

**DISTRIBUÉ A LA DEMANDE**  
**DU GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI**

C. 495, M. 336.

SOCIÉTÉ DES NATIONS

**MANDATS**

**PALESTINE**

---

**RAPPORT**

DE LA

**COMMISSION ROYALE DE PALESTINE**

présenté au

**PARLEMENT DU ROYAUME-UNI**

par le Secrétaire d'Etat pour les Colonies  
par ordre de Sa Majesté Britannique

(juillet 1937)

---

GENÈVE, 1937.

Genève, le 30 novembre 1937.

**SOCIÉTÉ DES NATIONS**

**MANDATS**

**PALESTINE**

---

**RAPPORT**

DE LA

**COMMISSION ROYALE DE PALESTINE**

présenté au

**PARLEMENT DU ROYAUME-UNI**

par le Secrétaire d'Etat pour les Colonies

par ordre de Sa Majesté Britannique

(juillet 1937)

## TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Lettres patentes royales . . . . .	5

### RAPPORT.

Préface . . . . .	7
-------------------	---

### Première partie. — Le problème.

<i>Chapitre I.</i> — HISTOIRE. . . . .	II
1. Les Juifs en Palestine . . . . .	II
2. Les Arabes en Palestine . . . . .	12
3. La Diaspora . . . . .	13
4. Sionisme . . . . .	15
<i>Chapitre II.</i> — LA GUERRE ET LE MANDAT : . . . . .	
1. La révolte arabe . . . . .	18
2. La Déclaration Balfour . . . . .	22
3. La période d'attente . . . . .	25
4. Le mandat . . . . .	29
<i>Chapitre III.</i> — LA PALESTINE DE 1920 A 1936 : . . . . .	
1. 1920 à 1925 . . . . .	34
2. La situation en 1925 . . . . .	40
3. De 1926 à 1929 . . . . .	44
4. La controverse de 1930 . . . . .	48
5. De 1931 à 1936 . . . . .	53
<i>Chapitre IV.</i> — LES TROUBLES DE 1936 . . . . .	62
1. Evolution des troubles . . . . .	62
2. Caractère des troubles et pertes qui en ont résulté . . . . .	65
3. Les causes profondes. . . . .	68
<i>Chapitre V.</i> — LA SITUATION ACTUELLE . . . . .	71
1. Le Foyer national juif . . . . .	71
2. Les progrès arabes . . . . .	77
3. Le nationalisme arabe . . . . .	80
4. La position du Gouvernement. . . . .	83
5. Les propositions respectives des Arabes et des Juifs . . . . .	85

### Deuxième partie. — Le fonctionnement du mandat.

<i>Chapitre VI.</i> — ADMINISTRATION : . . . . .	
1. La Palestine sous le régime turc . . . . .	93
2. L'Administration des territoires ennemis occupés : 1918-1920 . . . . .	94
3. L'Administration civile : 1920-1936 . . . . .	97
4. Les routes . . . . .	103
5. Les chemins de fer . . . . .	104
6. Les ports . . . . .	104
7. L'Agence juive . . . . .	105
8. Le Conseil suprême musulman . . . . .	106
9. Suggestion concernant la création d'une Agence arabe élargie . . . . .	110
<i>Chapitre VII.</i> — LA SÉCURITÉ PUBLIQUE . . . . .	112
<i>Chapitre VIII.</i> — QUESTIONS FINANCIÈRES ET FISCALES . . . . .	124
<i>Chapitre IX.</i> — LA TERRE : . . . . .	
1. Le premier problème : la double obligation . . . . .	130
2. Le second problème : la superficie cultivable . . . . .	139
3. Le troisième problème : l'irrigation . . . . .	149
4. Quatre exemples de problèmes agraires : . . . . .	
(a) Birkat Ramadan . . . . .	152
(b) Le projet de Houlé . . . . .	153
(c) Beissane . . . . .	154
(d) Césarée . . . . .	155

	Pages
5. Les terres des régions montagneuses . . . . .	156
6. Agriculture . . . . .	159
7. Forêts . . . . .	161
8. Sociétés coopératives . . . . .	163
<b>Chapitre X. — IMMIGRATION :</b>	
1. L'immigration et l'ordonnance sur l'immigration . . . . .	164
2. Immigration clandestine . . . . .	170
3. L'Agence juive et ses motifs de plainte concernant l'immigration . . . . .	172
4. Contrôle de l'immigration . . . . .	175
5. Immigration et Foyer national . . . . .	179
6. Conclusion . . . . .	180
<b>Chapitre XI. — TRANSJORDANIE . . . . .</b>	<b>180</b>
<b>Chapitre XII. — HYGIÈNE PUBLIQUE . . . . .</b>	<b>181</b>
<b>Chapitre XIII. — TRAVAUX ET SERVICES PUBLICS . . . . .</b>	<b>185</b>
<b>Chapitre XIV. — LES CHRÉTIENS . . . . .</b>	<b>189</b>
<b>Chapitre XV. — LOI SUR LA NATIONALITÉ ET ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ PALESTINIENNE</b>	<b>191</b>
<b>Chapitre XVI. — L'INSTRUCTION PUBLIQUE :</b>	
1. Introduction . . . . .	193
2. Les écoles juives . . . . .	194
3. Les écoles arabes . . . . .	195
4. Les écoles mixtes . . . . .	198
5. Recommandations . . . . .	198
<b>Chapitre XVII. — LE GOUVERNEMENT LOCAL . . . . .</b>	<b>200</b>
1. L'autonomie rurale . . . . .	200
2. Les municipalités . . . . .	201
3. Tel Aviv . . . . .	204
4. Recommandations . . . . .	205
<b>Chapitre XVIII. — LES INSTITUTIONS DE LIBRE GOUVERNEMENT . . . . .</b>	<b>206</b>
<b>Chapitre XIX. — CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS . . . . .</b>	<b>209</b>

**Troisième partie. — La possibilité d'une solution durable.**

<b>Chapitre XX. — LA FORCE DES CIRCONSTANCES . . . . .</b>	<b>215</b>
<b>Chapitre XXI. — LA CANTONISATION . . . . .</b>	<b>218</b>
<b>Chapitre XXII. — UN PLAN DE PARTAGE . . . . .</b>	<b>220</b>
<b>Chapitre XXIII. — CONCLUSION . . . . .</b>	<b>227</b>

**APPENDICES.**

1. Mandat pour la Palestine . . . . .	230
2. Mémoire adressé au Haut Commissaire par les hauts fonctionnaires arabes . . . . .	232
3. Recettes fiscales, dépenses et commerce par tête d'habitant dans les pays du Moyen-Orient . . . . .	234
4. Superficie et population des districts et sous-districts . . . . .	234

**CARTES.**

1. Districts administratifs turcs constitués en Syrie et en Palestine avant la guerre. . . . .	21
2. Carte des travaux des relevés cadastraux . . . . .	
3. Carte des opérations d'établissement . . . . .	
4. Terres possédées par les Juifs . . . . .	
5. Domaines de l'Etat et réserves forestières . . . . .	
6. Zones de cultures . . . . .	
7. Croquis de la Palestine et des Etats voisins . . . . .	
8. Frontières administratives . . . . .	
9. Partage : frontière provisoire . . . . .	

Voir  
à la fin  
du  
volume

**DIAGRAMME.**

Prévisions relatives aux tendances futures de la population . . . . .	164
---	-----

## LETTRES PATENTES ROYALES.

### I.

*En date du 7 août 1936.*

EDOUARD R. I.

EDOUARD HUIT, par la Grâce de Dieu, Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des territoires britanniques au delà des mers, Défenseur de la Foi, Empereur des Indes : à notre féal et bien-aimé Cousin et Conseiller William Robert Wellesley, Comte Peel, Grand Commandeur de notre Ordre de l'Etoile des Indes, Grand-Croix de notre Ordre de l'Empire britannique ; à notre féal et bien-aimé Conseiller Sir Horace George Montagu Rumbold, Baronnet, Grand-Croix de notre Ordre du Bain, Grand-Croix de notre Ordre de Saint Michel et Saint Georges, membre de notre Ordre royal de Victoria ; à notre féal et bien-aimé Sir Egbert Laurie Lucas Hammond, Commandeur de notre Ordre de l'Etoile des Indes, Commandeur de notre Ordre de l'Empire britannique ; à notre féal et bien-aimé Sir William Morris Carter, Chevalier, Commandeur de notre Ordre de l'Empire britannique ; à notre féal et bien-aimé Sir Harold Morris, Chevalier, membre de notre Ordre de l'Empire britannique, juriste membre de notre Conseil ; et à notre féal et bien-aimé Reginald Coupland, Compagnon de notre Ordre de l'Empire des Indes, salut !

Attendu que Nous avons jugé opportun qu'une Commission soit nommée sans retard pour déterminer les causes fondamentales des désordres qui ont éclaté en Palestine au milieu du mois d'avril dernier ; examiner la manière dont le mandat pour la Palestine est appliqué, en ce qui concerne Nos obligations en tant que Mandataire à l'égard des Arabes et des Juifs respectivement ; établir si, d'après une interprétation exacte des termes du mandat, les Arabes ou les Juifs ont des motifs légitimes de plainte au sujet de la manière dont le mandat a été ou est appliqué ; et, si la Commission constate que certains de ces griefs sont fondés, formuler des recommandations pour en faire disparaître les causes et en empêcher le renouvellement ;

Nous vous faisons assavoir que, mettant toute notre foi et confiance en votre science et en vos talents, nous vous avons autorisés et désignés et vous autorisons et désignons par les présentes, vous lesdits William Robert Wellesley, Comte Peel (Président), Sir Horace George Montagu Rumbold, Baronnet (Vice-Président), Sir Egbert Laurie Lucas Hammond, Sir William Morris Carter, Sir Harold Morris et Reginald Coupland, afin de constituer ladite Commission et de faire ladite enquête.

