

COMITE AD HOC SUR LA QUESTION PALESTINIENNE

COMMUNICATION ADRESSE PAR LA DELEGATION DU ROYAUME-UNI
A L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

La délégation du Royaume-Uni a adressé à l'Organisation des Nations Unies la lettre suivante :

Délégation du Royaume-Uni auprès
l'Organisation des Nations Unies
New-York, le 18 août 1947

Monsieur le Secrétaire général,

J'ai l'honneur de transmettre à Votre Excellence, sous ce pli, un mémorandum du Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, intitulé "Histoire politique de la Palestine sous l'administration britannique".

Ce mémorandum constitue le compte rendu, par le Gouvernement de Sa Majesté, de l'exercice du mandat qui lui a été confié par la Société des Nations en Palestine et il vous est adressé conformément à l'engagement pris dans ma note du 2 avril,* par laquelle j'avais l'honneur de demander que la question de la Palestine fût inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée générale pour sa prochaine session ordinaire. Je vous serais donc reconnaissant de vouloir bien faire publier ce document comme document de l'Assemblée, en relation avec le point 21 de l'ordre du jour provisoire de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée générale, qui a été distribué le 18 juillet dernier.

Je me permets d'attirer votre attention sur le fait que ce mémorandum a déjà été mis entre les mains de la Commission spéciale pour la Palestine créée par l'Assemblée générale en sa session extraordinaire ouverte le 28 avril dernier. Le Gouvernement de Sa Majesté a estimé qu'il était opportun de communiquer le mémorandum à la Commission spéciale étant donné, comme j'ai eu l'honneur d'en informer l'Assemblée générale en sa session extraordinaire, que mon Gouvernement désirait se mettre à l'entière disposition de la Commission et lui fournir tous les renseignements dont elle pourrait avoir besoin.

Je vous prie d'agréer, etc...

(signé) Alexander Cadogan

S.E.M. Trygve Lie
Secrétaire général de
l'Organisation des Nations Unies
Lake Success, New York

HISTOIRE POLITIQUE
DE LA PALESTINE
SOUS L'ADMINISTRATION BRITANNIQUE

MEMORANDUM
DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE
PRESENTE EN 1947
A LA COMMISSION SPECIALE DES NATIONS UNIES
POUR LA PALESTINE

NOUVEAU TIRAGE PAR
LES SERVICES D'INFORMATION BRITANNIQUES
AGENCE DU GOUVERNEMENT BRITANNIQUE
NEW YORK

Ce document est déposé au Département de la Justice où l'on peut prendre connaissance de la déclaration d'enregistrement des S.I.B. déclarés conformément à la loi (56 Stat. 248-258) comme agence du Gouvernement britannique. L'enregistrement n'implique ni approbation ni improbation du document par le Gouvernement des Etats-Unis.

HISTOIRE POLITIQUE DE LA PALESTINE SOUS L'ADMINISTRATION BRITANNIQUE

Etablissement de l'Administration britannique

1. Le territoire qui porte actuellement le nom de Palestine, a fait partie de l'empire ottoman jusqu'à son occupation en 1917-18 par les forces britanniques placées sous le commandement du général Allenby. Une administration militaire, portant le nom d'Administration du territoire ennemi occupé et dont le quartier général se trouvait à Jérusalem, fut établie à la fin de 1917.

2. A la Conférence de la Paix de Paris de 1919, on décida d'appliquer aux parties non turques de l'empire ottoman le système des mandats, dont l'article 22 du Pacte de la Société des Nations donnait les grandes lignes. Le 25 avril 1920, le Conseil Suprême des Puissances alliées, siégeant à San Remo, attribua au Royaume-Uni le Mandat pour la Palestine. Peu de temps après, le 1er juillet 1920, une administration civile dirigée par un Haut Commissaire remplaça le régime militaire. La Convention franco-anglaise du 23 décembre 1920 fixa la frontière nord de la Palestine, et la question de sa frontière orientale se trouva réglée, en 1923, lorsque fut reconnue l'existence d'un gouvernement indépendant en Transjordanie.

Le Mandat

3. Le Conseil de la Société des Nations approuva le 24 juillet 1922 les termes du projet de Mandat pour la Palestine. A cette époque, les Puissances alliées n'avaient pas encore signé la paix avec la Turquie. Ce n'est que le 29 septembre 1923, après l'entrée en vigueur du Traité de Lausanne, que le Conseil de la Société put mettre officiellement en vigueur le Mandat pour la Palestine.

4. Les principales obligations de la Puissance mandataire sont définies à l'article 2 du Mandat qui porte que :

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

Cet article semble attribuer la même importance à trois obligations :

- (i) l'instauration d'un état de choses propice à assurer l'établissement d'un foyer national pour le peuple juif;
- (ii) l'instauration d'un état de choses propice à assurer le développement d'institutions de libre gouvernement; et
- (iii) la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants.

5. En mentionnant le foyer national juif, l'article 2 renvoie au préambule où les termes de la Déclaration Balfour de 1917 sont cités comme suit :

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

6. Immédiatement après, on peut lire dans le préambule une déclaration qui ne figure pas dans la déclaration Balfour :

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

7. L'article 6 du Mandat définit plus précisément certaines obligations du Mandataire qui résultent de l'intention d'établir un foyer national juif en Palestine. En même temps, cet article stipule de nouveau en termes plus généraux que les intérêts des populations non juives seront également pris en considération. L'article 6 est ainsi conçu :

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

Attitude des Arabes et des Juifs

8. Au moment du premier recensement en 1922, la Palestine avait une population de 752.000 habitants. La communauté juive qui se développait déjà en raison de l'immigration, comptait alors 84.000 âmes. Le recensement avait été effectué sur la base des religions et, en conséquence, il ne fournissait pas le nombre exact de la population arabe en tant que telle. Il est certain, cependant, qu'elle devait atteindre le chiffre de 650.000.

9. Au moment de l'entrée en vigueur du Mandat, il était déjà évident qu'il serait difficile de concilier les intérêts de la majorité arabe et ceux de la minorité juive. La première enquête officielle sur l'attitude et les aspirations politiques de la population locale a été entreprise en 1919 par la Commission américaine King-Crane, que le président Wilson avait envoyée pour étudier la situation dans l'empire turc en vue de l'établissement

possible de mandats. Dans son rapport sur la situation en Palestine, la Commission disait que :

"La Conférence de la Paix ne doit pas refuser de constater ce fait que les sentiments anti-sionistes sont intenses en Palestine et en Syrie et qu'il ne sera pas aisé d'en faire fi. Tous les officiers britanniques interrogés par les membres de la Commission croyaient que le programme sioniste ne pourrait être réalisé que par la force".

10. En avril 1920, cinq Juifs furent tués et plus de deux cents blessés au cours de la première explosion de violence anti-sioniste des Arabes. Une commission militaire d'enquête (l'administration civile n'était pas encore établie) a trouvé que les causes du mouvement étaient : a) le désappointement des Arabes devant le non-accomplissement de la promesse d'indépendance qu'ils prétendaient leur avoir été faite au cours de la guerre de 1914-18; b) la croyance des Arabes que la Déclaration Balfour impliquait le refus du droit à l'autonomie et leur crainte que l'établissement du foyer national juif ne se traduisît par une grande augmentation de l'immigration juive et n'entraînât leur soumission politique et économique aux Juifs; et c) l'exacerbation de ces sentiments, d'une part, par la propagande venue de régions extérieures à la Palestine, associée à la proclamation à Damas de l'Emir Faïçal comme roi de la Syrie reconstituée et à l'intensification des idées pan-arabes et pan-islamiques, et, d'autre part, par l'activité d'une commission sioniste qui se trouvait alors en Palestine, et qu'appuyaient les ressources et l'influence des Juifs du monde entier.

11. Un an plus tard, en mai 1921, les Arabes se livrèrent à des attaques plus sérieuses sur les Juifs de Jaffa et de cinq colonies rurales. Quarante-sept Juifs furent tués et 146 blessés. Une commission d'enquête, présidée par Sir Thomas Haycraft, conclut alors que :

"La cause principale des émeutes de Jaffa et des actes ultérieurs de violence a été le sentiment de mécontentement et d'hostilité des Arabes à l'égard des Juifs, qui est dû à des raisons politiques et économiques et n'est pas sans lien avec l'immigration juive et avec la conception que les Arabes se font de la politique sioniste d'après les déclarations des porte-parole juifs."

12. Le plus éminent des orateurs sionistes de l'époque était le Dr Weizmann. Lorsqu'une délégation sioniste se présenta à la Conférence de la Paix de 1919, le Secrétaire d'Etat américain (M. Lansing) lui demanda quel était le sens exact de l'expression: un foyer national juif. Le Dr Weizmann lui fit la réponse suivante :

"L'organisation sioniste ne réclame pas un gouvernement autonome juif; elle demande simplement l'établissement en Palestine, sous l'égide de la Puissance mandataire, d'une administration qui ne sera pas forcément juive, mais qui permettra l'envoi annuel en Palestine de 70 à 80.000 Juifs. L'association sioniste insistera pour recevoir en même temps la permission de construire des écoles juives, où l'hébreu sera enseigné et pour constituer ainsi graduellement une nationalité qui sera aussi juive que la nation française est française et que la nation britannique est britannique. Par la suite, quand les Juifs seront en grande majorité, ils seront prêts pour l'établissement du gouvernement correspondant au développement du pays et à leurs idéaux."

13. Visitant plus tard la Palestine, au cours de la même année, la Commission King-Crane constatait que les colons juifs envisageaient de même pour l'avenir une transformation radicale du pays :

"Il apparaissait sans cesse au cours des entretiens de la Commission avec les représentants des Juifs, que les sionistes envisageaient pour l'avenir la dépossession quasi complète des habitants non juifs de la Palestine, au moyen de diverses formes d'acquisition."

LE LIVRE BLANC DE 1922

14. En présence de ces déclarations et d'autres exposés des aspirations sionistes, et aussi de signes sans cesse plus nets d'appréhensions de la part des Arabes, le Gouvernement de Sa Majesté décida de publier une interprétation autorisée de la Déclaration Balfour. Elle figurait dans une déclaration de principes* communiquée en juin 1922 à l'organisation sioniste, et à la délégation arabe de Palestine qui se trouvait alors à Londres. On en trouvera ci-dessous un extrait :

" Certaines personnes ont fait des déclarations dénuées de toute autorité selon lesquelles la fin poursuivie est la création d'une Palestine entièrement juive. On a employé des formules telles que la Palestine doit devenir "aussi juive que l'Angleterre est anglaise". Le Gouvernement de Sa Majesté considère que toute expectative de ce genre est pure utopie; il n'a pas de visées de cet ordre. A aucun moment, il n'a non plus envisagé comme paraît le craindre la délégation arabe, la disparition ou la subordination de la population, de la langue ou de la culture arabes en Palestine. Il désire attirer l'attention sur le fait que les termes de la Déclaration citée ne prévoient pas la transformation de toute la Palestine en un Foyer national Juif, mais la fondation d'un tel foyer en Palestine.....

Lorsqu'on demande ce qu'on entend par établissement du Foyer national juif en Palestine, on peut répondre qu'il ne s'agit pas d'imposer la nationalité juive aux habitants de toute la Palestine, mais de poursuivre le développement de la communauté juive existante, avec l'aide des Juifs des autres parties du monde, afin que cette communauté devienne, pour des raisons de religion et de race, un centre d'intérêt et une cause de fierté pour l'ensemble du peuple juif. Mais pour que cette communauté jouisse des meilleures perspectives de développement et qu'elle offre au peuple juif pleine possibilité de faire preuve de ses capacités, il est essentiel qu'on sache qu'elle a le droit de se trouver en Palestine et qu'elle n'y est pas simplement tolérée. Voilà la raison pour laquelle il est nécessaire que l'existence d'un Foyer national juif en Palestine soit internationalement garantie et qu'on reconnaisse officiellement qu'elle repose sur l'existence de liens historiques anciens.

Telle est donc l'interprétation que le Gouvernement de Sa Majesté donne à la Déclaration de 1917, et, ainsi comprise, le Secrétaire d'Etat pense qu'elle ne contient ou n'implique rien qui doive inquiéter la population arabe de Palestine ni désappointer les Juifs.

Pour l'exécution de cette politique, il est nécessaire que la communauté juive de Palestine puisse augmenter le nombre de ses membres par l'immigration, mais celle-ci ne doit jamais dépasser, par un trop grand nombre d'admissions nouvelles, la capacité d'absorption économique du pays, à un moment donné".

* Cmd 1700.

15. L'organisation sioniste donnera au Gouvernement de Sa Majesté l'assurance que son activité se conformerait à la politique exposée dans la déclaration de juin 1922. L'accueil réservé par les Arabes à cette déclaration était lié à leur attitude dans les discussions qui se poursuivaient à l'époque sur les institutions de libre gouvernement.

LE PREMIER ESSAI DE CREATION D'INSTITUTIONS DE LIBRE GOUVERNEMENT

1922 - 1923

16. Peu de temps après l'établissement de l'administration civile, le Haut Commissaire avait constitué un Conseil consultatif nommé, composé de 10 fonctionnaires britanniques et de 10 Palestiniens (4 Arabes musulmans, 3 Arabes chrétiens et 3 Juifs). Deux ans plus tard, une ordonnance en conseil, publiée en août 1922, prévoyait la création d'un conseil législatif. Cet organisme devait se composer du Haut commissaire et de 22 autres membres, 10 fonctionnaires et 12 élus; 8 des membres élus devaient être Musulmans, 2 Chrétiens et 2 Juifs.

17. La délégation arabe de Palestine qui se trouvait à Londres avait reçu communication préalable du projet de l'ordonnance en Conseil. Tout en formulant diverses critiques motivées sur les propositions, la délégation refusait d'entamer des discussions impliquant l'acceptation de la Déclaration Balfour. Elle prétendait que les propositions relatives au conseil législatif n'étaient pas conformes au paragraphe 4 de l'article 22 du pacte de la Société des Nations au terme duquel :

"Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules".

La délégation arabe déclarait en conséquence "qu'elle ne saurait accepter aucune constitution qui ne donne au peuple de Palestine l'entière direction de ses propres affaires".*

* Cmd.1700

13. En réponse à ces observations, le Colonial Office fit observer que les Principales Puissances Alliées avaient interprété le paragraphe 4 de l'article 22 du pacte de la Société dans le Traité de Sèvres, non encore ratifié qui stipulait expressément que la Syrie et l'Irak, mais non la Palestine, avaient été "provisoirement reconnus" comme Etats indépendants.

"Il n'est pas question, poursuivait le Colonial Office, de traiter le peuple de Palestine comme s'il était moins évolué que ses voisins d'Irak et de Syrie; le fait est que le Gouvernement de Sa Majesté est lié par une promesse antérieure au pacte de la Société des Nations, et qu'il ne peut permettre que dans un pays pour lequel il a assumé une responsabilité vis-à-vis des principales Puissances Alliées, s'établisse une situation constitutionnelle de nature à rendre impossible l'exécution d'un engagement solennel pris par lui-même et ses alliés... Si votre délégation représente réellement l'attitude actuelle de la majorité de la population arabe de Palestine, et M. Churchill (alors Secrétaire aux Colonies), n'a pas de raison de laisser entendre qu'il n'en est pas ainsi, il est évident que la création, à l'heure actuelle, d'un gouvernement national empêcherait l'accomplissement de la promesse faite au peuple juif par le Gouvernement britannique. Il s'ensuit que les principales Puissances Alliées, intéressées comme elles l'étaient à assurer l'exécution d'une politique adoptée avant la rédaction du pacte, ont été bien avisées d'appliquer à la Palestine le paragraphe 4 de l'article 22 du pacte en lui donnant une interprétation quelque peu différente de celle qu'elles lui donnaient pour son application aux pays voisins, l'Irak et la Syrie".

19. Selon l'appréciation de la délégation arabe, ce passage de la lettre du Colonial Office :

"Prouve de la façon la plus convaincante que la promesse d'un Foyer national juif est la raison pour laquelle nous sommes dépouillés de notre droit naturel d'établir un gouvernement indépendant comme l'ont fait la Mésopotamie et le Hedjaz".

La délégation en tira aussi cette conclusion que

"L'autonomie sera accordée dès que le peuple juif de Palestine sera suffisamment nombreux et puissant pour pouvoir profiter pleinement de l'autonomie mais pas avant".

20. En dépit de l'accueil défavorable que les Arabes réservèrent à la proposition d'établir un conseil législatif, il y eut des élections au début de 1923. Les chefs arabes organisèrent le boycottage des élections primaires et le résultat fut qu'il n'y eut que 107 électeurs secondaires

musulmans élus sur un nombre total possible de 663 et 19 Chrétiens seulement sur 59. Les élections n'avaient pas donné le résultat qu'on en attendait; elles n'avaient pas fourni un tableau exact de l'opinion de l'ensemble de la population. Une ordonnance en conseil de mai 1923, portant modification de l'ordonnance précitée, les annula donc et décida que le Haut commissaire maintiendrait temporairement un conseil consultatif nommé.

