse être distribué aux Membres de l'Organisation des Nations Unies à temps pour être examiné par l'Assemblée générale à sa deuxième session ordinaire ;

*"L'Assemblée générale*

"8. *Prie* le Secrétaire général de conclure les arrangements voulus avec les autorités compétentes de tout État sur le territoire duquel le Comité spécial souhaiterait siéger ou voyager, de fournir les installations nécessaires et d'affecter le personnel voulu au Comité spécial ;

"9. *Authorizes* the Secretary-General to reimburse travel and subsistence expenses of a representative and an alternate representative from each Government represented on the Special Committee on such basis and in such form as he may determine most appropriate in the circumstances."

At the same meeting (the seventy-ninth), the General Assembly unanimously adopted (with a number of abstentions) a resolution proposed by the representative of Norway. This resolution -107 (S-1)-follows:

*"The General Assembly*

*"Calls upon* all Governments and peoples, and particularly upon the inhabitants of Palestine, to refrain, pending action by the General Assembly on the report of the Special Committee on Palestine, from the threat or use of force or any other action which might create an atmosphere prejudicial to an early settlement of the question of Palestine."

*Membership of the Committee and Secretariat*

20. In answer to a telegram from the Secretary-General requesting that representatives to the Special Committee be named as early as possible, the Governments of the eleven States which comprise the Committee communicated the appointment of the following representatives and alternates:

*Australia*

Mr. J. D. L. HOOD, representative  
Mr. S. L. ATYEO, alternate

*Canada*

Justice I. C. RAND, representative  
Mr. Leon MAYRAND, alternate

*Czechoslovakia*

Mr. Karl LISICKY, representative  
Dr. Richard PEACH, alternate

*Guatemala*

"9. *Autorise* le Secrétaire général à rembourser les frais de voyage et de séjour d'un représentant et d'un représentant suppléant de chaque gouvernement représenté au Comité spécial sur la base et sous la forme qu'il jugera les plus appropriées dans les circonstances."

Lors de la même séance (la soixante-dix-neuvième), l'Assemblée générale a adopté à l'unanimité (avec quelques abstentions) une résolution proposée par le représentant de la Norvège. Cette résolution -107 (S-1)-suit :

*"L'Assemblée générale*

*"Demande à tous les gouvernements et à tous les peuples, et en particulier aux habitants de Palestine, de s'abstenir, en attendant que l'Assemblée générale se prononce sur le rapport du Comité spécial sur la Palestine, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force ou de toute autre mesure susceptible de créer un climat préjudiciable à un règlement rapide de la question de Palestine."*

*Composition du Comité et du Secrétariat*

20. En réponse à un télégramme du Secrétaire général demandant que les représentants au Comité spécial soient désignés dès que possible, les gouvernements des onze États qui composent le Comité ont communiqué la nomination des représentants et suppléants ci-après :

*Australie*

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

*Canada*

Le juge I. C. RAND, représentant  
M. Leon MAYRAND, suppléant

*Tchécoslovaquie*

M. Karl LISICKY, représentant  
Dr Richard PEACH, suppléant

*Guatemala*

Dr. Jorge Garcia GRANDEES, representative  
Mr. E. ZEA GONZALES, alternate

*India*

Sir Abdur RAHMAN, representative  
Mr. Venkata VISWANATHAN, alternate  
Mr. H.DAYAL, second alternate

*Iran*

Mr. Nasrollah ENTEZAM, representative  
Dr. Ali AKDALAN, alternate

*Netherlands*

Dr. N. S.BLOM, representative  
Mr. A. I. SPITS, alternate

*Peru*

Dr. Alberto ULLOA, representative  
Dr. Arturo Garcia SALAZAR, alternate

*Sweden*

Justice Emil SANDSTROM, representative  
Dr. Paul MOHN, alternate

*Uruguay*

Professor Enrique Rodriguez FABREGAT,  
representative

Mr. Secco ELLAURI, alternate

*Yugoslavia*

Mr. Vladimir SIMIC, representative  
Dr. Jose BRILEJ, alternate

21. The Secretary-General, in accordance with paragraph 8 of the resolution constituting and instructing the Special Committee, designated a Secretariat of fifty-seven members. The Secretariat was headed by Dr. Victor Hoo (Assistant Secretary-General in charge of Trusteeship and Information from Non-Self-Governing Territories), as the Secretary-General's Personal Representative to the Committee, and by Dr. Alfonso Garcia Robles (Director, General Political Division, Department of Security Council Affairs), as Principal Secretary.

Jorge Garcia GRANDEES, représentant  
M. E. ZEA GONZALES, suppléant

*Inde*

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

*Iran*

M. Nasrollah ENTEZAM, représentant  
Dr Ali AKDALAN, suppléant

*néerlandais*

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

*Pérou*

Dr Alberto ULLOA, représentant  
Dr Arturo Garcia SALAZAR, suppléant

*Suède*

Le juge Emil SANDSTROM, représentant  
Dr Paul MOHN, suppléant

*Uruguay*

Professeur Enrique Rodriguez FABREGAT,  
représentant

M. Secco ELLAURI, suppléant

*Yougoslavie*

M. Vladimir SIMIC, représentant  
Dr Jose BRILEJ, suppléant

21. Conformément au paragraphe 8 de la résolution constituant et chargeant le Comité spécial, le Secrétaire général a désigné un secrétariat composé de cinquante-sept membres. Le Secrétariat était dirigé par M. Victor Hoo (Sous-Secrétaire général chargé de la tutelle et de l'information des territoires non autonomes), Représentant personnel du Secrétaire général auprès du Comité, et par M. Alfonso Garcia Robles (Directeur de la Division politique générale du Département des affaires du Conseil de sécurité), Secrétaire principal.

B. SUMMARY OF THE ACTIVITIES OF THE SPECIAL COMMITTEE

22. The Special Committee on Palestine held its first meeting at the interim headquarters of the United Nations at Lake Success, New York, on Monday, 26 May 1947, at 3 p.m.

23. From that date until 31 August 1947, the day of the signing of this report, the Special Committee held sixteen public meetings and thirty-six private meetings. Its activities are divided, for the purposes of this summary, according to its place of meeting, i.e. Lake Success, Jerusalem, Beirut, and Geneva.

*Work of the Committee at Lake Success*

24. Presiding over the first meeting, the Secretary-General of the United Nations welcomed the Committee and spoke of the importance of its task. The members received the first three volumes of the "Working documentation on Palestine" prepared by the Secretariat.<sup>16/</sup>

25. The Committee decided to continue its meeting in private in order to exchange points of view on its future work. After an exploratory discussion, it was agreed to create a Preparatory Working Group which would produce some suggestions on various organizational matters for the consideration of the Committee.

26. The Preparatory Working Group held three meetings at the Empire State Building, New York, and presented its suggestions to the Committee at the second meeting held at Lake Success on Monday, 2 June 1947.

B. RÉSUMÉ DES ACTIVITÉS DU COMITÉ SPÉCIAL

22. Le Comité spécial sur la Palestine a tenu sa première séance au siège provisoire de l'Organisation des Nations Unies à Lake Success (New York), le lundi 26 mai 1947, à 15 heures.

23. Entre cette date et le 31 août 1947, jour de la signature du présent rapport, le Comité spécial a tenu seize séances publiques et trente-six séances privées. Ses activités sont réparties, aux fins du présent résumé, en fonction de son lieu de réunion, à savoir Lake Success, Jérusalem, Beyrouth et Genève.

*Travaux du Comité à Lake Success*

24. Présidant la première séance, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a souhaité la bienvenue au Comité et a souligné l'importance de sa tâche. Les membres ont reçu les trois premiers volumes de la "Documentation de travail sur la Palestine" préparée par le Secrétariat.

25. Le Comité a décidé de poursuivre sa séance en privé afin d'échanger des points de vue sur ses travaux futurs. Après une discussion exploratoire, il a été convenu de créer un groupe de travail préparatoire qui formulerait des suggestions sur diverses questions d'organisation à l'intention du Comité.

26. Le Groupe de travail préparatoire a tenu trois réunions à l'Empire State Building, à New York, et a présenté ses suggestions au Comité à la deuxième réunion tenue à Lake Success le lundi 2 juin 1947.

27. At this second meeting, and at the third and fourth meetings held respectively on 3 and 6 June, the Committee took the following main decisions:

(a) Justice Emil Sandstrom (Sweden) and Dr. Alberto Ulloa (Peru) were elected Chairman and Vice Chairman, respectively.

(b) Provisional rules of procedure<sup>17</sup> were adopted.

(c) It was decided to request statements in writing from the organizations which had asked to be heard in New York, but not to grant any hearings there before the Committee's departure.

(d) It was agreed to postpone until the Committee's arrival in Palestine any discussion of communications from displaced persons requesting that the Committee visit assembly centres in Europe.

(e) Rule SI concerning the designation of liaison officers was communicated to the mandatory Power, the Jewish Agency for Palestine and the Arab Higher Committee.

(f) A tentative plan of work was adopted. This provided that, upon its arrival in Palestine, the Committee should take the following measures: first, ask the Government of Palestine to furnish factual information on its constitution and functions, together with other relevant data; second, request the Arab and Jewish liaison officers to present observations on this statement; third, make a brief survey of the country; and fourth, conduct hearings.

27. A cette deuxième séance, et aux troisième et quatrième séances tenues respectivement les 3 et 6 juin, le Comité a pris les principales décisions suivantes :

a) Les juges Emil Sandstrom (Suède) et Alberto Ulloa (Pérou) ont été élus respectivement Président et Vice-Président.

b) Un règlement intérieur provisoire a été adopté.

c) Il a été décidé de demander des déclarations écrites aux organisations qui avaient demandé à être entendues à New York, mais de ne pas y accorder d'audition avant le départ du Comité.

d) Il a été convenu de reporter jusqu'à l'arrivée du Comité en Palestine toute discussion sur les communications émanant de personnes déplacées demandant que le Comité visite des centres de rassemblement en Europe.

e) L'article SI concernant la désignation des officiers de liaison a été communiqué au pouvoir obligatoire, à l'Agence juive pour la Palestine et au Haut Comité arabe.

f) Un plan de travail provisoire a été adopté. Il était prévu qu'à son arrivée en Palestine, le Comité devrait prendre les mesures suivantes : premièrement, demander au Gouvernement palestinien de fournir des informations factuelles sur sa constitution et ses fonctions, ainsi que d'autres données pertinentes ; deuxièmement, demander aux officiers de liaison arabes et juifs de présenter leurs observations sur cette déclaration ; troisièmement, faire une brève étude du pays ; et quatrièmement, tenir des audiences.

*Work of the Committee in Palestine*

28. The members of the Committee arrived in Palestine on 14 and 15 June, and met for the first time in Jerusalem (fifth meeting) on Monday 16 June 1947 at the Y.M.C.A. Building

(a) DECISIONS ON THE PROGRAMME OF WORK

29. The Committee acted upon the decision taken at its last meeting in New York to visit various parts of Palestine. In drawing up the itinerary, three documents were taken into account a proposed itinerary submitted by the Government of Palestine, another suggested by the Jewish Agency for Palestine, and a third prepared on the basis of these two documents by the representative of the Netherlands. The suggested itineraries were referred for study and report to Sub-Committee<sup>17</sup>/, composed of the alternate representatives and presided over by Dr. Ralph Bunche of the Secretariat. On the basis of the Sub-Committee's suggestions, the Committee in subsequent meetings approved the itinerary which was followed from 22 June to 3 July. (A detailed description of this itinerary appears as Annex 4.)

(b) DESIGNATION OF LIAISON OFFICERS

30. The Government of Palestine informed the Committee that it had appointed Mr. D. C. MacGillivray to be responsible for liaison with the Committee, and that Mr. H. C. Dobbs would assist on administrative matters. The Jewish Agency for Palestine named as its liaison officers Major Aubrey S. Eban and Mr. David Horowitz.

*Travaux du Comité en Palestine*

28. Les membres du Comité sont arrivés en Palestine les 14 et 15 juin et se sont réunis pour la première fois à Jérusalem (cinquième séance) le lundi 16 juin 1947 au bâtiment du YMCA.

a) DÉCISIONS SUR LE PROGRAMME DE TRAVAIL

29. Le Comité a donné suite à la décision prise à sa dernière réunion à New York de se rendre dans diverses parties de la Palestine. Lors de l'élaboration de l'itinéraire, trois documents ont été pris en compte : un itinéraire proposé par le Gouvernement palestinien, un autre proposé par l'Agence juive pour la Palestine et un troisième préparé sur la base de ces deux documents par le représentant des Pays-Bas. Les itinéraires proposés ont été renvoyés pour étude et rapport au Sous-Comité<sup>17</sup>/, composé des représentants suppléants et présidé par M. Ralph Bunche du Secrétariat. Sur la base des suggestions du Sous-comité, le Comité a approuvé, lors de réunions ultérieures, l'itinéraire qui a été suivi du 22 juin au 3 juillet. (Une description détaillée de cet itinéraire figure à l'annexe 4.)

b) DÉSIGNATION DES OFFICIERS DE LIAISON

30. Le Gouvernement palestinien a informé le Comité qu'il avait nommé M. D. C. MacGillivray pour assurer la liaison avec le Comité et que M. H. C. Dobbs l'aiderait pour les questions administratives. L'Agence juive pour la Palestine a nommé comme officiers de liaison le major Aubrey S. Eban et M. David Horowitz.



31. The Committee was further informed, at its 37th meeting, that the mandatory Power had appointed Mr. MacGillivray to serve in Geneva as its liaison officer to the Committee, within the meaning of rule 31 of the provisional rules of procedure.

(c) NON-COOPERATION OF THE ARAB HIGHER COMMITTEE

32. At its fifth meeting (the first held in Jerusalem), the Committee was informed by a cablegram from the Secretary-General of the United Nations of the decision of the Arab Higher Committee to abstain from collaboration with the Special Committee.<sup>18/</sup> The communication was read at the seventh meeting. The result was that, while the Committee unanimously expressed its hope of securing the cooperation of all parties, it decided not to take any formal action, considering that the Chairman had on the previous day made an appeal by radio for the full cooperation of all parties.<sup>19/</sup>

33. The Committee discussed again, at its 22nd and 23rd meetings on 8 July, the question of addressing a further request for cooperation to the Arab Higher Committee. The Special Committee reaffirmed its conviction as to the desirability of securing Arab cooperation and, after discussing the means by which this might best be accomplished, decided to address a letter directly to the Arab Higher Committee. This letter stated that the Special Committee had noted with regret the decision of the Arab Higher Committee not to cooperate, and repeated the Special Committee's invitation for full cooperation as expressed by the Chairman in his broad cast of 16 June.

31. A sa 37e séance, le Comité a en outre été informé que la Puissance mandataire avait désigné M. MacGillivray pour assurer la liaison avec le Comité à Genève, au sens de l'article 31 du Règlement intérieur provisoire.

c) NON-COOPÉRATION DU COMITÉ SUPÉRIEUR ARABE

32. A sa cinquième séance (la première à Jérusalem), le Comité a été informé par un télégramme du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de la décision du Haut Comité arabe de ne pas collaborer avec le Comité spécial. Le Comité a donc exprimé à l'unanimité l'espoir d'obtenir la coopération de toutes les parties, mais il a décidé de ne prendre aucune mesure officielle, considérant que le Président avait, la veille, lancé un appel par radio pour obtenir la pleine coopération de toutes les parties<sup>19</sup>.

33. Lors de ses 22<sup>e</sup> et 23<sup>e</sup> séances, le 8 juillet, le Comité a de nouveau examiné la question de l'envoi d'une nouvelle demande de coopération au Haut Comité arabe. Le Comité spécial a réaffirmé sa conviction qu'il était souhaitable d'assurer la coopération arabe et, après avoir examiné les meilleurs moyens d'y parvenir, a décidé d'adresser une lettre directement au Haut Comité arabe. Cette lettre indiquait que le Comité spécial avait pris note avec regret de la décision du Haut Comité arabe de ne pas coopérer et réitérait l'invitation du Comité spécial à coopérer pleinement, telle qu'exprimée par le Président dans sa large distribution du 16 juin.

34. On 10 July, a letter was received from Mr. Jamal Husseini, Vice-Chairman of the Aral Higher Committee. This communication states that the Arab Higher Committee found no reason to reverse its previous decision, submitted to the Secretary-General of the United Nation on 13 June 1947,20/ to abstain from collaboration.

(d) ORAL AND WRITTEN TESTIMONY FROM GOVERNMENTS, ORGANIZATIONS, RELIGIOUS BODIES AND INDIVIDUALS

35. In accordance with its decision taken a Lake Success, the Committee devoted its sixth meeting to the reception of factual information presented by representatives of the Government of Palestine, Sir Henry Gurney, Chief Secretary, and Mr. D. C. MacGillivray. At the request of the witnesses, and in view of the situation prevailing in Palestine, the meeting was held in private.

36. Representatives of the Jewish Agency for Palestine, Mr. M. Shertok and Mr. D. Horowitz, were given an opportunity at the eighth meeting to present their views on *A Survey of Palestine* published by the Government of Palestine and to give information similar to that submitted at the sixth meeting by the Government officials.

37. At its tenth meeting, the Committee considered that a sufficient number of requests for hearings had been received to justify the nomination of a sub-committee to deal with the matter. Accordingly, Sub-Committee was constituted comprising the representatives of Australia, the Netherlands, Uruguay and Yugoslavia together with the Personal Representative of the Secretary-General. Dr. N.S. Blom, representative of the Netherlands, was elected Chairman.

34. Le 10 juillet, une lettre a été reçue de M. Jamal Husseini, Vice-Président du Haut Comité d'Aral. Cette communication indique que le Haut Comité arabe n'a trouvé aucune raison de revenir sur sa décision antérieure, soumise au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le 13 juin 1947, de s'abstenir de collaborer.

(d) TÉMOIGNAGES ORAL ET ÉCRITS DES GOUVERNEMENTS, ORGANISATIONS, ORGANISMES RELIGIEUX ET INDIVIDUELS

35. Conformément à la décision qu'il a prise, le Comité a consacré sa sixième séance à la réception d'informations factuelles présentées par des représentants du Gouvernement palestinien, Sir Henry Gurney, Secrétaire principal, et M. D. C. MacGillivray. la demande des témoins et compte tenu de la situation en Palestine, la séance s'est tenue à huis clos.

36. Les représentants de l'Agence juive pour la Palestine, M. M. Shertok et M. D. Horowitz, ont eu l'occasion, à la huitième séance, de présenter leurs vues sur une étude de la Palestine publiée par le Gouvernement palestinien et de donner des informations analogues à celles communiquées à la sixième séance par les responsables gouvernementaux.

37. sa dixième réunion, le Comité a estimé qu'un nombre suffisant de demandes d'audition avait été reçu pour justifier la nomination d'un sous-comité chargé de traiter cette question. En conséquence, un sous-comité a été constitué, composé des représentants de l'Australie, des Pays-Bas, de l'Uruguay et de la Yougoslavie, ainsi que du Représentant personnel du Secrétaire général. M. N.S. Blom, représentant des Pays-Bas, a été élu Président.

The Sub-Committee held two meetings on 24 and 25 June, and presented to the Committee at its thirteenth meeting recommendations as to (a) the criteria by which hearings should be granted and (b) a list of organizations and individuals who should be heard on the basis of these criteria. These recommendations were approved with minor changes.21/

38. This Sub-Committee presented three more reports,22/ including recommendations. On the basis of these reports and after having considered directly a number of applications for hearings, the Committee decided to grant hearings in Jerusalem to the Government of Palestine, to the Jewish Agency for Palestine, to a number of other Jewish organizations and religious bodies, and to Dr. Chaim Weizmann in his personal capacity.23/

39. Upon the suggestion of some members of the Committee that the opinions of the Arab States be heard, the Committee resolved to invite the Arab States to express their views on the question of Palestine.

40. It was decided that a letter should be addressed to this effect by the Personal Representative of the Secretary-General to the consular representatives in Jerusalem of Egypt, Iraq, Lebanon, Saudi Arabia, Syria, and Transjordan, and to the Government of Yemen through the Consul General of Lebanon.24/ To the Arab States in conference among themselves was left the choice of a time and place mutually convenient to them and to the Committee.

41. Letters of acceptance were received from Egypt, Iraq, Lebanon, Saudi Arabia and Syria with the information that Beirut had been designated as the place of meeting.25/

Le Sous-Comité a tenu deux réunions les 24 et 25 juin et a présenté au Comité, à sa treizième réunion, des recommandations concernant a) les critères selon lesquels les audiences devraient être accordées et b) une liste des organisations et des personnes qui devraient être entendues en fonction de ces critères. Ces recommandations ont été approuvées avec des changements mineurs.

38. Ce sous-comité a présenté trois autres rapports, y compris des recommandations. Sur la base de ces rapports et après avoir examiné directement un certain nombre de demandes d'audition, le Comité a décidé d'accorder des audiences à Jérusalem au Gouvernement de Palestine, à l'Agence juive pour la Palestine, à un certain nombre d'autres organisations et organismes religieux juifs et à M. Chaim Weizmann en sa qualité personnelle.

39. Certains membres du Comité ayant suggéré que les opinions des États arabes soient entendues, le Comité a décidé d'inviter les États arabes à exprimer leurs vues sur la question de Palestine.

40. Il a été décidé que le Représentant personnel du Secrétaire général adresserait une lettre à cet effet aux représentants consulaires à Jérusalem de l'Arabie saoudite, de l'Égypte, de l'Irak, du Liban, de la Syrie et de la Transjordanie et au Gouvernement du Yémen par l'intermédiaire du Consul général du Liban. Aux États arabes réunis en conférence entre eux, il appartenait de choisir le moment et le lieu qui leur conviennent mutuellement, à eux et au Comité.

41. Des lettres d'acceptation ont été reçues de l'Arabie saoudite, de l'Égypte, de l'Irak, du Liban, et de la Syrie, indiquant que Beyrouth avait été choisi comme lieu de réunion.

42. The Consul General of Transjordan replied for his Government that, since Transjordan was not a Member of the United Nations, it was not prepared to send a representative outside the country to give evidence, but that it would welcome the Committee or any of its members who might wish to pay a visit for that purpose to Transjordan.26/

43. Having taken note of this communication, the Committee determined at its thirty-fourth meeting to inform the Consul-General of Transjordan that it regretted the decision of his Government not to send a representative to Beirut; that the Committee, owing to the pressure of time, could not go at that time to Transjordan; and that it would inform the representative of Transjordan in Beirut whether, upon the completion of work there, it would be able to go to Amman.

44. In addition to the oral testimony, a large number of written statements<sup>27/</sup> were received by the Committee in accordance with its request for such statements from the organizations which had asked to be heard in New York, and as a result of the invitation, made public in Palestine by the Committee prior to its arrival there, to submit written testimony.

(e) COMMUNICATIONS AND PETITIONS

45. The Committee received a large volume of communications making requests for assistance or intervention. At the twentieth meeting, the Committee was informed of a number of petitions for its assistance in obtaining immigration certificates and for its intervention in securing the release of prisoners or detainees. It was decided that, in general, such requests should be answered in the negative with the statement that it was not within the competence of the Committee to intervene in such cases.

42. Le Consul général de la Transjordanie a répondu au nom de son gouvernement que, comme la Transjordanie n'était pas Membre de l'Organisation des Nations Unies, elle n'était pas disposée à envoyer un représentant à l'étranger pour témoigner, mais qu'elle accueillerait volontiers le Comité ou ses membres qui pourraient souhaiter effectuer une visite à cette fin en Transjordanie.

43. Ayant pris note de cette communication, le Comité a décidé, à sa trente-quatrième réunion, d'informer le Consul général de Transjordanie qu'il regrettait la décision de son gouvernement de ne pas envoyer de représentant à Beyrouth, que le Comité, faute de temps, ne pouvait se rendre à ce moment en Transjordanie et qu'il ferait savoir au représentant de la Transjordanie à Beyrouth si, lorsque les travaux y seraient achevés, il pourrait aller à Amman.

44. Outre les témoignages oraux, le Comité a reçu un grand nombre de déclarations écrites, conformément à la demande qu'il avait formulée par les organisations qui avaient demandé à être entendues à New York et à la suite de l'invitation que le Comité avait faite publiquement en Palestine avant son arrivée, de présenter un témoignage écrit.

e) COMMUNICATIONS ET PÉTITIONS

45. Le Comité a reçu un grand nombre de communications de demandes d'assistance ou d'intervention. Lors de la vingtième réunion, le Comité a été informé d'un certain nombre de pétitions lui demandant d'aider à obtenir des certificats d'immigration et d'intervenir pour obtenir la libération des prisonniers ou des détenus. Il a été décidé que, d'une manière générale, il faudrait répondre par la négative à ces demandes en indiquant qu'il n'était pas de la compétence du Comité d'intervenir dans de tels cas.

46. Subsequently, at the twenty-third and twenty-fifth meetings, the Committee was confronted with additional requests of a similar nature for assistance. It was also confronted with appeals for it to investigate prison conditions, to inquire into the methods of the British police, and to examine the conditions of the Jews in Yemen and the plight of refugees in Aden. Again, it was concluded that these petitions fell outside the Committee's terms of reference.

47. Among the communications considered at the twenty-third meeting were three appeals from organizations composed of illegal immigrants who had been apprehended and deported to Cyprus and who were now awaiting their turn to enter Palestine under the immigration quotas<sup>28</sup>. The argument advanced by the members of the Committee who favoured a visit to Cyprus was that, although the Committee could not take action for the liberation of the detainees, it could investigate the conditions under which the detainees were living. Other members expressed the opinion that these conditions were well known and that, in any case, a possible visit of the Committee to the displaced persons' camps in Europe would be sufficient to acquaint it at firsthand with camp conditions. These members also pointed out that only a short time was left to the Committee to complete its work.

48. After discussion, it was decided, by a vote of six to three, with two abstentions, not to make a visit to Cyprus. The request of the Cyprus detainees that they be permitted to send representatives to Jerusalem to give evidence was also rejected; there were four votes in favour and five against, with two abstentions.

46. Par la suite, aux vingt-troisième et vingt-cinquième séances, le Comité a été confronté à d'autres demandes d'assistance de même nature. Il a également été confronté à des appels l'invitant à enquêter sur les conditions de détention dans les prisons, sur les méthodes de la police britannique et sur la situation des Juifs au Yémen et sur le sort des réfugiés à Aden. Encore une fois, il a été conclu que ces pétitions ne relevaient pas du mandat du Comité.

47. Parmi les communications examinées à la vingt-troisième réunion figuraient trois appels d'organisations composées d'immigrants illégaux qui avaient été appréhendés et déportés à Chypre et qui attendaient maintenant leur tour pour entrer en Palestine dans le cadre des quotas d'immigration. L'argument avancé par les membres du Comité en faveur d'une visite à Chypre était que le Comité, sans pouvoir intervenir pour la libération des détenus, pouvait enquêter sur les conditions dans lesquelles ces derniers se trouvent. D'autres membres ont estimé que ces conditions étaient bien connues et qu'en tout état de cause, une éventuelle visite du Comité dans les camps de personnes déplacées en Europe serait suffisante pour lui permettre de prendre directement connaissance des conditions dans les camps. Ces membres ont également souligné qu'il ne restait que peu de temps au Comité pour achever ses travaux.

48. Après discussion, il a été décidé, par six voix contre trois, avec deux abstentions, de ne pas se rendre à Chypre. La demande des détenus chypriotes d'être autorisés à envoyer des représentants à Jérusalem pour témoigner a également été rejetée ; il y a eu quatre voix pour, cinq contre et deux abstentions.

(f) ACTION OF THE COMMITTEE WITH REGARD  
TO THREE DEATH SENTENCES

49. Among the petitions received by the Committee was one addressed to the Chairman by the relatives of three young men sentenced to death by the Military Court of Jerusalem on 16th June. The Committee was appealed use its good offices in order to secure a commutations of the sentences<sup>29/</sup>

50. Considerable discussion ensued on this question during the ninth, tenth, eleventh and twelfth meetings. In the course of this discussion, several arguments were advanced in favour of and against granting the request contained in the letter, and concerning what would be the best procedure to adopt in either case.

51. The main arguments which prevailed among those so presented may be summarized as follows:

(a) It was beyond the terms of reference of the Committee to interfere with the judicial administration in Palestine.

(b) The Committee should, however, take some step not implying such interference in order to point out that the carrying out of the death sentences might have repercussions upon the task entrusted to the Committee; this action should be taken as soon as possible because the sentences could be carried out :it any moment in view of the existence of certain emergency defense regulations,<sup>30/</sup> recently issued.

(c) Resolution 107 (S-1)<sup>31/</sup> adopted by the General Assembly for the purpose of avoiding increasing tension in Palestine provided sufficient basis for action of the nature envisaged.

f) SUIVI DU COMITÉ EN CE QUI CONCERNE  
TROIS DÉCÈS

49. Parmi les pétitions reçues par le Comité figurait une pétition adressée au Président par les proches de trois jeunes hommes condamnés à mort par le tribunal militaire de Jérusalem le 16 juin. Le Comité a été appelé à user de ses bons offices pour obtenir une commutation de peine.

50. Cette question a fait l'objet d'un débat approfondi aux neuvième, dixième, onzième et douzième séances. Au cours de cette discussion, plusieurs arguments ont été avancés en faveur et contre l'acceptation de la demande contenue dans la lettre, et concernant la meilleure procédure à adopter dans les deux cas.

51. Les principaux arguments qui ont prévalu parmi ceux ainsi présentés peuvent être résumés comme suit :

a) Le Comité n'a pas pour mandat d'intervenir dans l'administration de la justice en Palestine.

b) Le Comité devrait toutefois prendre des mesures qui n'impliquent pas une telle ingérence afin de souligner que l'exécution des peines de mort pourrait avoir des répercussions sur la tâche confiée au Comité ; cette mesure devrait être prise dès que possible car les peines pourraient être exécutées à tout moment en raison de l'existence de certaines règles de défense urgente<sup>30</sup>, récemment publiées.

c) La résolution 107 (S-1)<sup>31/</sup> adoptée par l'Assemblée générale afin d'éviter l'aggravation des tensions en Palestine a fourni une base suffisante pour une action de la nature envisagée.

(d) Concerning procedure, the best thing to do would be to follow the precedent established by the mandatory Power when it addressed a communication to the Secretary-General of the United Nations<sup>32/</sup> for transmission to other Governments requesting their cooperation in the discouragement of illegal immigration into Palestine while the question remained *sub judice* by the United Nations Special Committee.

52. These prevailing arguments found expression in two documents adopted by the Committee at its twelfth meeting a resolution<sup>33/</sup> and a letter of reply to the petitioners.<sup>34/</sup>

53. The resolution (approved by a vote of nine to one, with one abstention) stated that the majority of the members of the Committee expressed their "concern as to the possible unfavourable repercussions" that execution of the three death sentences might have upon the fulfilment of the Committee's task. The resolution proceeded to point out that, in view of the opinion of the majority as to the scope of the resolution passed unanimously by the General Assembly (requesting that "all Governments and peoples" refrain, pending action by the Assembly on the report of the Special Committee, from "the threat or use of force or any action which might create an atmosphere prejudicial to an early settlement of the question of Palestine") this concern should be communicated to the mandatory Power, through the Secretary-General of the United Nations, together with the text of the letter received from the relatives of the condemned persons. Prior to the vote on the resolution as a whole, three members had indicated by a negative vote that they dissented from expressing concern.

d) En ce qui concerne la procédure, la meilleure chose à faire serait de suivre le précédent établi par la Puissance mandataire lorsqu'elle a adressé une communication au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour qu'il la transmette à d'autres gouvernements en leur demandant de coopérer afin de décourager l'immigration illégale en Palestine, la question restant en instance devant le Comité spécial des Nations Unies.

52. Ces arguments dominants ont trouvé leur expression dans deux documents adoptés par le Comité à sa douzième réunion, à savoir une résolution et une lettre de réponse aux pétitionnaires.

53. La résolution (approuvée par un vote de neuf voix contre une, avec une abstention) indiquait que la majorité des membres du Comité s'étaient dits "préoccupés par les répercussions défavorables que l'exécution des trois condamnations à mort pourrait avoir sur l'exécution de la tâche du Comité". La résolution précisait ensuite que, compte tenu de l'avis de la majorité quant à la portée de la résolution adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale (demandant que " tous les gouvernements et tous les peuples " s'abstiennent, en attendant la décision de l'Assemblée sur le rapport du Comité spécial, de " la menace ou l'emploi de la force ou toute action qui pourrait créer un climat préjudiciable à un règlement rapide de la question de Palestine ") cette préoccupation devrait être communiquée à la Puissance mandataire, par le Secrétaire général des Nations Unies, avec le texte de la lettre reçue des parents des personnes condamnées. Avant le vote sur la résolution dans son ensemble, trois membres ont indiqué par un vote négatif qu'ils n'étaient pas d'accord avec les préoccupations exprimées.

54. The letter which the Committee (by a vote of eight to three) agreed to send to the relatives of the condemned persons stated that after having considered their appeal with a full appreciation of their anguish, the Committee had determined that interference with the judicial administration in Palestine was beyond its instruction and function; but that having regard in the circumstances to the task of the Committee, the matter was being brought to the attention of the proper authorities.

55. At its next meeting (the thirteenth), the Committee was apprised of a letter from the Chief Secretary of the Government of Palestine pointing out that the death sentences had not been confirmed, and maintaining that the matter was still *sub judice* and should not be subject to public comment.<sup>35/</sup>

56. The Committee adopted the motion of one of the members who stated that, although he did not accept the legal contention in the Chief Secretary's letter that the matter was still *sub mdice*, he felt that no useful purpose would be served by a further discussion and therefore asked that the matter should be considered closed.

57. The Committee also received at its twenty-fifth meeting a telegram<sup>36/</sup> dated 30 June from the Secretary-General forwarding the text of the reply of the United Kingdom Government to the above resolution of the Committee. The reply reiterated the contention of the Palestine authorities that the sentences were still *sub judice*: that if the sentences were confirmed, by the General Officer Commanding the High Commissioner could still exercise the royal prerogative of pardon; and that it was "the invariable practice" of His Majesty's Government not to interfere with the exercise of this discretion.

54. La lettre que le Comité (par un vote de huit voix contre trois) a accepté d'envoyer aux proches des condamnés a déclaré qu'après avoir examiné leur appel avec une pleine appréciation de leur angoisse, le Comité avait conclu que l'ingérence dans l'administration judiciaire en Palestine dépassait ses instructions et ses fonctions ; mais que compte tenu des circonstances, la question était portée à l'attention des autorités compétentes.

55. sa séance suivante (la treizième), le Comité a été informé d'une lettre du Secrétaire principal du Gouvernement palestinien indiquant que les condamnations à mort n'avaient pas été confirmées et soutenant que la question était toujours en instance et ne devait pas faire l'objet de commentaires publics.

56. Le Comité a adopté la motion de l'un des membres qui a déclaré que, bien qu'il n'ait pas accepté l'affirmation juridique contenue dans la lettre du Secrétaire général selon laquelle la question n'était toujours pas réglée, il estimait qu'une discussion ultérieure ne servirait à rien et a donc demandé que la question soit considérée close.

57. Le Comité a également reçu du Secrétaire général, à sa vingt-cinquième réunion, un télégramme<sup>36/</sup> daté du 30 juin, transmettant le texte de la réponse du Gouvernement britannique à la résolution susmentionnée du Comité. La réponse réitérait l'affirmation des autorités palestiniennes selon laquelle les condamnations étaient encore en deçà du seuil de tolérance : si elles étaient confirmées, par l'officier général commandant le Haut Commissaire pourrait toujours exercer la prérogative royale de grâce ; et qu'il était "la pratique constante" du gouvernement de Sa Majesté de ne pas entraver l'exercice de cette discrétion.



The United Kingdom Government could not admit the relevance of the General Assembly resolution. In its view, that resolution applied to "action calculated to disturb the peace in Palestine," and was not applicable to the normal processes of the administration of justice in Palestine.

58. The Committee was of the opinion that there was no need to take up the matter again.

(g) EXPRESSION OF CONCERN OVER ACTS OF VIOLENCE

59). At the fourteenth and fifteenth meetings, the members of the Committee discussed their concern over the acts of violence committed since the arrival of the Special Committee in Palestine, and recorded<sup>37/</sup> their sense that such acts constituted a flagrant disregard of the appeal made in resolution 107 (S-1) of the General Assembly of 15 May 1947.

*Work of the Committee in Beirut*

60. The thirty-eighth (public)<sup>38/</sup> and thirty-ninth (private) meetings in Beirut were devoted to hearing the views of the Governments of Egypt, Iraq, Lebanon, Saudi Arabia, Syria, and Yemen on the Palestine problem.

61. At the fortieth meeting, it was decided to refuse the application of a private person for hearing, since the Committee had come to hear the views of the Arab States and not of private individuals.

62. The Chairman and seven members of the Committee, in their private capacities, went to Amman for a brief visit on 25 July after the completion of the Committee's work in Beirut.

Le Gouvernement britannique ne peut admettre la pertinence de la résolution de l'Assemblée générale. Selon elle, cette résolution s'applique aux "actions visant à troubler la paix en Palestine" et ne s'applique pas aux processus normaux de l'administration de la justice en Palestine.

58. Le Comité a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'examiner à nouveau la question.

g) EXPRESSION DES ACTES DE VIOLENCE PRÉOCCUPANTES

59). Aux quatorzième et quinzième séances, les membres du Comité se sont dits préoccupés par les actes de violence commis depuis l'arrivée du Comité spécial en Palestine et ont noté qu'ils estimaient que ces actes constituaient un mépris flagrant de l'appel lancé par l'Assemblée générale dans sa résolution 107 (S-1) du 15 mai 1947.

*Travaux du Comité à Beyrouth*

60. Les trente-huitième (publique) et trente-neuvième (privée) séances à Beyrouth ont été consacrées à entendre les vues des Gouvernements égyptien et irakien. Le Liban, l'Arabie Saoudite, la Syrie et le Yémen sur le problème palestinien.

61. la quarantième séance, il a été décidé de rejeter la demande d'audition d'une personne privée, le Comité étant venu entendre les vues des États arabes et non celles de particuliers.

62. Le Président et sept membres du Comité, à titre personnel, se sont rendus à Amman pour une brève visite le 25 juillet après l'achèvement des travaux du Comité à Beyrouth.

(a) HEARINGS AND PETITIONS

63. The Committee decided at the first meeting in Geneva (the forty-first) to refuse a request for hearing, and deferred the question of whether to ask the mandatory Power to give additional oral information. Upon receipt of a letter from the mandatory Power concerning the presentation of further evidence to the Committee, it was affirmed at the forty-fourth meeting that no action should be taken at the time. At the forty-fifth meeting, it was decided that other requests for hearings should be refused.

64. The Committee received a number of petitions asking intervention on behalf of a group of illegal immigrants who had been apprehended and transported in British ships from Palestine to Port de Bouc, France, where they refused to disembark. The Committee agreed that it had no authority to intervene.

(b) VISIT TO DISPLACED PERSONS CAMPS

65. At the first meeting in Geneva, the Committee also took up the question of a visit to displaced persons camps, a matter which had already been discussed in both Lake Success and Jerusalem, but upon which decision had been deferred. The discussion was continued to, the next meeting, at which a representative of the Preparatory Commission of the International Refugee Organization appeared before the Committee to describe activities in the resettlement of displaced persons, and to answer questions regarding Jewish displaced persons in particular.

a) AUDITIONS ET PÉTITIONS

63. la première réunion tenue à Genève (la quarante et unième), le Comité a décidé de refuser une demande d'audition et a reporté la question de savoir s'il fallait demander à la Puissance mandataire de fournir des renseignements oraux supplémentaires. la réception d'une lettre de la Puissance concernée concernant la présentation de nouveaux éléments de preuve au Comité, il a été affirmé à la quarante-quatrième réunion qu'aucune mesure ne devrait être prise à ce stade. A la quarante-cinquième réunion, il a été décidé que les autres demandes d'audition devraient être rejetées.

64. La commission a reçu un certain nombre de pétitions demandant l'intervention d'un groupe d'immigrants illégaux qui avaient été appréhendés et transportés par des navires britanniques depuis la Palestine jusqu'à Port de Bouc, en France, où ils ont refusé de débarquer<sup>1</sup>. Le Comité est convenu qu'il n'avait pas le pouvoir d'intervenir.

(b) VISITE AUX CAMPINGS DE PERSONNES DEPLACEES

65. Lors de la première réunion à Genève, le Comité s'est également penché sur la question d'une visite dans les camps de personnes déplacées, question qui avait déjà été discutée tant au Lake Success qu'à Jérusalem, mais sur laquelle la décision avait été reportée. Le débat s'est poursuivi jusqu'à la séance suivante, au cours de laquelle un représentant de la Commission préparatoire de l'Organisation internationale pour les réfugiés a comparu devant le Comité pour décrire les activités de réinstallation des personnes déplacées et pour répondre aux questions concernant en particulier les personnes juives déplacées.

---

1 Histoire de l'Exodus

66. The Committee was divided on the question of principle involved in such a visit. Some members expressed the view that the visit was unnecessary. It was common knowledge that the people in the camps wanted to go to Palestine, and the Committee could add no new facts. Others felt that the Committee should inspect the camps because it was obliged by its terms of reference to do so. The view was expressed by two members that it *was* improper to connect the displaced persons, and the Jewish problem as a whole, with the problem of Palestine; a third felt that the Committee's work had not yet reached a stage in which this relationship had become clear. A number of members indicated that they would not oppose a visit.

67. After this discussion the Committee voted (six in favour, four against, with one abstention) that a visit should be made to displaced persons camps. It was determined that the subcommittee dealing with this matter (Sub-Committee 3) should be composed of either the principal or alternate representatives of ten of the eleven members of the Special Committee, so as to permit the work in Geneva to be continued in the absence of the Sub-Committee.

68. Sub-Committee 3 held two meetings on 31 July and 1 August. At the first meeting, Mr. J. D. L. Hood, the representative of Australia, was elected Chairman. The Sub-Committee proposed for the consideration of the Committee drafts of an itinerary and terms of reference, which were subsequently adopted at the forty-fourth meeting. The terms of reference read as follows:

66. Le Comité était divisé sur la question de principe d'une telle visite. Certains membres ont estimé que cette visite n'était pas nécessaire. Il est de notoriété publique que les habitants des camps veulent aller en Palestine, et le Comité ne peut ajouter aucun fait nouveau. D'autres ont estimé que le Comité devrait inspecter les camps parce que son mandat l'y obligeait. Deux membres ont estimé qu'il n'était pas approprié de relier les personnes déplacées et le problème juif dans son ensemble au problème de la Palestine ; un troisième a estimé que les travaux du Comité n'avaient pas encore atteint un stade dans lequel cette relation était devenue claire. Un certain nombre de membres ont indiqué qu'ils ne s'opposeraient pas à une visite.

67. A l'issue de cette discussion, le Comité a voté (six pour, quatre contre et une abstention) pour qu'une visite dans les camps de personnes déplacées soit effectuée. Il a été décidé que le sous-comité chargé de cette question (Sous-Comité 3) devrait être composé des représentants principaux ou suppléants de dix des onze membres du Comité spécial, afin de permettre la poursuite des travaux à Genève en l'absence du Sous-Comité.

68. Le Sous-Comité a tenu deux séances les 31 juillet et 1er août. la première séance, M. J. D. L. Hood, représentant de l'Australie, a été élu Président. Le Sous-Comité a proposé au Comité d'examiner des projets d'itinéraire et de mandat, qui ont ensuite été adoptés à la quarante-quatrième réunion. Le mandat se lisait comme suit :

"The Sub-Committee shall visit selected representative assembly centres for Jewish refugees and displaced persons in Germany and Austria, with a view to ascertaining and reporting to the Committee on the attitude of the inmates of the assembly centers regarding resettlement, repatriation or immigration into Palestine."

69. From 8 to 14 August, Sub-Committee 3 visited a number of these assembly centers in Germany and Austria. Its report<sup>39/</sup> was approved at the forty-fifth meeting, at which it was further decided that it should be attached as an annex to the report of the Committee.

(c) RELIGIOUS INTERESTS AND THE HOLY PLACES;

#### THE STATUS OF JERUSALEM

70. A special sub-committee (Sub-Committee 4), consisting of the eleven alternate representatives, was constituted to study the question of religious interests and Holy Places. The status of Jerusalem was also referred to this Sub-Committee.

71. The Sub-Committee met under the chairmanship of Mr. A. I. Spits (Netherlands). It proposed that certain stipulations relating to the Holy Places and religious and minority rights should be inserted in the constitution (s) of the State (s) which would be created. Such stipulations have-with various amendments been inserted in the two plans which are submitted to the General Assembly.

72. The recommendations regarding the creation of a "City of Jerusalem" which will be found in the plan of the majority were inspired by proposals made in the same Sub-Committee by the representatives of Canada, the Netherlands, Peru and Sweden.

"La Sous-commission visitera certains centres de rassemblement représentatifs des réfugiés juifs et des personnes déplacées en Allemagne et en Autriche, en vue de s'informer et de faire rapport au Comité sur l'attitude des détenus des centres de rassemblement concernant la réinstallation, le rapatriement ou l'immigration en Palestine.

69. Du 8 au 14 août, la Sous-commission 3 a visité un certain nombre de ces centres de rassemblement en Allemagne et en Autriche. Son rapport a été approuvé à la quarante-cinquième réunion, au cours de laquelle il a en outre été décidé qu'il devait être joint en annexe au rapport du Comité.

(c) LES INTÉRÊTS RELIGIEUX ET LES SAINTS LIEUX ;

#### LE STATUT DE JÉRUSALEM

70. Un sous-comité spécial (sous-comité 4), composé des onze représentants suppléants, a été constitué pour étudier la question des intérêts religieux et des lieux saints. Le statut de Jérusalem a également été renvoyé à cette sous-commission.

71. Le Sous-Comité s'est réuni sous la présidence de M. A. I. Spits (Pays-Bas). Elle a proposé que certaines dispositions relatives aux Lieux saints et aux droits religieux et minoritaires soient insérées dans la (les) constitution(s) de l'Etat (des Etats) qui serait (seraient) créée(s). Ces stipulations ont été insérées dans les deux plans qui sont soumis à l'Assemblée générale, avec divers amendements.

72. Les recommandations relatives à la création d'une "Ville de Jérusalem" qui figureront dans le plan de la majorité s'inspirent des propositions faites au sein de la même sous-commission par les représentants du Canada, des Pays-Bas, du Pérou et de la Suède.

The representatives of India, Iran, and Yugoslavia disagreed with these recommendations. Reservations made in the Sub-Committee by the representatives of Czechoslovakia, Guatemala and Uruguay were later withdrawn, and the amended text of the recommendations on the City of Jerusalem has been inserted in the plan submitted by the majority of the Committee.

#### (d) PREPARATION OF THE REPORT

73. At the forty-second meeting, the Chairman and two members presented suggestions as to the working programme of the Committee for the preparation of the report. After informal consultation, they presented at the next meeting a memorandum on the future work-programme of the Committee which combined their proposals, and which was adopted with some amendments. It was decided also that informal memoranda might be submitted by representatives or members of the Secretariat as the basis for discussion of each point contained in the work-programme.

74. At the suggestion of one of the members, it was agreed to have informal exchanges of views in lieu of formal meetings to facilitate the preliminary work. A number of informal talks ensued at which the members of the Committee attempted to ascertain their field of agreement on the important aspects of the Palestine problem.

75. At the forty-seventh meeting, a record vote was taken upon the two proposals which had emerged from the informal discussions and from three working groups which had been formed when two constitutional plans were introduced. Three members (the representatives of India, Iran, and Yugoslavia) placed themselves on record as favouring a federal State plan.

Les représentants de l'Inde, de l'Iran et de la Yougoslavie ont exprimé leur désaccord avec ces recommandations. Les réserves formulées au sein du Sous-comité par les représentants de la Tchécoslovaquie, du Guatemala et de l'Uruguay ont été retirées par la suite, et le texte amendé des recommandations sur la ville de Jérusalem a été inséré dans le plan soumis par la majorité des membres du Comité.

#### d) PRÉPARATION DU RAPPORT

73. la quarante-deuxième séance, le Président et deux membres ont présenté des suggestions concernant le programme de travail du Comité pour l'établissement du rapport. Après consultation informelle, ils ont présenté à la réunion suivante un mémorandum sur le futur programme de travail du Comité qui combinait leurs propositions et qui a été adopté avec quelques amendements. Il a également été décidé que des mémorandums informels pourraient être présentés par des représentants ou des membres du Secrétariat pour servir de base à l'examen de chaque point du programme de travail.

74. Sur proposition d'un des membres, il a été convenu de procéder à des échanges de vues informels au lieu de réunions officielles pour faciliter les travaux préliminaires. Il s'en est suivi un certain nombre d'entretiens informels au cours desquels les membres du Comité ont tenté de déterminer dans quelle mesure ils étaient d'accord sur les aspects importants du problème en Palestine.

75. la quarante-septième séance, il a été procédé à un vote enregistré sur les deux propositions issues des discussions informelles et des trois groupes de travail qui avaient été constitués lors de l'introduction de deux plans constitutionnels. Trois membres (les représentants de l'Inde, de l'Iran et de la Yougoslavie) se sont prononcés publiquement en faveur d'un plan fédéral.

Seven voted against, with the representatives of Australia abstaining. Seven members (the representatives of Canada, Czechoslovakia, Guatemala, the Netherlands, Peru, Sweden, and Uruguay), while reserving their positions on boundaries and on the status of Jerusalem, voted in favour of the principle of partition with economic union. Three members voted against, with the representative of Australia abstaining. After further discussion, agreement was later reached on both outstanding questions among the seven members supporting the plan of partition with economic union.

76. As a result of the discussions of the working groups, a substantial measure of unanimity with regard to a number of important issues emerged, as was evidenced in the forty-seventh meeting of the Committee. On the basis of this measure of agreement, a drafting sub-committee was appointed to formulate specific texts.

77. In the course of its forty-ninth meeting on 29 August 1947, the Committee considered the report of the drafting sub-committee and unanimously approved eleven recommendations to the General Assembly, the texts of which appear in Chapter V of this report. A twelfth recommendation was made with two dissenting votes.

78. At the fiftieth and fifty-first meetings, the texts of the preface of the report and of two of the four chapters setting out the Committee's findings of fact were approved. (The other chapters had been approved at previous meetings, except for the last section of Chapter I.)

79. Finally, at the fifty-second meeting, the representatives appended their signatures to the approved text of the report and to the covering letter to the Secretary-General.

Sept ont voté contre, les représentants de l'Australie s'abstenant. Sept membres (les représentants du Canada, de la Tchécoslovaquie, du Guatemala, du Guatemala, des Pays-Bas, du Pérou, de la Suède et de l'Uruguay), tout en réservant leurs positions sur les frontières et le statut de Jérusalem, ont voté en faveur du principe de la partition avec union économique. Trois membres ont voté contre, le représentant de l'Australie s'abstenant. Après d'autres discussions, un accord a été conclu par la suite sur les deux questions en suspens entre les sept membres qui appuyaient le plan de partage avec l'union économique.

76. l'issue des débats des groupes de travail, un large consensus s'est dégagé sur un certain nombre de questions importantes, comme l'a montré la quarante-septième réunion du Comité. Sur la base de cette mesure d'accord, un sous-comité de rédaction a été désigné pour formuler des textes spécifiques.

77. Au cours de sa quarante-neuvième séance, le 29 août 1947, le Comité a examiné le rapport du sous-comité de rédaction et approuvé à l'unanimité onze recommandations à l'Assemblée générale, dont le texte figure au chapitre V du présent rapport. Une douzième recommandation a été faite avec deux voix dissidentes.

78. Aux cinquantième et cinquante et unième séances, les textes de la préface du rapport et de deux des quatre chapitres exposant les conclusions de fait du Comité ont été approuvés. (Les autres chapitres avaient été approuvés lors de réunions précédentes, à l'exception de la dernière section du chapitre I.)

79. Enfin, à la cinquante-deuxième séance, les représentants ont apposé leur signature sur le texte approuvé du rapport et sur la lettre d'accompagnement adressée au Secrétaire général.

80. The representatives also recorded their appreciation for the assistance in the furnishing of information necessary to their full understanding of the situation in Palestine, as well as for the attention to their personal convenience in carrying out their inquiry which were so freely given them while they were in Palestine by H. E. Sir Alan Cunningham, the High Commissioner of Palestine, and the officials of the Palestine administration. To the Government of Lebanon, the representatives recorded their appreciation for the mistimed hospitality extended to them during their stay in that country.

81. At this final meeting, too, the Committee also recorded that it had had in its work the assistance of a competent and diligent Secretariat under the direction of Dr. Victor Hoo, the Personal Representative of the Secretary-General, and Dr. Alfonso Garcia Robles, Principal Secretary. The Committee expressed its deep appreciation for the unremitting and invaluable labours of the Secretariat in organizing and coordinating the Committee's activities, in furnishing research and technical data, in lending assistance at its meetings, and in cooperating in the preparation of this report.

80. Les représentants ont également remercié S. E. Sir Alan Cunningham, Haut-Commissaire de Palestine, ainsi que les fonctionnaires de l'administration de Palestine, pour l'aide qu'ils leur ont apportée en leur fournissant les informations nécessaires à leur pleine compréhension de la situation en Palestine, et pour l'attention qu'ils leur ont prêtée personnellement en menant leur enquête, qu'ils ont si librement reçue pendant leur séjour en Palestine. Au Gouvernement libanais, les représentants se sont félicités de l'hospitalité qui leur a été réservée pendant leur séjour dans ce pays.

81. cette dernière séance également, le Comité a noté qu'il avait bénéficié de l'assistance d'un secrétariat compétent et diligent sous la direction de M. Victor Hoo, Représentant personnel du Secrétaire général, et de M. Alfonso Garcia Robles, Secrétaire principal. Le Comité a exprimé sa profonde gratitude au Secrétariat pour le travail inlassable et inestimable qu'il a accompli pour organiser et coordonner les activités du Comité, fournir des recherches et des données techniques, prêter assistance à ses réunions et coopérer à l'élaboration du présent rapport.

## CHAPTER II

### THE ELEMENTS OF THE CONFLICT

#### A. GEOGRAPHIC AND DEMOGRAPHIC FACTORS

##### *Physical features*

1. The total land area of Palestine is estimated to be about 26,000 square kilometres or a little over 10,000 square miles,<sup>40/</sup> but about half of this area is uninhabitable desert.

2. Situated at the cross-roads between Europe, Asia and North Africa, however, this small territory enjoys a geographical position from which it has derived, during much of its turbulent history, the ill-matched gifts of political strife and economic advantage.

3. The geographical and topographical conditions of Palestine are an important element in its problem, and it is vital, therefore, to grasp their main features. On the west, stretching from the Mediterranean Sea, is the coastal plain, very narrow in the north but widening considerably further south, although at no point more than some twenty miles in width. This plain is broken into two parts by a narrow spur of hills pointing like a finger towards the town of Haifa from the direction of the south-east.

North of Haifa is the small coastal plain of Acre, and to the south is the more extensive maritime plain. Reaching inland to the north of Mount Carmel near Haifa are the broad inland plains of Esdraelon and Jezreel breaking into the upper Jordan Valley south of the Sea of Galilee. In the Huleh Valley to the north of the Sea of Galilee is a stretch of unreclaimed swamp.

## CHAPITRE II

### LES ÉLÉMENTS DU CONFLIT

#### A. LES FACTEURS GÉOGRAPHIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES

##### *Caractéristiques physiques*

1. La superficie totale de la Palestine est estimée à environ 26 000 kilomètres carrés, soit un peu plus de 10 000 milles carrés, mais cette zone est désertique et inhabitable.

2. Situé au carrefour de l'Europe, de l'Asie et de l'Afrique du Nord, ce petit territoire jouit cependant d'une position géographique dont il a tiré, au cours d'une grande partie de son histoire mouvementée, les avantages incomparables des conflits politiques et des avantages économiques.

3. Les conditions géographiques et topographiques de la Palestine sont un élément important de son problème et il est donc essentiel d'en saisir les principales caractéristiques. A l'ouest, à partir de la mer Méditerranée, s'étend la plaine côtière, très étroite au nord mais qui s'élargit considérablement plus au sud, bien qu'en aucun point sa largeur ne dépasse les vingt milles. Cette plaine est divisée en deux parties par un étroit éperon de collines pointant comme un doigt vers la ville de Haïfa en direction du sud-est.

Au nord de Haïfa se trouve la petite plaine côtière d'Acre, et au sud, la plaine maritime plus étendue. Les vastes plaines intérieures d'Esdraelon et de Jezreel s'enfoncent dans la haute vallée du Jourdain, au sud de la mer de Galilée, au nord du Mont Carmel, près de Haïfa. Dans la vallée de Huleh, au nord de la mer de Galilée, il y a une étendue de marécages non récupérés.



Apart from these inland plains in the north and portions of the desert area in the south, the interior of the country is very mountainous with the hills of Judea and Samaria in the centre and the hills of Galilee in the north. These hills fall away in the east to the rift-valley of the River Jordan, which marks the eastern boundary of Palestine with the State of Transjordan and which, starting from the borders of Syria and Lebanon with Palestine, flows through the Sea of Galilee to empty itself in the waters of the Dead Sea, some 1,200 feet below sea level. To the south is the vast area of the Beersheba district, which is arid, semi-desert, supporting at present a very small settled population and about 90,000 Bedouin nomads. As the annual rainfall diminishes further to the south, this merges into the Negeb proper a wild contusion of limestone hills, practically rainless and almost without life.

#### *Water resources*

4. Along the whole western limits of Palestine lies the Mediterranean Sea from which, by the natural processes of evaporation and precipitation, the country receives its most valuable commodity—water. The heaviest precipitation is over the coastal plain and in the northern and central hills, where it is sufficient to support permanent agriculture. Over the Jordan Valley and further south in the Beersheba area, the rainfall is too small for summer crops unless the land is watered by irrigation. Under natural conditions even winter crops are subject to frequent failure in these regions. In the circumstances, it is not surprising to find the population distribution in Palestine coinciding very closely with rainfall distribution, if some allowance is made for the fact that the plains are, for other reasons, more favourable to dense settlement than are the hills.

Outre ces plaines intérieures au nord et certaines parties de la zone désertique au sud, l'intérieur du pays est très montagneux avec les collines de Judée et de Samarie au centre et les collines de la Galilée au nord. Ces collines s'effondrent à l'est jusqu'à la crevasse du Jourdain, qui marque la frontière orientale de la Palestine avec l'État de Transjordanie et qui, partant des frontières de la Syrie et du Liban avec la Palestine, traverse la mer de Galilée pour se jeter dans les eaux de la mer Morte, à quelque 1 200 pieds au-dessous du niveau de la mer. Au sud se trouve la vaste zone du district de Beersheva, qui est aride, semi-désertique, abritant actuellement une très petite population sédentaire et environ 90.000 nomades bédouins. Au fur et à mesure que les précipitations annuelles diminuent vers le sud, elles se fondent dans le Néguev proprement dit, une contusion sauvage de collines calcaires, pratiquement sans pluie et presque sans vie.

#### *Ressources en eau*

4. Le long de toute la limite occidentale de la Palestine se trouve la mer Méditerranée d'où, par les processus naturels d'évaporation et de précipitation, le pays reçoit l'eau, sa ressource la plus précieuse. Les précipitations les plus abondantes se produisent dans la plaine côtière et dans les collines du nord et du centre, où elles sont suffisantes pour soutenir une agriculture permanente. Sur la vallée du Jourdain et plus au sud dans la région de Beersheva, les précipitations sont trop faibles pour les cultures d'été, à moins que les terres ne soient arrosées par irrigation. Dans des conditions naturelles, même les cultures d'hiver sont sujettes à de fréquentes défaillances dans ces régions. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la répartition de la population en Palestine coïncide très étroitement avec la répartition des précipitations, si l'on tient compte du fait que les plaines sont, pour d'autres raisons, plus favorables à la colonisation dense que les collines.

5. Broadly speaking, any further considerable development of agriculture in Palestine must rely upon a more intensive use of the land by irrigation, rather than upon an extension of the area of cultivation. Climatically, the most striking feature of Palestine is the regular recurrence of winter rain followed by a prolonged summer drought. Where irrigation is possible, the soil can generally be made to produce crops intensively all the year round. Moreover, the climate is suitable for the production of a wide variety of vegetables and fruits ranging from sub-tropical products, which can be produced in the Jordan Valley, to the products of temperate climates. This possibility of a great variety of agricultural production is a fact of considerable economic importance. Under natural conditions, however, summer cropping depends on the amount of moisture that can be conserved during the rainy season by repeated ploughing of the bare fallow.