Nous vous autorisons par les présentes et vous invitons à procéder à cette enquête avec toute la célérité possible et par tous les moyens légitimes, de recueillir des preuves se rapportant à cette enquête, de faire un rapport et de formuler des recommandations conformément au mandat que Nous vous avons conféré.

Nous vous invitons, en outre, à suivre en tous points les instructions qui vous seront adressées par l'entremise de l'un de nos principaux Secrétaires d'Etat.

Nous chargeons et commandons par les présentes tous nos officiers civils et militaires, ainsi que tous nos fidèles sujets et toutes autres personnes habitant la Palestine, quel que soit leur lieu de résidence et dans la mesure de leurs pouvoirs et attributions respectifs, de vous aider dans l'exécution du mandat que Nous vous avons conféré.

Nous décidons, en outre, qu'il vous est loisible, si vous le jugez opportun, de faire rapport de temps à autre sur votre activité aux termes du mandat que Nous vous avons conféré.

Fait en notre Cour de Saint James, le sept août mil neuf cent trente-six, en la première année de notre règne.

D'ordre de Sa Majesté :

Malcolm MACDONALD.

### II.

*En date du 17 décembre 1936.*

GEORGE R. I.

GEORGE SIX, par la Grâce de Dieu, Roi de Grande-Bretagne, d'Irlande et des territoires britanniques au delà des mers, Défenseur de la Foi, à tous ceux qui les présentes verront, salut !

Attendu qu'il a plu à nos royaux prédécesseurs de nommer, lorsqu'ils le jugeaient nécessaire, des commissions royales d'enquête pour diverses fins spécifiées dans le mandat de ces commissions ;

Attendu que dans le cas des Commissions suivantes :

- Commission des monuments anciens d'Angleterre,
- Commission des monuments anciens et historiques d'Ecosse,
- Commission des monuments anciens du Pays de Galles et du Comté de Monmouth,

Commission des manuscrits historiques,  
Commission pour l'administration locale de la région de Tyneside,  
Commission de Palestine,  
Commission royale des beaux-arts pour l'Angleterre,  
Commission royale des beaux-arts pour l'Ecosse, et  
Commission pour la sécurité dans les mines de charbon,

les membres desdites Commissions nommés par nos royaux prédécesseurs ou les personnes qui les suppléaient, remplissaient encore, lors de la récente transmission de la Couronne, la mission qui leur avait été confiée ;

Attendu que nous jugeons opportun que lesdits membres poursuivent leurs travaux relatifs auxdites enquêtes, nonobstant la récente transmission de la Couronne ;

Nous vous faisons assavoir que, mettant toute notre foi et confiance dans le zèle, la sagesse et les talents des membres actuels de chacune desdites Commissions, Nous les autorisons par les présentes à poursuivre leurs travaux et ratifions et confirmons sur tous les points essentiels le mandat desdites Commissions.

Nous ordonnons, en outre, que les membres desdites Commissions nous soumettent un rapport signé de leur main ou de la main de ceux d'entre eux qui sont expressément mentionnés à cet effet dans le mandat de chaque Commission, pour nous faire connaître leur avis sur les questions soumises à leur examen et que toute mesure prise par eux ou par l'un quelconque d'entre eux en exécution du mandat desdites Commissions, depuis la récente transmission de la Couronne et avant la publication des présentes, soit formellement considérée comme ayant été prise en vertu du mandat délivré par les présentes.

Fait en notre Cour de Saint James, le dix-sept décembre 1936, dans la première année de notre règne.

D'ordre de Sa Majesté,

John SIMON.

\* \* \*

Le compte rendu des dépositions publiques faites devant la Commission royale, ainsi qu'un volume de mémoires établis par le Gouvernement palestinien à l'usage de la Commission royale, sont publiés séparément par l'Imprimerie officielle de Sa Majesté dans la série des publications extra-parlementaires.

---

A SA MAJESTÉ LE ROI.

Sire,

Par lettre patente signée de la main de son ex-Majesté le Roi Edouard VIII, nous avons été désignés, le 7 août 1936, pour former une Commission ayant le mandat suivant :

« Déterminer les causes fondamentales des désordres qui ont éclaté en Palestine au milieu du mois d'avril dernier ; examiner la manière dont le mandat pour la Palestine est appliqué, en ce qui concerne les obligations de la Puissance mandataire à l'égard des Arabes et des Juifs respectivement ; établir si, d'après une interprétation exacte des termes du mandat, les Arabes ou les Juifs ont des motifs légitimes de plainte au sujet de la manière dont le mandat a été ou est appliqué ; et, si la Commission constate que certains de ces griefs sont fondés, formuler des recommandations pour en faire disparaître les causes et en empêcher le renouvellement ».

Nous demandons humblement la permission de soumettre à Votre Majesté le rapport suivant.

## PRÉFACE.

Quoique nommés le 7 août dernier, nous avons été obligés, par suite de la persistance des « désordres », de retarder de près de trois mois notre départ pour la Palestine. Cet intervalle n'a toutefois pas été inutile, car il nous a permis d'examiner quelques-uns des nombreux rapports officiels relatifs à l'administration mandataire et d'étudier une série de précieux mémoires d'ordre descriptif et statistique que le Gouvernement palestinien a bien voulu nous fournir, sur notre demande. Le 6 octobre, nous avons tenu à Londres une première séance privée, au cours de laquelle nous avons décidé de n'entendre aucun témoin avant d'arriver à Jérusalem. En effet, nous avons estimé que, tout en mettant à profit cet intervalle pour recueillir un certain nombre de données historiques, de faits et de chiffres essentiels, nous devions, pour l'audition des témoins en Palestine, arriver l'esprit aussi libre que possible de tout préjugé ou de toute idée préconçue.

2. La grève de Palestine prit fin le 12 octobre. Nous partîmes de Londres le 5 novembre et, le lendemain, nous nous embarquâmes à Marseille à bord du *Cathay* à destination de Port-Saïd, pour arriver à Jérusalem dans la matinée du 11 novembre.

3. Une séance solennelle d'ouverture eut lieu le 12 novembre au Palais du Gouvernement en présence d'un grand nombre de notables et de fonctionnaires civils et militaires. Il fut donné lecture, dans les trois langues officielles, des lettres patentes portant création de la Commission royale, puis Son Excellence le Haut Commissaire, le général Sir Arthur Grenfell Wauchope, G.C.M.G., K.C.B., C.I.E., D.S.O. nous a souhaité officiellement la bienvenue et a appelé sur nos travaux la bénédiction de Dieu. Notre Président a répondu dans un bref discours dont quelques passages sont reproduits ci-après.

4. Aux paragraphes 21 et 22 du chapitre IV, nous exposons les circonstances dans lesquelles, alors que nous faisons route vers la Palestine, le Comité suprême arabe décida de nous boycotter, ce qui explique que les représentants arabes se soient fait remarquer par leur absence à la séance d'ouverture tenue au Palais du Gouvernement. Dans sa réponse au discours de bienvenue du Haut Commissaire, notre Président fit allusion à cet état de choses dans les termes suivants :

« Malheureusement, pendant que nous faisons route vers la Palestine, il s'est produit un incident dont on ne saurait dire qu'il sera de nature à faciliter notre tâche. Une partie importante de la population a déclaré, par la bouche de ses dirigeants, qu'elle ne prendrait aucune part aux travaux de la Commission royale. Il serait extrêmement fâcheux que nous fussions obligés d'aboutir à des conclusions et de prendre des décisions sans l'avis et la collaboration d'une partie des intéressés.

« Une Commission royale est un organisme tout à fait indépendant, qui n'est nullement responsable de la politique du Gouvernement de Sa Majesté, dans le présent ni dans le passé. Est-ce trop demander que de prier tous ceux qui aiment la Palestine et qui ont à cœur son avenir, de se joindre à nous et de participer à nos travaux ? Il serait vraiment déplorable que les querelles, les craintes et les dissensions fussent le lot de cette Terre Sainte d'où partit jadis vers le monde un message de paix et de bonne volonté ».

Cet appel resta longtemps sans réponse et aucun témoin arabe ne se présenta jusqu'au moment où, ayant presque achevé l'audition des témoins britanniques et juifs, nous annonçâmes la date de notre départ. Le 6 janvier, l'ordre de boycottage fut enfin rapporté et nous prolongeâmes notre séjour pour pouvoir entendre la déposition de son Eminence le Mufti de Jérusalem et celles d'autres représentants du Comité suprême arabe.

5. Pendant notre séjour en Palestine, toutes nos séances officielles se tinrent à Jérusalem. Pour ce qui est de la procédure, nous décidâmes de ne pas admettre d'avocat et, dans la mesure du possible, d'entendre les dépositions en audience publique. Cependant, nous avons reconnu qu'il y avait certains témoins qu'il valait mieux entendre en audience privée, tandis que d'autres ont d'eux-mêmes marqué leur préférence pour ce mode d'audition ; d'une façon générale, la question a été laissée, dans chaque cas, à la décision du témoin. Pendant notre séjour en Palestine, nous avons entendu soixante témoins au cours de trente audiences publiques et cinquante-trois témoins au cours de quarante audiences privées. Nos débats se sont déroulés en anglais, mais il a fallu recourir à l'interprétation dans le cas de certains témoins qui ne parlaient que l'arabe ou l'hébreu.

6. Le Gouvernement palestinien promulgua une ordonnance intitulée « The Commissioners' Powers (Conferment of) Ordinance » n° 71 de 1936, nous conférant les pouvoirs nécessaires pour convoquer les témoins, requérir la production de preuves, etc.