21. Le Haut Commissaire, souhaitant que le conseil consultatif ressemblât autant qu'il était possible au conseil législatif mort-né, se proposa de le reconstituer en lui donnant une composition analogue à celle qu'on avait suggérée pour ce dernier organisme, c'est-à-dire 10 fonctionnaires et 8 Musulmans, 2 Chrétiens et 2 Juifs palestiniens. Mais, sur les 10 Arabes qu'il désigna, 7 revinrent sur leur acceptation à la suite d'une pression politique. Le Haut commissaire ne voulut pas les remplacer par des hommes de moindre importance. Il s'avéra ainsi impossible de constituer un conseil consultatif représentatif.

22. Plus tard, dans le courant de l'année 1923, on essaya pour la troisième fois de créer une institution par l'intermédiaire de laquelle on aurait amené la population arabe de Palestine à collaborer avec le gouvernement. La Puissance mandataire proposait maintenant : "d'établir en Palestine une agence arabe qui occuperait une position exactement semblable à celle qu'on reconnaissait à l'Agence juive". L'Agence arabe aurait eu le droit d'être consultée sur toutes les questions relatives à l'immigration, sur laquelle on reconnaissait que "les vues de la communauté arabe méritaient une considération particulière". Les chefs arabes déclinèrent cette offre, sous prétexte qu'elle ne donnerait pas satisfaction aux aspirations du peuple arabe. Ils ajoutèrent que, n'ayant jamais reconnu les statuts de l'Agence juive, ils ne désiraient pas voir établir une agence arabe sur les mêmes bases.

23. Les Arabes avaient ainsi successivement refusé la création d'un conseil législatif, la reconstitution du conseil consultatif et la

reconnaissance d'une Agence arabe. Déposant devant la Commission permanente des mandats, lors de sa cinquième session, en 1924, le Haut Commissaire résuma de la façon suivante la politique que la Puissance mandataire avait espéré suivre.

"Le Gouvernement britannique désirait établir un gouvernement autonome en Palestine, mais il voulait le faire en procédant par étapes.... On avait annoncé que le conseil consultatif nommé devait être la première étape. La deuxième étape aurait été un conseil consultatif où les Arabes n'auraient pas eu la majorité. Au cas où celui-ci aurait fonctionné de façon satisfaisante, la troisième étape aurait été, après quelques années peut-être, une constitution inspirée de principes plus démocratiques".

En pratique, il s'avéra impossible d'appliquer cette politique d'évolution constitutionnelle progressive. De 1922 jusqu'à maintenant, le Haut Commissaire a donc gouverné la Palestine avec l'assistance de conseils exclusivement composés de fonctionnaires britanniques.

LE DEVELOPPEMENT DU PAYS 1920 - 1929

24. Au temps de la domination ottomane, la Palestine était un pays pauvre et insuffisamment développé. Elle s'était encore appauvrie au cours de la guerre de 1914-1918 et l'administration chargée du Mandat se trouva, dans les domaines économiques et social, en face d'une tâche écrasante. Trois sections du présent memorandum, consacrées respectivement aux années 1920-1929, 1929-1936, 1936-1947, donneront un bref aperçu des activités non politiques de l'administration et du développement du pays.

25. Pour des raisons aussi bien économiques qu'administratives, l'amélioration des moyens de communications fut à l'origine, une des tâches les plus urgentes. En 1917, la Palestine n'avait que 233 kilomètres de routes carrossables en tout temps et 192 kilomètres de routes saisonnières. En 1930, ces chiffres avaient été portés respectivement à 912 et à 1.293. Le réseau ferroviaire fut étendu, unifié et renouvelé.

26. L'administration aida les paysans arabes à réparer les pertes qu'ils avaient subies pendant la guerre et créa les services agronomiques destinés à améliorer le niveau de vie de façon permanente. Entre 1919 et 1923, les cultivateurs reçurent des prêts se montant à 576.000 L.P. On créa une Direction de l'agriculture et des forêts. Un personnel spécialisé introduisit l'usage de méthodes de cultures améliorées, encouragea les essais de cultures, l'acclimatation de nouvelles races de bétail et d'une façon générale apprit aux fermiers à utiliser leurs terres de façon plus avantageuse. La direction s'occupa aussi de la reconstruction des forêts de Palestine, par exemple on faisant planter, en 1925, un million d'arbres, et en entretenant des pépinières qui permirent également de planter de quatre à cinq millions d'arbres au total au cours de la même période.

27. Au cours de ces années, le progrès le plus frappant fut accompli dans le domaine de l'hygiène publique. La malaria qui sévissait dans toutes les parties du pays jusqu'en 1918 était éliminée en 1925 de toutes les grandes villes, Haïfa exceptée, et de la plus grande partie des campagnes. Les cas de maladies des yeux étaient aussi en nette diminution, ce qui était principalement dû à l'établissement d'un système d'examen et de traitement dans les écoles primaires. Il y a lieu de mentionner, en outre parmi d'autres mesures, l'amélioration de l'approvisionnement en eau et l'établissement de centres de puériculture.

28. Au cours de la première année scolaire qui suivit l'établissement de l'administration civile (1920-21), il y avait 171 écoles arabes publiques, comptant 11.000 élèves soit sept pour cent des enfants arabes d'âge scolaire (c'est-à-dire de 5 à 14 ans). En deux ans, on porta ces chiffres à 311 écoles et à 20.000 élèves et le pourcentage s'éleva à 12%, bien que la plupart des élèves ne restassent pas à l'école pendant toute la durée de la scolarité.

29. Bien que profitant à l'ensemble du pays, les activités sociales et économiques des services du gouvernement, ont été certainement beaucoup plus utiles à la communauté arabe qu'à la communauté juive. Les Arabes constituaient la grande majorité de la population. En raison de leur situation financière et de leurs traditions sociales, ils étaient moins bien armés pour faire face à leurs propres besoins au moyen de services volontaires. Il était évident que le succès du Foyer national juif lui-même devait dépendre de la disparition graduelle de toute différence entre le niveau de vie des Juifs et celui de la population arabe aux côtés de laquelle le Foyer devait se développer.

30. Entre temps, le Foyer national grandissait, il se renforçait économiquement et devenait le centre d'une vie culturelle distincte. Le tableau suivant donne le nombre d'immigrants juifs pour chaque année depuis le début de l'administration civile jusqu'à la fin de 1929.

1920 (septembre-décembre)	5.514
1921	9.149
1922	7.844
1923	7.421
1924	12.856
1925	33.801
1926	13.081
1927	2.713
1928	2.178
1929	5.249

Total pour la période de 10 ans	99.806
---------------------------------	--------

On constatera qu'après avoir atteint un maximum de près de 34.000 en 1925, l'immigration juive tomba brusquement au cours des trois années suivantes. Cette diminution résultait d'une crise économique que révèle également l'augmentation des chiffres de l'émigration juive de Palestine. En 1926, le nombre d'émigrants dépassait 7.000 et en 1927 le nombre des émigrants fut supérieur de 2.000 à celui des immigrants. En 1928, au moment où la situation économique commençait à se renverser, l'immigration ju

nette ne fut que de 10 personnes; le recul économique qui arrêta ainsi l'augmentation de la population juive paraît provenir, en partie, de l'écroulement du zloti polonais; au cours de cette décade, en effet, un immigrant juif sur deux venait de Pologne.

31. En 1920, les Juifs possédaient en Palestine environ 650.000 dunums de terres. A la fin de 1929, une superficie supplémentaire de 514.000 dunums était venue s'y ajouter. En 1927, il y avait à peu près 100 colonies agricoles établies sur les terres juives et elles comptaient un nombre total d'habitants d'environ 28.000. On construisait des quartiers juifs modernes à Jérusalem et à Haïfa, et Tel-Aviv, qui était en 1914 un village de 2.000 habitants, avait en 1925 une population de 30.000 âmes. De petites industries surgissaient dans les villes juives et M. Rutenberg avait obtenu une concession pour la construction d'une usine hydro-électrique sur le cours supérieur du Jourdain.

32. L'instruction dans les écoles dirigées par la communauté juive, et financées par des fonds juifs ainsi que par une petite subvention gouvernementale, était donnée dans presque tous les centres. L'université hébraïque, qui reçoit de l'étranger la plupart des fonds dont elle a besoin, s'ouvrit en 1925 alors que le total de la population juive n'était que de 120.000 habitants. L'un des buts fondamentaux de son système d'éducation était la renaissance de l'hébreu comme langue vivante. En 1925, le premier Haut Commissaire déclarait que :

"L'hébreu est maintenant définitivement établi comme langue de la population juive de Palestine. Toute la jeune génération le parle, ainsi que la plus grande partie de la génération plus âgée qui a longtemps vécu dans le pays. C'est la seule langue d'enseignement dans presque toutes les écoles juives. Tous les journaux juifs sont imprimés en hébreu. Le mandat pour la Palestine déclare expressément que l'hébreu doit être avec l'anglais et l'arabe, une des langues officielles du pays."

33. A la fin de la période en cours d'examen, la Palestine était encore dans une très large mesure un pays agricole. La caractéristique la plus marquée des statistiques d'exportation était l'importance croissante prise dans ces exportations par les agrumes, dont 831.000 caisses avait été exportées en 1920-1921 et 2.610.000 en 1929-1930. Pendant la dernière de ces années, un peu plus de la moitié des plantations d'agrumes appartenaient à des Arabes.

34. Au cours de cette décade, le revenu de l'Etat oscilla entre un minimum de 1.676.000 livres palestiniennes (pour l'exercice 1923-1924) et un maximum de 2.809.000 livres palestiniennes (pour l'exercice 1925-1926). Si l'on prend la période dans son ensemble, les recettes dépassèrent, les dépenses de manière rassurante.

35. Après les événements de 1921, le pays passa par une période de tranquillité qui dura huit ans. A la fin de l'année 1926, les effectifs britanniques dans le pays avaient été réduits jusqu'à ne plus se composer que d'une escadrille de la Royal Air Force et de deux compagnies de voitures blindées.

Les troubles de 1929

36. En septembre 1928, se produisit un incident insignifiant en soi, mais qui provoqua toute une série de réactions, dont la succession rapide renforça l'élément religieux de l'opposition arabe au développement du Foyer national juif. En Palestine, le centre du culte musulman, qui est également l'un des lieux les plus sacrés de l'islam, est constitué par un vaste secteur rectangulaire de la vieille cité de Jérusalem, que l'on connaît sous le nom de Harem-Esh-Cherif. La partie inférieure d'un pan du mur extérieur qui marque les limites de ce secteur à l'ouest serait également, croit-on, le dernier fragment qui reste du temple d'Hérode construit sur le site du temple de Salomon. A ce titre, ce mur, que l'on

connaît généralement sous le nom de mur des Lamentations, est un lieu sacré pour les juifs, auxquels a été accordé depuis longtemps le droit d'y accéder et de s'y livrer à leurs dévotions. L'exercice de ce droit a été strictement défini par la coutume, et les musulmans dénoncèrent immédiatement comme une innovation l'établissement, en 1928, d'un écran destiné à séparer les hommes des femmes au cours des prières qui sont prononcées le jour des Propitiations. La police procéda à l'enlèvement de l'écran, et cet acte provoqua alors des plaintes de la part des autorités juives.

37. Dans une note qu'il présenta à l'administration quelques jours après cet incident, le Conseil suprême musulman se déclarait persuadé "que l'objectif des juifs était de prendre petit à petit possession de la mosquée d'al-Aqsa, sous prétexte qu'il s'agit du temple, et qu'ils se proposaient de le faire en commençant par la partie occidentale du mur de clôture." Le Conseil national de la communauté juive de Palestine (Vaad Leumi) publia une lettre ouverte, adressée à la communauté musulmane, dans laquelle le Conseil niait énergiquement toute intention de sa part d'empiéter sur les droits dont jouissent les musulmans sur leurs lieux saints. Néanmoins, il se constitua une "Société pour la protection des lieux saints musulmans", et le différend qui s'était élevé à propos du mur des Lamentations fut à l'origine d'un renouveau de l'agitation nationaliste au sein de la communauté arabe.

38. Vers la même époque, les juifs protestèrent contre des entreprises de construction qui avaient lieu à l'intérieur du Haram, mais qui donnaient sur la chaussée en face du mur des Lamentations; ils protestèrent également contre d'autres transformations auxquelles il était procédé dans le voisinage du mur. Ces protestations furent suivies de la

constitution d'un "Comité pour la protection du mur des Lamentations", dont la présidence fut confiée à un savant juif bien connu, et par la publication d'articles violents dans la presse révisionniste (c'est-à-dire dans les journaux de l'aile droite nationaliste du mouvement sioniste).

39. Le 15 août 1929, quelques centaines de jeunes gens juifs se livrèrent, devant le mur des Lamentations, à une manifestation au cours de laquelle fut hissé l'étendard sioniste et fut chanté l'hymne sioniste. Irrités par ce geste, les musulmans firent le lendemain, au même endroit, une contre-manifestation, au cours de laquelle des prières écrites placées dans les crevasses du mur par les juifs pratiquants furent enlevées et brûlées.

40. Il s'ensuivit une semaine de tension extrême. Puis entre les 23 et 29 août, les Arabes se livrèrent à des attaques meurtrières contre les Juifs, tant à Jérusalem, Hebron, Safad que dans les districts ruraux. Au cours de ces incidents, 133 Juifs furent tués dont plus de 60 à Hebron, et 339 furent blessés. Les pertes arabes, infligées pour la plus grande partie par les troupes et la police, se montèrent à 116 tués et 232 blessés.

41. Comme cela s'était produit après les deux incidents antérieurs, on institua une commission d'enquête dont la présidence fut confiée, cette fois, à Sir Walter Shaw. Analysant les causes immédiates de l'attaque arabe, la commission attira l'attention sur un autre facteur qui, s'il présentait moins d'importance que la controverse autour du mur des Lamentations, avait également contribué à donner naissance au "dangereux mélange de colère et de peur" éprouvé par les Arabes. Il s'agissait de la conclusion, au cours du Congrès sioniste tenu à Zurich du 28 juillet au 11 août, de négociations visant à la fusion, au sein d'une agence juive plus importante, du mouvement sioniste et

de ses sympathisants non sionistes.

"L'on.....savait généralement en Palestine qu'à Zurich le mouvement sioniste allait, selon toutes probabilités, être renforcé par un groupe puissant de non-sionistes riches, de qui on attendait des fonds destinés à accroître les activités sionistes en Palestine. La nouvelle que cette espérance s'était réalisée ne pouvait manquer de se répandre; et il fallait voir là, à notre sens, un des motifs de l'appréhension et de l'alarme qui allaient s'emplifiant parmi toutes les classes arabes."

42. Toutefois, la Commission Shaw ne trouvait pas dans ces motifs directs d'appréhension une explication suffisante des événements sur lesquels on l'avait chargé d'enquêter.

"A notre avis", disait le rapport, "il est indubitable qu'il faut chercher la cause première des incidents d'août dénoncés, dans l'animosité raciale manifestée par les Arabes, animosité qui est la conséquence logique de l'échec de leurs aspirations politiques et nationales et des craintes qu'ils éprouvent pour l'avenir de leur économie.....En moins de dix ans, les Arabes se sont livrés contre les Juifs à trois graves attaques. On n'a retrouvé aucun exemple d'incidents analogues au cours des quatre-vingts années qui se sont écoulées avant la première de ces attaques. Il est donc évident que les relations entre les deux races au cours de la dernière décade ont dû présenter un caractère profondément différent de celui des relations qu'elles entretenaient auparavant... Les Arabes en sont venus à considérer l'immigration juive, non seulement comme une atteinte à leur existence journalière mais comme une menace de domination future."

43. Suit un résumé des principales recommandations de la Commission Shaw*:

(i) Le Gouvernement de Sa Majesté devra publier un exposé précis de la politique qu'il a l'intention de suivre en Palestine. Cet exposé aura une valeur bien plus considérable s'il indique le sens qu'attache le Gouvernement de Sa Majesté aux passages du Mandat qui garantissent les droits des communautés non juives, et s'il formule des directives plus explicites en ce qui concerne les problèmes essentiels, tels que ceux de la terre et de l'immigration.

(ii) La politique en matière d'immigration devra être clairement définie et son application revue "afin de prévenir une reprise de l'immigration excessive qui a eu lieu en 1925 et 1926." Il y aura lieu d'établir un système permettant la consultation des représentants des intérêts non-juifs en matière d'immigration.

* Cmd. 3530

(iii) Une enquête de caractère scientifique devra être effectuée afin d'examiner les possibilités de mise en valeur de la terre en Palestine, compte tenu de l'accroissement naturel certain de la population rurale actuelle". Entre-temps, "il y a lieu de s'opposer à la tendance à l'éviction des paysans-cultivateurs."

(iv) Sans formuler aucune recommandation explicite en ce qui concerne l'évolution constitutionnelle du pays, la Commission fait observer que "les difficultés rencontrées en matière d'administration se trouvent grandement aggravées par l'absence de toute espèce d'autonomie".