6. Irrigation has been greatly developed in recent years, and the limits of development have by no means been reached. Nevertheless, its extension on a considerable scale presents difficulties of cost and of water supply, for Palestine, unlike Egypt, has no great river flowing through its territories carrying water from catchment areas beyond its own boundaries. It depends upon the annual precipitation within its own boundaries and in the Syria-Lebanon catchment-area, from which the Jordan is partly fed at its source.

7. The major sources of water available for irrigation are springs and rivers, wadi storm water and underground water from wells and boreholes. The Government of Palestine has recently estimated the total volume of water available annually for new exploitation as follows:<sup>41/</sup>

5. D'une manière générale, tout développement considérable de l'agriculture en Palestine doit reposer sur une utilisation plus intensive de la terre par l'irrigation, plutôt que sur une extension de la zone de culture. Sur le plan climatique, la caractéristique la plus frappante de la Palestine est la récurrence régulière des pluies hivernales suivies d'une sécheresse estivale prolongée. Lorsque l'irrigation est possible, le sol peut généralement être utilisé pour produire des cultures de manière intensive tout au long de l'année. En outre, le climat est propice à la production d'une grande variété de légumes et de fruits allant des produits subtropicaux, qui peuvent être produits dans la vallée du Jourdain, aux produits des climats tempérés. Cette possibilité d'une grande variété de production agricole est un fait d'une importance économique considérable. Dans des conditions naturelles, cependant, la culture d'été dépend de la quantité d'humidité qui peut être conservée pendant la saison des pluies par des labours répétés de la jachère nue.

6. L'irrigation s'est beaucoup développée ces dernières années et les limites du développement n'ont pas été atteintes. Néanmoins, son extension à grande échelle présente des difficultés de coût et d'approvisionnement en eau, car la Palestine, contrairement à l'Égypte, n'a pas de grand fleuve qui traverse son territoire et transporte l'eau des bassins versants au-delà de ses propres frontières. Elle dépend des précipitations annuelles à l'intérieur de ses propres frontières et dans la zone de captage Syrie-Liban, à partir de laquelle le Jourdain est partiellement alimenté à sa source.

7. Les principales sources d'eau disponibles pour l'irrigation sont les sources et les rivières, les eaux pluviales des oueds et les eaux souterraines des puits et forages. Le Gouvernement de Palestine a récemment estimé comme suit le volume total d'eau disponible annuellement pour une nouvelle exploitation

	Dry year	Average year	Wet Year
	(Millions of cubic metres)		
	800	1,000	1,500
	100	500	1,200
	200	200	200
<b>TOTAL</b>	1,100	1,700	2,900

8. Somewhat higher estimates of available water supplies are given by the Jewish Agency and are implied in the over all irrigation scheme of Hays and Savage which, in its complete form, provides for an annual supply of nearly 2,000 million cubic metres of water actually reaching the fields. Perhaps the most that can be said at present is that government estimates are based on the most extensive information available, but may nevertheless be subject to revision in the light of further knowledge. There is, however, no disagreement on the fact that Palestine is not very bountifully supplied with water and that its continued development depends on making the most of what water there is.

#### *Other resources*

9. In the physical resources which are typically the basis of modern industrial development, Palestine is exceedingly poor, having neither coal, iron, nor any other important mineral deposit. Indeed, the only considerable non-agricultural resources are the potassium and sodium salts which are extracted from the Dead Sea.

There are ample supplies of certain building materials in the form of stone and lime from which cement is manufactured. Oil, on which some people have set hopes, has not been discovered in payable quantities, though tests are still proceeding in the south. For its present supplies of fuel, Palestine is entirely dependent on the oil which comes to the Haifa refineries via the pipeline from the oil fields of Iraq.

	Année sèche	Année moyenne	Année pluvieuse
	(Millions de mètres cubes)		
	800	1,000	1,500
	100	500	1,200
	200	200	200
<b>TOTAL</b>	1,100	1,700	2,900

8. L'Agence juive donne des estimations un peu plus élevées de l'approvisionnement en eau disponible, ce qui est implicite dans le plan d'irrigation global de Hays et Savage qui, dans sa forme complète, assure un approvisionnement annuel de près de 2 000 millions de mètres cubes d'eau qui atteignent effectivement les champs. Le plus qu'on puisse dire à l'heure actuelle, c'est peut-être que les estimations des gouvernements sont fondées sur les informations les plus complètes dont on dispose, mais qu'elles peuvent néanmoins être révisées à la lumière d'autres connaissances. Il n'y a cependant aucun désaccord sur le fait que la Palestine n'est pas très bien approvisionnée en eau et que son développement continu dépend de l'utilisation optimale de l'eau qui s'y trouve.

#### *Autres ressources*

9. Dans les ressources physiques qui sont typiquement la base du développement industriel moderne, la Palestine est extrêmement pauvre, n'ayant ni charbon, ni fer, ni aucun autre gisement minéral important. En effet, les seules ressources non agricoles considérables sont les sels de potassium et de sodium extraits de la mer Morte.

L'offre de certains matériaux de construction sous forme de pierre et de chaux, à partir desquels le ciment est fabriqué, est abondante. Le pétrole, sur lequel certains ont mis de l'espoir, n'a pas été découvert en quantités payantes, bien que des tests soient toujours en cours dans le sud. Pour ses approvisionnements actuels en carburant, la Palestine est entièrement dépendante du pétrole qui arrive aux raffineries de Haïfa par l'oléoduc en provenance des champs pétroliers irakiens.

## Population

### (a) POPULATION STATISTICS

10. There have been two censuses of population in Palestine, in 1922 and in 1931. In 1936, in 1941 and again in 1946, the Government had made all preparations for a census, but political disturbances caused them to be postponed. There are, however, records of births and deaths for the whole population except the small Bedouin group living as nomads in the semi-desert areas of the south. On the basis of these figures, estimates of the total population and of its quantitative distribution according to various classifications are made by the government statistician at regular intervals. The population statistics of Palestine, compiled in this manner, are considered to be fairly accurate; but there is a margin of error which tends to increase as the census year on which the calculations are based becomes more remote. Only a new census can test the accuracy of these estimates.

11. The most striking demographic features of Palestine are, first, the rate at which the total population has grown in the last twenty-five years; second, the manner in which the proportions of the two major national groups, the Arabs and Jews, have changed; and third, the relative importance of immigration and rate of natural increase in their effect on the total population and on the proportion of Jews to Arabs. These are the essential and dynamic elements of what is, in detail, a very complicated matter. In addition, it is important to consider briefly the present regional distribution of the population.

## Population

### a) STATISTIQUES DE LA POPULATION

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

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

12. The total settled population of Palestine at the end of 1946 was estimated to be nearly 1,846,000.<sup>42/</sup> This is nearly three times the total population as revealed by the census of 1922 or, more exactly, an increase of 184 per cent. In greater detail, the population growth since 1922 has been as follows:

*Population of Palestine by religions<sup>43/</sup>*

	Moslems	Jews	Christians	Others	Total
1922	486,177	83,790	71,464	7,617	649,048
1931	493,147	174,606	88,907	10,101	966,761
1941	906,551	474,102	125,413	12,881	1,518,947
1946	1,076,783	608,225	145,063	15,488	1,845,559

13. Since the main lines of conflict in Palestine are between Jews and Arabs as conscious national groups, it is of some importance to distinguish the population according to this classification. On this basis, the population at the end of 1946 was estimated as follows:

Arabs, 1,203,000;
Jews, 608,000;
others, 35,000;
Total, 1,846,000.

14. It will have been noticed that not only has there been a remarkably rapid increase in the total population of Palestine but also the proportion of Jews in the total has greatly increased, from 12.91 per cent in 1922 to 32.96 per cent in 1946. Conversely, of course, the Arab proportion has fallen since 1922. The Moslem proportion of the population (almost entirely Arab) has fallen from about 75 per cent of the total to 60 per cent, and the Christian proportion (very largely Arab) from 11 per cent to 8 per cent. Thus, at the present time about one-third of the total settled population is Jewish.

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

**Population de la Palestine par religion**

	Musulmans	Juifs	Chrétiens	Autres	Total
1922	486,177	83,790	71,464	7,617	649,048
1931	493,147	174,606	88,907	10,101	966,761
1941	906,551	474,102	125,413	12,881	1,518,947
1946	1,076,783	608,225	145,063	15,488	1,845,559

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

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

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

(b) IMMIGRATION AND NATURAL INCREASE

15. These changes in the population have been brought about by two forces: natural increase and immigration. The great increase in the Jewish population is due in the main to immigration. From 1920 to 1946, the total number of recorded Jewish immigrants into Palestine was about 376,000, or an average of over 8,000 per year. The flow has not been regular, however, being fairly high in 1924 to 1926, falling in the next few years (there was a net emigration in 1927) and rising to even higher levels between 1933 and 1936 as a result of the Nazi persecution in Europe. Between the census year of 1931 and the year 1936, the proportion of Jews to the total population rose from 18 per cent to nearly 30 per cent.

16. The Arab population has increased almost entirely as a result of an excess of births over deaths. Indeed, the natural rate of increase of Moslem Arabs in Palestine is the highest in recorded statistics,<sup>1</sup> a phenomenon explained by very high fertility rates coupled with a marked decline in death rates as a result of improved conditions of life and public health. The natural rate of increase of Jews is also relatively high, but is conditioned by a favorable age distribution of the population due to the high rate of immigration.

(c) FUTURE TRENDS

17. These are dynamic elements in the problem of Palestine which have consequences for the future, and any consideration of the Palestine question must take them as fully into account count as is possible.

b) IMMIGRATION ET AUGMENTATION NATURELLE

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

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

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

c) TENDANCES FUTURES

17. Ce sont là des éléments dynamiques du problème palestinien qui ont des conséquences pour l'avenir, et tout examen de la question palestinienne doit en tenir le plus grand compte possible.

18. Estimates of future population trends for Palestine have been made by Mr. P. J. Loftus, the government statistician, and published in volume III of *A. Survey of Palestine*. This is the most complete demographic study that has yet been made of Palestine. In qualitative terms the main conclusions may be summarized as follows:

(1) The Arab population (particularly the Moslem Arabs) of Palestine will continue to grow rapidly, owing to high fertility and falling mortality rates. The conditions making for a high fertility rate are not likely to change greatly in the immediate future.

(2) Apart from immigration, the Jewish population will increase more slowly owing to a fertility rate which is already lower than that of Moslems and is considered likely to fall. The reduction in the death rate of the Jewish population is also likely to be less than the reduction in the Arab rate, since the Jewish mortality rate is already low.

19. In quantitative terms calculated on the basis of the most probable assumptions suggested by a close study of the present demographic situation, Mr. Loftus calculates that by 1960, if assuming that there were no immigration, the population of Palestine would be as follows:

	Estimated population of Palestine in 1960				
	Moslems	Jews	Christians	other	Total
1946 (actual)	1,076,783	608,225	145,063	15,481	1,845,559
1960 (estimated)	1,533,000	664,000	176,000	21,000	2,394,000

18. Des estimations des tendances démographiques futures pour la Palestine ont été faites par M. P. J. Loftus, le statisticien du gouvernement, et publiées dans le volume III de *A. Survey of Palestine*. Il s'agit de l'étude démographique la plus complète jamais réalisée sur la Palestine. En termes qualitatifs, les principales conclusions peuvent être résumées comme suit :

(1) La population arabe (en particulier les Arabes musulmans) de Palestine continuera d'augmenter rapidement, en raison du taux élevé de fécondité et de la baisse de la mortalité. Les conditions d'un taux de fécondité élevé ne devraient pas beaucoup changer dans l'avenir immédiat.

(2) Hormis l'immigration, la population juive augmentera plus lentement en raison d'un taux de fécondité qui est déjà inférieur à celui des musulmans et qui est considéré comme susceptible de diminuer. La réduction du taux de mortalité de la population juive devrait également être inférieure à la réduction du taux arabe, puisque le taux de mortalité juif est déjà faible.

19. En termes quantitatifs, calculés sur la base des hypothèses les plus probables suggérées par une étude approfondie de la situation démographique actuelle, M. Loftus calcule qu'en 1960, s'il n'y avait pas d'immigration, la population de la Palestine serait comme suit :

	Population estimée de la Palestine en 1960				
	Musulmans	Juifs	Chrétiens	Autre	Total
1946 (actuelle)	1,076,783	608,225	145,063	15,481	1,845,559
1960 (estimée)	1,533,000	664,000	176,000	21,000	2,394,000

Thus, according to this estimate, the population of Palestine would increase 30 per cent in fourteen years, assuming no immigration took place, and the Jewish population would decline from about 31 per cent of the total to 28 per cent.

(d) DISTRIBUTION OF POPULATION

20. This potential increase of population in Palestine, independently of immigration, should be considered in relation to the area and resources of the country. Arithmetical density of population (i. e., the average number of persons per unit area of land) is by no means a reliable guide to the ability of an area to support a larger population without a fall in the standard of living. However, it is not without significance if considered in relation to other physical resources. At the end of 1944, Palestine had a population density of 174 persons to the square mile (67 per square kilometre) of land area. Excluding the Beersheba area, which is semidesert, and nearly half the total land area, the density rises to 324 per square mile (125 per square kilometre). This latter figure is a higher density than that of Switzerland and slightly lower than that of Italy. There are, of course, countries with much higher densities of population, but these are either agricultural populations with very low standards of living, as in parts of India, or else highly industrialized countries dependent upon their industrial resources. In this latter connexion, it must be recognized that Palestine does not contain within its own borders any of the basic raw materials of modern industry.

Ainsi, selon cette estimation, la population de la Palestine augmenterait de 30 % en quatorze ans, à supposer qu'il n'y ait pas d'immigration, et la population juive passerait d'environ 31 % du total à 28 %.

d) RÉPARTITION DE LA POPULATION

20. Cette augmentation potentielle de la population en Palestine, indépendamment de l'immigration, doit être considérée en fonction de la superficie et des ressources du pays. La densité arithmétique de la population (c.-à-d. le nombre moyen de personnes par unité de superficie) n'est en aucun cas un guide fiable de la capacité d'une région à soutenir une population plus importante sans baisse du niveau de vie. Cependant, elle n'est pas sans importance si elle est considérée en relation avec d'autres ressources physiques. **A la fin de 1944, la Palestine avait une densité de population de 174 personnes par mille carré (67 par kilomètre carré) de superficie terrestre. Si l'on exclut la région de Beersheba, qui est semi-désertique, et près de la moitié de la superficie terrestre totale, la densité passe à 324 par mille carré (125 par kilomètre carré). Ce dernier chiffre est supérieur à celui de la Suisse et légèrement inférieur à celui de l'Italie.** Il y a, bien sûr, des pays avec des densités de population beaucoup plus élevées, mais il s'agit soit de populations agricoles avec des niveaux de vie très bas, comme dans certaines parties de l'Inde, soit de pays fortement industrialisés qui dépendent de leurs ressources industrielles. **cet égard, il faut reconnaître que la Palestine ne contient à l'intérieur de ses propres frontières aucune des matières premières de base de l'industrie moderne.**



21. The regional distribution of the population of Palestine is of great significance for the Palestine problem. The heaviest concentration is along the whole coastal plain from the Gaza area to Haifa. Galilee, the plain of Esdraelon and the inland area of the Jerusalem sub-district are also fairly thickly populated. The central hill country north of Jerusalem comprising the districts of Ramallah, Nablus, Jenin and Beisan is considerably less thickly peopled, while to the south of the Jerusalem district in Hebron, and especially in Beersheba, the population becomes extremely sparse. In the vast area of the Beersheba sub-district, however, there are about 90,000 Bedouin nomads.

22. There is no clear territorial separation of Jews and Arabs by large contiguous areas. Jews are more than 40 per cent of the total population in the districts of Jaffa (which includes Tel Aviv), Haifa and Jerusalem. In the northern inland areas of Tiberias and Beisan, they are between 25 and 34 per cent of the total population. In the inland northern districts of Safad and Nazareth and the coastal districts of Tulkarm and Ramie, Jews form between 10 and 25 per cent of the total population, while in the central districts and the districts south of Jerusalem they constitute not more than 5 per cent of the total.

23. Thus, though the main concentration of Jewish population is on the coastal plain, the Jerusalem area and the northern uplands, there is a considerable concentration of Arabs, even in these areas, since these are the most populous parts of the country.

21. La répartition régionale de la population palestinienne revêt une grande importance pour le problème palestinien. La plus forte concentration se trouve le long de toute la plaine côtière, de la région de Gaza à Haïfa. La Galilée, la plaine d'Esdraëlon et la zone intérieure du sous-district de Jérusalem sont également assez densément peuplées. Le pays des collines centrales au nord de Jérusalem, comprenant les districts de Ramallah, Naplouse, Jénine et Beisan, est nettement moins peuplé, tandis qu'au sud du district de Jérusalem, à Hébron, et surtout à Beersheba, la population devient extrêmement clairsemée. Dans la vaste région du sous-district de Beersheba, cependant, il y a environ 90 000 nomades bédouins.

22. Il n'y a pas de séparation territoriale claire entre Juifs et Arabes par de vastes zones contiguës. Les Juifs représentent plus de 40 % de la population totale des districts de Jaffa (qui comprend Tel Aviv), Haïfa et Jérusalem. Dans les régions intérieures du nord de Tibériade et de Beisan, elles représentent entre 25 et 34 % de la population totale. Dans les districts intérieurs du nord de Safad et de Nazareth et dans les districts côtiers de Tulkarm et de Ramie, les Juifs représentent entre 10 et 25 % de la population totale, tandis que dans les districts centraux et les districts au sud de Jérusalem, ils ne représentent pas plus de 5 % de la population totale.

23. Ainsi, bien que la population juive soit principalement concentrée dans la plaine côtière, dans la région de Jérusalem et dans les hautes terres du nord, il y a une concentration considérable d'Arabes, même dans ces régions, car ce sont les régions les plus peuplées du pays.

## B. RELEVANT ECONOMIC FACTORS

24. The economy of Palestine presents a fascinating study, both because of its rapid development as an area of mass immigration and because of peculiarities in structure due to the lack of homogeneity between the two major elements of the population. In addition, the economic life of Palestine has more recently been subject to the quickening and disturbing influence of an enormously increased demand arising from wartime and post-war military expenditure.

### *The two economies*

25. Although the total population of Palestine is less than two million, its economic life presents the complex phenomenon of two distinctive economies one Jewish and one Arab—closely involved with one another and yet in essential features separate. Apart from certain parts of the country which are predominantly Jewish and others which are predominantly Arab in population, this "economic" separateness<sup>44/</sup> of the two communities does not correspond to any clear territorial divisions. It finds its expression in certain facts which may be briefly summarized as follows:

(1) Apart from a small number of experts, no Jewish workers are employed in Arab undertakings, and apart from citrus groves (where some Arabs work as seasonal labourers on Jewish farms), very few Arabs are employed in Jewish enterprises. Indeed, government service, the Potash Company and the Oil Refinery are almost the only places where Arabs and Jews meet as coworkers in the same organizations.

## B. LES FACTEURS ÉCONOMIQUES PERTINENTS

24. L'étude de l'économie de la Palestine est fascinante, à la fois en raison de son développement rapide en tant que zone d'immigration massive et en raison des particularités structurelles dues au manque d'homogénéité entre les deux principales composantes de la population. En outre, la vie économique de la Palestine a été plus récemment soumise à l'influence de plus en plus rapide et inquiétante d'une augmentation considérable de la demande résultant des dépenses militaires en temps de guerre et après-guerre.

### *Les deux économies*

25. Bien que la population totale de la Palestine soit inférieure à deux millions d'habitants, sa vie économique présente le phénomène complexe de deux économies distinctes, l'une juive et l'autre arabe, étroitement liées l'une à l'autre et pourtant séparées dans leurs caractéristiques essentielles. **A l'exception de certaines parties du pays à prédominance juive et d'autres à prédominance arabe, cette séparation "économique" des deux communautés ne correspond à aucune division territoriale claire. Elle trouve son expression dans certains faits qui peuvent être brièvement résumés comme suit :**

**(1) En dehors d'un petit nombre d'experts, aucun travailleur juif n'est employé dans les entreprises arabes, et à l'exception des plantations d'agrumes (où certains Arabes travaillent comme travailleurs saisonniers dans les fermes juives), très peu d'Arabes sont employés dans les entreprises juives.** En effet, les services gouvernementaux, la Potash Company et la raffinerie de pétrole sont presque les seuls endroits où Arabes et Juifs se rencontrent en tant que collaborateurs dans les mêmes organisations.

(2) There are considerable differences between the rates of wages for Arab and Jewish workers in similar occupations, in the size of investment, and in productivity and labour costs which can be explained only by lack of direct competition between the two groups.

(3) Arab agriculture is based to a considerable extent on cereal production, and tends to be subsistence farming. Only about 20 to 25 per cent of Arab agricultural production (excluding citrus) is marketed; Jewish agriculture, on the other hand, is largely intensive and cash-crop farming. About 75 per cent of Jewish agricultural production is sold on the market. It is marketed mainly through Jewish marketing organizations to Jewish retailers.

(4) The occupational structure of the Jewish population is similar to that of some homogeneous industrialized communities, while that of the Arabs corresponds more nearly to a subsistence type of agricultural society.

26. It must not, however, be supposed that Jews and Arabs in Palestine are not mutually interdependent in their economic life. Under the Mandate, there has been a unified administration, internal freedom of trade, a common transport system, a single currency and some development of public services in the interests of the population as a whole; and it is within this general framework that the differences of economic life between Jews and Arabs in other respects must be viewed. Moreover, the great investment of capital associated with Jewish immigration has, in developing the Jewish economy, profoundly affected Arab life, increasing money incomes and the extent to which Arabs have become concerned with an exchange economy.

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

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

(4) La structure professionnelle de la population juive est semblable à celle de certaines communautés industrialisées homogènes, tandis que celle des Arabes correspond plus ou moins à une société agricole de subsistance.

26. Il ne faut cependant pas supposer que les Juifs et les Arabes de Palestine ne sont pas mutuellement interdépendants dans leur vie économique. Dans le cadre de ce mandat, il y a eu une administration unifiée, la liberté du commerce intérieur, un système de transport commun, une monnaie unique et un certain développement des services publics dans l'intérêt de l'ensemble de la population ; et c'est dans ce cadre général que les différences de vie économique entre juifs et arabes doivent être considérées dans d'autres domaines. De plus, l'important investissement de capitaux associé à l'immigration juive a, dans le développement de l'économie juive, profondément affecté la vie arabe, augmentant les revenus monétaires et la mesure dans laquelle les Arabes se sont intéressés à une économie de change.

Competition and a sense of pride on the part of the Arabs have also had their share in raising Arab standards of living. Nevertheless, the economic relations between the two groups have something of the character of trade between different nations. As consumers, their separateness is less marked, but as producers (with the main exception of the citrus industry) they maintain a degree of separateness unyielding, thus far, to the pressure of the economic forces which might have been expected to bring about a greater degree of homogeneity. When all this is considered, it is not the few instances of the submergence of differences between Arab and Jew in common economic interests which are remarkable, but the fact that such instances are so few as to be unusual.

### *Agriculture*

#### (d) THE MAIN FEATURES

27. Palestine is still mainly an agricultural country since about 65 per cent of the population gain a living directly from agriculture. Nevertheless, the country is not self-sufficient in food and is especially deficient in cereal production, about 50 per cent of its cereals being supplied by imports. According to government estimates, most of the land capable of being cultivated by present methods is under crops, and any considerable development depends on more advanced methods of farming and, more particularly, on more extensive irrigation. Jewish authorities claim, however, that government estimates are too conservative.

La concurrence et le sentiment de fierté des Arabes ont également contribué à élever le niveau de vie des Arabes. Néanmoins, les relations économiques entre les deux groupes ont un peu le caractère d'un commerce entre nations différentes. En tant que consommateurs, leur caractère séparateur est moins marqué, mais en tant que producteurs (à l'exception principale de l'industrie des agrumes), ils maintiennent un certain degré de caractère séparateur, jusqu'à présent inébranlable face à la pression des forces économiques qui auraient pu conduire à un degré plus élevé d'homogénéité. Si l'on considère tout cela, ce ne sont pas les rares cas d'immersion des différences entre Arabes et Juifs dans des intérêts économiques communs qui sont remarquables, mais le fait que ces cas sont si peu nombreux qu'ils sont inhabituels.

### *Agriculture*

#### d) LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES

27. La Palestine est encore essentiellement un pays agricole car environ 65 % de la population vit directement de l'agriculture. Néanmoins, le pays n'est pas autosuffisant sur le plan alimentaire et est particulièrement déficient sur le plan de la production céréalière, environ 50 % de ses céréales étant fournies par les importations. Selon les estimations du gouvernement, la plupart des terres qui peuvent être cultivées par les méthodes actuelles sont en culture et tout développement considérable dépend de méthodes agricoles plus avancées et, plus particulièrement, d'une irrigation plus extensive. Les autorités juives prétendent cependant que les estimations du gouvernement sont trop prudentes.

28. Despite its small area the country enjoys, owing to its topographical peculiarities, wide variations both of climates and soils which permit the production of a wide range of crops. The most important crops are citrus, cereals, olives, grapes, vegetables and tobacco. Citrus is the main export crop; before the trade was interrupted during the war it accounted for 80 per cent of the total value of exports. Under the stimulus of wartime demand, there was a considerable increase in the production of vegetables. Potato production in particular has been successfully developed.

#### (b) JEWISH AND ARAB AGRICULTURE

29. Apart from citrus production, which is approximately equally shared between Jewish and Arab cultivators, there are marked differences between Jewish and Arab agriculture. Arab cultivators produce over 80 per cent of the total cereal crops and more than 98 per cent of the olives. Jewish agriculture, however, is mainly devoted to mixed farming and is for the most part cash farming, about 75 per cent of the produce being sold on the market. The majority of Arab cultivators, on the other hand, are to a greater extent self-sufficient and retain on the average about 75 per cent of their total production for their own consumption. Naturally, these somewhat different aims of Arab and Jewish cultivators find an expression in different methods of farming and in different attitudes to the problems of rural life. For, although Arab cultivators are influenced, and increasingly so, by the money incentives of the market, they have the strong urges of all such partly self-sufficient producers to maintain their traditional methods and habits of life.

28. Malgré sa petite superficie, le pays jouit, en raison de ses particularités topographiques, d'une grande variété de climats et de sols qui permettent la production d'une grande variété de cultures. Les cultures les plus importantes sont les agrumes, les céréales, les olives, le raisin, les légumes et le tabac. Les agrumes sont la principale culture d'exportation ; avant l'interruption du commerce pendant la guerre, ils représentaient 80 % de la valeur totale des exportations. Sous l'impulsion de la demande en temps de guerre, la production de légumes a considérablement augmenté. La production de pommes de terre en particulier a été développée avec succès.

#### b) AGRICULTURE JUIVE ET ARABE

29. En dehors de la production d'agrumes, qui est répartie à peu près également entre cultivateurs juifs et arabes, il existe des différences marquées entre l'agriculture juive et arabe. Les cultivateurs arabes produisent plus de 80 % du total des cultures céréalières et plus de 98 % des olives. L'agriculture juive, cependant, est principalement consacrée à l'agriculture mixte et est pour l'essentiel une agriculture de rente, environ 75 pour cent des produits étant vendus sur le marché. La majorité des cultivateurs arabes, en revanche, sont dans une plus large mesure autosuffisants et conservent en moyenne environ 75 % de leur production totale pour leur propre consommation. Naturellement, ces objectifs quelque peu différents des cultivateurs arabes et juifs trouvent leur expression dans différentes méthodes agricoles et dans différentes attitudes face aux problèmes de la vie rurale. Car, bien que les cultivateurs arabes soient influencés, et de plus en plus, par les incitations financières du marché, ils sont fortement incités par tous ces producteurs en partie autosuffisants à maintenir leurs méthodes et leurs habitudes de vie traditionnelles.

30. Jewish agriculture, on the other hand, is on the whole progressive, scientific and experimental. It is being increasingly developed in the direction of mixed farming and in very large part serves the needs of urban populations. It is highly organized not only in respect of production through the three hundred or so communal and co-operative settlements, but also in respect of the "Tnuva" and other co-operative organizations through which its products are marketed.

31. The Jews have brought to agriculture in Palestine both capital and skill which together have had a profound effect on the country, transforming some of it from waste and neglected land to fruitful ground, so that it may truly be said that they have made "the desert blossom as the rose." In this enterprise they have been impelled by the force of an ideal which has come to realization in the communal, co-operative and individual settlements. These have increased from five in 1882 to over 300 to day with a population of well over 150,000. Although the individual and co-operative settlements together considerably outnumber the communal settlements (*kibbutzim*), it is these latter which perhaps most completely express the spirit of sacrifice and co-operation through which this has been achieved.

#### (c) AGRICULTURAL METHODS

32. Palestine is an area of winter rainfall and summer drought, and agriculture in Palestine is dominated by that fact. Summer crops are possible under natural conditions only in regions where the rainfall is sufficient for the ground to retain moisture during the summer months; this fact as a rule necessitates ploughing the bare fallow in the winter months. Where land can be irrigated, the soil is usually capable of being intensively cultivated all the year around, and Jewish agriculturists have given much attention to the problems of irrigation.

30. L'agriculture juive, en revanche, est dans l'ensemble progressiste, scientifique et expérimentale. Elle se développe de plus en plus dans le sens d'une agriculture mixte et répond en très grande partie aux besoins des populations urbaines. Elle est très organisée non seulement en ce qui concerne la production par le biais des quelque trois cents établissements communaux et coopératifs, mais aussi en ce qui concerne les "Tnuva" et les autres organisations coopératives par lesquelles ses produits sont commercialisés.

31. Les Juifs ont apporté à l'agriculture palestinienne à la fois un capital et un savoir-faire qui, ensemble, ont eu un effet profond sur le pays, transformant une partie des terres abandonnées et négligées en terres fertiles, de sorte que l'on peut vraiment dire qu'ils ont fait "fleurir le désert comme la rose". Dans cette entreprise, ils ont été poussés par la force d'un idéal qui s'est concrétisé dans les établissements collectifs, coopératifs et individuels. Ils sont passés de cinq en 1882 à plus de 300 aujourd'hui, avec une population de plus de 150 000 habitants. Bien que les colonies de peuplement individuelles et coopératives soient beaucoup plus nombreuses que les colonies communales (*kibboutzim*), ce sont ces dernières qui expriment peut-être le mieux l'esprit de sacrifice et de coopération par lequel cet objectif a été atteint.

#### c) MÉTHODES AGRICOLES

32. La Palestine est une zone de pluies hivernales et de sécheresse estivale, et l'agriculture en Palestine est dominée par ce fait. Les cultures d'été ne sont possibles dans des conditions naturelles que dans les régions où les précipitations sont suffisantes pour que le sol puisse retenir l'humidité pendant les mois d'été, ce qui nécessite en général de labourer la jachère nue pendant les mois d'hiver. Là où la terre peut être irriguée, le sol peut généralement être cultivé de manière intensive toute l'année, et les agriculteurs juifs ont accordé beaucoup d'attention aux problèmes d'irrigation.

But where irrigation is not possible for reasons of cost or for lack of water, improvements in output can be obtained only by improvements in farming methods within the general framework of "extensive" farming. There 'is room for such improvement, particularly in regard to land reform which would consolidate divided holdings and such land as is held in common and distributed every two or four years among the tenants. Both these systems of tenancy are bad for farming practice and, in these and other respects, the complicated land laws and customs of Palestine require some reform. Nevertheless, it must not be considered that Arab agriculture' in Palestine is on a very low level. Within the range of these customs and technical knowledge, it is adapted to the conditions of climate and soil. Moreover, there has been considerable improvement in later years, partly as the result of the great development in Jewish agriculture and partly as the result of the increase in prices of agricultural products during and since the war. The production of vegetables by Arab cultivators has greatly increased recently; and all though the yields of Arab farmers are lower than those of Jewish cultivators, their production costs also are often lower.

*(d)* RECENT TRENDS IN JEWISH AND ARAB AGRICULTURE

33. The general nature and relative importance of Arab and Jewish agriculture are summarized in the following table for the year 1944-1945.

Mais lorsque l'irrigation n'est pas possible pour des raisons de coût ou de manque d'eau, l'amélioration de la production ne peut être obtenue que par l'amélioration des méthodes agricoles dans le cadre général de l'agriculture "extensive". Il y a place pour une telle amélioration, notamment en ce qui concerne la réforme agraire qui regrouperait les propriétés divisées et les terres communes et distribuées tous les deux ou quatre ans entre les locataires. Ces deux systèmes de location sont mauvais pour les pratiques agricoles et, à cet égard et à d'autres égards, les lois foncières et les coutumes complexes de la Palestine nécessitent une certaine réforme. Néanmoins, il ne faut pas considérer que l'"agriculture arabe" en Palestine se situe à un niveau très bas. Dans le cadre de ces connaissances douanières et techniques, elle est adaptée aux conditions du climat et du sol. De plus, il y a eu une amélioration considérable au cours des dernières années, en partie à cause du grand développement de l'agriculture juive et en partie à cause de l'augmentation des prix des produits agricoles pendant et depuis la guerre. La production de légumes par les cultivateurs arabes a beaucoup augmenté récemment ; et bien que les rendements des agriculteurs arabes soient inférieurs à ceux des cultivateurs juifs, leurs coûts de production sont aussi souvent inférieurs.

d) TENDANCES RÉCENTES DANS L'AGRICULTURE JEUNE ET ARABE

33. La nature générale et l'importance relative de l'agriculture arabe et juive sont résumées dans le tableau suivant pour l'année 1944-1945.

...

34. During and since the war, there has been a rapid development of production in certain fields of agriculture. Vegetable production in particular has greatly increased, from 129,000 tons in 1939 to 245.000 in 1945. Grain production, on the other hand, has not expanded, fluctuations in output being mainly explained by weather conditions. Thus, in 1939 grain production was estimated at 242,000 tons, and in 1945 at 209,000. There has also been a steady increase in the output of fruit (excluding citrus), from 131,000 tons in 1939 to 174,000 in 1945.

35. Both Jewish and Arab cultivators have greatly benefited from the rise in agricultural prices since the beginning of the war. The only exception to this is in respect of the citrus producers, since export was practically at a stand still. Citrus groves suffered in consequence from lack of attention, and the capacity of the in industry has declined to some extent.

...

34. Pendant et après la guerre, il y a eu un développement rapide de la production dans certains domaines de l'agriculture. La production de légumes, en particulier, a fortement augmenté, passant de 129.000 tonnes en 1939 à 245.000 tonnes en 1945. En revanche, la production céréalière n'a pas augmenté, les fluctuations de la production s'expliquant principalement par les conditions météorologiques. Ainsi, en 1939, la production céréalière était estimée à 242 000 tonnes, et en 1945 à 209 000 tonnes. La production de fruits (hors agrumes) a également augmenté régulièrement, passant de 131 000 tonnes en 1939 à 174 000 tonnes en 1945.

35. Les cultivateurs juifs et arabes ont grandement bénéficié de la hausse des prix agricoles depuis le début de la guerre. La seule exception à cette règle concerne les producteurs d'agrumes, puisque l'exportation était pratiquement à l'arrêt. Les plantations d'agrumes ont souffert en conséquence d'un manque d'attention, et la capacité de l'industrie a diminué dans une certaine mesure.



The Government assisted citrus producers by advances of more than £.P. 3,250,000, and production is now rapidly moving towards the pre war levels. Ex ports in the 1945-1946 season were equal to more than 5 million cases valued at nearly £.P. 3,500,000 as compared with 15 million cases valued at about f.P. 4,500,000 in 1938-1939.

36. Since 1941, the citrus industry has been controlled by a Citrus Control Board consisting of three official members and eight producer members, Jew and Arabs. In 1941 it was decided also to set up a Citrus Marketing Board of two official members and four other members chosen as representatives of the Jewish and Arab producers. This latter Board, which has had to handle the problem of surplus fruit due' to the loss of the export trade, has worked satisfactorily on the basis of equal export quotas to Jewish and Arab producers. The citrus industry is, in fact, the one considerable economic activity where Jews and Arabs are producing for the same market under similar conditions. Most of the producers are relatively small-scale producers and their identity of economic interest has, in the circumstances, provided a basis for co-operation.

#### (e) IRRIGATION AND LAND DEVELOPMENT

37. Any considerable development of agriculture in Palestine depends to a large degree on irrigation. The only extensive areas of good land which are undeveloped are the Huleh Valley in the extreme north-east and the very much more extensive semi-desert area of the northern part of the Beersheba sub-district. The former is a swamp which could be reclaimed by draining, and in respect of which a Jewish concession originally granted by the Turkish Government is in existence.

Le gouvernement a aidé les producteurs d'agrumes en leur accordant des avances de plus de 3 250 000 livres sterling, et la production se rapproche rapidement des niveaux d'avant guerre. Au cours de la saison 1945-1946, le nombre d'anciens ports s'élevait à plus de 5 millions de caisses évaluées à près de 3 500 000 £, contre 15 millions de caisses évaluées à environ 4 500 000 f.p. en 1938-1939.

36. Depuis 1941, l'industrie des agrumes est contrôlée par un Conseil de contrôle des agrumes composé de trois membres officiels et de huit membres producteurs, juifs et arabes. En 1941, il fut également décidé de créer un office de commercialisation des agrumes composé de deux membres officiels et de quatre autres membres choisis comme représentants des producteurs juifs et arabes. Ce dernier conseil, qui a dû faire face au problème des "excédents de fruits dus" à la perte du commerce d'exportation, a fonctionné de manière satisfaisante sur la base de quotas d'exportation égaux pour les producteurs juifs et arabes. L'industrie des agrumes est, en fait, la seule activité économique considérable où Juifs et Arabes produisent pour le même marché dans des conditions similaires. La plupart des producteurs sont des producteurs relativement petits et leur identité d'intérêt économique a, dans ces circonstances, fourni une base de coopération.

#### e) IRRIGATION ET DÉVELOPPEMENT DES TERRES

37. Tout développement considérable de l'agriculture en Palestine dépend dans une large mesure de l'irrigation. Les seules grandes étendues de bonnes terres qui ne sont pas développées sont la vallée de Huleh à l'extrême nord-est et la zone semi-désertique beaucoup plus étendue de la partie nord du sous-district de Beersheba. Le premier est un marais qui pourrait être asséché et pour lequel il existe une concession juive accordée à l'origine par le gouvernement turc.

The concession has been of no value, in part because it needs to be extended to a larger area to be made effective, and in part because of the interests of the Palestine Electric Company in the water-flow lower down the valley. Altogether, an area of 150,000 *dunams* (one *dunam* equals 1,000 square metres or about 1/4 acre) could be reclaimed.

As this is the area of the headwaters of the Jordan and borders on Syria and Lebanon, it is of great importance to the whole of Palestine in the event of any large-scale irrigation project based on use of the waters of the upper Jordan.

38. The semi-desert Beersheba area in the south has at present a settled population of 7,000 (mostly in the town of Beersheba) and about 90,000 nomadic Bedouins. The area has a good soil but insufficient rain to support a denser population. It can only be developed by irrigation. There are small Jewish settlements in the south of this area (sometimes loosely described as the Negeb) which are at present experimental and based on water brought by pipeline at great cost from a considerable distance. The further development of this area remains, therefore, problematic, being dependent either on the discovery of nonsaline underground water at economical depths or the development of reservoirs to store the winter rainfall over fairly wide areas.

La concession n'a eu aucune valeur, en partie parce qu'il faut l'étendre à une plus grande zone pour la rendre effective, et en partie à cause des intérêts de la compagnie palestinienne d'électricité dans le débit d'eau en aval dans la vallée. Au total, une superficie de 150 000 dounams (un dounam équivaut à 1 000 mètres carrés ou environ 1/4 acre) pourrait être remise en état.

Comme il s'agit de la zone du cours supérieur du Jourdain et des frontières avec la Syrie et le Liban, elle revêt une grande importance pour l'ensemble de la Palestine dans le cas de tout projet d'irrigation à grande échelle basé sur l'utilisation des eaux du Jourdain supérieur.

38. La région semi-désertique de Beersheba, dans le sud du pays, compte actuellement 7 000 habitants (principalement dans la ville de Beersheba) et environ 90 000 bédouins nomades. La région a un bon sol mais pas assez de pluie pour soutenir une population plus dense. Il ne peut être développé que par irrigation. Il y a de petites colonies juives dans le sud de cette région (parfois vaguement décrites comme le Négueb) qui sont actuellement expérimentales et basées sur l'eau amenée par pipeline à grands frais depuis une distance considérable. La poursuite du développement de cette zone reste donc problématique, car elle dépend soit de la découverte d'eaux souterraines non salines à des profondeurs économiques, soit de l'aménagement de réservoirs pour stocker les précipitations hivernales sur des zones assez vastes.

*Industry*

(a) GENERAL DEVELOPMENT

39. Although Palestine is still in an occupational sense predominantly an agricultural country, industry has now emerged as the largest contributory to the natural income. There have been two major periods of industrial development in Palestine: the 1933 to 1939 period, when the dominant influence was the influx of refugee immigrants from Western Europe and particularly Germany, with capital and technical and managerial skill; and the 1941 to 1945 period, when the protection resulting from 'the closing of outside sources of supply and the great demands of the military authorities in the Middle East both contributed to an enormous stimulus.

40. Some idea of the magnitude of this development is provided by an estimate of Jewish capital invested in industry and of industrial equipment imported into Palestine. Between 1925 and 1929, it is estimated that £.P.47/ 1,000,000 of Jewish capital was invested in Palestine industry. The amount invested during the period 1930 to 1932 was £.P. 2,500,000; and the value of imports of industrial equipment over the same period was £.P. 606,000. During 1938 and 1939, the investment of capital was £.P. 7,000,000; and the value of industrial equipment imported was nearly £.P. 5,000,000. From 1940 to 1944, the investment of capital in industry was f.P. 6,000,000; and the value of imports of industrial equipment was just over

£P.	1,000,000
-----	-----------

41. An index of employment in manufacturing industry in all communities shows the following trend:

1939	1942	1943	1944	1945
100	200	214	209	221

*Industrie*

a) DÉVELOPPEMENT GÉNÉRAL

39. Bien que la Palestine soit encore un pays à prédominance agricole au sens professionnel du terme, l'industrie est aujourd'hui devenue la principale source de revenus naturels. Il y a eu deux grandes périodes de développement industriel en Palestine : la période 1933-1939, où l'influence dominante a été l'afflux d'immigrants réfugiés d'Europe occidentale et en particulier d'Allemagne, avec des capitaux et des compétences techniques et de gestion ; et la période 1941-1945, où la protection résultant de " la fermeture des sources extérieures d'approvisionnement et les fortes demandes des autorités militaires au Moyen-Orient ont contribué à un énorme stimulus.

40. Une estimation du capital juif investi dans l'industrie et de l'équipement industriel importé en Palestine donne une idée de l'ampleur de ce développement. Entre 1925 et 1929, on estime que 47 £ P.P.47 / 1.000.000 de capitaux juifs ont été investis dans l'industrie palestinienne. Le montant investi au cours de la période 1930-1932 était de 2 500 000 livres sterling et la valeur des importations d'équipements industriels au cours de la même période était de 606 000 livres sterling. En 1938 et 1939, le capital investi s'élevait à 7 000 000 de livres sterling et la valeur de l'équipement industriel importé à près de 5 000 000 de livres sterling. De 1940 à 1944, l'investissement de capitaux dans l'industrie s'élevait à 6 000 000 f.p. et la valeur des importations d'équipements industriels dépassait à peine la livre sterling. 1,000,000

41. Un indice de l'emploi dans l'industrie manufacturière dans toutes les collectivités montre la tendance suivante :

1939	1942	1943	1944	1945
100	200	214	209	221

42. The industrial development is also reflected in the structure of imports in which raw materials play a greater, and wholly manufactured goods a lesser, part. In 1939, raw materials and unmanufactured articles were 10 per cent of total imports, while wholly manufactured goods were 64 per cent. In 1946 raw materials were 32 per cent of the total, and manufactured goods 41 per cent.

#### (&) THE NATURE OF PALESTINE INDUSTRY

43. Palestine is not very favorably endowed for industrial production apart from its geographical location, which is of considerable importance in relation to the whole Middle East. It has no raw materials of any consequence apart from the Dead Sea minerals. Nevertheless, the influx of immigrants with developed tastes for a variety of consumer goods, and the development of electric power by the hydroelectric installation on the Jordan and by oil driven plants at Haifa and Tel-Aviv, provided an important foundation for the industrial development of the last fifteen years.

44. The most important industries are textiles, food production, chemicals and light metal industries producing a variety of products such as doors, window frames, household articles and a number of other products. During the war, there was an important development in diamond cutting and polishing as a result of the settlement in Palestine of skilled diamond cutters from Europe. This industry has become important in the export trade of Palestine; in 1946 the value of cut and polished diamonds exported was £.P. 5,500,000.

42. Le développement industriel se reflète également dans la structure des importations dans laquelle les matières premières jouent un rôle plus important et les produits entièrement manufacturés un rôle moins important. En 1939, les matières premières et les articles non manufacturés représentaient 10 % des importations totales, tandis que les produits entièrement manufacturés représentaient 64 %. En 1946, les matières premières représentaient 32 % du total et les produits manufacturés 41 %.

#### (&) LA NATURE DE L'INDUSTRIE EN PALESTINE

43. La Palestine n'est pas très favorablement dotée pour la production industrielle en dehors de sa situation géographique, qui est d'une importance considérable par rapport à l'ensemble du Moyen-Orient. Elle ne contient aucune matière première de quelque importance que ce soit, à l'exception des minéraux de la mer Morte. Néanmoins, l'afflux d'immigrants aux goûts développés pour une variété de biens de consommation et le développement de l'énergie électrique par l'installation hydroélectrique sur le Jourdain et par les usines pétrolières à Haïfa et Tel-Aviv, ont fourni une base importante pour le développement industriel de ces quinze dernières années.

44. Les industries les plus importantes sont celles du textile, de l'agroalimentaire, de la chimie et des métaux légers qui fabriquent une variété de produits tels que les portes, les châssis de fenêtres, les articles ménagers et un certain nombre d'autres produits. Pendant la guerre, il y a eu un développement important dans la taille et le polissage du diamant à la suite de l'installation en Palestine de tailleurs de diamants qualifiés venus d'Europe. Cette industrie est devenue importante dans le commerce d'exportation de la Palestine ; en 1946, la valeur des diamants taillés et polis exportés était de 5,5 millions de livres sterling.

The chemical industry, including the potash produced from the Dead Sea, is now relatively important, and is one of the industries which expanded rapidly during the war.

45. Broadly speaking, the industries which have taken root in Palestine are either consumption-goods industries, industries based to a great extent on the local market, industries whose location is not determined by the presence of raw materials but which depend on local skill as does the diamond industry, or in some few cases (as, for example, the potash industry and some food-processing industries) those which depend on local raw materials. It must be remembered that almost all these industries are small-scale enterprises.

46. According to the 1942 census of industry, 75 to 80 per cent of all persons engaged in industry were employed in Jewish-owned enterprises and about 90 per cent of the total number of workers in industry are Jewish. In the main, Jewish workers are employed in Jewish concerns and Arabs in Arab-owned industries, although there are a few exceptions to this. The most developed Arab industries are milling, tobacco manufacturing and some branches of the textile and metal trades. The purely Arab soap industry at Nablus is worthy of mention since its products are bought by Moslems in countries outside Palestine. By and large, however, Arab industry in Palestine is much less developed and less capitalized than Jewish industry.

L'industrie chimique, y compris la potasse produite dans la mer Morte, est aujourd'hui relativement importante et fait partie des industries qui ont connu une expansion rapide pendant la guerre.

45. D'une manière générale, les industries qui ont pris racine en Palestine sont soit des industries de biens de consommation, des industries basées dans une large mesure sur le marché local, des industries dont la localisation n'est pas déterminée par la présence de matières premières mais qui dépendent des compétences locales comme le fait l'industrie du diamant, soit dans certains cas (comme, par exemple, l'industrie potasse et certaines industries alimentaires) celles qui dépendent des matières premières locales. Il ne faut pas oublier que presque toutes ces industries sont des petites entreprises.

46. Selon le recensement de l'industrie de 1942, 75 à 80 % de toutes les personnes travaillant dans l'industrie étaient employées dans des entreprises appartenant à des Juifs et environ 90 % du nombre total de travailleurs de l'industrie sont juifs. Dans l'ensemble, les travailleurs juifs sont employés dans des entreprises juives et les Arabes dans des industries appartenant à des Arabes, bien qu'il y ait quelques exceptions à cette règle. Les industries arabes les plus développées sont la meunerie, la fabrication du tabac et certaines branches du textile et du métal. L'industrie purement arabe du savon à Naplouse mérite d'être mentionnée car ses produits sont achetés par les musulmans dans des pays hors de Palestine. Dans l'ensemble, cependant, l'industrie arabe en Palestine est beaucoup moins développée et moins capitalisée que l'industrie juive.

**(c) THE CONCESSIONS**

47. Reference should be made to the electricity concessions, the Dead Sea concession and the oil concession. Electric power is supplied to Palestine by two companies, the Jerusalem Electric and Public Service Corporation and the Palestine Electric Corporation, which are operating under the terms of concessions, the former covering Jerusalem and the latter covering other areas in Palestine. The Palestine Electric Corporation is working two concessions: one granted to Mr. Phineas Rutenberg in 1921 for the purpose of utilizing the Auja basin for supplying electrical energy and for irrigation within the Jaffa district; and the Jordan Concession for the utilization of the waters of the River Jordan and its basin, including the Yarmuk River, for the purpose of supplying and distributing electrical energy throughout Palestine and Transjordan.

48. The Palestine Potash Company was granted a concession in 1930, for a period of seventy-five years, for the extraction of salts and minerals from the Dead Sea. The company is operating plants at the northern and southern extremities of the Dead Sea.

49. Concessions have been granted to the Anglo-Iranian Oil and to the Iraq Petroleum Companies to construct and operate pipelines to a terminal point on the Palestine coast at Acre Bay if practicable, with the right to load and unload oil within the oildock at Haifa harbour. The right to construct refineries at Haifa was also included, and the right was transferred by agreement to the Consolidated Refineries Limited, which established a refinery at Haifa in 1939.

50. The concession companies enjoy certain privileges, such as immunity from the customs duties on products imported for the work of the companies.

**c) LES CONCESSIONS**

47. Il convient de mentionner les concessions d'électricité, la concession de la mer Morte et la concession pétrolière. L'électricité est fournie à la Palestine par deux sociétés, Jerusalem Electric and Public Service Corporation et Palestine Electric Corporation, qui opèrent dans le cadre de concessions, la première couvrant Jérusalem et la seconde d'autres régions de Palestine. La Société palestinienne d'électricité exploite deux concessions : l'une accordée à M. Phineas Rutenberg en 1921 pour l'utilisation du bassin d'Auja pour l'approvisionnement en énergie électrique et l'irrigation dans le district de Jaffa, et l'autre pour l'utilisation des eaux du Jourdain et de son bassin, notamment le fleuve Yarmuk, afin de fournir et distribuer l'énergie électrique dans toute la Palestine et en Transjordanie.

48. La Palestine Potash Company s'est vu accorder en 1930, pour une période de soixante-quinze ans, une concession pour l'extraction des sels et minéraux de la mer Morte. La société exploite des usines aux extrémités nord et sud de la mer Morte.

49. Des concessions ont été accordées aux compagnies pétrolières anglo-iraniennes et irakiennes pour la construction et l'exploitation d'oléoducs jusqu'à un point terminal sur la côte palestinienne à Acre Bay si possible, avec le droit de charger et de décharger du pétrole au terminal pétrolier du port de Haïfa. Le droit de construire des raffineries à Haïfa a également été inclus, et le droit a été transféré par accord à la Consolidated Refineries Limited, qui a établi une raffinerie à Haïfa en 1939.

50. Les sociétés concessionnaires jouissent de certains privilèges, tels que l'immunité des droits de douane sur les produits importés pour le travail des sociétés.

*Foreign trade*

**(a) THE MAIN FEATURES**

51. The main features of the foreign trade statistics of Palestine which are relevant to an understanding of the present situation and future possibilities are: (1) the change in the volume and composition of foreign trade since 1939; (2) the large adverse balance of payments and dependence of capital imports; and (3) the trade relations of Palestine with other Middle East countries.

52. From the beginning of the mandate until 1940, there was a great increase in the total foreign trade of Palestine. In 1922 total exports were f.P. 4,000,000 and total imports £.P. 5,700.000. In 1939 exports were £.P. 5,100,000 and imports £.P. 14,600,000. During the recent war, the values of imports and exports rose, largely owing the price increases. The volume of trade increased only in 1945 and still more in 1945\$.

*Commerce extérieur*

**a) PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES**

51. Les principales caractéristiques des statistiques du commerce extérieur de la Palestine qui sont pertinentes pour comprendre la situation actuelle et les possibilités futures sont : (1) l'évolution du volume et de la composition du commerce extérieur depuis 1939 ; (2) l'importance de la balance des paiements et la dépendance des importations de capitaux ; et (3) les relations commerciales de la Palestine avec les autres pays du Moyen-Orient.

52. Du début du mandat jusqu'en 1940, il y a eu une forte augmentation du commerce extérieur total de la Palestine. En 1922, les exportations totales s'élevaient à 4.000.000 £.p. et les importations totales à 5.700.000 £. En 1939, les exportations s'élevaient à 5 100 000 £ et les importations à 14600 000 £. Au cours de la récente guerre, la valeur des importations et des exportations a augmenté, en grande partie à cause de la hausse des prix. Le volume des échanges n'a augmenté qu'en 1945 et encore plus en 1945. 1945\$.

53. During the war, the virtual cessation of citrus exports had a great effect on the structure of exports. This, however, was a purely temporary phenomenon, and it is evident that citrus exports will again become a dominant element in total exports. At the same time, with the greater diversity of economic activity in Palestine brought about as a result of wartime expansion, it is to be expected that Palestine will be able to export a greater variety of products, including some manufactured products. Indeed, there is a necessity for Palestine to increase its exports of such products if it is to maintain its high rate of imports.

#### (b) CAPITAL IMPORTS

54. Palestine depends on foreign trade to secure, by import, food (especially wheat, meat and cattle fodder), raw materials, machinery and equipment which have been and are essential to its development. The financing of these imports is covered only in part by exports. There remains, indeed, as a persistent feature, a remarkably large balance of imports over exports which is financed by imports of capital consisting mainly of funds coming from world Jewry, capital brought in by immigrants, and funds coming to religious institutions.<sup>50/</sup> During and since the war, there has also been a very large military expenditure by the British Government. Largely as a result of this war expenditure, there are now sterling balances estimated to be about 125,000,000 pounds sterling, held mainly by private Palestine citizens.

#### (c) IMPORTANCE OF THE MIDDLE EAST

55. Owing to its position in the Middle East, the further economic development of Palestine depends to a considerable degree on increasing its trade with other Middle East countries. During the war there was a great increase in the proportion of trade with Middle Eastern countries to total trade.

53. Pendant la guerre, la quasi cessation des exportations d'agrumes a eu un effet important sur la structure des exportations. Il s'agit toutefois d'un phénomène purement temporaire et il est évident que les exportations d'agrumes redeviendront un élément dominant des exportations totales. Dans le même temps, avec la plus grande diversité de l'activité économique en Palestine résultant de l'expansion du temps de guerre, on peut s'attendre à ce que la Palestine soit en mesure d'exporter une plus grande variété de produits, y compris certains produits manufacturés. En effet, il est nécessaire pour la Palestine d'accroître ses exportations de ces produits si elle veut maintenir son taux élevé d'importations.

#### b) IMPORTATIONS DE CAPITAUX

54. La Palestine dépend du commerce extérieur pour se procurer, par l'importation, des denrées alimentaires (en particulier du blé, de la viande et du foin pour le bétail), des matières premières, des machines et des équipements qui ont été et sont essentiels à son développement. Le financement de ces importations n'est couvert qu'en partie par les exportations. Il subsiste, en effet, une caractéristique persistante, à savoir un équilibre remarquablement important entre les importations et les exportations, qui est financé par des importations de capitaux composés principalement de fonds provenant du judaïsme mondial, de capitaux apportés par les immigrants et de fonds destinés aux institutions religieuses. Depuis la guerre, le gouvernement britannique a également engagé des dépenses militaires très importantes. En grande partie à cause de ces dépenses de guerre, il y a maintenant des soldes en livres sterling estimés à environ 125.000.000 livres sterling, détenus principalement par des citoyens privés palestiniens.

#### c) IMPORTANCE DU MOYEN-ORIENT

55. En raison de sa position au Moyen-Orient, la poursuite du développement économique de la Palestine dépend dans une large mesure de l'accroissement de ses échanges avec les autres pays du Moyen-Orient. Pendant la guerre, la part du commerce avec les pays du Moyen-Orient dans le commerce total a fortement augmenté.



Although this trend was mainly influenced by transport difficulties and isolation from other markets, it is also a natural line of development for Palestinian trade. Its importance during and since the war is indicated by the fact that in 1939 only 17.7 per cent of Palestine's imports and 10: per cent of its exports represented exchanges with Middle Eastern countries, while in 1946 the percentages were 39 and 31 respectively. These proportions are partly influenced by the fact that exports to the United Kingdom were lower in 1946 than in 1939 on account of the temporary decline of citrus exports.

#### (d) THE ARAB BOYCOTT

56. In 1946 exports to Arab countries were adversely influenced by the boycott of Jewish products. Although it is not possible to determine how effective the boycott is, there can be no doubt that it could seriously hamper industrial development in Palestine if it were indefinitely maintained.

#### *The wartime inflation*

##### (a) THE MAIN CAUSES

57. In common with most countries, Palestine experienced considerable inflation during and since the war. The inflation in Palestine was greater than in the United States of America or Great Britain, but somewhat less than in some other Middle East countries. It was due, on the side of demand, to a large expansion of income and, on the side of supply, to an inability of output to respond to the increase in demand for consumer goods on account of (1) the cutting off of imports, (2) the diversion of local production to military needs, and (3) the limited capacity of agriculture to increase output in a short period. The extent of the inflation is indicated approximately by the cost of living index as follows:

Bien que cette tendance ait été principalement influencée par les difficultés de transport et l'isolement des autres marchés, elle constitue également un axe de développement naturel pour le commerce palestinien. Son importance pendant et depuis la guerre est attestée par le fait qu'en 1939, seulement 17,7 % des importations et 10 % des exportations de la Palestine représentaient des échanges avec les pays du Moyen-Orient, alors qu'en 1946, ces pourcentages étaient respectivement de 39 et 31. Ces proportions sont en partie influencées par le fait que les exportations vers le Royaume-Uni étaient plus faibles en 1946 qu'en 1939 en raison de la baisse temporaire des exportations d'agrumes.

#### **d) LE BOYCOTT ARABE**

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

#### *L'inflation en temps de guerre*

##### a) LES PRINCIPALES CAUSES

57. Comme la plupart des pays, la Palestine a connu une inflation considérable pendant et après la guerre. L'inflation en Palestine a été plus élevée qu'aux États-Unis d'Amérique ou en Grande-Bretagne, mais un peu moins que dans certains autres pays du Moyen-Orient. Elle était due, du côté de la demande, à une forte expansion des revenus et, du côté de l'offre, à une incapacité de la production à répondre à l'augmentation de la demande de biens de consommation en raison (1) de l'interruption des importations, (2) du détournement de la production locale vers les besoins militaires, et (3) de la capacité limitée de l'agriculture à augmenter la production dans un court laps de temps. L'ampleur de l'inflation est indiquée approximativement par l'indice du coût de la vie comme suit :

*Cost-of-living index for Palestine for December of each year (Pre-war 100)*

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

58. The main cause of the increase in income was the military expenditure of the British Government, which was as follows:

1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
<i>(millions of Palestine pounds)</i>						
8.5	20.7	25.4	31.5	25.0	24.3	23.5

59. When the war broke out, stocks of commodities in Palestine were fairly high and imports fell seriously only in 1941. By 1943 and 1944, military expenditure and the pressure of demand on the food supply reached a peak. There was a considerable expansion in the out-put of food and an increase in imports from Middle East countries at high prices, but this was not sufficient to prevent further fairly modest price rises. Since the war, the maintenance of military expenditure at the peak war rates has prevented the: level of incomes from falling, and although the supply situation has improved, owing to an increase in imports in 1946 and 1947, the increases in supply have not been, sufficient to prevent further price rises.

**(b) WAGES AND PRICES**

60. Wages in Palestine responded fairly quickly to increases in the cost of living as a result of the acute shortage of labour which developed. Wage increases took the form of increases in basic rates and allowances directly linked with the cost of living index.