7. Voici en quels termes, lors de la séance d'ouverture, notre Président s'exprima au sujet de l'interprétation de notre mandat :

« On vous a donné lecture du mandat approuvé par Sa Majesté. Nous devons « déterminer les causes fondamentales des désordres qui ont éclaté en Palestine au milieu du mois d'avril dernier ». Vous voudrez bien remarquer les mots « causes fondamentales ». Il ne paraît donc pas nécessaire d'examiner dans le détail la suite des événements qui se

sont déroulés au cours des six ou sept derniers mois. Si ces événements donnent lieu, de la part d'une partie, à des revendications auxquelles l'autre partie oppose des contre-revendications, les unes et les autres relèvent des tribunaux ou de l'administration mais, quant à nous, je crois que nous avons à nous occuper de problèmes plus vastes ».

\* \* \*

« Nous gagnerons peut-être du temps si ceux qui se proposent de nous apporter leur témoignage veulent bien commencer par étudier soigneusement les termes de notre mandat. Nous n'avons naturellement pas le droit de les outrepasser, mais ils sont suffisamment généraux et nous avons l'intention de les interpréter dans un sens à la fois large et complet. A ce sujet, je tiens à citer un passage du discours que le premier ministre a prononcé il y a quelques jours devant la Chambre des Communes. M. Baldwin a dit ce qui suit :

« Je tiens à souligner avec force... qu'en Grande-Bretagne, une Commission royale est un organisme tout à fait indépendant, échappant à l'autorité du Gouvernement de Sa Majesté et parfaitement libre de faire rapport comme il l'entend, dans le cadre de son mandat ».

8. Il nous a paru matériellement impossible d'entendre tous ceux qui se sont offerts comme témoins, mais nous croyons qu'aucun des aspects de la situation sur lesquels il importait de recueillir des témoignages n'a été négligé dans les dépositions de ceux qui ont comparu devant nous et qui représentaient toutes les opinions, ni dans les déclarations écrites que nous avons reçues. Le simple accusé de réception envoyé à tous ceux qui nous ont soumis des mémoires — seule réponse qu'il nous fût possible de leur faire — était loin de marquer à sa juste valeur tout le prix que nous attachions à de telles contributions, et nous sommes heureux de saisir cette occasion d'exprimer notre gratitude à tous ceux qui nous ont ainsi prêté leur concours.

9. En Palestine, nous nous sommes efforcés, dans la mesure où le permettait le temps dont nous disposions, de nous familiariser avec le caractère général des différentes parties du pays et le genre de vie de ses habitants. C'est ainsi que nous avons eu l'occasion de nous rendre une fois à Jaffa, à Tel Aviv et à Pétah Tiqoua et, une autre fois, d'aller en automobile jusqu'à Gaza, en passant par Bethléem, Hébron et Bir es Seba. Un bref séjour à Tibériade nous a permis de visiter Haïfa, Saint-Jean d'Acre et le district de Houlé. Dans divers chapitres de notre rapport, nous faisons allusion aux visites que nous avons effectuées dans certains centres ruraux, tant Arabes que Juifs, ainsi qu'à l'Institut de recherches Daniel Sieff, à Rehobot. A l'occasion de plusieurs de ces tournées, des dispositions ont été prises pour nous permettre de visiter divers services administratifs des localités situées sur notre parcours et nous avons vivement apprécié l'occasion qui nous a été ainsi offerte de rencontrer des fonctionnaires de l'administration de district appartenant à toutes les races et de les entendre exposer franchement leur manière de voir.

10. Le 9 janvier, trois d'entre nous ont visité la Transjordanie en qualité d'invités du Résident britannique, le lieutenant-colonel C. H. F. Cox. Les membres de la Commission ont reçu l'accueil le plus hospitalier de Son Altesse l'Emir Abdullah, avec qui ils ont eu un long entretien en audience privée. Ils ont passé la nuit à Amman et sont rentrés à Jérusalem le lendemain.

11. Notre départ de Jérusalem s'est échelonné sur plusieurs jours dans le courant de la semaine commençant le 17 janvier et, après avoir passé à Hérouan, en Egypte, quelques jours consacrés à des échanges de vues, nous nous sommes embarqués le 24 janvier à Port-Saïd, à bord du *Cathay*, pour arriver le 30 à Londres.

12. Après notre retour, nous avons tenu à Londres une séance publique, au cours de laquelle nous avons recueilli les dépositions de deux témoins, et sept séances privées au cours desquelles nous avons entendu huit témoins. Ces derniers avaient tous occupé des fonctions officielles ou des postes supérieurs de l'Etat.

13. Pour compléter notre rapport, il a été établi des volumes séparés contenant : 1<sup>o</sup> les mémoires soumis par le Gouvernement palestinien, 2<sup>o</sup> les comptes rendus des dépositions publiques ainsi que le texte des discours prononcés lors de notre séance d'ouverture à Jérusalem.

**Première partie**

---

**LE PROBLÈME**

## Chapitre I.

### HISTOIRE.

1. Les troubles qui ont éclaté en Palestine, le 19 avril 1936, étaient le résultat d'un conflit entre les nationalismes arabe et juif et lorsque, au mois de novembre de la même année, nous nous sommes rendus en Palestine, nous nous attendions (pour employer la fameuse phrase de Lord Durham), à trouver « deux nations en lutte à l'intérieur d'un seul Etat ». Pourtant, nous ne croyions pas trouver entre elles un abîme aussi difficile à combler. Un semblable conflit, sur une terre consacrée à trois religions mondiales, le judaïsme, l'islamisme et le christianisme, est suffisamment tragique en soi, mais il l'est encore davantage parce que, bien que dans les troubles, l'une des parties se soit mise, et non pour la première fois, dans son tort en recourant à la force, tandis que l'autre observait patiemment la loi, il s'agit essentiellement d'un conflit entre le droit et le droit.

2. Un bref aperçu historique aidera à comprendre les origines de cette situation regrettable ; il est difficile, en effet, de bien saisir le problème actuel si l'on ne connaît pas l'histoire qui l'a précédé ; aucun autre problème, à notre époque, n'a des racines aussi profondes dans le passé.

#### I. LES JUIFS EN PALESTINE.

Au cours du deuxième millénaire avant Jésus-Christ, les régions qui se trouvent le long de la côte orientale de la Méditerranée étaient soumises aux incursions périodiques de tribus sémites qui, venant des steppes arides du nord, se dirigeaient vers la mer à travers le désert de l'Arabie. En Palestine, ces immigrants reçurent le nom d'Hébreux et une tribu ou un groupe de tribus qui prétendaient descendre d'Abraham d'Ur, prit le nom d'Israélite d'après le petit-fils d'Abraham, Jacob ou Israël. De la vieille tradition d'une fuite de ces Israélites vers l'Egypte, de leur persécution par les Pharaons et de leur retour en Palestine sous la conduite de Moïse, ressort le fait historique que vers l'an 1100 avant Jésus-Christ, les Israélites occupaient la majeure partie de la région accidentée de la Palestine et qu'ils se distinguaient déjà des peuples de la côte (Phéniciens ou Philistins) et des Sémites du désert au delà du Jourdain par leur religion particulière. Par opposition au polythéisme idolâtre du monde ancien, les Israélites avaient conçu l'idée d'un seul Dieu invisible et avaient rassemblé ce qu'ils considéraient comme ses commandements dans la Loi de Moïse. Les pages de l'Ancien Testament ont rendu si familière l'ascension de ce peuple qui en est venu à occuper une si grande place dans l'histoire, qu'il suffit de la résumer très brièvement. La période des Juges fut marquée par des hostilités entre tribus et des conflits constants avec les peuples voisins. La pression de ses ennemis, et des Philistins en particulier, aboutit à l'établissement d'une monarchie et, sous le roi David (1010-970 avant Jésus-Christ), de la tribu de Juda, et le roi Salomon, son fils et successeur (970-930 avant Jésus-Christ), tous les Israélites se trouvèrent unifiés, les Philistins et leurs autres ennemis furent définitivement vaincus et le pouvoir du nouveau royaume s'étendit, pendant quelque temps, non seulement sur toute la Palestine, mais sur la majeure partie du territoire qui s'étendait au nord et au sud, entre les empires rivaux d'Egypte et d'Assyrie. A la mort de Salomon, cette puissance déclina. Les tribus de la côte reprirent leur indépendance ; celles du nord se séparèrent et établirent un royaume séparé d'Israël avec Samarie comme capitale ; ce royaume rompit tous liens avec le royaume de Judée et se trouva même parfois en lutte avec lui. C'est dans le royaume de Judée, en grande partie parce que le Temple que Salomon avait bâti à Jérusalem demeurait le symbole visible et permanent de la religion des Hébreux, que se concentraient les traditions de la pensée et de la culture hébraïques. La Palestine, affaiblie par ce schisme, ne pouvait éviter de tomber sous la domination de celui des empires voisins qui se révélerait le plus fort. Cependant, pendant deux cents ans environ, les deux royaumes ainsi que les villes de la côte réussirent à maintenir une indépendance précaire et cette période fut marquée par les vies et les écrits des Grands Prophètes. C'est en 721-715 avant Jésus-Christ qu'ils commencèrent à subir les premiers coups d'un destin hostile. Le royaume du nord fut incorporé à l'empire assyrien, Samarie fut détruite et la partie la plus éclairée et la plus riche de la population emmenée vers des terres lointaines. En se soumettant à la suzeraineté assyrienne, le royaume du sud échappa encore pendant quelques générations à ce traitement rigoureux mais, vers l'an 585 avant Jésus-Christ, le royaume de Judée, attaqué par Nabuchodonosor, roi d'un nouvel Empire babylonien qui avait remplacé l'Assyrie en Irak, subit le même sort qu'Israël. Jérusalem fut pillée et détruite et une grande partie de son peuple transportée à Babylone.