44. Au reçu de ce rapport,* en mars 1930, le Gouvernement de Sa Majesté décida de charger un enquêteur hautement qualifié de procéder à une étude plus détaillée des problèmes d'immigration, de colonisation et de développement. Sir John Hope-Simpson, qui fut choisi pour s'acquitter de cette tâche, présenta son rapport au mois d'août.** La déclaration de politique qui parut sous forme de Livre blanc en octobre a tenu un aussi grand compte de ses conclusions que de celles de la Commission Shaw.

LE LIVRE BLANC DE 1930

45. La déclaration de politique qui a été publiée en 1930*** commence par faire observer que :

"Dans les conditions particulières qui règnent en Palestine, aucune politique, si éclairée soit-elle et quelle que soit la rigueur avec laquelle on l'applique, ne peut espérer réussir, à moins qu'elle ne bénéficie, non seulement de l'appui tacite, mais encore de la collaboration volontaire des communautés auxquelles elle est destinée à rendre service."

Le Gouvernement de Sa Majesté attirait ensuite l'attention sur le caractère complexe des obligations qui lui sont imposées par le Mandat :

"Nombre des malentendus qui se sont malheureusement élevés chez les deux parties semblent résulter du fait que la nature des devoirs imposés en vertu du Mandat au Gouvernement de Sa Majesté n'a pas été comprise. Aussi le Gouvernement de Sa Majesté

* Cmd. 3530

** Cmd. 3686

*** Cmd. 3692

estime-t-il qu'il est nécessaire d'insister avec toute la force possible sur la déclaration faite, le 3 avril dernier, à la Chambre de Communes par le Premier Ministre, et aux termes de laquelle il s'agit d'un double engagement, l'un envers le peuple juif, l'autre envers la population non-juive de Palestine."

L'agitation qui s'est produite au cours des années écoulées semble avoir résulté, en grande partie, du fait qu'on ne s'est pas rendu compte de toute la portée de cette donnée fondamentale. Les Juifs comme les Arabes ont assailli le Gouvernement de Sa Majesté de requêtes et de reproches, fondés sur l'hypothèse inexacte qu'il s'agissait du devoir du Gouvernement de Sa Majesté de suivre une certaine ligne de conduite, celle qui lui est explicitement interdite par les stipulations mêmes du Mandat.....

Il faut que l'on se rende compte, une fois pour toutes, qu'il ne sert à rien aux dirigeants juifs, d'une part, d'insister auprès du Gouvernement de Sa Majesté pour qu'il se conforme, en ce qui concerne par exemple les problèmes de l'immigration et de la terre, aux aspirations des éléments les plus intransigeants de l'opinion sioniste. Ce serait là méconnaître le devoir tout aussi important qui incombe à la Puissance mandataire envers les habitants non-juifs de Palestine. D'autre part, il est tout aussi inutile, de la part des dirigeants arabes, de renouveler des requêtes visant à obtenir une Constitution qui mettrait le Gouvernement de Sa Majesté dans l'impossibilité de s'acquitter, dans toute l'acception du terme, du double engagement dont il a été déjà question."

46. En réponse à une suggestion formulée par la Commission, l'exposé du Gouvernement met l'accent sur un passage du Livre blanc de 1922, qui déclare que l'Agence juive n'a pas qualité, en vertu du statut spécial dont elle jouit aux terres du Mandat, pour participer au gouvernement de la Palestine. Le Livre blanc ajoute :

"Il faut établir un système qui permette de sauvegarder intégralement les intérêts essentiels des éléments non-juifs de la communauté, et qui fournisse en même temps toutes facilités à ces éléments pour conférer avec l'administration de la Palestine en ce qui concerne les problèmes touchant leurs intérêts."

47. Dans la partie du Livre blanc qui traite de l'évolution constitutionnelle, le Gouvernement de Sa Majesté exposait l'opinion à laquelle il s'était arrêté, à savoir :

"que l'heure est maintenant venue où il faut, dans l'intérêt de la communauté tout entière, s'attaquer sans plus tarder à l'importante question de l'institution en Palestine d'un régime d'autonomie relative."

En conséquence, il était de l'intention du Gouvernement de Sa Majesté, de tenter une deuxième fois d'instituer un Conseil législatif, selon la formule proposée en 1922. A cette occasion, des mesures seraient prises pour passer outre à toute tentative de boycottage par un groupe quelconque de la population; si certains des douze sièges non officiels restaient vacants après les élections, ils seraient remplis par des membres nommés. Le Gouvernement de Sa Majesté ajoutait les commentaires suivants :

"Si cette législature avait été instituée à l'époque où on en avait envisagé pour la première fois l'institution, le peuple de Palestine aurait maintenant plus d'expérience du fonctionnement du régime constitutionnel. Une expérience de ce genre est indispensable à tout progrès dans le domaine de l'évolution constitutionnelle."

48. Passant ensuite aux problèmes d'ordre social et économique étudiés par Sir John Hope-Simpson, le Livre blanc concluait, comme ce dernier que :

"A l'heure actuelle, et considérant les méthodes de culture appliquées actuellement par les Arabes, il ne reste aucune parcelle de terre disponible qui puisse servir à l'installation de nouveaux émigrants comme cultivateurs, exception faite des terres non exploitées que les diverses agences juives tiennent en réserve."

Le Livre blanc citait également les calculs auxquels s'était livré Sir John Hope-Simpson. D'après ces calculs, si l'ensemble de la superficie cultivable du pays était réparti entre les cultivateurs arabes actuels, il ne leur fournirait pas, en moyenne, suffisamment de terres pour maintenir un niveau de vie décent. Dans ces conditions, on ne pouvait s'acquitter à la fois de l'obligation de préserver intacts "les droits et le statut social" des Arabes et de l'obligation d'encourager la colonisation juive qu'en envisageant "une amélioration méthodique des procédés de culture."

"Ce n'est qu'en adoptant une telle ligne de conduite, que l'on permettra l'établissement de nouvelles colonies agricoles juives, tout en se conformant aux conditions stipulées dans l'article 6 du Mandat. Le résultat recherché ne pourra être atteint qu'après

des années de travail. Aussi est-il heureux que les organisations juives soient détentrices d'une réserve considérable de terres non encore colonisées ou exploitées. Elles peuvent poursuivre sans interruption leur activité, et pendant ce temps on peut mettre au point, des mesures générales de mise en valeur dont les communautés juives et les communautés arabes pourront toutes deux profiter. Toutefois, au cours de cette période, les autorités chargées de la mise en valeur se trouveront forcément dans l'obligation d'exercer un contrôle sur toute transaction portant sur les terres. Les transferts de terre ne seront autorisés que dans la mesure où ils ne mettront pas obstacle aux plans prévus par les autorités en question".

49. En ce qui concerne l'immigration, le Gouvernement de Sa Majesté déclarait que la capacité d'absorption de nouveaux immigrants par le pays devait être évaluée par rapport au chômage sévissant chez les Arabes aussi bien que chez les Juifs.

50. Le Livre blanc concluait par une déclaration d'ordre général soulignant la nécessité d'une politique économique et sociale plus positive, et par un nouvel appel à la coopération judéo-arabe :

"La situation révélée par un examen approfondi de ces diverses données économiques, politiques et sociales, prouve manifestement que la Palestine a atteint un point critique de son développement. On peut dire que, dans le passé, le Gouvernement a laissé jouer les forces économiques et sociales en exerçant sur elles le minimum de contrôle et en intervenant aussi peu que possible; mais il devient de plus en plus évident qu'il ne peut plus poursuivre cette politique. Seule, la coopération la plus étroite entre le Gouvernement et les dirigeants des communautés arabe et juive pourra empêcher la Palestine de se trouver finalement dans une situation qui menacerait, d'une part, l'œuvre pieuse de ceux qui ont cherché à bâtir le Foyer national juif, et, d'autre part, les intérêts de la majorité de la population."

51. Les Sionistes et leurs partisans s'élevèrent aussi bien contre les conclusions de Sir John Hope-Simpson, que contre les décisions publiées dans le Livre blanc. On soutint qu'il était possible de mettre en doute l'exactitude de l'évaluation qu'avait faite Sir John Hope-Simpson, de la superficie cultivable totale et on regarda comme anormalement pessimistes des prévisions fondées sur cette évaluation, bien inférieure, disait-on, à la réalité. Quant au Livre blanc, le docteur Weizmann déclara qu'il était "incompatible avec les stipulations du Mandat" et qu'il "marquait par certains détails essentiels le renversement de la politique jusque-là suivie par le Gouvernement

de Sa Majesté en ce qui concerne le Foyer national juif". Par mesure de protestation, le Dr. Weizmann démissionna de la charge de Président de l'Organisation sioniste et de l'Agence juive.

52. En novembre, le Gouvernement mandataire invita les membres de l'Agence juive à une conférence commune pour trancher ce différend. Le Premier Ministre adressa, le 13 février 1931, une lettre au Dr. Weizmann. Cette lettre, déclara le Premier Ministre "devra être considérée comme une interprétation autorisée du Livre blanc" en ce qui concerne les problèmes dont traite cet ouvrage. A propos des obligations de la Puissance mandataire vis-à-vis du Foyer national juif, cette lettre renfermait un certain nombre de déclarations positives qui ne figuraient pas dans le Livre blanc, entre autres ce qui suit :

"L'obligation de faciliter l'immigration juive demeure une obligation positive imposée par le Mandat, et la Puissance mandataire peut s'en acquitter sans porter préjudice aux droits et aux statuts des autres éléments de la population de la Palestine."

"La déclaration de politique faite par le Gouvernement de Sa Majesté, n'implique aucune interdiction de l'achat de nouvelles terres par les Juifs."

"Le Gouvernement de Sa Majesté, n'a jamais promulgué, et n'envisage pas de promulguer, aucune disposition visant à arrêter ou à interdire l'immigration juive, quelle que soit la catégorie des immigrants."

53. Interprétée en ces termes, la déclaration de politique était plus acceptable pour les sionistes qu'elle ne l'avait paru à première vue. Les Arabes, toutefois, considérèrent la lettre du Premier Ministre, non pas comme une interprétation du Livre blanc qui l'avait précédée, mais comme un amendement à ce document, conséquence de la pression politique que le sionisme était en mesure d'exercer à Londres. La "Lettre noire", comme ils l'appelèrent, contribua à l'affaiblissement de leur confiance en la Puissance mandataire.

54. La Commission permanente des mandats joua son rôle dans la

controverse qui suivit les troubles de 1929. Une session extraordinaire se tint en juin 1930, après la publication du rapport Shaw, mais avant que ne parût le Livre blanc. Au cours de cette session, il y eut entre deux membres de la Commission un échange de vues qui jeta un jour très vif sur la difficulté éprouvée à interpréter le Mandat pour la Palestine.

M. Rappard déclara qu'il "était du devoir de la Puissance mandataire d'établir le Foyer national juif et de développer les institutions autonomes dans la mesure compatible avec cet établissement".

A ceci, le Président (le marquis Théodoli) répondit qu'"en examinant les deux parties du mandat auxquelles a fait allusion M. Rappard, il est nécessaire de se souvenir du principe fondamental de tous les mandats. Le but des mandats, tel que le décrit l'article 22, est le développement et le bien-être des habitants des territoires sous mandat... A son avis, il n'est même pas nécessaire d'établir un ordre entre les deux obligations, mais il est nécessaire d'insister sur le fait que l'établissement du foyer national pour les Juifs doit être rendu compatible avec l'introduction d'institutions autonomes, qui constitue le but fondamental du Mandat."

M. Rappard déclara à nouveau qu'à son avis, "la Puissance mandataire devait établir des institutions de libre gouvernement dans la mesure où leur création est compatible avec l'établissement du foyer national pour les Juifs. Le Président a renversé cette proposition. Ce renversement n'est toutefois pas justifié car si on accordait aux Arabes l'autonomie complète, ils méconnaîtraient de toute évidence l'obligation de fonder un foyer national pour les Juifs."

55. Dans son rapport au Conseil de la Société des Nations, la Commission des mandats critiqua l'attitude de la Puissance mandataire qui ne s'était pas intéressée plus activement au développement social et à la mise en valeur économique du pays. La Commission reconnut qu'il était impossible de prouver qu'une politique plus active dans ces domaines eût éliminé l'antagonisme racial, mais elle décida que, selon toute probabilité, la violence de cet antagonisme s'en serait trouvée diminuée.

56. Toutefois, dans une autre partie de son rapport, la Commission des mandats exprima l'avis que

"les ressentiments des Arabes, qui les portèrent à ces violences, ont leur source dans des conceptions d'ordre politique dont ils tiennent responsables les parties intervenant au Mandat et, en premier lieu, le Gouvernement britannique."

LA MISE EN VALEUR DU PAYS - 1929-1936

57. La nécessité de la mise en valeur économique de la Palestine a été soulignée en 1930 par la Commission permanente des mandats, par Sir John Hope Simpson et par le Gouvernement de la Puissance mandataire. Un "directeur du développement économique" fut nommé l'année suivante; l'Exécutif arabe et l'Agence juive furent invités à choisir chacun un représentant pour assister ce directeur, en qualité de conseiller. L'Exécutif arabe refusa de répondre à cette invitation, à moins que le Gouvernement ne consentît à accepter ses conditions, à savoir que la mise en valeur ne fût pas effectuée conformément aux principes énoncés dans la lettre adressée à M. Weizmann par le Premier Ministre. L'Agence juive se refusa également à accepter l'invitation, par mesure de protestation contre une révision de l'Ordonnance pour la protection des cultivateurs, dont le nouveau texte, à leur avis, devait mettre obstacle aux acquisitions de terres par les Juifs. Un autre facteur, qui contribua à l'échec des programmes de mise en valeur économique sous les auspices du Gouvernement, fut la crise économique qui sévissait alors en Grande-Bretagne.

58. Néanmoins, la Palestine entra à ce moment-là dans une période d'expansion économique rapide, d'autant plus remarquable qu'elle contrastait avec la crise dans laquelle le monde entier se trouvait plongé. Les années 1930-1935 virent mener à bien un certain nombre des principales entreprises d'outillage économique de Palestine. Le port

d'Haïfa fut ouvert à la navigation en 1933, comme port en eau profonde; il s'agissait là d'une entreprise gouvernementale. Son importance se vit accrue, en 1935, par l'ouverture du pipe-line de l'Iraq Petroleum Company, depuis Kirkouk, et en 1936 par l'achèvement d'un dock pétrolier. Le monde juif des affaires fonda la "Palestine Potash Limited" qui obtint, en 1930, une concession pour l'extraction de produits chimiques de la mer Morte; ce sont des Juifs également qui fondèrent la "Palestine Electric Corporation", dont l'usine d'énergie hydro-électrique de la vallée du Jourdain commença à fonctionner en 1932.

59. C'est également au cours de ces années que le Foyer national juif se développa le plus rapidement. Le tableau ci-après fait ressortir la rapidité de l'accroissement du nombre des immigrants juifs, qui atteignait son maximum en 1935

1930.....	4.944
1931.....	4.075
1932.....	9.553
1933.....	30.327
1934.....	42.359
1935.....	61.854
1936.....	29.727

Total pour sept
ans.....182.839

L'accélération du rythme de l'immigration s'accompagna d'un changement quant à sa nature. La communauté juive d'Allemagne, dont la contribution, avant 1933, avait été minime, fournit, en 1936, 27% du total. L'établissement, en Allemagne, du régime nazi eut ainsi en Palestine des répercussions immédiates.

60. La population totale de la Palestine s'élevait à la fin de 1936 à environ 1.300.000 habitants, et le chiffre des Juifs était évalué à 384.000 habitants. Les Arabes avaient également augmenté en nombre, surtout en raison de la suppression de la conscription militaire

que l'Empire ottoman imposait au pays, de la lutte menée contre la malaria et, de manière générale, de l'amélioration des services d'hygiène. En valeur absolue, la population arabe avait crû davantage que la population juive, mais, en proportion, cette dernière était passée de 13%, lors du recensement de 1922, à près de 30% à la fin de 1935.

61. L'immigration des Juifs en Palestine s'accompagna d'un apport considérable de capitaux juifs, que l'on évaluait, à la fin de 1936, à près de 80 millions de livres palestiniennes. Cet afflux de capitaux augmenta au fur et à mesure que croissait le chiffre de l'immigration, et contribua au développement frappant des activités juives, tant dans le domaine de l'industrie que dans celui de l'agriculture. Le chiffre des colonies agricoles juives passa de 96 en 1927 à 172 en 1936, et le chiffre total de la population de ces colonies passa de 28.000 à 87.000 pendant la même période. Les capitaux investis dans les industries juives, qui s'élevaient en 1930 à 2.095.000 livres palestiniennes, atteignaient, en 1937, le chiffre de 11.064.000 livres palestiniennes. La population de Tel Aviv, qui est une ville entièrement juive, approchait du chiffre de 150.000 habitants.

62. En dépit de l'étendue et de la diversité croissantes des industries, l'importance des agrumes dans le commerce d'exportation de la Palestine continua à augmenter. Le volume des exportations d'agrumes passa graduellement de 2.600.000 caisses en 1929-1930 à 7.300.000 caisses en 1934-1935; ce volume tomba, au cours de l'année suivante, à 5.900.000, mais reprit immédiatement son ascension et atteignit le chiffre maximum de 15.300.000 caisses en 1938-1939. Au cours de l'année 1935, 84% des exportations totales de la Palestine étaient constituées par les oranges, les pamplemousses et les citrons.