*Indice du coût de la vie de la Palestine pour décembre de chaque année (avant la guerre 100)*

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

58. La principale cause de l'augmentation des recettes a été les dépenses militaires du Gouvernement britannique, qui se répartissent comme suit :

1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
<i>(millions of Palestine pounds)</i>						
8.5	20.7	25.4	31.5	25.0	24.3	23.5

59. Lorsque la guerre a éclaté, les stocks de produits de base en Palestine étaient assez élevés et les importations n'ont sérieusement diminué qu'en 1941. En 1943 et 1944, les dépenses militaires et la pression de la demande sur l'approvisionnement alimentaire ont atteint un sommet. Il y a eu une expansion considérable de la production alimentaire et une augmentation des importations en provenance des pays du Moyen-Orient à des prix élevés, mais cela n'a pas été suffisant pour empêcher de nouvelles hausses de prix relativement modestes. Depuis la guerre, le maintien des dépenses militaires aux taux de guerre les plus élevés a empêché le niveau des revenus de baisser et, bien que la situation de l'offre se soit améliorée grâce à une augmentation des importations en 1946 et 1947, les augmentations de l'offre n'ont pas été suffisantes pour empêcher une nouvelle hausse des prix.

**b) SALAIRES ET PRIX**

60. Les salaires en Palestine ont réagi assez rapidement à l'augmentation du coût de la vie en raison de la grave pénurie de main-d'œuvre qui s'est développée. Les augmentations salariales ont pris la forme d'augmentations des taux de base et des allocations directement liées à l'indice du coût de la vie.

Thus, average industrial earnings between 1939 and 1945 increased in the case of Arabs by 200 per cent and, in the case of Jews, by 258 per cent. Earnings in some agricultural occupations increased even more than average industrial earnings, and in the construction trades the increase in earnings of unskilled workers between 1939 and 1945 was 405 per cent for Arabs and 329 per cent for Jews. On the whole, therefore, it seems that, despite the price increases, there was not much of a fall in real wages, while for some groups of workers real wages actually increased.

#### (c) AGRICULTURAL DEBT

61. One effect of the wartime price increases has been to relieve the cultivators of the burden of debt. An inquiry made before the war indicated that the average Arab cultivator was considerably burdened by debt, which in some instances amounted to as much as the cultivator's total annual cash income. At the same time, the increased demand for labour offered an additional source of income; in consequence, the income and standard of living of many Arab producers have increased.

#### (d) RECONVERSION TO PEACETIME CONDITIONS

62. In relation to its capacity in 1939, Palestine industry was greatly expanded in response to war demands. During the war 130,000 people were either in the armed forces, working on military construction, or on production for military orders. Since the war, the reabsorption of this labour force has had no significant effect on the labour market. This is mainly accounted for by:

(a) The high volume, of demand which has been maintained by the continuance of military expenditure at a level which is about 20 per cent of the total national income, together with the delayed demand which could not be satisfied during the war.

Ainsi, entre 1939 et 1945, les revenus industriels moyens ont augmenté de 200 % dans le cas des Arabes et de 258 % dans le cas des Juifs. Dans certaines professions agricoles, les gains ont augmenté encore plus que les gains industriels moyens, et dans les métiers de la construction, l'augmentation des gains des travailleurs non qualifiés entre 1939 et 1945 a été de 405 pour cent pour les Arabes et de 329 pour cent pour les Juifs. Dans l'ensemble, il semble donc que, malgré les hausses de prix, les salaires réels n'ont pas beaucoup baissé, alors que pour certains groupes de travailleurs, les salaires réels ont même augmenté.

#### c) DETTE AGRICOLE

61. L'un des effets de l'augmentation des prix en temps de guerre a été d'alléger le fardeau de la dette des cultivateurs. Une enquête menée avant la guerre a révélé que le cultivateur arabe moyen était considérablement endetté, ce qui, dans certains cas, représentait un montant équivalent au revenu annuel total en espèces du cultivateur. Dans le même temps, l'augmentation de la demande de main-d'œuvre a offert une source supplémentaire de revenus ; en conséquence, le revenu et le niveau de vie de nombreux producteurs arabes ont augmenté.

#### d) RECONVERSION AUX CONDITIONS DE PAIX

62. Par rapport à sa capacité en 1939, l'industrie palestinienne s'est considérablement développée en réponse aux exigences de la guerre. Pendant la guerre, 130 000 personnes travaillaient soit dans les forces armées, soit dans la construction militaire, soit dans la production pour des ordres militaires. Depuis la guerre, la réabsorption de cette main-d'œuvre n'a eu aucun effet significatif sur le marché du travail. Cela s'explique principalement par :

a) Le volume élevé de la demande, qui a été maintenu par le maintien des dépenses militaires à un niveau correspondant à environ 20 % du revenu national total, ainsi que le retard pris dans la demande qui n'a pu être satisfait pendant la guerre.

(b) A continued shortage of supplies of both industrial and agricultural consumer goods.

63. Although, for these reasons, there has been no problem of unemployment and no great difficulty in adapting the war-expanded industrial capacity to non-war demands, there are inherent in the situation some difficulties of longer term adjustment.

64. Costs of food production on Jewish mixed-crop farms in Palestine are relatively high and the pressure to maintain industrial wages consequently very strong; since the rise in industrial wages has not been altogether offset by increases in output per worker, the labour costs of Palestine industry are high. When the world shortages of consumer goods are overcome, Palestine industry will be subject, both at home and in external markets, to the competition of lower cost production. To the extent that a fall in food prices would permit a fall in wages, this situation would improve with a fall in world wheat prices, since Palestine at present imports wheat from other Middle East countries at very high prices.

65. It remains to be considered, However, that a substantial fall in military expenditure, unless offset by investment from other sources, would bring about a fall in income and in prices.

66. Should this occur, a period of economic depression and unemployment would be the natural consequence. Thus, the Palestine economy may be expected in the near future to have to adjust itself to the double effect of increasing industrial competition and a fall in income as a result of the reduction of military expenditure.

b) Pénurie persistante de biens de consommation industriels et agricoles.

63. Bien que, pour ces raisons, il n'y ait pas eu de problème de chômage et qu'il n'y ait pas eu de grande difficulté à adapter la capacité industrielle accrue par la guerre aux demandes non guerrières, il existe dans la situation certaines difficultés d'ajustement à plus long terme.

64. Les coûts de la production alimentaire dans les fermes juives de cultures mixtes en Palestine sont relativement élevés et la pression pour maintenir les salaires dans l'industrie est donc très forte ; puisque l'augmentation des salaires dans l'industrie n'a pas été entièrement compensée par une augmentation de la production par travailleur, les coûts salariaux de l'industrie en Palestine sont élevés. Lorsque les pénuries mondiales de biens de consommation seront surmontées, l'industrie palestinienne sera soumise, tant sur le marché intérieur que sur les marchés extérieurs, à la concurrence de la production à moindre coût. Dans la mesure où une baisse des prix des denrées alimentaires permettrait une baisse des salaires, cette situation s'améliorerait avec une baisse des prix mondiaux du blé, puisque la Palestine importe actuellement du blé d'autres pays du Moyen-Orient à des prix très élevés.

65. Il reste toutefois à considérer qu'une baisse substantielle des dépenses militaires, si elle n'est pas compensée par des investissements provenant d'autres sources, entraînerait une baisse des revenus et des prix.

66. Si cela se produisait, une période de dépression économique et de chômage en serait la conséquence naturelle. On peut donc s'attendre à ce que l'économie palestinienne doive, dans un avenir proche, s'adapter au double effet d'une concurrence industrielle accrue et d'une baisse des recettes résultant de la réduction des dépenses militaires.

67. Owing to its associations for three world religions, Palestine is likely to attract a great many tourists when peace is restored there and when world economic conditions improve.

Such tourist traffic is likely to provide a considerable source of income. This would, of course, offset in some degree the effects which might otherwise follow from a heavy drop in present military expenditures.

### C. PALESTINE UNDER THE MANDATE

#### *The mandate*

68. On 25 April 1920, the Supreme Council of the Allied Powers agreed to assign the Mandate for Palestine to Great Britain on the understanding that the Balfour Declaration<sup>54/</sup> would be put into effect. The draft mandate was confirmed by the Council of the League of Nations on 24 July 1922, and entered into force formally on 29 September 1923. Following its occupation by British troops in 1917-1918, Palestine had been controlled by the Occupied Enemy Territory Administration of the United Kingdom Government. Anticipating the establishment of the Mandate, the United Kingdom Government, as from 1 July 1920, replaced the military with a civilian administration, headed by a High Commissioner ultimately responsible to the Secretary of State for the Colonies in Great Britain.

69. The preamble and articles of the mandate are reproduced as Annex 20. As a perspective for reviewing the administration of the mandate in Palestine, the following obligations are of major significance:

67. Grâce à ses associations pour trois religions mondiales, la Palestine est susceptible d'attirer un grand nombre de touristes lorsque la paix y sera rétablie et que les conditions économiques mondiales s'amélioreront.

Ce trafic touristique est susceptible de fournir une source de revenus considérable. Cela compenserait, bien entendu, dans une certaine mesure, les effets qui pourraient résulter d'une forte baisse des dépenses militaires actuelles.

### C. LA PALESTINE DANS LE CADRE DU MANDAT

#### **Le mandat**

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

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

(1) The placing of the country "under such political, administrative and economic conditions as will secure the establishment of the Jewish National Home, as laid down in the preamble . . ." (article 2) considered together with the obligation to "facilitate Jewish immigration under suitable conditions" and "encourage, in cooperation with the Jewish Agency referred to in article 4, close settlement by Jews on the land, including State lands and waste lands not required for public purposes" (article 6).

(2) The safeguarding of the "civil and religious rights of all the inhabitants of Palestine, irrespective of race and religion" (article 2); taken together with the proviso in the Balfour Declaration reproduced in the preamble, "it being clearly understood that nothing should be done which might prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine" and with the similar proviso of "ensuring that the rights and position of other sections of the population are not prejudiced . . ." (article 6).

(3) The placing of the country "under such political, administrative and economic conditions as will secure . . . the development of self-governing institutions . . ." (article 2) and the encouragement "so far as circumstances permit," of "local autonomy" (article 3).

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

2) La sauvegarde des "droits civils et religieux de tous les habitants de Palestine, sans distinction de race ou de religion" (article 2) ; pris conjointement avec la disposition de la Déclaration Balfour reproduite dans le préambule, "étant clairement entendu que rien ne doit être fait qui puisse porter atteinte aux droits civils et religieux des communautés non juives existant en Palestine" et avec la même disposition de "veiller à ce que les droits et la position des autres catégories de la population ne soient pas compromis...". (article 6).

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

(4) The responsibility for the welfare of Palestine as a community: Thus, to "safeguard the interests of the community in connexion with the development of the country" with special reference to making provision for public ownership or control of natural resources, public works, services and utilities; for introducing an appropriate land system and promoting its close settlement and intensive cultivation (article 11); together with the provision in article 2 safeguarding the civil and religious rights of all the inhabitants of Palestine, and that of article 15: "No discrimination of any kind shall be made between the inhabitants of Palestine on the ground of race, religion or language."

(5) The responsibilities regarding the Holy Places<sup>55/</sup> (articles 13 and 14).

70. Under article 25 of the Mandate, the mandatory Power, with the consent of the Council of the League of Nations, was empowered to withhold, in the territories lying between the Jordan and the eastern boundary of Palestine, application of those provisions of the Mandate (other than those in articles 15, 16 and 18) considered to be inapplicable.

In September 1922, the Council of the League approved a British Government memorandum which defined the boundaries of Transjordan and excluded it *inter alia* from the provisions of the Palestine Mandate regarding the Jewish National Home.

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

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

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

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

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

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

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

*The mandate in practice*

71. The constitutional basis of the Government of Palestine established by the mandatory Power is set out in the Palestine orders-in-council, 1922 to 1940. The original Palestine order-in-council of 10 August 1922 was amended in 1923 to provide that the High Commissioner, without prejudice to powers inherent in or reserved by the Order to the King (article 89 of the 1922 Order) and subject to instructions given him by His Majesty's Government, "shall have full power and authority ... to promulgate such ordinances as may be necessary for the peace, order and good government of Palestine . . . ." It is specifically provided, however, that no ordinance promulgated should restrict "complete freedom of conscience and the free exercise of all forms of worship, save in so far as is required for the maintenance of public order and morals" or which "shall tend to discriminate in any way between the inhabitants of Palestine on the ground of race, religion or language."

Of particular relevance to the Administration's discharge of the mandate is the further provision that "no ordinance shall be promulgated which shall be in any way repugnant to or inconsistent with the provisions of the Mandate, and no ordinance which concerns matters dealt with specifically by the provisions of the Mandate shall be promulgated until a draft thereof has been communicated to a Secretary of State and approved by him with or without amendment."

*Le mandat dans la pratique*

71. Les fondements constitutionnels du Gouvernement palestinien, établis par le pouvoir obligatoire, sont énoncés dans les décrets palestiniens de 1922 à 1940. Le décret initial du Conseil palestinien du 10 août 1922 a été modifié en 1923 pour prévoir que le Haut Commissaire, sans préjudice des pouvoirs inhérents ou réservés par l'Ordre au Roi (article 89 de l'Ordre de 1922) et sous réserve des instructions qui lui sont données par le Gouvernement de Sa Majesté, " a tous pouvoirs et autorité... pour promulguer les ordonnances nécessaires à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement de la Palestine...". Il est toutefois expressément prévu qu'aucune ordonnance promulguée ne doit restreindre "l'entière liberté de conscience et le libre exercice de toutes les formes de culte, sauf dans la mesure où cela est nécessaire au maintien de l'ordre public et de la morale" ou qui "tend à établir entre les habitants de Palestine une quelconque discrimination fondée sur la race, la religion ou la langue".

Une disposition particulièrement importante pour l'exécution du mandat de l'Administration est celle qui dispose en outre qu'"aucune ordonnance ne peut être promulguée qui soit contraire ou incompatible avec les dispositions du mandat, et aucune ordonnance qui concerne des questions traitées spécifiquement par les dispositions du mandat ne peut être promulguée avant qu'un projet n'ait été communiqué à un ministre et approuvé par lui avec ou sans modification".



72. In accordance with the Orders-in-Council referred to above, the administration of Palestine is carried on by a High Commissioner responsible to the Secretary of State for the Colonies in the United Kingdom Government. He is assisted by an Executive Council consisting of senior officers appointed from time to time, and including *ex officio* the Chief Secretary (the principal executive officer of the Government), the Attorney General and the Financial Secretary. In 1923, powers of legislation were conferred on the High Commissioner and provision was made for an Advisory Council which the High Commissioner is bound to consult before ordinances are promulgated. The Advisory Council is composed of Executive Council members, heads of major Government departments and district commissioners. Centrally, the Government is organized into various departments responsible for the discharge of prescribed duties. For general administrative purposes, Palestine is divided into six administrative districts,<sup>58/</sup> each under the control of a district commissioner acting as representative of the Government in his district and responsible to the Chief Secretary. He is assisted by a deputy district commissioner and one or more assistant district commissioners. In 1945, the total number of government employees was approximately 45,000, of which some 68 per cent were Arab, 21 per cent Jewish and 10 per cent British (reduced to some 4 per cent if police other than officers are omitted).

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

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

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

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

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

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

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

Government posts of any importance including those of the level of assistant district commissioners are held by British officials, though it was submitted in evidence to the Committee that since 1939, in accordance with the White Paper, attempts were being made to bring Palestinians into more responsible post

73. In August 1937 the Permanent Mandates Commission of the League of Nations, in the course of its preliminary opinion to the Council of the League on the Palestine Royal Commission (Peel) Report issued in June 1937, made the following pronouncement:

"The present Mandate became almost unworkable once it was publicly declared to be so by a British Royal Commission speaking with the twofold authority conferred upon it by its impartiality and unanimity and by the Government of the mandatory Power itself."

74. In its own statement of policy<sup>62</sup>/ issued simultaneously with the report of the Royal Commission, the mandatory Power had found itself "driven to the conclusion that there is an irreconcilable conflict between the aspirations of the Arabs and those of the Jews in Palestine" and "that these aspirations cannot be satisfied under the terms of the present Mandate . . . ." It is in the light of this background of-deepening conflict intensified by the events of the succeeding ten years, that the United Nations Special Committee on Palestine feels it proper to view the working of the Mandate in Palestine.

Les postes gouvernementaux de toute importance, y compris ceux de commissaire adjoint de district, sont occupés par des fonctionnaires britanniques, bien qu'il ait été démontré au Comité que depuis 1939, conformément au Livre blanc, des tentatives ont été faites pour amener les Palestiniens à occuper des postes plus responsables.

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

"Le présent mandat est devenu presque inapplicable une fois qu'il a été déclaré publiquement ainsi par une commission royale britannique qui s'est entretenue avec la double autorité qui lui avait été conférée par son impartialité et son unanimité et par le gouvernement de la puissance mandataire lui-même.

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

*The "Jewish National Home" and Arab rights*

75. Few phrases in history have provoked such lasting contention as "Jewish National Home." Twenty years after the issuance of the Balfour Declaration, the Royal Commission devoted a chapter of its report to a careful appraisal of the relevant texts and historical antecedents in order to clarify the meaning of the phrase.

76. Regarding the political implications of the term "National Home," the finding of the Commission is unequivocal:

"We have been permitted to examine the records which bear upon the question and it is clear to us that the words 'the establishment in Palestine of the National Home' were the outcome of a compromise between those Ministers who contemplated the ultimate establishment of a Jewish State and those who did not. It is obvious in any case that His Majesty's Government could not commit itself to the establishment of the Jewish State. It could only undertake to facilitate the growth of a Home. It would depend mainly on the zeal and enterprise of the Jews, whether the Home would grow big enough to become a State."

77. As far as the mandatory Power is concerned, the statement<sup>65/</sup> of British policy in Palestine which was issued in June 1922 by Mr. Winston Churchill, then Secretary of State for the Colonies, has remained the authoritative interpretation.<sup>66/</sup> The following excerpts express the substance of the statement:

"Unauthorized statements have been made to the effect that the purpose in view is to create a wholly Jewish Palestine. Phrases have been used such as that Palestine is to become as Jewish as England is English.

*Le "foyer national juif" et les droits arabes*

75. Peu de phrases dans l'histoire ont provoqué des conflits aussi durables que celle du "Foyer national juif". Vingt ans après la publication de la Déclaration Balfour, la Commission royale a consacré un chapitre de son rapport à un examen attentif des textes pertinents et des antécédents historiques afin d'en clarifier le sens.

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

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

77. En ce qui concerne le pouvoir mandataire, la déclaration de la politique britannique en Palestine, publiée en juin 1922 par M. Winston Churchill, alors Secrétaire d'Etat aux Colonies, est restée l'interprétation faisant autorité. Les extraits suivants expriment la substance de la déclaration :

"Des déclarations non autorisées ont été faites à l'effet que le but en vue est de créer une Palestine entièrement juive. Des expressions ont été utilisées pour dire que la Palestine doit devenir aussi juive que l'Angleterre est anglaise.

His Majesty's Government regard any such expectation as impracticable and have no such aim in view. Nor have they at any time contemplated, as appears to be feared by the Arab delegation, the disappearance or the subordination of the Arabic population, language or culture in Palestine. They would draw attention to the fact that the terms of the Declaration referred to do not contemplate that Palestine as a whole should be converted into a Jewish National Home, but that such a Home should be founded *in Palestine*. In this connexion, it has been observed with satisfaction that at the meeting of the Zionist Congress, the supreme governing body of the Zionist Organization, held at Carlsbad in September 1921, a resolution was passed expressing as the official statement of Zionist aims 'the determination of the Jewish people to live with the Arab people on terms of unity and mutual respect, and together with them to make the common home into a flourishing community, the upbuilding of which may assure to each of its peoples an undisturbed national development. ". . . When it is asked what is meant by the development of the Jewish National Home in Palestine, it may be answered that it is not the imposition of a Jewish nationality upon the inhabitants of Palestine as a whole, but the further development of the existing Jewish community, with the assistance of Jews in other parts of the world, in order that it may become a centre in which the Jewish people as a whole may take, on grounds of religion and race, an interest and a pride. But in order that this community should have the best prospect of free development and provide a full opportunity for the Jewish people to display its capacities, it is essential that it should know that it is in Palestine as of right and not on sufferance. That is the reason why it is necessary that the existence of a Jewish National Home in Palestine should be internationally guaranteed, and that it should be formally recognized to rest upon ancient historic connexion."

Le Gouvernement de Sa Majesté considère qu'une telle attente est irréalisable et n'a pas cet objectif en vue. Il n'a jamais non plus envisagé, comme semble le craindre la délégation arabe, la disparition ou la subordination de la population, de la langue ou de la culture arabes en Palestine. Il attire l'attention sur le fait que les termes de la Déclaration à laquelle il est fait référence n'envisagent pas que la Palestine dans son ensemble doive être convertie en un foyer national juif, mais qu'un tel foyer devrait être fondé en Palestine. A cet égard, il a été observé avec satisfaction que lors de la réunion du Congrès sioniste, l'organe directeur suprême de l'Organisation sioniste, tenue à Carlsbad en septembre 1921, une résolution a été adoptée exprimant comme déclaration officielle des objectifs sionistes " la détermination du peuple juif à vivre avec le peuple arabe dans l'unité et le respect mutuel, et avec lui à faire du foyer commun une communauté florissante, dont la construction puisse assurer à chaque peuple un développement national intact. ". . . Lorsqu'on demande ce que signifie le développement du foyer national juif en Palestine, on peut répondre que ce n'est pas l'imposition d'une nationalité juive aux habitants de la Palestine dans son ensemble, mais le développement de la communauté juive existante, avec l'aide des juifs d'autres parties du monde, afin qu'elle devienne un centre où le peuple juif dans son ensemble puisse prendre un intérêt et une fierté, pour des raisons religieuses et de race. Mais pour que cette communauté ait les meilleures perspectives de libre développement et donne au peuple juif la possibilité de montrer ses capacités, il est essentiel qu'elle sache qu'elle est en Palestine de plein droit et non par souffrance. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire que l'existence d'un foyer national juif en Palestine soit garantie au niveau international, et qu'il soit formellement reconnu comme reposant sur une ancienne connexion historique."

78. Commenting on the above passage and its context, the Royal Commission concluded as follows:

"This definition of the National Home has sometimes been taken to preclude the establishment of a Jewish State. But, though the phraseology was clearly intended to conciliate, as far as might be, Arab antagonism to the National Home, there is nothing in it to prohibit the ultimate establishment of a Jewish State, and Mr. Churchill himself has told us in evidence that no such prohibition was intended."

79. While there have been grounds for controversy regarding the precise implication of the term "National Home," a perhaps more stubborn difficulty has emerged from the undertakings of the Mandate towards the Jewish and Arab inhabitants of Palestine respectively: the so-called "dual obligation." The general terms in which the Mandate is phrased have invited attempts to discover in them some primacy of purpose. In 1930, the Permanent Mandates Commission of the League, of Nations satisfied itself "that the obligation laid down by the Mandate in regard to the two sections of the population are of equal weight." Approaching the question from a strict examination of the terms of the Mandate, the Royal Commission found that "unquestionably, however, the primary purpose of the Mandate, *as expressed in its preamble and its articles, is to promote the establishment of the Jewish National Home.*" (Italics as in text). From a different context we have the opinion of Mr. Churchill, while addressing the House of Commons on 23 May 1939, that the intention of the 1922 White Paper was "to make it clear that the establishment of self-governing institutions in Palestine was to be subordinated to the paramount pledge and obligation of establishing a Jewish National Home in Palestine."

78. Commentant ce passage et son contexte, la Commission royale a conclu ce qui suit :

"Cette définition du foyer national a parfois été considérée comme excluant la création d'un État juif. Mais, bien que la phraséologie visait clairement à concilier, dans la mesure du possible, l'antagonisme arabe avec le foyer national, rien n'y interdit la création d'un État juif, et M. Churchill lui-même nous a dit en preuve qu'une telle interdiction n'était pas prévue".

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

*Development of the National Home*

80. In 1937, the members of the Palestine Royal Commission summed up their impressions thus: "Twelve years ago the National Home was an experiment, today it is a going concern."<sup>71</sup>/ Within the decade since their report was issued, the Jewish population of Palestine has increased from 400,000 to some 625,000.<sup>72</sup>/ In place of the 203 agricultural settlements containing some 97,000, there are now more than 300 such settlements and small towns with a population of some 140,000. The larger towns and cities of the Yishuv (Jewish community in Palestine) have likewise greatly expanded both in size and amenities. In particular Tel Aviv, with its present population of over 180,000, its highly developed civic organization, its cultural activities and other indications of a diversified community life, cannot fail to impress. Remembering the deserted sandiness from which Tel-Aviv has sprung, one can well understand the pride which the Jewish community takes in its creation.

81. Membership in the Jewish community is virtually automatic for all Jews aged eighteen or more who have lived in Palestine for at least three months. All adults in the community from the age of twenty participate in voting for the Elected Assembly, from which is formed the Vaad Leumi (National Council). The Vaad Leumi maintains, almost exclusively from its own tax revenue and resources, in co-operation with other community organizations, the Jewish school system and a network of public health and social services. Within the Elected Assembly may be found representatives of diversified political opinions, including influential groups which do not fully share the official programme of the Jewish Agency. Similarly, varied political opinion is expressed in the Histadruth (Jewish Federation of Labour), which includes in its membership of some 160,000 (approximately 75 per cent of the total Jewish working population) not only most industrial workers but farmers and professional workers.

*Développement du foyer national*

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

81. L'adhésion à la communauté juive est pratiquement automatique pour tous les Juifs âgés de dix-huit ans ou plus qui vivent en Palestine depuis au moins trois mois. Tous les adultes de la communauté dès l'âge de vingt ans participent au vote de l'Assemblée élue, à partir de laquelle est formé le Vaad Leumi (Conseil national). Le Vaad Leumi maintient, presque exclusivement à partir de ses propres recettes fiscales et ressources, en coopération avec d'autres organisations communautaires, le système scolaire juif et un réseau de santé publique et de services sociaux. Au sein de l'Assemblée élue se trouvent des représentants d'opinions politiques diversifiées, y compris des groupes influents qui ne partagent pas pleinement le programme officiel de l'Agence juive. De même, l'Histadruth (Fédération juive du travail), qui compte quelque 160 000 membres (environ 75 % de la population active juive totale), exprime des opinions politiques diverses, non seulement parmi les travailleurs industriels, mais aussi parmi les agriculteurs et les travailleurs professionnels.

82. In the life of the Jewish community, the Jewish Agency occupies a special place in virtue both of its status under article 4 of the mandate and as a representative organization of world Jewry. Organized in Palestine into some twenty departments corresponding in general to the departments of State in a self-governing country, the Agency concerns itself with every aspect of Jewish economic and social development in Palestine and exercises a decisive influence in major questions of policy and administration, particularly in regard to immigration and agricultural development.

83. The Yishuv (Jewish community in Palestine) is thus a highly organized and closely-knit society which, partly on a basis of communal effort, has created a national life distinctive enough to merit the Royal Commission's title of "a State within a State." Proud of its own achievements in self-government and cultural life, it is sensitive to any apparent lack of appreciation of what it regards as its just and reasonable needs. Its initiative, purposefulness and self-confidence react strongly against a situation in which it finds itself under an "alien bureaucracy."<sup>78</sup> Its memories of the Arab rising of 1936-39, and more recent anti-Jewish pogroms in Middle Eastern countries, coupled with the immediate background of Hitlerism, keep it constantly vigilant and preoccupied with securing adequate defense for the National Home.

#### *Immigration and land settlement*

84. When the Mandate was first approved in 1922, there were only some 84.000 Jews settled in Palestine. While immigration was therefore regarded as essential for the growth of the potential National Home, some form of control was necessitated by the proviso of article 6 that the "rights and position of other sections of the population" were not to be prejudiced in consequence. The regulative principle adopted by the mandatory Power in 1922 was explained in the statement of policy (Churchill memorandum):

82. Dans la vie de la communauté juive, l'Agence juive occupe une place particulière en vertu à la fois de son statut en vertu de l'article 4 du mandat et en tant qu'organisation représentative du judaïsme mondial. Organisée en Palestine en une vingtaine de départements correspondant en général aux départements d'État d'un pays autonome, l'Agence s'occupe de tous les aspects du développement économique et social juif en Palestine et exerce une influence décisive sur les grandes questions politiques et administratives, notamment en matière d'immigration et de développement agricole.

83. Le Yishuv (communauté juive de Palestine) est donc une société très organisée et très unie qui, en partie sur la base d'un effort commun, a créé une vie nationale suffisamment distinctive pour mériter le titre de "État dans un État" de la Commission royale. Fière de ses propres réalisations en matière d'autonomie gouvernementale et de vie culturelle, elle est sensible à tout manque apparent d'appréciation de ce qu'elle considère comme ses besoins justes et raisonnables. Son initiative, sa détermination et sa confiance en soi réagissent fortement contre une situation dans laquelle elle se trouve sous une "bureaucratie étrangère". Ses souvenirs de la montée arabe de 1936-1939 et des pogroms anti-juifs plus récents dans les pays du Moyen-Orient, associés au contexte immédiat de l'Hitlérisme, la maintiennent constamment vigilante et préoccupée par la défense adéquate du foyer national.

#### *Immigration et colonisation*

84. Lorsque le mandat a été approuvé pour la première fois en 1922, il n'y avait que 84.000 Juifs installés en Palestine. Alors que l'immigration était donc considérée comme essentielle pour la croissance du foyer national potentiel, une certaine forme de contrôle était nécessaire en vertu de l'article 6, qui prévoyait que les "droits et la position des autres couches de la population" ne devaient pas être lésés en conséquence. Le principe de régulation adopté par le Pouvoir obligatoire en 1922 a été expliqué dans l'énoncé de politique (note Churchill) :

". . . immigration cannot be so great in volume as to exceed whatever may be the economic capacity of the country at the time to absorb new arrivals. It is essential to ensure that the immigrants should not be a burden upon the people of Palestine as a whole, and that they should not deprive any section of the present population of their employment."

This principle, later reaffirmed in Mr. Ramose Macdonald's letter of 13 February 1931, to Dr. Weizmann, was accepted by the Zionist Organization at the time, and was also endorsed by the Permanent Mandates Commission of the League of Nations.

85. By 1937 the total Jewish population had reached nearly 400,000. The first three years of the Nazi terror in Germany (1933 to 1935) alone brought in some 135,000 immigrants. In 1936, however, there occurred incidents which grew rapidly into the widespread Arab campaign of terrorism and armed resistance directed both at the Jewish population and at the police and military of the Administration. It was in these circumstances that the Royal Commission in 1937 came to the conclusion that, in determining the volume of immigration, "the principle of economic absorptive capacity . . . is at the present time inadequate. . . . Political and psychological factors should be taken into account."

86. Since 1939 Jewish immigration into Palestine has been determined in accordance with the White Paper of 1939. The major decisions regarding immigration deserve notice here.

". ....] le volume de l'immigration ne peut être tel qu'il dépasse la capacité économique du pays au moment de l'immigration, quelle qu'elle soit, d'absorber de nouveaux arrivants. Il est essentiel de veiller à ce que les immigrants ne soient pas un fardeau pour l'ensemble du peuple de Palestine et à ce qu'ils ne privent aucune partie de la population actuelle de leur emploi."

Ce principe, réaffirmé par la suite dans la lettre de M. Ramose Macdonald du 13 février 1931 adressée à M. Weizmann, a été accepté par l'Organisation sioniste à l'époque et approuvé par la Commission des mandats permanents de la Société des Nations.

85. En 1937, la population juive totale atteignait près de 400 000 personnes. Les trois premières années de la terreur nazie en Allemagne (1933 à 1935) ont attiré à elles seules quelque 135 000 immigrants. En 1936, cependant, des incidents se sont produits, qui se sont rapidement transformés en une vaste campagne arabe de terrorisme et de résistance armée dirigée à la fois contre la population juive et contre la police et l'armée de l'administration. C'est dans ces circonstances que la Commission royale, en 1937, en arriva à la conclusion que, pour déterminer le volume de l'immigration, "le principe de la capacité d'absorption économique[...] est actuellement insuffisant....Les facteurs politiques et psychologiques doivent être pris en compte."

86. Depuis 1939, l'immigration juive en Palestine a été déterminée conformément au Livre blanc de 1939. Les grandes décisions en matière d'immigration méritent d'être signalées ici.



(1) During the five years following 1939, providing economic absorptive capacity permitted, some 75,000 Jews in all were to be admitted:

10,000 in each year together with a further 25,000 Jewish refugees as soon as adequate provision for their maintenance could be assured. The intention of the mandatory Power was to bring the Jewish population up to approximately one-third of the total population of Palestine.

(2) After this five-year period, "no further Jewish immigration will be permitted unless the Arabs of Palestine are prepared to acquiesce in it."<sup>84/</sup>

(3) Illegal immigration would be checked by "further preventive measures," and the numbers of any illegal immigrants entering Palestine would be deducted from the yearly quota for immigration.

87. The substance of the mandatory Power's attitude may be gleaned from the following excerpt from the White Paper:

". . . His Majesty's Government do not read either the statement of policy of 1922 or the letter of 1931 as implying that the Mandate requires them, for all time and in all circumstances, to facilitate the immigration of Jews into Palestine subject only to consideration of the country's economic absorptive capacity. Nor do they find anything in the Mandate or in subsequent statements of policy to support the view that the establishment of a Jewish National Home in Palestine cannot be effected unless immigration is allowed to continue indefinitely. If immigration has an adverse effect on the economic position in the country, it should clearly be restricted; and equally, if it has a seriously damaging effect on the political position in the country, that is a factor that should not be ignored."

(1) Au cours des cinq années qui suivirent 1939, si la capacité d'absorption économique le permettait, quelque 75 000 Juifs au total devaient être admis :

10 000 chaque année, ainsi que 25 000 réfugiés juifs supplémentaires, dès qu'il sera possible de subvenir à leurs besoins. L'intention du pouvoir mandataire était de porter la population juive à environ un tiers de la population totale de la Palestine.

(2) Après cette période de cinq ans, " aucune autre immigration juive ne sera permise à moins que les Arabes de Palestine ne soient prêts à y consentir ".

(3) L'immigration illégale serait contrôlée par des "mesures préventives supplémentaires" et le nombre d'immigrants illégaux entrant en Palestine serait déduit du quota annuel d'immigration.

87. La substance de l'attitude obligatoire de la Puissance peut être prise dans l'extrait suivant du Livre blanc :

". . . Le Gouvernement de Sa Majesté ne considère ni la déclaration de politique de 1922 ni la lettre de 1931 comme impliquant que le Mandat leur impose, à tout moment et en toutes circonstances, de faciliter l'immigration des Juifs en Palestine, sous réserve uniquement de la capacité d'absorption économique du pays. Ils ne trouvent rien non plus dans le mandat ou dans les déclarations de politique subséquentes pour appuyer l'opinion selon laquelle l'établissement d'un foyer national juif en Palestine ne peut avoir lieu à moins que l'immigration ne puisse se poursuivre indéfiniment. Si l'immigration a un effet négatif sur la situation économique du pays, elle devrait clairement être restreinte ; de même, si elle a un effet gravement préjudiciable sur la situation politique du pays, c'est un facteur qui ne devrait pas être ignoré."

88. The White Paper of 1939 also substantially modified the policy of the Administration towards Jewish land settlement. Stressing the obligation under article VI of the Mandate regarding the "rights and position" of non-Jewish sections of the population, the White Paper declared that:

"The Reports of several expert commissions have indicated that, owing to the natural growth of the Arab population and the steady sale in recent years of Arab land to Jews, there is now in certain areas no room for further transfers of Arab land, whilst in some other areas such transfers of land must be restricted if Arab cultivators are to maintain their existing standard of life and a considerable landless Arab population is not soon to be created."

The White Paper's land policy was put into effect through the land transfer regulations<sup>86/</sup> of 1940. Under these regulations, the country was divided into three zones: in the first two<sup>87/</sup> (covering 95 per cent of the area of Palestine) the transfer of land to Jews by Palestinian Arabs was either prohibited or required the sanction of the Government; in the third or "free" zone an area of some 332,000 acres (5 per cent of the total area of Palestine), mainly in the coastal plain but including land around Jerusalem, all land purchased was unrestricted.

89. The White Paper of 1939 was considered at length during the thirty-sixth session of the Permanent Mandates Commission in June 1939. The substance of its findings, as reported to the Council of the League were:

88. Le Livre blanc de 1939 a également modifié substantiellement la politique de l'administration à l'égard des colonies de peuplement juives. Soulignant l'obligation découlant de l'article VI du Mandat concernant les "droits et la situation" des catégories non juives de la population, le Livre blanc a déclaré que :

"Les rapports de plusieurs commissions d'experts ont indiqué qu'en raison de l'accroissement naturel de la population arabe et de la vente régulière, ces dernières années, de terres arabes aux Juifs, il n'y a plus de place dans certaines régions pour de nouveaux transferts de terres arabes, alors que dans d'autres, ces transferts doivent être limités si les cultivateurs arabes veulent maintenir leur niveau de vie actuel et une population arabe sans terre considérable ne sera pas bientôt créée.

La politique foncière du Livre blanc a été mise en œuvre par le biais des règlements sur le transfert des terres de 1940. En vertu de ces règlements, le pays était divisé en trois zones : dans les deux premières (couvrant 95 % de la superficie de la Palestine), le transfert de terres aux Juifs par les Arabes palestiniens était soit interdit, soit soumis à la sanction du gouvernement ; dans la troisième zone, dite "libre", une superficie de quelque 332 000 acres (5 % de la superficie totale de la Palestine), principalement dans la plaine côtière mais comprenant les terres entourant Jérusalem, toutes les terres acquises ne connaissaient aucune restriction.

89. Le Livre blanc de 1939 a été longuement examiné lors de la trente-sixième session de la Commission des mandats permanents en juin 1939. La substance de ses conclusions, telles qu'elles ont été communiquées au Conseil de la Ligue, était la suivante :

(a) "That the policy set out . . . was not in accordance with the interpretation which, in agreement with the mandatory Power and the Council, the Commission had always placed upon the Palestine Mandate";

(b) That, regarding the possibility of a new interpretation of the Mandate, with which the White Paper would not be at variance, four members "did not feel able to state that the policy of the White Paper was in conformity with the mandate . . .", while the other three members of the Commission considered that "existing circumstances would justify the policy of the White Paper, provided that the Council did not oppose it," 90. The reaction of Arab leaders, who were much concerned with the constitutional proposals,<sup>89/</sup> was officially to reject the mandatory Power's policy as falling short of Arab demands. Jewish opinion may be summed up in a sentence taken from the letter<sup>90/</sup> dated 31 May 1939 of the President of the Jewish Agency to the High Commissioner for Palestine:

"It [the White Paper] subjects the Jewish National Home to Arab rule; it perpetuates the Jewish minority position; it places Jewish immigration at the mercy of the Arabs; in short, it envisages the termination of the mandate by jettisoning its primary purpose."

91. Against the background of an active Jewish war effort and intensified Nazi persecution of the remnants of European Jewry, enforcement of the White Paper provisions stimulated efforts to bring illegal immigrants<sup>91/</sup> into Palestine. The action of the Administration in circumventing illegal immigration by the seizure of immigrant ships led to constant and serious friction accompanied by mounting Jewish resistance.

a) "Que la politique énoncée... n'était pas conforme à l'interprétation que la Commission, en accord avec le pouvoir mandataire et le Conseil, avait toujours donnée au mandat palestinien" ;

b) Que, s'agissant de la possibilité d'une nouvelle interprétation du mandat, avec laquelle le Livre blanc ne serait pas en contradiction, quatre membres "ne se sont pas sentis en mesure d'affirmer que la politique du Livre blanc était conforme au mandat...", tandis que les trois autres membres de la Commission ont estimé que "les circonstances existantes justifieraient la politique du Livre blanc, à condition que le Conseil ne s'y oppose pas,".

90. La réaction des dirigeants arabes, très préoccupés par les propositions constitutionnelles, a été de rejeter officiellement la politique de la puissance mandataire comme étant en deçà des exigences arabes. L'opinion juive peut être résumée dans une phrase tirée de la lettre du 31 mai 1939 du Président de l'Agence juive au Haut Commissaire pour la Palestine :

"Il[le Livre blanc] soumet le foyer national juif à la domination arabe ; il perpétue la position de la minorité juive ; il met l'immigration juive à la merci des Arabes ; en bref, il envisage la fin du mandat en abandonnant son objectif premier.

91. Dans le contexte d'un effort de guerre juif actif et de l'intensification des persécutions nazies contre les restes des Juifs européens, l'application des dispositions du Livre blanc a stimulé les efforts visant à faire venir des immigrants illégaux en Palestine. L'action de l'Administration pour contourner l'immigration illégale par la saisie de navires immigrants a entraîné des frictions constantes et graves, accompagnées d'une résistance juive croissante.

92. The consequent rising tension between the Administration and the Jewish community was in no way eased by the announcement of the Biltmore Programme adopted by the Zionist Conference in New York on 11 May 1942, which, *inter alia*, called for unlimited immigration and for Palestine to be established as a Jewish Commonwealth. From 1945 onwards, the Jewish resistance to the enforcement of the White Paper was accompanied by increasing acts of violence, culminating in 1946-1947 in the underground activities of the Irgun Zvai Leumi and the so-called Stern Group. Since the July 1946 attack by terrorists on the headquarters of the Administration Secretariat in the King David Hotel, Jerusalem, representatives of the Jewish Agency and the Vaad Leumi have from time to time condemned terrorist activities, and there have been some signs of active opposition to such methods on the part of the Haganah.<sup>92</sup> By June 1946, however, the breach had widened so far that the Administration found it necessary to arrest and detain on grounds of public security some 2,600 Jews, including four members of the Jewish Agency Executive.

93. Yet the present difficult circumstances should not distort the perspective of solid achievement arising from the joint efforts of the Jewish community and the Administration in laying the foundations of the National Home. In 1937 the Royal Commission concluded that, as far as immigration was concerned, "the mandatory has so far fully implemented its obligation to facilitate the establishment of a National Home for the Jewish People in Palestine." At the same time, the Commission laid down its view regarding the future: "This does not mean that the National Home should be crystallized at its present size.... We cannot accept the view that the mandatory, having facilitated the establishment of the National Home, would be justified in shutting its doors."

92. La tension croissante qui s'ensuivit entre l'Administration et la communauté juive ne fut en rien atténuée par l'annonce du Programme Biltmore adopté par la Conférence sioniste à New York le 11 mai 1942, qui, entre autres, appelait à une immigration illimitée et à la création de la Palestine comme Commonwealth juif.

A partir de 1945, la résistance juive à l'application du Livre blanc s'est accompagnée d'actes de violence croissants, culminant en 1946-1947 dans les activités clandestines de l'Irgoun Zvai Leumi et du Groupe dit Stern.

Depuis l'attentat de juillet 1946 perpétré par des terroristes contre le siège du Secrétariat administratif à l'hôtel King David, à Jérusalem, des représentants de l'Agence juive et du Vaad Leumi ont de temps à autre condamné les activités terroristes, et il y a eu quelques signes d'opposition active de la part de la Haganah à ces méthodes.

En juin 1946, cependant, la violation s'était aggravée au point que l'Administration a dû arrêter et placer en détention quelque 2 600 Juifs, dont quatre membres de son exécutif pour raisons de sécurité publique, pour raison du caractère de leur sécurité.

93. Cependant, les circonstances difficiles actuelles ne doivent pas fausser la perspective d'une réalisation solide résultant des efforts conjoints de la communauté juive et de l'administration pour jeter les bases du foyer national.

En 1937, la Commission royale a conclu qu'en ce qui concerne l'immigration, " le mandataire a jusqu'à présent pleinement rempli son obligation de faciliter la création d'un foyer national pour le peuple juif en Palestine ". Dans le même temps, la Commission a exposé son point de vue sur l'avenir : "Cela ne signifie pas que la Maison nationale doive être cristallisée à sa taille actuelle..... Nous ne pouvons accepter l'idée que l'obligation, ayant facilité l'établissement du Foyer national, serait justifiée de fermer ses portes."

94. Two years later, the White Paper expressed the conviction of the mandatory that, with a defined addition of a specified number of immigrants, the National Home must be regarded as fully established. That policy, modified by the admission for the time being of 1,500 Jewish immigrants per month, still stands. The recommendation of the Anglo-American Committee of Inquiry for the immediate admission of 100,000 Jews, while in substance accepted in the mandatory Power's constitutional proposals of 1946-1947, was not put into practice. Similarly, no effect has been given to the Anglo-American Committee's recommendation for the rescinding of the Land Transfer Regulations and providing for "freedom in the sale, lease or use of land irrespective of race, community or creed."

#### *Rights and position of the Arabs*

95. The Mandate speaks in general terms only of safeguarding or not prejudicing the "civil and religious rights" and the "rights and position" of the Arab community in Palestine. Regarding interpretation, in January 1918 the British Government assured King Hussein in the "Hogarth Message", that the aspirations of the Jews for a return to Palestine would be realized "in so far as is compatible with the freedom of the existing population, both economic and political." This interpretation, however, was not officially made known to the Permanent Mandates Commission until 1939 nor was it acceptable to the Commission as a whole.

94. Deux ans plus tard, le Livre blanc exprimait la conviction de l'obligation de considérer le Foyer national comme pleinement établi, avec un nombre défini d'immigrants supplémentaires. Cette politique, modifiée par l'admission pour le moment de 1 500 immigrants juifs par mois, est toujours en vigueur. La recommandation de la Commission d'enquête anglo-américaine pour l'admission immédiate de 100 000 Juifs, bien qu'acceptée en substance dans les propositions constitutionnelles obligatoires de 1946-1947 du Pouvoir, ne fut pas mise en pratique. De même, aucun effet n'a été donné à la recommandation de la Commission anglo-américaine d'abroger le Règlement sur le transfert des terres et de prévoir "la liberté de vente, de location ou d'utilisation des terres sans distinction de race, de communauté ou de croyance".

#### *Droits et position des Arabes*

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

96. Whatever the intended implication of "civil" rights, Arab leaders in Palestine have consistently denied the legality of the Mandate and demanded cessation of Jewish immigration, independence, and full national self-government. Actions by the mandatory Power and the Palestine Administration designed to safe-guard Arab rights under the Mandate have thus tended to be judged in accordance with these unchanging criteria.

97. Setting aside these ultimate standards of reference for the moment, one may find in the record of the Palestine Administration evidence of persistent effort to effect gradual improvements in the economic and social condition of the Arab population. In examining such evidence, particularly in regard to land utilization and agricultural development, due account has to be taken of the pioneer nature of the task which the Administration faced:

"The country was disease-ridden, under-developed, poverty-stricken; it had the scantiest facilities for education, virtually no industry, and an indifferent agricultural regime. Internally it was given to lawlessness and it was open to the predatory attention of nomad bands from the desert. To make self-advancement possible and to open the way for private enterprise, State action in all these fields had been required."

Regard must be had also for the recurring periods of civil disturbance, particularly in 1921, 1929-1930, 1936-1938 and 1945-1947, which have both diverted attention from economic and social development and drained budgetary resources. However, though not formally accepted by the most influential Arab leaders, the 1939 White Paper's restrictions on Jewish immigration and land settlement were plainly designed to protect Arab rights as understood by the mandatory Power.

96. Quelles que soient les implications voulues des droits "civils", les dirigeants arabes en Palestine ont toujours nié la légalité du mandat et exigé la cessation de l'immigration juive, l'indépendance et la pleine autonomie nationale. Les mesures prises par la Puissance occupante et l'Administration palestinienne pour protéger les droits arabes dans le cadre du mandat ont donc eu tendance à être jugées en fonction de ces critères immuables.

97. Si l'on met de côté ces normes de référence ultimes pour le moment, on peut trouver dans les archives de l'Administration palestinienne des preuves d'efforts persistants visant à améliorer progressivement la condition économique et sociale de la population arabe. Lors de l'examen de ces éléments, notamment en ce qui concerne l'utilisation des terres et le développement agricole, il convient de tenir dûment compte du caractère pionnier de la tâche qui incombe à l'administration :

"Le pays était ravagé par la maladie, sous-développé et frappé par la pauvreté ; il ne disposait que de très peu d'établissements d'enseignement, de pratiquement aucune industrie et d'un régime agricole indifférent. À l'intérieur, il était axé sur l'anarchie et ouvert à l'attention des bandes nomades du désert qui s'en prenaient aux prédateurs. Pour rendre possible l'autopromotion et ouvrir la voie à l'entreprise privée, l'action de l'Etat dans tous ces domaines a été nécessaire."

Il faut également tenir compte des périodes récurrentes de troubles civils, en particulier en 1921, 1929-1930, 1936-1938 et 1945-1947, qui ont à la fois détourné l'attention du développement économique et social et drainé les ressources budgétaires. Cependant, bien que non formellement acceptées par les dirigeants arabes les plus influents, les restrictions du Livre blanc de 1939 à l'immigration juive et au règlement foncier étaient clairement destinées à protéger les droits arabes tels que les comprenait le pouvoir obligatoire.

98. At the same time, one can well understand Arab criticism, that more has not been done to accelerate the tempo of Arab development in economic and social affairs. It is pointed out that during 1944-1946, for example, the Government spent each year only some 3 per cent of its total expenditure on public health and less than 4 per cent on education. The Government's responsibilities have been primarily directed towards the Arabs since the Jews maintain, at a very much higher per capita cost, their own community health and education services. Yet, despite serious and recognized inadequacies in the health services, an improvement in the general health conditions of the Arab community is indicated in the substantial reduction of the child mortality rate during the past twenty years.<sup>101</sup>/ In regard to education the responsibility, which the Administration has assumed, of eliminating illiteracy has by no means yet been discharged; and the Government system of public education "still covers only some 57 per cent of Arab boys of school age and 23 per cent of the girls.<sup>102</sup>/ The criticism which the Royal Commission in 1936-1937 expressed<sup>103</sup>/ of the lack of both primary and secondary, not to mention higher, education facilities for the Arabs would still seem to apply, and there can be no question as to the dissatisfaction in the Arab community with the slowness of the progress that has been realized.

99. In view of the complexity of the issues, any general estimate as to the effects of the mandatory regime on Arab economic and social welfare is not to be made lightly. In 1937 the Royal Commission commented:

"Our conclusion, then, is that, broadly speaking, the Arabs have shared to a considerable degree in material benefits which Jewish immigration has brought to Palestine. The obligation of the Mandate in this respect has been observed. The economic position of the Arabs, regarded as a whole, has not so far been prejudiced by the establishment of the National Home."

98. Dans le même temps, on peut bien comprendre les critiques arabes, à savoir que l'on n'a pas fait davantage pour accélérer le rythme du développement arabe dans les affaires économiques et sociales. Il est signalé qu'en 1944-1946, par exemple, le Gouvernement n'a consacré chaque année qu'environ 3 % de ses dépenses totales à la santé publique et moins de 4 % à l'éducation. Les responsabilités du gouvernement ont été principalement dirigées vers les Arabes puisque les Juifs maintiennent, à un coût par habitant beaucoup plus élevé, leurs propres services communautaires de santé et d'éducation. Pourtant, en dépit des insuffisances graves et reconnues des services de santé, l'amélioration de la situation sanitaire générale de la communauté arabe se traduit par une réduction substantielle du taux de mortalité infantile au cours des vingt dernières années. En ce qui concerne l'éducation, la responsabilité, assumée par l'Administration, d'éliminer l'analphabétisme n'a en aucun cas encore été remplie ; le système public de l'éducation " ne couvre encore que 57 pour cent environ des garçons arabes en âge scolaire et 23 pour cent des filles. Les critiques exprimées par la Commission royale en 1936-1937 sur l'absence d'enseignement primaire et secondaire, sans parler de l'enseignement supérieur pour les Arabes, semblent toujours d'actualité, et l'insatisfaction de la communauté arabe quant à la lenteur des progrès réalisés ne peut être mise en doute.

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

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

Ten years later the Government of Palestine has affirmed substantially the same conclusion:

"Over all, the conditions of the Arab community have more materially improved during the past twenty-seven years, as is shown perhaps most emphatically in their rapid increase through natural cause; their standard of living has been greatly raised; and their ability to provide for themselves in a competitive world has been enhanced."

100. However, even if it were incontrovertibly established that in economic and social life the Arab community had appreciably benefited from the establishment of the National Home and the mandatory regime, it is plain, as the Royal Commission of 1936 emphasized, that such considerations weigh little with those who direct Arab political life. The basic premise of Arab political leaders is that self-government in an independent State from which all further Jewish immigration is barred alone offers any acceptable guarantee of their "rights and position."

101. The mandatory Power has attempted, within the limits of its interpretation of the "dual obligation" of the mandate, to provide some satisfaction of Arab political desires. Apart from steps taken to develop self-governing institutions, which clearly are of primary significance for Arab interests, the Administration has endeavoured to foster representative institutions within the Arab community itself. Thus, in 1921, under an Order of the Administration, the Supreme Moslem Council was created for the control and management of Awqa<sup>106</sup>/ and Sharia affairs in Palestine. Again in 1923, the mandatory Power "proposed to establish an Arab Agency which was to occupy "a position exactly analogous to "that accorded to the Jewish Agency under article 4 of the Mandate".

Dix ans plus tard, le Gouvernement palestinien a confirmé pour l'essentiel la même conclusion :

"Dans l'ensemble, les conditions de vie de la communauté arabe se sont matériellement améliorées au cours des vingt-sept dernières années, comme en témoigne sans doute l'augmentation rapide due à des causes naturelles, leur niveau de vie s'est considérablement amélioré et leur capacité à subvenir à leurs besoins dans un monde concurrentiel s'est améliorée.

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

101. Dans les limites de son interprétation de la "double obligation" du mandat, la puissance mandataire a tenté de satisfaire dans une certaine mesure les désirs politiques arabes. Outre les mesures prises pour mettre en place des institutions autonomes, qui revêtent manifestement une importance primordiale pour les intérêts arabes, l'Administration s'est efforcée de promouvoir des institutions représentatives au sein de la communauté arabe elle-même. Ainsi, en 1921, en vertu d'un ordre de l'administration, le Conseil suprême musulman a été créé pour le contrôle et la gestion des affaires des Awqa et de la charia en Palestine. Toujours en 1923, la Puissance mandataire " proposa d'établir une Agence arabe qui devait occuper " une position exactement analogue à celle accordée à l'Agence juive en vertu de l'article 4 du Mandat ".



The offer was unanimously declined by Arab leaders of the day on the grounds that *it* "would not satisfy the aspirations of the Arab people".

102. The Royal Commission of 1936-37 was impressed by the fact that the Arab national movement.

". . . is now sustained by a far more efficient and comprehensive political machine than existed in earlier years. The centralization of control... has now been as fully effected as is possible in any Arab country. All the political parties present a 'common front' and their leaders sit together on the Arab Higher Committee. Christian as well as Moslem Arabs are represented on it. There is no opposition party."

103. Subsequent events have confirmed this trend. It is true that, in 1937 and again in 1939 on the question of the White Paper, differences emerged in the Arab Higher Committee.<sup>108</sup> Yet they were differences mainly of method and tactics rather than as to the major objectives of Arab nationalism. The dissolution of the Arab Higher Committee and deportation of six of its leaders, including Jamal Eff. el Husseini, by the Government of Palestine in 1937 brought little change in the structure of Arab political life. While Haj Amin Eff. el Husseini,<sup>109</sup> who had been associated with the Axis during the Second World War, has not been allowed to return to Palestine, the present Arab Higher Committee, reestablished in 1945 and reconstituted in 1946, now has as vice-chairman Jamal Eff. el Husseini, it being understood that the post of chairman is held open for the Mufti.

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

102. La Commission royale de 1936-1937 a été impressionnée par le fait que le mouvement national arabe

". ...] est aujourd'hui soutenue par une machine politique beaucoup plus efficace et complète qu'elle ne l'était au cours des années précédentes. La centralisation du contrôle... est maintenant aussi complète que possible dans n'importe quel pays arabe. Tous les partis politiques présentent un " front commun " et leurs dirigeants siègent ensemble au sein du Haut Comité arabe. Des Arabes chrétiens et musulmans y sont représentés. Il n'y a pas de parti d'opposition."

103. Les événements ultérieurs ont confirmé cette tendance. Il est vrai qu'en 1937 et de nouveau en 1939, sur la question du Livre blanc, des divergences sont apparues au sein du Haut Comité arabe, mais il s'agissait surtout de divergences de méthode et de tactique plutôt que de divergences sur les grands objectifs du nationalisme arabe. La dissolution du Haut Comité arabe et la déportation de six de ses dirigeants, dont Jamal Eff. el Husseini, par le Gouvernement de Palestine en 1937 n'ont guère modifié la structure de la vie politique arabe. Si Haj Amin Eff. el Husseini, qui avait été associé à l'Axe pendant la Seconde Guerre mondiale, n'a pas été autorisé à retourner en Palestine, l'actuel Haut Comité arabe, rétabli en 1945 et reconstitué en 1946, a désormais comme vice-président Jamal Eff. el Husseini, étant entendu que le poste de président est ouvert au Mufti.

104. There can be little doubt, moreover, that the present pattern of control is expressed throughout the local Arab communities by means of a network of committees. Decisions taken at the centre, whether relating to an economic boycott of Jewish goods or to the attitude to be taken towards the present United Nations Committee, are thus for the most part effectively administered throughout the Arab community.

105. Differences of approach and interest, sometimes on such a major question as that of Arab-Jewish relations, can be discerned, the more so from the strong pressure that is brought against them.<sup>111</sup> In times of crisis, as in 1936-1938, such pressure has taken the form of intimidation and assassination. At present time, nonconformity regarding any important question on which the Arab Higher Committee has pronounced a policy is represented as disloyalty to the Arab nation. The Arab community, being essentially agrarian, is loosely knit and mainly concerned with local interests. In the absence of an elective body to represent divergences of interest, it therefore shows a high degree of centralization in its political life.

*Development of self-governing institutions and local autonomy*

106. In its statement of policy of June 1922, the United Kingdom Government declared:

"It is the intention of His Majesty's Government to foster the establishment of a full measure of self-government in Palestine, but they are of opinion that, in the special circumstances of that country, this should be accomplished by gradual stages and not suddenly."

104. Il ne fait d'ailleurs guère de doute que le modèle actuel de contrôle s'exprime dans l'ensemble des communautés arabes locales par le biais d'un réseau de comités. Les décisions prises au centre, qu'il s'agisse d'un boycott économique des biens juifs ou de l'attitude à adopter à l'égard de l'actuel Comité des Nations Unies, sont donc pour l'essentiel gérées efficacement dans toute la communauté arabe.

105. Des différences d'approche et d'intérêt, parfois sur une question aussi importante que celle des relations arabo-juives, peuvent être discutées, d'autant plus qu'une forte pression s'exerce à leur rencontre. En temps de crise, comme en 1936-1938, cette pression a pris la forme d'intimidation et de meurtre. A l'heure actuelle, la non-conformité à toute question importante sur laquelle le Haut Comité arabe s'est prononcé sur une politique est présentée comme une déloyauté envers la nation arabe. La communauté arabe, étant essentiellement agraire, est peu soudée et se préoccupe principalement des intérêts locaux. En l'absence d'un organe électif pour représenter les divergences d'intérêt, il montre donc un haut degré de centralisation dans sa vie politique.

*Développement des institutions autonomes et de l'autonomie locale*

106. Dans sa déclaration de politique de juin 1922, le gouvernement du Royaume-Uni a déclaré :

"Le Gouvernement de Sa Majesté a l'intention de favoriser l'instauration d'une pleine autonomie en Palestine, mais il est d'avis que, compte tenu de la situation particulière de ce pays, cela devrait se faire par étapes et non de façon soudaine."

The mandatory Power's attempts to introduce a measure of self-government in Palestine can be understood only within the context of divergent Arab-Jewish aspirations. In October 1920, an Advisory Council was established consisting of ten British officials, seven Arabs (four Moslem and three Christian), and three Jews. In 1922, the Palestine Administration projected, as a first step towards the introduction of self-government, a Legislative Council which was to consist of the High Commissioner and twenty-two members: ten official and twelve elected (ten Arabs, of whom eight were to be Moslems and two Christians, and two Jews). The proposal was rejected by the Palestine Arab Executive on the grounds that Arab representatives should have a majority over all others, and an Arab boycott of the elections held in 1923 created a stalemate.

107. In the first years of the 1930's some progress was made in the sphere of local self-government. By the beginning of 1935, some twenty elective municipal councils were in being; in the same year a municipal council composed of equal numbers of Arabs and Jews was established in Jerusalem.<sup>113/</sup> Whilst Jewish critics complained of the restrictive limits imposed on their own municipalities, particularly Tel Aviv, by the Local Government Ordinance,<sup>114/</sup> it is clear that the first step had been taken to "encourage local autonomy" in accordance with article 3 of the Mandate. At present some hundred local authorities are in being, together with forty village councils all of which are Arab of the four existing mixed municipal commissions, only those in Haffa and Tiberias include Arab and Jewish, members who are not Government officers.