4. Cette « captivité » ne dura pas longtemps. En 539 avant Jésus-Christ, Cyrus, fondateur de l'empire de Perse, occupa Babylone et, en 538, il autorisait les exilés de Judée à retourner dans leur pays. Quelques-uns d'entre eux restèrent en Irak, mais la majorité — on en a évalué

le nombre à environ 40.000 — retourna dans ses foyers historiques et se mit à rebâtir le Temple et à reconstituer la vie nationale dans un petit Etat à l'intérieur des terres. Pendant les trois ou quatre siècles suivants, on ne sait rien de l'histoire des « hommes de Judée » ou des Juifs, sauf le simple fait qu'ils faisaient partie de la cinquième Satrapie de l'empire de Perse et qu'ensuite ils passèrent sous la domination des Ptolémée, successeurs d'Alexandre le Grand. Cependant, d'après les recherches modernes, il semble qu'au cours de cette sombre période, il y ait eu un épanouissement de la culture hébraïque. C'est l'époque, croit-on, où la Loi de Moïse ou *Torah* prit sa forme définitive et devint le code obligatoire de la vie sociale en même temps que des rites religieux et où la pensée et l'art juifs se manifestèrent dans des œuvres telles que *Job*, *Ruth*, le *Cantique de Salomon*, l'*Ecclésiaste*, les *Proverbes*, et quelques-uns des *Psaumes* les plus beaux.

5. Nous arrivons ensuite à la conquête de la Palestine par les Séleucides de Syrie et aux événements qui suivirent, à savoir la première persécution de la religion juive. L'hellénisme commençait à s'étendre et l'on voulut obliger les Juifs à abandonner la règle du *Torah* et à adopter les dieux et les coutumes de la Grèce. Sous la conduite de la famille des Asmonées dont les principaux membres furent Judas Macchabée et Jean Hyrkan, les Juifs se soulevèrent et, à partir de l'an 150 avant Jésus-Christ, non seulement ils reconquirent leur indépendance depuis longtemps perdue, mais encore ils étendirent leur domination au nord, au sud et à l'est, atteignant presque les limites du royaume de David et de Salomon. Cependant, la Palestine devait bientôt subir, une fois de plus, la conquête ; devant la puissance croissante de l'empire romain, les Juifs se trouvèrent dans l'impossibilité de conserver leur liberté. En l'an 63 avant Jésus-Christ, Pompée s'empara de Jérusalem et, depuis lors, la Palestine n'a jamais plus connu l'indépendance.

6. Bien que la forme de son gouvernement eût varié et que des chefs de tribu comme Hérode fussent autorisés à porter le titre de roi, la Palestine n'était plus en fait qu'une province romaine. Si elle se montra difficile à gouverner, ce fut en partie à cause de l'oppression et des extorsions auxquelles se livrèrent quelques-uns de ses gouverneurs romains ; mais, d'une part, l'esprit national était si puissant chez les Juifs et, d'autre part, les rivalités qui régnaient entre eux étaient si ardentes que les gouvernements les meilleurs eussent éprouvé des difficultés à maintenir la paix. Un siècle de luttes constantes aboutit, en l'an 64 après Jésus-Christ, à une révolte générale qui ne fut réprimée qu'après des années de combats violents ; en l'an 70, Jérusalem fut prise et pillée par Titus, et le Temple, lieu de la dernière résistance, fut entièrement brûlé. Cependant, les Juifs n'étaient pas encore domptés. Ils se révoltèrent de nouveau en 115 et en 132. Cette dernière révolte eut un tel succès que Rome se résolut à rendre désormais impossible le retour de troubles semblables. En l'an 135, Jérusalem fut rasée et la charrue passa sur la terre. Un grand nombre de ses habitants furent mis à mort, un plus grand nombre encore, emmenés en esclavage. A partir de cette époque, la Palestine sombre dans l'obscurité ; sa population réduite devient de plus en plus clairsemée. Tandis que les Juifs qui s'étaient répandus dans presque tout le reste du monde croissaient et multipliaient, il n'y en eut plus bientôt que quelques milliers sur la terre natale.

7. Cette histoire de la Palestine juive, ainsi arrivée à son dernier chapitre, s'était déroulée en majeure partie dans un territoire à peine plus vaste que le Pays de Galles ; elle constitue néanmoins l'un des grands chapitres de l'histoire de l'humanité : deux faits surtout, la transformation de l'adoration primitive de Jéhovah en un monothéisme hautement spiritualisé et l'expression de cette foi et des idéals sociaux et politiques qu'elle inspirait en une prose et une poésie immortelles — apport de l'hébraïsme dans l'ancienne Palestine à la culture du monde moderne — peuvent être placés au même rang que l'apport de la Grèce et de la Rome antique. En outre, aucun chrétien ne peut oublier que Jésus fut un Juif qui vécut sur la terre juive et que son évangile fut inspiré de la vie et de la pensée juives.

## 2. LES ARABES EN PALESTINE.

8. Pendant cinq cents ans, la Palestine resta sous la domination de Rome et de Byzance, puis au VII<sup>e</sup> siècle après Jésus-Christ, elle connut, une fois de plus, la conquête. Stimulés par le développement de l'Islam, la troisième grande religion monothéiste, née dans la partie du pays sémite située entre le Golfe Persique et la Méditerranée, les Arabes quittèrent les déserts de l'Arabie et entreprirent une campagne de conquêtes presque aussi remarquables que celles de la Macédoine et de Rome. Entre 632 et 713, ils envahirent et occupèrent successivement, et en peu de temps, la Syrie, l'Irak, la Perse, l'Égypte, toute la côte nord de l'Afrique et enfin l'Espagne. Au moment où cette invasion de l'Europe se trouva arrêtée par la résistance de Constantinople en 678 et en 717 et par la victoire des Francs à Poitiers, en 732, toutes les côtes de la Méditerranée et une grande partie de l'intérieur, depuis les Pyrénées à l'ouest jusqu'au Taurus à l'est, étaient tombées sous la domination arabe : celle-ci devait durer trois siècles. Ce fut l'âge d'or pour les Arabes : leur flotte dominait l'Océan Indien et menaçait de conquérir la maîtrise de la Méditerranée ; leur activité commerciale s'étendait de Cadix au Caire, à Bagdad et à Zanzibar et plus loin vers l'Inde et la Chine ; la civilisation arabe dominait ; leurs grands centres, riches et peuplés, étaient des foyers de science et d'art ; de l'Europe centrale et septentrionale, les étudiants, même à l'époque du moyen âge, affluaient vers les universités arabes, et c'est par les traductions arabes de ses classiques que l'hellénisme a pu transmettre son inspiration à la Renaissance et à la période de début de l'âge moderne.

9. A tout ce mouvement, la Palestine arabe ne participa que fort peu. Jérusalem avait été rebâtie et les conquérants arabes y établirent une université qui devint un foyer local de la science arabe ; mais isolée au milieu de ses collines rocheuses, Jérusalem ne put jamais rivaliser en richesse et en culture avec les villes des plaines et des vallées fertiles de l'Irak, de l'Égypte et de l'Espagne. Parmi les grands maîtres de la science arabe, il n'y en eut qu'un ou deux, d'importance secondaire d'ailleurs, qui furent palestiniens, et la seule grande œuvre d'art de l'époque de l'indépendance arabe qui ait survécu est le Dôme du Rocher, magnifique mosquée construite vers la fin du VII<sup>e</sup> siècle, au centre de la grande plateforme rocheuse sur laquelle s'élevait jadis le Temple des Juifs. Cependant, à un égard, Jérusalem prit, dans le monde arabe, une place supérieure à celle de Bagdad, du Caire ou de Grenade. Sur ce rocher sacré, l'Haram es Chérif, à côté du Dôme du Rocher, se dresse la mosquée al Aksa où l'on dit que Mahomet fut transporté par Dieu et d'où les musulmans croient que le prophète s'est envolé vers le ciel sur son coursier magique. L'*Haram es Chérif* est donc, avec La Mecque et Médine, l'un des trois lieux saints les plus importants de l'Islam. En fait, il a précédé La Mecque en tant que *Kibla* ou point vers lequel se tournent les musulmans au moment de la prière.

10. Au cours des trois ou quatre siècles qui suivirent, l'empire arabe commença à décliner et à se morceler, et les Arabes de Palestine, comme les Juifs avant eux, furent les victimes de la conquête étrangère. Au XI<sup>e</sup> siècle, tous les Etats arabes du Proche-Orient furent conquis par les Turcs Seldjouks. A partir de 1095, la Palestine subit une série d'invasions intermittentes venant de l'Europe chrétienne, connues sous le nom de Croisades ; celles-ci, inspirées en partie par le désir de reconquérir le Saint Sépulcre et en partie par des motifs plus matériels, réussirent à maintenir un royaume précaire de Jérusalem jusque vers la deuxième partie du XII<sup>e</sup> siècle et à conserver un point d'appui sur la côte pendant un siècle encore, après quoi l'ensemble de la Palestine retomba sous la domination musulmane. Pendant presque la totalité des deux siècles qui suivirent, elle fut gouvernée, avec la Syrie, par la dynastie des Mameluks d'Égypte et, au cours de cette période, elle fut dévastée par les invasions mongoles d'Alagou et de Tamerlan. En 1517, les Turcs ottomans la conquièrent en même temps que la Syrie et l'Égypte et elle resta entre les mains des sultans ottomans de Constantinople, sauf pendant les quelques mois de l'invasion de Napoléon et les quelques années d'occupation de Mohammed-Ali, jusqu'à la guerre mondiale de 1914.