63. La prospérité économique enregistrée dans le pays au cours de ces années se manifesta dans le domaine du revenu de l'Etat qui, inférieur en moyenne à 2 millions et demi de livres au cours des années 1928-1931, s'éleva à un total de 5.760.000 livres pour l'exercice 1935-1936. Les statistiques du commerce extérieur étaient tout aussi significatives. Le chiffre des importations passa de 7.167.000 livres palestiniennes en 1929 à 17.853.000 livres palestiniennes en 1935, tandis que les exportations pour la même année passaient de 1.554.000 livres palestiniennes à 4.215.000 livres palestiniennes.

64. L'élan donné à la mise en valbur économique du pays par l'immigration juive et par l'afflux de capitaux juifs apporta certains avantages à la communauté arabe. Le Gouvernement se trouva en mesure d'augmenter ses services, dans l'intérêt de la population tout entière, grâce à des recettes provenant en proportion croissante des contribuables juifs. Les cultivateurs arabes tirèrent également profit de l'expansion des marchés urbains ouverts à leurs produits. Et il n'a pas pu être démontré que les achats de terres effectués par les Juifs aient chassé de l'agriculture un nombre appréciable de cultivateurs arabes.

65. Néanmoins, les Arabes éprouvaient des craintes pour l'avenir de leur économie. Leur nombre allait rapidement croissant, et déjà se manifestaient, dans les villages de montagnes, des signes précurseurs de congestion démographique, alors que les terres plus fertiles de la plaine qui auraient pu être mises en valeur et absorber l'excédent de population arabe, passaient petit à petit aux mains des propriétaires juifs.

66. Du point de vue économique, les deux communautés demeurèrent distinctes. L'absence de fusion entre l'Arabe indigène et la population

juive orientale d'une part, et les immigrants juifs en provenance d'Europe d'autre part, se trouvait illustrée de manière très nette par les tableaux comparatifs des salaires quotidiens, établis officiellement en 1935 et dont nous donnons ci-dessous un extrait :

Salaire quotidiens en vigueur pour la main d'oeuvre masculine adulte (en mls)

Travaux agricoles :	Européens	Asiatiques
Labourage	250 - 400	80 - 120
Cueillette des oranges	220 - 225	120 - 200
Garde des troupeaux	200	80 - 100
Travaux industriels :		
Carriers, spécialisés	450 - 600	200 - 300
" manoeuvres	350 - 400	100 - 140
Maçons, spécialisés	600 - 700	500 - 600
Ouvriers du bâtiment	350 - 400	100 - 180
Employés de l'Etat :		
Asphalteurs	250 - 500	120 - 400
Travailleurs sans spécialité	120 - 400	70 - 200

Ces divergences étaient dues principalement à l'inégalité des niveaux de vie, mais aussi, dans une certaine mesure, au fait que les Arabes n'avaient pas d'organisation syndicale comparable à la Fédération générale de la main-d'oeuvre juive (Histadruth) qui exerce une influence très puissante sur le système économique juif.

67. Il y avait une divergence tout aussi marquée dans les possibilités d'instruction dont disposaient les deux communautés. Le Gouvernement de Palestine établissait des dispositions financières pour l'instruction publique arabe et juive, proportionnellement au nombre d'enfants d'âge scolaire dans les deux communautés. Mais, tandis que les écoles arabes dépensaient presque entièrement des fonds publics, les fonds dont disposaient les écoles privées provenaient, en 1935-36, d'autres sources pour plus de 85 pour cent. Il résultait de ces efforts volontaires de la communauté juive que l'enseignement primaire était presque donné à tous et que l'enseignement secondaire était déjà fort développé. Dans les écoles arabes, par contre, les créations et installations nouvelles arrivaient à peine à faire face à l'accroissement de la population. Au cours de l'année scolaire 1936-37, 55.000 garçons et 22.300 filles arabes fréquentaient les écoles. Ces chiffres représentaient respectivement 39 pour cent et 17 pour cent des garçons et des filles arabes âgés de 5 à 14 ans inclusivement.

68. Les dispositions prises pour le contrôle sanctionnaient la différence entre les bases financières des deux systèmes d'éducation. Les écoles arabes étaient administrées directement par le département de l'Education. Les écoles juives étaient contrôlées par le Va'ad Leumi (Conseil général de la communauté juive). L'article 15 du Mandat, en vertu duquel "il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles", condamnait à la stérilité tous les efforts du gouvernement pour empêcher la séparation, par une cloison étanche, des deux grands groupes constituant la majorité des écoles palestiniennes. La Commission Peel exposait dans les termes suivants les conséquences de

cette division :

"A partir de l'âge de trois ou quatre ans, où ils entrent au "jardin d'enfants" pour apprendre l'hébreu s'ils ne le savent pas déjà, les enfants s'exaltent au contact de l'histoire de la race juive et du Foyer national, réalisation exclusivement et intensément juive du temps présent; cet orgueil est le centre de leur développement intellectuel et la source de son dynamisme. L'idée qu'ils auront à vivre en commun avec les Arabes, qu'ils deviendront les compatriotes des Arabes dans un Etat palestinien commun, ne se traduit que par l'enseignement d'un peu d'arabe dans les écoles secondaires, mais cet enseignement, dont l'idée est excellente en soi, est tout à fait insuffisant, du moment que le reste des études s'inspire d'un idéal purement juif et non palestinien.

"... Bien que l'organisation scolaire arabe dépende du gouvernement, son esprit nationaliste est tout aussi marqué que celui de l'organisation juive, qui n'est pas officielle. Le programme d'études, dans les écoles primaires aussi bien que dans les écoles secondaires, fait la plus large place à la langue et à la tradition arabes. L'hébreu n'y est pas enseigné et l'histoire juive ne l'est que très peu, sinon pas du tout".

HISTOIRE POLITIQUE DE 1931 A 1936

69. L'augmentation de l'immigration juive à partir de 1933 s'accompagna d'une intensification de l'activité politique arabe. En octobre 1933, l'Exécutif arabe proclama une grève générale et organisa une manifestation devant les bâtiments du gouvernement à Jérusalem. Il y eut une rencontre entre les manifestants et la police et, au cours des semaines qui suivirent, d'autres émeutes eurent lieu, à Jaffa, Nablus, Haïfa et à nouveau à Jérusalem. Au cours de ces bagarres, un agent de police et 24 civils furent tués. Les troubles de 1933 différencient de ceux de 1920, 1921 et 1929 en ce qu'ils étaient dirigés non pas contre les Juifs, mais contre la Puissance mandataire, accusée de faire pencher la balance en faveur des Juifs dans son administration du mandat.

70. Au cours de l'année suivante, en 1934, cinq partis politiques arabes furent créés. En novembre 1935, les dirigeants de ces partis se réunirent pour présenter au Haut Commissaire un mémorandum demandant la création d'un gouvernement démocratique, l'interdiction du transfert aux Juifs de la propriété foncière arabe, l'arrêt immédiat de l'immigration juive et la création d'une commission compétente chargée de déterminer la capacité d'absorption du pays et d'établir des règles pour le contrôle de l'immigration.

71. Entre temps, l'administration se préparait à faire une nouvelle tentative pour créer des institutions autonomes en Palestine. Des élections eurent lieu dans toutes les municipalités à la suite de la publication d'une nouvelle ordonnance sur les Conseils municipaux, en janvier 1934. A la fin de l'année 1935, le Commissaire communiqua aux dirigeants juifs et arabes des propositions tendant à la création d'un conseil législatif. Le conseil envisagé devait comprendre 28 membres, répartis comme suit :

	<u>Elus</u>	<u>Nommés</u>	<u>Fonctionnaires</u>
Musulmans	8	3	-
Juifs	3	4	-
Chrétiens	1	2	-
Représentants du commerce	-	2	-
Fonctionnaires	-	-	5
Total	12	11	5

Le corps électoral devait comprendre les citoyens palestiniens âgés de 25 ans au moins, et chaque communauté aurait eu à décider si les femmes devaient ou non avoir le droit de vote. Les pouvoirs du conseil devaient être les suivants :

(1) Discuter tous les projets de loi présentés par le gouvernement, les amender et les adopter, sous réserve de l'accord du Haut Commissaire;

(2) Présenter des projets de loi, à l'exception des projets de loi de finances, sous réserve du consentement du Haut Commissaire;

(3) Examiner et discuter le budget annuel;...

(4) Proposer la discussion de toute question d'intérêt public, étant entendu que les membres du Conseil ne pourraient proposer aucun vote relatif aux dépenses des deniers publics ou à l'imposition d'une taxation, sauf sur instructions du Haut Commissaire, ni aucune résolution qui, de l'avis du Haut Commissaire, pourrait menacer l'ordre public;

(5) Poser des questions à l'Exécutif au sujet de l'administration du gouvernement.

Toute résolution mettant en doute la validité du Mandat serait rejetée. Les contingents d'immigration pourraient être discutés et critiqués, mais leur fixation définitive appartiendrait au Haut Commissaire. Le Haut Commissaire conserverait le pouvoir d'appliquer une législation d'urgence, lorsque le Conseil ne siégerait pas ou dans le cas où le Conseil n'aurait pas réussi à légiférer.

72. Ce projet fut rejeté par les Sionistes comme inacceptable. Les Arabes étaient prêts à discuter malgré les critiques de détails qu'ils avaient à lui imposer. Il fut sévèrement critiqué dans les deux Chambres du Parlement, surtout en raison du fait que le pouvoir qu'il donnerait à la majorité arabe en Palestine était incompatible avec l'obligation assumée par la Puissance mandataire à l'égard du Foyer national juif. Après ces débats, on pensa généralement que le retrait du projet était probable et les Arabes affirmèrent que, tout comme en 1931, l'influence juive à Londres avait empêché le Gouvernement de Sa Majesté de faire des concessions au point de vue arabe. Au début du mois d'avril 1936, les dirigeants des cinq partis arabes furent invités à envoyer une délégation à Londres pour discuter la question de la réforme constitutionnelle. L'invitation fut acceptée, mais les conversations n'eurent pas lieu en raison des troubles qui éclatèrent en Palestine, un peu plus tard au cours du même mois.

73. Le soulèvement arabe en Palestine qui débuta en avril 1936 était influencé par l'exemple récent des mouvements nationalistes dans les pays arabes voisins. Des émeutes en Egypte au cours de l'automne de 1935 avaient été suivies d'une déclaration du Gouvernement britannique indiquant qu'il était prêt à négocier un traité anglo-égyptien. Le mois de juin 1936 vit le début d'une grève, en Syrie, qui ne se termina pas avant que le Gouvernement français eût annoncé sa décision de négocier un accord portant cessation du Mandat.

Le soulèvement arabe : 1936-1939

74. Dans la nuit du 15 avril 1936, trois Juifs furent tués par des Arabes entre Tulkarm et Nablus. La nuit suivante deux Arabes furent tués près de la ville juive de Petah Tiqva. Ces assassinats entraînèrent des troubles à Jaffa et à Tel Aviv quelques jours plus tard.

75. Ces incidents furent immédiatement suivis par la formation de Comités nationaux dans toutes les villes arabes et dans les grands villages. Le 21 avril, les dirigeants des cinq partis arabes décrétèrent une grève générale. Le 25 avril, ils formèrent un comité suprême arabe, désigné ultérieurement sous le nom de Haut comité arabe, sous la présidence du Mufti de Jérusalem. Le Comité décréta que la grève serait poursuivie jusqu'au moment où l'immigration juive serait suspendue.

76. La grève s'accompagna un peu partout d'actes de violence qui prirent des formes diverses - destruction de biens juifs, coups de fusil tirés sur les colonies juives, sabotage des moyens de communications, fusillade et lancement de bombes dans les villes. La plupart de ces actes était l'œuvre de bandes sans organisation bien définies, installées dans les collines de Judée, région dont ils possédaient une connaissance parfaite et qui ne se prêtait pas à une intervention militaire efficace. Une telle intervention était également entravée par la sympathie témoignée aux rebelles par la population et, en conséquence, par la difficulté d'obtenir des renseignements.

77. Des troupes de renfort commencèrent à arriver en mai, et en septembre il y avait deux divisions britanniques dans le pays. Vers la fin de ce mois, le Haut Commissaire fut habilité à instituer des tribunaux militaires. Le gouvernement refusa de faire une concession quelconque en échange de la cessation de la grève et du rétablissement de l'ordre.

78. Au cours de l'été, l'émir de Transjordanie et le Ministre des Affaires étrangères d'Irak avaient conféré avec les dirigeants arabes palestiniens pour tenter de trouver un moyen de rétablir la paix. Finalement, le 11 octobre, le Haut comité arabe publia le texte des lettres envoyées par le roi Abdul Aziz ibn Saud, le roi Ghazi d'Irak et l'émir Abdullah de Transjordanie, dont le contenu était le même, et dans lesquelles les trois souverains se déclaraient d'accord :

"...pour adresser un appel en faveur de la conclusion de la paix dans l'ordre, afin d'éviter toute nouvelle effusion de sang. Nous faisons confiance aux bonnes intentions de notre amie la Grande-Bretagne qui a déclaré qu'elle rendra justice. Vous pouvez être certains que nous poursuivrons nos efforts pour vous aider".

La grève finit le lendemain et le pays connut une période de tranquilité relative.

78. [#] Au cours des six mois qui s'étaient écoulés entre la mi-avril et la mi-octobre, 80 juifs avaient péri; les forces de défense et de sécurité avaient perdu 37 hommes; on estimait que plus de 1.000 arabes avaient été tués, la plupart au cours des combats avec les troupes et la police.

79. Des actes isolés de terrorisme se poursuivirent au cours des neuf premiers mois de l'année 1937 et s'aggravèrent à la fin de l'automne, constituant une deuxième phase du soulèvement. Le commissaire de district par intérim de Galilée et les forces de police qui constituaient son escorte furent tués par des terroristes arabes à Nazareth, le 26 septembre. Cinq jours plus tard, le Gouvernement annonça qu'il

"estimait nécessaire d'entreprendre une action contre certaines personnes dont les activités avaient été préjudiciables au maintien de la sécurité publique en Palestine et qui doivent par conséquent comme moralement responsables pour la campagne de terrorisme et d'assassinat".

En conséquence, le Haut comité arabe et les comités nationaux locaux furent déclarés associations illégales. Le Mufti de Jérusalem fut relevé de ses fonctions de Président du Conseil suprême musulman. En même temps, des mandats d'arrêt furent lancés contre cinq membres du Haut comité et contre un autre dirigeant arabe. L'un d'entre eux (Jamal Effendi Hussein)

[#] H.B. : Il existe deux numéros 78 dans le texte anglais

réussit à s'enfuir et les cinq autres furent déportés aux Seychelles.

Quelques jours plus tard, le Mufti quitta Jérusalem à la faveur d'un déguisement et se rendit au Liban.

80. A partir de ce moment et jusqu'à la fin de l'année, les troubles atteignirent à nouveau le niveau d'intensité que l'on avait connu d'avril à octobre 1936. Pour 240 attaques à la bombe ou au fusil enregistrées au cours des neuf premiers mois de l'année 1937, il y en eut 198 au cours du dernier trimestre. En novembre, on créa des tribunaux militaires habilités à prononcer des condamnations à mort. Les accidents dus à l'activité des bandes ou des terroristes en 1937 s'élevaient à 97 morts et 149 blessés.

81. Le soulèvement arabe se poursuivit au cours de la première moitié de l'année 1938 et atteignit son maximum entre juillet et novembre. Des armes et de l'argent étaient introduits en Palestine en contrebande, sous la direction des chefs exilés en Syrie et au Liban. Les bandes de guérillas perfectionnèrent leur organisation. Les rebelles créèrent des tribunaux pour juger les arabes accusés d'infidélité à la cause nationale, et il y eut de nombreuses exécutions à la suite des jugements prononcés par ces tribunaux illégaux. Le commissaire de district adjoint à Djénine fut assassiné au mois d'août. En septembre, tous les bâtiments de la police et du gouvernement à Bersabée furent incendiés et détruits. En octobre, il fallut une opération militaire de grande envergure pour rétablir l'autorité du Gouvernement dans la vieille ville de Jérusalem. Le nombre total des victimes du terrorisme et des activités des bandes armées était de 835 en 1938. De plus, on estimait que 1000 insurgés arabes avaient été tués au cours d'engagements avec les troupes et la police.

82. Le 12 septembre, les forces de police furent placées sous les ordres de l'officier général commandant les troupes et le mois suivant les pouvoirs et fonctions des commissaires de district établis par les ordonnances relatives à la défense furent transférés à des commandants militaires. Au

cours de l'année 1938, l'officier général commandant les troupes confirma 50 condamnations à mort prononcées par des tribunaux militaires.