Les tentatives de la Puissance mandataire d'introduire une mesure d'autonomie gouvernementale en Palestine ne peuvent être comprises que dans le contexte d'aspirations divergentes arabo-juives. En octobre 1920, un conseil consultatif fut créé, composé de dix fonctionnaires britanniques, de sept Arabes (quatre musulmans et trois chrétiens) et de trois Juifs. En 1922, l'Administration palestinienne projetait, comme première étape vers l'introduction de l'autonomie gouvernementale, un Conseil législatif composé du Haut Commissaire et de vingt-deux membres : dix fonctionnaires et douze élus (dix Arabes, dont huit musulmans et deux chrétiens, et deux juifs). La proposition a été rejetée par l'exécutif arabe palestinien au motif que les représentants arabes devraient avoir une majorité sur tous les autres, et le boycott arabe des élections de 1923 a créé une impasse.

107. Dans les premières années des années 1930, des progrès ont été réalisés dans le domaine de l'autonomie locale. Au début de 1935, une vingtaine de conseils municipaux électifs avaient vu le jour ; la même année, un conseil municipal composé d'un nombre égal d'Arabes et de Juifs fut créé à Jérusalem. Alors que les critiques juifs se plaignaient des limites restrictives imposées à leurs propres municipalités, en particulier Tel Aviv, par l'ordonnance du gouvernement local, il est évident que la première mesure avait été prise pour "encourager l'autonomie locale" conformément à l'article 3 du mandat. Actuellement, une centaine d'autorités locales sont en place, ainsi que quarante conseils de village, tous arabes parmi les quatre commissions municipales mixtes existantes, seules celles de Haïffa et de Tibériade comptent des membres arabes et juifs, qui ne sont pas des fonctionnaires du gouvernement.

108. A further attempt was made by the Government of Palestine at the end of 1935 to establish a legislative council. It was to have consisted of twenty-eight members<sup>115/</sup> presided over by "some impartial person unconnected with Palestine." The council was to have been empowered to initiate and recommend legislation, subject to certain far-reaching limitations, in particular the withholding of any questioning of the validity of the Mandate and the reserving to the High Commissioner of powers of direct legislation and effective control of immigration and money bills. Arab opinion on the proposal was divided between moderate elements favouring its acceptance and the Arab leaders who rejected it as falling far short of the traditional demand for full national self-government. Jewish opinion, seeing in it the prospect of domination of the National Home by an overwhelming Arab majority, was in vehement opposition.

109. Not until 1939, when the 1936-1938 rising had spent its force, was there any fresh attempt at constitutional reform. The White Paper of 1939 struck a new note. Within ten years, the Mandate would terminate and Palestine become an independent State subject to the conclusion of "such treaty relations with the United Kingdom as will provide satisfactorily for the commercial and strategic requirements of both countries in the future". No details as to the constitutional form of the proposed State were given but, five years following the restoration of "peace and order", an "appropriate body representative of the people of Palestine and of His Majesty's Government" was to be set up to make recommendations regarding the constitution. During the transition period, Palestinians were gradually to be given an increasing part in the Government, the objective being "to place Palestinians in charge of all the departments of Government, with the assistance of British advisers and subject to the control of the High Commissioner."

108. Une autre tentative a été faite par le gouvernement de la Palestine à la fin de 1935 pour établir un conseil législatif. Elle devait être composée de vingt-huit membres et présidée par "une personne impartiale sans lien avec la Palestine". Le conseil devait être habilité à initier et à recommander des mesures législatives, sous réserve de certaines limitations de grande portée, en particulier la suspension de toute remise en cause de la validité du mandat et la réserve au Haut Commissaire de pouvoirs de législation directe et de contrôle effectif de l'immigration et des projets de loi monétaires. L'opinion arabe sur la proposition était divisée entre les éléments modérés qui favorisaient son acceptation et les dirigeants arabes qui l'ont rejetée comme étant loin de répondre à la demande traditionnelle d'une autonomie nationale complète. L'opinion juive, voyant en elle la perspective d'une domination du foyer national par une écrasante majorité arabe, s'y opposait avec véhémence.

109. Ce n'est qu'en 1939, lorsque le soulèvement de 1936-1938 décrut, qu'il y eut une nouvelle tentative de réforme constitutionnelle. Le Livre blanc de 1939 a ajouté une nouvelle note. D'ici dix ans, le mandat prendrait fin et la Palestine deviendrait un État indépendant sous réserve de la conclusion de "relations conventionnelles avec le Royaume-Uni qui satisferont de manière satisfaisante aux besoins commerciaux et stratégiques des deux pays à l'avenir". Aucun détail sur la forme constitutionnelle de l'Etat proposé n'a été donné mais, cinq ans après le rétablissement de la "paix et de l'ordre", un "organe approprié représentatif des habitants de Palestine et du Gouvernement de Sa Majesté" devait être créé pour faire des recommandations concernant la constitution. Pendant la période de transition, les Palestiniens se verront progressivement attribuer une part croissante dans le Gouvernement, l'objectif étant "de placer les Palestiniens à la tête de tous les départements du Gouvernement, avec l'aide de conseillers britanniques et sous le contrôle du Haut Commissaire".

110. Jewish opinion reacted strongly to this proposal claiming that it was "a surrender to Arab terrorism", the effect of which "is to deny to the Jewish people the right to reconstitute their National Home in their ancestral country."<sup>116/</sup> Since the proposal did not measure up to the political demands proposed by Arab representatives during the London Conference of early 1939, it was officially rejected by the representatives of Palestine Arab parties acting under the influence of Haj Amin Eff el Husseini. More moderate Arab opinion represented in the National Defence Party<sup>117/</sup> was prepared to accept the White Paper.

111. Following the Second World War, the establishment of the United Nations in 1945 and the dissolution of the League of Nations the following year opened a new phase in the history of the mandatory regime. The mandatory Power, in the absence of the League and its Permanent Mandates Commission, had no international authority to which it might submit reports and generally account for the exercise of its responsibilities in accordance with the terms of the Mandate. Having this in mind, at the final session of the League Assembly the United Kingdom representative declared that Palestine would be administered "in accordance with the general principles" of the existing Mandate until "fresh arrangements had been reached." At the Assembly meeting of 18 April 1946, a resolution on mandates was passed which declared *inter alia* that the Assembly:

"Recognizes that, on the termination of the League's existence, its functions with respect to the mandated territories will come to an end, but notes that Chapters XI, XII, and XIII of the Charter of the United Nations embody principles corresponding to those declared in Article 22 of the Covenant of the League;

110. L'opinion juive a fortement réagi à cette proposition en affirmant qu'il s'agissait d'une " reddition au terrorisme arabe ", qui " a pour effet de dénier au peuple juif le droit de reconstituer son foyer national dans son pays ancestral ". Comme la proposition ne répondait pas aux exigences politiques proposées par les représentants arabes à la Conférence de Londres du début 1939, elle fut officiellement rejetée par les représentants des parties arabes palestiniennes agissant sous l'influence du Haj Amin Eff El Husseini. Une opinion arabe plus modérée, représentée au sein du Parti de la défense nationale, était prête à accepter le Livre blanc.

111. Après la Seconde Guerre mondiale, la création des Nations Unies en 1945 et la dissolution de la Société des Nations l'année suivante ont ouvert une nouvelle phase dans l'histoire du régime mandataire. En l'absence de la SDN et de sa Commission des mandats permanents, la Puissance mandataire n'a aucune autorité internationale à laquelle elle pourrait soumettre des rapports et rendre généralement compte de l'exercice de ses responsabilités conformément aux termes du mandat. Ayant cela à l'esprit, lors de la dernière session de l'Assemblée de la SDN, le représentant du Royaume-Uni a déclaré que la Palestine serait administrée "conformément aux principes généraux" du mandat existant jusqu'à ce que "de nouveaux arrangements aient été conclus". Lors de la réunion de l'Assemblée du 18 avril 1946, une résolution sur les mandats a été adoptée qui déclarait notamment que l'Assemblée :

"Reconnaît qu'à la fin de l'existence de la SDN, ses fonctions à l'égard des territoires sous mandat prendront fin, mais note que les Chapitres XI, XII et XIII de la Charte des Nations Unies énoncent des principes correspondant à ceux énoncés à l'Article 22 du Pacte de la SDN ; l'assistance de conseillers britanniques et sous le contrôle du Haut Commissaire".

"Takes note of the expressed intentions of the Members of the League now administering territories under mandate to continue to administer them for the well-being and development of the peoples concerned in accordance with the obligations contained in the respective Mandates, until other arrangements have been agreed between the United Nations and the respective mandatory Powers."

112. On 1 May 1946, the report of the Anglo-American Committee of Inquiry was published. Its major constitutional proposals were:

(a) That "Palestine shall be neither a Jewish State nor an Arab State", but that it should "ultimately become a State which guards the rights and interests of Moslems, Jews, and Christians "alike."

(b) That until Arab-Jewish hostility disappears "the Government of Palestine be continued as at present under mandate pending the execution of a Trusteeship Agreement under the United Nations." A long period of trusteeship was envisaged in view of the Committee's conviction as to the depth of political antagonism between Arab and Jew, and it was proposed that the trusteeship burden would be lightened "if the difficulties were appreciated and the Trustee had the support of other members of the United Nations."

113. Following an examination of the Anglo-American Committee's report by a group of British and American officials, in July 1946 the so-called Morrison Plan was projected by the mandatory Power as a basis for discussion with Arab and Jewish representatives and those of the Arab States at a conference held in London later in the year.

"Prend note de l'intention exprimée par les Membres de la SDN qui administrent actuellement des territoires sous mandat de continuer à les administrer pour le bien-être et le développement des peuples concernés, conformément aux obligations énoncées dans les mandats respectifs, jusqu'à ce que d'autres arrangements aient été conclus entre l'Organisation des Nations Unies et les Puissances concernées.

112. Le 1er mai 1946, le **rapport de la Commission d'enquête anglo-américaine** est publié. Ses principales propositions constitutionnelles étaient les suivantes

(a) Que "la Palestine ne sera ni un Etat juif ni un Etat arabe", mais qu'elle devrait "en fin de compte devenir un État qui protège les droits et les intérêts des musulmans, des juifs et des chrétiens "de la même manière".

b) Que, jusqu'à ce que l'hostilité arabo-juive disparaisse, "le Gouvernement de Palestine soit maintenu comme il l'est actuellement sous mandat en attendant l'exécution d'un accord de tutelle sous l'égide des Nations Unies". Une longue période de tutelle a été envisagée compte tenu de la conviction du Comité quant à la profondeur de l'antagonisme politique entre Arabes et Juifs, et il a été proposé d'alléger le fardeau de la tutelle " si les difficultés étaient appréciées et si le tuteur avait l'appui des autres membres des Nations Unies ".

113. Après l'examen du rapport de la Commission anglo-américaine par un groupe de responsables britanniques et américains, en juillet 1946, le Plan Morrison fut projeté par la puissance mandataire comme base de discussion avec les représentants arabes et juifs et ceux des États arabes lors d'une conférence tenue à Londres dans le courant de l'année.

In its constitutional aspects the plan provided for division of Palestine into four semi-autonomous areas including an Arab and Jewish province, and for a Central Government whose powers were to be exercised initially by the High Commissioner assisted by a nominated Executive Council. The provinces were to have only such powers as were expressly conferred, and authority in major fields was reserved to the Central Government.

114. The Jewish Agency rejected the proposal unreservedly. The Arab delegates to the London Conference also unanimously opposed the plan. They suggested<sup>123/</sup> as an alternative that Palestine should become an independent unitary State with a permanent Arab majority in which the Jewish community would be entitled to seats in a legislative assembly proportionate to the number of Jews with Palestinian citizenship, provided that the number of Jewish representatives should in no case exceed one-third of the total membership.

115. On 7 February 1947, the British delegation at the Anglo-Arab Conference in London submitted a new proposal,<sup>124/</sup> for a five-year British Trusteeship over Palestine as a preparation for independence. The proposed Trusteeship Agreement was to provide for a wide measure of local autonomy in Arab and Jewish areas, and the High Commissioner was to seek the formation at the centre of a representative Advisory Council. After four years a Constituent Assembly was to be elected and, providing agreement could be reached between a majority of Arab and Jewish representatives respectively, an independent State would be established immediately.

Dans ses aspects constitutionnels, le plan prévoyait la division de la Palestine en quatre zones semi-autonomes, dont une province arabe et une province juive, et un gouvernement central dont les pouvoirs devaient être exercés initialement par le Haut Commissaire assisté d'un Conseil exécutif désigné. Les provinces n'auraient que les pouvoirs qui leur seraient expressément conférés et l'autorité dans les grands domaines serait réservée au gouvernement central.

114. L'Agence juive a rejeté la proposition sans réserve. Les délégués arabes à la Conférence de Londres se sont également prononcés à l'unanimité contre ce plan. Ils ont suggéré comme alternative que la Palestine devienne un État unitaire indépendant à majorité arabe permanente dans lequel la communauté juive aurait droit à des sièges dans une assemblée législative proportionnelle au nombre de juifs de nationalité palestinienne, à condition que le nombre de représentants juifs ne dépasse en aucun cas un tiers du nombre total des membres.

115. Le 7 février 1947, la délégation britannique à la Conférence anglo-arabe de Londres présenta une nouvelle proposition, visant à établir une tutelle britannique de cinq ans sur la Palestine en vue de l'indépendance. L'accord de tutelle proposé devait prévoir une large mesure d'autonomie locale dans les zones arabes et juives, et le Haut-Commissaire devait chercher à mettre en place un conseil consultatif représentatif. Après quatre ans, une Assemblée constituante devait être élue et, à condition qu'un accord puisse être trouvé entre une majorité de représentants arabes et juifs respectivement, un État indépendant serait immédiatement créé.

116. The proposal was unacceptable both to the Arab State delegations and to representatives of the Palestine Arab Higher Committee then present at the London Conference, and unacceptable also to the Jewish Agency. The leaders of the Arab delegations "re-emphasized that no proposal which involved any form of partition or Jewish immigration would be acceptable as a basis for the solution of the problem."<sup>125</sup>/ The Jewish Agency's statement<sup>126</sup>/ declared that the proposals were incompatible with the basic purposes of the mandate and with Jewish rights to immigration, settlement and ultimate statehood. In this situation, and in accordance with its declaration of 7 February 1947 that "His Majesty's Government are not prepared to continue indefinitely to govern Palestine themselves merely because Arabs and Jews cannot agree upon the means of sharing its government between them", the mandatory Power referred the question of "the future government of Palestine" to the United Nations.

#### *The present situation*

117. The atmosphere in Palestine today is one of profound tension. In many respects the country is living under a semi-military regime. In the streets of Jerusalem and other key areas barbed wire defences, road blocks, machine-gun posts and constant armoured car patrols are routine measures. In areas of doubtful security, Administration officials and the military forces live within strictly policed security zones and work within fortified and closely-guarded buildings. Freedom of personal movement is liable to severe restriction and the curfew and martial law have become a not uncommon experience. The primary purpose of the Palestine Government, in the circumstances of recurring terrorist attacks, is to maintain what it regards as the essential conditions of public security.

116. Cette proposition était inacceptable tant pour les délégations des États arabes que pour les représentants du Haut Comité arabe palestinien alors présents à la Conférence de Londres, et inacceptable aussi pour l'Agence juive. Les chefs des délégations arabes " ont souligné à nouveau qu'aucune proposition impliquant une forme quelconque de partition ou d'immigration juive ne saurait servir de base à la solution du problème ". La déclaration de l'Agence juive a déclaré que les propositions étaient incompatibles avec les objectifs fondamentaux du mandat et avec les droits des juifs à l'immigration, à l'établissement et au statut définitif d'État. Dans cette situation, et conformément à sa déclaration du 7 février 1947 selon laquelle "le gouvernement de Sa Majesté n'est pas prêt à continuer indéfiniment à gouverner la Palestine elle-même simplement parce que les Arabes et les Juifs ne peuvent s'entendre sur les moyens de partager son gouvernement entre eux", la Puissance mandataire a soumis la question du "futur gouvernement de Palestine" aux Nations Unies.

#### *La situation actuelle*

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



Increasing resort has been had to special security measures provided for in the defence emergency regulations.<sup>128/</sup> Under these regulations, a person may be detained for an unlimited period, or placed under police supervision for one year, by order of an area military commander; and he may be deported or excluded from Palestine by order of the High Commissioner. Where there are "reasons to believe that there are grounds which would justify . . . detention ... or deportation", any person may be arrested without warrant by any member of His Majesty's Forces or any police officer and detained for not more than seven days, pending further decision by the military commander. The regulations concerning military courts prohibit a form of judicial appeal from or questioning of a sentence or decision of a military court.<sup>129/</sup> Under the regulations, widespread arrests have been made; and as of 12 July 1947, 820 persons<sup>130/</sup> were being held in detention on security grounds, including 291 in Kenya under Kenya's 1947 ordinance dealing with the control of detained persons. The detainees were all Jews with the exception of four Arabs. In addition to these, 17,873 illegal immigrants were under detention.

118. The attitude of the Administration to the maintenance of public security in present circumstances was stated to the Committee in the following terms:

"The right of any community to use force as a means of gaining its political ends is *not* admitted in the British Commonwealth. Since the beginning of 1945 the Jews have implicitly claimed this right and have supported by an organized campaign of lawlessness, murder and sabotage their contention that, whatever other interests might be concerned, nothing should be allowed to stand in the way of a Jewish State and free Jewish immigration into Palestine.

En vertu de ces règlements, une personne peut être détenue pour une durée illimitée, ou placée sous la surveillance de la police pendant un an, sur ordre d'un commandant militaire de la région ; elle peut être expulsée ou exclue de Palestine par ordre du Haut Commissaire. Lorsqu'il y a des raisons de croire qu'il existe des motifs justifiant la détention ou l'expulsion, toute personne peut être arrêtée sans mandat par un membre des forces de Sa Majesté ou un officier de police et détenue pendant sept jours au plus, en attendant une décision ultérieure du commandant militaire. Les règlements concernant les tribunaux militaires interdisent toute forme d'appel judiciaire ou de contestation d'une sentence ou d'une décision d'un tribunal militaire. En vertu de ces règlements, des arrestations généralisées ont été effectuées et, au 12 juillet 1947, 820 personnes étaient détenues pour des raisons de sécurité, dont 291 au Kenya en vertu de l'ordonnance kenyane de 1947 sur le contrôle des personnes détenues. Les détenus étaient tous juifs, à l'exception de quatre Arabes. En outre, 17 873 immigrants illégaux étaient détenus.

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

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

It is true that large numbers of Jews do not today attempt to defend the crimes that have been committed in the name of these political aspirations. They recognize the damage caused' to their good name by these methods in the court of world opinion. Nevertheless, the Jewish community of Palestine still publicly refuses its help to the Administration in suppressing terrorism, on the ground that the Administration's policy is opposed to Jewish interests. The converse of this attitude is clear, and its result, however much the Jewish leaders themselves may not wish it, has been to give active encouragement to the dissidents and freer scope to their activities."

119. There can be no doubt that the enforcement of the White Paper of 1939, subject to the permitted entry since December 1945 of "1,500 Jewish immigrants monthly, has created throughout the Jewish community a deep-seated distrust and resentment against the mandatory Power. This feeling is most sharply expressed in regard to the Administration's attempts to prevent the landing of illegal immigrants. During its stay in Palestine, the Committee heard from certain of its members an eyewitness account of the incidents relative to the bringing into the port of Haifa, under British naval escort, of the illegal immigrant ship. *Exodus 1947.133/* In this, as in similar incidents, the Committee has noted the persistence 'of the attempts to 'bring Jewish immigrants to Palestine irrespective of determined preventive measures on the part of the Administration, and also the far-reaching support which such attempts receive from the Jewish community 'in Palestine and abroad.

Il est vrai qu'un grand nombre de Juifs ne tentent pas aujourd'hui de défendre les crimes qui ont été commis au nom de ces aspirations politiques. Ils reconnaissent les dommages causés à leur bonne réputation par ces méthodes dans la cour de l'opinion mondiale. Néanmoins, la communauté juive de Palestine refuse toujours publiquement son aide à l'Administration pour réprimer le terrorisme, au motif que la politique de l'Administration s'oppose aux intérêts juifs. L'inverse de cette attitude est clair, et son résultat, même si les dirigeants juifs eux-mêmes ne le souhaitent pas, a été de donner un encouragement actif aux dissidents et une plus grande liberté à leurs activités".

119. Il ne fait aucun doute que l'application du Livre blanc de 1939, sous réserve de l'entrée autorisée depuis décembre 1945 de "1 500 immigrants juifs par mois", a créé dans toute la communauté juive une méfiance et un ressentiment profondément ancrés contre le pouvoir mandataire. Ce sentiment s'exprime le plus clairement en ce qui concerne les tentatives de l'Administration d'empêcher l'arrivée d'immigrants illégaux. Au cours de son séjour en Palestine, le Comité a entendu certains de ses membres témoigner des incidents relatifs à l'entrée dans le port de Haïfa, sous escorte navale britannique, du navire d'immigrants clandestins. *Exode 1947.* En cela, comme dans des incidents similaires, le Comité a noté la persistance "des tentatives de "faire venir des immigrants juifs en Palestine indépendamment de mesures préventives déterminées de la part de l'Administration, ainsi que le soutien considérable que ces tentatives reçoivent de la communauté juive" en Palestine et à l'étranger.

The unremitting struggle to admit further Jews into Palestine, irrespective of the quota permitted by the Administration, is a measure of the rift which has developed between the Jewish Agency and the Jewish community, on the one hand, and the Administration on the other. In the present state of tension, little practicable basis exists for the discharge by the Jewish Agency of its function under the Mandate of "advising and cooperating" with the Administration in matters affecting the interests of the Jewish community.

120. As far as the Arab community is concerned, the Committee has had less opportunity of ascertaining its attitude in detail in view of the boycott on association with the Committee pronounced by the Arab Higher "Committee. During the hearings of representatives of the Arab States at Beirut, however, the Arab assessment of the present situation of unrest in "Palestine was safer thus:

"Zionism, however, does not content itself with mere propaganda in favour of the fulfilment of its expansionist projects at the expense of the Arab countries. Its plan involves recourse to terrorism, both in Palestine and in other countries. It is known that a secret army has been formed with a view to creating an atmosphere of tension and unrest by making attempts on the lives of representatives of the governing authority and by destroying public buildings . . . This aggressive attitude, resulting from the mandatory Power's weakness in dealing with them, will not fail to give rise in turn to the creation of similar organizations by the Arabs. The responsibility for the disturbances which might result therefrom throughout the Middle East will rest solely with the Zionist organizations, as having been the first to use these violent tactics." It was declared at the same meeting that "against a State established by violence, the Arab States will be obliged to use violence; that is a legitimate right of self-defence".<sup>135/</sup>

La lutte incessante pour admettre d'autres Juifs en Palestine, quel que soit le quota autorisé par l'Administration, est une mesure du fossé qui s'est creusé entre l'Agence juive et la communauté juive, d'une part, et l'Administration, d'autre part. En l'état actuel des tensions, il n'existe guère de base pratique pour que l'Agence juive puisse s'acquitter de sa fonction de "conseil et de coopération" avec l'Administration sur les questions touchant aux intérêts de la communauté juive.

120. En ce qui concerne la communauté arabe, le Comité a eu moins l'occasion de se prononcer en détail sur son attitude face au boycott de l'association avec le Comité prononcé par le "Comité supérieur arabe". Au cours des auditions des représentants des États arabes à Beyrouth, cependant, l'évaluation arabe de la situation actuelle de troubles en "Palestine était plus sûre ainsi:

"Le sionisme, cependant, ne se contente pas d'une simple propagande en faveur de la réalisation de ses projets expansionnistes aux dépens des pays arabes. Son plan prévoit le recours au terrorisme, tant en Palestine que dans d'autres pays. On sait qu'une armée secrète a été formée en vue de créer un climat de tension et d'agitation en s'en prenant à des représentants de l'autorité gouvernementale et en détruisant des bâtiments publics... Cette attitude agressive, résultant de la faiblesse de la puissance mandataire dans ses rapports avec eux, ne manquera pas de donner lieu à son tour à la création d'organisations similaires par les Arabes. La responsabilité des troubles qui pourraient en résulter dans l'ensemble du Moyen-Orient n'incombera qu'aux organisations sionistes, qui auront été les premières à utiliser ces tactiques violentes." Il a été déclaré à la même séance que "contre un État établi par la violence, les États arabes seront obligés de recourir à la violence ; c'est un droit légitime de légitime défense".

121. Arab resistance to Jewish political demands in Palestine has in part taken the form of an economic boycott of Jewish goods, decided on by a resolution of the Council of the Arab League in December 1945.<sup>136/</sup> Representatives of the Arab States stressed in evidence to the Committee that the boycott would prove effective due to the dependence of Jewish industry on the market of Arab countries.<sup>137/</sup> Within Palestine, though it would be difficult to estimate its present effectiveness, the boycott is regarded by the Arab leaders as an important means of furthering their political aims. During the Arab Conference in Haifa in July 1947, Jamal Eff. el Husseini spoke of the necessity of "strengthening the boycott in order to pull down Zionist existence", and warned Arab merchants who did not observe the boycott that they would be regarded as "traitors", since "the nation cannot keep patient over humiliation."<sup>138/</sup>

122. The view of the mandatory Power on Arab-Jewish relations was given by the British Foreign Secretary in the House of Commons on 13 November 1945, as follows:

"The whole story of Palestine since the mandate was created has been one of continued friction between the two races culminating at intervals in serious disturbances. The fact has to be faced that since the introduction of the mandate it has been impossible to find common grounds between the Arabs and the Jews."

Yet, while recognizing that in practice the Mandate has become unworkable, one cannot ignore the belief of those responsible for the Balfour Declaration and the Palestine Mandate that the obligations undertaken towards Arabs and Jews respectively would not seriously conflict. To many observers at the time, conclusion of the Feisal-Weizmann Agreement<sup>139/</sup> promised well for the future co-operation of Arab and Jew in Palestine.

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

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

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

Cependant, tout en reconnaissant que, dans la pratique, le mandat est devenu irréalisable, on ne peut ignorer la conviction des responsables de la Déclaration de Balfour et du mandat sur la Palestine que les obligations contractées envers les Arabes et les Juifs respectivement ne seraient pas gravement contradictoires. Pour de nombreux observateurs de l'époque, la conclusion de l'accord Feisal-Weizmann<sup>1</sup> promettait de bonnes perspectives pour la coopération future des Arabes et des Juifs en Palestine.

If Arab protests and uprisings in the 1920's seemed to give warning of serious conflict, it was assumed, and repeatedly proclaimed by the mandatory Power, that the necessary measures of Arab-Jewish co-operation would be found to bridge the gap between the two communities within the framework of the Mandate.<sup>140/</sup>

123. In the circumstances of the mandatory regime, that necessary measure of understanding between the two peoples of Palestine has not yet been evident. The immediate and compelling reality is the constant pressure exerted by Arab and Jewish political leaders to maintain and advance their respective national interests. Yet there are those, both Jew and Arab, who believe in the possibility of mutually advantageous understanding and, as circumstances permit, seek its promotion.<sup>141/</sup> Instances of co-operation and good neighbourly relations in the affairs of everyday life may be observed. In the field of labour, joint Jewish-Arab strike actions have occurred. On official bodies, such as the General Agricultural Council the Citrus Control Board and the Citrus Marketing Board, Arabs and Jews have co-operated in furtherance of a common interest.

124. Against the background of major and conflicting political objectives, however, these forms of co-operation are necessarily limited in scope and effectiveness. Their prospects of success have been and are determined by the complex of political and economic factors, internal and external to Palestine, which the application of a mandatory regime has brought about. Should these conditions be adjusted so as to permit the joint utilization of the resources of Palestine between the two peoples on a basis of national autonomy, the forces working for amicable relations between Arabs and Jews may yet become a significant factor in the future of Palestine.

Si les protestations et les soulèvements arabes des années 1920 semblaient annoncer un conflit grave, la puissance mandataire a supposé, et proclamé à maintes reprises, que les mesures nécessaires de coopération arabo-juive seraient prises pour combler le fossé entre les deux communautés dans le cadre du mandat.

123. Dans les circonstances du régime mandataire, cette mesure nécessaire de compréhension entre les deux peuples de Palestine n'a pas encore été évidente. La réalité immédiate et impérieuse est la pression constante exercée par les dirigeants politiques arabes et juifs pour maintenir et promouvoir leurs intérêts nationaux respectifs. Pourtant, certains, juifs et arabes, croient en la possibilité d'une compréhension mutuellement avantageuse et, lorsque les circonstances le permettent, cherchent à la promouvoir. Des exemples de coopération et de bonnes relations de voisinage dans les affaires de la vie quotidienne peuvent être observés. Dans le domaine du travail, des actions de grève conjointes judéo-arabes ont eu lieu. Au sein d'organismes officiels, tels que le Conseil général de l'agriculture, l'Office de contrôle des agrumes et l'Office de commercialisation des agrumes, les Arabes et les Juifs ont coopéré en vue de promouvoir un intérêt commun.

124. Dans le contexte d'objectifs politiques majeurs et contradictoires, cependant, ces formes de coopération sont nécessairement limitées en portée et en efficacité. Leurs perspectives de succès ont été et sont toujours déterminées par l'ensemble de facteurs politiques et économiques, internes et externes à la Palestine, que l'application d'un régime obligatoire a entraîné. Si ces conditions devaient être ajustées de manière à permettre l'utilisation conjointe des ressources de la Palestine entre les deux peuples sur la base de l'autonomie nationale, les forces œuvrant pour des relations amicales entre Arabes et Juifs pourraient encore devenir un facteur important dans l'avenir de la Palestine.

#### D. THE CONFLICTING CLAIMS

125. The basic contentions of the Arab and Jewish claims are summarized separately in this section with a brief appraisal of each claim.

##### *The Jewish case*

126. The Jewish case, as herein considered, is mainly the case advanced by the Jewish Agency which, by the terms of the Mandate, has a special status with regard to Jewish interests in Palestine.

127. The Jewish case seeks the establishment of a Jewish State in Palestine, and Jewish immigration into Palestine both before and after the creation of the Jewish State subject only to the limitations imposed by the economic absorptive capacity of that State. In the Jewish case, the issues of the Jewish State and unrestricted immigration are inextricably interwoven. On the one hand, the Jewish State is needed in order to assure a refuge for the Jewish immigrants who are clamoring to come to Palestine from the displaced persons camps and from other places in Europe, North Africa and the Near East, where their present plight is difficult. On the other hand, a Jewish State would have urgent need of Jewish immigrants in order to affect the present great numerical preponderance of Arabs over Jews in Palestine. The Jewish case frankly recognizes the difficulty involved in creating at the present time a Jewish State in all of Palestine in which Jews would, in fact, be only a minority, or in part of Palestine in which, at best, they could immediately have only a slight preponderance. Thus, the Jewish case lays great stress on the right of Jewish immigration, for political as well as humanitarian reasons. Special emphasis is therefore placed on the right of Jews to "return" to Palestine.

#### D. LES REVENDICATIONS CONTRADICTOIRES

125. Les arguments de base des revendications arabes et juives sont résumés séparément dans cette section avec une brève évaluation de chaque revendication.

##### *Le cas des Juifs*

126. Le cas juif, tel qu'il est considéré ici, est principalement le cas avancé par l'Agence juive qui, selon les termes du mandat, a un statut spécial en ce qui concerne les intérêts juifs en Palestine.

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

128. Aside from contentions based on biblical and historical sources as to this right, the Jewish case rests on the Balfour Declaration of 1917 and on the Mandate for Palestine, which incorporated the Declaration in its preamble and recognized the historic connection of the Jewish people with Palestine and the grounds for reconstituting the Jewish National Home there.

129. It is the Jewish contention that the mandatory Power in Palestine became a trustee for the specific and primary purpose of securing the establishment of the Jewish National Home by means of Jewish immigration, which must be facilitated, and by close settlement of the Jews upon the land, which must be encouraged subject to certain safeguards.

130. In their view, the Mandate intended that the natural evolution of Jewish immigration, unrestricted save by economic considerations, might ultimately lead to a commonwealth in which the Jews would be a majority.

131. They regard the pledges to the Jews in the Balfour Declaration and the Mandate as international commitments not to the Jews of Palestine alone, who were at the time only a small community, but to the Jewish people as a whole, who are now often described as the "Jewish nation".

132. They contend that there has been no change in conditions since these intentions were expressed, for the existence of an Arab majority was a fact well understood at the time when the legal and political commitments of the Mandate were originally made.

133. The Jews, it is urged, have built in Palestine on the basis of faith in the international pledges made to the Jewish people and they cannot be halted in midstream.

128. Outre les controverses fondées sur des sources bibliques et historiques quant à ce droit, le cas juif repose sur la Déclaration Balfour de 1917 et sur le Mandat pour la Palestine, qui a incorporé la Déclaration dans son préambule et reconnu le lien historique du peuple juif avec la Palestine et les motifs de la reconstitution de la Maison nationale juive en Palestine.

129. Les Juifs affirment que le pouvoir mandataire en Palestine est devenu administrateur dans le but spécifique et primordial d'assurer l'établissement du foyer national juif par le biais de l'immigration juive, qui doit être facilitée, et par un établissement étroit des Juifs sur le territoire, qui doit être encouragé sous réserve de certaines garanties.

130. Selon eux, le mandat visait à ce que l'évolution naturelle de l'immigration juive, sans aucune restriction, si ce n'est pour des raisons économiques, puisse aboutir à une communauté dans laquelle les Juifs seraient majoritaires.

131. Ils considèrent les promesses faites aux Juifs dans la Déclaration de Balfour et le Mandat comme des engagements internationaux, non seulement envers les Juifs de Palestine, qui n'étaient à l'époque qu'une petite communauté, mais envers le peuple juif dans son ensemble, qui est maintenant souvent décrit comme la "nation juive".

132. Ils affirment que les conditions n'ont pas changé depuis que ces intentions ont été exprimées, car l'existence d'une majorité arabe était un fait bien compris à l'époque où les engagements juridiques et politiques du mandat ont été initialement pris.

133. Les Juifs, insiste-t-on, ont construit en Palestine sur la base de leur foi dans les engagements internationaux pris envers le peuple juif et ils ne peuvent être arrêtés à mi-chemin.

(a) The Jewish immigrants to Palestine, who are said to be merely returning to their home-land, are portrayed as having been primarily responsible for developing the economy of the country, for establishing an infant industry, for cultivating theretofore waste lands, for instituting irrigation schemes and for improving the standard of living of Palestine Arabs as well as Jews.

(b) The immigrant Jews displace no Arabs, but rather develop areas which otherwise would remain undeveloped.

134. They contend that no time limit was suggested for immigration or settlement. The Mandate, it is claimed, was to be terminated only when its primary purpose, the establishment of the Jewish National Home, had been fulfilled. That Home will be regarded as having been established only when it can stand alone, for there can be no security for it unless it is free from Arab domination. Any proposed solution, therefore, should ensure the existence and continued development of the Jewish National Home in accordance with the letter and the spirit of the international pledges made.

(a) The establishment of the Jewish Home and State will, it is claimed, do no political injustice to the Arabs, since the Arabs have never established a government in Palestine.

(b) In the Jewish Home and State the Arab population, which, as a result of accelerated Jewish immigration will have become a minority population, will be fully protected in all its rights on an equal basis with the Jewish citizenry.

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

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

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

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

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



*Appraisal of the Jewish case*

135. Under the preamble of the Mandate, the Principal Allied Powers agreed, for the purpose of giving effect to the provisions of Article 22 of the Covenant of the League of Nations, to entrust to a mandatory Power the administration of the territory of Palestine. They also 'agreed that this mandatory should be responsible for putting into effect the Balfour Declaration. Article 2 of the Mandate made the mandatory responsible for placing the country under such political, administrative and economic conditions as would assure:

(a) The establishment of a Jewish National Home, as laid down in the preamble, and (b) The development of self-governing institutions.

The obligation to assure the establishment of a Jewish National Home was qualified by article 6, which made the mandatory Power responsible for the facilitation of immigration and the encouragement of dose settlement on the land.

136. There has been great controversy as to whether the obligations relating to the National Home and self-governing institutions were equal in weight, and also as to whether they were consistent with each other. Opinions have been expressed that between these two obligations the Mandate recognizes no primacy in order of importance and no priority in order of execution, and that they were in no sense irreconcilable. According to other opinions, however, the primary purpose of the Mandate, as expressed in its preamble and in its articles, was to promote the establishment of a Jewish National Home, to which the obligation of developing self-governing institutions was subordinated.

*Appréciation du cas des Juifs*

135. Dans le préambule du mandat, les principales puissances alliées sont convenues, pour donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, de confier à une puissance mandataire l'administration du territoire palestinien. Ils ont également " convenu que cette obligation devrait être responsable de la mise en œuvre de la Déclaration Balfour ". L'article 2 du Mandat confie au mandataire la responsabilité de placer le pays dans les conditions politiques, administratives et économiques qu'il assure :

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

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

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

137. The practical significance of the controversy was that, if the country were to be placed under such political conditions as would secure the development of self-governing institutions, these same conditions would in fact destroy the Jewish National Home. It would appear that, although difficulties were anticipated, when the Mandate was confirmed it was not dearly contemplated that these two obligations would prove mutually incompatible. In practice, however, they proved to be so. The conflict between Arab and Jewish political aspirations, intensified by the growth of Arab nationalism throughout the Arabic-speaking countries and by the growth of anti-Semitism in some European countries, excluded any possibility of adjustment which would allow the establishment of self-governing institutions. Had self-governing institutions been created, the majority in the country, who never willingly accepted Jewish immigration, would in all probability have made its continuance impossible, causing thereby the negation of the Jewish National Home.

138. It is part of the Jewish case that any restriction on immigration, other than economic considerations, is illegal and in violation of the provisions of the Mandate. Article 6 of the Mandate made the mandatory Power responsible for facilitating Jewish immigration under suitable conditions, while insuring that the rights and position of other sections of the population were not prejudiced. No other restriction was provided thereon.

139. By 1922, the mandatory construed article 6 to mean that Jewish immigration could not be so great in volume as to exceed whatever might be the economic capacity of the country to absorb new arrivals. This interpretation was accepted by the Executive of the Zionist Organization and, thus, by construction, a restriction of the general terms of the article was established.

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

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

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

140. The Jewish contention, that the Mandate intended that the natural evolution of Jewish immigration might ultimately lead to a commonwealth in which Jews would be a majority, raises the question as to the meaning of "National Home".

141. The notion of the National Home, which derived from the formulation of Zionist aspirations in the 1897 Basle program<sup>142/</sup> has provoked many discussions concerning its meaning, scope and legal character, especially since it has no known legal connotation and there are no precedents in international law for its interpretation. It was used in the Balfour Declaration and in the Mandate, both of which promised the establishment of a "Jewish National Home" without, however, defining its meaning. The conclusion seems to be inescapable that the vagueness in the wording of both instruments was intentional. The fact that the term "National Home" was employed, instead of the word "State" or "Commonwealth" would indicate that the intention was to place a restrictive construction on the National Home scheme from its very inception. This argument, however, may not be conclusive since "National Home", although not precluding the possibility of establishing a Jewish State in the future, had the advantage of not shocking public opinion outside the Jewish world, and even in many Jewish quarters, as the term "Jewish State" would have done.

142. What exactly was in the minds of those who made the Balfour Declaration is speculative. The fact remains that, in the light of experience acquired as a consequence of serious disturbances in Palestine, the mandatory Power, in a statement on "British Policy in Palestine," issued on 3 June 1922 by the Colonial Office, placed a restrictive construction upon the Balfour Declaration.<sup>143/</sup>

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

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

142. Ce qui était exactement dans l'esprit de ceux qui ont fait la Déclaration Balfour est spéculatif. Il n'en reste pas moins que, à la lumière de l'expérience acquise à la suite de graves troubles en Palestine, le pouvoir mandataire, dans une déclaration sur la "politique britannique en Palestine", publiée le 3 juin 1922 par le ministère des Colonies, a donné une interprétation restrictive à la Déclaration Balfour.

143. The statement recognized for the first time "the ancient historic connection" of the Jews with Palestine<sup>144/</sup>, and declared that they were in Palestine "as of right and not on sufferance". It, however, excluded in its own terms "the disappearance or subordination of the Arabic population, language or customs in Palestine" or "the imposition of Jewish nationality upon the inhabitants of Palestine as a whole", and made it clear that in the eyes of the mandatory Power, the Jewish National Home was to be founded in Palestine and not that Palestine as a whole was to be converted into a Jewish National Home.

144. It should be noted here that this construction, which restricted considerably the scope of the National Home, was made prior to the confirmation of the Mandate by the Council of the League of Nations<sup>145/</sup> and was formally accepted at the time by the Executive of the Zionist Organization, in its capacity as the "appropriate Jewish agency" provided for in article 4 of the Mandate.<sup>146/</sup>

145. Nevertheless, neither the Balfour Declaration nor the Mandate precluded the eventual creation of a Jewish State. The Mandate in its Preamble recognized, with regard to the Jewish people, the "grounds for reconstituting their National Home". By providing, as one of the main obligations of the mandatory Power the facilitation of Jewish immigration, it conferred upon the Jews an opportunity, through large-scale immigration, to create eventually a Jewish State with a Jewish majority.

146. Both the Balfour Declaration and the Mandate involved international commitments to the Jewish people as a whole. It was obvious that these commitments were not limited only to the Jewish population of Palestine, since at the time there were only some 80,000 Jews there.

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

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

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

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

147. This would imply that all Jews in the world who wish to go to Palestine would have the right to do so. This view, however, would seem to be unrealistic in the sense that a country as small and poor as Palestine could never accommodate all the Jews in the world.

148. When the Mandate was approved, all concerned were aware of the existence of an overwhelming Arab majority in Palestine. Moreover, the King-Crane Report, among others, had warned that the Zionist program could not be carried out except by force of arms. It would seem clear, therefore, that the provisions of the Mandate relating to the Jewish National Home could be based only on the assumption that sooner or later the Arab fears would gradually be overcome and that Arab hostility to the terms of the Mandate would in time weaken and disappear.

149. This seems to have been the basic assumption, but it proved to be a false one, since the history of the last twenty-five years has established the fact that not only the creation of a Jewish State but even the continuation of the building of the Jewish National Home by restricted immigration could be implemented only by the use of some considerable force. It cannot be properly contended that the use of force as a means of establishing the National Home was either intended by the Mandate or implied by its provisions. On the contrary, the provisions of the Mandate should preclude any systematic use of force for the purpose of its application. In its preamble, the Mandate states that the Principal Allied Powers agreed to entrust Palestine to a mandatory Power for the purpose of giving effect to the provisions of Article 22 of the Covenant of the League of Nations.<sup>147/</sup> The guiding principle of that Article was the well-being of peoples not yet able to stand by themselves.

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

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

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

On ne peut prétendre à juste titre que le recours à la force comme moyen d'établir le Foyer national était soit voulu par le mandat, soit implicite par ses dispositions. Au contraire, les dispositions du mandat devraient interdire tout recours systématique à la force aux fins de son application. Dans son préambule, le mandat stipule que les principales puissances alliées sont convenues de confier la Palestine à une puissance mandataire afin de donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations.

150. It has been suggested that the well-being of the indigenous population of Palestine might be ensured by the unfettered development of the Jewish National Home, "Well-being" in a practical sense, however, must be something more than a mere objective conception; and the Arabs, thinking subjectively, have demonstrated by their acts their belief that the conversion of Palestine into a Jewish State against their will would be very much opposed to their conception of what is essential to their well-being. To contend, therefore, that there is an international obligation to the effect that Jewish immigration should continue with a view to establishing a Jewish majority in the whole of Palestine, would mean ignoring the wishes of the Arab population and their views as to their own well-being. This would involve an apparent violation of what was the governing principle of Article 22 of the Covenant.

151. That the Jews have performed remarkable feats of development in Palestine cannot be denied. The fact remains, however, that there may be serious question as to the economic soundness of much of this achievement, owing to the reliance on gift capital and the political motivation behind many of the development schemes with little regard to economic considerations.

152. That Jews would displace Arabs from the land if restrictions were not imposed would seem inevitable, since, as land pressures develop, the attraction of Jewish capital would be an inducement to many Arabs to dispose of their lands. Some displacement of this nature has already occurred.

150. Il a été suggéré que le bien-être de la population autochtone de Palestine pourrait être assuré par le développement sans entraves du Foyer nationale juive, mais que le "bien-être", dans un sens pratique, doit être plus qu'une simple conception objective ; et les Arabes, pensant subjectivement, ont démontré par leurs actes leur conviction que la conversion de la Palestine en État juif contre leur volonté serait très opposée à leur conception de l'essentiel pour leur bien-être. **Affirmer, par conséquent, qu'il existe une obligation internationale selon laquelle l'immigration juive doit se poursuivre en vue d'établir une majorité juive dans l'ensemble de la Palestine, reviendrait à ignorer les souhaits de la population arabe et ses opinions quant à son propre bien-être. Cela impliquerait une violation apparente de ce qui constitue le principe directeur de l'article 22 du Pacte.**

151. On ne peut nier que les Juifs ont accompli des exploits remarquables en matière de développement en Palestine. Il n'en demeure pas moins que la solidité économique d'une grande partie de ces réalisations peut être sérieusement mise en doute, en raison de la dépendance à l'égard des dons en capital et de la motivation politique qui sous-tend nombre des projets de développement, sans guère tenir compte des considérations économiques.

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

153. It would appear that the dear implication of the Jewish contention that the National Home can be safeguarded from Arab domination only when it can stand by itself is that an independent Jewish State in all or part of Palestine is the only means of securing the promise of the Mandate for a Jewish National Home. Even a binational State, on a parity basis, unless there were extensive international guarantees, would not seem to meet the Jewish contention.

154. The Jewish assurance that no political injustice would be done to the Arabs by the creation of a Jewish State in Palestine, since the Arabs have never established a government there, gains some support from the fact that not since 63 B.C., when Pompey stormed Jerusalem, has Palestine been an independent State. On the other hand, the fact remains that today in Palestine there are over 1,200,000 Arabs, two-thirds of the population, who oppose a Jewish State and who are intent on establishing an independent Arab State.

155. Any solution assuring the continued development of the Jewish National Home in Palestine would necessarily involve continued Jewish immigration, the postponement of independence, and also administration by a third party, at least until the Jewish people become a majority there. Such a solution would have to be enforced, in view of the opposition of the Arab population. Many Jews contend that, if given the opportunity, the Jews alone could defend a Jewish State. Even this, however, envisages the possibility of a violent struggle with the Arabs.

153. Il semblerait que la chère implication de l'affirmation juive selon laquelle le foyer national ne peut être préservé de la domination arabe qu'à la condition qu'il puisse se tenir seul est qu'un État juif indépendant dans tout ou partie de la Palestine est le seul moyen d'assurer la promesse du mandat pour un foyer national juif. Même un État binational, sur une base paritaire, à moins qu'il n'y ait d'importantes garanties internationales, ne semblerait pas répondre à l'argument juif.

154. L'assurance juive qu'aucune injustice politique ne serait faite aux Arabes par la création d'un État juif en Palestine, puisque les Arabes n'y ont jamais établi de gouvernement, est soutenue par le fait que la Palestine n'a pas été un État indépendant depuis 63 av. JC. D'autre part, il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, en Palestine, plus de 1 200 000 Arabes, soit les deux tiers de la population, s'opposent à un État juif et ont l'intention de créer un État arabe indépendant.

155. Toute solution assurant le développement continu du foyer national juif en Palestine impliquerait nécessairement la poursuite de l'immigration juive, le report de l'indépendance, ainsi que l'administration par un tiers, au moins jusqu'à ce que le peuple juif y devienne une majorité. Une telle solution devrait être appliquée, compte tenu de l'opposition de la population arabe. Beaucoup de Juifs affirment que, s'ils en avaient la possibilité, les Juifs seuls pourraient défendre un État juif. Même cela, cependant, envisage la possibilité d'une lutte violente avec les Arabes.

*The Arab case*

156. The Arab case as here set forth is based mainly on the contentions made by the representatives of the Arab Higher Committee before the first special session of the General Assembly and by the representatives of the Arab States at that session, at Beirut and Geneva.

The Arab case seeks the immediate creation of an independent Palestine west of the Jordan as an Arab State. It rests on a number of claims and contentions which are summarized below.

The Arabs emphasize the fact of an actual Arab numerical majority, in the ratio of two to one in the present population of Palestine.

157. They postulate the "natural" right of the Arab majority to remain in undisputed possession of the country, since they are and have been for many centuries in possession of the land. This claim of a "natural" right is based on the contention that the Arab connection with Palestine has continued uninterruptedly from early historical times, since the term "Arab" is to be interpreted as connoting not only the invaders from the Arabian Peninsula in the seventh century, but also the indigenous population which intermarried with the invaders and acquired their speech, customs and modes of thought in becoming permanently Arabized.

158. The Arabs further stress the natural desire of the Arab community to safeguard its national existence from foreign intruders, in order that it may "pursue without interference its own political, economic and cultural development.

Le cas arabe

156. Le cas arabe tel qu'il est exposé ici se fonde principalement sur les arguments avancés par les représentants du Haut Comité arabe avant la première session extraordinaire de l'Assemblée générale et par les représentants des États arabes à cette session, à Beyrouth et à Genève.

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

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

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

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



159. The Arabs also claim "acquired" rights, based on the general promises and pledges officially made to the Arab people in the course of the First World War, including, in particular, the McMahon-Hussein correspondence of 1915-1916 and the Anglo-French Declaration of 1918. The "Hogarth-Messager", the Basset letter, and the "Declaration to the Seven" are regarded as 'further support for the Arab claim to an independent Palestine.

(a) In the Arab view, these undertakings, taken collectively, provide a firm recognition of Arab political rights in Palestine which, they contend. Great Britain is under a contractual obligation to accept and uphold—an obligation thus far unfulfilled.

(b) It is also their contention that these promises and pledges of Arab freedom and independence were among the main factors inspiring the Arabs to revolt against the Ottoman Empire and to ally themselves with Great Britain and the other allies during the First World War.

160. The Arabs have persistently adhered to the position that the Mandate for Palestine, which incorporated the Balfour Declaration, is illegal. The Arab States have refused to recognize it as having any validity.

(a) They allege that the terms of the Palestine Mandate are inconsistent with the letter and spirit of Article 22 of the Covenant of the League of Nations for the following reasons:

159. Les Arabes revendiquent également des droits "acquis", fondés sur les promesses et engagements généraux officiellement faits au peuple arabe au cours de la Première Guerre mondiale, notamment la correspondance McMahon-Hussein de 1915-1916 et la Déclaration franco-anglaise de 1918. Le "Message de Hogarth", la lettre de Basset et la "Déclaration aux Sept" sont considérés comme "un soutien supplémentaire à la revendication arabe d'une Palestine indépendante".

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

b) Ils affirment également que ces promesses et promesses de liberté et d'indépendance arabes ont été parmi les principaux facteurs qui ont incité les Arabes à se révolter contre l'Empire ottoman et à s'allier avec la Grande-Bretagne et les autres alliés pendant la Première Guerre mondiale.

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

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

(1) Although paragraph 4 of Article 22 stipulated that certain communities had reached a stage of development where their existence as "independent nations" could be provisionally recognized, subject only to a limited period of tutelage under a mandatory Power in the form of administrative advice and assistance until such time as these communities would be able to stand alone, the Palestine Mandate violated this stipulation by deliberately omitting immediate provisional recognition of the independence of the territory and by granting to the mandatory Power in article 1 of the Mandate "full powers of legislation and administration".

(2) The wishes of the Palestine community had not been "a principal consideration in the selection of the Mandatory", as provided for in Article 22, paragraph 4 of the Covenant.

(b) The principle and right of national self-determination were violated.

(c) The Arab States were not Members of the League of Nations when the Palestine Mandate was approved, and are not, therefore, bound by it.

161. Although the terms of the Palestine Mandate are, in the Arab view, illegal and invalid and, therefore, Jewish immigrants have had no legal right to enter the country during the period of the Mandate, the Arab position regarding such Jews is that their presence has to be recognized as a de facto situation.

#### *Appraisal of the Arab case*

162. That the Arab population is and will continue to be the numerically preponderant population in Palestine, unless offset by free "and substantial Jewish immigration, is undisputed. The Arab birth rate is considerably higher than the Jewish birth rate.

(1) Bien que le paragraphe 4 de l'article 22 stipule que certaines communautés ont atteint un stade de développement où leur existence en tant que "nations indépendantes" peut être provisoirement reconnue, sous réserve seulement d'une période limitée de tutelle en vertu d'une puissance mandataire sous la forme de conseils et d'assistance administratifs jusqu'à ce que ces communautés puissent être autonomes, le mandat sur la Palestine viole cette disposition en omettant volontairement la reconnaissance provisoire immédiate de l'indépendance du territoire et en donnant au pouvoir mandataire "pleins pouvoirs législatifs et administratifs" dans son article premier mandat.

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

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

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

161. Bien que les termes du mandat palestinien soient, de l'avis des Arabes, illégaux et invalides et que, par conséquent, les immigrants juifs n'aient eu aucun droit légal d'entrer dans le pays pendant la période du mandat, la position arabe concernant ces Juifs est que leur présence doit être reconnue comme une situation de fait.

#### *Appréciation du cas arabe*

162. Le fait que la population arabe soit et continuera d'être la population numériquement prépondérante en Palestine, à moins qu'elle ne soit compensée par une "immigration juive libre et substantielle", est incontesté. Le taux de natalité arabe est considérablement plus élevé que le taux de natalité juif.

Only large-scale Jewish immigration, strongly assisted by capital and efforts from outside Palestine, can provide the basis for the attainment of numerical parity between Arabs and Jews in the population.

163. The Arabs of Palestine consider themselves as having a "natural" right to that country, although they have not been in possession of it as a sovereign nation.

164. The Arab population, despite the strenuous efforts of Jews to acquire land in Palestine, at present remains in possession of approximately 85 per cent of the land. The provisions of the land transfer regulations of 1940, which gave effect to the 1939 White Paper policy, have severely restricted the Jewish efforts to acquire new land.

165. The Arabs consider that all of the territory - of Palestine is by Tigh Arab patrimony. Although in an Arab State they would recognize the right of Jews to continue in possession - of land legally acquired by them during the Man-date, they would regard as a violation of their "natural" right any effort, such as partition, to reduce the territory of Palestine.

166. The desire of the Arab people of Palestine to safeguard their national existence is a very natural desire. However, Palestinian nationalism, as distinct from Arab nationalism, is itself a relatively new phenomenon, which appeared only after the division of the "Arab rectangle" by the settlement of the First World War. The National Home policy and the vigorous policy of immigration pursued by the Jewish leadership has sharpened the Arab fear of danger from the intruding Jewish population.

Seule une immigration juive à grande échelle, fortement soutenue par des capitaux et des efforts provenant de l'extérieur de la Palestine, peut servir de base à la réalisation de la parité numérique entre Arabes et Juifs dans la population.

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

164. La population arabe, malgré les efforts acharnés des Juifs pour acquérir des terres en Palestine, reste actuellement en possession d'environ 85 % des terres. Les dispositions du règlement de 1940 sur le transfert des terres, qui a donné effet à la politique du Livre blanc de 1939, ont sévèrement limité les efforts des Juifs pour acquérir de nouvelles terres.

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

166. Le désir du peuple arabe de Palestine de sauvegarder son existence nationale est un désir très naturel. Cependant, le nationalisme palestinien, par opposition au nationalisme arabe, est lui-même un phénomène relativement nouveau, qui n'est apparu qu'après la division du "rectangle arabe" par le règlement de la Première Guerre mondiale. La politique intérieure nationale et la politique d'immigration vigoureuse menée par les dirigeants juifs ont renforcé la peur arabe du danger que représente l'intrusion de la population juive.

167. With regard to the promises and pledges made to the Arabs as inducement for their support of the Allies in the First World War, it is to be noted that apparently there is no unequivocal agreement as to whether Palestine was included within the territory pledged to independence by the McMahon-Hussein correspondence. In this connexion, since the question of interpretation was raised Great Britain has consistently denied that Palestine was among the territories to which independence was pledged.

168. These promises were examined in 1939 by a committee consisting of British and Arab representatives which was set up for that purpose during the Arab-British Conference on Palestine. That committee considered the Mc-Mahon correspondence and certain subsequent events and documents which one party or the other regarded as likely to shed light on the meaning or intention of the correspondence. It examined, inter alia, the so-called Sykes-Picot Agreement, the Balfour Declaration, the "Hogarth Message", the "Declaration to the Seven", General Allenby's assurance to the Amir Feisal, and the Anglo-French Declaration of 7 December 1918.

169. In its report<sup>148</sup>/ the committee stated that the Arab and the United Kingdom representatives had been "unable to reach agreement upon an interpretation of the correspondence".<sup>149</sup>/ The United Kingdom representatives, however, informed the Arab representatives that the Arab contentions, as explained to the committee, regarding the interpretation of the correspondence, and especially their contentions relating to the meaning of the phrase "portions of Syria lying to the west of the districts of Damascus, Hama, Horns and Aleppo have greater force than has appeared hitherto".

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

168. Ces promesses ont été examinées en 1939 par un comité composé de représentants britanniques et arabes qui a été créé à cet effet lors de la Conférence arabo-britannique sur la Palestine. Ce comité a examiné la correspondance Mc-Mahon et certains événements et documents subséquents que l'une ou l'autre partie considérait comme susceptibles de faire la lumière sur le sens ou l'intention de la correspondance. Il a examiné, entre autres, le soi-disant Accord Sykes-Picot, la Déclaration de Balfour, le "Message de Hogarth", la "Déclaration aux Sept", l'assurance du général Allenby à l'Emir Feisal, et la Déclaration franco-britannique du 7 décembre 1918.

169. Dans son rapport, le comité a déclaré que les représentants arabes et britanniques avaient été "incapables de parvenir à un accord sur une interprétation de la correspondance". Les représentants britanniques ont toutefois informés les représentants arabes que les affirmations arabes, telles qu'expliquées au comité, concernant l'interprétation de la correspondance, et notamment leurs affirmations sur le sens des termes "les parties de Syrie situées à l'ouest des districts de Damas, Hama, Horns et Alep ont davantage de force que ce qui avait été dit jusqu'à maintenant".

Moreover, the United Kingdom representatives informed the Arab representatives that "they agree that Palestine was included in the area claimed by the Sherif of Mecca in his letter of 14 July 1915, and that unless Palestine was excluded from that area later in the correspondence, it must be regarded as having been included in the area in which Great Britain was to recognize and support the independence of the Arabs. They maintain that on a proper construction of the correspondence, Palestine was in fact excluded. But they agree that the language in which its exclusion was expressed was not so specific and unmistakable as it was thought to be at the time".

170. With regard to the various statements mentioned in paragraph 168, the above committee considered that it was beyond its scope to express an opinion upon their proper interpretation, and that such opinion could not in any case be properly formed unless consideration had also been given to a number of other statements made during the war. In the opinion of the committee, however, it was evident from these statements that "His Majesty's Government were not free to dispose of Palestine without regard for the wishes and interests of the inhabitants of Palestine, and that these statements must all be taken into account in any attempt to estimate the responsibilities which—upon any interpretation of the correspondence—His Majesty's Government have incurred towards those inhabitants as a result of the correspondence".

En outre, les représentants du Royaume-Uni ont informé les représentants arabes qu'ils conviennent que la Palestine a été incluse dans la zone revendiquée par le shérif de La Mecque dans sa lettre du 14 juillet 1915, et qu'à moins que la Palestine ne soit exclue de cette zone ultérieurement dans la correspondance, elle doit être considérée comme ayant été incluse dans la zone où la Grande-Bretagne devait reconnaître et appuyer l'indépendance des Arabes. Ils soutiennent que, sur la base d'une interprétation correcte de la correspondance, la Palestine a en fait été exclue. Mais ils conviennent que la formulation dans laquelle son exclusion a été exprimée n'était pas aussi précise et indubitable qu'on le pensait à l'époque.

170. En ce qui concerne les diverses déclarations mentionnées au paragraphe 168, le comité susmentionné a estimé qu'il n'était pas de son ressort d'exprimer une opinion sur leur interprétation correcte, et qu'une telle opinion ne pouvait en tout état de cause pas être dûment formée si l'on n'avait pas également pris en considération un certain nombre d'autres déclarations faites pendant la guerre. De l'avis du Comité, cependant, il ressort clairement de ces déclarations que "le Gouvernement de Sa Majesté n'était pas libre de disposer de la Palestine sans tenir compte des souhaits et des intérêts des habitants de la Palestine, et que ces déclarations doivent toutes être prises en compte dans toute tentative d'estimer les responsabilités que, sur la base de toute interprétation de la correspondance, il a dû assumer envers ces habitants à cause de cette correspondance".