11. Pendant les douze siècles et plus qui s'écoulèrent depuis la conquête arabe, la Palestine était presque entièrement restée hors de l'histoire. Elle figure dans un seul chapitre, le roman — peu noble — des Croisades. Du point de vue économique comme du point de vue politique, la Palestine était en dehors des grands courants de la vie du monde. Dans le domaine de la pensée, des sciences et des lettres, elle n'apporta aucune contribution à la civilisation moderne et, vers la fin, sa situation était pire qu'au début de son histoire. En 1914, la situation du pays était une illustration remarquable de la léthargie et de la mauvaise administration du régime ottoman d'avant-guerre. La population, restée en majeure partie arabe de caractère, menait une existence précaire et vivait surtout dans les montagnes. Dans les plaines, où la sécurité de la vie et des biens était moins assurée, les ouvrages d'irrigation construits dans les temps anciens avaient depuis longtemps disparu. Autour de Jaffa poussaient quelques orangers mais, le long de la côte, la population était clairsemée et les cultures étaient rares ; la plaine Esdrélon était en majeure partie marécageuse et paludéenne. Vers l'est, au delà du Jourdain, il ne restait rien des grandes cités grecques des temps classiques, sauf un ou deux groupes de ruines désertes. Vers le sud, dans la région de Bir es Seba, où jadis se trouvaient plusieurs villes prospères, toute trace de vie urbaine avait depuis longtemps disparu, ensevelie sous les sables envahissants.

12. Mais, si pauvre et négligée qu'elle fût, la Palestine ou, pour parler plus exactement, la Syrie, dont la Palestine faisait partie depuis l'époque de Nabuchodonosor, restait, aux yeux des Arabes qui l'habitaient, leur pays, leur foyer, la terre où, depuis des siècles, leurs ancêtres avaient vécu et où ils avaient leurs tombes.

### 3. LA DIASPORA.

13. Cependant, l'histoire juive avait cessé de se confondre avec l'histoire de la Palestine ; mais, bien que ce soit le problème de la Palestine qui fasse l'objet du présent rapport, ce problème est si inextricablement lié à la question juive dans son ensemble qu'il convient de décrire, en quelques mots, le sort des Juifs éparpillés dans le monde.

14. Un certain nombre d'entre eux (comme on le verra plus tard) étaient restés, pendant les siècles de l'occupation musulmane, sur la terre qui avait été jadis celle de leurs ancêtres ; mais la majeure partie de la race juive s'était éparpillée dans tout le reste du monde. Cette dispersion (diaspora) avait commencé longtemps avant la destruction de l'an 135. En Irak, par exemple, une importante communauté juive s'était constituée avec les groupes d'exilés qui n'étaient pas retournés à Jérusalem en l'an 538 avant Jésus-Christ, communauté prospère et influente à qui l'on avait permis de conserver une sorte d'autonomie communale ; dotée de deux fameuses académies pour l'étude et l'enseignement de la tradition hébraïque, elle occupa une place brillante pendant la grande époque du califat arabe de Bagdad, et ce n'est que vers le XI<sup>e</sup> siècle qu'elle commença à décliner. En Égypte, on trouvait également une communauté florissante de Juifs, dont l'activité se manifestait dans tous les domaines de la vie égyptienne, qui occupaient des postes élevés dans l'armée et dans l'administration et qui participaient aux grandes manifestations intellectuelles et artistiques qui ont fait la gloire d'Alexandrie. Il

est à remarquer que ces Juifs égyptiens, contrairement aux fondateurs de l'Etat admonéen, ne résistèrent pas à l'assimilation. Au contraire, ils furent complètement « hellénisés », ils abandonnèrent leur ancienne langue pour adopter le grec et prirent des noms grecs. Le *Septuagint*, ou traduction grecque du Testament hébraïque, fut leur œuvre.

15. Lorsque, en l'an 135, Jérusalem fut définitivement détruite, des vagues successives d'émigration accrurent l'importance des communautés juives de l'Irak et de l'Égypte ; elles se répandirent également en Syrie et au Yémen et, par delà la Méditerranée, en Grèce et en Italie. Cinq ou six siècles plus tard, à la suite de la conquête arabe, une autre vague s'étendit le long du nord-ouest de l'Afrique, jusqu'en Espagne ; dans ce dernier pays, les Juifs jouèrent un rôle qu'ils n'avaient plus jamais eu depuis qu'ils avaient quitté leur première patrie. Toutes les professions, agricoles ou urbaines, leur étaient accessibles. Lorsque l'Espagne arabe domina le monde, ce furent eux qui dominèrent l'Espagne arabe comme secrétaires ou vizirs du calife, diplomates, financiers, savants, médecins. Il y eut alors une renaissance de la littérature hébraïque, surtout de la poésie religieuse, et de la science hébraïque. Maimonide (1135-1204), qui naquit à Cordoue et qui, plus tard, vécut au Caire, fut peut-être le plus grand savant de son époque. Il semble même qu'à ce moment, les relations entre Arabes et Juifs en Espagne aient été parfaitement harmonieuses, mais il est à remarquer, ici encore, que les Juifs espagnols, comme les Juifs égyptiens, se laissèrent assimiler presque complètement, sauf du point de vue religieux. Ils se mirent à parler l'arabe, prirent des noms arabes et adoptèrent les coutumes arabes. Dans ces circonstances, la force qui résidait dans le sémitisme commun des deux peuples pouvait se manifester sans obstacles.

16. L'ère de persécution qui devait transformer entièrement les conditions de l'existence des Juifs dans la Diaspora débuta non pas dans le monde musulman, mais dans le monde chrétien. Depuis l'époque où l'Empire romain avait accepté le christianisme, le judaïsme fut toujours traité par les chrétiens avec moins de tolérance que par les chefs musulmans, et les Juifs qui avaient pénétré en Italie et en Gaule puis, après la chute de l'Empire, en Allemagne et en Angleterre, furent soumis à des restrictions et des prohibitions diverses qui tendirent à en faire un peuple différent et inférieur. Des facteurs sociaux élargirent encore l'abîme. Dans l'Europe féodale du moyen âge, le Juif immigrant ne pouvait trouver d'occupation dans l'agriculture ou dans l'industrie ; il dut se faire intermédiaire, marchand ou colporteur et, comme l'Église interdisait l'usure aux chrétiens, cette profession peu estimée échut inévitablement aux Juifs. La vie des Juifs devint, par conséquent, presque exclusivement urbaine et les énergies juives s'orientèrent de plus en plus vers le commerce et la finance. Très tôt, les Juifs s'intéressèrent à la banque ; quelques-uns d'entre eux amassèrent des fortunes. Les chefs chrétiens en vinrent à s'adresser à eux toutes les fois qu'ils avaient besoin d'argent. Mais, en dépit des services qu'ils rendaient, les Juifs ne furent jamais aimés. Le peuple se détourne instinctivement de tout ce qui lui paraît étrange ; les Juifs, de race et d'apparence étrangères, qui vivaient entre eux, pratiquant leur religion particulière, paraissaient étranges au peuple. En outre, aux yeux de l'Église, c'étaient les pires hérétiques ; sans doute, ils ne cherchaient pas à convertir, mais personne ne se refusait aussi obstinément à être converti ; enfin, on considérait les Juifs, en tous lieux et en tous temps, comme portant la responsabilité du crucifiement.

17. Cette hostilité, faite d'éléments complexes, atteint son point culminant à l'époque des Croisades : les Croisés en voulaient autant aux Juifs qu'aux Musulmans, et l'on considéra bientôt que tuer des Juifs en Europe était un acte de piété au même titre que tuer des Sarrasins en terre sainte. Une vague de persécution, de plus en plus cruelle dans ses méthodes, se répandit sur toute l'Europe occidentale. En Angleterre d'abord, en France ensuite, les Juifs furent expropriés, torturés, massacrés et, finalement, chassés du pays. Pendant un certain temps, il y eut moins de cruauté en Espagne d'où, à l'exception de Grenade, les Arabes avaient été chassés à la fin du XII<sup>e</sup> siècle et au début du XIII<sup>e</sup> siècle ; mais, dans la seconde moitié du XV<sup>e</sup> siècle, l'Inquisition se mit à rechercher et à brûler les hérétiques ; en 1492, tous les Juifs qui refusèrent de se laisser convertir furent chassés. C'est ainsi qu'eut lieu un nouvel exode, cette fois de l'ouest vers l'est. Les réfugiés de l'Europe méridionale, ceux d'Espagne notamment, trouvèrent un refuge en majeure partie dans les provinces méditerranéennes de l'Empire turc, dans les Balkans, en Égypte, en Asie Mineure et à Constantinople. C'est de cette époque que date l'importante colonie juive espagnole, ou *Séphardim*, de Salonique ; un certain nombre retournèrent en Palestine. Dans le Proche-Orient, ils se trouvaient relativement à l'abri des formes les plus cruelles de persécution. Quelques Juifs parvinrent même à des postes élevés, surtout dans la diplomatie, à la Cour du Sultan. Mais, d'une manière générale, ils ne retrouvèrent jamais le statut dont ils avaient joui en Espagne. Si les Musulmans, les Turcs ou les Arabes étaient plus tolérants que les Chrétiens, ils n'en considéraient pas moins les Juifs comme des inférieurs qu'il fallait maintenir nettement au-dessous des croyants.