83. Le soulèvement se poursuivit jusqu'en 1939, mais avec une intensité décroissante. Le déclin du mouvement semble avoir été dû partiellement à la disparition de l'enthousiasme des villageois arabes, à qui incombait presque tout le poids de la subsistance des guérillas, et partiellement à la volonté de nombreux Arabes d'accepter la politique formulée par la Puissance mandataire dans le Livre blanc du mois de mai de la même année (voir ci-dessous, paragraphes 102-111). Cette nouvelle politique irrita, par contre, la communauté juive, dont une partie avait commencé à exercer des représailles contre les Arabes en 1938. La publication du Livre blanc fut immédiatement suivie par une explosion d'actes de violence juifs, qui poursuivirent jusqu'au début de la deuxième guerre mondiale, en septembre.

La Commission royale de 1936 - 1937

84. En août 1936, une Commission royale, présidée par Lord Peel, fut chargée de procéder à une enquête sur les causes profondes des troubles et l'exercice du Mandat, et de formuler des recommandations pour faire disparaître les causes de tous les griefs fondés que les juifs et les arabes pouvaient exprimer au sujet de la manière dont le Mandat était appliqué.

La Commission présenta son rapport* en juin 1937.

85. Les conclusions de la Commission sur la première partie de son Mandat étaient les suivantes:

Nous n'avons aucun doute quant aux "causes profondes des troubles" de l'an dernier. Ces causes ont été les suivantes:

i) Le désir des Arabes d'obtenir leur indépendance nationale.

ii) L'hostilité et la crainte que leur inspire l'établissement d'un Foyer national juif.

Les deux points précités appellent les commentaires suivants :

* Cmd. 5479

1) Ces causes profondes sont identiques à celles qui ont provoqué les "troubles" de 1920, 1921, 1929 et 1933.

ii) Elles ont toujours été et elles sont encore indissolublement liées les unes aux autres. La Déclaration Balfour et le mandat qui devait permettre de la mettre à effet impliquaient à priori le refus de l'indépendance nationale. Le développement du Foyer national a créé un obstacle pratique, en fait le seul obstacle sérieux, à l'octroi ultérieur de cette indépendance. Les Arabes ont cru que l'extension du mouvement d'immigration pourrait avoir pour effet de placer les Arabes sous la domination politique et économique des Juifs, de sorte que si le Mandat venait à prendre fin et que la Palestine devint indépendante, elle n'obtiendrait pas une indépendance nationale comme l'entendent les Arabes, mais elle serait un Etat autonome gouverné par une majorité juive.

iii) Telles sont les seules "causes profondes". Tous les autres facteurs qui n'ont qu'un caractère accessoire ou subsidiaire n'ont fait que renforcer ces deux causes ou que contribuer à déterminer le moment où les troubles ont éclaté.

Les autres facteurs peuvent être résumés comme suit :

i) Les effets, sur l'opinion arabe de Palestine, de l'accession à l'indépendance nationale d'abord de l'Irak, de la Transjordanie à un moindre degré, ensuite de l'Egypte, et enfin, sous réserve d'un bref délai, de la Syrie et du Liban. L'importance de ce facteur s'est trouvée accrue en raison du contact étroit qui existe entre les Arabes de Palestine et les Arabes de Syrie, d'Irak et de l'Arabie saoudite, ainsi que de l'empressement marqué par les souverains arabes à mettre à la disposition des Arabes de Palestine toute l'aide qu'il leur était possible de prêter.

ii) La pression exercée sur la Palestine par les Juifs du monde entier, en raison des souffrances et des inquiétudes des Juifs de l'Europe centrale et orientale. L'accroissement de cette pression à partir du début de 1933 et l'importante immigration juive qui en a été la conséquence ont fortement accentué les craintes des Arabes qui redoutent la domination juive sur la Palestine.

iii) Les possibilités très inégales offertes aux Juifs et aux Arabes d'exposer leur situation devant le Gouvernement de Sa Majesté, le Parlement et l'opinion publique de la Grande-Bretagne; la croyance, répandue parmi les Arabes, que les Juifs peuvent toujours arriver à leurs fins par des moyens dont les Arabes ne disposent pas. Se fondant en général sur le statut de l'Agence juive, tant à Jérusalem qu'à Londres, cette croyance a été sensiblement renforcée par la publication de la lettre de M. MacDonald au Dr. Weizmann, en 1931, et par les débats qui se sont déroulés au Parlement au début de l'an dernier à propos du projet de création d'un Conseil législatif.

iv) Dans le même ordre d'idées, un sentiment de méfiance, dont l'origine remonte à l'époque de l'engagement McMahon et de la Déclaration Balfour, s'est développé chez les Arabes; ils mettent en doute la capacité, sinon la volonté du Gouvernement britannique de mettre ses promesses à exécution.

v) L'appréhension éprouvée par les Arabes qui s'inquiètent de voir les Juifs acheter constamment des terres arabes.

vi) Le caractère aigu du nationalisme juif en Palestine, le "modernisme" de nombreux jeunes immigrants, le langage provocant employé par certains Juifs sans mandat et le ton excessif de nombreux journaux tant Juifs qu'Arabes.

vii) L'incertitude générale, accentuée encore par l'ambiguïté de certaines phrases du Mandat, quant aux intentions définitives de la Puissance mandataire. Cette incertitude a aggravé toutes les difficultés de la situation et, en particulier: a) elle a attisé le désir des Juifs d'élargir et d'affermir leur situation en Palestine aussitôt que possible, et b) elle a permis aux Arabes d'interpréter la politique conciliante du Gouvernement de Palestine et l'attitude sympathique de certains de ses fonctionnaires comme un symptôme indiquant que la détermination de la Grande-Bretagne de donner effet à la Déclaration Balfour n'était pas tout à fait entière.

86. La Commission examina soigneusement les griefs formulés par les Arabes et les Juifs contre l'administration du Mandat et arriva à la conclusion que la concession principale demandée par chacun des deux peuples ne pouvait légitimement être accordée. C'est pourquoi la Commission s'exprima dans les termes suivants au sujet de la demande arabe d'un gouvernement autonome:

" Nous nous trouvons.... en présence d'une situation paradoxale. Les Arabes de Palestine, on l'a reconnu, sont aussi capables de se gouverner eux-mêmes que les Arabes de l'Irak ou de la Syrie. De toute évidence, les Juifs de Palestine sont aussi capables de se gouverner eux-mêmes qu'aucune autre collectivité organisée et instruite de l'Europe ou d'ailleurs. Mais, étant donnée la façon dont ils sont associés sous le régime du Mandat, le libre gouvernement est impraticable pour l'un et pour l'autre peuple. Nulle part, en effet, dans aucun des domaines où s'exerce le Mandat, on n'est arrivé aussi complètement qu'ici à un point mort; nulle part il n'est plus manifeste que le Mandat ne peut être pleinement et loyalement exécuté à moins que, d'une manière ou d'une autre, on n'arrive à apaiser l'antagonisme national existant entre Arabes et Juifs. Or, c'est le Mandat qui a créé cet antagonisme et qui le maintient en vie et, tant que le Mandat existera, nous ne pourrons, en toute conscience, nourrir l'espoir que les Arabes ou les Juifs arriveront à oublier leurs espérances ou leurs craintes nationales et à renoncer à leurs différends pour se consacrer au service commun de la Palestine. Dans ces conditions, il est impossible de développer des institutions qui soient vraiment "de libre gouvernement" et on ne pourra jamais mettre fin au Mandat sans en enfreindre les obligations, générales ou particulières. Il doit, en effet, exister, à un moment déterminé, en Palestine, une majorité soit arabe, soit juive, et le gouvernement d'une Palestine indépendante, libérée du Mandat, devrait être soit un gouvernement arabe, soit un gouvernement juif. Dans ce dernier cas, en supposant, nous le répétons, que le miracle de la réconciliation ne se soit pas produit et que la politique continue à s'inspirer de

considérations de race -, l'obligation de caractère général qui se trouve implicitement dans tous les mandats et en vertu de laquelle les peuples confiés à l'administration mandataire doivent être, avec le temps, mis en mesure de "se diriger eux-mêmes" n'aura pas été remplie. Dans le cas contraire, c'est l'obligation, prévue à l'article 2, "d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assumer l'établissement du Foyer national pour le peuple juif" qui n'aura pas été exécutée".

En même temps, loin d'appuyer le point de vue sioniste selon lequel les immigrants devaient être admis plus librement, la Commission parvint à la conclusion que "des considérations politiques, sociales et psychologiques de même que la capacité économique d'absorption devaient être prises en considération au moment où l'on déterminerait le rythme de l'immigration; elle recommanda en conséquence que, si l'exercice du mandat devait être poursuivi, l'immigration fût limitée à un chiffre maximum (ou, comme elle l'appelait, "un haut niveau politique") de 12.000 par an au cours des cinq années à venir.

87. Les membres de la Commission Peel furent amenés par leur diagnostic de la situation en Palestine à la conclusion que les obligations imposées à la Puissance mandataire par les termes du Mandat étaient inconciliables entre elles.

"En un mot, nous ne pouvons pas - dans la Palestine actuelle - à la fois céder à la demande arabe d'un gouvernement autonome et assurer l'établissement d'un Foyer national juif".

88. Dans ces conditions, le maintien du Mandat aurait signifié la perpétuation des troubles et du désordre. C'est pourquoi la Commission recommanda au gouvernement de Sa Majesté de prendre des mesures pour mettre fin au mandat et pour partager le pays de façon à créer un Etat juif indépendant au nord et à l'ouest et à incorporer la plus grande partie du reste du territoire à la Transjordanie.

"Manifestement", écrivit la Commission, "le problème ne peut pas être résolu en donnant aux Arabes ou aux Juifs tout ce qu'ils demandent. La réponse à la question : "Lequel des deux peuples gouvernera la Palestine en fin de compte ?" doit certainement être : "Ni l'un ni l'autre". Nous ne pensons pas qu'un homme d'Etat quelconque doué de bon sens puisse supposer, maintenant que l'espoir d'entente entre

Les races s'est avéré vain, que la Grande-Bretagne doit, ou bien remettre à l'autorité des Arabes 400.000 Juifs, dont l'entrée en Palestine dans la plupart des cas a été facilitée par le Gouvernement britannique et approuvée par la Société des Nations; ou bien, si les Juifs devaient constituer une majorité, qu'environ un million d'Arabes soient soumis à leur domination. Mais, alors qu'aucune des deux races ne peut régner en justice sur toute la Palestine, nous ne voyons pas pourquoi, si la chose était faisable, chacune des deux races ne devrait pas régner sur une partie de ce pays".

89. La Commission croyait que le partage, selon les principes qu'elle proposait, bien qu'il demandât, à la fois aux Arabes et aux Juifs de sacrifier une partie de leurs aspirations, conférerait des avantages substantiels aux deux. Une grande partie de la population arabe obtiendrait son indépendance et serait définitivement libérée de la possibilité d'une soumission, en fin de compte, à la domination juive. Réciproquement, les Juifs seraient assurés contre la possibilité d'une soumission à la domination arabe, et seraient libres de déterminer eux-mêmes le rythme de l'immigration. Le partage offrirait aux deux peuples la perspective de la paix. "Si la querelle provoquée par le mandat pouvait se terminer en même temps que ce dernier, cela vaudrait bien quelques sacrifices des deux côtés".

90. Les commissaires, sans prétendre que le principe du partage dépendît des propositions expresses qu'ils avaient formulées, présentèrent une carte sur laquelle l'ensemble de la Galilée, la plaine d'Esdrélon et la plaine du Littoral jusqu'à un point situé à environ 10 milles au sud de Rehoboth étaient attribués à l'Etat juif. La plus grande partie de la Palestine au sud et à l'est de cette ligne serait réunie à la Transjordanie. Mais Jérusalem et Bethléem, avec un couloir atteignant la mer à Jaffa, de même que Nazareth, resteraient sous mandat britannique.

91. Le Gouvernement de Sa Majesté publia, en même temps que le rapport de la Commission royale, une déclaration dans laquelle il annonçait que :

A la lumière de l'expérience et des arguments fournis par la Commission, il est obligé de conclure qu'il y a un conflit irréductible entre les aspirations des Arabes et des Juifs en Palestine, que ces aspirations ne peuvent pas être satisfaites sous le régime du mandat actuel, et qu'un plan de partage suivant les lignes générales recommandées par la Commission représente "dans l'impasse actuelle" la solution la meilleure et la plus riche d'espoir.

92. La proposition de partage de la Palestine rencontra l'hostilité ouverte de la Communauté arabe palestinienne et fut condamnée par un congrès pan-arabe tenu à Bludan en septembre. Les Sionistes, tout en écartant unanimement l'affirmation selon laquelle le mandat s'était avéré impraticable et tout en rejetant la frontière proposée par la Commission Peel, étaient divisés sur le principe du partage. Le vingtième congrès sioniste qui se réunit à Zurich au mois d'août, chargea son Exécutif d'entamer des négociations en vue d'obtenir des précisions sur le plan de partage qu'offrirait la puissance mandataire. L'Exécutif devait ensuite soumettre le plan à l'examen et à la décision du nouveau congrès à élire. Le Conseil de l'Agence juive, qui se réunit immédiatement après le congrès sioniste, donna à son Exécutif des instructions analogues, mais ajouta une résolution à l'effet de demander au Gouvernement de Sa Majesté de réunir une conférence des Juifs et des Arabes de Palestine pour examiner la possibilité d'un règlement pacifique dans une Palestine non divisée, sur la base de la Déclaration Balfour et du mandat.

93. Le rapport de la Commission Peel fut également examiné par la Commission permanente des mandats au cours de sa trente-deuxième session en août 1937. Dans un avis préliminaire adressé au Conseil de la Société des Nations, la Commission des mandats déclarait :

"Le mandat actuel devint presque inapplicable à partir du moment où une Commission royale britannique, parlant avec la double autorité que lui conféraient son impartialité et son unanimité et le Gouvernement de la puissance mandataire lui-même, eut déclaré qu'il était inapplicable".

C'est pourquoi, la Commission des mandats recommanda que le Gouvernement britannique soit chargé d'examiner la possibilité d'une "nouvelle solution

territoriale". Elle estimait, toutefois, qu'il ne serait pas indiqué de créer deux Etats indépendants sans une autre période de contrôle mandataire. C'est pourquoi elle recommanda, pour le cas où l'on adopterait la politique du partage, que les Etats juif et arabe restent sous un régime mandataire transitoire, comme entités séparées ou sous forme de fédération provisoire, jusqu'au moment où ils auraient donné preuve suffisante de leur capacité de se gouverner eux-mêmes.

94. Le 16 septembre, le Conseil de la Société des Nations adopta une résolution autorisant la puissance mandataire à préparer un plan détaillé pour le partage de la Palestine en renvoyant entre temps l'examen du fond de la nouvelle proposition jusqu'au moment où ce plan lui serait soumis.

LA COMMISSION DE PARTAGE - 1938

95. En application de la résolution du Conseil de la Société des Nations, une commission technique, sous la présidence de Sir John Woodhead, fut désignée en 1938. On trouvera ci-après un extrait de son mandat :

"Prenant en considération le plan de partage esquissé dans la troisième partie du rapport de la Commission royale, tout en étant entièrement libre de proposer des modifications à ce plan, y compris des changements aux limites des zones dont le maintien sous mandat britannique a été recommandé,

Prenant également en considération les observations que pourraient faire les communautés vivant en Palestine et en Transjordanie ; -

(i) La Commission formulera des recommandations au sujet des frontières délimitant les régions arabe et juive envisagées et les enclaves qui devront rester, de façon permanente ou temporaire, sous mandat britannique, de telle sorte que ces frontières :

- a) Permettent d'envisager raisonnablement la création un jour ou l'autre d'Etats autonomes arabe et juif dans des conditions de sécurité satisfaisantes;
- b) Obligent à inclure dans la région juive le plus petit nombre possible d'Arabes et d'entreprises arabes et vice-versa;
- c) Permettent au Gouvernement de Sa Majesté d'exercer les fonctions de Puissance mandataire qui lui incombent d'après une recommandation du rapport de la Commission royale, y compris les obligations imposées aux termes de l'article 28 du Mandat, en ce qui concerne les Lieux saints."

96. La Commission Woodhead est arrivée en Palestine le 27 avril et en est repartie le 3 août. Elle a constaté que l'Etat juif envisagé par la Commission Peel contiendrait, lorsque certaines modifications auraient été apportées à la frontière prévue, afin d'assurer la sécurité de cet Etat, une minorité arabe représentant 49% de la population totale. Elle a donc fait observer que la Commission royale avait :

"reconnu que l'existence d'une minorité arabe importante au sein de l'Etat juif envisagé constituerait une entrave très sérieuse à l'application régulière et efficace du système de partage et a estimé que le problème provoqué par cette importante minorité arabe devrait être résolu par le transfert, sur le territoire arabe, de la plus grande partie des Arabes constituant cette minorité. Il ne semble pas exagéré de dire que le succès de cette solution constituait une hypothèse fondamentale du projet et que, s'il s'avérait impossible de trouver une solution de cet ordre, la plus grande partie de la thèse sur laquelle repose le dit projet serait réduite à néant... De l'avis de la Commission, il ne serait possible d'assurer, par échanges volontaires ou par transferts de population, que le déplacement d'une petite fraction de la minorité arabe se trouvant en territoire juif."