171. With regard to the "Hogarth Message", the Arab representatives explained that they relied strongly on a passage in the message delivered to King Hussein of the Hejaz in 1918, to the effect that Jewish settlement in Palestine would be allowed only in so far as would be consistent with the political and economic freedom of the Arab population.

172. It is noteworthy that the "Hogarth Message" was delivered to King Hussein in January 1918, that is, two months after the Balfour Declaration was made. There is a dear difference between the Balfour Declaration itself, which safeguarded only the civil and religious rights of the existing non-Jewish communities, and the "Hogarth Message", which promised political freedom to the Arab population of Palestine.

173. A Memorandum presented by Amir Feisal to the Paris Peace Conference, however, would indicate that the special position of Palestine was recognized in Arab circles. He said:

"The Jews are very close to the Arabs in blood and there is no conflict of character between the two races. In principle we are absolutely at one. Nevertheless, the Arabs cannot risk assuming the responsibility of holding level the scales in the clash of races and religions that have, in this one province, so often involved the world in difficulties. They would wish for the effective superposition of a great trustee, so long as a representative local administration commended itself by actively promoting the material prosperity of the country."

171. En ce qui concerne le "Message de Hogarth", les représentants arabes ont expliqué qu'ils s'appuyaient fortement sur un passage du message adressé au roi Hussein du Hejaz en 1918, selon lequel la colonisation juive en Palestine ne serait autorisée que dans la mesure où elle serait compatible avec la liberté politique et économique de la population arabe.

172. Il est à noter que le "Message de Hogarth" a été livré au roi Hussein en janvier 1918, soit deux mois après la Déclaration Balfour. Il y a une claire différence entre la Déclaration de Balfour elle-même, qui ne sauvegardait que les droits civils et religieux des communautés non-juives existantes, et le "Message de Hogarth", qui promettait la liberté politique à la population arabe de Palestine.

173. Un mémorandum présenté par Amir Feisal à la Conférence de paix de Paris, cependant, indiquerait que la position spéciale de la Palestine est reconnue dans les milieux arabes. Il a dit :

"Les Juifs sont très proches des Arabes par le sang et il n'y a pas de conflit de caractère entre les deux races. En principe, nous ne faisons qu'un. Néanmoins, les Arabes ne peuvent prendre le risque d'assumer la responsabilité de tenir à niveau la balance dans le choc des races et des religions qui ont, dans cette seule province, si souvent mis le monde en difficulté. Ils souhaiteraient la superposition effective d'un grand administrateur, à condition qu'une administration locale représentative se félicite en promouvant activement la prospérité matérielle du pays."

174. It was also Amir Feisal who, representing and acting on behalf of the Arab Kingdom of the Hejaz, signed an agreement with Dr. Weizmann, representing and acting on behalf of the Zionist Organization. In this agreement, Feisal, subject to the condition that the Arabs obtained independence as demanded in his Memorandum to the British Foreign Office of 4 January 1919, accepted the Balfour Declaration and the encouragement of Jewish immigration into Palestine. The Feisal-Weizmann agreement did not acquire validity, since the condition attached was not fulfilled at the time.

175. The Peel Commission, in referring to the matter, had noted in its report that "there was a time when Arab statesmen were willing to consider giving Palestine to the Jews, provided that the rest of Arab Asia was free. That condition was not fulfilled then, but it is on the eve of fulfilment now".

176. With regard to the principle of self-determination, although international recognition was extended to this principle at the end of the First World War and it was adhered to with regard to the other Arab territories, at the time of the creation of the "A" Mandates, it was not applied to Palestine, obviously because of the intention to make possible the creation of the Jewish National Home there. Actually, it may well be said that the Jewish National Home and the sui generis Mandate for Palestine run counter to that principle.

177. As to the claim that the Palestine Mandate violates Article 22 of the Covenant because the community of Palestine has not been recognized as an independent nation and because the mandatory was given full powers of legislation and administration, it has been rightly pointed out by the Peel Commission:

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

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

176. En ce qui concerne le principe de l'autodétermination, bien que la reconnaissance internationale ait été étendue à ce principe à la fin de la Première Guerre mondiale et qu'il ait été respecté à l'égard des autres territoires arabes, au moment de la création des mandats "A", il n'a pas été appliqué à la Palestine, évidemment en raison de l'intention de rendre possible la création du foyer national juif là-bas. En fait, on peut dire que le Foyer National juif et le Mandat sui generis pour la Palestine vont à l'encontre de ce principe.

177. Quant à l'allégation selon laquelle le mandat palestinien viole l'article 22 du Pacte parce que la communauté palestinienne n'a pas été reconnue comme nation indépendante et parce que le mandataire a reçu tous les pouvoirs législatifs et administratifs, la Commission Peel l'a souligné à juste titre :

" (a) That the provisional recognition of certain communities formerly belonging to the Turkish Empire as independent nations is permissible; the words are can be provisionally recognized, not 'will' or 'shall';

" (b) That the penultimate paragraph of Article 22 prescribes that the degree of authority to be exercised by the mandatory shall be defined, at need, by the Council of the League;

" (c) That the acceptance by the Allied Powers and the United States of the policy of the Ball-four Declaration made it clear from the beginning that Palestine would have been treated differently from Syria and Iraq, and that this difference of treatment was confirmed by the Supreme Council in the Treaty of Sevres and by the Council of the League in sanctioning the Mandate."

178. With regard to the allegation that the wishes of the Palestine community had not been the principal consideration in the selection of the mandatory Power, it should be noted that the resolutions of the General Syrian Congress of 2 July 1919, in considering under certain conditions the possibility of the establishment of a mandate over the Arab countries, gave Great Britain as a second choice, the United States of America being the first. This choice was also noted by the King-Crane Commission.

179. There would seem to be no grounds for questioning the validity of the Mandate for the reason advanced by the Arab States. The terms of the Mandate for Palestine, formulated by the Supreme Council of the Principal Allied Powers as a part of the settlement of the First World War, were subsequently approved and confirmed by the Council of the League of Nations.

" a) Que la reconnaissance provisoire de certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire turc en tant que nations indépendantes est admissible ; les mots « être » peuvent être reconnus provisoirement, et non "vont" ou "devraient" ;

" b) Que l'avant-dernier paragraphe de l'article 22 stipule que le degré d'autorité à exercer par le mandataire doit être défini, au besoin, par le Conseil de la Ligue ;

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

178. En ce qui concerne l'allégation selon laquelle les souhaits de la communauté de Palestine n'ont pas été la principale considération dans le choix de la Puissance mandataire, il convient de noter que les résolutions du Congrès général syrien du 2 juillet 1919, en examinant sous certaines conditions la possibilité d'établir un mandat sur les pays arabes, ont donné la Grande-Bretagne comme deuxième choix, les États-Unis d'Amérique étant le premier. Ce choix a également été noté par la Commission King-Crane.

179. Il ne semble pas y avoir de raison de remettre en cause la validité du mandat pour la raison avancée par les États arabes. Les termes du mandat pour la Palestine, formulé par le Conseil suprême des principales puissances alliées dans le cadre du règlement de la Première Guerre mondiale, ont ensuite été approuvés et confirmés par le Conseil de la Société des Nations.



180. The spirit which prevailed at the creation of the Mandate for Palestine was explained by Lord Balfour at the opening of the eighteenth session of the Council of the League of Nations as follows:

"The mandates are not our creation. The mandates are neither made by the League, nor can they, in substance, be altered by the League. . . .

"Remember that a mandate is a self-imposed limitation by the conquerors on the sovereignty which they obtained over conquered territories. It is imposed by the Allied and Associated Powers themselves in the interests of what they conceived to be the general welfare of mankind and they have asked the League of Nations to assist them in seeing that this policy should be carried into effect. But the League of Nations is not the author of the policy, but its instrument. It is not they who have invented the system of mandates; it is not they who have laid down the general lines on which the three classes of mandates are framed. Their duty, let me repeat, is to see, in the first place, that the terms of the mandates conform to the principles of the Covenant, and in the second place, that these terms shall, in fact, regulate the policy of the mandatory Powers in the mandated territories.

"Now, it is clear from this statement, that both those who hope and those who fear that what, I believe, has been called the Balfour Declaration is going to suffer substantial modifications, are in error. The fears are not justified; the hopes are not justified. . . . The general lines of policy stand and must stand."

180. L'esprit qui a présidé à la création du Mandat pour la Palestine a été expliqué par Lord Balfour à l'ouverture de la dix-huitième session du Conseil de la Société des Nations comme suit :

"Les mandats ne sont pas notre création. Les mandats ne sont ni définis par la SDN, ni modifiés en substance par la SDN. . . .

"Rappelez-vous qu'un mandat est une limitation auto-imposée par les conquérants à la souveraineté qu'ils ont obtenue sur des territoires conquis. Elle est imposée par les puissances alliées et associées elles-mêmes dans l'intérêt de ce qu'elles conçoivent comme le bien-être général de l'humanité et elles ont demandé à la Société des Nations de les aider à faire en sorte que cette politique soit appliquée. Mais la Société des Nations n'est pas l'auteur de la politique, mais son instrument. Ce ne sont pas eux qui ont inventé le système des mandats ; ce ne sont pas eux qui ont tracé les grandes lignes sur lesquelles s'articulent les trois catégories de mandats. Leur devoir, je le répète, est de veiller, en premier lieu, à ce que les termes des mandats soient conformes aux principes du Pacte et, en second lieu, à ce qu'ils régissent effectivement la politique des puissances mandataires dans les territoires sous mandat.

"Il ressort clairement de cette déclaration que ceux qui espèrent et ceux qui craignent que ce que l'on a appelé, je crois, la Déclaration Balfour vont subir d'importantes modifications, sont dans l'erreur. Les craintes ne sont pas justifiées, les espoirs ne sont pas justifiés...Les lignes générales de la politique sont et doivent rester."

### CHAPTER III

#### RELIGIOUS INTERESTS AND HOLY PLACES

1. The General Assembly has requested the Special Committee "to give most careful consideration to the religious interests in Palestine of Islam, Judaism and Christianity".156/
2. The wording of the above request clearly indicates that the General Assembly had in mind not only the religious interests of the communities inhabiting Palestine, but also the religious interests of three faiths whose millions of believers are spread over the world. For those believers, Palestine is "Holy Land" because it is associated with the origin and history of their respective religions, because it contains sites and shrines which they hold in particular veneration, and because close to and associated with many of those sites and shrines there are religious, educational, and eleemosynary establishments which the communities concerned wish to preserve.
3. The termination of the present regime in Palestine will raise once more the difficult problem of the care of the Holy Places, which confronted the first British High Commissioner (Lord Samuel).

He has described the problem as follows:

"All the chief shrines sacred to Christendom are here; Islam sends pilgrims to mosques in Palestine which rank next only to the Kaaba at Mecca and the Tomb at Medina; there are spots round which are entwined the strongest affections of Judaism. The access to these places, their ownership and care, have given rise to controversies through the centuries.

### CHAPITRE III

#### LES INTÉRÊTS RELIGIEUX ET LES LIEUX SAINTS

1. L'Assemblée générale a demandé au Comité spécial " d'accorder la plus grande attention aux intérêts religieux en Palestine de l'islam, du judaïsme et du christianisme ".
2. Le libellé de la demande ci-dessus indique clairement que l'Assemblée générale avait à l'esprit non seulement les intérêts religieux des communautés vivant en Palestine, mais aussi les intérêts religieux de trois confessions dont des millions de croyants sont répartis dans le monde. Pour ces croyants, la Palestine est la "Terre Sainte" parce qu'elle est associée à l'origine et à l'histoire de leurs religions respectives, parce qu'elle contient des sites et des sanctuaires qu'ils vénèrent particulièrement, et parce qu'à proximité et associée à beaucoup de ces sites et sanctuaires il existe des établissements religieux, éducatifs et éleemosynaristes que les communautés concernées souhaitent préserver.
3. La fin du régime actuel en Palestine soulèvera une fois de plus le difficile problème de la prise en charge des Lieux Saints, auquel le premier Haut Commissaire britannique (Lord Samuel) fut confronté.

Il a décrit le problème comme suit :

"Tous les principaux sanctuaires sacrés pour la chrétienté sont ici ; l'Islam envoie des pèlerins dans les mosquées de Palestine qui viennent juste après la Kaaba à la Mecque et le Tombeau à Médine ; il y a des endroits autour desquels se mêlent les plus forts sentiments du judaïsme. L'accès à ces lieux, leur propriété et leur entretien ont donné lieu à des controverses au fil des siècles.

Local disputes have often caused disturbances; the support, given by great Powers, to one party or another, has been a factor in diplomacy, and sometimes a contributory cause of enmity and of war. A new authority was now charged with the Government of Palestine. What effect would this have upon the guardianship of the Holy Places.

"The Mandate, in its thirteenth article, gave a clear direction. By it the mandatory assumed full responsibility, and undertook to preserve existing rights and the free exercise of worship, subject, of course, to the requirements of public order and decorum. The duty of the Administration, therefore, was to secure the observance of the status quo.

"But what if there were disputes as to the nature of the existing rights? Here also the Mandate intended that provision should "be made of a means of solution...".

4. The "means of solution" was provided by article 14 of the Mandate. The mandatory Power was to appoint, subject to the approval of the Council of the League of Nations, a special commission "to study, define and determine the rights and claims in connection with the Holy Places and the rights and claims relating to the different religious communities in Palestine".

5. No agreement could, however, be reached in the Council of the League of Nations on the constitution of the proposed special commission. Objections raised by religious authorities or by Powers represented on the Council of the League frustrated every effort to effect a compromise. That failure provides an additional proof of the difficulty of the problem of religious interests in Palestine. Any new procedure raises suspicions and objections.

Les différends locaux ont souvent causé des troubles ; le soutien apporté par les grandes puissances à l'une ou l'autre partie a été un facteur diplomatique, et parfois une cause d'inimitié et de guerre. Une nouvelle autorité est désormais chargée du Gouvernement de Palestine. Quel effet cela aurait-il sur la tutelle des Lieux Saints ?

"Le mandat, dans son treizième article, donnait une orientation claire. Par elle, le mandataire assumait l'entière responsabilité et s'engageait à préserver les droits existants et le libre exercice du culte, sous réserve, bien entendu, des exigences de l'ordre public et de la bienséance. Le devoir de l'Administration est donc d'assurer le respect du statu quo.

"Mais que se passerait-il s'il y avait des différends quant à la nature des droits existants ? Ici aussi, le Mandat prévoyait qu'il fallait "prévoir un moyen de résolution...".

4. Les "moyens de résolution" ont été prévus par l'article 14 du Mandat. Le pouvoir obligatoire devait nommer, sous réserve de l'approbation du Conseil de la Société des Nations, une commission spéciale "chargée d'étudier, de définir et de déterminer les droits et les revendications en rapport avec les Lieux saints et les droits et revendications relatifs aux différentes communautés religieuses en Palestine".

5. Toutefois, aucun accord n'a pu être trouvé au Conseil de la Société des Nations sur la constitution de la commission spéciale proposée. Les objections soulevées par les autorités religieuses ou par les puissances représentées au Conseil de la Ligue ont empêché toute tentative de parvenir à un compromis. Cet échec est une preuve supplémentaire de la difficulté du problème des intérêts religieux en Palestine. Toute nouvelle procédure soulève des soupçons et des objections.

6. In the absence of the special commission for which article 14 of the Mandate provided, the responsibility of settling difficulties and disputes connected with existing rights devolved entirely upon the Government. The Palestine (Holy Places) Order in Council of 1924 withdrew from the law courts of Palestine any "cause or matter in connection with the Holy Places or religious buildings or sites in Palestine or the rights or claims relating to the different religious communities of Palestine". Jurisdiction was vested in the High Commissioner, whose decisions were "final and binding on all parties".

7. The claims in connection with the Holy Places, religious buildings or sites, or religious communities have been determined by the mandatory Government on the basis of rights and practice existing during the Ottoman regime. When the Government's decision has not been accepted, a formal protest has been made by the interested community and it has been recorded that no change in the status quo was held to have occurred.

8. As regards the Christian Holy places, century long controversies between Powers sponsoring the respective Roman Catholic and Greek Orthodox interests were settled on the basis of the status quo at the end of the Crimean War; but they were not settled between the religious communities themselves. The report of the international commission appointed by the British Government, with the approval of the Council of the League of Nations, to determine the rights and claims of Moslems and Jews in connection with the Wailing Wall<sup>159</sup>/ summarizes as follows the history of the establishment of the status quo and its present application as regards the Christian Holy Places:

6. En l'absence de la commission spéciale prévue à l'article 14 du mandat, la responsabilité du règlement des difficultés et des différends liés aux droits existants incombait entièrement au Gouvernement. Le Décret de 1924 sur la Palestine (Lieux Saints), pris par les tribunaux de Palestine, a retiré aux tribunaux de Palestine toute "cause ou affaire en rapport avec les Lieux Saints ou les édifices ou sites religieux en Palestine ou avec les droits ou revendications concernant les différentes communautés religieuses de Palestine". La compétence est dévolue au Haut-Commissaire, dont les décisions sont "définitives et contraignantes pour toutes les parties".

7. Les réclamations relatives aux Lieux saints, aux édifices ou sites religieux ou aux communautés religieuses ont été déterminées par le Gouvernement mandataire sur la base des droits et de la pratique en vigueur sous le régime ottoman. Lorsque la décision du gouvernement n'a pas été acceptée, une protestation officielle a été formulée par la communauté intéressée et il a été constaté qu'aucun changement dans le statu quo n'a été considéré comme ayant eu lieu.

8. En ce qui concerne les Lieux saints chrétiens, les controverses séculaires entre les puissances patronnant les intérêts catholiques romains et grecs orthodoxes respectifs ont été réglées sur la base du statu quo à la fin de la guerre de Crimée ; mais elles n'ont pas été réglées entre les communautés religieuses elles-mêmes. Le rapport de la commission internationale nommée par le gouvernement britannique, avec l'approbation du Conseil de la Société des Nations, pour déterminer les droits et les revendications des musulmans et des juifs en ce qui concerne le Mur des Lamentations résume comme suit l'histoire de l'établissement du statu quo et son application actuelle aux lieux saints chrétiens :

"At the conclusion of peace (in 1855, after the Crimean War) the matters in dispute being still left undecided were submitted to the signatory Powers, who undertook to guarantee in every respect the status quo ante bellum. The question of the protection of the Holy Places was again discussed during the peace negotiations at the conclusion of the Russo Turkish War (1878). At that time it was held down in the Peace Treaty itself that no alterations were to be made in the status quo without the consent of the signatory Powers. In 1878 as well as in 1855 indications as to the administration of the status quo were based upon the same rules as those that had been proclaimed in the decree (firman) issued by the Sultan of Turkey in 1852, which were in conformity in the main with a preceding firman of 175...

"As apportioned between the three principal Christian rites, viz., the Orthodox Greek Rite, the Latin (or Roman Catholic) Rite, and the Armenian Orthodox Rite, the Holy Places and their component parts may be classified into the following categories:

(a) Certain parts which are recognized as property common to the three rites in equal shares.

(b) Other parts as to which one rite claims exclusive jurisdiction, while other rites claim joint proprietorship.

(c) Parts as to which the ownership is in dispute between two of the rites.

(d) Finally, parts the use or ownership of which belongs exclusively to one rite, but within which other rites are entitled to censer or to carry out ritual services up to a limited extent in other ways . .

"A la conclusion de la paix (en 1855, après la guerre de Crimée), les questions en litige encore en suspens furent soumises aux Puissances signataires, qui s'engagèrent à garantir en tous points le statu quo ante bellum. La question de la protection des Lieux Saints a été à nouveau discutée lors des négociations de paix à l'issue de la guerre russo-turque (1878). À l'époque, le traité de paix lui-même stipulait qu'aucune modification ne devait être apportée au statu quo sans le consentement des puissances signataires.

En 1878 ainsi qu'en 1855, les indications relatives à l'administration du statu quo étaient fondées sur les mêmes règles que celles qui avaient été proclamées dans le décret (firman) publié par le Sultan de Turquie en 1852, qui étaient conformes pour l'essentiel à un firman précédent de 175(?).

"Selon la répartition entre les trois principaux rites chrétiens, à savoir le rite grec orthodoxe, le rite latin (ou catholique romain) et le rite arménien orthodoxe, les lieux saints et leurs composantes peuvent être classés dans les catégories suivantes :

(a) Certaines parties qui sont reconnues comme biens communs aux trois rites en parts égales.

b) Les autres parties pour lesquelles un rite revendique la compétence exclusive, tandis que les autres rites revendiquent la copropriété.

c) Les parties dont la propriété fait l'objet d'un différend entre deux des rites.

d) Enfin, les parties dont l'usage ou la propriété appartient exclusivement à un rite, mais au sein desquelles d'autres rites ont le droit de censurer ou d'accomplir des services rituels dans une mesure limitée et d'une autre manière.

"Certain strict principles are adhered to in the administration of the status quo. Thus, ... a right granted to hang up a lamp or a picture or to change the position of any such object when hung is regarded as a recognition of exclusive possession of the pillar or the wall in question ...

"It is easy to understand that the application of 'rights' of this nature must lead to great difficulties and often to litigation, especially as each alteration de facto in the prevailing practice might serve as a proof that the legal position has been altered. Therefore, the Administration has had a difficult task both in ascertaining and in maintaining "the status quo. In controverted cases the objects in dispute have been sometimes allowed to fall, into decay rather than risk the possibility that any alteration of the balance of power between the contestant rites should be permitted to ensue. Hence, if the carrying out of repairs becomes urgent, it devolves upon the Administration to have them attended to, supposing it proves not to be possible in the individual case for the parties concerned to come to an amicable agreement."

9. The status quo—as far as it has been possible to ascertain what that consists in—has also been applied by the 'Palestine Administration as regards Moslem or Jewish sacred places and sites, which have been objects of dispute between Arabs and Jews, particularly the Wailing Wall at Jerusalem and Rachel's Tomb near Bethlehem.

10. It must be noted that in disputes between the Christian communities, as well as between the Moslem and Jewish communities, the mandatory Administration, like its predecessor, the Ottoman Government, possessed the police forces necessary to impose its decisions and generally to prevent religious disputes from resulting in religious strife.

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

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

9. Le statu quo - dans la mesure où il a été possible de savoir en quoi il consiste - a également été appliqué par l'Administration de Palestine en ce qui concerne les lieux et sites sacrés musulmans ou juifs, qui ont fait l'objet de différends entre Arabes et Juifs, notamment le Mur des Lamentations à Jérusalem et la Tombe de Rachel près de Bethléem.

10. Il convient de noter que dans les différends entre les communautés chrétiennes, ainsi qu'entre les communautés musulmane et juive, l'administration mandataire, comme son prédécesseur, le gouvernement ottoman, possédait les forces de police nécessaires pour imposer ses décisions et, d'une manière générale, pour empêcher que les différends religieux ne donnent lieu à des conflits religieux.

11. Besides article 13, relating to the Holy Places, the following articles of the Mandate also bear upon the question of the religious interests in Palestine of Islam, Judaism and Christianity:

(a) Article 9(2) provides that "respect for the personal status of the various peoples and communities and for their religious interests shall be fully guaranteed. In particular, the control and administration of Wafqs<sup>160</sup>/ shall be exercised in accordance with religious law and the dispositions of the founders".

(b) Article 15 (1) provides that "the mandatory shall see that complete freedom of conscience and the free exercise of all forms of worship, subject only to the maintenance of public order and morals, are ensured to all".

(c) The right of each community to maintain its own schools is contained in paragraph 2 of article 15, as if the drafters -of the Mandate had considered that in the Holy Land of three religions the right to maintain schools was also a religious right, like "freedom of conscience" and the "free exercise of all forms of worship". Paragraph 2 of article 15 reads as follows:

"The right of each community to maintain its own schools for the education of its own members in its own language, while conforming to such educational requirements of a general nature as the Administration may impose, shall not be denied or impaired."

(d) Article 16 provides that "the mandatory shall be responsible for exercising such supervision over religious or eleemosynary bodies of all faiths in Palestine as may be required for the maintenance of public order and good government.

11. Outre l'article 13, relatif aux Lieux saints, les articles suivants du Mandat portent également sur la question des intérêts religieux en Palestine de l'Islam, du Judaïsme et du Christianisme :

a) L'article 9, paragraphe 2, dispose que "le respect du statut personnel des divers peuples et communautés et de leurs intérêts religieux est pleinement garanti. En particulier, le contrôle et l'administration de Wafqs seront exercés conformément à la loi religieuse et aux dispositions des fondateurs".

b) Le paragraphe 1 de l'article 15 dispose que "le mandataire veille à ce que soit assurée à tous l'entière liberté de conscience et le libre exercice de toutes les formes de culte, sous la seule réserve du maintien de l'ordre public et de la morale".

c) Le droit de chaque communauté d'avoir ses propres écoles est énoncé au paragraphe 2 de l'article 15, comme si les rédacteurs du Mandat avaient considéré qu'en Terre Sainte des trois religions le droit d'avoir des écoles était aussi un droit religieux, comme la "liberté de conscience" et le "libre exercice de toute forme de culte". Le paragraphe 2 de l'article 15 se lit comme suit :

"Le droit de chaque communauté d'avoir ses propres écoles pour l'éducation de ses membres dans sa propre langue, tout en se conformant aux prescriptions générales d'ordre éducatif que l'Administration peut imposer, ne doit être ni refusé ni compromis.

d) L'article 16 dispose que "le mandataire est chargé d'exercer en Palestine la surveillance des organismes religieux ou éleemosynariens<sup>2</sup> de toutes confessions qui peut être nécessaire au maintien de l'ordre public et au bon gouvernement.

---

2 Qui distribue des aumones

Subject to such supervision, no measures shall be taken in Palestine to obstruct or interfere with the enterprise of such bodies or to discriminate against any representative or member of them on the ground of his religion or nationality".

(e) Article 28 provides that "in the event of the termination of the Mandate" the Council of the League of Nations "shall make such arrangements as may be deemed necessary for safeguarding in perpetuity, under the guarantee of the League, the rights secured by articles 13 and 14" of the Mandate.

(f) The Mandate not only provides for arrangements with a view to "safeguarding in perpetuity" the rights in connection with the Holy Places and religious buildings or sites and the free exercise of worship; it also stipulates that, at its expiration, the privileges and immunities of foreigners, as formerly enjoyed by capitulation or usage in the Ottoman Empire, shall be immediately reestablished in so far as they have not been previously renounced (article 8, paragraph 2). Such privileges and immunities applied in particular to Christians and to their religious establishments, schools, convents, hospitals, etc.

12. The reestablishment of capitulations in Palestine would 'now be an anachronism, and the Powers concerned will probably agree that another solution must be found for the protection of foreigners and of their religious interests.

13. It may be contemplated that the new State (or States) which will be created in Palestine will be ready to accept undertakings aimed at preserving existing rights as regards the Holy Places and other religious interests. Such undertakings may be embodied in the constitution (or constitutions) of the new State (or States).

Sous cette supervision, aucune mesure ne sera prise en Palestine pour interférer ou entraver l'activité de ces organismes ou pour discriminer un représentant ou un membre de ceux-ci en raison de sa religion ou de sa nationalité".

e) L'article 28 dispose qu'"en cas de cessation du mandat", le Conseil de la Société des Nations "prend les dispositions qu'il juge nécessaires pour sauvegarder à perpétuité, sous la garantie de la Société, les droits garantis par les articles 13 et 14" du mandat.

f) Le mandat prévoit non seulement des dispositions visant à "sauvegarder à perpétuité" les droits relatifs aux Lieux saints et aux édifices ou sites religieux ainsi que le libre exercice du culte ; il stipule également qu'à son expiration, les privilèges et immunités des étrangers, dont ils jouissaient auparavant par capitulation ou usage dans l'Empire ottoman, seront immédiatement rétablis, dans la mesure où ils ne sont pas préalablement renoncés (art. 8, paragraphe 2). Ces privilèges et immunités s'appliquaient en particulier aux chrétiens et à leurs établissements religieux, écoles, couvents, hôpitaux, etc.

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

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



With a view to maintaining religious peace in Palestine, it may be useful to stipulate that such undertakings will be guaranteed internationally.

Any dispute connected with existing rights of a religious character between a Palestinian State and another State which is not settled by diplomacy might, for instance, be referred for decision by either party to the International Court of Justice.

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

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

## CHAPTER IV

### THE MAIN PROPOSALS PROPOUNDED FOR THE SOLUTION OF THE PALESTINE QUESTION

#### *General*

1. Proposals for the solution of the Palestine question propounded at various times by official and unofficial sources during the past decade may be broadly classified as of three main categories:

(i) The partition of Palestine into two independent States, one Arab and one Jewish, which might either be completely separate or linked to the extent necessary for preserving, as far as possible, economic unity;

(ii) The establishment of a unitary State (with an Arab majority, unless a Jewish majority is created by large-scale Jewish immigration);

(iii) The establishment of a single State with a federal, cantonal or binational structure, in which the minority would, by such political structure, be protected from the fear of domination.

2. The following is a brief summary of the main proposals which have been put forward, including those advanced prior to the creation of this Committee as well as those submitted to it.

#### *Main proposals of commissions and British Government plans prior to the creation of the Committee*

3. *The Royal (Peel) Commission, 1937*: Partition was recommended for the first time by the Royal Commission, and was regarded by it as the only solution which offered any possibility for ultimate peace.

## CHAPITRE IV

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

#### *Généralités*

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

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

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

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

2. On trouvera ci-après un bref résumé des principales propositions qui ont été présentées, y compris celles qui ont été avancées avant la création de ce Comité ainsi que celles qui lui ont été soumises.

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

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

While not intending that the principle of partition should stand or fall with its specific proposals, the Commission submitted a map on which the whole of Galilee, the Plain of Esdraelon and Jeneel and the Maritime Plain as far south as Isdud were allocated to the Jewish State. The greater part of Palestine to the south and east of this line would constitute the Arab area, to be united with Transjordan. Jerusalem and Bethlehem, with a corridor reaching the sea at Jaffa, and also Nazareth, would remain under British Mandate.

4. *The Partition (Woodhead) Commission, 1938*, rejected the partition plan of the Royal Commission upon finding that the Jewish State contemplated by that plan, after certain modifications of the proposed frontier which its security would necessitate, would contain an Arab minority amounting to 49 per cent of the total population. The four commissioners could not, however, agree on any other partition scheme. One concluded that no form of partition was practicable. The chairman and another member recommended a plan according to which the Jewish State would have consisted of a strip of territory in the northern part of the Maritime Plain, approximately 75 kilometres in length, but restricted by an Arab enclave at Jaffa and a corridor connecting with the Mediterranean a Jerusalem enclave under Mandate. The Arab State would consist of the remainder of Palestine except Galilee and the sub-district of Beersheba, which would be administered by the mandatory until the Arab and Jewish populations could agree on their final destination. An essential feature of the plan was a customs union of the Arab State, the Jewish State and the territories under Mandate. The fourth member of the commission recommended the addition to the Jewish State proposed by the chairman and another member of the valleys of Esdraelon and Jezreel with lakes Huleh and Tiberias.

Tout en n'ayant pas l'intention de maintenir ou de supprimer le principe de partition avec ses propositions spécifiques, la Commission a présenté une carte sur laquelle l'ensemble de la Galilée, la plaine d'Esdraelon et de Jeneel et la plaine maritime aussi loin au sud que l'Isdud étaient attribuées à l'État juif. La plus grande partie de la Palestine au sud et à l'est de cette ligne constituerait la zone arabe, à unir avec la Transjordanie. Jérusalem et Bethléem, avec un couloir atteignant la mer à Jaffa, ainsi que Nazareth, resteraient sous mandat britannique.

4. La Commission sur la partition (Woodhead), 1938, a rejeté le plan de partition de la Commission royale en concluant que l'État juif envisagé par ce plan, après certaines modifications de la frontière proposée nécessaires à sa sécurité, contiendrait une minorité arabe représentant 49 pour cent de la population totale. Les quatre commissaires n'ont toutefois pas pu s'entendre sur un autre plan de partition. L'un d'eux a conclu qu'aucune forme de partition n'était praticable. Le président et un autre membre ont recommandé un plan selon lequel l'État juif aurait consisté en une bande de territoire dans la partie nord de la plaine maritime, d'environ 75 kilomètres de long, mais limitée par une enclave arabe à Jaffa et un corridor reliant la Méditerranée à une enclave de Jérusalem sous mandat. L'État arabe comprendrait le reste de la Palestine, à l'exception de la Galilée et du sous-district de Beersheba, qui seraient administrés par le mandataire jusqu'à ce que les populations arabe et juive puissent s'entendre sur leur destination finale. Une caractéristique essentielle du plan était l'union douanière de l'État arabe, de l'État juif et des territoires sous mandat. Le quatrième membre de la commission a recommandé l'ajout à l'État juif proposé par le président et un autre membre des vallées d'Esdraelon et de Jezreel avec les lacs Huleh et Tibériade.

5. *The Anglo-American Committee of Inquiry*, 1946, expressed the view that "now and for some time to come any attempt to establish either an independent Palestinian State or independent Palestinian States would result in civil strife such as might threaten the peace of the world." This committee accordingly recommended that Palestine should continue to be administered under the Mandate pending the execution of a Trusteeship Agreement, and also recommended that the constitutional future of Palestine should be based on three principles:

"I. That Jew shall not dominate Arab and Arab shall not dominate Jew in Palestine;

"II. That Palestine shall be neither a Jewish State nor an Arab State;

"III. That the form of government ultimately to be established shall, under international guarantees, fully protect and preserve the interests in the Holy Land of Christendom and of the Moslem and Jewish faiths." The concrete recommendations of the Anglo-American Committee of Inquiry concerned the immediate future (revocation of the land transfer regulations of 1940 and authorization of 100,000 immigration certificates to be awarded in so far as possible in 1946).

6. *Plan for Provincial Autonomy*, 1946: This plan (generally known as the Morrison plan) aimed at putting into effect the recommendation of the Anglo-American Committee of Inquiry "that Palestine shall be neither a Jewish State nor an Arab State". The greater part of Palestine would be divided into an Arab province and a Jewish province, the latter including almost the entire area on which Jews had already settled, together with a considerable area between and around the settlements. Each province would have an elected legislature and an executive.

5. La Commission d'enquête anglo-américaine de 1946 a exprimé l'opinion que " maintenant et pour un certain temps encore, toute tentative d'établir soit un État palestinien indépendant, soit des États palestiniens indépendants entraînerait des troubles civils qui pourraient menacer la paix dans le monde ". Ce comité a donc recommandé que la Palestine continue d'être administrée dans le cadre de son mandat en attendant la signature d'un accord de tutelle, et a également recommandé que l'avenir constitutionnel de la Palestine soit fondé sur trois principes :

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

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

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

Les recommandations concrètes de la Commission d'enquête anglo-américaine concernaient l'avenir immédiat (révocation du règlement de 1940 sur le transfert des terres et autorisation de délivrer, dans la mesure du possible en 1946, 100.000 certificats d'immigration).

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

Jerusalem and Bethlehem, together with the Negev, would remain under the direct Control of the representative of the British Government acting as trustee for Palestine in virtue of a United Nations Trusteeship Agreement. The way was left open for future development, either towards an independent federal State or towards partition with the Arab and Jewish provinces becoming independent States whose boundaries could not be modified except by mutual consent. It was contemplated that the adoption of this plan would make it possible to admit immediately 100,000 Jewish immigrants into Palestine, as the Anglo-American Committee had recommended, and to continue immigration into the Jewish province, subject to the final control of the Central Government (the High Commissioner, assisted by his nominated Executive Council).

7. *Cantonization Plan, 1947*: This plan (generally known as the Bevin plan) provided for a five-year period of British trusteeship, with the object of preparing the country for independence. Areas of local administration would be so delimited as to include a substantial majority either of Jews or Arabs. Each area would enjoy a considerable measure of local autonomy. The High Commissioner would be responsible for protecting minorities. At the centre, he would endeavour to form a representative Advisory Council. At the end of four years, a Constitutional Assembly would be elected. If agreement was reached between a majority of the Arab representatives and a majority of the Jewish representatives in this Assembly, an independent State would be established. In the event of disagreement, the Trusteeship Council of the United Nations would be asked to advise upon future procedure. As regards immigration, the plan provided for the admission of 96,000 Jews during the first two years. Thereafter, the rate of entry would be determined by the High Commissioner in consultation with his Advisory Council.

Jérusalem et Bethléem, ainsi que le Néguev, resteraient sous le contrôle direct du représentant du Gouvernement britannique agissant en qualité d'administrateur pour la Palestine en vertu d'un accord de tutelle des Nations Unies. La voie a été laissée ouverte pour le développement futur, soit vers un État fédéral indépendant, soit vers la partition, les provinces arabes et juives devenant des États indépendants dont les frontières ne pourraient être modifiées que par consentement mutuel. Il était envisagé que l'adoption de ce plan permettrait d'admettre immédiatement 100.000 immigrants juifs en Palestine, comme l'avait recommandé la Commission anglo-américaine, et de poursuivre l'immigration dans la province juive, sous le contrôle définitif du Gouvernement central (le Haut Commissaire, assisté par son Conseil exécutif désigné).

7. *Plan de cantonnement, 1947*: Ce plan (généralement connu sous le nom de plan Bevin) prévoyait une période de tutelle britannique de cinq ans, dans le but de préparer le pays à son indépendance. Les zones d'administration locale seraient délimitées de manière à inclure une majorité substantielle de Juifs ou d'Arabes. Chaque zone jouirait d'une autonomie locale considérable. Le Haut Commissaire sera chargé de la protection des minorités. Au centre, il s'efforcera de former un conseil consultatif représentatif. Au bout de quatre ans, une Assemblée constituante serait élue. Si la majorité des représentants arabes et la majorité des représentants juifs au sein de cette Assemblée parviennent à un accord, un État indépendant sera créé. En cas de désaccord, le Conseil de tutelle de l'Organisation des Nations Unies serait prié de donner son avis sur la procédure future. En ce qui concerne l'immigration, le plan prévoyait l'admission de 96 000 Juifs au cours des deux premières années. Par la suite, le taux d'inscription serait déterminé par le Haut Commissaire en consultation avec son Conseil consultatif.

In the event of disagreement, the final decision would rest with an arbitration tribunal appointed by the United Nations.

*Proposals Submitted to the Committee*

8. *Jewish Organizations.* Most Jewish organizations in Palestine and abroad which submitted written or oral statements to the Special Committee agreed with the Jewish Agency for Palestine and the Vaad Leumi in demanding the creation of a Jewish State. Divergencies exist between the organizations which demand that the whole of Palestine should become a Jewish State and those which would accept partition, provided the territory allotted to the Jewish State permitted the settlement of a large number of new immigrants. The opposition to the creation of a Jewish State is represented by a minority. In Palestine, the Ihud (Union) Association and the Hashomer Hatzair Workers' Party are in favour of a "binational" State in which the two communities would have equal status and political parity. The Communist Party proposes a democratic Arab-Jewish State which might be binational or federative. In the United States, opposition to Zionism is voiced by the American Council for Judaism, which opposes proposals to establish a Jewish State. In its view, such proposals are a threat to the peace and security of Palestine and its surrounding area, are harmful to the Jews in Palestine and throughout the world, and are also undemocratic.

9. The position of the Jewish Agency for Palestine, which represents the opinion of the majority of organized Jewry in the fountry, supports the programme defined by the last Congress of the Zionist Organization (Basle, 1947) as follows:

En cas de désaccord, la décision finale reviendrait à un tribunal arbitral nommé par l'ONU.

*Propositions soumises au Comité*

8. Organisations juives. La plupart des organisations juives en Palestine et à l'étranger qui ont soumis des déclarations écrites ou orales au Comité spécial ont convenu avec l'Agence juive pour la Palestine et le Vaad Leumi d'exiger la création d'un État juif. Il existe des divergences entre les organisations qui exigent que l'ensemble de la Palestine devienne un Etat juif et celles qui accepteraient la partition, à condition que le territoire attribué à l'Etat juif permette l'installation d'un grand nombre de nouveaux immigrants. L'opposition à la création d'un État juif est représentée par une minorité. En Palestine, l'Association Ihud (Union) et le Parti des travailleurs Hashomer Hatzair sont en faveur d'un État "binational" dans lequel les deux communautés auraient un statut égal et la parité politique. Le Parti communiste propose un Etat arabe-juif démocratique qui pourrait être binational ou fédératif. Aux États-Unis, l'opposition au sionisme est exprimée par le Conseil américain pour le judaïsme, qui s'oppose aux propositions visant à établir un État juif. De son point de vue, de telles propositions constituent une menace pour la paix et la sécurité de la Palestine et de ses environs, nuisent aux Juifs de Palestine et du monde entier, et sont également antidémocratiques.

9. La position de l'Agence juive pour la Palestine, qui représente l'opinion de la majorité des juifs organisés dans le pays, soutient le programme défini par le dernier Congrès de l'Organisation sioniste (Bâle, 1947) comme suit :

" (a) That Palestine be established as a Jewish commonwealth integrated in the structure of the democratic world;

" (b) That the gates of Palestine be opened to Jewish immigration;

" (c) That the Jewish Agency be vested with the control of immigration into Palestine and the necessary authority for the upbuilding of the country."

10. As regards partition, the Political Survey 1946-1947, submitted to the Committee by the Jewish Agency states on page 71:

"... A solution on partition lines, if it is to be at all acceptable, can hardly be regarded as other than a *pis aller*. . . . Any solution of the Palestine problem which may be proposed will be judged by the Jewish people by reference to whether it ensures large-scale immigration and settlement and leads without delay to the establishment of the Jewish State."

11. *The Arab States*. The representatives of the Arab States at Beirut put forward much the same constitutional proposals for the future government of Palestine as those advanced by the Arab States' delegations to the Palestine Conference at London in September 1946. In summary, those recommendations were:

(a) That Palestine should be a unitary State, with a democratic constitution and an elected legislative assembly,

(b) That the constitution should provide, *inter alia*, guarantees for (i) the sanctity of the Holy Places and, subject to suitable safeguards, freedom of religious practice in accordance with *the status quo*; (ii) full civil rights for all Palestine citizens, the naturalization requirement being ten years' continuous residence in the country;

" a) Que la Palestine soit établie en tant que communauté juive intégrée dans la structure du monde démocratique ;

" b) Que les portes de la Palestine soient ouvertes à l'immigration juive ;

" c) Que l'Agence juive soit investie du contrôle de l'immigration en Palestine et de l'autorité nécessaire à la reconstruction du pays."

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

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

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

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

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

(iii) protection of religious and cultural rights of the Jewish community, such safe-guards to be altered only with the consent of the majority of the Jewish members in the legislative assembly,

(c) That the constitution should provide also for (i) adequate representation in the legislative assembly of all important communities, provided that the Jews would in no case exceed one-third of the total number of members; (ii) the strict prohibition of Jewish immigration and the continuation of the existing restrictions on land transfer, any change in these matters requiring the consent of a majority of the Arab members of the legislative assembly; (iii) the establishment of a Supreme Court which would be empowered to determine whether any legislation was inconsistent with the constitution.

12. The Arab plan envisaged that a constitution along these lines should be brought into being after a short period of transition under British Mandate. During the transition period, the High Commissioner would first establish, by nomination, a provisional government consisting of seven Arab and three Jewish ministers. The High Commissioner "would retain a power of veto throughout the transition period. The provisional government would arrange for the election of a constituent assembly of sixty members, to which it would submit a draft constitution. If within six months the constituent assembly failed to agree on the constitution, the provisional government would enact it itself. When the constitution had been adopted, the first head of the independent Palestine State would be appointed, the Mandate would be terminated, and a treaty of alliance concluded between the United Kingdom and the State of Palestine. The plan should be completed with the least possible delay, notwithstanding the non-cooperation of any section of Palestine citizenry.

iii) la protection des droits religieux et culturels de la communauté juive, ces garde-fous ne pouvant être modifiés qu'avec le consentement de la majorité des membres juifs de l'assemblée législative,

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

12. Le plan arabe prévoyait qu'une constitution de ce type serait mise en place après une courte période de transition sous mandat britannique. Pendant la période de transition, le Haut Commissaire établirait d'abord, par nomination, un gouvernement provisoire composé de sept ministres arabes et de trois ministres juifs. Le Haut Commissaire " conserverait un droit de veto pendant toute la période de transition ". Le gouvernement provisoire organiserait l'élection d'une assemblée constituante de soixante membres, à laquelle il soumettrait un projet de constitution. Si, dans un délai de six mois, l'assemblée constituante ne parvenait pas à se mettre d'accord sur la constitution, le gouvernement provisoire l'adopterait lui-même. Lorsque la Constitution aura été adoptée, le premier chef de l'État palestinien indépendant sera nommé, le mandat prendra fin et un traité d'alliance sera conclu entre le Royaume-Uni et l'État palestinien. Le plan devrait être achevé le plus rapidement possible, nonobstant l'absence de coopération d'une partie quelconque de la population palestinienne.



*Recapitulation*

13. All the proposed solutions have aimed at resolving, in one manner or another, the Palestinian dilemma: the reconciliation of two diametrically opposed claims, each of which is supported by strong arguments, in a small country of limited resources, and in an atmosphere of great and increasing political and racial tension and conflicting nationalisms.

14.' Some of the solutions advanced have been more in the nature of palliatives than solutions. Confronted with the virtual certainty that no solution could ever be devised that would fully satisfy both conflicting parties, and probably not even one party except at the expense of determined opposition by the other, arrangements have at times been suggested such as the continuation of the Mandate or the establishment of a Trusteeship, which, in the nature of the case, could only be temporary.

15. It is not without significance that only since the rise of nazism to power in Germany, with the resultant mass movement of Jews to Palestine, has the Palestine question become sufficiently acute to require the devising of solutions outside the framework of the normal evolution of an "A" Mandate. Thus, all of the significant solutions devised for Palestine are of comparatively recent origin.

16. Every practicable solution today, even the most extreme, is confronted with the actual fact that there are now in Palestine more than 1,200,000 Arabs and 600,000 Jews, who, by and large, are from different cultural milieux, and whose outlook, languages, religion and aspirations are separate.

*Récapitulation*

13. Toutes les solutions proposées visent à résoudre, d'une manière ou d'une autre, le dilemme palestinien : la réconciliation de deux revendications diamétralement opposées, chacune appuyée par des arguments solides, dans un petit pays aux ressources limitées, et dans un climat de tensions politiques et raciales et de nationalismes conflictuels croissants et importants.

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

15. Ce n'est pas sans signification que ce n'est que depuis la montée du nazisme au pouvoir en Allemagne, avec le mouvement massif de Juifs qui en a résulté vers la Palestine, que la question palestinienne est devenue suffisamment aiguë pour exiger l'élaboration de solutions en dehors du cadre de l'évolution normale du mandat "A". Ainsi, toutes les solutions significatives conçues pour la Palestine sont d'origine relativement récente.

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

17. The most simple solutions, naturally enough, are the extreme solutions, by which is meant those which completely reject or ignore, or virtually so, the claims and demands of one or another party, while recognizing in full the claims of the other. The Special Committee has rejected such solutions.

17. Les solutions les plus simples, bien sûr, sont les solutions extrêmes, c'est-à-dire celles qui rejettent ou ignorent complètement ou virtuellement les revendications et les exigences de l'une ou l'autre partie, tout en reconnaissant pleinement celles de l'autre. Le Comité spécial a rejeté ces solutions.

## **CHAPTER V RECOMMENDATIONS (I)**

### **INTRODUCTORY STATEMENT**

1. The Committee held a series of informal discussions during its deliberations in Geneva as a means of appraising comprehensively the numerous aspects of the Palestine problem. In these discussions the members of the Committee debated at length and in great detail the various proposals advanced for its solution.

2. In the early stages of the discussions, it became apparent that there was little support for either of the solutions which would take an extreme position, namely, a single independent State of Palestine, under either Arab or Jewish domination. It was clear, therefore, that there was no disposition in the Committee to support in full the official proposals of either the Arab States or the Jewish Agency as described in Chapter IV of this report. It was recognized by all members that an effort must be made to find a solution which would avoid meeting fully the claims of one group at the expense of committing grave injustice against the other.

3. At its forty-seventh meeting on 27 August 1947, the Committee formally rejected both of the extreme solutions. In taking this action the Committee was fully aware that both Arabs and Jews advance strong claims to rights and interests in Palestine, the Arabs by virtue of being for centuries the indigenous and preponderant people there, and the Jews by virtue of historical association with the country and international pledges made to them respecting their rights in it.

## **CHAPITRE V RECOMMANDATIONS (I)**

### **DÉCLARATION LIMINAIRE**

1. Le Comité a tenu une série de discussions informelles au cours de ses délibérations à Genève afin d'évaluer de manière globale les nombreux aspects du problème palestinien. Au cours de ces discussions, les membres du Comité ont longuement et en détail débattu des diverses propositions avancées en vue de sa solution.

2. Au début des discussions, il est devenu évident qu'il y avait peu de soutien pour l'une ou l'autre des solutions qui prendraient une position extrême, à savoir, un seul Etat indépendant de Palestine, sous domination arabe ou juive. Il était donc clair qu'il n'y aurait pas de propension au sein du Comité pour soutenir pleinement les propositions officielles des Etats arabes ou de l'Agence juive, telles que décrites au chapitre IV du présent rapport. Tous les membres ont reconnu qu'il fallait s'efforcer de trouver une solution qui permettrait d'éviter de satisfaire pleinement les revendications d'un groupe au détriment de l'autre.

3. Lors de sa quarante-septième séance, le 27 août 1947, le Comité a officiellement rejeté ces deux solutions extrêmes. En prenant cette mesure, le Comité était pleinement conscient que les Arabes et les Juifs revendiquaient vigoureusement leurs droits et leurs intérêts en Palestine, les Arabes en tant que peuple autochtone et prépondérant pendant des siècles et les Juifs en tant qu'association historique avec le pays et en vertu des engagements internationaux qui leur ont été pris de respecter leurs droits sur ce territoire.

But the Committee also realized that the crux of the Palestine problem is to be found in the fact that two sizeable groups, an Arab population of over 1,200,000 and a Jewish population of over 600,000, with intense nationalist aspirations, are diffused throughout a country that is arid, limited in area, and poor in all essential resources. It was relatively easy to conclude, therefore, that since both groups steadfastly maintain their claims, it is manifestly impossible, in the circumstances, to satisfy fully the claims of both groups, while it is indefensible to accept the full claims of one at the expense of the other.

4. Following the rejection of the extreme solutions in its informal discussions, the Committee devoted its attention to the binational State and cantonal proposals. It considered both, but the members who may have been prepared to consider these proposals in principle were not impressed by the workability of either. It was apparent that the binational solution, though attractive in some of its aspects, would have little meaning unless provision were made for numerical or political parity between the two population groups, as provided for in the proposal of Dr. J. L. Magnes. This, however, would require the inauguration of complicated mechanical devices which are patently artificial and of dubious practicality.

5. The cantonal solution, under the existing conditions of Arab and Jewish diffusion in Palestine, might easily entail an excessive fragmentation of the governmental processes, and in its ultimate result, would be quite unworkable.

Mais le Comité s'est également rendu compte que le cœur du problème palestinien réside dans le fait que deux groupes importants, une population arabe de plus de 1 200 000 personnes et une population juive de plus de 600 000 personnes, aux aspirations nationalistes intenses, sont répartis dans un pays aride, limité en superficie et pauvre en toutes ressources essentielles. Il a donc été relativement facile de conclure que, puisque les deux groupes maintiennent fermement leurs revendications, il est manifestement impossible, dans les circonstances, de satisfaire pleinement les revendications des deux groupes, alors qu'il est indéfendable d'accepter la totalité des revendications de l'un au détriment de l'autre.

4. Après avoir rejeté les solutions extrêmes dans ses discussions informelles, le Comité s'est penché sur les propositions binationales de l'État et des cantons. Il a examiné les deux, mais les membres qui auraient pu être prêts à examiner ces propositions en principe n'ont pas été impressionnés par la faisabilité de l'une ou l'autre. Il était évident que la solution binationale, bien qu'attrayante sous certains de ses aspects, aurait peu de sens si l'on ne prévoyait pas une parité numérique ou politique entre les deux groupes de population, comme le prévoit la proposition de M. J. L. Magnes. Cela nécessiterait toutefois l'inauguration de dispositifs mécaniques complexes, manifestement artificiels et d'une utilité douteuse.

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

6. Having thus disposed of the extreme solutions and the binational and cantonal schemes, the members of the Committee, by and large, manifested a tendency to move toward either partition qualified by economic unity, or a federal-State plan. In due course, the Committee established two informal working groups, one on partition under a confederation arrangement and one on the federal State, for the purpose of working out the details of the two plans, which in their final form are presented in Chapters VI and VII of this report, with the names of the members who supported them.

7. As a result of the work done in these working groups, a substantial measure of unanimity with regard to a number of important issues emerged, as evidenced in the forty-seventh meeting of the Committee. On the basis of this measure of agreement, a drafting sub-committee was appointed to formulate specific texts.

8. In the course of its forty-ninth meeting on 29 August 1947, the Committee considered the report of the drafting sub-committee, and unanimously approved eleven recommendations to the General Assembly, the texts of which are set forth in section A of this chapter. A twelfth recommendation, with which the representatives of Guatemala and Uruguay were not in agreement, appears in section B.

6. Ayant ainsi écarté les solutions extrêmes et les régimes binationaux et cantonaux, les membres du Comité ont, dans l'ensemble, manifesté une tendance à se diriger soit vers une partition qualifiée d'unité économique, soit vers un plan fédéral-État. En temps voulu, le Comité a créé deux groupes de travail informels, l'un sur l'État fédéral et l'autre sur la confédération, afin de mettre au point les détails des deux plans qui, dans leur forme définitive, sont présentés aux chapitres VI et VII du présent rapport, avec les noms des membres qui les soutiennent.

7. Les travaux de ces groupes de travail ont permis de dégager un large consensus sur un certain nombre de questions importantes, comme l'a montré la quarante-septième réunion du Comité. Sur la base de cette mesure d'accord, un sous-comité de rédaction a été désigné pour formuler des textes spécifiques.

8. Au cours de sa quarante-neuvième séance, le 29 août 1947, le Comité a examiné le rapport du sous-comité de rédaction et approuvé à l'unanimité onze recommandations à l'Assemblée générale, dont le texte figure à la section A du présent chapitre. Une douzième recommandation, avec laquelle les représentants du Guatemala et de l'Uruguay n'étaient pas d'accord, figure à la section B.

**Section A. Recommendations approved unanimously**

**RECOMMENDATION I. TERMINATION OF THE MANDATE**

*It is recommended that*

The Mandate for Palestine shall be terminated at the earliest practicable date.

*Comment*

Among the reasons for this unanimous conclusion are the following:

(a) All directly interested parties the mandatory Power, Arabs and Jews are in full accord that there is urgent need for a change in the status of Palestine. The mandatory Power has officially informed the Committee "that the Mandate has proved to be unworkable in practice, and that the obligations undertaken to the two communities in Palestine have been shown to be irreconcilable". Both Arabs and Jews urge the termination of the mandate and the grant of independence to Palestine, although they are in vigorous disagreement as to the form that independence should take.

(b) The outstanding feature of the Palestine situation today, is found in the clash between Jews and the mandatory Power on the one hand, and on the other the tension prevailing between Arabs and Jews. This conflict situation, which finds expression partly in an open breach between the organized Jewish community and the Administration and partly in organized terrorism and acts of violence, has steadily grown more intense and takes as its toll an ever-increasing loss of life and destruction of property.

**Section A. Recommendations approuvées à l'unanimité**

**RECOMMANDATION I. FIN DU MANDAT**

*recommandations*

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

*Commentaire*

Cette conclusion unanime s'explique notamment par les raisons suivantes :

(a) Toutes les parties directement intéressées - la Puissance mandataire, les Arabes et les Juifs - reconnaissent pleinement qu'il est urgent de modifier le statut de la Palestine. La Puissance mandataire a officiellement informé le Comité " que le mandat s'est avéré irréalisable dans la pratique et que les obligations contractées à l'égard des deux communautés en Palestine se sont avérées irréconciliables ". Tant les Arabes que les Juifs demandent instamment la fin du mandat et l'octroi de l'indépendance à la Palestine, bien qu'ils soient en profond désaccord sur la forme que devrait prendre cette indépendance.

(b) Le trait marquant de la situation en Palestine aujourd'hui est le conflit entre les Juifs et le pouvoir mandataire, d'une part, et la tension qui règne entre Arabes et Juifs, d'autre part. Cette situation de conflit, qui s'exprime d'une part par une rupture ouverte entre la communauté juive organisée et l'administration et d'autre part par le terrorisme organisé et les actes de violence, n'a cessé de s'intensifier et se traduit par des pertes en vies humaines et des destructions de biens toujours plus nombreuses.

(c) In the nature of the case, the Mandate implied only a temporary tutelage for Palestine. The terms of the Mandate include provisions which have proved contradictory in their practical application.

(d) It may be seriously questioned whether, in any event, the Mandate would now be possible of execution. The essential feature of the mandates system was that it gave an international status to the mandated territories. This involved a positive element of international responsibility for the mandated territories and an international accountability to the Council of the League of Nations on the part of each mandatory for the well being and development of the peoples of those territories. The Permanent Mandates Commission was created for the specific purpose of assisting the Council of the League in this function. But the League of Nations and the Mandates Commission have been dissolved, and there is now no means of discharging fully the international obligation with regard to a mandated territory other than by placing the territory under the International Trusteeship System of the United Nations.

(e) The International Trusteeship System, however, has not automatically taken over the functions of the mandates system with regard to mandated territories. Territories can be placed under Trusteeship only by means of individual Trusteeship Agreements approved by a two-thirds majority of the General Assembly.

(f) The most the mandatory could now do, therefore, in the event of the continuation of the Mandate, would be to carry out its administration, in the spirit of the Mandate, without being able to discharge its international obligations in accordance with the intent of the mandates system.

c) Dans la nature de l'affaire, le mandat ne prévoyait qu'une tutelle temporaire pour la Palestine. Les termes du mandat comprennent des dispositions qui se sont révélées contradictoires dans leur application pratique.

d) On peut sérieusement se demander si, en tout état de cause, le mandat pourrait désormais être exécuté. La caractéristique essentielle du système des mandats est qu'il confère un statut international aux territoires mandatés. Cela impliquait un élément positif de responsabilité internationale à l'égard des territoires sous mandat et une responsabilité internationale devant le Conseil de la Société des Nations de la part de chacun d'eux pour le bien-être et le développement des peuples de ces territoires. La Commission des mandats permanents a été créée dans le but spécifique d'assister le Conseil de la Ligue dans cette fonction. Mais la Société des Nations et la Commission des mandats ont été dissoutes, et il n'y a plus aucun moyen de s'acquitter pleinement de l'obligation internationale à l'égard d'un territoire sous mandat autrement qu'en plaçant ce territoire sous le système de tutelle internationale des Nations Unies.

e) Toutefois, le système de tutelle internationale n'a pas automatiquement repris les fonctions du système des mandats en ce qui concerne les territoires sous mandat. Les territoires ne peuvent être placés sous tutelle que dans le cadre d'accords de tutelle individuels approuvés à la majorité des deux tiers par l'Assemblée générale.

f) Le maximum que le mandataire pourrait maintenant faire, par conséquent, en cas de prorogation du mandat, serait d'en assurer l'administration, dans l'esprit du mandat, sans être en mesure de s'acquitter de ses obligations internationales conformément à l'esprit du système des mandats.

At the time of the termination of the Permanent Mandates Commission in April 1946, the mandatory Power did, in fact, declare its intention to carry on the administration of Palestine, pending a new arrangement, in accordance with the general principles of the Mandate. The mandatory Power has itself now referred the matter to the United Nations.

## **RECOMMENDATION II. INDEPENDENCE**

*It is recommended that*

Independence shall be granted in Palestine at the earliest practicable date.

*Comment*

(a) Although sharply divided by political issues, the peoples of Palestine are sufficiently advanced to govern themselves independently.

(b) The Arab and Jewish peoples, after more than a quarter of a century of tutelage under the Mandate, both seek a means of effective expression for their national aspirations.

(c) It is highly unlikely that any arrangement which would fail to envisage independence at a reasonably early date would find the slightest welcome among either Arabs or Jews.

## **RECOMMENDATION III. TRANSITIONAL PERIOD**

*It is recommended that*

There shall be a transitional period preceding the grant of independence in Palestine which shall be as short as possible, consistent with the achievement of the preparations and conditions essential to independence.