18. En Europe centrale et en Italie, il y eut des massacres de Juifs comme ailleurs ; toutefois, ils ne furent pas chassés en masse. Cependant, à partir de cette époque, ils furent rigoureusement séparés des Chrétiens, confinés dans les quartiers particuliers où ils vivaient — connus sous le nom de ghettos — et souvent obligés de porter une marque de couleur jaune pour les distinguer des autres habitants. Beaucoup d'entre eux, en Allemagne particulièrement, quittèrent leurs foyers et, rejoignant ceux qui avaient été chassés de France et d'Angleterre, cherchèrent un refuge dans les régions orientales de l'Europe, encore peu développées, en Lithuanie, en Pologne et en Hongrie. Ce mouvement se poursuivit si bien que plus de la moitié des Juifs du monde se trouvèrent réunis dans ces régions. Au début, les rois de Pologne les protégèrent, mais ce répit ne devait pas durer ; vers le milieu du XVII<sup>e</sup> siècle survint la conquête

par les Cosaques et, plus tard, la domination russe. Une sorte de ghetto territorial, de région réservée, fut établie de la Baltique, au nord de Varsovie, jusqu'à la Mer Noire, près d'Odessa, afin d'empêcher les Juifs d'envahir la Russie et, dans toute cette zone, on leur imposa le système du ghetto urbain.

19. Si la cruauté de cette persécution moyenâgeuse paraît étonnante à notre mentalité moderne, plus étonnant encore est peut-être le fait que les Juifs y survécurent. Leur nombre se trouva sérieusement réduit ; on ne dispose pas de chiffres certains, mais il y avait peut-être quatre millions environ de Juifs au début de la Diaspora et il n'en restait probablement plus qu'un million et demi environ en 1700. Cependant, ni le massacre, ni la conversion n'avaient pu les faire disparaître : le judaïsme, semble-t-il, était indestructible et ce qu'il perdit en nombre et en richesse à la suite des persécutions, il le gagna en intensité. Le système du ghetto, en particulier, rendit plus étranges encore « ces gens étranges » ; il élargit l'abîme qui les séparait des autres hommes. Rassemblés à l'intérieur du ghetto, ils s'attachèrent avec une passion nouvelle à l'histoire et à la tradition, aux cérémonies et aux coutumes qui avaient fait d'eux des Juifs. Ce fut un nationalisme « de serre », un peu malsain, comme dut l'être d'ailleurs toute leur vie dans le ghetto ; mais il permit aux Juifs de maintenir leur dignité, de se consoler de leur appauvrissement et de leurs persécutions et de défier l'hostilité du monde extérieur.

Puis, voici que s'ouvre un autre chapitre : c'est, une fois encore, vers l'ouest que les Juifs virent luire une nouvelle espérance : c'est, en effet, en France et en Angleterre, pays où jadis avaient commencé les persécutions, qu'un esprit nouveau de tolérance commença à se manifester. Ce qui contribua à répandre cet esprit, ce fut l'infiltration d'un type de Juif espagnol éclairé que l'on appelait « marranos », descendant de ceux qui, extérieurement, sinon dans le fond d'eux-mêmes, s'étaient soumis devant l'Inquisition. Rapidement, ils s'installèrent dans le pays, y rendirent des services et, ainsi, préparèrent la voie à l'entrée d'autres Juifs, plus caractérisés et plus typiques. Dans les grands centres d'affaires, à Londres, à Hambourg, à Amsterdam, les Juifs arrivèrent de nouveau bientôt au premier plan. La famille des Rothschild, originaire du ghetto de Francfort, devint, dans la finance internationale, une puissance de plus en plus grande. C'est ainsi que les grandes idées semées par les révolutions américaines et française tombèrent sur un sol déjà préparé. L'année 1787 en Amérique, et l'année 1790 en France, virent « l'émancipation » des Juifs ; c'est-à-dire qu'ils furent libérés de toutes les restrictions qui n'étaient pas imposées aux autres citoyens. En Hollande, en Allemagne, en Italie, les armées victorieuses de la République brisèrent les portes des ghettos. Napoléon institua une sorte de gouvernement autonome communal pour les Juifs de l'Empire. Malgré la réaction très nette qui se manifesta après 1815, les idées de tolérance continuèrent à marcher de pair avec les principes de gouvernement constitutionnel, et l'émancipation progressive des Juifs s'acheva en Italie en 1870 et en Allemagne en 1871. En Angleterre, l'évolution fut plus lente, parce que les anciennes restrictions avaient été moins brutales. En 1890, lorsque disparut la dernière inégalité formelle, il n'y avait plus guère depuis longtemps d'inégalité de fait. Disraeli, il est vrai, avait abandonné assez tôt la religion juive ; ce n'en fut pas moins un grand événement pour le monde juif lorsqu'il devint premier ministre en 1868. En 1858, le baron Lionel de Rothschild, Juif avoué, était devenu membre de la Chambre des Communes et, en 1885, son fils Nathaniel entra à la Chambre des Lords. On sait la part que les Juifs ont prise, depuis cette époque, à la vie britannique. Des ministres, des financiers, des industriels, des savants, des philosophes, des auteurs, pendant la guerre un général de division, après lui un « Chief Justice » d'Angleterre qui devint vice-roi des Indes, un gouverneur général d'un Dominion et plus d'un gouverneur de colonie furent des Juifs. Il est évident que sur tout le territoire britannique (et l'on peut dire à peu près la même chose de la France), les Juifs ont, au cours des cinquante dernières années, joué un rôle qui est hors de proportion avec leur importance numérique.

21. Toutefois, il était écrit que les Juifs ne devaient jamais obtenir la liberté et la sécurité pour l'ensemble de leur peuple. Par réaction peut-être contre l'importance qu'ils avaient prise en Occident, un nouvel ennemi fit son apparition : l'antisémitisme, mouvement nouveau, parce qu'il s'agit maintenant, au XIX<sup>e</sup> siècle, d'une attaque inspirée par des considérations de race et non plus de foi. Le mouvement débuta en Allemagne, vers 1880, et s'étendit dans toute l'Europe centrale. L'affaire Dreyfus prouve son influence en France. En même temps, il faisait renaître, plus violente encore, la vieille intolérance de la Russie. Dès 1881, le sort des Juifs de Russie devenait presque aussi malheureux qu'il l'avait été en Europe occidentale, à l'époque des Croisades. Leur exclusion de toute la Russie à l'exception de la Pologne fut la moindre de leurs infortunes. Une série de progromes, massacres délibérément provoqués par des fanatiques antisémites et que le Gouvernement tolérait, s'il n'en était pas complice, éclatèrent et se répétèrent de temps à autre jusque vers 1910. Des dizaines de milliers de Juifs furent assassinés ; un plus grand nombre encore chassés de leurs foyers, sans ressources. C'est ainsi que l'exode des Juifs se dirigea de nouveau vers l'Ouest. Entre 1880 et 1910, trois millions au moins de Juifs quittèrent l'Europe orientale. Beaucoup trouvèrent un refuge sur le territoire britannique, en Angleterre, au Canada, en Australie et en Afrique du Sud, mais la majorité d'entre eux se rendit aux Etats-Unis. En 1870, le nombre des Juifs américains s'élevait à environ 125.000 ; il est maintenant approximativement de 4½ millions. Sur les douze autres millions de Juifs qui se trouvent dans le monde, il y a en Europe dix millions sur lesquels neuf millions environ résident en Europe centrale et orientale.

#### 4. SIONISME.

22. Les Juifs ainsi dispersés à travers le monde n'avaient cependant jamais oublié la Palestine. Si les chrétiens se sont, par la Bible, familiarisés avec l'aspect général du pays, les noms des localités et les événements qui se sont passés il y a plus de 2.000 ans, le lien qui attache

les Juifs à la Palestine et à son histoire est encore beaucoup plus intime et plus étroit. Le judaïsme et ses rites sont profondément enracinés dans les mémoires. Entre autres exemples, on peut citer le fait que les Juifs, quel que soit le lieu où ils se trouvent, continuent à prier pour avoir de la pluie, pendant la saison où la Palestine en a besoin ; et le même dévouement à la Terre d'Israël, *Eretz Israel*, le même sentiment d'exil, loin d'elle, se manifeste dans toute la pensée séculaire juive. Quelques-uns des plus beaux poèmes hébraïques écrits au cours de la Diaspora ont été inspirés, comme les Psaumes de la captivité, par le désir ardent d'un retour à Sion.

23. Et ce lien n'était pas simplement spirituel ou intellectuel : depuis la disparition de l'Etat juif, il y a toujours, ou presque toujours eu des Juifs qui ont vécu en Palestine. Pendant la domination arabe, on trouvait dans les villes principales des communautés juives assez nombreuses. A l'époque des Croisades, puis pendant les invasions mongoles, ces communautés furent presque, mais non pas entièrement, détruites. Sous la domination ottomane, elles se reformèrent lentement. Des immigrants arrivaient de temps à autre, de l'Espagne au cours du *xvi<sup>e</sup>* siècle, de l'Europe orientale, au cours *xvii<sup>e</sup>*. Ils s'établirent surtout en Galilée, dans un grand nombre de villages situés vers le nord, dans la direction du Liban et dans les villes de Safed et de Tibériade. Safed qui, selon la tradition juive, comptait 15.000 Juifs au *xvi<sup>e</sup>* siècle, devint un centre d'enseignement rabbinique et exerça une influence profonde sur la pensée juive pendant toute la Diaspora. Il ne régnait aucune hostilité entre ces Juifs de la Galilée et les paysans musulmans et chrétiens au milieu desquels ils vivaient. Ils parlaient arabe et, sauf par leur ascendance et leur religion, ils ne se distinguaient que bien peu de leurs voisins. Comme eux, ils étaient exposés aux incursions des tribus de maraudeurs venues du Liban ou de l'autre côté du Jourdain. Ces incursions se multiplièrent à mesure que la sécurité publique diminuait ; la Galilée déclinait de plus en plus. Il y a cent ans, on comptait seulement 4.000 Juifs environ à Safed et 3.000 à Tibériade ; en 1845, il n'y avait pas plus de 12.000 Juifs en Palestine. Mais si faible que fût leur nombre, l'existence même de ces Juifs en Palestine revêtait pour l'ensemble des Juifs une signification profonde. Des multitudes de Juifs, pauvres et ignorants, vivant dans les ghettos de l'Europe orientale, se sentaient pour ainsi dire représentés par ce petit noyau de leur race qui restait en Palestine en attendant le jour de la venue du Messie.