La Commission a donc repoussé cette proposition et a examiné d'autres possibilités. Finalement, le Président et l'un des trois autres membres de la Commission recommandèrent un plan selon lequel l'Etat juif aurait été limité à une bande de territoire dans la partie septentrionale de la plaine maritime. Ce territoire aurait eu approximativement 75 kilomètres de long, mais aurait été coupé par une enclave arabe à Jaffa et par le corridor reliant à la mer le territoire sous mandat de Jérusalem. Selon ce projet, les régions septentrionales que la Commission Peel envisageait d'attribuer en supplément à l'Etat juif ne serait pas soumises à l'autorité arabe. Elle serait administrée par la Puissance mandataire jusqu'à ce que les populations arabes et juives puissent se mettre d'accord sur le sort définitif de ces régions, ce qui pourrait entraîner la fusion avec l'Etat arabe ou avec l'Etat juif, ou encore la création d'un troisième Etat indépendant. Un mandat similaire serait établi dans le sud sur une région correspondant à peu près à la subdivision de Bezhée. Le projet incorporait également la recommandation de la Commission royale visant l'établissement d'une enclave sous l'autorité britannique dans la région de Jérusalem.

97. Il s'ensuivait que la majorité des propositions de la Commission Woodhead n'aurait rendu possible l'octroi rapide de l'indépendance qu'à la partie centrale de la Palestine s'étendant entre les régions septentrionales et méridionales sous mandat, non compris l'enclave de Jérusalem. Même dans cette région limitée, l'indépendance n'aurait pas été totale. En effet les deux commissaires mentionnés plus haut recommandaient, comme une caractéristique essentielle de leur projet, une union douanière entre les trois administrations (arabe, juive et mandataire). Ils proposaient la fixation de la politique douanière de l'union par la Puissance mandataire après consultation des représentants arabes et juifs. Ceci aurait donc réduit la superficie et la souveraineté des deux Etats indépendants envisagés par la Commission royale.

98. Des deux autres membres de la Commission Woodhead, l'un recommandait d'adjoindre à l'Etat juif envisagé les vallées d'Esdreion et de Jezrael, y compris le lac Houlé et le lac de Tibériade, les collines de Galilée n'étant donc pas comprises dans cet Etat, mais formant enclave dans le territoire juif. L'autre commissaire concluait à l'impossibilité de toute formule de partage.

99. Dans un Livre blanc^{*} publié en même temps que le rapport de la Commission de partage, le Gouvernement de Sa Majesté annonçait que :

"il était parvenu à la conclusion que le nouvel examen avait démontré les difficultés politiques, administratives et financières provoquées par la proposition visant la création d'Etats indépendants arabe et juif à l'intérieur de la Palestine; ces difficultés étaient si grandes que le problème ne pouvait être résolu de cette façon."

Le Gouvernement fit connaître son intention de convoquer à Londres une conférence au cours de laquelle il s'efforcerait d'aboutir à un accord avec les représentants arabes et juifs sur d'autres moyens propres à surmonter les difficultés signalées par la Commission royale.

100. Assistaient à la Conférence de Londres, d'une part les représentants des Arabes de Palestine et des Gouvernements de l'Egypte, de l'Irak, de l'Arabie saoudite et du Yémen; d'autre part, une délégation de l'Agence juive pour la Palestine accompagnée d'un certain nombre de représentants de l'opinion juive ne faisant pas partie de l'Agence elle-même. Les Arabes persistant à ne pas reconnaître l'Agence juive, il fût nécessaire d'organiser deux conférences séparées, une conférence anglo-arabe et une conférence anglo-juive. Les conversations se poursuivirent du 7 février au 15 mars. La délégation britannique soumit des propositions semblables à celles qui furent ultérieurement publiées dans le Livre blanc de mai 1939. Ces propositions se heurtèrent au refus de principe des Juifs; elles furent regardées par les Arabes comme une base acceptable de discussion, mais on n'aboutit à aucun accord.

* Cmd. 5893

101. Au cours de la Conférence anglo-arabe, il s'avéra nécessaire d'étudier les répercussions sur la situation palestinienne d'une correspondance échangée en 1915-16 entre Sir Henry McMahon, Haut Commissaire au Caire et le Chérif Hussein de la Mecque.*

Les délégués arabes soutenaient que la Palestine était l'un des pays arabes dont l'indépendance avait été promise dans cette correspondance. Tout en reconnaissant que "les prétentions arabes au sujet de l'interprétation de la correspondance.... avaient une plus grande force qu'il n'était apparu jusqu'à présent", la délégation britannique ne put accepter ce point de vue.

LE LIVRE BLANC DE MAI 1939 **

102. La déclaration de mai 1939, exposant la ligne de conduite du Gouvernement de Sa Majesté, avait pour but de mettre fin à l'incertitude en ce qui concernait les buts de la politique du Gouvernement en Palestine et de préparer la voie à la liquidation du mandat. Cette déclaration débutait par une définition explicite de l'attitude du gouvernement de Sa Majesté envers les revendications maxima des Arabes et des Juifs. C'est ainsi qu'après avoir mentionné l'interprétation qui avait été donnée de la Déclaration Balfour dans le Livre blanc de 1922, le Gouvernement

"déclarait maintenant sans équivoque que sa politique n'envisageait en aucune façon la transformation de la Palestine en Etat juif".

En même temps, le Gouvernement persistait à repousser les prétentions arabes selon lesquelles il était tenu par les promesses faites au cours de la guerre 1914-1918 d'accorder l'indépendance de la population arabe de Palestine :

"Le Gouvernement... ne peut pas reconnaître que la correspondance de Sir McMahon puisse servir de base légitime à la prétention selon laquelle la Palestine devrait être transformée en un Etat arabe."

* Cmd. 5974. Voir également Cmd 5957 et Cmd 5964.

** Cmd. 6019.

103.- La déclaration exposait ensuite que le but du Gouvernement de Sa Majesté était :

"La création, dans un délai de dix ans, d'un Etat palestinien indépendant... dans lequel les Arabes et les Juifs partageraient le pouvoir de telle sorte que la sauvegarde des intérêts essentiels de chaque communauté soit assurée."

104. Avant qu'il soit possible de créer un tel Etat, il serait nécessaire de prévoir une période transitoire au cours de laquelle la Puissance mandataire s'efforcerait d'améliorer les relations entre les deux communautés et de mettre sur pied un système leur permettant de se gouverner elles-mêmes. Au cours de cette période, des ressortissants palestiniens, arabes et juifs, seraient placés à la tête des différents services du gouvernement en nombre approximativement proportionnel aux populations des deux communautés et seraient admis au sein du Conseil exécutif. On espérait qu'il s'avérerait possible d'organiser un corps législatif élu. En outre, à l'expiration du délai de cinq ans, "un organisme représentant de façon appropriée et la population palestinienne et le Gouvernement de Sa Majesté" élaborerait des recommandations pour la Constitution du nouvel Etat indépendant. Il était prévu que la période transitoire prendrait fin au bout de dix ans. Toutefois :

"Si, à la fin de cette période, le Gouvernement de Sa Majesté constate que, contrairement à son espoir, les circonstances rendent nécessaires d'ajourner la création d'un Etat indépendant, il prendra l'avis des représentants de la population palestinienne, du Conseil de la Société des Nations et des Etats arabes voisins avant de prendre une décision au sujet de cet ajournement. Si le Gouvernement de Sa Majesté aboutit à la conclusion que l'ajournement est inévitable, il sollicitera la collaboration de ces différentes parties pour préparer des projets définis en vue d'atteindre le but souhaité le plus tôt possible."

105. Le Livre blanc ne contenait aucune autre disposition relative à la Constitution de l'Etat indépendant que le principe général selon lequel cette Constitution devrait permettre aux Arabes et aux Juifs de partager le pouvoir de telle sorte que les intérêts essentiels de chaque partie soient sauvegardés. Lorsqu'il comparut ultérieurement devant la

Commission permanente des mandats, le Secrétaire aux Colonies signala deux moyens possibles pour donner effet à ce principe dans la future constitution. Il proposa la création d'un système fédéral avec égalité de représentation, dans les organismes centraux, d'une province arabe et d'une province juive. Alternativement, au cas où le régime de la Palestine serait fondé sur le principe de l'unité au lieu du principe fédératif, la Constitution pourrait stipuler que, pour les questions importantes, aucune décision ne serait prise sans l'accord de la majorité des membres arabes et de la majorité des membres juifs du corps législatif.

106. Le Livre blanc stipulait que l'Etat indépendant devrait conclure un traité avec le Royaume-Uni.

107. L'exposé politique envisageait ensuite la question de l'immigration juive :

"De l'avis de la Commission royale, la combinaison de la politique issue de la Déclaration Balfour et du régime du mandat impliquait que l'hostilité arabe envers les principes de la Déclaration serait tôt ou tard surmontée. Dès la publication de la Déclaration Balfour, les gouvernements britanniques successifs ont toujours espéré qu'avec le temps, la population arabe, reconnaissant les avantages qu'elle pourrait retirer de l'établissement et du développement des colonies juives en Palestine, finirait par accepter le développement progressif du Foyer national juif. Cet espoir ne s'est pas réalisé. Le Gouvernement de Sa Majesté se trouve donc en face de deux attitudes possibles : (i) chercher à accroître indéfiniment le Foyer national juif par l'immigration, contre la volonté fortement manifestée de la population arabe du pays; ou (ii) n'autoriser le développement futur du Foyer national juif par l'immigration qu'au cas où les Arabes seraient prêts à y consentir. La première attitude signifierait l'emploi de la force. Sans tenir compte d'autres considérations, une telle politique semble être contraire, de l'avis du Gouvernement de Sa Majesté, à l'esprit général de l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations aussi bien qu'aux obligations particulières qu'il a contractées envers les Arabes en acceptant le Mandat pour la Palestine. En outre, les relations entre Arabes et Juifs de Palestine doivent être fondées, tôt ou tard, sur une tolérance et une bonne volonté mutuelle; la paix, la sécurité et le progrès du Foyer national juif même l'exigent. En conséquence, après un examen approfondi et tenant compte de la façon dont l'accroissement du Foyer national juif a été favorisé pendant les vingt dernières années, le Gouvernement de Sa Majesté a décidé que le moment était venu d'adopter, en principe, la seconde attitude signalée plus haut."

Il était prévu en conséquence qu'après l'admission d'un contingent supplémentaire d'immigrants ne pouvant pas dépasser 75.000 personnes au cours d'une période de cinq ans commençant en avril 1939, "aucune immigration nouvelle ne serait autorisée sans le consentement préalable des Arabes de Palestine."

108. La dernière partie du Livre blanc traite de la question du transfert à des Juifs de propriétés foncières arabes.

"Les autorités centrales de la Palestine doivent, aux termes de l'article 6 du mandat, "tout en assurant qu'aucun préjudice ne sera porté aux droits et à la situation des autres parties de la population", encourager "l'établissement intensif des Juifs sur le territoire", et aucune restriction n'a été imposée jusqu'à présent au transfert de propriété foncière des Arabes aux Juifs. Les rapports de plusieurs commissions d'experts ont montré que, en raison de l'accroissement naturel de la population arabe et de la fréquence des ventes de terres arabes aux Juifs au cours des dernières années, il n'est plus possible dans certaines régions d'effectuer de nouveaux transferts de terres arabes, tandis que dans d'autres il faudrait restreindre les transferts de terres si l'on veut que les cultivateurs arabes conservent leur niveau de vie actuel et si l'on veut éviter la création rapide d'une classe importante d'Arabes sans terres. Dans ces conditions, le Haut Commissaire recevra pleins pouvoirs pour interdire et régler les transferts de propriété foncière. Ces pouvoirs prendront effet à partir de la date de publication de la présente Déclaration et le Haut Commissaire continuera à les exercer pendant toute la période transitoire."

109. La politique exposée dans le Livre blanc fut violemment condamnée par toute l'opinion sioniste. Le Congrès sioniste de 1939 refusa d'en reconnaître la validité morale et juridique et déclara que le peuple juif n'accepterait pas que sa situation en Palestine fût réduite à celle d'une minorité. Les Arabes critiquèrent la longueur de la période transitoire, la clause prévoyant une prolongation éventuelle de cette période et la proposition selon laquelle les représentants de la puissance mandataire devraient participer à l'élaboration de la Constitution de l'Etat indépendant. Il y avait néanmoins des indices que les Arabes seraient prêts, en principe, à accepter la mise en oeuvre de cette nouvelle politique.

110. La nouvelle déclaration politique de la Puissance mandataire fut examinée par la Commission permanente des mandats, en 1939, lors de sa trente-sixième session. Dans son rapport, la Commission constatait que:

"La politique exposée dans le Livre blanc n'est pas conforme au sens que la Commission a toujours donné au mandat palestinien, en accord avec la Puissance mandataire et le Conseil."

La Commission étudia ensuite si le mandat pouvait faire l'objet d'une nouvelle interprétation à laquelle le Livre blanc serait conforme.

Des sept membres de la Commission, quatre membres

"n'ont pas cru pouvoir déclarer que la politique du Livre blanc était conforme au Mandat, toute autre conclusion leur a paru devoir être écartée, en raison des termes mêmes du Mandat et des intentions fondamentales de ses auteurs".

Les trois autres membres

"ne jugèrent pas pouvoir partager ce point de vue; ils estimèrent que les circonstances actuelles justifiaient la politique exposée dans le Livre blanc, à condition que le Conseil ne s'y oppose pas."

111. Il était dans l'intention du Gouvernement de Sa Majesté de solliciter l'accord du Conseil de la Société des Nations en faveur de sa nouvelle politique. Toutefois, le Gouvernement ne put mettre cette intention à exécution en raison de l'ouverture des hostilités au mois de septembre.

LA PALESTINE PENDANT ET APRES LA DEUXIEME GUERRE MONDIALE

112. Les actes de terrorisme commis par les Juifs cessèrent complètement à la déclaration de guerre et les bandes armées arabes se dispersèrent avant la fin de l'année. L'Agence juive fit appel à la communauté juive pour qu'elle donne toute son aide à la Puissance mandataire et des appels semblables parurent dans la presse arabe. Au cours de la guerre, les Juifs fournirent 27.000 hommes aux forces britanniques et les Arabes 12.000. Un groupe de brigades juives fut constitué en 1944.

113. En février 1940, le Gouvernement promulgua les "Land Transfer Regulations" aux termes desquelles le pays était partagé en trois zones. Dans la plus grande de ces zones, tous les transferts de terres à des personnes autres que des Arabes palestiniens étaient interdits, sauf autorisation du Haut Commissaire dans certaines conditions bien définies. Dans la deuxième zone, il était interdit aux Arabes palestiniens de transférer leurs terres si ce n'était à d'autres Arabes palestiniens ou avec l'approbation spécifique du Haut Commissaire. Aucune restriction n'était apportée au transfert des terres dans la troisième zone, la plus petite,

qui comprenait une très grande partie de la plaine côtière et toutes les zones municipales. Ces règlements constituaient l'application des clauses foncières du Livre blanc de 1939. Il convient de noter qu'un règlement analogue avait été élaboré avant la rédaction de cet exposé politique en vue de remplacer la précédente législation, insuffisante pour la protection des agriculteurs.

114. A la fin du printemps 1944, à l'expiration de la période de cinq ans pendant laquelle le Livre blanc envisageait d'autoriser l'immigration juive, les 75.000 certificats n'avaient pas tous été utilisés par suite des difficultés qu'il y avait à s'évader de l'Europe d'Hitler. Il fut décidé qu'il serait injuste dans de telles circonstances, de retenir les 24.000 certificats restants et la date limite fut donc supprimée. A partir du 1er octobre 1944, on fixa le rythme mensuel de l'immigration juive au chiffre de 1.500. Lorsque les 75.000 certificats eurent été épuisés, à la fin de 1945, il fut décidé que ce rythme mensuel serait maintenu en attendant le rapport de la Commission anglo-américaine d'enquête qui commençait alors ses travaux. L'immigration juive se poursuit toujours à ce rythme.

115. La réglementation de l'immigration juive en Palestine a été sérieusement compliquée dès avant la guerre par les tentatives faites pour organiser l'entrée non autorisée de groupes importants d'immigrants. Pendant la guerre, il était plus impérieux que jamais pour l'administration de résister à cette atteinte à son autorité, car les réfugiés qui emplissaient les bateaux venaient de l'Europe contrôlée par l'Axe et présentaient, pour les agents ennemis, une occasion de s'infiltrer. En novembre 1940, il fut décidé que les immigrants illégaux seraient déportés en un autre lieu de refuge dans l'empire colonial. Le premier contingent de personnes déportées conformément à cette politique fut rassemblé à bord du vapeur Patria dans le port de Haïfa. Toutefois, le Patria fut sabordé au mouillage, le 25 novembre, par suite d'actes de sabotage de sympathisants

Juifs à terre et au prix de 252 vies humaines. Par la suite des immigrants illégaux furent déportés dans l'île Maurice. Ils furent admis en Palestine en 1945, et un chiffre équivalent fut déduit du contingent prévu par le Livre Blanc.