Au moment où la Commission des mandats permanents a pris fin en avril 1946, la Puissance mandataire a en fait déclaré son intention de continuer à administrer la Palestine, en attendant un nouvel arrangement, conformément aux principes généraux du mandat. La Puissance mandataire a elle-même saisi l'Organisation des Nations Unies de la question.

## **RECOMMANDATION II. INDÉPENDANCE**

*Il est recommandé que*

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

*Commentaire*

a) Bien que fortement divisés par des questions politiques, les peuples de Palestine sont suffisamment avancés pour se gouverner eux-mêmes de manière indépendante.

b) Les peuples arabe et juif, après plus d'un quart de siècle de tutelle sous le mandat, cherchent tous deux un moyen d'expression efficace de leurs aspirations nationales.

(c) Il est très peu probable qu'un arrangement qui n'envisagerait pas l'indépendance à une date raisonnablement rapprochée trouve le moindre accueil parmi les Arabes ou les Juifs.

## **RECOMMANDATION III. PÉRIODE DE TRANSITION**

*Il est recommandé que*

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



*Comment*

(a) A transitional period preceding independence is clearly imperative. It is scarcely conceivable, in view of the complicated nature of the Palestine problem, that independence could be responsibly granted without a prior period of preparation.

(b) The importance of the transitional period is that it would be the period in which the governmental organization would have to be established, and in which the guarantees for such vital matters as the protection of minorities, and the safeguarding of the Holy Places and religious interests could be ensured.

(c) A transitional period, however, would in all likelihood only serve to aggravate the present difficult situation in Palestine unless it were related to a specific and definitive solution which would go into effect immediately upon the termination of that period, and were to be of a positively stated duration, which, in any case, should not exceed a very few years.

RECOMMENDATION IV. UNITED NATIONS RESPONSIBILITY DURING THE TRANSITIONAL PERIOD

*It is recommended that*

During the transitional period the authority entrusted with the task of administering Palestine and preparing it for independence shall be responsible to the United Nations.

*Comment*

(a) The responsibility for administering Palestine during the transitional period and preparing it for independence will be a heavy one. Whatever the solution, enforcement measures on an extensive scale may be necessary for some time.

*Commentaire*

a) Une période de transition précédant l'indépendance est clairement impérative. Il est difficilement concevable, étant donné la nature complexe du problème palestinien, que l'indépendance puisse être accordée de manière responsable sans une période de préparation préalable.

b) L'importance de la période de transition tient au fait qu'il s'agirait de la période au cours de laquelle l'organisation gouvernementale devrait être créée et au cours de laquelle les garanties relatives à des questions aussi essentielles que la protection des minorités et la sauvegarde des lieux saints et des intérêts religieux pourraient être garanties.

c) Toutefois, une période de transition ne servirait vraisemblablement qu'à aggraver la situation difficile que connaît actuellement la Palestine, à moins qu'elle ne soit liée à une solution spécifique et définitive qui entrerait en vigueur immédiatement après l'expiration de cette période et qui serait d'une durée positive, qui ne devrait en aucun cas dépasser quelques années.

RECOMMANDATION IV. RESPONSABILITÉ DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES PENDANT LA PÉRIODE DE TRANSITION

*Il est recommandé que*

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

*Commentaire*

a) La responsabilité de l'administration de la Palestine pendant la période de transition et de sa préparation à l'indépendance sera lourde. Quelle que soit la solution, des mesures d'exécution à grande échelle peuvent s'avérer nécessaires pendant un certain temps.

The Committee is keenly aware of the central importance of this aspect of any solution, but has not felt competent to come to any conclusive opinion or to formulate any precise recommendations on this matter.

(b) It is obvious that a solution which might be considered intrinsically as the best possible and most satisfactory from every technical point of view would be of no avail if it should appear that there would be no means of putting it into effect. Taking into account the fact that devising a solution which will be fully acceptable to both Jews and Arabs seems to be utterly impossible, the prospect of imposing a solution upon them would be a basic condition of any recommended proposal.

(c) Certain obstacles which may well confront the authority entrusted with the administration during the transitional period make it desirable that a dose link be established with the United Nations.

(d) The relative success of the authority entrusted with the administration of Palestine during the transitional period in creating the proper atmosphere and in carrying out the necessary preparations for the assumption of independence will influence greatly the effectiveness of the final solution to be applied. It will be of the utmost importance to the discharge of its heavy responsibilities that, while being accountable to the United Nations for its actions in this regard, the authority concerned should be able to count upon the support of the United Nations in carrying out the directives of that body.

Le Comité est tout à fait conscient de l'importance centrale de cet aspect de toute solution, mais il ne s'est pas senti compétent pour parvenir à un avis définitif ou formuler des recommandations précises à ce sujet.

b) Il est évident qu'une solution qui pourrait être considérée intrinsèquement comme la meilleure possible et la plus satisfaisante à tous points de vue techniques ne servirait à rien s'il apparaissait qu'il n'y aurait aucun moyen de la mettre en œuvre. Compte tenu du fait qu'il semble tout à fait impossible de trouver une solution qui soit pleinement acceptable tant pour les Juifs que pour les Arabes, la perspective de leur imposer une solution serait une condition fondamentale de toute proposition recommandée.

c) Certains obstacles auxquels l'autorité chargée de l'administration pourrait se heurter pendant la période de transition rendent souhaitable l'établissement d'un lien de dose avec l'Organisation des Nations Unies.

d) Le succès relatif de l'autorité chargée de l'administration de la Palestine pendant la période de transition en ce qui concerne la création d'un climat propice et les préparatifs nécessaires à l'accession à l'indépendance influera grandement sur l'efficacité de la solution finale qui sera appliquée. Pour s'acquitter de ses lourdes responsabilités, il sera de la plus haute importance que, tout en étant responsable devant l'Organisation des Nations Unies de ses actions à cet égard, l'autorité concernée puisse compter sur l'appui de l'ONU pour exécuter les directives de cet organe.

RECOMMENDATION V. HOLY PLACES AND  
RELIGIOUS INTERESTS

*It is recommended that*

In whatever solution may be adopted for Palestine,

A. The sacred character of the Holy Places shall be preserved and access to the Holy Places for purposes of worship and pilgrimage shall be ensured in accordance with existing rights, in recognition of the proper interest of millions of Christians, Jews and Moslems abroad as well as the residents of Palestine in the care of sites and buildings associated with the origin and history of their faiths.

B. Existing rights in Palestine of the several religious communities shall be neither impaired nor denied, in view of the fact that their maintenance is essential for religious peace in Palestine under conditions of independence.

C. An adequate system shall be devised to settle impartially disputes involving religious rights as an essential factor in maintaining religious peace, taking into account the fact that during the Mandate such disputes have been settled by the Government itself, which acted as an arbiter and enjoyed the necessary authority and power to enforce its decisions.

D. Specific stipulations concerning Holy Places, religious buildings or sites and the rights of religious communities shall be inserted in the constitution or constitutions of any independent Palestinian State or States which may be created.

RECOMMANDATION V. LIEUX SAINTS ET  
INTÉRÊTS RELIGIEUX

*Il est recommandé que*

Quelle que soit la solution adoptée pour la Palestine,

A. Le caractère sacré des Lieux Saints sera préservé et l'accès aux Lieux Saints à des fins de culte et de pèlerinage sera assuré conformément aux droits existants, en reconnaissance de l'intérêt que des millions de chrétiens, juifs et musulmans à l'étranger ainsi que les résidents de Palestine ont à s'occuper des sites et bâtiments associés aux origines et à l'histoire de leur religion.

B. Les droits existants en Palestine des différentes communautés religieuses ne seront ni lésés ni déniés, étant donné que leur maintien est essentiel pour la paix religieuse en Palestine dans des conditions d'indépendance.

C. Un système adéquat doit être conçu pour régler de manière impartiale les différends portant sur les droits religieux en tant que facteur essentiel du maintien de la paix religieuse, en tenant compte du fait que, pendant la durée du mandat, ces différends ont été réglés par le Gouvernement lui-même, qui a fait office d'arbitre et jouissait de l'autorité et du pouvoir nécessaires pour faire appliquer ses décisions.

D. Des dispositions spécifiques concernant les Lieux saints, les édifices ou sites religieux et les droits des communautés religieuses sont insérées dans la constitution ou les constitutions de tout État palestinien indépendant ou de tout État palestinien indépendant qui pourrait être créé.

*Comment*

(a) Palestine, as the Holy Land, occupies a unique position in the world. It is sacred to Christian, Jew and Moslem alike. The spiritual interests of hundreds of millions of adherents of the three great monotheistic religions are intimately associated with its scenes and historical events. Any solution of the Palestine question should take into consideration these religious interests.

(&) The safeguarding of the Holy Places, buildings and sites located in Palestine should be a condition to the grant of independence.

**RECOMMENDATION VI.  
JEWISH DISPLACED PERSONS**

*It is recommended that*

The General Assembly undertake immediately the initiation and execution of an international arrangement whereby the problem of the distressed European Jews, of whom approximately 250,000 are in assembly centers, will be dealt with as a matter of extreme urgency for the alleviation of their plight and of the Palestine problem.

*Comment*

(a) The distressed Jews of Europe, together with the displaced persons generally, are a legacy of the Second World War. They are a recognized international responsibility. Owing however to the insistent demands that the distressed Jews be admitted freely and immediately into Palestine, and to the intense urge which exists among these people themselves to the same end, they constitute a vital and difficult factor in the solution.

*Commentaire*

a) La Palestine, en tant que Terre Sainte, occupe une position unique au monde. Elle est sacrée pour les chrétiens, les juifs et les musulmans. Les intérêts spirituels de centaines de millions d'adeptes des trois grandes religions monothéistes sont intimement liés à ses scènes et événements historiques. Toute solution de la question palestinienne doit tenir compte de ces intérêts religieux.

(&) La sauvegarde des Lieux saints, des bâtiments et des sites situés en Palestine devrait être une condition de l'octroi de l'indépendance.

**RECOMMANDATION  
VI. PERSONNES DÉPLACÉES JUIVES**

*Il est recommandé que*

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

*Commentaire*

(a) Les Juifs en détresse d'Europe, ainsi que les personnes déplacées en général, sont un héritage de la Seconde Guerre mondiale. C'est une responsabilité internationale reconnue. Cependant, en raison des demandes insistantes pour que les Juifs en détresse soient admis librement et immédiatement en Palestine, et de l'intense pression qui existe entre ces peuples eux-mêmes à la même fin, ils constituent un facteur vital et difficile dans la solution.

(b) It cannot be doubted that any action which would ease the plight of the distressed Jews in Europe would thereby lessen the pressure of the Palestinian immigration problem, and would consequently create a better climate in which to carry out a final solution of the question of Palestine. This would be an important factor in allaying the fears of Arabs in the Near East that Palestine and ultimately the existing Arab countries are to be marked as the place of settlement for the Jews of the world.

(c) The Committee recognizes that its terms of reference would not entitle it to devote its attention to the problem of the displaced persons as a whole. It realizes also that international action of a general nature is already under way with regard to displaced persons. In view of the special circumstances of the Palestine question, however, it has felt justified in proposing a measure which is designed to ameliorate promptly the condition of the Jewish segments of the displaced persons as a vital prerequisite to the settlement of the difficult conditions in Palestine.

RECOMMENDATIONS VII. DEMOCRATIC  
PRINCIPLES AND PROTECTION OF  
MINORITIES

*It is recommended) that*

In view of the fact that independence is to be granted in Palestine on the recommendation and under the auspices of the United Nations, it is a proper and an important concern of the United Nations that the constitution or other fundamental law as well as the political structure of the new State or States shall be basically democratic, i.e., representative, in character, and that this shall be a prior condition to the grant of independence. In this regard, the constitution or other fundamental law of the new State or States shall include specific guarantees respecting

(b) Il ne fait aucun doute que toute action susceptible d'alléger le sort des Juifs en détresse en Europe atténuerait ainsi la pression du problème de l'immigration palestinienne et créerait par conséquent un meilleur climat pour parvenir à une solution définitive de la question de Palestine. Ce serait un facteur important pour apaiser les craintes des Arabes du Proche-Orient qui craignent que la Palestine et, en fin de compte, les pays arabes existants ne soient considérés comme le lieu d'installation des Juifs du monde entier.

c) Le Comité reconnaît que son mandat ne l'autoriserait pas à consacrer son attention au problème des personnes déplacées dans son ensemble. Elle est également consciente qu'une action internationale de caractère général est déjà en cours à l'égard des personnes déplacées. Toutefois, compte tenu des circonstances particulières de la question palestinienne, elle a estimé justifié de proposer une mesure visant à améliorer rapidement la situation des segments juifs des personnes déplacées, condition indispensable au règlement des conditions difficiles en Palestine.

RECOMMANDATIONS VII. PRINCIPES  
DÉMOCRATIQUES ET PROTECTION DES  
MINORITÉS

*Il est recommandé) que*

Étant donné que l'indépendance doit être accordée en Palestine sur recommandation et sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, il est normal et important pour l'Organisation que la Constitution ou une autre loi fondamentale ainsi que la structure politique du ou des nouveaux États soient fondamentalement démocratiques, c'est-à-dire représentatives, et que cela constitue une condition préalable à l'octroi de l'indépendance. A cet égard, la constitution ou toute autre loi fondamentale du ou des nouveaux États doit comporter des garanties spécifiques concernant

A. Human rights and fundamental freedoms, including freedom of worship and conscience, speech, press and assemblage, the rights of organized labor, freedom of movement, freedom from arbitrary searches and seizures, and rights of personal property; and

B. Full protection for the rights and interests of minorities, including the protection of the linguistic, religious and ethnic rights of the peoples and respect for their cultures, and full equality of all citizens with regard to political, civil and religious matters.

*Comment*

(a) The wide diffusion of both Arabs and Jews throughout Palestine makes it almost inevitable that, in any solution, there will be an ethnic minority element in the population. In view of the fact that these two peoples live physically and spiritually apart, nurture separate aspirations and ideals, and have widely divergent cultural traditions, it is important, in the interest of orderly society, and for the well-being of all Palestinians, that full safeguards be ensured for the rights of all.

(6) Bearing in mind the unique position of Palestine as the Holy Land, it is especially important to protect the rights and interests of religious minorities.

RECOMMENDATIONS VIII. PEACEFUL RELATIONS

*It is recommended that*

It shall be required, as a prior condition to independence, to incorporate in the future constitutional provisions applying to Palestine those basic principles of the Charter of the United Nations whereby a State shall;

A. Les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté de culte et de conscience, d'expression, de presse et de réunion, les droits du travail organisé, la liberté de circulation, la liberté de ne pas faire l'objet de perquisitions et de saisies arbitraires et le droit de propriété personnelle ; et

B. La Protection totale des droits et des intérêts des minorités, y compris la protection des droits linguistiques, religieux et ethniques des peuples et le respect de leurs cultures, ainsi que la pleine égalité de tous les citoyens en matière politique, civile et religieuse.

*Commentaire*

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

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

RECOMMANDATIONS VIII. RELATIONS PACIFIQUES

*Il est recommandé que*

Il sera tenu, comme condition préalable à l'indépendance, d'incorporer dans les futures dispositions constitutionnelles applicables à la Palestine les principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies en vertu desquels un État doit ;

A. Undertake to settle all international disputes in which it may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered; and

B. Accept the obligation to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations.

*Comment*

(a) A fundamental objective in the solution of the Palestine problem is to achieve a reasonable prospect for the preservation of peaceful relations in the Middle East.

(b) Taking into account the charged atmosphere in which the Palestine solution must be effected, it is considered advisable to emphasize the international obligations with regard to peaceful relations which an independent Palestine would necessarily assume.

*RECOMMENDATION IX. ECONOMIC UNITY*

In appraising the various proposals for the solution of the Palestine question, it shall be accepted as a cardinal principle that the preservation of the economic unity of Palestine as a whole is indispensable to the life and development of the country and its peoples.

*Comment*

(a) It merits emphasis that the preservation of a suitable measure of economic unity in Palestine, under any type of solution, is of the utmost importance to the future standards of public services, the standards of life of its peoples, and the development of the country.

A. S'engager à régler tous les différends internationaux dans lesquels il peut être impliqué par des moyens pacifiques de manière à ne pas mettre en danger la paix, la sécurité et la justice internationales ; et

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

*Commentaire*

a) L'un des objectifs fondamentaux du règlement du problème de Palestine est de créer une perspective raisonnable de maintien de relations pacifiques au Moyen-Orient.

(b) Compte tenu de l'atmosphère chargée dans laquelle la solution palestinienne doit être mise en œuvre, il est jugé souhaitable de mettre l'accent sur les obligations internationales en matière de relations pacifiques qu'une Palestine indépendante devrait nécessairement assumer.

*RECOMMANDATION IX. UNITÉ ÉCONOMIQUE*

Lors de l'examen des diverses propositions de règlement de la question de Palestine, **il sera admis comme principe cardinal que la préservation de l'unité économique de la Palestine dans son ensemble est indispensable à la vie et au développement du pays et de ses peuples.**

*Commentaire*

a) Il convient de souligner que la préservation d'une mesure appropriée d'unité économique en Palestine, quel que soit le type de solution, est de la plus haute importance pour les normes futures des services publics, les conditions de vie de ses habitants et le développement du pays.

Were the country less limited in area and richer in resources, it would be unnecessary to lay such stress on the principle of economic unity. But there are sound grounds for the assumption that any action which would reverse the present policy of treating Palestine as an economic unit particularly with regard to such matters as customs, currency, transportation and communications. and development projects, including irrigation, land reclamation and soil conservation—would not only handicap the material development of the territory as a whole but would also bring in its wake a considerable hardship for important segments of the population.

(b) Arab and Jewish communities alike would suffer from a complete severance of the economic unity of the country. Each of the two communities, despite the inevitable economic disruptions incident to the present state of affairs in Palestine, makes vital contributions to the economic life of the country, and there is a substantial degree of economic interdependence between them.

(c) Despite the degree of separateness in the economic life of the Jewish and Arab communities in Palestine, the fact that unity exists in essential economic matters contributes to the material well-being of both groups. If that economic unity were not maintained in essentials people in all parts of the country would be adversely affected.

Si le pays était moins limité en superficie et plus riche en ressources, il ne serait pas nécessaire de mettre l'accent sur le principe de l'unité économique. Mais il y a de bonnes raisons de supposer que toute action visant à inverser la politique actuelle qui consiste à traiter la Palestine comme une unité économique, en particulier en ce qui concerne les douanes, la monnaie, les transports et les communications, et les projets de développement, y compris l'irrigation, la bonification des terres et la conservation des sols, ne ferait pas seulement obstacle au développement matériel du territoire dans son ensemble mais entraînerait aussi, à son terme, des difficultés considérables pour d'importants segments de la population.

b) Les communautés arabes et juives souffriraient d'une rupture totale de l'unité économique du pays. Chacune des deux communautés, malgré les inévitables perturbations économiques liées à la situation actuelle en Palestine, apporte une contribution vitale à la vie économique du pays, et il existe une interdépendance économique substantielle entre elles.

c) Malgré le degré de séparation dans la vie économique des communautés juive et arabe en Palestine, le fait qu'il existe une unité dans les questions économiques essentielles contribue au bien-être matériel des deux groupes. Si cette unité économique n'était pas maintenue dans l'essentiel, les populations de toutes les régions du pays en souffriraient.



**RECOMMENDATION X. CAPITULATIONS**      **RECOMMANDATION X. CAPITULATIONS<sup>3</sup>**

*It is recommended that*

States whose nationals have in the past enjoyed in Palestine the privileges and immunities of foreigners, including the benefits of consular jurisdiction and protection as formerly enjoyed by capitulation or usage in the Ottoman Empire, be invited by the United Nations to renounce any right pertaining to them to the reestablishment of such privileges and immunities in an independent Palestine.

*Comment*

(a) Article 9(1) of the Mandate for Palestine makes provision for a judicial system which "shall assure to foreigners, as well as to natives, a complete guarantee of their rights." It is especially significant, in this regard, that article 8 of the Mandate did not abrogate consular jurisdiction and protection formerly enjoyed by capitulation or usage in the Ottoman Empire, but merely left them in abeyance during the Mandate.

(b) On the termination of the Mandate, therefore. States having enjoyed such rights prior to the Mandate will be in a position to aim the re-establishment of capitulations in Palestine, and may demand, in particular, as a condition for waiving such right, the maintenance of a satisfactory judicial system.

(c) The Committee takes the view that, since independence will be achieved in Palestine under the auspices of the United Nations, and subject to guarantees stipulated by the United Nations as a condition prior to independence, there should be no need for any State to re-assert its claim with respect to capitulation's.

*Il est recommandé que*

Les États dont les ressortissants jouissaient par le passé en Palestine des privilèges et immunités des étrangers, y compris les avantages de la juridiction et de la protection consulaires dont jouissaient auparavant les ressortissants de l'Empire ottoman, soient invités par l'Organisation des Nations Unies à renoncer à tout droit les concernant au rétablissement de ces privilèges et immunités dans une Palestine indépendante.

*Commentaire*

a) L'article 9, paragraphe 1, du mandat pour la Palestine prévoit un système judiciaire qui "assure aux étrangers, ainsi qu'aux autochtones, une garantie complète de leurs droits". Il est particulièrement significatif, à cet égard, que l'article 8 du Mandat n'ait pas abrogé la compétence et la protection consulaires dont jouissaient autrefois les consuls par capitulation ou usage dans l'Empire ottoman, mais les ait simplement laissés en suspens pendant le mandat.

(b) En conséquence, à la fin du mandat. Les États ayant joui de ces droits avant le Mandat seront en mesure de viser le rétablissement des capitulations en Palestine, et pourront exiger, en particulier, comme condition pour renoncer à ce droit, le maintien d'un système judiciaire satisfaisant.

c) Le Comité est d'avis que, puisque l'indépendance sera réalisée en Palestine sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et sous réserve des garanties stipulées par l'Organisation des Nations Unies comme condition préalable à l'indépendance, il ne devrait être nécessaire pour aucun État de faire valoir à nouveau ses droits en ce qui concerne la capitulation.

<sup>3</sup> Les **Capitulations** de l'Empire ottoman furent une succession d'accords entre l'Empire ottoman et les puissances européennes, notamment le royaume de France. Elles ouvraient des droits et des privilèges aux chrétiens résidant dans les possessions ottomanes, à la suite de la chute de l'Empire byzantin.

## **RECOMMENDATION XI. APPEAL AGAINST ACTS OF VIOLENCE**

*It is recommended that*

The General Assembly shall call on the peoples of Palestine to extend their fullest cooperation to the United Nations in its effort to devise and put into effect an equitable and workable means of settling the difficult situation prevailing there, and to this end, in the interest of peace, good order, and lawfulness, to exert every effort to bring to an early end the acts of violence which have for too long beset that country.

*Comment*

(a) The United Nations, being seized with the problem of Palestine, should exert every proper effort to secure there a climate as congenial as possible to the application of a solution of the problem, both as regards the transitional and post-transitional periods.

(b) The recurrent acts of violence, until very recently confined almost exclusively to • underground Jewish organizations, are not only detrimental to the well-being of the country, but will also so augment the tension in Palestine as to render increasingly difficult the execution of the solution to be agreed upon by the United Nations.

## **RECOMMANDATION XI. APPEL CONTRE LES ACTES DE VIOLENCE**

Il est recommandé que

L'Assemblée générale demandera aux peuples de Palestine d'apporter leur coopération pleine et entière à l'Organisation des Nations Unies dans les efforts qu'elle déploie pour concevoir et mettre en œuvre un moyen équitable et viable de régler la situation difficile qui y règne et, à cette fin, dans l'intérêt de la paix, du bon ordre et de la légalité, de tout mettre en œuvre pour mettre fin rapidement aux actes de violence qui ont trop longtemps frappé ce pays.

*Commentaire*

a) L'Organisation des Nations Unies, saisie du problème de la Palestine, devrait faire tout ce qui est en son pouvoir pour y instaurer un climat aussi favorable que possible à l'application d'une solution au problème, tant en ce qui concerne la période de transition qu'après celle-ci.

b) Les actes de violence récurrents, jusqu'à tout récemment confinés presque exclusivement aux organisations juives souterraines, sont non seulement préjudiciables au bien-être du pays, mais ils augmenteront aussi la tension en Palestine au point de rendre de plus en plus difficile l'exécution de la solution sur laquelle l'Organisation des Nations Unies doit se prononcer.

**Section B. Recommendation approved by substantial majority**

**RECOMMENDATION XII.  
THE JEWISH PROBLEM IN GENERAL**

(Two members of the Committee dissented from this recommendation and one recorded no opinion.)

*It is recommended that*

In the appraisal of the Palestine question, it be accepted as incontrovertible that any solution for Palestine cannot be considered as a solution of the Jewish problem in general.

*Comment*

(a) Palestine is a Country of limited area and resources. It already has a considerable settled population which has an unusually high rate of natural increase. It is, therefore, most improbable that there could be settled in Palestine all the Jews who may wish to leave their present domiciles, for reasons of immediate displacement or distress, or actual or anticipated anti-Jewish attitudes in the countries in which they now reside.

(&) In any case, owing to the factors of time, limited transportation, and local ability to absorb, it could not be anticipated that Palestine alone could relieve the urgent plight of all of the displaced and distressed Jews.

(c) Further, serious account must-be taken of the certain resentment and vigorous opposition of the Arabs throughout the Middle East to any attempt to solve, at what they regard as their expense, the Jewish problem, which they consider to be an international responsibility.

(d) With regard to Jewish immigration into the Jewish areas of Palestine during the proposed transitional period, it is to be noted that provision for limited and controlled immigration during such period is made in both the partition and federal State proposals set forth in Chapters VI and VII respectively.

**Section B. Recommandation approuvée à une large majorité**

**RECOMMANDATION  
XII. LE PROBLÈME JUIF EN GÉNÉRAL**

(Deux membres du Comité ont exprimé leur désaccord sur cette recommandation et un autre n'a pas émis d'opinion.)

*Il est recommandé que*

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

*Commentaire*

a) La Palestine est un pays dont la superficie et les ressources sont limitées. Elle a déjà une population sédentaire considérable qui a un taux d'accroissement naturel anormalement élevé. Il est donc très improbable qu'il puisse y avoir en Palestine tous les Juifs qui souhaiteraient quitter leurs domiciles actuels, pour des raisons de déplacement immédiat ou de détresse, ou d'attitudes anti-juives réelles ou anticipées dans les pays dans lesquels ils résident actuellement.

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

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

d) En ce qui concerne l'immigration juive dans les zones juives de Palestine pendant la période de transition proposée, il convient de noter que des dispositions prévoyant une immigration limitée et contrôlée pendant cette période sont prévues dans les propositions de partition et d'État fédéral énoncées aux chapitres VI et VII respectivement.

## CHAPTER VI

### RECOMMENDATIONS (II)

1. The Committee, sitting informally as a means of facilitating its deliberations on specific proposals, informally set up two small working groups to explore specific proposals with regard to a plan of partition involving economic union. One of these groups was known as the Working Group on Constitutional Matters; the other was the Working Group on Boundaries.

2. The Working Group on Constitutional Matters (Mr. Sandstorm, Mr. Blom, Mr. Granados, and Mr. Rand), in a series of informal meetings formulated a plan of partition with provisions for economic unity and constitutional guarantees. This plan was subsequently discussed and completed in joint discussions of these two working groups.

3. In the course of the forty-seventh meeting of the Committee on 27 August 1947, seven members of the Committee (Canada, Czechoslovakia, Guatemala, the Netherlands, Peru, Sweden and Uruguay), expressed themselves, by recorded vote, in favour of the Plan of Partition with Economic Union, presented by the Working Group on Constitutional Matters.

4. The Plan of Partition with Economic Union is herewith reproduced.

It consists of the following three parts:

Part I. Partition with economic union

Part II. Boundaries

Part III. City of Jerusalem

## CHAPITRE VI

### RECOMMANDATIONS II)

1. Le Comité, siégeant de façon informelle afin de faciliter ses délibérations sur des propositions précises, a mis sur pied de façon informelle deux petits groupes de travail chargés d'examiner des propositions précises concernant un plan de partage prévoyant une union économique. L'un de ces groupes était connu sous le nom de Groupe de travail sur les questions constitutionnelles ; l'autre était le Groupe de travail sur les frontières.

2. Le Groupe de travail sur les questions constitutionnelles (M. Sandstorm, M. Blom, M. Granados et M. Rand), lors d'une série de réunions informelles, a formulé un plan de partage comportant des dispositions sur l'unité économique et les garanties constitutionnelles. Ce plan a ensuite été discuté et complété dans le cadre de discussions conjointes de ces deux groupes de travail.

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

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

Il se compose des trois parties suivantes :

Partie I. Partition avec l'union économique

Partie II. Limites

Partie III. Ville de Jérusalem

PART I. Plan of partition with economic union justification

1. The basic premise underlying the partition proposal is that the claims to Palestine of the Arabs and Jews, both possessing validity, are irreconcilable, and that among all of the solutions advanced, partition will provide the most realistic and practicable settlement, and is the most likely to afford a workable basis for meeting in part the claims and national aspirations of both parties.

2. it is a fact that both of these peoples have their historic roots in Palestine, and that both make vital contributions to the economic and cultural life of the country. The partition solution takes these considerations fully into account.

3. The basic conflict in Palestine is a clash of two intense nationalisms. Regardless of the historic origins of the conflict, the rights and wrongs of the promises and counter promises and the international intervention incident to the Mandate, there are now in Palestine some 650,000 Jews and some 1,200,000 Arabs who are dissimilar in their ways of living and, for the time being, separated by political interests which render difficult full and effective political cooperation among them, whether voluntary or induced by constitutional arrangements.

4. Only by means of partition can these conflicting national aspirations find substantial expression and qualify both peoples to take their places as independent nations in the international community and in the United Nations.

PARTIE I. Plan de partage avec justification de l'union économique

1. Le principe de base qui sous-tend la proposition de partition est que les revendications des Arabes et des Juifs à l'égard de la Palestine, toutes deux valables, sont inconciliables et que, parmi toutes les solutions proposées, la partition fournira le règlement le plus réaliste et le plus pratique et qu'elle est la plus susceptible de fournir une base viable pour satisfaire en partie les revendications et aspirations nationales des deux parties.

2. il est un fait que ces deux peuples ont leurs racines historiques en Palestine et qu'ils apportent tous deux une contribution essentielle à la vie économique et culturelle du pays. La solution de cloisonnement tient pleinement compte de ces considérations.

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

4. Ce n'est que par la partition que ces aspirations nationales contradictoires pourront trouver une expression substantielle et permettre aux deux peuples de prendre leur place en tant que nations indépendantes au sein de la communauté internationale et des Nations Unies.

5. The partition solution provides that finality which is a most urgent need in the solution. Every other proposed solution would tend to induce the two parties to seek modification in their favour by means of persistent pressure. The grant of independence to both States, however, would remove the basis for such efforts.

6. Partition is based on a realistic appraisal of the actual Arab-Jewish relations in Palestine. Full political co-operation would be indispensable to the effective functioning of any single-State scheme, such as the federal State I proposal, except in those cases which frankly envisage either an Arab or a Jewish-dominated State.

7. Partition is the only means available by which political and economic responsibility can be placed squarely on both Arabs and Jews, with the prospective result that, confronted with responsibility for bearing fully the consequences of their own actions, a new and important element of political amelioration would be introduced. In the proposed federal-State solution, this factor would be lacking.

8. Jewish immigration is the central issue in Palestine today and is the one factor, above all others, that rules out the necessary co-operation between the Arab and Jewish communities in a single State. The creation of a Jewish State under a partition scheme is the only hope of removing this issue from the arena of conflict.

9. It is recognized that partition has been strongly opposed by Arabs, but it is felt that that opposition would be lessened by a solution which definitively fixes the extent of territory to be allotted to the Jews with its implicit limitation on immigration. The fact that the solution carries the sanction of the United Nations involves a finality which should allay Arab fears of further expansion of the Jewish State.

5. La solution de la partition remplit cette finalité qui est le besoin le plus urgent de la solution. Toute autre solution proposée tendrait à inciter les deux parties à chercher à obtenir une modification en leur faveur au moyen de pressions persistantes. L'octroi de l'indépendance aux deux États, cependant, supprimerait la base de ces efforts.

6. La partition est basée sur une évaluation réaliste des relations israélo-arabes actuelles en Palestine. Une coopération politique pleine et entière serait indispensable au bon fonctionnement de tout régime à État unique, tel que la proposition de l'État fédéral I, sauf dans les cas où l'on envisage franchement soit un État arabe, soit un État à majorité juive.

7. La partition est le seul moyen disponible par lequel la responsabilité politique et économique peut être placée véritablement sur les Arabes et les Juifs, avec le résultat prospectif que, face à la responsabilité d'assumer pleinement les conséquences de leurs propres actions, un nouvel élément important d'amélioration politique serait introduit. Dans la solution fédérale et étatique proposée, ce facteur ferait défaut.

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

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

10. In view of the limited area and resources of Palestine, it is essential that, to the extent feasible, and consistent with the creation of two independent States, the economic unity of the country should be preserved. The partition proposal, therefore, is a qualified partition, subject to such measures and limitations as are considered essential to the future economic and social well-being of both States. Since the economic self-interest of each State would be vitally involved, it is believed that the minimum measure of economic unity is possible, where that of political unity is not.

11. Such economic unity requires the creation of an economic association by means of a treaty between the two States. The essential objectives of this association would be a common customs system, a common currency and the maintenance of a country-wide system of transport and communications.

12. The maintenance of existing standards of social services in all parts of Palestine depends partly upon the preservation of economic unity, and this is a main consideration underlying the provisions for an economic union as part of the partition scheme. Partition, however, necessarily changes to some extent the fiscal situation in such a manner that, at any rate during the early years of its existence, a partitioned Arab State in Palestine would have some difficulty in raising sufficient revenue to keep up its present standards of public services.

One of the aims of the economic union, therefore, is to distribute surplus revenue to support such standards. It is recommended that the division of the surplus revenue, after certain charges and percentage of surplus to be paid to the City of Jerusalem are met, should be in equal proportions to the two States.

10. Compte tenu de la superficie et des ressources limitées de la Palestine, il est essentiel que, dans la mesure du possible, et conformément à la création de deux États indépendants, l'unité économique du pays soit préservée. La proposition de partition est donc une partition qualifiée, sous réserve des mesures et limitations jugées essentielles au bien-être économique et social futur des deux États. Étant donné que l'intérêt économique personnel de chaque État serait d'une importance vitale, on estime que la mesure minimale d'unité économique est possible, alors que celle d'unité politique ne l'est pas.

11. Une telle unité économique nécessite la création d'une association économique par le biais d'un traité entre les deux États. Les objectifs essentiels de cette association seraient un système douanier commun, une monnaie commune et le maintien d'un système national de transport et de communications.

12. Le maintien des normes existantes en matière de services sociaux dans toutes les parties de la Palestine dépend en partie de la préservation de l'unité économique, ce qui est l'une des principales considérations qui sous-tendent les dispositions relatives à une union économique dans le cadre du plan de partition. Toutefois, le cloisonnement modifie nécessairement dans une certaine mesure la situation budgétaire de telle sorte que, en tout état de cause, au cours des premières années de son existence, un État arabe cloisonné en Palestine aurait des difficultés à collecter des recettes suffisantes pour maintenir ses normes actuelles en matière de services publics.

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

This is an arbitrary proportion but it is considered that it would be acceptable, that it has the merit of simplicity and that, being fixed in this manner, it would be less likely to become a matter of immediate controversy. Provisions are suggested whereby this formula is to be reviewed.

13. This division of customs revenue is justified on three grounds: (1) The Jews will have the more economically developed part of the country embracing practically the whole of the citrus-producing area which includes a large number of Arab producers; (2) the Jewish State would, through the customs union, be guaranteed a larger free trade area for the sale of the products of its industry; (3) it would be to the disadvantage of the Jewish State if the Arab State should be in a financially precarious and poor economic condition.

14. As the Arab State will not be in a position to undertake considerable development expenditure, sympathetic consideration should be given to its claims for assistance from international institutions in the way of loans for expansion of education, public health not other vital social services of a non-self-supporting nature.

15. International financial assistance would also be required for any comprehensive irrigation schemes in the interest of both States, and it is to be hoped that constructive work by the Joint Economic Board will be made possible by means of international loans on favourable terms.

Il s'agit d'une proportion arbitraire, mais on considère qu'elle serait acceptable, qu'elle a le mérite de la simplicité et que, fixée de cette manière, elle serait moins susceptible de faire l'objet d'une controverse immédiate. Des dispositions sont suggérées pour la révision de cette formule.

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

14. Étant donné que l'État arabe ne sera pas en mesure d'engager des dépenses de développement considérables, il convient d'examiner avec bienveillance ses demandes d'assistance auprès des institutions internationales sous la forme de prêts pour l'expansion de l'éducation, la santé publique et non d'autres services sociaux essentiels de nature non autofinancée.

15. Une assistance financière internationale serait également nécessaire pour tout système d'irrigation complet dans l'intérêt des deux États, et il faut espérer que le travail constructif du Conseil économique commun sera rendu possible grâce à des prêts internationaux à des conditions favorables.



## Recommendations

### A. *Partition and independence*

1. Palestine within its present borders, following a transitional period of two years from 1 September 1947, shall be constituted into an independent Arab State, an independent Jewish State, and the City of Jerusalem, the boundaries of which are respectively described in Parts II and III below.

2. Independence shall be granted to each State upon its request only after it has adopted a constitution complying with the provisions of section B, paragraph 4 below, has made to the United Nations a declaration containing certain guarantees, and has signed a treaty creating the Economic Union of Palestine and establishing a system of collaboration between the two States and the City of Jerusalem.

### B. *Transitional period and constitution*

1. During the transitional period, the present mandatory Power shall:

(a) Carry on the administration of the territory of Palestine under the auspices of the United Nations and on such conditions and under such supervision as may be agreed upon "between the United Kingdom and the United Nations, and if so desired, with the assistance of one or more Members of the United Nations;

(b) Take such preparatory steps as may be necessary for the execution of the scheme recommended;

## Recommandations

### A. Cloisonnement et indépendance

1. La Palestine à l'intérieur de ses frontières actuelles, après une période transitoire de deux ans à compter du 1er septembre 1947, sera constituée en un État arabe indépendant, un État juif indépendant et la ville de Jérusalem, dont les frontières sont respectivement décrites dans les parties II et III ci-dessous.

2. L'indépendance n'est accordée à chaque État qui en fait la demande qu'après qu'il a adopté une constitution conforme aux dispositions du paragraphe 4 de la section B ci-après, qu'il a fait à l'Organisation des Nations Unies une déclaration contenant certaines garanties et qu'il a signé un traité créant l'Union économique de Palestine et instituant un système de collaboration entre les deux États et la ville de Jérusalem.

### B. *Période transitoire et constitution*

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

a) Poursuit l'administration du territoire de la Palestine sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies et aux conditions et sous la supervision convenues " entre le Royaume-Uni et l'Organisation des Nations Unies et, si tel est son désir, avec l'aide d'un ou plusieurs Membres de l'Organisation des Nations Unies ;

b) Prend les mesures préparatoires nécessaires à l'exécution du plan recommandé ;

(c) Carry out the following measures:

(1) Admit into the borders of the proposed Jewish State 150,000 Jewish immigrants at a uniform monthly rate, 30,000 of whom are to be admitted on humanitarian grounds. Should the transitional period continue for more than two years, Jewish immigration shall be allowed at the rate of 60,000 per year. The responsibility for the selection and care of Jewish immigrants and for the organizing of Jewish immigration during the transitional period shall be placed in the Jewish Agency.

(2) The restrictions introduced by land regulations issued by the Palestinian Administration under the authority of the Palestine (Amendment) Order-in-Council of 25 May 1939 shall not apply to the transfer of land within the borders of the proposed Jewish State.

2. Constituent assemblies shall be elected by the populations of the areas which are to comprise the Arab and Jewish States, respectively. The electoral provisions shall be prescribed by the Power administering the territory. Qualified voters for each State for this election shall be persons over twenty years of age who are: (a) Palestinian citizens residing in that State and (b) Arabs and Jews residing in the State, although not Palestinian citizens, who, before voting, have signed a notice of intention to become citizens of such State.

Arabs and Jews residing in the City of Jerusalem who have signed a notice of intention to become citizens, the Arabs of the Arab State and the Jews of the Jewish State, shall be entitled to vote in the Arab and Jewish States, respectively.

Women may not and be elected to the constituent assemblies.

c) **Prend les mesures suivantes :**

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

(2) Les restrictions introduites par les règlements fonciers édictés par l'Administration palestinienne sous l'autorité du décret du Conseil (modificatif) palestinien du 25 mai 1939 ne s'appliquent pas au transfert de terres à l'intérieur des frontières de l'État juif proposé.

2. Les assemblées constituantes seront élues par les populations des régions qui comprendront respectivement les États arabe et juif. Les dispositions électorales sont arrêtées par la Puissance administrant le territoire. Sont électeurs de chaque État pour cette élection les personnes âgées de plus de vingt ans qui sont habilitées à voter : a) les citoyens palestiniens résidant dans cet État et b) les Arabes et les Juifs résidant dans l'État, bien qu'ils ne soient pas citoyens palestiniens, qui, avant de voter, ont signé un avis d'intention de devenir citoyens de cet État.

Les Arabes et les Juifs résidant dans la ville de Jérusalem qui ont signé un avis d'intention de devenir citoyens, les Arabes de l'Etat arabe et les Juifs de l'Etat juif, auront le droit de vote dans les Etats arabes et juifs, respectivement.

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

3. During the transitional period, no Jew shall be permitted to establish residence in the area of the proposed Arab State, and no Arab shall be permitted to establish residence in the area of the proposed Jewish State, except by special leave of the Administration.

4. The constituent assemblies shall draw up the constitutions of the States, which shall embody chapters 1 and 2 of the Declaration provided for in C. below, and include *inter alia*, provisions for:

(a) Establishing in each State a legislative body elected by universal suffrage and by secret ballot on the basis of proportional representation, and an executive body responsible to the legislature.

(b) Settling all international disputes in which the State may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.

(c) Accepting the obligation of the State to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or' political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations.

(d) Guaranteeing to all persons equal and non-discriminatory rights in civil, political and religious matters and the enjoyment of human rights and fundamental freedoms, including freedom of religious worship, language, speech and publication, education, assembly and association.

(e) Preserving freedom of transit and visit for all residents and citizens of the other State in Palestine and the City of Jerusalem, subject to security considerations; provided that each State shall control residence within its borders.

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

4. Les assemblées constituantes établissent les constitutions des États, qui reprennent les chapitres 1 et 2 de la Déclaration prévue au C. ci-dessous, et comportent notamment des dispositions concernant :

a) La création dans chaque État d'un organe législatif élu au suffrage universel et au scrutin secret sur la base d'une représentation proportionnelle et d'un organe exécutif responsable devant le pouvoir législatif.

b) Régler tous les différends internationaux dans lesquels l'État peut être impliqué par des moyens pacifiques, de telle sorte que la paix et la sécurité internationales, ainsi que la justice, ne soient pas mises en danger.

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

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

e) Préserver la liberté de transit et de visite pour tous les résidents et citoyens de l'autre État de Palestine et de la ville de Jérusalem, sous réserve de considérations de sécurité ; chaque État contrôle la résidence à l'intérieur de ses frontières.

(f) Recognize the rights of the Governor of the City of Jerusalem to determine whether the provisions of the constitution of the States in relation to Holy Places, religious buildings and sites within the borders of the States and the religious rights appertaining thereto, are being properly applied and respected, and to make decisions in cases of disputes which may arise with respect to such Holy Places, buildings and sites; also accord to him full co-operation and such privileges and immunities as are necessary for the exercise of his functions in those States.

5. The constituent assembly in each State shall appoint a provisional government empowered to make the Declaration and sign the Treaty of Economic Union, provided for in C. and D. below.

On making the Declaration and signing the Treaty of Economic Union by either State, and upon approval by the General Assembly of the United Nations of such instruments as being in compliance with these recommendations, its independence as a sovereign State shall be recognized.

If only one State fulfils the foregoing conditions, that fact shall forthwith be communicated to the United Nations for such action by its General Assembly as it may deem proper. Pending such action, the regime of Economic Union as recommended shall apply.

### C. Declaration

A Declaration shall be made to the United Nations by the Provisional Government of each proposed State before the interim administration is brought to an end. It shall contain *inter alia* the following clauses:

f) Reconnaître le droit du Gouverneur de la ville de Jérusalem de déterminer si les dispositions de la Constitution des États relatives aux Lieux saints, aux édifices et sites religieux situés à l'intérieur des frontières des États et aux droits religieux y afférents, sont correctement appliquées et respectées, et de prendre des décisions en cas de différends pouvant survenir au sujet de ces lieux, bâtiments et sites ; lui accorder également toute la coopération et les privilèges et immunités nécessaires pour l'exercice de ses fonctions dans ces États.

5. L'assemblée constituante de chaque État désigne un gouvernement provisoire habilité à faire la déclaration et à signer le traité d'union économique, prévu aux points C. et D. ci-après.

Lorsque l'un ou l'autre État fait la Déclaration et signe le Traité d'union économique et que l'Assemblée générale des Nations Unies approuve ces instruments comme étant conformes aux présentes recommandations, son indépendance en tant qu'État souverain est reconnue.

Si un seul Etat remplit les conditions qui précèdent, ce fait sera immédiatement communiqué à l'Organisation des Nations Unies pour que son Assemblée générale prenne les mesures qu'elle jugera appropriées. Dans l'attente de ces mesures, le régime de l'union économique recommandé s'applique.

### C. Déclaration

Une déclaration sera faite à l'Organisation des Nations Unies par le gouvernement provisoire de chaque État proposé avant que l'administration provisoire ne prenne fin. Il contient notamment les clauses suivantes :

*General provision*

The stipulations contained in the Declaration are recognized as fundamental laws of the State and no law, regulation or official action shall conflict or interfere with these stipulations, nor shall any law, regulation or official action prevail over them.

**CHAPTER 1**

Holy Places, religious building and sites

1. Existing rights in respect of Holy Places and religious buildings or sites shall not be denied or impaired.
2. Free access to the Holy Places and religious buildings or sites and the free exercise of worship shall be secured in conformity with existing rights and subject to the requirements of public order and decorum.
3. Holy Places and religious buildings or sites shall be preserved. No act shall be permitted which may in any way impair their sacred character. If at any time it appears to the Government that any particular Holy Place, religious building or site is in need of urgent repair, the Government shall call upon the community or communities concerned to carry out such repair. The Government may carry it out itself at the expense of the community or communities concerned if no action is taken within a reasonable time.
4. No taxation shall be levied in respect of any Holy Place, religious building or site which was exempt from taxation on the date of the creation of the State.

*Disposition générale*

Les stipulations contenues dans la Déclaration sont reconnues comme lois fondamentales de l'État et aucune loi, aucun règlement ni aucune mesure officielle ne peut s'y opposer ou s'y opposer, et aucune loi, aucun règlement ni aucune mesure officielle ne peut l'emporter.

**CHAPITRE 1**

Lieux saints, édifices et sites religieux

1. Les droits existants concernant les Lieux saints et les édifices ou sites religieux ne doivent pas être niés ni compromis.
2. Le libre accès aux Lieux saints et aux édifices ou sites religieux ainsi que le libre exercice du culte sont garantis conformément aux droits existants et sous réserve des exigences de l'ordre public et du décorum.
3. Les lieux saints et les édifices ou sites religieux doivent être préservés. Aucun acte qui puisse porter atteinte de quelque manière que ce soit à leur caractère sacré n'est permis. Si, à un moment quelconque, le Gouvernement estime qu'un lieu saint, un édifice religieux ou un site particulier a besoin d'être réparé d'urgence, il demande à la communauté ou aux communautés concernées de procéder à cette réparation. Le Gouvernement peut l'exécuter lui-même aux frais de la ou des communautés concernées si aucune mesure n'est prise dans un délai raisonnable.
4. Aucun impôt ne sera prélevé sur les Lieux Saints, les édifices religieux ou les sites qui étaient exonérés d'impôt à la date de la création de l'Etat.

5. The Governor of the City of Jerusalem shall have the right to determine whether the provisions of the Constitution of the State in relation to Holy Places, religious buildings and sites within the borders of the State and the religious rights appertaining thereto, are being properly applied and respected, and to make decisions in cases of disputes which may arise with respect to such Places, buildings, and sites. He shall receive full co-operation and such privileges and immunities as are necessary for the exercise of his functions in the State.

## CHAPTER 2

### Religion and minority rights

1. Freedom of conscience and the free exercise of all forms of worship, subject only to the maintenance of public order and morals, shall be ensured to all. No discrimination of any kind shall be made between the inhabitants on the ground of race, religion or language.

2. The family law and personal status of the various minorities and their religious interests, including endowments, shall be respected.

3. Except as may be required for the maintenance of public order and good government, no measure shall be taken to obstruct or interfere with the enterprise of religious or eleemosynary bodies of any faith or to discriminate against any representative or member of them on the ground of his religion or nationality.

4. The State shall ensure adequate primary and secondary education for the Arab and Jewish minority, respectively, in its own language and its cultural traditions.

The right of each community to maintain its own schools for the education of its own members in its own language, while conforming to such educational requirements of a general nature as the State may impose, shall not be denied or impaired.

5. Le Gouverneur de la Ville de Jérusalem a le droit de déterminer si les dispositions de la Constitution de l'État relatives aux Lieux saints, aux édifices et sites religieux situés à l'intérieur des frontières de l'État et aux droits religieux y afférents, sont correctement appliquées et respectées, et de prendre des décisions en cas de différends pouvant survenir au sujet de ces lieux, bâtiments et sites. Il bénéficie de l'entière coopération et des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de ses fonctions dans l'Etat.

## CHAPITRE 2

### Religion et droits des minorités

1. La liberté de conscience et le libre exercice de toutes les formes de culte, sous la seule réserve du maintien de l'ordre public et de la moralité, doivent être garantis à tous. Aucune discrimination d'aucune sorte ne doit être faite entre les habitants en raison de leur race, de leur religion ou de leur langue.

2. Le droit de la famille et le statut personnel des différentes minorités et leurs intérêts religieux, y compris les dotations, doivent être respectés.

3. Sauf dans la mesure nécessaire au maintien de l'ordre public et du bon gouvernement, aucune mesure ne doit être prise pour entraver ou entraver l'activité d'organismes religieux ou éleemosynaristes de quelque confession religieuse que ce soit ou pour exercer une discrimination fondée sur la religion ou la nationalité d'un de leurs représentants ou membres.

4. L'État assure un enseignement primaire et secondaire adéquat à la minorité arabe et à la minorité juive, respectivement, dans sa propre langue et dans ses traditions culturelles.

Le droit de chaque communauté d'avoir ses propres écoles pour l'éducation de ses membres dans sa propre langue, tout en se conformant aux prescriptions générales que l'Etat peut imposer en matière d'éducation, ne doit être ni refusé ni compromis.

5. No restriction shall be imposed on the free use by any citizen of the State of any language in private intercourse, in commerce, in religion, in the press or in publications of any kind, or at public meetings.

6. No expropriation of land owned by an Arab in the Jewish State (by a Jew in the Arab State)<sup>162/</sup> shall be allowed except for public purposes unless the land, suitable for agricultural purposes, has remained uncultivated and unused for not less than one year after written notice of utilization thereof has been given;

and upon an order made by the Supreme Court of the respective State approving the expropriation on the grounds of absence of sufficient reasons for the nonutilization thereof. In all cases of expropriation full compensation as fixed by the Supreme Court, shall be paid previous to dispossession.

### CHAPTER 3

1. *Citizenship.* Palestinian citizens, as well as Arabs and Jews who, not holding Palestinian citizenship, reside in Palestine, shall, upon the recognition of independence, become citizens of the State in which they are resident; or, if resident in the City of Jerusalem, who sign a notice of intention provided in section B, paragraph 2 above, of the State mentioned in such notice, with full civil and political rights, provided that they do not exercise the option mentioned hereafter. Such persons, if over eighteen years of age, may opt within one year for the citizenship of the other State or declare that they retain the citizenship of any State of which they are citizens, and if they exercise this option it will be taken to include their wives and children under eighteen years of age; provided that no person who has signed the notice of intention referred to in section B, paragraph 2 above shall have the right of option.

5. Aucune restriction ne sera imposée à la libre utilisation par tout citoyen de l'Etat de quelque langue que ce soit dans les rapports sexuels privés, dans le commerce, dans la religion, dans la presse ou dans les publications de toute nature, ou dans les réunions publiques.

6. Aucune expropriation de terres appartenant à un Arabe dans l'État juif (à un Juif dans l'État arabe)<sup>162/</sup> n'est autorisée, sauf à des fins d'utilité publique, à moins que ces terres ne soient restées non cultivées et inutilisées pendant au moins un an après la notification écrite de l'utilisation qui en a été faite ;

et sur ordonnance de la Cour suprême de l'État concerné approuvant l'expropriation en l'absence de motifs suffisants pour la non-utilisation de celle-ci. Dans tous les cas d'expropriation, l'indemnité intégrale fixée par la Cour suprême est versée avant la dépossession.

### CHAPITRE 3

1. *Citoyenneté.* Les citoyens palestiniens, ainsi que les Arabes et les Juifs qui, n'ayant pas la nationalité palestinienne, résident en Palestine, deviennent, sur reconnaissance de leur indépendance, citoyens de l'État dans lequel ils résident ; ou, s'ils résident dans la ville de Jérusalem, qui signent un avis d'intention prévu au paragraphe 2 de la section B ci-dessus, de l'État mentionné dans cet avis, avec tous leurs droits civils et politiques, à condition qu'ils ne se prévalent pas de la faculté mentionnée ci-après. Ces personnes, si elles ont plus de dix-huit ans, peuvent opter dans un délai d'un an pour la nationalité de l'autre État ou déclarer qu'elles conservent la nationalité de tout État dont elles sont ressortissantes, et si elles exercent cette faculté, elle sera réputée inclure leur femme et leurs enfants âgés de moins de dix-huit ans ; toutefois, aucune personne ayant signé l'avis d'intention visé au paragraphe 2 ci-dessus au titre B ne peut avoir le choix.

2. *International Conventions.* The State shall be bound by all the international agreements and conventions, both general and special, to which Palestine has become a party. Subject to any right of denunciation provided for therein, such agreements and conventions shall be respected by the State throughout the period for which they were concluded.

3. *Financial Obligations.* The State shall, until its independence is recognized, respect and fulfill all financial obligations of whatever nature assumed on behalf of Palestine by the mandatory Power, including the rights of public servants to pensions, compensation or gratuities, to be negotiated where necessary with the Government of the United Kingdom.

Commercial concessions heretofore granted in respect of any part of Palestine shall continue to be valid according to their terms, unless modified by agreement between the parties.

#### **CHAPTER 4**

1. The provisions of Chapters 1 and 2 of this Declaration shall be under the guarantee of the United Nations, and no modifications shall be made in them without the assent of the General Assembly of the United Nations. Any Member of the United Nations shall have the right to bring to the attention of the General Assembly any infraction or danger of infraction of any of these stipulations, and the General Assembly may thereupon make such recommendations as it may deem proper in the circumstances.

2. Any dispute relating to the application or the interpretation of this Declaration shall be referred, at the request of either Party, to the International Court of Justice, unless the Parties agree to another mode of settlement. .

2. *Conventions internationales.* L'État est lié par tous les accords et conventions internationaux, généraux et spéciaux, auxquels la Palestine est devenue partie. Sous réserve de tout droit de dénonciation qui y est prévu, ces accords et conventions sont respectés par l'État pendant toute la période pour laquelle ils ont été conclus.

3. *Obligations financières.* Jusqu'à ce que son indépendance soit reconnue, l'État respecte et s'acquitte de toutes les obligations financières de quelque nature que ce soit assumées au nom de la Palestine par la Puissance mandataire, y compris les droits des fonctionnaires aux pensions, compensations ou gratifications, qui doivent être négociés, au besoin, avec le Gouvernement du Royaume-Uni.

Les concessions commerciales accordées jusqu'à présent à l'égard d'une partie quelconque de la Palestine resteront valables conformément à leurs conditions, à moins qu'elles ne soient modifiées par accord entre les parties.

#### **CHAPITRE 4**

1. Les dispositions des Chapitres 1 et 2 de la présente Déclaration seront sous la garantie des Nations Unies et aucune modification ne pourra y être apportée sans le consentement de l'Assemblée générale des Nations Unies. Tout Membre de l'Organisation des Nations Unies a le droit de porter à l'attention de l'Assemblée générale toute infraction ou tout risque d'infraction à l'une quelconque de ces dispositions, et l'Assemblée générale peut alors faire toutes recommandations qu'elle juge appropriées dans les circonstances.

2. Tout différend relatif à l'application ou à l'interprétation de la présente Déclaration sera porté, à la demande de l'une ou l'autre Partie, devant la Cour internationale de Justice, à moins que les Parties ne conviennent d'un autre mode de règlement. .



D, *Economic union*

A treaty shall be entered into between the two States and signed simultaneously with the Declaration provided for in C. above. The treaty shall be binding at once without ratifications. It shall contain provisions to establish the Economic Union of Palestine and to provide for other matters of common interest.

1. *The Economic Union of Palestine*

The objectives of the Economic Union of Palestine shall be:

- (a) A customs union.
- (b) A common currency.
- (c) Operation in the common interest of railways, interstate highways, postal, telephone and telegraphic services; and the ports of Haifa and Jaffa.
- (d) Joint economic development, especially in respect of irrigation, land reclamation and soil conservation.

There shall be established a Joint Economic Board, which shall consist of /three representatives of each of the two States and three foreign members appointed by the Economic and Social Council of the United Nations in the first instance for a term of three years.

The functions of the Joint Economic Board shall be to organize and administer, either directly or by delegation, the functions of the Economic Union.

The States shall bind themselves to put into effect the decisions of the Joint Economic Board. The Board's decisions shall be taken by a majority vote.

D, *Union économique*

Un traité est conclu entre les deux États et signé en même temps que la déclaration prévue au point C. ci-dessus. Le traité sera immédiatement contraignant sans ratifications. Il contient des dispositions visant à établir l'Union économique de la Palestine et à prévoir d'autres questions d'intérêt commun.

1. *L'Union économique de Palestine*

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

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

Il est institué un Conseil économique commun, composé de trois représentants de chacun des deux États et de trois membres étrangers nommés par le Conseil économique et social des Nations Unies en première instance pour un mandat de trois ans.

Le Conseil économique commun a pour fonctions d'organiser et d'administrer, directement ou par délégation, les fonctions de l'Union économique.

Les États s'engagent à mettre en œuvre les décisions du Conseil économique commun. Les décisions du Conseil sont prises à la majorité des voix.

In relation to economic development, the functions of the Board shall be the planning, investigation and encouragement of joint development projects, but it shall not undertake such projects except with the assent of both States and the City of Jerusalem.

There shall be a common customs tariff with complete freedom-of-trade between the States and the City of Jerusalem.

The tariff schedules shall be drawn up by a Tariff Commission consisting of representatives of each of the States in equal numbers. In case of disagreement or failure to approve any tariff schedule by a date to be, fixed, the matter shall be settled by the arbitration of the Joint Economic Board.

The following items shall be a first charge on the customs revenue:

- (a) The expenses of the customs service;
- (b) The administrative expenses of the Joint Economic Board;
- (c) The financial obligations of the Administration of Palestine consisting of: (i) the service of the outstanding public debt, (ii) the cost of superannuation benefits, now being paid or falling due in the future.

After these obligations have been met in full, the surplus revenue from the customs and other common services shall be divided in the following manner: not less than 5 per cent and not more than 10 per cent to the City of Jerusalem, and the residue in equal proportion to-the Jewish and Arab States. After a period of three years, the division shall be reviewable by the Joint Economic Board, which shall make such modifications as may be deemed necessary.

En ce qui concerne le développement économique, le Conseil a pour fonctions de planifier, d'étudier et d'encourager des projets de développement conjoints, mais il ne peut entreprendre de tels projets sans l'assentiment des deux États et de la Ville de Jérusalem.

Il y aura un tarif douanier commun en toute liberté commerciale entre les États et la ville de Jérusalem.

Les listes tarifaires sont établies par une commission tarifaire composée de représentants de chacun des États en nombre égal. En cas de désaccord ou de défaut d'approbation d'un barème tarifaire à une date qui sera fixée, la question sera réglée par l'arbitrage du Joint Economic Board.

Les postes suivants constituent une première imputation sur les recettes douanières :

- a) Les frais du service des douanes ;
- b) Les frais administratifs du Joint Economic Board ;
- c) Les obligations financières de l'Administration palestinienne, qui consistent en : (i) le service de la dette publique impayée, (ii) le coût des prestations de pension de retraite qui sont actuellement versées ou qui le deviendront à l'avenir.