24. Cette foi en la promesse divine d'un retour en Palestine explique en grande partie la persévérance avec laquelle les Juifs de la Diaspora s'attachèrent à leur foi et subirent les persécutions. L'excitation provoquée dans tout le monde juif par l'apparition occasionnelle d'un « faux Messie » montre combien cette foi était réelle et profonde. Cependant, parmi les Juifs instruits, en tout cas, un changement se manifesta au *xix<sup>e</sup>* siècle. D'une part, sous l'influence du « modernisme », les vieilles prophéties prirent un sens plutôt symbolique que littéral : le retour du Messie devait être une renaissance de la religion juive qui se répandrait parmi les Gentils ; le Temple serait rebâti, mais non pas par la main de l'homme. D'autre part, l'émancipation des Juifs dans tout le monde occidental semblait éliminer la nécessité d'avoir autre chose qu'un foyer spirituel en Palestine. Les Juifs, pensait-on, seraient absorbés dans la vie des pays où ils se trouvaient. Sauf par la race et la foi, ils deviendraient des Français, des Anglais, des Allemands et des Américains, et ce processus de libération et d'assimilation, espérait-on, s'étendrait bientôt à l'Europe orientale.

25. Dans la seconde moitié du siècle, cependant, il apparut que le problème juif ne pourrait pas être résolu aussi facilement. L'apparition et le développement du mouvement antisémite qui a abouti à l'affaire Dreyfus et aux pogromes russes montra que, même dans l'Europe occidentale, la situation nouvelle des Juifs n'était pas encore assurée et que, dans l'Europe orientale, elle n'était guère meilleure qu'au moyen âge. Pour les Juifs de l'Europe occidentale, qui constituaient à cette époque, comme ils le font encore aujourd'hui, la grande majorité des Juifs du monde, le seul espoir de libération semblait être de nouveau la fuite, l'exode en masse. Comme on l'a vu, la majorité des réfugiés se dirigea vers l'ouest ; toutefois, une minorité, obéissant à l'appel de sa vieille religion, se rendit en Palestine. Le mouvement débuta en Russie, mais il fut aidé par les Juifs d'Occident. Dès 1860, fut fondée en France l'Alliance Israélite Universelle, en vue d'assister les Juifs persécutés ; quelques années plus tard, l'Alliance ouvrit une école d'agriculture près de Jaffa. Une association anglo-juive analogue fut créée en 1871, mais l'aide la plus importante donnée à l'établissement des Juifs en Palestine fut due à la munificence du Baron Edmond de Rothschild qui, entre 1883 et 1900, créa un groupe de sept « colonies de pionniers » et institua un fonds destiné à favoriser et à développer cette colonisation.

26. Le résultat de ce mouvement fut une augmentation importante du nombre des Juifs de Palestine. En 1880, on en comptait environ 25.000 ; en 1914, ils étaient plus de 80.000. La majorité des immigrants s'établirent à Jérusalem, Haïfa, Jaffa et dans les faubourgs de ces villes. Mais environ 12.000 s'établirent à la campagne, sur des terres qui furent réparties entre quarante-trois « colonies ». Mais qu'ils fussent citadins ou agriculteurs, les nouveaux venus différaient des anciens Juifs demeurés en Palestine, et cette différence ne fit que s'accroître par la suite. Les anciens Juifs, particulièrement ceux qui vivaient dans les villes saintes des régions montagneuses, Hébron au Sud, Safed et Tibériade au nord, s'étaient depuis longtemps accoutumés à vivre parmi les Arabes. Mais les nouveaux immigrants apportèrent avec eux des idées nouvelles : ils ne voulaient pas se laisser absorber par la vie de la Palestine telle qu'ils la trouvaient ; ils voulaient mener leur vie propre, constituer une communauté juive et en faire l'instrument d'une renaissance de la culture juive : cette idée nouvelle prit le nom de sionisme.

27. Le sionisme, du point de vue négatif, c'est la volonté de se protéger, non pas tant contre les dangers physiques que contre les inconvénients psychologiques de la vie juive dans la Diaspora. Cette idée conquiert plus particulièrement les intellectuels juifs émancipés des pays d'Occident, où leur vie et leur liberté étaient entièrement assurées. A la base du sionisme, on trouvait une conviction de plus en plus répandue que l'affranchissement et l'assimilation ne résoudraient jamais le problème juif. Ces deux mouvements avaient déjà provoqué une réaction inquiétante, et l'on pouvait craindre que l'antisémitisme continental n'arrivât quelque jour à traverser le Détroit et même l'Atlantique. Mais en dehors de cette considération, il y avait, même en Angleterre et aux Etats-Unis, un grand nombre de Juifs — quoi qu'ils fussent loin de constituer la totalité — qui sentaient que, malgré l'égalité qu'on leur reconnaissait et les postes élevés qu'ils occupaient, ils n'étaient pas admis, au sens complet du mot, dans la société au milieu de laquelle ils vivaient. Un Juif restait, en quelque sorte, différent et séparé des autres. Il pouvait être aimé et respecté, il n'en était pas moins toujours considéré comme un Juif, et tant que les Juifs, au lieu d'être complètement absorbés dans une vaste collectivité, resteraient un groupe distinct au sein de cette collectivité, ils constitueraient toujours une minorité. Dans ce sens, et même si toutes les nations manifestaient vis-à-vis des Juifs des sentiments amicaux et tolérants, le monde n'en resterait pas moins un vaste ghetto. C'est la conscience d'être une minorité qui, autant que la conscience de leur race et de leur foi, créait, semble-t-il, une distinction entre les Juifs et les autres hommes. Or, tous les autres peuples civilisés possèdent quelque part une terre où ils constituent la majorité, un pays qui est le leur, un Etat qui donne à ceux d'entre eux qui vivent comme minorité dans d'autres Etats, un sentiment d'égalité vis-à-vis des citoyens de ces Etats.

28. Le sionisme a également un côté positif. S'ils échappaient à cette « existence de minorité », les Juifs auraient l'occasion de montrer ce qu'ils peuvent faire en tant que Juifs, en tant que communauté juive et nation juive. Ils avaient jadis écrit des chapitres de l'Histoire ; ils pourraient encore le faire s'ils avaient une terre qui leur appartint et, pour la plupart des sionistes, cette terre ne pouvait être que la Palestine. Ce petit pays, il est vrai, ne pouvait contenir qu'une fraction des Juifs du monde, mais il n'a jamais été question que tous les Juifs rentrent dans leur pays. L'étendue du territoire n'était à cette époque qu'une considération secondaire ; c'était une nécessité psychologique qui serait satisfaite ; l'infériorité de statut disparaîtrait si les Juifs retournant en Palestine pouvaient y mener une vie nationale, quelque restreint qu'en fût le cadre. Cette vie nationale, naturellement, devait l'être véritablement, intensément. C'est pourquoi, dès le début, le sionisme s'efforça de faire revivre l'hébreu en tant que langue populaire, parlée. Une année environ avant la guerre, lorsque le « Hilfsverein der Deutschen Juden », société analogue à celle qui avait été créée en France et en Angleterre, demanda que l'allemand fût employé comme langue d'enseignement dans ses écoles palestiniennes, la plupart des maîtres démissionnèrent, un grand nombre d'enfants furent retirés et l'on créa de nouvelles écoles de caractère purement hébraïque. Dès le début, par conséquent, la différence entre la nouvelle communauté juive et les anciens résidents de Palestine s'affirma.

29. C'est en 1897 que le sionisme entra dans le domaine de la politique pratique lorsque Théodore Herzl, auteur et journaliste viennois, convoqua, à la suite de l'affaire Dreyfus, un Congrès juif à Bâle et fonda l'Organisation sioniste. En sa qualité de premier président de l'organisation, il s'efforça d'obtenir du Sultan de Turquie une charte pour les colonies juives de Palestine. Mais, comme les Turcs ne voyaient pas sans mécontentement l'augmentation des immigrants juifs depuis 1880, il se rendit compte qu'il fallait obtenir l'appui d'un gouvernement européen puissant et il s'adressa à l'Angleterre où l'idée de rétablir les Juifs en Palestine s'était imposée à l'attention plus que partout ailleurs. Dès 1840, Lord Shaftsbury avait proposé un plan de colonisation juive, avec une garantie internationale, comme moyen d'utiliser la richesse et l'activité du peuple juif pour le développement économique d'une région arriérée. George Eliot et Laurence Oliphant avaient exposé clairement et défendu chaleureusement l'idéal sioniste. Parmi les Juifs anglais, les champions les plus marquants de l'idée avaient été le jeune Disraeli et Sir Moses Montefiore. Mais le Gouvernement britannique ne pouvait imposer le sionisme au Sultan et, sauf l'envoi d'une expédition chargée d'explorer la région du Sinaï qui se trouvait en deçà des frontières égyptiennes, le mouvement ne fit aucun progrès jusqu'en 1903 où, sur la demande de M. Joseph Chamberlain, alors au Ministère des Colonies, le Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, Lord Landsdowne, fut autorisé à offrir aux sionistes des terrains qui se trouvaient dans la région montagneuse de l'Afrique orientale britannique, pour qu'ils y créent une colonie juive dotée de l'autonomie locale sous le « contrôle général » du Gouvernement britannique. C'était là une offre remarquable qui tenta un grand nombre de sionistes, mais la majorité d'entre eux s'y opposa violemment. Ils ne pouvaient concevoir que les Juifs pussent reconstituer leur vie nationale dans un pays autre que leur ancienne patrie ; leur opinion prévalut d'autant plus facilement que l'on disait peu favorables les conditions d'établissement en Afrique orientale.