116. Dans une déclaration sur la politique d'immigration publiée le 30 juin 1946, le Haut Commissaire annonça qu'à l'intérieur du contingent intérimaire de 1.500 personnes par mois :

"La préférence serait donnée aux Juifs européens qui ont un titre particulier, ceux, par exemple, envers lesquels le Gouvernement de Palestine a déjà contracté des obligations, et les parents européens de Juifs déjà établis en Palestine. Les immigrants illégaux continueraient naturellement à être déduits des contingents."

L'intensification du trafic des immigrants illégaux qui reprit sur une échelle importante vers la fin de 1945 rendit impossible à l'Administration d'appliquer complètement son système préférentiel. Dans la période comprise entre le 15 décembre 1945 et le 14 mars 1947, non moins de 13.983 immigrants juifs illégaux * furent autorisés à s'installer en Palestine; le chiffre équivalent fut donc déduit des contingents.

117. Dans l'été 1946, l'afflux d'immigrants illégaux atteignit des proportions telles qu'il fut désormais impossible de les recevoir dans les camps de Palestine. Il fut donc décidé en août de transférer désormais à leur arrivée, les passagers des bateaux sur des navires britanniques et de les amener dans des camps à Chypre. Depuis décembre 1946, le contingent mensuel a été réparti de la manière suivante : 50% sont attribués aux immigrants illégaux de Chypre; sur les 750 certificats restants, environ 100 sont réservés pour faire face à des obligations réglementaires et pour compenser, le cas échéant, l'admission d'immigrants illégaux non encore déduits du contingent; le reste enfin est partagé également entre les parents des résidents palestiniens et les Juifs des camps de personnes déplacées dans la zone britannique d'Allemagne.

* Ce chiffre comprend 1014 immigrants d'Europe, arrivés à bord du *Federico* et du *Fenice* en mai 1946, qui reçurent des certificats à leur arrivée et 2250 immigrants détenus à Chypre et admis ultérieurement en Palestine sur certificats déduits du contingent.

118. L'arrêt des activités terroristes ne dura pas pendant toutes les années de guerre. La communauté juive était mécontente des "Land transfer regulations" et des mesures prises contre l'immigration illégale. En 1942, un petit groupe d'extrémistes sionistes dirigés par Abraham Stern se signala à l'attention par une série d'assassinats et de vols politiques dans la région de Tel-Aviv. L'année suivante, on découvrit une vaste conspiration, rattachée à l'Hagana, formation paramilitaire illégale contrôlée par l'Agence juive, qui avait pour but de voler des armes et des munitions aux forces britanniques du Moyen Orient. En août 1944, le Haut Commissaire échappa de peu à la mort dans une embuscade aux environs de Jérusalem. Trois mois plus tard, le 6 novembre, le Ministre d'Etat britannique en Moyen Orient (Lord Moyne) fut assassiné au Caire par deux membres du groupe Stern. La troisième organisation juive illégale, l'Irgun Zvai Leumi, fut responsable de la destruction de nombreux biens du Gouvernement pendant 1944. Les attentats perpétrés par le groupe Stern et l'Irgun Zvai Leumi furent condamnés par les porte-parole officiels de la communauté juive.

119. Pendant les premiers mois de 1945, les conditions de sécurité furent généralement meilleures que dans la période précédente. Toutefois, la déclaration faite en mai par l'Irgun Zvai Leumi et selon laquelle le jour V pour le monde serait pour elle le jour D fut le prélude à une série d'attentats d'importance et d'intensité croissantes qui atteignirent leur point culminant le 16 juin 1946 lors d'une attaque générale contre les communications, dans laquelle l'Hagana joua le rôle principal. Les dommages causés par les actes terroristes des 10, 16 et 17 juin furent estimés à 300.000 livres palestiniennes. Des ordres furent donnés pour qu'une opération soit entreprise contre le Palmach. Cette opération comportait l'arrestation d'un certain nombre de dirigeants juifs, certains d'entre eux membres de l'exécutif de l'Agence juive que l'on savait être personnellement impliqués dans l'organisation d'actes de violence en Palestine.*

* Cmd. 6873

120. Le 22 juillet, la campagne menée par les organisations terroristes atteignait un nouveau paroxysme avec l'explosion, qui détruisit une aile de l'hôtel du Roi David à Jérusalem, occupée par les Bureaux du Secrétariat du Gouvernement et par une partie de l'état-major militaire, et qui tua 86 fonctionnaires publics, arabes, juifs et britanniques ainsi que 5 particuliers. Plus tard, l'activité terroriste se manifesta notamment par l'enlèvement d'un juge britannique et d'officiers britanniques, le sabotage du système ferroviaire et des installations pétrolières d'Haïfa, et la destruction à la bombe du club des officiers britanniques de Jérusalem, au cours de laquelle un grand nombre de personnes furent tuées. Afin de permettre à l'administration du pays de poursuivre ses fonctions sans crainte des représailles terroristes dont la communauté britannique était menacée, les civils britanniques non indispensables et les familles des militaires furent évacués de Palestine, et les membres restants de la communauté britannique concentrés dans des zones de sécurité au début de février 1947. Le même mois, "l'état de siège réglementaire" fut proclamé pour une période limitée dans la zone du district de Lydda qui comprend Tel-Aviv (ainsi que les quartiers juifs de Jaffa), Ramat Gan, Bnei Braq et Petah Tiqva, et dans un secteur de Jérusalem à population essentiellement juive.

121. La guerre donna naissance à l'inflation en Palestine. Le volume de la monnaie en circulation passa de 5.509.134 livres palestiniennes à la fin de 1938 à 48.438.141 livres palestiniennes à la fin de 1945. Les recettes publiques de l'année 1946-47 atteignirent le chiffre de 25.429.000 livres palestiniennes. Les importations et les exportations de 1946 s'élevèrent à un total de 70.431.829 livres palestiniennes et 24.484.872 livres palestiniennes respectivement.

122. Ces chiffres reflètent des dépenses militaires importantes effectuées en Palestine par les forces britanniques et alliées du

Moyen Orient, ainsi qu'un accroissement de l'activité économique dû à la coupure des voies commerciales normales et au régime d'autarcie qu'elle imposa, dans de notables proportions, à la zone du Moyen Orient. Diverses industries nouvelles se développèrent de ce fait en Palestine; la production agricole fut stimulée d'une façon anormale et les deux communautés bénéficièrent de la prospérité qui en résulta. Les effets négatifs de la dislocation causée par la guerre furent ressentis principalement par le commerce des agrumes. En 1942-43, les exportations d'agrumes tombèrent à moins de 5.000 cageots contre plus de 15.000.000 en 1938-39. Dans la plupart des cas cependant les plantations d'agrumes furent soigneusement entretenues avec l'aide de prêts du Gouvernement, et ce commerce retrouve actuellement ses marchés. Pendant les années de guerre les diamants taillés et polis en Palestine remplacèrent les agrumes comme principale exportation du pays. Cette industrie, entièrement juive, établie en 1939, permit d'exporter des produits d'une valeur de près de 6 millions de livres palestiniennes en 1945.

123. Le chiffre total de la population sédentaire en Palestine est aujourd'hui d'environ 1.887.000, les Juifs étant estimés à 625.000.

Le nombre d'immigrants juifs entrés en Palestine, de 1937 à 1946

(y compris les immigrants illégaux déduits des contingents) est indiqué dans le tableau ci-dessous :

1937	.....	.....	10.536
1938	.....	.....	12.868
1939	.....	.....	27.561
1940	.....	.....	10.445
1941	.....	.....	3.839
1942	.....	.....	3.581
1943	.....	.....	8.558
1944	.....	.....	14.491
1945	.....	.....	13.156
1946	.....	.....	17.761

Total pour la période de 10 ans	122.796
--------------------------------------	---------

Malgré le volume réduit de l'immigration, le Foyer national juif a continué à se développer. A la fin de 1944, le nombre des colonies agricoles juives s'élevait à 259 avec une population totale de 138.000 personnes. Un an plus tôt, le capital investi dans l'industrie juive se montait à 20.523.000 livres palestiniennes. On a calculé que le commerce juif a payé approximativement 63% de tous les impôts recouvrés par le Gouvernement palestinien en 1944-45.

124. Cependant le niveau de vie des Arabes s'améliorait continuellement. La meilleure preuve en est la diminution progressive de la mortalité, due, elle-même, à la prospérité croissante et à la diffusion des soins médicaux. Le taux de mortalité des musulmans palestiniens s'abaissait de 38 % entre 1927-29 et 1942-44, de sorte que la longévité moyenne prévisible pour les nouveaux-nés passait de 37 à 49 ans pour les musulmans mâles et de 38 à 50 ans pour l'autre sexe. Le développement des établissements d'instruction du Gouvernement fut repris après 1933; en 1945-46, il y avait, dans les écoles, 91.000 garçons arabes et 33.900 filles, ce qui représentait respectivement 57 % des garçons et 23 % des filles de 5 à 14 ans. (cf. paragraphes 28 et 67 ci-dessus pour les chiffres correspondants des périodes précédentes).

L'économie arabe reposait principalement sur l'agriculture, l'administration continuait à encourager, autant que possible, les efforts que faisaient les fermiers arabes pour intensifier le rendement de leurs terres. Ces efforts tendaient surtout à obtenir une plus grande variété de cultures. En 1921, les récoltes d'hiver (grain et fourrage) représentaient 71 % de la production totale agricole de Palestine, agrumes exceptés. La production totale des récoltes d'été, de meilleur profit, (comprenant le millet, mais consistant principalement en fruits, légumes et olives) passait de 29 % en 1921 à 67 % en 1942. Cette augmentation a été surtout sensible dans les fermes arabes. En outre, la production des surfaces plantées en agrumes qu'exploitaient les Arabes, après être tombée à moins de 50 % pendant quelques années après 1930, dépasse aujourd'hui cette proportion. Les cultivateurs arabes bénéficièrent de la prospérité générale amenée par la guerre et il se sont, sans aucun doute, libérés

d'une grande partie des dettes qui les accablaient antérieurement. Néanmoins, les Arabes sont encore loin des Juifs pour ce qui est du revenu moyen par tête et du développement industriel, ainsi qu'en ce qui concerne les services sociaux dont ils peuvent bénéficier.

125. Dans les conditions exceptionnelles créées par la guerre, la Palestine devint un important fournisseur de toute une série de produits indispensables à la consommation civile et aux besoins militaires dans le Proche Orient. De nouvelles industries naquirent; les exportations de produits manufacturés, produits pétroliers mis à part, passèrent de 983.000 livres palestiniennes en 1940 à 4.496.000 livres palestiniennes en 1944. La raréfaction des produits et les difficultés qui tendaient à couper la Palestine et les pays voisins de leurs marchés d'importations européens et américains d'avant-guerre favorisèrent cet accroissement. En conséquence, les exportations de Palestine à destination d'autres pays du Proche Orient passèrent, en valeur, de 518.000 livres palestiniennes en 1939 à 8.718.000 livres palestiniennes en 1944; elles représentent 60 % des exportations totales de 1944, contre 10 % seulement en 1939. L'avenir économique de la Palestine, tout en ne dépendant ni entièrement, ni, même principalement, de ses relations économiques avec les Etats arabes, est fonction de la mesure dans laquelle le pays peut rester exportateur de produits manufacturés vers les autres pays du Proche Orient en présence d'une concurrence normale; à moins que la baisse de ces exportations ne soit composée par une pénétration sur d'autres marchés. En ce qui concerne les Etats arabes, la question n'est pas d'ordre exclusivement économique. Le boycottage des produits juifs de Palestine, décrété par le Conseil de la Ligue arabe en décembre

1945, a été mis en exécution par les Etats Membres le 1er janvier. C'est, principalement, à cause de cette mesure et, en partie, à cause de la réouverture des routes commerciales d'avant-guerre, que les exportations palestiniennes, à destination des pays arabes indépendants, ont passé, en 1946, à 33 % environ de leur valeur de l'année précédente, tandis que les importations des pays arabes en Palestine s'accroissaient de 10 % en 1946 par rapport aux importations de 1945. Néanmoins, le commerce total d'exportation, qui avait progressé régulièrement depuis 1941, a marqué un nouvel accroissement en 1946, principalement en raison de la réouverture du marché des agrumes.

LE COMITE D'ENQUETE ANGLO-AMERICAIN

126. Quand prit fin la deuxième Guerre mondiale, il n'a pas été possible à la Puissance mandataire de donner suite à la procédure prévue par le Livre blanc de 1939. La Société des Nations, à l'approbation de laquelle ce document aurait dû être soumis, n'existait plus. Et le destin tragique du peuple juif en Europe justifiait le désir général de voir le problème de la Palestine faire l'objet d'un nouvel examen, compte tenu des besoins des survivants de la persécution raciale.

127. Ce désir était vif aux Etats-Unis. En août 1945, le Président Truman, écrivant à M. Attlee, suggérait que l'octroi de 100.000 certificats d'immigration pour la Palestine faciliterait considérablement l'établissement des juifs européens déplacés.

128. Le Gouvernement de Sa Majesté n'a pas pu donner suite à cette proposition: > qui eut conduit à prendre une décision de première importance en matière de politique palestinienne avant que l'avenir de ce pays eut été envisagé de façon approfondie à la lumière des circonstances d'après-guerre. Par la suite, il obtint l'accord du Gouvernement des Etats-Unis à la nomination d'un Comité d'enquête anglo-américain ayant pour mandat:

1. D'examiner les conditions économiques et sociales de la Palestine et leur effet sur le problème de l'immigration et de la colonisation juives, ainsi que sur le bien-être des peuples qui y vivent.
2. D'examiner la situation des Juifs dans les pays d'Europe où ils ont été victimes des persécutions nazies et fascistes, et les mesures pratiques prises ou envisagées dans ces pays pour leur permettre de vivre à l'abri de toutes mesures discriminatoires et d'oppression; d'évaluer, d'autre part, le nombre de ceux qui seraient désireux ou contraints par les circonstances, d'émigrer en Palestine ou dans d'autres pays extra-européens.
3. D'entendre les avis de témoins compétents et de consulter les représentants arabes et juifs sur le problème de Palestine, dans la mesure où les données de ce problème étaient modifiées par les conjonctions mentionnées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, ou par d'autres faits et circonstances s'y rapportant; de recommander au Gouvernement de Sa Majesté et au Gouvernement des Etats-Unis un règlement provisoire de la question, ainsi qu'une solution définitive.

4. De faire au Gouvernement de Sa Majesté et au Gouvernement des Etats-Unis toutes autres recommandations jugées nécessaires pour faire face aux besoins immédiats provenant des circonstances dont l'examen est prévu au paragraphe 2 ci-dessus, soit par une amélioration du sort des Juifs dans les pays européens dont il est question, soit par des dispositions facilitant leur immigration et leur établissement dans des pays extra-européens.

129. Les douze membres du Comité d'enquête anglo-américain, dont les travaux ne devaient pas durer plus de cent-vingt jours, tinrent leur première réunion à Washington, le 4 janvier 1946 et rédigèrent un rapport⁺ qu'ils furent unanimes à signer, le 20 avril, à Lausanne.

Le Comité recommandait que la constitution future de la Palestine reposât sur trois principes:

- "I. Les Juifs ne domineront pas les Arabes et les Arabes ne domineront pas les Juifs en Palestine.
- II. La Palestine ne sera ni un Etat arabe, ni un Etat juif.
- III. Le gouvernement, qui sera finalement établi, devra, sous garantie internationale, protéger et défendre intégralement, les intérêts du christianisme et des religions musulmanes et juives dans les Lieux saints".

Le Comité rejetait explicitement tout partage de la Palestine et concluait que "maintenant, et dans l'avenir immédiat, toute tentative d'établir soit un Etat palestinien indépendant, soit plusieurs Etats palestiniens indépendants, amènerait une lutte intestine susceptible de menacer la paix du monde". En conséquence, il recommandait que la Palestine restât administrée selon les termes du Mandat en attendant la mise en vigueur d'un accord de tutelle. Le Comité ne présentait pas de recommandations précises à l'égard du régime administratif ou du développement des institutions autonomes, pendant la longue période pendant laquelle il envisageait le maintien du contrôle britannique. Il présentait un certain nombre de propositions relatives au développement économique et

social et recommandait l'abrogation des règlements de 1940 relatifs au transfert de propriétés foncières et l'octroi "si possible en 1946" de 100.000 certificats d'immigration afin que le rythme de l'immigration "soit accéléré autant que les circonstances le permettront".

130. Le rapport fut publié à Washington le 30 avril. Dans la soirée du même jour, le Président Truman rendait publique une déclaration où l'on lisait notamment:

"Je suis très heureux que ma demande d'admission immédiate de 100.000 Juifs en Palestine ait été reprise, unanimement, par le Comité d'enquête anglo-américain. Le transfert de ces malheureux devrait être effectué avec la plus grande diligence... Je suis heureux également que le Comité ait recommandé l'abrogation du Livre blanc de 1939 qui contient des restrictions à l'immigration ou à l'achat de terres, afin de permettre un nouveau développement du Foyer national juif. Il est réconfortant, également, que le rapport envisage l'application de vastes plans de développement économique en Palestine; ces plans faciliteront l'immigration ultérieure et la population toute entière en bénéficiera. Outre ces dispositions immédiates, le rapport traite de nombreuses autres questions politiques à portée lointaine, et de questions de droit international qui exigent une étude approfondie. Je vais procéder, à leur sujet, aux consultations appropriées".