Une fois ces obligations intégralement remplies, les recettes excédentaires provenant des services douaniers et autres services communs sont réparties de la manière suivante : au moins 5 % et au plus 10 % pour la ville de Jérusalem, et le reliquat en proportion égale pour les États juifs et arabes. Après une période de trois ans, la division peut être réexaminée par le conseil économique commun, qui y apporte les modifications qu'il juge nécessaires.

All international conventions and treaties affecting customs tariffs, communications and commercial matters generally, shall be entered into by both States.

### *2. Freedom of transit and visit*

The Treaty shall contain provisions preserving freedom of transit and visit for all residents or citizens of both States and of the City of Jerusalem, subject to security considerations; provided that each State and the City shall control residence within their borders.

### *3. Termination, modification and interpretation of the Treaty*

The Treaty shall remain in force for a period of ten years. It shall continue in force until notice of termination, to take effect two years thereafter, is given by either of the Parties and such termination is assented to by the General Assembly of the United Nations.<sup>163/</sup>

During the initial ten-year period, the Treaty may not be modified except by consent of both Parties and with the approval of the General Assembly.<sup>164/</sup>

Any dispute relating to the application or the interpretation of the Treaty shall be referred, at the request of either Party, to the International Court of Justice, unless the Parties agree to another mode of settlement.

### *E. Assets*

The movable assets of the Administration of Palestine shall be allocated to the Arab and Jewish States and the City of Jerusalem on an equitable basis. Immovable assets shall become the property of the government in the territory of which they are situated.

Toutes les conventions et tous les traités internationaux touchant les tarifs douaniers, les communications et les questions commerciales en général sont conclus par les deux États.

### *2. Liberté de transit et de visite*

Le Traité contiendra des dispositions préservant la liberté de transit et de visite pour tous les résidents ou citoyens des deux États et de la ville de Jérusalem, sous réserve de considérations de sécurité ; à condition que chaque État et la Ville contrôlent la résidence à l'intérieur de leurs frontières.

### *3. Résiliation, modification et interprétation du Traité*

Le traité reste en vigueur pendant une période de dix ans. Elle restera en vigueur jusqu'à ce qu'un avis de résiliation, qui prendra effet deux ans plus tard, soit donné par l'une ou l'autre des parties et que cette résiliation soit approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>163/</sup>.

Au cours de la période initiale de dix ans, le Traité ne peut être modifié qu'avec le consentement des deux Parties et l'approbation de l'Assemblée générale<sup>164/</sup>.

Tout différend relatif à l'application ou à l'interprétation du traité est porté, à la demande de l'une ou l'autre partie, devant la Cour internationale de justice, sauf si les parties conviennent d'un autre mode de règlement.

### *E. Actifs*

Les biens mobiliers de l'Administration de la Palestine sont répartis équitablement entre les États arabes et juifs et la ville de Jérusalem. Les biens immobiliers deviennent la propriété du gouvernement sur le territoire duquel ils sont situés.

*F. Admission to membership in the United Nations*

Upon the recognition of the independence of the Arab and Jewish States, respectively, sympathetic consideration should be given to their application for admission to membership in the United Nations, in accordance with Article 4 of the Charter of the United Nations.

A COMMENTARY ON PARTITION

The primary objectives sought in the foregoing scheme are, in short, political division and economic unity: to confer upon each group, Arab and Jew, in its own territory, the power to make its own laws, while preserving for both, throughout Palestine, a single integrated economy, admittedly essential to the well-being of each, and the same territorial freedom of movement to individuals as is enjoyed today. The former necessitates a territorial partition; the latter, the maintenance of unrestricted commercial relations between the States, together with a common administration of functions in which the interests of both are in fact inextricably bound together.

The territorial division with the investment of full political power in each State achieves, in turn, the desire of each for statehood and, at the same time, creates a self-operating control of immigration. Although free passage between the States for all residents is provided, each State retains exclusive authority over the acquisition of residence and this, with its control over land, will enable it to preserve the integrity of its social organization.

*F. Admission à l'Organisation des Nations Unies*

Dès la reconnaissance de l'indépendance des États arabes et des États juifs, respectivement, il faudrait examiner avec bienveillance leur demande d'admission à l'Organisation des Nations Unies, conformément à l'Article 4 de la Charte des Nations Unies.

UN COMMENTAIRE SUR LA PARTITION

Les principaux objectifs poursuivis dans le schéma ci-dessus sont, en résumé, la division politique et l'unité économique : conférer à chaque groupe, arabe et juif, sur son propre territoire, le pouvoir de faire ses propres lois, tout en préservant en même temps, dans toute la Palestine, une seule économie intégrée, certes essentielle au bien-être de chacun, et la même liberté territoriale de circulation pour les individus dont on bénéficie aujourd'hui. La première nécessite une partition territoriale ; la seconde, le maintien de relations commerciales sans restriction entre les États, ainsi qu'une administration commune de fonctions dans lesquelles les intérêts des deux parties sont en fait inextricablement liés.

La division territoriale avec l'investissement d'un plein pouvoir politique dans chaque État réalise, à son tour, le désir de chacun de devenir un État et, en même temps, crée un contrôle autogéré de l'immigration. Bien que le libre passage entre les États soit assuré à tous les résidents, chaque État conserve l'autorité exclusive sur l'acquisition de la résidence, ce qui, grâce à son contrôle sur la terre, lui permettra de préserver l'intégrité de son organisation sociale.

The Economic Union is to be administered by a Joint Economic Board, in the composition of which a parity of interest in the two States is recognized by equal representation from them. But in relation to such necessary and convenient services, day-to-day rulings are imperative; and since in the present circumstances it cannot be expected that in joint matters they would easily agree, the principle of arbitral decision is introduced by adding to the Board three independent outside persons to be chosen by the United Nations. It is obvious that, while such a device is an accepted mode of adjusting economic disputes, it would be unacceptable as a general method of making political decisions. This limits, therefore, the functions with which the Board can be clothed and confines them to such neutral services as communications or to a function which, though carrying a political quality, is dictated by the necessities of the overriding interest of unity.

In these respects the scheme may be contrasted with that of the federal State presented by three members of the Committee. In the later, paramount political power, including control over immigration, is vested at the centre; but the attempt to introduce parity through equal representation in one chamber of the legislature is nullified by the predominance of Arab majority influence in the ultimate decision. But even were an independent element to be introduced, the administration would break down because of the wide political field in which it would operate. If that field were reduced to the subjects dealt with by the Board under the Economic Union scheme, apart from "the question of majority determination, the difference in substance between the two plans would lie in the failure of the federal scheme to satisfy the aspirations of both groups for independence.

L'Union économique est administrée par un Conseil économique commun, dont la composition reconnaît la parité d'intérêts entre les deux États par une représentation égale de ceux-ci. Mais en ce qui concerne ces services nécessaires et pratiques, les décisions au jour le jour sont impératives ; et comme, dans les circonstances actuelles, on ne peut s'attendre à ce qu'ils puissent facilement s'entendre sur des questions communes, le principe de la décision arbitrale est introduit en ajoutant au Conseil trois personnes extérieures indépendantes qui seront choisies par les Nations Unies. Il est évident que, bien qu'un tel dispositif soit un mode accepté d'ajustement des différends économiques, il serait inacceptable en tant que méthode générale de prise de décisions politiques. Cela limite donc les fonctions dont le Conseil peut être revêtu et les limite à des services neutres tels que les communications ou à une fonction qui, bien qu'ayant une qualité politique, est dictée par les nécessités de l'intérêt supérieur de l'unité.

A cet égard, le schéma peut être comparé à celui de l'État fédéral présenté par trois membres du Comité. Dans ce dernier cas, le pouvoir politique suprême, y compris le contrôle de l'immigration, est investi au centre, mais la tentative d'introduire la parité par une représentation égale dans une chambre du Parlement est annulée par la prédominance de la majorité arabe dans la décision finale. Mais même si un élément indépendant devait être introduit, l'administration s'effondrerait en raison du vaste champ politique dans lequel elle opérerait. Si ce domaine était réduit aux sujets traités par le Conseil dans le cadre du régime de l'Union économique, outre " la question de la détermination de la majorité, la différence de fond entre les deux régimes serait l'incapacité du régime fédéral à répondre aux aspirations d'indépendance des deux groupes.

The Arab State will organize the substantial majority of Arabs in Palestine into a political body containing an insignificant minority of Jews; but in the Jewish State there will be a considerable minority of Arabs. That is the demerit of the scheme. But such a minority is inevitable in any feasible plan which does not place the whole of Palestine under the present majority of the Arabs. One cannot disregard the specific purpose of the Mandate and its implications nor the existing conditions, and the safeguarding of political, civil and cultural rights provided by the scheme are as ample as can be devised.

But in the larger view, here are the sole remaining representatives of the Semitic race. They are in the land in which that race was cradled. There are no fundamental incompatibilities between them. The scheme satisfies the deepest aspiration of both: independence. There is a considerable body of opinion in both groups which seeks the course of cooperation. Despite, then, the drawback of the Arab minority, the setting is one from which, with good will and a spirit of cooperation, may arise a rebirth, in historical surroundings, of the genius of each people. The massive contribution made by them throughout the centuries in religious and ethical conceptions, in philosophy, and in the entire intellectual sphere, should excite among the leaders a mutual respect and a pride in their common origin.

The Jews bring to the land the social dynamism and scientific method of the West; the Arabs confront them with individualism and intuitive understanding of life. Here then, in this close association, through the natural emulation of each other, can be evolved a synthesis of the two civilizations, preserving, at the same time, their fundamental characteristics. In each State, the native genius will have a scope and opportunity to evolve into its highest cultural forms and to attain its greatest reaches of mind and spirit.

L'État arabe organisera la grande majorité des Arabes de Palestine en un corps politique contenant une minorité insignifiante de Juifs ; mais dans l'État juif, il y aura une minorité considérable d'Arabes. C'est l'inaptitude du stratagème. Mais une telle minorité est inévitable dans tout plan réalisable qui ne place pas l'ensemble de la Palestine sous la majorité actuelle des Arabes. On ne peut ignorer l'objectif spécifique du mandat et ses implications, ni les conditions existantes, et la sauvegarde des droits politiques, civils et culturels prévus par le système est aussi vaste qu'on peut le concevoir.

Mais dans une vue plus large, voici les seuls représentants restants de la race sémitique. Ils sont dans le pays où cette race a été bercée. Il n'y a pas d'incompatibilités fondamentales entre eux. Le régime répond à l'aspiration la plus profonde des deux : l'indépendance. Dans les deux groupes, l'opinion publique est très répandue et recherche la coopération. Malgré l'inconvénient de la minorité arabe, il s'agit donc d'un cadre d'où, avec bonne volonté et dans un esprit de coopération, peut naître une renaissance, dans un cadre historique, du génie de chaque peuple. La contribution massive qu'ils ont apportée au cours des siècles dans les conceptions religieuses et éthiques, dans la philosophie et dans l'ensemble de la sphère intellectuelle, devrait susciter chez les dirigeants un respect mutuel et une fierté de leur origine commune.

Les Juifs apportent à la terre le dynamisme social et la méthode scientifique de l'Occident ; les Arabes les confrontent à l'individualisme et à la compréhension intuitive de la vie. Ici donc, dans cette étroite association, par l'émulation naturelle de l'autre, peut se développer une synthèse des deux civilisations, en préservant, en même temps, leurs caractéristiques fondamentales. Dans chaque État, le génie autochtone aura la possibilité et la possibilité d'évoluer vers ses formes culturelles les plus élevées et d'atteindre ses plus hautes sphères mentales et spirituelles.

In the case of the Jews, that is really the condition of survival. Palestine will remain one land in which Semitic ideals may pass into realization.

At the same time there is secured, through the constitutional position of Jerusalem and the Holy Places, the preservation of the scenes of events in which the sentiments of Christendom also centre. There will thus be imposed over the whole land an unobjectionable interest of the adherents of all three religions throughout the world; and so secured, this unique and historical land may at last cease to be the arena of human strife.

Whether, however, these are vain speculations must await the future. If they are never realized, it will not, it is believed, be because of defects in the machinery of government that is proposed.

## PART II. Boundaries

### *Definition*

The plan envisages the division of Palestine into three parts: an Arab State, a Jewish State and the City of Jerusalem. The proposed Arab State will include Western Galilee, the hill country of Samaria and Judea with the exclusion of the City of Jerusalem, and the coastal plain from Isdud to the Egyptian frontier. The proposed Jewish State will include Eastern Galilee, the Esdraelon plain, most of the coastal plain, and the whole of the Beersheba subdistrict, which includes the Negeb.

The three sections of the Arab State and the three sections of the Jewish State are linked together by two points of intersection, of which one is situated south-east of Afula in the sub-district of Nazareth and the other north-east of El Majdal in the sub-district of Gaza.

Dans le cas des Juifs, c'est vraiment la condition de survie. La Palestine restera une terre où les idéaux sémitiques peuvent se concrétiser.

En même temps, la position constitutionnelle de Jérusalem et des Lieux saints garantit la préservation des scènes d'événements dans lesquelles les sentiments de la chrétienté sont également centrés. On imposera ainsi sur l'ensemble du territoire un intérêt incontestable des adhérents des trois religions dans le monde entier ; et ainsi sécurisé, cette terre unique et historique pourra enfin cesser d'être l'arène des conflits humains.

Toutefois, la question de savoir si ces spéculations sont vaines doit attendre l'avenir. Si elles ne se réalisent jamais, ce ne sera pas, croit-on, à cause des défauts de l'appareil gouvernemental qui est proposé.

## PARTIE II. Limites territoriales

### *Définition*

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

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

*The Arab State*

Western Galilee is bounded on the west by the Mediterranean and in the north by the frontier of the Lebanon from Ras en Naqura to Qadas; on the east the boundary starting from Qadas passes southwards, west of Safad to the south-western corner of the Safad sub-district;

thence it follows the western boundary of the Tiberias sub-district to a point just east of Mount Tabor; thence southwards to the point of intersection south-east of Afula mentioned above. The south-western boundary of Western Galilee takes a line from this point, passing south of Nazareth and Shafr Amr, but north of Beit Lahm, to the coast just south of Acre.

The boundary of the hill country of Samaria and Judea starting on the Jordan River south-east of Beisan follows the northern boundary of the Samaria district westwards to the point of intersection south-east of Afula, thence again westwards to Lajjun, thence in a south-western direction, passing just west of Tulkarm, east of Qalqilia and west of Majdal Yaba, thence bulging westwards towards Rishon-le-Zion so as to include Lydda and Ramie in the Arab State, thence turning again eastwards to a point west of Latrun, thereafter following the northern side of the Latrun-Majdal road to the second point of intersection, thence south-eastwards to a point on the Hebron sub-district boundary south of Qubeiba, thence following the southern boundary of the Hebron sub-district to the Dead Sea.

The Arab section of the coastal plain runs from a point a few miles north of Isdud to the Egyptian frontier, extending inland approximately eight kilometres.

*L'État arabe*

La Galilée occidentale est délimitée à l'ouest par la Méditerranée et au nord par la frontière du Liban de Ras en Naqura à Qadas ; à l'est, la frontière partant de Qadas passe au sud, à l'ouest de Safad au sud-ouest du sous-district de Safad ;

de là, elle suit la limite occidentale du sous-district de Tibériade jusqu'à un point situé juste à l'est du mont Tabor ; de là, vers le sud jusqu'au point d'intersection au sud-est de l'Afula mentionné ci-dessus. La limite sud-ouest de la Galilée occidentale prend une ligne à partir de ce point, passant au sud de Nazareth et Shafr Amr, mais au nord de Beit Lahm, jusqu'à la côte juste au sud d'Acre.

La frontière entre la Samarie et la Judée, qui commence sur le Jourdain au sud-est de Beisan, suit la limite nord du district de Samarie vers l'ouest jusqu'au point d'intersection sud-est de l'Afula, puis de nouveau vers l'ouest jusqu'à Lajjun, de là dans une direction sud-ouest, passant juste à l'ouest de Tulkarm, à l'est de Qalqilia, puis de Majdal Yaba, de là, bombé vers l'ouest en direction de Rishon-le-Zion de manière à inclure Lydda et Ramie dans l'État arabe, puis de nouveau vers l'est jusqu'à un point situé à l'ouest de Latrun, puis suivant le côté nord de la route Latrun-Majdal jusqu'au deuxième point d'intersection, de là vers le sud-est jusqu'à un point de la limite sud du sous-district d'Hébron au sud de Qubeiba, de là en suivant la limite sud du sous-district d'Hébron jusqu'en Mer morte

La partie arabe de la plaine côtière s'étend d'un point situé à quelques kilomètres au nord d'Isdud à la frontière égyptienne et s'étend sur environ huit kilomètres à l'intérieur des terres.



### *The Jewish State*

The north-eastern sector of the proposed Jewish State (Eastern Galilee) will have frontiers with the Lebanon in the north and west and with Syria and Transjordan on the east and will include the whole of the Huleh basin. Lake Tiberias and the whole of the Beisan sub-district. From Beisan the Jewish State will extend north-west following the boundary described in respect of the Arab State.

The Jewish sector on the coastal plain extends from a point south of Acre to just north of Isdud in the Gaza sub-district and includes the towns of Haifa, Tel-Aviv and Jaffa. The eastern frontier of the Jewish State follows the boundary described in respect of the Arab State.

The Beersheba area includes the whole of the Beersheba sub-district, which includes the Negeb and the eastern part of the Gaza sub-district south of the point of intersection. The northern boundary of this area, from the point of intersection, runs south-eastwards to a point on the Hebron sub-district boundary south of Qubeiba, and thence follows the southern boundary of the Hebron sub-district to the Dead Sea.

### *The City of Jerusalem*

The boundaries of the City of Jerusalem are as defined in the recommendations on the City of Jerusalem.

### *Justification*

In making its proposal for a plan of partition with economic union for Palestine, the members of the Committee supporting this plan are fully aware of the many difficulties of effecting a satisfactory division of Palestine into a Jewish and an Arab State. The main problems to be faced are the following:

### *L'État juif*

Le secteur nord-est de l'Etat juif proposé (Galilée orientale) aura des frontières avec le Liban au nord et à l'ouest et avec la Syrie et la Transjordanie à l'est et comprendra l'ensemble du bassin du Huleh. Le lac de Tibériade et l'ensemble du sous-district de Beisan. A partir de Beisan, l'Etat juif s'étendra vers le nord-ouest en suivant la frontière décrite pour l'Etat arabe.

Le secteur juif de la plaine côtière s'étend d'un point au sud d'Acre jusqu'au nord d'Isdud dans le sous-district de Gaza et comprend les villes de Haïfa, Tel-Aviv et Jaffa. La frontière orientale de l'État juif suit la frontière décrite en ce qui concerne l'État arabe.

La région de Beersheba comprend l'ensemble du sous-district de Beersheba, qui comprend le Negeb et la partie orientale du sous-district de Gaza au sud du point d'intersection. La limite nord de cette zone, à partir du point d'intersection, s'étend vers le sud-est jusqu'à un point situé sur la limite du sous-district d'Hébron au sud de Qubeiba, et de là suit la limite sud du sous-district d'Hébron jusqu'à la mer Morte.

### *La ville de Jérusalem*

Les limites de la ville de Jérusalem sont définies dans les recommandations relatives à la ville de Jérusalem.

### *Justification*

En proposant un plan de partition avec union économique pour la Palestine, les membres du Comité qui soutiennent ce plan sont pleinement conscients des nombreuses difficultés à réaliser une division satisfaisante de la Palestine en un État juif et un État arabe. Les principaux problèmes auxquels il faut faire face sont les suivants :

### 1. *The problem of minorities*

The central inland area of Palestine includes a large Arab population and, leaving Jerusalem out of account, practically no Jews. This obviously is the main starting point in demarcating a possible Arab State. Further north, particularly in Western Galilee, and separated from the central area by a narrow belt of Jewish settlements, is another concentration of Arabs and very few Jews. These two areas form the main territory of an Arab State which has only a very small minority of Jews.

The Jewish State, on the other hand, has its centre and starting point in the coastal plain between Haifa and Tel Aviv and even in this area there is also a considerable number of Arabs. Extensions of this area in the most suitable directions to include a larger number of Jews as well as a larger land area, increase the proportion of Arabs to Jews in the Jewish State.

### 2. *The problem of viability*

The creation of two viable States is considered essential to a partition scheme

### 3. *The problem of development*

A partition scheme for Palestine must take into account both the claims of the Jews to receive immigrants and the needs of the Arab population, which is increasing rapidly by natural means. Thus, as far as possible, both partitioned States must leave some room for further land settlement.

### 4. *The problem of contiguity*

It is obviously desirable to create States with continuous frontiers. Due to geographic and demographic factors, it is impossible to make a satisfactory partition without sacrificing this objective to some extent.

### 1. *Le problème des minorités*

La partie centrale de l'intérieur de la Palestine comprend une importante population arabe et, si l'on ne tient pas compte de Jérusalem, il n'y a pratiquement pas de Juifs. C'est évidemment le principal point de départ de la démarcation d'un éventuel État arabe. Plus au nord, en particulier en Galilée occidentale, et séparée de la zone centrale par une étroite ceinture de colonies juives, se trouve une autre concentration d'Arabes et très peu de Juifs. Ces deux régions forment le territoire principal d'un État arabe qui ne compte qu'une très petite minorité de Juifs.

L'État juif, par contre, a son centre et son point de départ dans la plaine côtière entre Haïfa et Tel-Aviv et même dans cette région, il y a aussi un nombre considérable d'Arabes. L'extension de cette zone dans les directions les plus appropriées pour inclure un plus grand nombre de Juifs ainsi qu'une plus grande superficie terrestre, augmente la proportion d'Arabes par rapport aux Juifs dans l'État juif.

### 2. *Le problème de la viabilité*

La création de deux États viables est considérée comme essentielle à un système de cloisonnement.

### 3. *Le problème du développement*

Un plan de partition pour la Palestine doit tenir compte à la fois des revendications des Juifs qui souhaitent accueillir des immigrants et des besoins de la population arabe, qui augmente rapidement par des moyens naturels. Ainsi, dans la mesure du possible, les deux États partitionnés doivent laisser une certaine marge de manœuvre pour la poursuite de la colonisation.

### 4. *Le problème de la contiguïté*

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

5. *Access to the sea for the Arab State*

Even within the scheme for economic union, this is considered to be important for psychological as well as material reasons.

In solving this complex of problems, a compromise is necessary and in suggesting the boundaries upon which this partition scheme rests all these matters have been given serious consideration so that the solution finally reached appears to be the least unsatisfactory from most points of view.

The figures given for the distribution of the settled population in the two proposed States, as estimated on the basis of official figures up to the end of 1946, are approximately as follows:

	Jews	Arabs and others	and total
The Jewish State	498,000	407,000	905,000
The Arab State	10,000	725,000	735,000
City of Jerusalem	100,000	105,000	205,000

In addition there will be in the Jewish State about 90,000 Bedouins, cultivators and stock owners who seek grazing further afield in dry seasons.

The proposed Jewish State leaves considerable room for further development and land settlement and, in meeting this need to the extent that it has been met in these proposals, a very substantial minority of Arabs is included in the Jewish State.

5. *Accès à la mer pour l'État arabe*

Même dans le cadre de l'union économique, cela est considéré comme important pour des raisons aussi bien psychologiques que matérielles.

Pour résoudre cet ensemble complexe de problèmes, un compromis est nécessaire et, en suggérant les limites sur lesquelles repose ce schéma de partition, toutes ces questions ont été sérieusement prises en considération de sorte que la solution finalement trouvée semble la moins insatisfaisante de la plupart des points de vue.

Les chiffres donnés pour la répartition de la population sédentaire dans les deux États proposés, tels qu'estimés sur la base des chiffres officiels jusqu'à la fin de 1946, sont approximativement les suivants : 166/

	Juifs	Arabes et autres	total
L'État juif	498,000	407,000	905,000
L'État arabe	10,000	725,000	735,000
Ville Jérusalem	100,000	105,000	205,000

En outre, il y aura dans l'État juif environ 90 000 bédouins, cultivateurs et propriétaires de bétail qui iront paître plus loin en saison sèche.

L'État juif proposé laisse une marge de manœuvre considérable pour la poursuite du développement et la colonisation et, pour répondre à ce besoin dans la mesure où il a été satisfait dans ces propositions, une minorité très importante d'Arabes est incluse dans l'État juif.

On the other hand. Western Galilee is attributed to the Arab State, providing it with some areas for further development and also giving it an outlet to the sea at the town of Acre. An outlet to the sea is also provided in the south by the inclusion of Gaza in the Arab State.

Nearly all previous attempts to draw partition maps for Palestine have been faced with the separation of the solid Arab population in Judea and Samaria from the Arab population in Galilee.

To include the whole of Galilee in a Jewish State provides contiguous frontiers, but it also results in the inclusion of the large Arab population of Western Galilee in the Jewish State and weakens the Arab State economically and politically by denying to it a developed Arab area. In the present partition scheme, these problems have been solved, by a definition of boundaries which provides two important links, one between Western Galilee and Samaria and one in the south near Gaza. These links are at suitable meeting places of the frontiers, and would consist of a small unbuilt area which would be a condominium. By this means it has been possible to include Western Galilee in the Arab State without the disadvantage of its being separated at all points from Samaria by the territory of the Jewish State.

The inclusion of the whole Beersheba sub-district in the Jewish State gives to it a large area, parts at which are very sparsely populated and capable of development, if they can be provided with water for irrigation. The experiments already carried out in this area by the Jews suggest that further development in an appreciable degree should be possible by heavy investment of capital and labour and without impairing the future or prejudicing the rights of the existing Bedouin population. The Negeb south of latitude 31, though included in the Jewish State, is desert land of little agricultural value, but is naturally linked with the northern part of the sub-district of Beersheba.

D'un autre côté. La Galilée occidentale est attribuée à l'État arabe, ce qui lui donne des zones de développement et lui donne aussi un débouché sur la mer dans la ville d'Acre. Un débouché vers la mer est également fourni au sud par l'inclusion de Gaza dans l'État arabe.

Presque toutes les tentatives précédentes d'établir des cartes de partition pour la Palestine ont été confrontées à la séparation de la population arabe de Judée et de Samarie de la population arabe de Galilée.

Inclure l'ensemble de la Galilée dans un État juif offre des frontières contiguës, mais entraîne également l'inclusion de la grande population arabe de Galilée occidentale dans l'État juif et affaiblit l'État arabe sur les plans économique et politique en lui refusant une zone arabe développée. Dans le schéma de partition actuel, ces problèmes ont été résolus par une définition des frontières qui fournit deux liens importants, l'un entre la Galilée occidentale et Samarie et l'autre dans le sud près de Gaza. Ces liens se trouvent à des points de rencontre appropriés des frontières, et consisteraient en une petite zone non construite qui serait un condominium. Par ce moyen, il a été possible d'inclure la Galilée occidentale dans l'État arabe sans l'inconvénient qu'elle soit séparée en tous points de la Samarie par le territoire de l'État juif.

L'inclusion de l'ensemble du sous-district de Beersheba dans l'État juif lui donne une grande superficie, dont certaines parties sont très peu peuplées et susceptibles de développement, si elles peuvent être alimentées en eau pour l'irrigation. Les expériences déjà menées dans ce domaine par les juifs suggèrent que le développement ultérieur devrait être possible, dans une mesure appréciable, par de lourds investissements en capital et en travail, sans compromettre l'avenir ni porter atteinte aux droits de la population bédouine existante. Le Néguev au sud de la latitude 31, bien qu'inclus dans l'État juif, est une terre désertique de faible valeur agricole, mais est naturellement lié à la partie nord du sous-district de Beersheba.

Jaffa, which has an Arab population of about 70,000, is entirely Arab except for two Jewish quarters. It is contiguous with Tel Aviv and would either have to be treated as an enclave or else be included in the Jewish State. On balance, and having in mind the difficulties which an enclave involves, not least from the economic point of view, it was thought better to suggest that Jaffa be included in the Jewish State, on the assumption that it would have a large measure of local autonomy and that the port would be under the administration of the Economic Union.

#### A TECHNICAL NOTE ON THE VIABILITY OF THE PROPOSED PARTITION STATES PREPARED BY THE SECRETARIAT

On certain assumptions it may be possible in a given case to calculate roughly the order of magnitude of the loss or gain of revenue which an area might experience as a result of partition. Similar estimates might be made of expenditures necessary to maintain existing standards of social services and other normal budget expenditures, and a comparison of the two sets of figures would throw some light on the ability of the State in question to maintain these standards without large budget deficits. It should, of course, be made quite clear that this would not be in any sense a measure of an actual budgetary position, but merely a general indication of the probability of the viability or non-viability of the area under consideration.

In the case of the plan for the partition of Palestine recommended in this report, as well as in the case of all previous partition plans which have been suggested, it is the viability of the Arab State that is in doubt. It is necessary, therefore, to examine the proposed Arab State from this point of view as carefully as conditions permit. Until the proposed boundaries are precisely defined, however, it would not be possible to assemble accurate information 'regarding the area.

Jaffa, qui a une population arabe d'environ 70 000 habitants, est entièrement arabe à l'exception de deux quartiers juifs. Elle est contiguë à Tel-Aviv et devrait soit être traitée comme une enclave, soit être incluse dans l'État juif. Dans l'ensemble, et compte tenu des difficultés qu'implique une enclave, notamment du point de vue économique, il a été jugé préférable de suggérer que Jaffa soit inclus dans l'État juif, en supposant qu'il aurait une large autonomie locale et que le port serait sous l'administration de l'Union économique.

#### UNE NOTE TECHNIQUE SUR LA VIABILITÉ DES ÉTATS DE PARTITION PROPOSÉS, ÉTABLIE PAR LE SECRÉTARIAT

Sur la base de certaines hypothèses, il peut être possible, dans un cas donné, de calculer approximativement l'ordre de grandeur de la perte ou du gain de recettes qu'un secteur pourrait subir à la suite d'un partage. Des estimations similaires pourraient être faites des dépenses nécessaires pour maintenir les normes existantes en matière de services sociaux et d'autres dépenses budgétaires normales, et une comparaison des deux séries de chiffres permettrait de mettre en lumière la capacité de l'État en question de maintenir ces normes sans déficit budgétaire important. Il convient, bien entendu, de préciser clairement qu'il ne s'agit en aucun cas d'une mesure de la situation budgétaire réelle, mais simplement d'une indication générale de la probabilité de viabilité ou de non-viabilité de la zone en question.

Dans le cas du plan de partition de la Palestine recommandé dans le présent rapport, ainsi que dans le cas de tous les plans de partition antérieurs qui ont été suggérés, c'est la viabilité de l'État arabe qui est en cause. Il est donc nécessaire d'examiner l'État arabe proposé de ce point de vue aussi attentivement que les conditions le permettent. Cependant, tant que les limites proposées ne seront pas définies avec précision, il ne sera pas possible de rassembler des informations précises " concernant la zone ".

Therefore, in order to get a preliminary idea of the viability, as we have defined it, of the proposed Arab State a calculation was made in respect of the areas which it had been proposed should become Arab provinces in the provincial autonomy plan elaborated by the Government of the United Kingdom in 1946. Fairly complete statistics were available in regard to this particular plan of partition. As it happens, though the partition proposed by the members of this Committee differs in some very important respects from the provincial autonomy plan of the British Government, the area of the proposed Arab State is not very different in the two cases and, in regard to, actual resources, the differences are not very marked.

The most important difference is in respect of the town of Jaffa, which in the British plan is part of the Arab State and in the present plan is part of the Jewish State. The estimated total population of the Arab States in the two cases is as follows:

British provincial autonomy plan	830,000
Committee's proposed plan	730,000

The difference is mainly accounted for by the town of Jaffa, which has about 70,000 Arabs. Apart from the town of Jaffa, there are no important differences in economic resources of the Arab areas in the two plans.

The calculation has been made as follows. The budget estimates of the Palestine Administration for the year 1947-1948 both as regards revenue and expenditure have been taken as the sole basis of the calculation. Assuming the boundaries of the British scheme mentioned above, the expenditures have been partitioned between the State on a population basis. Some expenditure has been reserved to a central body, on the assumption that a customs union would be set up and that certain obligations for public debt and pensions would be met as charges on surplus revenue.

Par conséquent, afin d'avoir une idée préliminaire de la viabilité, telle que nous l'avons définie, de l'État arabe proposé, un calcul a été effectué en ce qui concerne les zones dont il avait été proposé qu'elles deviennent des provinces arabes dans le plan d'autonomie provincial élaboré par le Gouvernement du Royaume-Uni en 1946. Des statistiques assez complètes étaient disponibles en ce qui concerne ce plan de partition particulier. En l'occurrence, bien que la partition proposée par les membres de ce Comité diffère à certains égards très importants du plan d'autonomie provincial du Gouvernement britannique, la zone de l'État arabe proposé n'est pas très différente dans les deux cas et, en ce qui concerne les ressources réelles, les différences ne sont pas très marquées.

La différence la plus importante concerne la ville de Jaffa qui, dans le plan britannique, fait partie de l'État arabe et, dans le plan actuel, de l'État juif. La population totale estimée des États arabes dans les deux cas est la suivante :

Plan d'autonomie régional britannique	830 000
Plan proposé par le Comité	730 000

La différence s'explique principalement par la ville de Jaffa, qui compte environ 70 000 Arabes. Hormis la ville de Jaffa, il n'y a pas de différences importantes dans les ressources économiques des régions arabes dans les deux plans.

Le calcul a été effectué comme suit. Les prévisions budgétaires de l'Administration palestinienne pour l'exercice 1947-1948, tant en recettes qu'en dépenses, ont été prises comme seule base de calcul. En supposant les limites du régime britannique susmentionné, les dépenses ont été réparties entre l'État en fonction de la population. Certaines dépenses ont été réservées à un organisme central, dans l'hypothèse de la mise en place d'une union douanière et du respect de certaines obligations en matière de dette publique et de pensions en tant que charges sur les recettes excédentaires.

Apart from this and a few small items, all the expenditure of the present Administration has been hypothetically divided among the States. This procedure is open to the objection that, in fact, in a partitioned State the items of expenditure might be different. This is true, but it must be remembered that it cannot be known how such States would develop their policy, and our present assumption is that the same standard of public services is maintained. Actually there would be some increase in overhead expenditure in providing the same services in a partitioned Palestine, since partitioning would involve some duplication of administration. The difference on this account might not be very great, however.

No expenditure has been allocated to defence since the costs of external defence are at present borne by the British Government, and since expenditure for internal security, which is £.P.1 7,000,000 in the present estimates, has been added to the expenditures of the States in the present calculation.

The estimates of revenue for the year 1947-1948 have, with the exception of customs revenue and net income from the Currency Board, Posts and Telegraph, etc., been attributed to the two States on a territorial basis. In respect of land tax, animal tax, and about 75 per cent of income tax, it is possible, on the basis of figures supplied by the Palestine Government, to make this division fairly accurately. In other cases, it has been necessary to use an arbitrary assumption that the revenue would be in proportion to the population.

Mis à part cela et quelques petits postes, toutes les dépenses de l'administration actuelle ont été divisées hypothétiquement entre les États. Cette procédure peut donner lieu à l'objection que, en fait, dans un État cloisonné, les postes de dépenses pourraient être différents. C'est vrai, mais il ne faut pas oublier que l'on ne peut pas savoir comment ces États développeraient leur politique, et notre hypothèse actuelle est que le même niveau de services publics est maintenu. En fait, il y aurait une certaine augmentation des frais généraux pour fournir les mêmes services dans une Palestine cloisonnée, puisque le cloisonnement entraînerait une certaine duplication de l'administration. La différence à cet égard n'est toutefois pas très grande.

Aucune dépense n'a été affectée à la défense puisque les coûts de la défense extérieure sont actuellement supportés par le Gouvernement britannique et que les dépenses de sécurité intérieure, qui s'élèvent à £.P.1 7.000.000 dans les présentes estimations, ont été ajoutées aux dépenses des Etats dans le présent calcul.

Les prévisions de recettes pour l'exercice 1947-1948, à l'exception des recettes douanières et des recettes nettes de la caisse d'émission, des postes et télégraphes, etc. ont été attribuées aux deux États sur une base territoriale. En ce qui concerne l'impôt foncier, l'impôt sur les animaux et environ 75 % de l'impôt sur le revenu, il est possible, sur la base des chiffres fournis par le Gouvernement palestinien, de faire une répartition assez précise. Dans d'autres cas, il a été nécessaire d'utiliser une hypothèse arbitraire selon laquelle les recettes seraient proportionnelles à la population.

The summary results of this calculation are as follows:

*Jewish State £. P.167/*

Revenue (apart from customs) . . 4,878,000  
Expenditure ..... 8,418,000  
Deficit ..... 3,540,000

*Arab State*

Revenue (apart from customs) . . 1,560,000  
Expenditure ..... 9,324,000  
Deficit .. ..... 7,764,000

*City of Jerusalem*

Revenue (apart from customs) . . 1,098,000  
Expenditure .. ..... 3,004,000  
Deficit ..... 1,906,000  
Combined deficit ..... 13,210,000

Net revenue of customs and other joint services..... 11,996,000

The net revenue of joint services is available for distribution between the two States and the City of Jerusalem but falls short of the combined deficits by just over one and one-quarter million pounds.

This, however, is not important in the present discussion since it is merely the consequence of basing the calculations on the actual estimates of the present Palestine Administration. It should be noted that in the present administration budget there are expenditures of £.P. 7,000,000 on police and security and about £.P. 2,000,000 on subsidies designed to keep the cost of living down.

Les résultats sommaires de ce calcul sont les suivants :

État juif £. P.167/

Recettes (autres que douanières) . 4,878,000  
Dépenses ..... 8,418,000  
Déficit ..... 3,540,000

État arabe

Recettes (autres que douanières).. 1,560,000  
Dépenses ..... 9,324,000  
Déficit ..... 7,764,000

Ville de Jérusalem

Recettes (autres que douanières) ... 1,098,000  
Dépenses ..... 3,004,000  
Déficit ..... 1,906,000  
Déficit cumulé ..... 13,210,000

Recettes nettes des douanes et autres recettes services conjoints..... 11,996,000

Les recettes nettes des services communs peuvent être distribuées entre les deux États et la ville de Jérusalem, mais elles sont inférieures d'un peu plus d'un quart de million et demi de livres aux déficits combinés.

Cela n'est toutefois pas important dans la présente discussion, car il s'agit simplement de la conséquence du fait que les calculs sont fondés sur les estimations réelles de l'actuelle Administration palestinienne. Il convient de noter que le budget actuel de l'administration prévoit des dépenses de 7 millions de livres sterling pour la police et la sécurité et d'environ 2 millions de livres sterling pour les subventions destinées à maintenir le coût de la vie à un bas niveau.



Police expenditure should certainly be substantially reduced in the event of a settlement of the Palestine problem, and it is also possible that some saving could be made in regard to food subsidies since the necessity for them would be less in an Arab State which would contain a large number of self-sufficient cultivators and relatively few industrial wage-earners. In this case the expenditure attributed to the Arab State on this basis might be capable of reduction by as much as £.P. 3,000,000. Reductions on police expenditure should, of course, also be possible for the other two areas. On the side of revenue, it is possible that income tax yields could be increased in the area of the proposed Arab State.

It is in the light of these considerations that the members of the Committee, in proposing their partition scheme with economic union, have made their particular recommendations for the distribution of the customs revenue. By this means the members of the Committee supporting the partition plan believe that the viability of the Arab State could be reasonably assured.

The Committee is satisfied that, in the sense defined, the proposed Jewish State and the City of Jerusalem would be viable.

### **PART III. City of Jerusalem**

#### *Justification*

1. The proposal to place the City of Jerusalem under international trusteeship is based on the following considerations.

Les dépenses de police devraient certainement être considérablement réduites en cas de règlement du problème palestinien, et il est également possible que certaines économies puissent être réalisées en ce qui concerne les subventions alimentaires, puisque leur nécessité serait moindre dans un État arabe qui compterait un grand nombre de cultivateurs autosuffisants et relativement peu de salariés industriels. Dans ce cas, les dépenses imputées à l'État arabe sur cette base pourraient être susceptibles d'être réduites d'un montant pouvant atteindre 3 millions de livres sterling. Des réductions des dépenses de police devraient, bien entendu, être également possibles pour les deux autres domaines. En ce qui concerne les recettes, il est possible que le rendement de l'impôt sur le revenu puisse être augmenté dans la région de l'État arabe proposé.

C'est à la lumière de ces considérations ? que les membres du Comité, en proposant leur schéma de partition avec union économique, ont fait leurs recommandations particulières pour la répartition des recettes douanières. Par ce moyen, les membres du Comité qui soutiennent le plan de partition estiment que la viabilité de l'État arabe pourrait être raisonnablement assurée.

Le Comité est convaincu que, dans le sens défini, l'État juif proposé et la ville de Jérusalem seraient viables.

### **PARTIE III. Ville de Jérusalem**

#### *Justification*

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

2. Jerusalem is a Holy City for three faiths. Their shrines are side by side; some are sacred to two faiths. Hundreds of millions of Christians, Moslems and Jews throughout the world want peace, and especially religious peace, to reign in Jerusalem; they want the sacred character of its Holy Places to be preserved and access to them guaranteed to pilgrims from abroad.

3. The history of Jerusalem, during the Ottoman regime as under the Mandate, shows that religious peace has been maintained in the City because the Government was anxious and had the power to prevent controversies involving some religious interest from developing into bitter strife and disorder. The Government was not intimately involved in local politics, and could, when necessary, arbitrate conflicts.

4. Religious peace in Jerusalem is necessary for the maintenance of peace in the Arab and in the Jewish States. Disturbances in the Holy City would have far-reaching consequences, extending perhaps beyond the frontiers of Palestine.

5. The application of the provisions relating to the Holy Places, religious buildings and sites in the whole of Palestine would also be greatly facilitated by the setting up of an international authority in Jerusalem. The Governor of the City would be empowered to supervise the application of such provisions and to arbitrate conflicts in respect of the Holy Places, religious buildings and sites.

6. The International Trusteeship System is proposed as the most suitable instrument for meeting the special problems presented by Jerusalem, for the reason that the Trusteeship Council, as a principal organ of the United Nations, affords a convenient and effective means of ensuring both the desired international supervision and the political, economic and social well-being of the population of Jerusalem.

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

3. L'histoire de Jérusalem, sous le régime ottoman comme sous le mandat, montre que la paix religieuse a été maintenue dans la ville parce que le Gouvernement était anxieux et avait le pouvoir d'empêcher que des controverses impliquant certains intérêts religieux ne se transforment en conflits et désordres amers. Le Gouvernement n'est pas intimement impliqué dans la politique locale et peut, le cas échéant, arbitrer les conflits.

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

5. L'application des dispositions relatives aux Lieux saints, aux édifices et sites religieux dans l'ensemble de la Palestine serait également grandement facilitée par la création d'une autorité internationale à Jérusalem. Le Gouverneur de la ville serait habilité à superviser l'application de ces dispositions et à arbitrer les conflits concernant les Lieux saints, les édifices religieux et les sites.

6. Le système de tutelle internationale est proposé comme l'instrument le plus approprié pour faire face aux problèmes particuliers posés par Jérusalem, car le Conseil de tutelle, en tant qu'organe principal de l'Organisation des Nations Unies, constitue un moyen pratique et efficace d'assurer à la fois la supervision internationale souhaitée et le bien-être politique, économique et social de la population de Jérusalem.

*Recommendations*

1. The City of Jerusalem shall be placed under an International Trusteeship System by means of a Trusteeship Agreement which shall designate the United Nations as the Administering Authority, in accordance with Article 81 of the Charter of the United Nations.

2. The City of Jerusalem shall include the present municipality of Jerusalem plus the surrounding villages and towns, the most eastern of which to be Abu Dir; the most southern Bethlehem; the most western Ein Karim and the most northern Shu'fat, as indicated on the attached sketch-map.

3. The Trusteeship Agreement in respect of the Holy Places, religious buildings and sites, and minorities, shall contain provisions similar to those contained in chapters 1 and 2 of the Declaration in the Plan of Partition with Economic Union. It shall also include, *inter alia*, the provisions set forth below:

(a) The City of Jerusalem shall be demilitarized, its neutrality shall be declared and preserved, and no paramilitary formations, exercises or activities shall be permitted within its borders.

(b) Persons residing in the City of Jerusalem, without distinction as to ethnic origin, sex, language or religion, shall be ensured protection under its laws with regard to the enjoyment of human rights and fundamental freedoms, including freedom of worship, language, speech and publication, education, assembly and association.

(c) Residents of the City of Jerusalem, irrespective of nationality, may participate in the local elections of the City. They shall be subject to the jurisdiction of the City in respect of taxation and judicial proceedings.

*Recommandations*

1. La ville de Jérusalem sera placée sous tutelle internationale en vertu d'un accord de tutelle qui désignera l'Organisation des Nations Unies comme autorité administrative, conformément à l'Article 81 de la Charte des Nations Unies.

2. La ville de Jérusalem comprendra la municipalité actuelle de Jérusalem ainsi que les villages et villes environnants, dont le plus à l'est sera Abu Dir ; le plus au sud Bethléem ; le plus à l'ouest Ein Karim et le plus au nord Shu'fat, comme indiqué sur la carte en annexe.

3. L'accord de tutelle concernant les Lieux saints, les édifices et sites religieux et les minorités contiendra des dispositions similaires à celles contenues dans les chapitres 1 et 2 de la Déclaration du Plan de partage avec l'Union économique. Il comprend également, entre autres, les dispositions énoncées ci-après :

a) La ville de Jérusalem sera démilitarisée, sa neutralité sera déclarée et préservée, et aucune formation, exercice ou activité paramilitaire ne sera autorisée sur son territoire.

b) Les personnes résidant dans la ville de Jérusalem, sans distinction d'origine ethnique, de sexe, de langue ou de religion, bénéficient de la protection prévue par sa législation en ce qui concerne la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de culte, de langue, de parole et de publication, d'éducation, de réunion et d'association.

c) Les résidents de la ville de Jérusalem, quelle que soit leur nationalité, peuvent participer aux élections locales de la ville. Ils sont assujettis à la compétence de la Ville en matière de fiscalité et de procédures judiciaires.

(d) A Governor of the City of Jerusalem shall be appointed by the Trusteeship Council. He shall be neither Arab nor Jew nor a citizen of the Palestine States nor, at the time of appointment, a resident of the City of Jerusalem.

(e) In addition to the Governor, there shall be such other executive, legislative and judicial organs, bodies and offices for governing the City as may be determined in the Trusteeship Agreement.

(f) The Governor, as chief administrative official of the City, shall be responsible, in such manner as the Trusteeship Agreement shall prescribe, for the conduct of the administration of the City. With relation to the Holy Places, religious buildings and sites in any part of Palestine, other than the City of Jerusalem, he shall determine whether the provisions of the constitution of the Arab and Jewish States in Palestine dealing therewith and the religious rights appertaining thereto are being properly applied and respected. The protection of all such places, buildings and sites located in the City of Jerusalem shall be a special concern of his office. He shall also be empowered to make decisions on the basis of existing rights in cases of disputes which may arise between the different communities in respect of such Holy Places, religious buildings and sites in any part of Palestine.

(g) Should the administration of the City of Jerusalem be seriously obstructed or prevented by the noncooperation or interference of one or more sections of the population, the Governor shall have authority to take such measures as may be necessary to restore the effective functioning of the administration.

(h) The City of Jerusalem shall guarantee free transit and visit to residents of the Arab and Jewish States in Palestine, subject only to security considerations.

d) Un gouverneur de la ville de Jérusalem est nommé par le Conseil de tutelle. Il ne doit être ni arabe, ni juif, ni citoyen des États palestiniens, ni, au moment de sa nomination, résident de la ville de Jérusalem.

e) Outre le Gouverneur, il existe d'autres organes, organes et bureaux exécutifs, législatifs et judiciaires chargés de gouverner la ville, tels qu'ils peuvent être définis dans l'accord de tutelle.

f) Le gouverneur, en sa qualité de principal fonctionnaire administratif de la ville, est responsable, de la manière prescrite par l'accord de tutelle, de la conduite de l'administration de la ville. En ce qui concerne les Lieux saints, les édifices et sites religieux dans toute partie de la Palestine, autre que la ville de Jérusalem, il détermine si les dispositions de la Constitution des États arabes et juifs de Palestine qui s'y rapportent et les droits religieux y afférents sont correctement appliqués et respectés. La protection de tous ces lieux, bâtiments et sites situés dans la ville de Jérusalem est une préoccupation particulière de son bureau. Il est également habilité à prendre des décisions sur la base des droits existants en cas de différends qui pourraient surgir entre les différentes communautés au sujet de ces lieux saints, édifices et sites religieux dans toute partie de la Palestine.

g) Si l'administration de la ville de Jérusalem est gravement entravée ou empêchée par la non-coopération ou l'ingérence d'une ou de plusieurs couches de la population, le Gouverneur est habilité à prendre les mesures nécessaires pour rétablir le fonctionnement efficace de l'administration.

h) La ville de Jérusalem garantit la liberté de transit et de visite aux résidents des États arabes et juifs de Palestine, sous la seule réserve de considérations de sécurité.

(i) The protection of the Holy Places, religious buildings and sites in the City of Jerusalem shall be entrusted to a special police force, the members of which shall be recruited outside of Palestine and shall be neither Arab nor Jew. The Governor shall be empowered to direct such budgetary provision as may be necessary for the maintenance of this special force.

(j) The City of Jerusalem should be included in the economic Union of Palestine.

## CHAPTER VII RECOMMENDATIONS (III)

1. In the course of the informal meetings of the Committee to explore solutions, a working group was set up to deal with the federal-State proposal.

2. The Working Group in the Federal State Solution (Sir Abdur Rahman, Mr. Emezam, Mr. Simic, and Mr. Atyeo) formulated a comprehensive proposal along these lines and it was voted upon and supported by three members (India, Iran, and Yugoslavia) at the forty-seventh meeting of the Committee on 27 August 1947.

3. The federal-State plan is herewith reproduced.

### PLAN FOR A FEDERAL-STATE

#### *Justification for the federal-State solution*

1. It is incontrovertible that any solution for Palestine cannot be considered as a solution of the Jewish problem in general.

2. It is recognized that Palestine is the common country of both indigenous Arabs and Jews, that both these peoples have had an historic association with it, and that both play vital roles in the economic and cultural life of the country.

i) La protection des Lieux saints, des édifices religieux et des sites de la ville de Jérusalem sera confiée à une force de police spéciale, dont les membres seront recrutés hors de Palestine et ne seront ni arabes ni juifs. Le Gouverneur est habilité à diriger les crédits budgétaires nécessaires au fonctionnement de cette force spéciale.

j) La ville de Jérusalem devrait être incluse dans l'Union économique de la Palestine.

## CHAPITRE VII RECOMMANDATIONS (III)

1. Au cours des réunions informelles du Comité pour explorer des solutions, un groupe de travail a été mis sur pied pour examiner la proposition fédérale et étatique.

2. Le Groupe de travail sur la solution de l'État fédéral (Sir Abdur Rahman, M. Emezam, M. Simic et M. Atyeo) a formulé une proposition globale dans ce sens, qui a été votée et appuyée par trois membres (Inde, Iran et Yougoslavie) à la quarante-septième réunion du Comité le 27 août 1947.

3. Le plan fédéral-États est reproduit ci-après.

### LE PROJET D'UN ÉTAT FÉDÉRAL

#### Justification de la solution fédérale-étatique

1. Il est incontestable qu'aucune solution pour la Palestine ne peut être considérée comme une solution au problème juif en général.

2. Il est reconnu que la Palestine est le pays commun des Arabes et des Juifs autochtones, que ces deux peuples ont eu une association historique avec elle, et que tous deux jouent un rôle vital dans la vie économique et culturelle du pays.

3. This being so, the objective is a dynamic solution which will ensure equal rights for both Arabs and Jews in their common State, and which will maintain that economic unity which is indispensable to the life and development of the country.

4. The basic assumption underlying the views herein expressed is that the proposal of Other members of the Committee for a union under artificial arrangements designed to achieve essential economic and social unity after first creating political and geographical disunity by partition, is impracticable, unworkable, and could not possibly provide for two reasonably viable States.

5. Two basic questions have been taken into account in appraising the feasibility of the federal-State solution, viz., (a) whether Jewish nationalism and the demand for a separate and sovereign Jewish State must be recognized at all, costs, and (b) whether a will to co-operate in a federal State could be fostered among Arabs and Jews. To the first, the answer is in the negative, since the well-being of the country and its peoples as a whole is accepted as out-weighing the aspirations of the Jews in this regard. To the second, the answer is in the affirmative, as there is a reasonable chance, given proper conditions, to achieve such co-operation.

6. It would be a tragic mistake on the part of the international community not to bend *y* every effort in this direction. Support for the preservation of the unity of Palestine by the United Nations would in itself be an important factor in encouraging co-operation and collaboration between the two peoples, and would contribute significantly to the creation of that atmosphere in which the will to co-operate can be cultivated. In this regard, it is realized that the moral and political prestige of the United Nations is deeply involved.

3. Dans ces conditions, l'objectif est une solution dynamique qui garantira l'égalité des droits des Arabes et des Juifs dans leur État commun, et qui maintiendra cette unité économique indispensable à la vie et au développement du pays.

4. L'hypothèse de base qui sous-tend les vues exprimées dans le présent document est que la proposition des autres membres du Comité en faveur d'une union dans le cadre d'arrangements artificiels visant à réaliser l'unité économique et sociale essentielle après avoir d'abord créé une désunion politique et géographique par partition, est irréalisable, impossible à mettre en pratique et ne pourrait pas permettre de créer deux États raisonnablement viables.

5. Deux questions fondamentales ont été prises en compte dans l'évaluation de la faisabilité de la solution fédérale et étatique, à savoir : a) si le nationalisme juif et la demande d'un État juif séparé et souverain doivent être reconnus à tout prix, et b) si une volonté de coopérer dans un État fédéral pourrait être encouragée parmi les Arabes et les Juifs. Pour la première, la réponse est négative, puisque le bien-être du pays et de ses peuples dans son ensemble est accepté comme l'emportant sur les aspirations des Juifs à cet égard. Pour le second, la réponse est affirmative, car il y a une chance raisonnable, dans des conditions appropriées, de parvenir à une telle coopération.

6. Ce serait une erreur tragique de la part de la communauté internationale que de ne pas plier tous les efforts dans cette direction. Soutenir la préservation de l'unité de la Palestine par l'Organisation des Nations Unies serait en soi un facteur important pour encourager la coopération et la collaboration entre les deux peuples et contribuerait de manière significative à la création d'un climat dans lequel la volonté de coopérer pourrait être développée. Cet égard, on se rend compte que le prestige moral et politique de l'Organisation des Nations Unies est profondément en jeu.

7. The objective of a federal-State solution would be to give the most feasible recognition to the nationalistic aspirations of both Arabs and Jews, and to merge them into a single loyalty and patriotism which would find expression in an independent Palestine.

8. The federal State is also in every respect the most democratic solution, both as regards the measures required for its implementation and in its operation, since it requires no undemocratic economic controls, avoids the creation of national minority groups, and affords an opportunity for full and effective participation in representative government to every citizen of the State. This solution would be most in harmony with the basic principles of the Charter of the United Nations.

9. The federal-State solution would permit the development of patterns of government and social organization in Palestine which would be more harmonious with the governmental and social patterns in the neighbouring States.

10. Such a solution would be the one most likely to bring to an end the present economic boycotts, to the benefit of the economic life of the country.

11. Future peace and order in Palestine and the Near East generally will be vitally affected by the nature of the solution decided upon for the Palestine question. In this regard, it is important to avoid an acceleration of the separatism which now characterizes the relations of Arabs and Jews in the Near East, and to avoid laying the foundations of a dangerous irredentism there, which would be the inevitable consequences of partition in whatever form. A Federal State solution, therefore, which in the very nature of the case must emphasize unity and co-operation, will best serve the interests of peace.

7. L'objectif d'une solution fédérale et étatique serait de reconnaître le plus possible les aspirations nationalistes des Arabes et des Juifs, et de les fusionner en une loyauté et un patriotisme uniques qui trouveraient leur expression dans une Palestine indépendante.

8. L'État fédéral est aussi, à tous égards, la solution la plus démocratique, tant en ce qui concerne les mesures nécessaires à sa mise en œuvre que dans son fonctionnement, puisqu'il n'exige aucun contrôle économique antidémocratique, évite la création de groupes minoritaires nationaux et offre à chaque citoyen de l'État la possibilité de participer pleinement et effectivement à un gouvernement représentatif. Cette solution serait tout à fait conforme aux principes fondamentaux de la Charte des Nations Unies.

9. La solution fédérale et étatique permettrait le développement de modèles d'organisation gouvernementale et sociale en Palestine qui seraient plus harmonieux avec les modèles gouvernementaux et sociaux des États voisins.

10. Une telle solution serait la plus susceptible de mettre fin aux boycotts économiques actuels, au bénéfice de la vie économique du pays.

11. L'avenir de la paix et de l'ordre en Palestine et au Proche-Orient en général sera affecté de manière vitale par la nature de la solution retenue pour la question palestinienne. A cet égard, il importe d'éviter l'accélération du séparatisme qui caractérise aujourd'hui les relations entre Arabes et Juifs au Proche-Orient, et d'éviter de jeter les bases d'un irrédentisme dangereux, qui serait les conséquences inévitables de toute forme de partition. Une solution de l'État fédéral, qui, de par sa nature même, doit mettre l'accent sur l'unité et la coopération, servira donc au mieux les intérêts de la paix.

12. It is a fact of great significance that very few, if any, Arabs, are in favour of partition as a solution. On the other hand, a substantial number of Jews, backed by influential Jewish leaders and organizations, are strongly opposed to partition. Partition both in principle and in substance can only be regarded as an anti-Arab solution. The Federal State, however, cannot be described as an anti-Jewish solution. To the contrary, it will best serve the interests of both Arabs and Jews.

13. A federal State would provide the greatest opportunity for ameliorating the present dangerous racial and religious divisions in the population, while permitting the development of a more normal social structure.

14. The federal State is the most constructive and dynamic solution in that it eschews an attitude of resignation towards the question of the ability of Arabs and Jews to co-operate in their common interest, in favour of a realistic and dynamic attitude, namely, that under changed conditions the will to co-operate can be cultivated.

15. A basis for the assumption that co-operation between the Arab and Jewish communities is not impossible is found in the fact that, even under the existing highly unfavourable conditions, the Committee did observe in Palestine instances of effective and fruitful co-operation between the two communities.

16. While it may be doubted whether the will to co-operate is to be found in the two groups under present conditions, it is entirely possible that if a federal solution were firmly and definitively imposed, the two groups, in their own self-interest, would gradually develop a spirit of co-operation in their common State.

12. Il est d'une grande importance que très peu d'Arabes, si tant est qu'il y en ait, sont en faveur de la partition comme solution. D'autre part, un nombre important de Juifs, soutenus par des dirigeants et des organisations juives influents, s'opposent fermement à la partition. La partition, tant en principe qu'en substance, ne peut être considérée que comme une solution anti-arabe. L'État fédéral ne peut cependant pas être décrit comme une solution anti-juive. Au contraire, elle servira au mieux les intérêts des Arabes et des Juifs.

13. Un État fédéral offrirait la plus grande possibilité d'atténuer les dangereuses divisions raciales et religieuses actuelles au sein de la population, tout en permettant le développement d'une structure sociale plus normale.

14. L'État fédéral est la solution la plus constructive et la plus dynamique en ce qu'il évite une attitude de résignation face à la question de la capacité des Arabes et des Juifs à coopérer dans leur intérêt commun, en faveur d'une attitude réaliste et dynamique, à savoir que dans des conditions modifiées la volonté de coopérer peut-être cultivée.

15. L'hypothèse selon laquelle la coopération entre les communautés arabe et juive n'est pas impossible est fondée sur le fait que, même dans les conditions très défavorables actuelles, le Comité a observé en Palestine des exemples de coopération efficace et fructueuse entre les deux communautés.

16. S'il est permis de douter que la volonté de coopération se retrouve dans les deux groupes dans les conditions actuelles, il est tout à fait possible que, si une solution fédérale était fermement et définitivement imposée, les deux groupes, dans leur propre intérêt, développeraient progressivement un esprit de coopération dans leur État commun.



There is no basis for an assumption that these two peoples cannot live and work together for common purposes once they realize that there is no alternative. Since, under any solution, large groups of them would have to do so, it must either be taken for granted that co-operation between them is possible or it must be accepted that there is no workable solution at all.

17. Taking into account the limited area available and the vital importance of maintaining Palestine as an economic and social unity, the federal-State solution seems to provide the only practical and workable approach.

### Recommendations

The undersigned representatives of India, Iran and Yugoslavia, not being in agreement with the recommendation for partition formulated by the other members of the Committee, and for the reasons, among others, stated above, present to the General Assembly the following recommendations which, in their view, constitute the most suitable solution to the problem of Palestine.

#### *I. The Independent State of Palestine*

*It is recommended that*

1. The peoples of Palestine are entitled to recognition of their right to independence, and an independent federal State of Palestine shall be created following a transitional period not exceeding three years.
2. With regard to the transitional period, responsibility for administering Palestine and preparing it for independence under the conditions herein prescribed shall be entrusted to such authority as may be decided upon by the General Assembly.

Rien ne permet de supposer que ces deux peuples ne peuvent pas vivre et travailler ensemble à des fins communes une fois qu'ils réalisent qu'il n'y a pas d'autre solution. Étant donné que, dans toute solution, de grands groupes d'entre eux devraient le faire, il faut soit tenir pour acquis que la coopération entre eux est possible, soit accepter qu'il n'existe pas de solution viable du tout.

17. Compte tenu de la superficie limitée disponible et de l'importance vitale du maintien de l'unité économique et sociale de la Palestine, la solution fédérale-État semble être la seule approche pratique et viable.

### *Recommandations*

Les représentants soussignés de l'Inde, de l'Iran et de la Yougoslavie, n'étant pas d'accord avec la recommandation de partition formulée par les autres membres du Comité, et pour les raisons, entre autres, exposées ci-dessus, présentent à l'Assemblée générale les recommandations suivantes qui, à leur avis, constituent la solution la plus appropriée au problème palestinien.

#### *I. L'État indépendant de Palestine*

*Il est recommandé que*

1. Les peuples de Palestine ont droit à la reconnaissance de leur droit à l'indépendance, et un Etat fédéral indépendant de Palestine sera créé à l'issue d'une période transitoire ne dépassant pas trois ans.
2. En ce qui concerne la période de transition, la responsabilité de l'administration de la Palestine et de sa préparation à l'indépendance dans les conditions prévues aux présentes sera confiée à l'autorité dont l'Assemblée générale pourra décider.

3. The independent Federal State of Palestine shall comprise an Arab state and a Jewish state.

4. In delimiting the boundaries of the Arab and Jewish states, respectively, consideration shall be given to anticipated population growth.

5. During the transitional period, a constituent assembly shall be elected by the population of Palestine and shall formulate the constitution of the independent Federal State of Palestine. The authority entrusted by the General Assembly with responsibility for administering Palestine during the transitional period shall convene the constituent assembly on the basis of electoral provisions which shall ensure the fullest possible representation of the population, providing that all adult persons who have acquired Palestinian citizenship as well as all Arabs and Jews who, though noncitizens, may be resident in Palestine and who shall have applied for citizenship in Palestine not less than three months before the date of the election, shall be entitled to vote therein.

6. The attainment of independence by the independent federal State of Palestine shall be declared by the General Assembly of the United Nations as soon as the authority administering the territory shall have certified to the General Assembly that the constituent assembly referred to in the preceding paragraph has adopted a constitution incorporating the provisions set forth in II immediately following.

## *II. Outline of the structure and required provisions in the constitution of Palestine*

(The provisions set forth in this section are not designed to be the constitution of the new independent federal State of Palestine. The intent is that the constitution of the new State, as a condition for independence, shall be required to include, *inter alia*, the substance of these provisions.)

3. L'État fédéral indépendant de Palestine comprendra un État arabe et un État juif.

4. Lors de la délimitation des frontières des États arabes et juifs, respectivement, il sera tenu compte de la croissance démographique prévue.

5. Pendant la période transitoire, une assemblée constituante est élue par la population de Palestine et élabore la constitution de l'État fédéral indépendant de Palestine. L'autorité chargée par l'Assemblée générale d'administrer la Palestine pendant la période de transition convoque l'assemblée constituante sur la base de dispositions électorales qui assurent la représentation la plus large possible de la population, étant entendu que toutes les personnes adultes qui ont acquis la citoyenneté palestinienne ainsi que tous les Arabes et les Juifs qui, bien que non ressortissants, peuvent résider en Palestine et qui ont demandé leur citoyenneté en Palestine au moins trois mois avant la date des élections y auront droit de vote.

6. L'accession à l'indépendance de l'État fédéral indépendant de Palestine sera déclarée par l'Assemblée générale des Nations Unies dès que l'autorité administrant le territoire aura certifié à l'Assemblée générale que l'assemblée constituante visée au paragraphe précédent a adopté une constitution incorporant les dispositions énoncées au paragraphe II immédiatement après.

## *II. Aperçu de la structure et des dispositions requises dans la constitution de la Palestine*

(Les dispositions énoncées dans la présente section ne constituent pas la constitution du nouvel État fédéral indépendant de Palestine. L'intention est que la constitution du nouvel État, en tant que condition de l'indépendance, soit tenue d'inclure, entre autres, la substance de ces dispositions.)

*It is recommended that*

As a condition prior to the grant of independence, the constitution of the proposed independent federal State of Palestine shall include, in substance, the following provisions:

1. The governmental structure of the independent Federal State of Palestine shall be federal and shall comprise a federal Government and the governments of the Arab and Jewish states respectively.

2. Among the organs of government there shall be a head of State and an executive body, a representative federal legislative body, a federal court and such other subsidiary bodies as may be deemed necessary.

3. The federal legislative body shall be composed of two chambers.

4. Election to one chamber of the federal legislative body shall be on the basis of proportional representation of the population as a whole.

5. Election of members to the other chamber of the federal legislative body shall be on the basis of equal-representation of the Arab and Jewish citizens of Palestine.

6. The federal legislative body shall be empowered to legislate on all matters entrusted to the federal Government.

7. Legislation shall be enacted when approved by majority votes in both chambers of the federal legislative body.

8. In the event of disagreement between the two chambers with regard to any proposed legislation, the issue shall be submitted to an arbitral body.

*Il est recommandé que*

Avant l'octroi de l'indépendance, la constitution de l'État fédéral indépendant de Palestine proposé comprendra, en substance, les dispositions suivantes :

1. La structure gouvernementale de l'État fédéral indépendant de Palestine sera fédérale et comprendra un Gouvernement fédéral et les gouvernements des États arabes et juifs respectivement.

2. Parmi les organes du gouvernement, il y aura un chef d'État et un organe exécutif, un organe législatif fédéral représentatif, un tribunal fédéral et tout autre organe subsidiaire jugé nécessaire.

3. L'organe législatif fédéral est composé de deux chambres.

4. L'élection à une chambre de l'organe législatif fédéral se fait sur la base d'une représentation proportionnelle de l'ensemble de la population.

5. L'élection des membres de l'autre chambre de l'organe législatif fédéral se fera sur la base d'une représentation égale des citoyens arabes et juifs de Palestine.

6. L'organe législatif fédéral est habilité à légiférer sur toutes les questions confiées au gouvernement fédéral.

7. La législation est promulguée lorsqu'elle est approuvée par un vote majoritaire dans les deux chambres de l'organe législatif fédéral.

8. En cas de désaccord entre les deux chambres au sujet d'un projet de loi, la question est soumise à un organe arbitral.

That body shall be composed of one representative from each chamber of the federal legislative body, the head of State, and two members, other than members of the federal court, designated by that court for this purpose; these members shall be so designated by the court with regard to Arabs and Jews as to ensure that neither the Arab nor the Jewish community shall have less than two members on the arbitral body. This arbitral body shall first attempt, to resolve the disagreement by mediation, but in the event mediation fails, the arbitral body shall be empowered to make a final decision which shall have the force of law and shall be binding.

9. The head of the independent federal State of Palestine shall be elected by a majority vote of the members of both chambers of the federal legislative body sitting in a joint meeting convened for this purpose, and shall serve for such term as the constitution may determine.

10. The powers and functions of the head of the independent federal State of Palestine shall be as determined by the constitution of that State.

11. A deputy head of State shall be similarly elected, who shall be a representative of the community other than that with which the head of State provided for in paragraph 9 above is identified. The deputy head of State in his regular activities and during the absence of the head of State, for whom he shall act, shall exercise such powers as may be delegated to him by the head of State. He shall also act with full powers for the head of State in case of his incapacity, or following his death, pending the election of a new head of State.

12. The executive branch of the federal Government shall be responsible to the federal legislative body.

Cet organe sera composé d'un représentant de chaque chambre de l'organe législatif fédéral, du chef de l'État, et de deux membres, autres que les membres du tribunal fédéral, désignés à cet effet par ce tribunal ; ces membres seront désignés par le tribunal à l'égard des Arabes et des Juifs de telle sorte que ni la communauté arabe ni la communauté juive ne puissent avoir moins de deux membres dans l'organe arbitral. Cette instance arbitrale tente d'abord de résoudre le différend par la médiation, mais en cas d'échec de la médiation, l'instance arbitrale est habilitée à prendre une décision finale qui a force de loi et qui a force obligatoire.

9. Le chef de l'État fédéral indépendant de Palestine est élu à la majorité des voix des membres des deux chambres de l'organe législatif fédéral siégeant dans une réunion conjointe convoquée à cet effet, et siège pour la durée que la Constitution peut fixer.

10. Les pouvoirs et fonctions du chef de l'État fédéral indépendant de Palestine sont déterminés par la constitution de cet État.

11. Un chef d'État adjoint est également élu, qui est un représentant de la communauté autre que celle à laquelle le chef d'État prévu au paragraphe 9 ci-dessus est identifié. L'adjoint au chef de l'État dans ses activités ordinaires et en l'absence du chef de l'État, pour lequel il agit, exerce les pouvoirs qui lui sont délégués par le chef de l'État. Il exerce également les pleins pouvoirs du chef de l'État en cas d'incapacité de celui-ci ou après son décès, en attendant l'élection d'un nouveau chef de l'État.

12. Le pouvoir exécutif du gouvernement fédéral est responsable devant l'organe législatif fédéral.

13. A federal court shall be established which shall be the final court of appeal with regard to constitutional matters.

14. The federal court shall have a minimum membership of four Arabs and three Jews.

15. The members of the federal court shall be elected at a joint session of both chambers of the federal legislative body for such terms and subject to such qualifications as the constitution may prescribe.

16. The federal court shall be empowered to decide (a) whether laws and regulations of the federal and state governments are in conformity with the constitution; (&) cases involving conflict between the laws and regulations of the federal government and laws and regulations of the state governments; (c) all other questions involving an interpretation of the constitution; and (d) such other matters as may be placed within its competence by the constitution.

17. All decisions of the federal court shall be final.

18. Full authority shall be vested in the federal government with regard to national defense, foreign relations, immigration, currency, taxation for federal purposes, foreign and interstate waterways, transport and communications, copy-rights and patents.

19. The constitution shall forbid any discriminatory legislation, whether by federal or state governments, against Arabs, Jews or other population groups, or against either of the states; and shall guarantee equal rights and privileges for all minorities, irrespective of race or religion.

13. Il sera institué un tribunal fédéral qui sera la cour d'appel en dernier ressort pour les questions constitutionnelles.

14. Le tribunal fédéral comptera au moins quatre membres arabes et trois membres juifs.

15. Les membres de la Cour fédérale sont élus lors d'une session conjointe des deux chambres de l'organe législatif fédéral pour les mandats et sous réserve des qualifications que la Constitution peut prescrire.

16. La Cour fédérale est habilitée à décider (a) si les lois et règlements du gouvernement fédéral et des gouvernements des États sont conformes à la Constitution ; (&) des cas impliquant un conflit entre les lois et règlements du gouvernement fédéral et les lois et règlements des gouvernements des États ; (c) toute autre question impliquant une interprétation de la Constitution ; et (d) toute autre question pouvant être placée dans sa compétence par la Constitution.

17. Toutes les décisions de la Cour fédérale sont définitives.

18. Le gouvernement fédéral a pleine autorité en matière de défense nationale, de relations extérieures, d'immigration, de monnaie, de fiscalité à des fins fédérales, de voies navigables étrangères et interétatiques, de transports et communications, de droits d'auteur et de brevets.

19. La Constitution interdit toute législation discriminatoire, que ce soit de la part du gouvernement fédéral ou des gouvernements des États, à l'encontre des Arabes, des Juifs ou d'autres groupes de population, ou de l'un ou l'autre des États, et garantit l'égalité des droits et privilèges à toutes les minorités, sans distinction de race ou de religion.

20. The constitution, having regard for the customs of the people, shall be based on the principle of the full equality of all citizens of Palestine with regard to the political, civil and religious rights of the individual, and shall make specific provision for the protection of linguistic, religious, and ethnic rights of the peoples and respect for their cultures.

21. The constitution shall include specific guarantees respecting freedom of conscience, speech, press and assemblage, the rights of organized labour, freedom of movement, freedom from arbitrary searches and seizures, and rights of personal property.

22. The constitution shall guarantee free access to Holy Places, protect religious interests, and ensure freedom of worship and of conscience to all, provided that the traditional customs of the several religions shall be respected.

23. Arabic and Hebrew shall be official languages in both the federal and state governments.

24. The constitution shall include provisions which shall (a) undertake to settle all international disputes in which the State may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered; and (b) accept the obligation of the State to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations.

25. There shall be a single Palestinian nationality and citizenship, which shall be granted to Arabs, Jews and others on the basis of such qualifications and conditions as the constitution and laws of the federal State may determine and equally apply.

20. La Constitution, compte tenu des coutumes du peuple, est fondée sur le principe de la pleine égalité de tous les citoyens de Palestine en ce qui concerne les droits politiques, civils et religieux de chacun, et prévoit expressément la protection des droits linguistiques, religieux et ethniques des peuples et le respect de leurs cultures.

21. La constitution doit inclure des garanties spécifiques concernant la liberté de conscience, de parole, de presse et de réunion, les droits du travail organisé, la liberté de circulation, le droit de ne pas être perquisitionné ou saisi arbitrairement, ainsi que le droit des biens personnels.

22. La constitution garantit le libre accès aux lieux saints, protège les intérêts religieux et garantit la liberté de culte et de conscience à tous, à condition que les coutumes traditionnelles des différentes religions soient respectées.

23. L'arabe et l'hébreu sont les langues officielles du gouvernement fédéral et des gouvernements des États.

24. La constitution doit contenir des dispositions qui: a) s'engagent à régler tous les différends internationaux dans lesquels l'État peut être impliqué par des moyens pacifiques, de manière à ne pas mettre en danger la paix et la sécurité internationales, ainsi que la justice; et b) accepter l'obligation incombant à l'État de s'abstenir dans ses relations internationales de la menace ou de l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, ou de toute autre manière incompatible avec les objectifs de l'Organisation des Nations Unies.

25. Il ne doit y avoir qu'une nationalité et une citoyenneté palestiniennes uniques, qui seront accordées aux Arabes, aux juifs et à d'autres personnes sur la base des qualifications et conditions que la constitution et les lois de l'État fédéral peuvent déterminer et appliquer de manière égale.

26. The Arab state and the Jewish state shall enjoy full powers of local self-government, and may institute such representative forms of government, adopt such local constitutions and issue such local laws and regulations as they may deem desirable, subject only to the provisions of the federal constitution.

27. Each state government shall have authority, within its borders, over education, taxation for local purposes, the right of residence, commercial licenses, land permits, guiding rights, interstate migration, settlement, police, punishment of crime, social institutions and services, public housing, public health, local roads, agriculture and local industries, and such aspects of economic activities and such other authority as may be entrusted to the states by the constitution.

28. Each state shall be entitled to organize a police force for the maintenance of law and order.

29. The constitution shall provide for equitable participation of the representatives of both communities in delegations to international organizations and conferences, and on all boards, agencies, bureaux or *ad hoc* bodies established under the authority of the State.

30. The independent federal State of Palestine shall accept, as binding all international agreements and conventions, both general and specific, to which the territory of Palestine has previously become a party by action of the mandatory Power acting on its behalf. Subject to such right of denunciation as may be provided therein, all such agreements and conventions shall be respected by the independent federal State of Palestine.

26. L'État arabe et l'État juif jouiront des pleins pouvoirs de l'autonomie locale, pourront instituer de telles formes de gouvernement représentatif, adopter les constitutions locales et édicter les lois et règlements locaux qu'ils jugeront souhaitables, sous réserve uniquement des dispositions de la constitution fédérale.

27. Chaque gouvernement d'État a autorité, à l'intérieur de ses frontières, sur l'éducation, la taxation aux fins locales, le droit de résidence, les licences commerciales, les permis fonciers, les droits de guidage, la migration entre États, la colonisation, la police, la répression du crime, les institutions et services sociaux. , les logements sociaux, la santé publique, les routes locales, l'agriculture et les industries locales, ainsi que tous les aspects des activités économiques et toute autre autorité que la Constitution peut confier aux États.

28. Chaque État a le droit de constituer une force de police chargée du maintien de l'ordre.

29. La constitution doit prévoir une participation équitable des représentants des deux communautés dans les délégations aux organisations et conférences internationales, ainsi qu'à tous les conseils, agences, bureaux ou organes ad hoc créés sous l'autorité de l'État.

30. L'État fédéral indépendant de Palestine accepte comme contraignants tous les accords et conventions internationaux, à la fois généraux et spécifiques, auxquels le territoire de la Palestine est précédemment devenu partie par l'action de la Puissance mandataire agissant en son nom. Sous réserve du droit de dénonciation qui y est prévu, tous ces accords et conventions seront respectés par l'État fédéral indépendant de Palestine.

31. The constitution shall make provision for its method of amendment, provided that it shall be accepted as a solemn obligation undertaken by the independent federal State of Palestine to the United Nations not to alter the provisions of any part of the constitution or the constitution as a whole in such manner as to nullify the provisions herein stated as a prior condition to independence; except by the assent of a majority of both the Arab and Jewish members of the federal legislative body.

*III. Boundaries of the Arab and Jewish states in the independent Federal State of Palestine*

*It is recommended that*

The boundaries of the respective Arab and Jewish states in the independent federal State of Palestine shall be as indicated on the map attached to this report.<sup>168/</sup>

*IV. Capitalization*

*It is recommended that*

The General Assembly of the United Nations shall invite all States whose nationals have in the past enjoyed in Palestine the privileges and immunities of foreigners, including the benefits of consular jurisdiction and protection as formerly enjoyed by capitulations or usage in the Ottoman Empire, to renounce any right pertaining to them to the reestablishment of such privileges and immunities in the independent federal State of Palestine.

31. La constitution doit prévoir sa méthode d'amendement, à condition qu'elle soit acceptée comme une obligation solennelle assumée par l'État indépendant et fédéral de Palestine auprès de l'Organisation des Nations Unies de ne pas modifier les dispositions d'une partie de la constitution ou de la constitution dans son entier pour annuler les dispositions énoncées dans les présentes comme condition préalable à l'indépendance; sauf avec l'assentiment de la majorité des membres arabes et juifs du corps législatif fédéral.

*III. Limites des États arabes et juifs dans l'État fédéral indépendant de Palestine*

*Il est recommandé de*

Les frontières des États arabes et juifs respectifs dans l'État fédéral indépendant de Palestine sont indiquées sur la carte jointe au présent rapport.

*IV Capitalisation*

*Il est recommandé de*

L'Assemblée générale des Nations Unies invitera tous les États dont les ressortissants ont bénéficié en Palestine, par le passé, les privilèges et immunités des étrangers, y compris les avantages de la juridiction consulaire et de la protection dont jouissaient autrefois les capitulations ou les usages de l'empire ottoman droit qui leur incombe de rétablir ces privilèges et immunités dans l'État fédéral indépendant de Palestine.



*V. The Holy Places, religious interests and Jerusalem*

*A. Religious interests and Holy Places it is recommended that*

Since the Holy Places, buildings and sites appertaining to whatever religions, and wherever located in Palestine, must be recognized as of special and unique interest and concern to the international community, the following principles and measures should be fully safeguarded as a condition for the establishment of the independent federal State of Palestine.

1. Millions of Christians, Jews and Moslems abroad, as well as the inhabitants of Palestine, have a proper and recognized interest in the preservation and care of sites and buildings associated with the origin and history of their respective faiths.

The sacred character of the Holy Places shall therefore be preserved, and access to them for purposes of worship and pilgrimage shall be ensured in accordance with existing rights.

2. In the interests both of the followers of various faiths and of the maintenance of peace, existing rights in Palestine enjoyed by the several religious communities shall be neither impaired nor denied.

3. The incorporation in the constitution of the independent federal State of Palestine of provisions of the nature proposed in the preceding paragraph are designed substantially to allay the anxiety which is manifested in many quarters concerning the future status of the Holy Places, religious buildings and sites and the preservation of the rights of the communities in Palestine following the establishment of an independent State of Palestine.

*V. Les lieux saints, les intérêts religieux et Jérusalem*

*A. Intérêts religieux et lieux saints, il est recommandé que*

Étant donné que les lieux saints, les bâtiments et les sites appartenant à quelque religion que ce soit, et où qu'ils se trouvent en Palestine, doivent être reconnus comme présentant un intérêt et une préoccupation particuliers de la communauté internationale, les principes et mesures suivants doivent être pleinement sauvegardés comme condition de l'établissement de l'État fédéral indépendant de Palestine.

1. Des millions de chrétiens, juifs et musulmans à l'étranger, ainsi que les habitants de la Palestine, ont un intérêt véritable et reconnu dans la préservation et l'entretien des sites et des bâtiments associés à l'origine et à l'histoire de leurs religions respectives.

Le caractère sacré des lieux saints doit donc être préservé et l'accès à ceux-ci aux fins de culte et de pèlerinage doit être garanti conformément aux droits existants.

2. Dans l'intérêt à la fois des adeptes de diverses confessions et du maintien de la paix, les droits existants en Palestine dont jouissent les différentes communautés religieuses ne doivent être ni compromis ni niés.

3. L'incorporation dans la constitution de l'État fédéral indépendant de Palestine des dispositions de la nature proposée dans le paragraphe précédent vise essentiellement à dissiper l'inquiétude qui se manifeste dans de nombreux milieux au sujet du statut futur des lieux saints, des édifices et sites religieux. et la préservation des droits des communautés en Palestine après la création d'un État de Palestine indépendant.

4. The establishment of an adequate and impartial system for the settlement of disputes regarding religious rights is essential to the preservation of religious peace in replacement of the Palestinian administration which exercised such authority under the mandate. Specific stipulations designed to preserve and protect the Holy Places, religious buildings and sites and the rights of religious communities shall be inserted in the constitution of the independent federal State of Palestine and shall be in substance as follows:

(a) Existing rights in respect of Holy Places, religious buildings and sites shall not be denied or impaired.

(b) Free access to the Holy Places, religious buildings and sites and the free exercise of worship shall be secured in conformity with existing rights and subject to the requirements of public order and decorum.

(c) Holy Places, religious buildings and sites shall be preserved and no action shall be permitted which may in any way impair their sacred character.

(d) If at any time it should appear to the Government of the independent federal State of Palestine, or representations to that effect should be made to it by any interested party, that any particular Holy Place, religious building or site is in need of urgent repair, the Government shall call upon the religious community or communities concerned to carry out such repair, and in the event no action is taken within a reasonable time, the Government itself may carry out the necessary repairs.

4. La mise en place d'un système adéquat et impartial de règlement des différends relatifs aux droits religieux est essentielle à la préservation de la paix religieuse en remplacement de l'administration palestinienne qui exerçait cette autorité en vertu du mandat. Les stipulations spécifiques visant à préserver et à protéger les lieux saints, les édifices et sites religieux et les droits des communautés religieuses doivent être insérées dans la constitution de l'État fédéral indépendant de Palestine et porteront, en substance, sur les points suivants:

(a) Les droits existants concernant les lieux saints, les édifices et sites religieux ne doivent être ni refusés ni compromis.

(b) Le libre accès aux lieux saints, aux édifices et sites religieux et à la pratique du culte des arbres est garanti conformément aux droits existants et sous réserve des impératifs de l'ordre public et de la bienséance.

c) Les lieux saints, les édifices et sites religieux doivent être préservés et aucune action de quelque nature que ce soit ne puisse porter atteinte à leur caractère sacré.

d) Si, à un moment quelconque, le gouvernement de l'État fédéral indépendant de Palestine se présente ou que toute partie intéressée lui présente des représentations, tout lieu saint, édifice ou site religieux en particulier a besoin de réparation urgente, le gouvernement fait appel à la ou aux communautés religieuses concernées pour procéder à cette réparation et, si aucune mesure n'est prise dans un délai raisonnable, le gouvernement lui-même peut procéder aux réparations nécessaires.

(e) No taxation shall be levied in respect of any Holy Place, religious building or site which was exempt from taxation under the law in force on the date on which independence shall be granted to the State of Palestine.

5. In the interest of preserving, protecting and caring for Holy Places, buildings and sites in Jerusalem, Bethlehem, Nazareth and elsewhere in Palestine, a permanent international body for the "supervision and protection of the Holy Places in Palestine shall be created by the appropriate organ of the United Nations. A list of such Holy Places, buildings and sites shall be prepared by that organ.

6. The membership of the permanent international body for the supervision of Holy Places in Palestine shall consist of three representatives designated by the appropriate organ of the United Nations, and one representative from each of the recognized faiths having an interest in the matter, as may be determined by the United Nations.

7. The permanent international body referred to in paragraphs 5 and 6 above shall be responsible, subject to existing rights, for the supervision and protection of all such Places, building and sites in Palestine, and shall be empowered to make representations to the Government of the independent federal State of Palestine respecting any matters affecting the Holy Places, buildings and sites or the protection of religious interests in Palestine, and to report on all such matters to the General Assembly of the United Nations.

e) Aucun impôt ne sera perçu sur les lieux saints, édifices religieux ou sites exonérés en vertu de la législation en vigueur à la date à laquelle l'indépendance sera accordée à l'État de Palestine.

5. Dans le but de préserver, protéger et protéger les lieux saints, les bâtiments et les sites à Jérusalem, Bethléem, Nazareth et ailleurs en Palestine, un organisme international permanent chargé de "superviser et de protéger les lieux saints en Palestine sera créé par la l'organe approprié des Nations Unies Une liste de ces Lieux saints, bâtiments et sites sera établie par cet organe.

6. L'organe international permanent chargé de la surveillance des lieux saints en Palestine sera composé de trois représentants désignés par l'organe compétent de l'Organisation des Nations Unies et d'un représentant de chacune des confessions reconnues ayant un intérêt en la matière, être déterminée par les Nations Unies.

7. L'organisme international permanent visé aux paragraphes 5 et 6 ci-dessus est responsable, sous réserve des droits existants, de la surveillance et de la protection de tous ces lieux, bâtiments et sites en Palestine, et est habilité à faire des représentations auprès du gouvernement de l'État fédéral indépendant de Palestine concernant toutes les questions concernant les lieux saints, les bâtiments et les sites, ou la protection des intérêts religieux en Palestine, et de faire rapport sur ces questions à l'Assemblée générale des Nations Unies.

*B. Jerusalem*

1. Jerusalem, which shall be the capital of the independent federal State of Palestine, shall comprise, for purposes of local administration, two separate municipalities, one of which shall include the Arab sections of the city, including that part of the city within the walls, and the other the areas which are predominantly Jewish.

2. The Arab and Jewish municipalities of Jerusalem, which shall jointly comprise the City and capital of Jerusalem, shall, under the constitution and laws of the federal Government, enjoy powers of local administration within their respective areas, and shall participate in such joint local self-governing institutions as the federal Government may prescribe or permit, provided that equitable representation in such bodies is ensured to followers of such faiths as may be represented in the community.

3. The Arab and Jewish municipalities of Jerusalem shall jointly provide for, maintain and support such common public services as sewage, garbage collection and disposal, fire protection, water supply, local transport, telephones and telegraph.

*B. Jérusalem*

1. Jérusalem, qui sera la capitale de l'État fédéral indépendant de Palestine, comptera, aux fins de l'administration locale, deux municipalités distinctes, dont l'une comprendra les quartiers arabes de la ville, y compris la partie de la ville située à murs, et l'autre les zones à prédominance juive.

2. Les municipalités arabes et juives de Jérusalem, qui regrouperont à la fois la ville et la capitale de Jérusalem, disposeront, en vertu de la constitution et des lois du gouvernement fédéral, de pouvoirs d'administration locale dans leurs régions respectives et participeront à cette concertation locale conjointe. institutions autonomes que le gouvernement fédéral peut prescrire ou autoriser, à condition qu'une représentation équitable dans ces instances soit assurée aux adeptes de ces religions qui peuvent être représentés dans la communauté.

3. Les municipalités arabes et juives de Jérusalem doivent conjointement assurer, maintenir et soutenir des services publics communs tels que les eaux usées, la collecte et l'élimination des déchets, la protection contre les incendies, la distribution d'eau, les transports locaux, les téléphones et le télégraphe.

*C. Irrevocability of provisions*

The independent federal State of Palestine, irrespective of the provision made in paragraph 31 of section II of these recommendations for amendment of the constitution, shall undertake to accept as irrevocable the above provisions affecting Holy Places, buildings and sites and religious interests.

*VI. International responsibility for Jewish displaced persons*

1. The Jews in the displaced persons camps and the distressed European Jews outside them, like the other homeless persons of Europe, constitute a residue of the Second World War. As such, they are all an international responsibility. But the Jews amongst them have a direct bearing on the solution of the Palestine problem, in view of the insistent demands that they be permitted freely to enter that country, and the Arab fears that this permission will be granted.

2. Although the Committee's terms of reference would not justify it in devoting its attention to the problem of the displaced and homeless persons as a whole, it is entirely justified in recommending to the General Assembly a prompt amelioration of the plight of the Jewish segments of these groups as a vital prerequisite to the settlement of the difficult conditions in Palestine.

*C. Irrévocabilité des dispositions*

L'État fédéral indépendant de Palestine, indépendamment de la disposition énoncée au paragraphe 31 de la section II des présentes recommandations concernant l'amendement à la Constitution, s'engage à accepter comme irrévocable les dispositions susmentionnées s'appliquant les Lieux saints, les bâtiments et les sites religieux et les lieux de culte. intérêts.

*VI. Responsabilité internationale des personnes déplacées juives*

1. Les Juifs dans les camps de personnes déplacées et les Juifs européens en détresse qui se trouvent en dehors d'eux, à l'instar des autres sans-abri d'Europe, sont issus de la Seconde Guerre mondiale. En tant que tels, ils relèvent tous d'une responsabilité internationale. Mais les Juifs parmi eux ont une incidence directe sur la solution du problème de la Palestine, étant donné les exigences insistantes qu'ils soient autorisés à entrer librement dans ce pays et les Arabes craignent que cette autorisation leur soit accordée.

2. Bien que le mandat du Comité ne le justifie pas de consacrer son attention au problème des personnes déplacées et des personnes sans abri, il est tout à fait justifié de recommander à l'Assemblée générale une amélioration rapide de ces groupes juifs comme un préalable indispensable au règlement des conditions difficiles en Palestine.

3. Therefore, *it is recommended that*

The General Assembly undertake immediately the initiation and execution of an international arrangement whereby the problem of the distressed European Jews in and outside the camps for displaced persons, of whom approximately 250,000 are in assembly centers, would be accepted as a special concern of extreme urgency for the alleviation of the Palestine problem, and by means of which a number of those Members of the United Nations not already over-populated would accept within their borders a proportionate number of Jewish refugees, with Palestine accepting its share in accordance with the recommendation on Jewish immigration set forth in VII immediately below.

VII. *Jewish immigration into Palestine*

1. Jewish immigration into Palestine continues to be one of the central political questions of that country.
2. The solution of the problem of Palestine is rendered more difficult by the fact that large numbers of Jews, and especially the displaced and homeless Jews of Europe, insistently demand the right to settle in Palestine, on the basis of the historical association of the Jewish people with that country, and are strongly supported in this demand by all of the Jews encountered by the Committee in Palestine.
3. It is a fact, also, that many of the Jews in Palestine have relatives among the displaced Jews of Europe who are eager to emigrate to Palestine.

3. *Par conséquent, il est recommandé que*

L'Assemblée générale s'engage immédiatement à mettre en place et à exécuter un arrangement international aux termes duquel le problème des Juifs européens en détresse, dans les camps de personnes déplacées et en dehors de ceux-ci, dont environ 250 000 se trouvent dans des centres de rassemblement, serait considéré comme un problème particulièrement urgent. L'atténuation du problème palestinien et par lequel un certain nombre de Membres des Nations Unies qui ne sont pas déjà surpeuplés accepteraient à l'intérieur de leurs frontières un nombre proportionné de réfugiés juifs, la Palestine acceptant sa part conformément à la recommandation sur les Juifs l'immigration énoncée au VII ci-dessous.

VII. *Immigration juive en Palestine*

1. L'immigration juive en Palestine reste l'une des questions politiques centrales de ce pays.
2. La solution du problème de la Palestine est rendue plus difficile par le fait qu'un grand nombre de Juifs, et en particulier des Juifs déplacés et sans abri d'Europe, réclament avec insistance le droit de s'installer en Palestine, sur la base de l'association historique des Peuple juif avec ce pays, et sont fortement soutenus dans cette demande par tous les Juifs rencontrés par le Comité en Palestine.
3. Il est également vrai que beaucoup de Juifs de Palestine ont parmi leurs proches des parents juifs déplacés d'Europe désireux d'émigrer en Palestine.

4. While the problem of Jewish immigration is thus closely related to the solution of the Palestine question, it cannot be contemplated that Palestine is to be considered in any sense as a means of solving the problem of world Jewry. In direct and effective opposition to any such suggestion are the twin factors of limited area and resources and vigorous and persistent opposition of the Arab people, who constitute the majority population of the country.

5. For these reasons, no claim to a right of unlimited immigration of Jews into Palestine, irrespective of time, can be entertained. It follows, therefore, that no basis could exist for any anticipation that the Jews now in Palestine might increase their numbers by means of free mass immigration to such extent that they would become the majority population in Palestine.

6. With these considerations in mind, *It is recommended that*

The problem of Jewish immigration into Palestine be dealt with in the following manner:

(a) For a period of three years from the effective date of the beginning of the transitional period provided for in the solution to be applied to Palestine, even if the transitional period should be less, Jewish immigration shall be permitted into the borders of the Jewish state in the proposed independent federal State of Palestine, in such numbers as not to exceed the absorptive capacity of that Jewish state, having due regard for the rights of the population then present within that state and for their anticipated natural rate of increase. The authority responsible for executing the transitional arrangements on behalf of the United Nations shall take all measures necessary to safeguard these principles.

4. Si le problème de l'immigration juive est donc étroitement lié à la solution de la question de Palestine, il ne peut être envisagé de considérer la Palestine comme un moyen de résoudre le problème du judaïsme mondial. Une opposition directe et effective à une telle suggestion est liée à la double superficie d'une zone et de ressources limitées et à une opposition vigoureuse et persistante du peuple arabe, qui constitue la population majoritaire du pays.

5. Pour ces raisons, aucune revendication d'un droit d'immigration illimitée de Juifs en Palestine, quelle que soit l'heure, ne peut être accueillie. Il s'ensuit donc que rien ne permettait de penser que les Juifs qui se trouvaient actuellement en Palestine pourraient augmenter leur nombre grâce à une immigration de masse libre, au point de devenir la population majoritaire en Palestine.

6. *Compte tenu de ces considérations, il est recommandé que*

Le problème de l'immigration juive en Palestine doit être traité de la manière suivante:

a) Pendant une période de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur du début de la période de transition prévue dans la solution à appliquer à la Palestine, même si la période de transition devait être moindre, l'immigration juive est autorisée aux frontières du État juif dans le futur État fédéré indépendant de Palestine, en nombre suffisant pour ne pas dépasser la capacité d'absorption de cet État juif, compte dûment tenu des droits de la population alors présente dans cet État et de son taux d'accroissement naturel prévu. L'autorité responsable de l'exécution des dispositions transitoires au nom de l'Organisation des Nations Unies prend toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder ces principes.

(b) For the purpose of appraising objectively the absorptive capacity of the Jewish state in the independent State of Palestine, an international commission shall be established. Its membership shall consist of three representatives designated by the Arabs of Palestine, three representatives designated by the Jews of Palestine, and three representatives designated by the appropriate organ of the United Nations.

(c) The international commission shall be empowered to estimate the absorptive capacity of the Jewish state, and in discharging this responsibility may call upon the assistance of such experts as it may consider necessary.

(d) The estimates of the international commission, made in accordance with subparagraphs 6 (a) and 6 (c) above shall be binding on the authority entrusted with the administration of Palestine during the period referred to in sub-paragraph 6 (a).

(e) The international commission shall exist only during the period of three years provided for in subparagraph 6 (a); and its functions and activities, other than those relating to its liquidation, shall automatically cease at the end of that period.

(f) Responsibility for organizing and caring for Jewish immigrants during the transitional period shall be placed in such representative local organization as the Jewish community of Palestine shall decide upon.

(g) Priority in the granting of Jewish immigration certificates during the transitional period shall be accorded to orphans, survivors who are of the same family, close relatives of persons already in Palestine, and persons having useful scientific and technical qualifications.

b) Une commission internationale sera créée afin d'évaluer objectivement la capacité d'absorption de l'État juif dans l'État indépendant de Palestine. Il est composé de trois représentants désignés par les Arabes de Palestine, de trois représentants désignés par les Juifs de Palestine et de trois représentants désignés par l'organe compétent de l'Organisation des Nations Unies.

c) La commission internationale est habilitée à estimer la capacité d'absorption de l'État juif et, dans l'exercice de cette responsabilité, peut faire appel à des experts qu'elle jugera nécessaires.

d) Les estimations de la commission internationale établies conformément aux alinéas 6 a) et 6 c) ci-dessus s'imposent à l'autorité chargée de l'administration de la Palestine pendant la période visée à l'alinéa 6 a).

e) La commission internationale n'existera que pendant la période de trois ans prévue à l'alinéa a du paragraphe 6; et ses fonctions et activités, autres que celles relatives à sa liquidation, cesseront automatiquement à la fin de cette période.

f) La responsabilité de l'organisation et de la prise en charge des immigrants juifs pendant la période de transition sera confiée à l'organisation locale représentative choisie par la communauté juive de Palestine.

g) La priorité lors de la délivrance de certificats d'immigration juifs pendant la période de transition sera accordée aux orphelins, aux survivants de la même famille, aux proches parents de personnes se trouvant déjà en Palestine et aux personnes possédant des qualifications scientifiques et techniques utiles.



## CHAPTER VIII RESERVATIONS AND OBSERVATIONS

1. Some representatives have reserved their position on a number of specific points or have wished to express particular points of view. These reservations and observations will be found in the appendix to this report.

2. The representatives making such reservations and observations, and the subjects on which they are recorded, are as follows:

### The representative of **Australia:**

(i) Statement on attitude towards proposals in Chapters VI and VII.

### The representative of **Guatemala:**

(i) Reservation on recommendation XII of Chapter V.

### The representative of **India:**

(i) Declaration on independence.  
(ii) Observations on the Mandate in its historical setting.  
(iii) Declaration on form of government.  
(iv) Declaration of reasons why partition cannot be accepted.

### The representative of **Uruguay:**

(i) Reservation on recommendation XII of Chapter V.  
(ii) Declaration on boundaries. (iii) Declaration on immigration. (iv) Declaration on religious interests.

### The representative of **Yugoslavia:**

(i) Observations on historical background.  
(ii) Appraisal of the Mandate.  
(iii) Observation on the present situation.

3. The reservations and observations referred to above were not communicated to all the other members of the Special Committee before the signing of the report.

## CHAPITRE VIII RÉSERVATIONS ET OBSERVATIONS

1. Certains représentants ont réservé leur position sur un certain nombre de points spécifiques ou ont souhaité exprimer des points de vue particuliers. Ces réserves et observations figurent en annexe du présent rapport.

2. Les représentants qui ont formulé ces réserves et observations, ainsi que les sujets sur lesquels elles sont enregistrées, sont les suivants:

### Le représentant de l'**Australie:**

(i) Déclaration sur l'attitude à l'égard des propositions des chapitres VI et VII.

### Le représentant du **Guatemala:**

(i) Réserve sur la recommandation XII du chapitre V.

### Le représentant de l'**Inde:**

(i) Déclaration d'indépendance.  
(ii) Observations sur le mandat dans son contexte historique.  
(iii) Déclaration sur la forme de gouvernement.  
(iv) Déclaration des raisons pour lesquelles le partage ne peut être accepté.

### Le représentant de l'**Uruguay:**

(i) Réserve sur la recommandation XII du chapitre V.  
(ii) Déclaration sur les limites. (iii) Déclaration sur l'immigration. (iv) Déclaration d'intérêts religieux.

### Le représentant de la **Yougoslavie:**

(i) Observations sur fond historique.  
(ii) Évaluation du mandat.  
(iii) Observation sur la situation actuelle.

3. Les réserves et observations susmentionnées n'ont pas été communiquées à tous les autres membres du Comité spécial avant la signature du rapport.

## Footnotes

- 1/ For text of letter, see Annex 1.
- 2/ Texts of communications in Annex 2.
- 3/ See Official Records of the first special session of the General Assembly, volume II, page 12.
- 4/ See Official Records of the first special session of the General Assembly, volume II, page 81.
- 5/ *Ibid.*, volume I, 70th meeting, page 23; 71st meeting, pages 59-60.
- 6/ See Resolutions adopted by the General Assembly during its first special session resolution 104 (S-1), page 6.
- 7/ See Official Records of the first special session of the General Assembly, volume III, page 10).
- 8/ See Resolutions adopted by the General Assembly during its first special session, resolution 105 (S-1), page 6,
- 9/ See Official Records of the first special session of the General Assembly, volume 111. Jewish Agency, 50th meeting pages 108ff.; 52nd meeting, pages 178ff.; 54th meeting, pages 251 ff; 55th meeting, page\* 27Sff. Arab Higher Committee, 52nd meeting, pages 189ff.; 55th meeting, pages 266ff.
- 10/ See Official Records of the first special session of the General Assembly, volume II, page 4.
- 11/ *Ibid.*, volume III, pages I83ff.
- 12/ *Ibid.*, volume III, pages 265ff.
- 13/ *Ibid.*, volume III, pages 345ff.
- 14/ *Ibid.*, volume III, pages 361ff
- 15/ *Ibid.*, volume I, page 77. (voting against: Afghanistan, Egypt, Iraq, Lebanon, Saudi Arabia, Syria, Turkey; abstaining, Siam).
- 16/ Volume I, "Reference Library on Palestine" (document A/AC.13/1, 82 pages);  
Volume II, "Principal Documents of Governments and Recognized Agencies Suggesting Solutions of the Palestine Question, and Reactions thereto," (document A/AC.13/2, S56 pages);  
Volume III, "General Background Survey" (document A/AC.13/3, 294 pages).  
The following two volumes were later added to this documentation and distributed at Geneva:  
Volume IV, "Tabulated Summary of Material contained in the Written and Oral Statements submitted to the Special Committee on Palestine before their Departure from Jerusalem," (document A/AC.13/69, 221 pages);  
Volume V, "Index to Records of the first special session of the General Assembly," (document A/AC.13/74, 60 pages).
- 17/ Annex 3.
- 18/ Annex 5.
- 19/ Annex 6.

- 20/ Annex 8.
- 21/ For text of the Sub-Committee Report, see document A/AC.13/SC.2/5. Decisions of the Committee regarding oral hearings are summarized in document A/AC.13/27.
- 22/ Second, third, and fourth reports of Sub-Committee', documents A/AC.13/SC.2/7, 9, and 10, respectively.
- 23/ The hearings in Jerusalem comprise sixteen meetings, thirteen of which were public and three private. The records of the public meetings are contained in a separate volume which is Annex A to this report. In addition, the volume includes: (a) an index to the hearings on chronological order, (b) a Hat. in alphabetical order of Governments, organizations and religious bodies heard; (c) a list of individual witness in alphabetical order, and (d) an index, by subject, to the testimony received.
- 24/ Text of letters reproduced as documents A/AC.13/48 and A/AC.13/55.
- 25/ Text of letters reproduced as documents A/AC.13/49 and 56 (Egypt). A/AC.13/50 (Iraq). A/AC.13/51 (Lebanon), A/AC.13/58 (Syria) and A/AC.13/62 (Saudi Arabia).
- 26/ Text of letter reproduced as document A/AC.13/52.
- 27/ For a list of these written statements, in the alphabetical order of their sponsors, together with a brief description of each, see Annex 9.
- 28/ Text of communications reproduced as documents A/AC.13/NC.25 and A/AC.15/NC43.
- 29/ Annex 10.
- 30/ Annex 11.
- 31/ 4 See page
- 32/ Annex 12.
- 33/ Annex 13.
- 34/ Annex 14.
- 35/ Annex 15.
- 36/ Annex 16.
- 37/ Annex 17.
- 38/ The verbatim record of this meeting is published in me separate volume which is Annex A to this report.
- 39/ Annex 18.
- 40/ A Survey of Palestine prepared for the Anglo-American Committee by the Government of Palestine. Volume 1, page 103.
- 41/ From the memorandum on the water resources of Palestine prepared by the Government of Palestine, page 10
- 42/The 1931 census revealed that there were 66,000 nomadic Bedouins; today they are estimated to number 90,000. Little is known demographically about the people and no account is taken of them in the statistics of this chapter, which deal only with the settled population.
- 43/ All the statistical material on population is extracted from A Survey of Palestine, volume III, section I, and from the supplement to A Survey of Palestine.
- 44/ This high natural rate of increase has excited some

comment. Prior to 1918, the male population of Palestine was subject to conscription for the Turkish army, and the discontinuance of this practice is sometimes advanced in explanation of the rapid increase in the Arab population since then. It seems probable that the true rate of natural increase is, however, lower than the observed rate owing to an influx into Palestine of young Arab women. As reproduction rates are related to the age-sex composition of the population, according to the census of 1931 the effect is to over-estimate the reproduction rates in the case of the Moslem population. Between 1942 and 1945, owing to the effect of food rationing, there was a tendency to understate deaths and overstate births.

45/ The expression is borrowed from the Government of Palestine's A Survey of Palestine, volume III, page 1272.

46/ A Survey of Palestine, volume I, page 327.

47/ The Committee visited the settlement of Reviving In this area, and inspected a reservoir constructed to conserve 50,000 cubic metres of rainwater.

48/ Palestine pounds.

49/ A Survey of Palestine, volume I, page 511. Ibid., volume I, page 509.

50/ A Survey of Palestine, volume I, page 462 and supplementary volume, page 41.

51/ Much of the Jewish capital imported into Palestine is in the nature of a free gift, and consequently involves neither interest-nor amortization charges. To the extent that gift capital is part of the capita} imports in the structure of the balance of payments, it will not require an increase of exports in the future to meet debt charges.

52/ Government of Palestine, official index. Idem., volume III section 15,

53/ Idem, volume III, section 15,

54/ Annex 19.

55/ The question of the Holy Places is dealt with in Chapter III.

56/ For text see R. H. Drayton (ed.): The Laws of Palestine, volume III, pages 2569ff.

57/ Palestine (Amendment) Order-in-Council, 1923, article 9. Subsequent references are also to this article.

58/ These are Jerusalem, Lydda (headquarters Jaffa). Haifa, Gaza, Samaria (headquarters Nablus) and Galilee (headquarters Nazareth).

59/ Of the thirty-nine present assistant district commissioners, one is an Arab and one is a Jew. (See document A/AC.13/SR.6/Rev. 1, page 9: Hearing of the representatives of the Palestine Government.)

60/ Ibid., page 9.

61/ Permanent Mandates Commission: Minutes of the 23rd (Extraordinary) Session, page 229.

62/ Cmd. (Command Paper) 5513.

63/ Palestine Royal Commission: Report, chapter II.

64/ bid., chapter II, paragraph 20.

65/ Cmd. 1700.

66/ E.g. White Paper of 1939: "His Majesty's Government adhere to this interpretation of the Declaration of 1917 and regard it as an authoritative and comprehensive description of the character of the Jewish National Home in Palestine." (Cmd. 6019, paragraph 6.)

67/ Op. cit.. Chapter II, paragraph 39.

68/ Permanent Mandates Commission, Minutes of the 17th (Extraordinary) Session, page 145.

69/ Palestine Royal Commission: Report, chapter II, paragraph 42(4).

70/ Parliamentary Debates—volume 547, number 108 23 May 1959), Columns 2177-2189.

71/ Op. cit.. Chapter V, paragraph 2.

72/ Estimate for June 1947 given in Government of Palestine: Memorandum on the Administration of Palestine under the Mandate, paragraph 16.

73/ A minority of orthodox Jews, mainly belonging to Agudath Israel, are by their own wish not included in the community register.

74/ Officially recognized and granted the right to receive revenue from the local community rate to maintain social services and for other communal purposes under the Jewish community regulations (1928).

75/ In 1945 the total expenditure in Jewish social services was more than six and a half million pounds, of which over 82 per cent came from the Jewish community, 5 per cent from the Government and the remainder from out-side sources. See Vaad Leumi: The Jewish Community and Its Social Services, page 11.

76/ They include, e.g., the moderate Aliya Hadasha (New Immigration Party), the left-wing Socialist Hashomer Hatzair, and the Communist Party of Palestine. Although not a political party, the Ihud (Union) organization, led by Dr. J. L. Magnes, President of the Hebrew University, Jerusalem, also differs from Zionist policy in advocating a bi-national Palestine State.

77/ An appropriate Jewish Agency shall be recognized as a public body for the purpose of advising and cooperating with the Administration of Palestine in such economic, social and other matters as may affect the establishment of the Jewish National Home and the interests of the Jewish population in Palestine, and, subject always to the control of the Administration, to assist and take part in the development of the country. The Zionist Organization, so long as its organization and constitution are in the opinion of the Mandatory, appropriate, shall be recognized as such agency. It shall take steps in consultation with His Britannic Majesty's Government to secure the cooperation of all Jews who are willing to assist in the establishment of the Jewish National Home." Following agreement between Zionist and non-Zionist

Jews at the Zionist Congress in 1929, an enlarged Jewish Agency was formed; it was recognized in 1930 by the mandatory Power as the "public body" referred to in article 4.

78/ Palestine Royal Commission, op. cit; chapter V, paragraph 17.

79/ Replaced in 1930 by the Jewish Agency as the "public body" provided for in article 4 of the mandate.

80/ E.g., Permanent Mandates Commission: Minutes of the 17th Session (June 1930), page 142.

81/ For an analysis of the 1936 disturbances, see Palestine Royal Commission: op. cit.. chapter IV. Some 4,000 lives were lost and approximately one million pounds damage to property incurred as a result of the Arab revolt of 1936-1939.

82/ Op. cit, chapter X, paragraph 77.

83/ Cmd. 6019.

84/ On 10 November 1943, the Secretary of State for the Colonies announced in the House of Commons that since the war had prevented entry of more than 43,922 legal and illegal immigrants up to 30 September 1943, His Majesty's Government would permit the balance of some 31,000 persons to enter Palestine if necessary after the closing date of 31 March 1944, "subject to the criterion of economic absorptive capacity."

85/ Cmd. 6019, paragraph 12.

86/ Cmd. 6180.

87/ Zone A: About 4.1 million acres (63 per cent of the total area), mainly the hill country and land in the south in the Gaza-Beersheba area. Transfer of land to Jews by Palestinian Arabs was prohibited, but by persons other than Palestinian Arabs transfers might in some cases be permitted.

88/ Zone B: About 2 million acres (32 per cent of the total area), comprising the valley around Lake Huleh and the Sea of Galilee area, the valley of Esdraelon, the Negeb and certain areas in the coastal plain south of Jaffa and south of Haifa. Land purchase by Jews was restricted in this area, requiring the sanction of the Palestine Government.

89/ Permanent Mandates Commission: Minutes of 36th Session, pages 274-275. The report was not considered of the Council of the League owing to the outbreak of the Second World War in September 1939.

90/ See paragraphs 109-110.

91/ Text reproduced In Jewish Agency for Palestine (New York): Book of Documents submitted to the General Assembly of the United Nations. May 1947, pages 140 ff. The letter was submitted as a representation to the Permanent Mandates Commission at its 36th session.

92/ Since April 1939, the estimated number is 30,000 to 38,000 (Government of Palestine: Supplement to A Survey of Palestine, page 23). Immigration since 1 October 1944 has been permitted at the rate of 1,500 monthly.

93/ The defence force of the Jewish community: an illegal

organization under Palestine law. See Government of Palestine: Supplement to A Survey of Palestine, page 85. Cf. also the resolution of the Inner Zionist Council meeting in Jerusalem 29 October 1946 which denounced "bloodshed by groups of terrorists who defy national discipline and thereby place themselves outside the ranks of the Jewish Community" and called on the Yishuv to isolate and withhold any support of such groups. (Government of Palestine: Supplementary Memorandum, page 21.)

94/ Op. cit., chapter X, paragraph 95.

95/ Ibid.

96/ See chapter IV.

97/ The terms of the Mandate (preamble and article 6) are "non-Jewish communities" and "other sections of the population." The Arab community alone is discussed here; special interests of the Christian community are dealt with in chapter III.

98/ Permanent Mandates Commission: Minutes of 36th Session, page 97 and Cmd. 5964 (1939).

99/ The Arab view of the Mandate is discussed in chapter II D.

100/ Government of Palestine, Memorandum on the Administration of Palestine under the Mandate, page 10, paragraph 23.

101/ From 1920 to 1946, apart from maintenance of the British armed forces in Palestine which is a charge on the United Kingdom Government, total Administration expenditure on the maintenance of law and order in Palestine was approximately 36 per cent of all Government expenditure (other than that resulting from Palestine's participation in the Second World War). See Government of Palestine: A Survey of Palestine, volume II, page 608.

102/ There was a 39 per cent decrease between 1927 and 1944 (taking figures of deaths per 1,000 survivors during the first five years of life). See Government of Palestine: A Survey of Palestine, volume II, pages 708-709.

102/ Government of Palestine: Memorandum on the Administration of Palestine; under the Mandate, page 11 paragraph 24.

103/ Op. cit., chapter 16, paragraphs 12-17.

104/ Op. cit., chapter 5, paragraph 24.

105/ Op. cit., page,12, paragraph 25.

106/ Plural of Waqt: Moslem benevolent or religious endowment.

107/ Moslem-religious courts.

108/ Op. cit., chapter 5, paragraph S9.

209/ Between representatives of the Palestine Arab Party (led by Jamal Eff. el Husseini, kinsman and follower of the Mufti of Jerusalem, Haj Amin Eff. el Husseini) and those of the National Defence Party under the leadership of Ragheb Bey Nashashibi and inclined towards more moderate policies at the time.

- 110/ Appointed Mufti of Jerusalem in 1921 and President of the Supreme Moslem Council in 1922.
- 111/ Government of Palestine: Supplementary Memorandum, page .13.
- 112/ For evidence submitted to the Committee regarding political opposition to the Husseini party see, inter alia, document A/AC.13/PV. 32, pages 31 to 47.
- 113/ Cmd. 1700.
- 114/ The council's work became increasingly deadlocked by political dissension. In 1945, after failure to settle the question of the mayoralty, the Administration announced the appointment in place of the council of a commission composed solely of officials.
- 115/ Entered into force January 1934.
- 116 Five officials, two representatives of commerce, eleven Moslems (eight elected and three nominated), seven Jews (three elected and four nominated) and three Christians (one elected and two nominated).
- 117/ Statement by the Jewish Agency on the White Paper of 1939. Text reproduced in the Jewish Agency for Palestine: Book of Documents, pages 137-138.
- 118/ Formed in December 1934 by Ragheb Bey Nashashibi.
- 119/ League of Nations Official Journal (Special Supplement 194): Records of the 20th (conclusion) and 21st ordinary sessions of the Assembly, page 28.
- 120/ Ibid., page 38.
- 121/ Anglo-American Committee of Inquiry: Report to the United States Government and His Majesty's Government of the United Kingdom, chapter 1, recommendations 3 and 4.
- 122/ Cmd.7044.
- 123/ Neither the Jewish Agency, nor the Palestinian Arabs in the first instance, accepted invitations and the conference was attended by representatives of the Arab States only, together with the Secretary General of the Arab League.
- 124/ See Cmd.7044, pages 9-11.
- 125/ The so-called Bevtto Plan. See Cmd. 7044, pages 11 to 14.
- 126/ Document A/AC.13/2, page 356.
- 127/ Ibids., pages 347-351. "See Annex 1.
- 128/ Authorized under -the Palestine (Defence) Order in Council of 1937, which empowered the High Commissioner to make regulations in the interests of public security during the period of Arab terrorism 1936-1939. See Government of Palestine: The Defence (Emergency) Regulations, 1945 (as amended until 2 March 1947).
- 129/ The sentences of Military Courts are subject to confirmation by the General Officer Commanding, to whom petition for reconsideration of sentence may be made.
- 130/ A total of 492 had been detained for eleven months (approximate average period), 33 for twelve months, 4 for six months, and 291 (at present in Gilgil "Camp, Kenya) for twenty-one months. See document
- 131/ A/AC:13/-NC.77: Communication from the Government of Palestine On Detentions.
- 132/ 15,864 in Cyprus under the Cyprus Detention (Illegal Immigrants) Law, 1946.
- 133/ Government of Palestine: Supplementary Memorandum/pay 56, paragraph 3.
- 143/ See document A/AC.13/SR.57, pages 1-2. Document A/AC.13/P.V.38, page 10.
- 135/ Ibid., page 12.
- 136/ For text, see Government of Palestine: A Survey of Palestine, volume I. pages 84-85.
- 137/ Document A/AC.13/P.V.39, page 17.
- 138/ Palestine Prefs Reviews, 8 July 1947,
- 139/ Concluded in January 1919 between Amir Feisal, son of King Hussein, and Dr. Weizmann, then President of the Zionist Organization.
- 140/ See Palestine Royal Commission: op. cit., chapter 3, paragraphs 66-68, for evidence of the persistence of this view.
- 141/ For evidence submitted to the Committee in this respect, see documents A/AC. 13/P.V. 30 and A/AC. 13/P.V. 32, particularly pages 48 to 59.
- 142/ "Zionism strives to create for the Jewish people a Home in Palestine secured by public law."
- 143/ British White Paper, Cmd. 1700; see relevant extracts above, paragraph 77.
- 144/ Later to be mentioned in recital 3 of the Mandate.
- 145/ The Mandate was confirmed on 24 July 1922.
- 146/ The relevant resolution runs as follows: "The Executive of the Zionist Organization, having taken note of the statement relative to British Policy in Palestine, transmitted to them by the Colonial Office, under date June 3rd, 1922, assured His Majesty's Government that the activities of the Zionist Organization will be conducted in conformity with the policy therein set forth". (Cmd. 1700, 1922, pages 28-29).
- 147/ Annex 21.
- 148/ Cmd. 5974.
- 149/ Ibid., paragraph 17.
- 150/ Sir H. McMahon's letter of 24 October 1918.
- 151/ Cmd. 5974, paragraph 17.
- 152/ Ibid., paragraph 18.
- 153/ Ibid., paragraph 22.
- 154/ Cmd. 5479, page 28.
- 155/ Third Year Book of the League of Nations, by Charles H. Levermore, 1922, page 137.
- 156/ See paragraph 5 of Resolution No. 106 (S-1), reproduced in Chapter I, paragraph 18.
- 157/ Report of the High Commissioner on the Administration of Palestine (1920-1925). London, 1925 (Colonial No. 15), page 48.
- 158/ "Report of the Commission appointed by His Majesty's

Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, with the approval of the Council of the League of Nations, to determine the rights and claims of Moslems and Jews in connection with the Western or Wailing Wall at Jerusalem; December, 1950." London, 1931, page 34. (The Commission was constituted as follows: M. E. Lofgren (Sweden), M. Charles Barde (Switzerland), M. C. J. van Kempen (Netherlands).

159/ Moslem benevolent or religious endowments.

160/ The following stipulation shall be added to the Declaration concerning the Jewish State: "In the Jewish State adequate facilities shall be given to Arabic-speaking citizens for the use of their language, either orally or in writing, in the legislature, before the Courts and in the administration."

161/ In the Declaration concerning the Arab State, the words "by an Arab in the Jewish State" should be replaced by the words: "by a Jew in the Arab State".

162/ A number of members of the Committee held the view that, at the end of the ten-year period, the parties should be free to terminate the Treaty without the interference of the General Assembly.

163/ A number of members of the Committee proposed to add here: "Thereafter modifications may be made by agreement of the two States but no such modification shall remove from the Treaty any of the objectives of the Economic Union without the assent of the General Assembly of the United Nations."

164/ According to the Government of Palestine, the total Jewish population in July 1947 was 625,000. In addition there may be a number of illegal unregistered immigrants not included in this total.

165/ Palestine pounds.

166/ See Volume II.