131. Le jour suivant, le Premier Ministre britannique, dans une déclaration à la Chambre des Communes, faisait savoir que le Gouvernement de Sa Majesté ne pouvait pas accepter de se rallier aux recommandations du Comité en ce qui concerne l'immigration, avant d'avoir pris une décision générale sur le rapport. "Le rapport, disait-il, doit être considéré comme un tout, dans toutes ses conséquences. Il déclarait également qu'en conclusion le Gouvernement n'était pas en mesure de mettre le rapport à exécution par ses seuls moyens financiers et militaires et que le licenciement et le désarmement des formations militaires illégales en Palestine seraient, en premier chef, une condition préalable de l'admission des 100.000 immigrants.

132. Le rapport fut examiné au cours de réunions groupant des fonctionnaires britanniques et américains, à Londres, pendant les mois de juin et de juillet. Les deux délégations arrivèrent à un accord complet sur les termes du rapport destiné à leurs Gouvernements. Prenant pour point de départ la troisième recommandation (régime constitutionnel) du Comité anglo-américain, reproduite au paragraphe 129 ci-dessus, ce rapport recommandait comme moyen de mettre la recommandation à exécution, un plan d'autonomie

provinciale.

133. D'après ce plan, la plus grande partie de la Palestine serait divisée en une province arabe et une province juive. Celle-ci comprendrait presque tout le territoire sur lequel les Juifs sont déjà établis, ainsi qu'une surface considérable réunissant et entourant leurs centres de colonisation. Chaque province aurait une assemblée élue et un pouvoir exécutif auxquels serait confiée une gamme étendue de fonctions comprenant le contrôle des cessions immobilières et le droit de limiter l'immigration. Jérusalem et Bethléem, ainsi que le Negeb (triangle inhabité de territoires incultes au sud de la Palestine), resteraient sous le contrôle direct du gouvernement central.

134. Le gouvernement central serait administré par le Haut Commissaire britannique avec un conseil exécutif nommé. Il aurait seule autorité en matière de défense nationale, de politique étrangère, de douanes et d'impôts et, au début, seul pouvoir pour assurer le respect de la loi et de l'ordre public. Il aurait également tous les pouvoirs qui ne sont pas expressément accordés aux provinces.

135. Décrivant ce plan à la Chambre des communes, M. Herbert Morrison déclarait qu'il :

"Simplifierait considérablement le problème de l'immigration juive en Palestine. Sans doute, les décisions concernant l'immigration continueraient d'appartenir au gouvernement central, mais le contrôle s'exercerait en prenant comme point de départ les recommandations faites par les gouvernements provinciaux. Aussi longtemps que la capacité économique d'absorption de la province ne serait pas dépassée, le gouvernement central autoriserait l'immigration selon le rythme souhaité par les gouvernements provinciaux. Il n'aurait pas le droit d'autoriser une immigration dépassant les limites fixées par les gouvernements provinciaux. Ainsi, alors que le gouvernement de la province arabe aurait tous pouvoirs pour interdire l'entrée des Juifs dans sa province, la province juive aurait normalement les moyens d'admettre autant d'immigrants que son gouvernement le désirerait. Dans le cadre de ce programme, les experts pensent qu'il deviendrait possible d'accepter les recommandations du Comité anglo-américain en ce qui concerne l'admission immédiate de 100.000 immigrants juifs en Palestine, et l'immigration ultérieure. (+)

(+) Le texte des discours de Sa Majesté est reproduit dans le "Command Paper" 7044.

136. Le Gouvernement de Sa Majesté pensait que si on pouvait parvenir à un accord sur la base de ce plan, il serait incorporé dans l'accord de tutelle. En fin de compte, il resterait possible, soit d'établir un Etat fédéral indépendant, soit de procéder à un partage. Si l'idée de partage l'emportait, elle serait subordonnée à la clause expresse que les frontières des provinces arabe et juive ne pourraient être modifiées que d'un commun accord.

137. Le 25 juillet, le Gouvernement de Sa Majesté adoptait en principe la politique recommandée par les fonctionnaires britanniques et américains comme base de négociations entre les Arabes et les Juifs.

138. Le Gouvernement des Etats-Unis, toutefois, n'acceptait pas de s'associer à l'effort qu'impliquait la négociation d'un accord sur les bases de la recommandation faite par les deux délégations de fonctionnaires.

LA CONFERENCE DE LONDRES 1946-1947

139. Les Etats membres de la Ligue arabe, invités par le Gouvernement de Sa Majesté et le Gouvernement des Etats-Unis, à faire connaître leur avis sur le rapport du Comité anglo-américain, se réunirent à Bludan, en Syrie. Chacun des gouvernements arabe a adressé par la suite au Gouvernement de Sa Majesté, outre une note contenant ses commentaires sur les recommandations du Comité, une autre note invitant le Gouvernement britannique à négocier "la conclusion d'un accord qui mettrait fin à la situation actuelle de la Palestine, la rendrait conforme aux dispositions de la Charte et la mettrait en harmonie avec ses buts". Les gouvernements arabes suggéraient, en outre, que la Conférence se réunît à temps "pour conclure un accord complet et satisfaisant avant la prochaine session de l'Assemblée générale qui devait avoir lieu en septembre 1946."

Le Gouvernement de Sa Majesté pensait, comme il en avait pris l'engagement à plusieurs reprises, consulter les parties intéressées avant d'arrêter sa décision définitive sur la politique à suivre en Palestine. A cet effet, le rapport de la conférence anglo-américaine de fonctionnaires prévoyait que ses propositions, si elles étaient retenues par les deux gouvernements, "devraient être communiquées aux représentants arabes et juifs pour servir de base" aux négociations dans une conférence qui serait convoquée par le Gouvernement de Sa Majesté.

140. Des invitations à participer à une conférence à Londres furent adressées le 25 juillet aux gouvernements des Etats membres de la Ligue arabe, à l'Agence juive de Palestine et aux plus hauts fonctionnaires arabes de Palestine. D'éminents Arabes de Palestine, le Secrétaire général de la Ligue arabe et des représentants de l'opinion juive en Angleterre et en Palestine, reçurent ultérieurement la même invitation.

141. La Conférence s'ouvrit le 9 septembre; les représentants de tous les Etats arabes indépendants et le Secrétaire général de la Ligue arabe y assistaient. Les Arabes et les Juifs de Palestine n'avaient, ni les uns ni les autres, accepté l'invitation.

142. La délégation britannique présenta à la Conférence, pour y être discuté en premier lieu, le plan d'autonomie provinciale. Les délégués arabes firent savoir immédiatement qu'ils étaient par principe opposés à ce plan et ne pouvaient l'accepter comme base de discussion. Ils critiquaient un grand nombre de ses points, mais il était clair qu'au fond, s'ils redoutaient cette solution, c'est qu'ils étaient convaincus que tout régime d'autonomie provinciale conduirait inévitablement au partage.

143. La délégation britannique avait déclaré, dès l'ouverture des débats, que le Gouvernement de Sa Majesté n'était pas lié par le plan d'autonomie provinciale et était prêt à examiner toute proposition différente qui pourrait être faite. Lorsqu'il fut clair que les

délégués arabes étaient unanimement opposés au plan provincial et refusaient de le discuter en détail, on les invita à faire connaître quelles propositions ils pouvaient y substituer.

144. En réponse à cette invitation, les délégués arabes proposèrent une solution^① dont les traits principaux étaient les suivants :

a) La Palestine serait un Etat unitaire, toujours à majorité arabe; elle parviendrait à l'indépendance après une courte période de transition (de deux à trois ans) passée sous mandat britannique.

b) Au sein de cet Etat unitaire, les Juifs, qui auraient acquis la nationalité palestinienne (dont les conditions d'obtention seraient une résidence de dix ans dans le pays), auraient la pleine jouissance des droits civils, au même titre que tous les autres citoyens.

c) Des garanties spéciales assureraient la protection des droits religieux et culturels de la communauté juive.

d) Le caractère sacré des Lieux saints serait garanti et des dispositions protégerait la liberté des cultes dans toute la Palestine.

e) La communauté juive aurait droit, à l'Assemblée législative, à un nombre de sièges proportionnel au nombre de citoyens juifs (suivant la définition de ce terme donnée ci-dessus), jusqu'à concurrence d'un tiers du nombre total des membres.

f) Toute législation relative à l'émigration et aux cessions immobilières devrait rencontrer l'assentiment des Arabes de Palestine, exprimé par une majorité des membres arabes de l'Assemblée législative.

g) Les garanties concernant les Lieux saints ne pourraient être modifiées que du consentement des Nations Unies et les garanties prévues pour la communauté juive ne pourraient être modifiées que du consentement de la majorité des membres juifs de l'Assemblée législative.

① "Command Paper", 7044

145. D'après le plan arabe, une constitution reposant sur ces bases devrait être préparée pendant la période de transition. Dans une première étape, le Haut Commissaire créerait, par nomination, un gouvernement provisoire, composé de sept Arabes et de trois Juifs, et ce gouvernement préparerait l'élection d'une assemblée constituante chargée d'élaborer, dans un délai de six mois, une Constitution détaillée, en harmonie avec les principes généraux énumérés ci-dessus. Si l'assemblée constituante ne parvenait pas à terminer sa tâche dans la période prescrite de six mois, le Gouvernement provisoire promulguerait lui-même une Constitution. Cette disposition avait pour objet de permettre aux opérations de se dérouler, même en cas de boycottage juif. Sous réserve du respect de certaines instructions d'ordre général, la Constitution ne serait pas assujettie au veto de la Puissance mandataire. Une fois la Constitution adoptée, une assemblée législative serait élue, et un premier Chef de l'état indépendant de Palestine serait nommé. Le Haut-Commissaire ferait alors abandon de son autorité en faveur du Chef de l'Etat, et un traité définissant les relations futures serait conclu entre le Gouvernement de Sa Majesté et le gouvernement palestinien.

146. La Conférence anglo-arabe s'ajourna au début d'octobre pour permettre à certains de ses délégués d'assister à l'Assemblée des Nations Unies et au Conseil des Ministres des Affaires étrangères. Elle se réunit à nouveau le 27 janvier.

147. Pendant l'intersession, le Congrès sioniste se réunit à Bâle et qualifia le plan d'autonomie provinciale de "parodie des obligations imposées à la Grande-Bretagne par le mandat", inacceptable même comme base de discussion. Il empêcherait l'établissement des Juifs dans la plus grande partie de la Palestine tout en leur refusant l'indépendance, même dans les limites de la province juive. Le Congrès marqua également son opposition à tout régime de tutelle qui viendrait se substituer au mandat et retarderait ainsi la constitution de l'état juif. Par une autre résolution, le mouvement sioniste déclarait qu'il ne pouvait pas "dans les

circonstances actuelles" participer à la Conférence de Londres. Le Congrès réaffirmait son programme politique dans les termes suivants :

"(1) que la Palestine soit instaurée comme communauté juive (commonwealth) faisant partie du monde démocratique;

(ii) que les portes de la Palestine soient ouvertes à l'immigration juive;

(iii) que l'Agence juive ait la direction de l'immigration en Palestine et toute autorité pour le développement du pays."

148. Lorsque la conférence anglo-arabe reprit ses travaux en janvier 1947, les représentants de l'Agence juive poursuivirent des négociations parallèles, mais officieuses, avec le Gouvernement de Sa Majesté. Au cours de ces conférences, ils présentèrent trois suggestions. En premier lieu, ils demandèrent que la Palestine devienne un état juif. Ils ajoutaient, pour le cas où le statut définitif de la Palestine ne pourrait pas être encore décidé, que l'immigration juive devrait être autorisée dans toute la mesure compatible avec la capacité économique d'absorption du pays et qu'il devrait être permis aux juifs, d'acquérir des terres et de se fixer dans n'importe quelle région. Finalement, l'Agence juive indiquait qu'elle était prête à recommander l'acceptation d' "un état juif viable sur un territoire approprié de Palestine."

149. Le 7 février 1947, la délégation britannique à la Conférence anglo-arabe présenta de nouvelles propositions⁽¹⁾ qu'elle communiqua également à l'Agence juive. Elles prévoyaient l'établissement d'une tutelle britannique sur la Palestine pour une période de cinq ans, en vue d'amener le pays à l'indépendance.

150. Les conditions de la tutelle proposée auraient compris une clause accordant une assez large autonomie locale aux régions qui seraient peuplées, en majorité importante, de Juifs ou d'Arabes.

(1) "Command paper" 7044.

Le Haut commissaire resterait responsable de la protection des minorités dans ces régions. Au centre, le Haut commissaire s'efforcerait de créer un conseil consultatif représentatif. Au bout de quatre ans une assemblée constituante serait élue. Si la majorité des représentants arabes et des représentants juifs à cette assemblée parvenaient à s'entendre, un état indépendant serait établi sans délai. En cas de désaccord, le Conseil de Tutelle des Nations Unies serait prié de proposer une procédure nouvelle.

151. La délégation britannique était d'avis que "toute clause concernant l'immigration juive devrait tenir compte du bien commun de l'ensemble de la Palestine". A cette fin, l'accord de tutelle prévoirait l'admission de 96.000 immigrants juifs, pendant les deux années qui suivraient son entrée en vigueur. Par la suite, le contingent serait déterminé par le Haut Commissaire après avis de son conseil consultatif, compte tenu du principe de la capacité économique d'absorption. En cas de désaccord, la décision finale appartiendrait à un tribunal arbitral nommé par les Nations Unies.

152. Le Gouvernement de Sa Majesté estimait que ces propositions étaient en harmonie à la fois avec les termes du mandat de la Société des Nations et avec l'Article 76 de la Charte des Nations Unies. Il se prononçait également en faveur d'une cessation rapide de sa charge :

"Le Gouvernement de Sa Majesté n'est pas disposé à continuer indéfiniment à gouverner la Palestine, simplement parce que les Arabes et les Juifs ne parviennent pas à s'accorder sur les moyens d'en assumer en commun le gouvernement. Les propositions contenues dans le présent memorandum sont destinées à donner aux deux peuples l'occasion de prouver leurs capacités de travailler au bien commun de la Palestine dans son ensemble, de façon à établir les fondations durables d'un état indépendant."

153. Les dernières propositions britanniques furent repoussées à la fois par les délégations arabes (qui comprenaient, à la deuxième partie de la conférence de Londres, une délégation représentant le chef des Arabes de Palestine) et par l'Agence juive pour la Palestine. Ce sur quoi la Puissance mandataire décida de porter le problème aux Nations Unies.

APPEL AUX NATIONS UNIES

154. Cette décision fut annoncée à la Chambre des Communes par le Secrétaire aux Affaires étrangères, le 18 février 1947. Il déclara au cours de son allocution :

"Le Gouvernement de Sa Majesté s'est trouvé en présence d'un conflit de doctrine irréductible. Il y a en Palestine environ 1.200.000 Arabes et 600.000 Juifs. Pour les Juifs, le point essentiel est la création d'un état souverain juif. Pour les Arabes, le point essentiel est de résister jusqu'au bout à l'établissement de la souveraineté juive sur une partie quelconque de la Palestine. Les discussions du dernier mois ont clairement montré qu'il n'y a pas d'espoir de résoudre ce conflit pas un règlement négocié entre les parties. Par ailleurs, si le conflit doit être résolu par une décision arbitrale, le Gouvernement de Sa Majesté, en tant que Puissance mandataire, n'a pas qualité pour la prendre. Le Gouvernement de Sa Majesté n'a pas par lui-même qualité d'après les termes du mandat, pour attribuer le pays soit aux Arabes soit aux Juifs, ni même pour procéder à un partage.

Dans ces circonstances, il a décidé qu'il ne pourrait accepter ni le programme arabe ni le programme juif, ni imposer une solution de son choix. Il est parvenu à la conclusion que le seul parti qui lui restait était de soumettre le problème au jugement des Nations Unies. Nous avons l'intention de leur remettre un compte rendu historique de la façon dont le Gouvernement de Sa Majesté s'est acquitté de son mandat sur la Palestine au cours des vingt-cinq dernières années. Nous expliquerons que le mandat est devenu impraticable et que les obligations assumées à l'égard des deux communautés de Palestine sont devenues incompatibles. Nous analyserons les différentes propositions qui ont été faites pour résoudre la situation, à savoir le plan arabe, les aspirations sionistes, dans la mesure où nous avons pu en prendre connaissance, les propositions du comité anglo-américain, ainsi que les différentes propositions que nous avons faites nous-mêmes. Nous demanderons alors aux Nations Unies d'examiner notre rapport et de recommander un mode de règlement du problème. Nous n'avons pas l'intention de nous prononcer en faveur d'une solution quelconque".

Londres, juillet 1947

Imprimé aux Etats-Unis