30. C'est donc la Palestine et la Palestine seule qui était l'objet des espoirs du sionisme, lorsqu'éclata la guerre mondiale et lorsque l'entrée en guerre de l'Empire turc du côté des Puissances centrales fit penser qu'à la fin de la guerre, le contrôle de la Palestine et de ses destinées pourrait être enlevé aux Turcs et passer en d'autres mains.

## Chapitre II.

### LA GUERRE ET LE MANDAT.

#### I. LA RÉVOLTE ARABE.

1. Avant la guerre, les provinces arabes de l'Empire ottoman avaient subi avec impatience, pendant de longues années, la domination du sultan de Constantinople, et l'armée turque avait dû souvent réprimer les manifestations d'indépendance de certaines tribus de la péninsule arabe. Non moins dangereux pour l'influence ottomane était le développement d'un mouvement nationaliste parmi la jeunesse intellectuelle de Syrie. L'origine en remonte aux environs de 1860, époque qui fut marquée par un renouveau d'intérêt pour l'histoire et la culture arabes ; des sociétés se créèrent pour l'étude de l'âge d'or arabe et de la renaissance de la littérature arabe. En 1866, la fondation, sous les auspices d'une organisation américaine, du Collège protestant syrien, qui devait bientôt gagner une grande renommée dans tout le Proche-Orient sous le nom de « Roberts College », donna une nouvelle impulsion à ce mouvement. Cet établissement rendit des services remarquables en faisant connaître à la jeunesse syrienne les idées du monde occidental ; mais, parmi ces idées, il y avait celles d'autonomie et de nationalité, et comme ce fut le cas pour l'enseignement britannique aux Indes, l'enseignement américain en Syrie eut inévitablement pour effet de stimuler le nationalisme. Pendant plus d'une génération, la cause du nationalisme fit peu de progrès sous le régime despotique d'Abdul Hamid mais, en 1908, on crut un moment que le coup d'Etat des Jeunes Turcs allait inaugurer une période nouvelle de liberté dans tout l'Empire. On arracha au Sultan une constitution fondée sur le principe de la représentation de toutes les provinces. Cependant, dans le premier Parlement, les Arabes syriens étaient représentés en nombre très insuffisant à la Chambre basse et ils ne disposaient que de trois sièges sur quarante à la Chambre haute ; et il apparut bientôt que l'espoir de voir se constituer des provinces arabes autonomes, où la vie et la culture arabes pourraient se développer librement, n'allait pas se réaliser. L'actif comité « Union et Progrès » était partisan de la centralisation, non de l'autonomie locale, de la « turquification » plutôt que d'une renaissance arabe. Le nationalisme arabe dut dès lors se terrer. A partir de 1909, des sociétés secrètes se fondèrent à Paris, à Constantinople, au Caire, à Damas et à Beyrouth ; un congrès arabe se tint à Paris en 1913 et peu à peu l'idée se répandit d'un soulèvement général des Arabes, à la première occasion favorable, et de la création d'un Etat libre et unifié avec Damas comme capitale. Le Gouvernement turc, qui n'était pas sans avoir des renseignements sur cette propagande séditeuse, fit tout ce qu'il pouvait pour la réprimer ; le procès d'Aziz Ali, en 1914, fut suivi avec une grande attention en Europe orientale.

2. Telle était la situation au 31 octobre 1914, lorsque l'Empire ottoman entra en guerre. Les Puissances alliées se rendirent immédiatement compte de l'existence de deux dangers : la Syrie et la Palestine pouvaient servir de base à une attaque turco-allemande contre le canal de Suez et l'on pouvait utiliser le prestige du Califat pour essayer de soulever tout l'Islam contre les Alliés dans une *djihad* ou guerre sainte. Pour parer au premier danger, des troupes furent concentrées en Egypte ; pour parer au second, on entama des négociations avec Hussein, chérif et émir de La Mecque et gardien héréditaire des lieux saints musulmans de La Mecque et de Médine. Comme les nationalistes syriens, Hussein et son peuple rêvaient depuis longtemps de secouer le joug turc et on lui laissa entendre que, s'il se rangeait dans la guerre aux côtés des Alliés, ce rêve pourrait se réaliser. Lorsqu'en novembre le Sultan-Calife proclama la *djihad* à Constantinople, Hussein refusa de la laisser prêcher dans les mosquées des villes saintes. Mais il n'alla pas plus loin et ce fut au tour de la Grande-Bretagne d'agir. En juin 1915, celle-ci fit connaître ses intentions quant à l'avenir de l'Arabie proprement dite, dans une proclamation publiée en Egypte, au Soudan et en Arabie, annonçant qu'une fois la paix conclue, l'indépendance de la péninsule arabe serait assurée.

3. Mais il y avait d'autres provinces arabes dans l'Empire ottoman et les intérêts britanniques n'étaient pas seuls en jeu dans son démembrement éventuel. En mars 1915, le Gouvernement français fit savoir qu'en pareil cas, la France revendiquerait des droits sur la Syrie, y compris la Palestine (pendant longtemps, en effet, le terme Syrie s'étendit aussi à la Palestine). Cette proposition fut examinée par une commission gouvernementale qui, en juin 1915, déclara qu'il y avait lieu de faire droit à la demande française pour ce qui concernait le nord de la Syrie, mais qu'en raison de l'importance mondiale de la Terre sainte, Jérusalem et une partie de la Palestine devraient être placées sous un régime international.

4. Cependant, le sort de la guerre devenait favorable aux Alliés sur ce théâtre des hostilités. En février 1915, l'attaque turco-allemande contre le canal de Suez était définitivement repoussée ; en avril, les Alliés commençaient l'occupation de Gallipoli qui, pendant les premiers mois, s'annonça sous de si heureux auspices qu'en juillet, le bruit de la chute imminente de Constantinople se répandit dans tout l'Orient. L'opinion arabe réagit promptement. En premier lieu, le Conseil nationaliste secret de Syrie décida de repousser les offres par lesquelles les Gouvernements turc et allemand lui promettaient l'indépendance et de faire cause commune

avec le chérif de La Mecque. En second lieu, dans une lettre en date du 14 juillet 1915, Hussein faisait savoir à Sir Henry McMahon, alors Haut Commissaire en Egypte, les conditions auxquelles il était disposé à collaborer avec la Grande-Bretagne dans sa lutte contre les Turcs. Voici le passage essentiel de cette lettre.

« L'Angleterre reconnaîtra l'indépendance des pays arabes limités au nord par Mersina et Adana jusqu'au 37<sup>me</sup> degré de latitude, à la hauteur duquel se trouvent Biridjik, Ourfa, Mardin, Midiat, l'île d'Amadié (Djezireh) jusqu'à la frontière persane ; à l'est, par les frontières de la Perse jusqu'au golfe de Bassorah ; au sud, par l'Océan indien, à l'exception d'Aden, qui conservera son statut actuel ; à l'ouest, par la Mer Rouge et la Mer Méditerranée, jusqu'à Mersina ».

Ces revendications allaient beaucoup au delà des promesses faites quant à l'indépendance de la péninsule arabe ; elles englobaient la presque totalité du monde arabe d'Asie ; elles étaient évidemment inspirées, dans une assez large mesure, des idées du nationalisme syrien. Sir Henry McMahon, dans une réponse amicale et encourageante, déclara que la discussion des frontières était prématurée.

5. Quelques semaines auparavant, un coup sérieux avait été porté à la cause des Alliés. Le 10 août, l'attaque britannique déclanchée de la baie de Souvla contre Sari Béir échoua. La chute de Constantinople paraissait remise indéfiniment ; les risques auxquels s'exposeraient les Arabes s'ils se révoltaient ouvertement se trouvaient visiblement accrus. C'est pourquoi on constate un changement de ton dans la deuxième lettre du chérif à Sir Henry McMahon, datée du 9 septembre :

« Votre Excellence voudra bien me pardonner et me permettre de déclarer franchement que le peu d'empressement et l'hésitation manifestés dans la question des limites et frontières . . . risquent d'être interprétée comme de l'indifférence ou une attitude analogue ».

A peu près vers l'époque où Sir Henry McMahon recevait cette lettre, il apprenait également que, de certaines conversations avec un représentant du Comité nationaliste syrien, on pouvait déduire que le choix des Arabes entre les Puissances centrales et les Alliés serait déterminé par le genre d'assurance qui leur serait donnée par la Grande-Bretagne quant à leur indépendance future. Les Arabes, tout en revendiquant l'indépendance de tous les pays arabes, reconnaissaient l'existence d'intérêts britanniques en Irak et d'intérêts français sur le littoral syrien. Ils exigeaient, toutefois, l'indépendance de l'intérieur de la Syrie, c'est-à-dire des districts de Damas, Alep, Hama et Homs. Sir Henry McMahon communiqua ces renseignements ainsi que la lettre du chérif à Sir Edward Grey au Foreign Office et il fut autorisé à donner, dans le sens qu'il avait lui-même suggéré, une réponse au chérif. En conséquence, il adressa le 24 octobre la lettre suivante au chérif :

« J'ai reçu avec un vif plaisir votre lettre (du 9 septembre) ; les marques de sincérité et d'amitié qu'elle contient m'ont extrêmement touché.

« Je regrette que ma dernière lettre vous ait donné l'impression que je considérais la question des frontières avec peu d'empressement et avec hésitation ; tel n'était pas le cas, mais il m'avait paru que ce n'était pas encore le moment de la discuter utilement.

« Toutefois, je me suis rendu compte, d'après votre dernière lettre, que vous attribuez à cette question de frontières une importance et une urgence de tout premier ordre. J'ai donc communiqué sans tarder à mon Gouvernement la teneur de votre lettre et je suis heureux de pouvoir vous transmettre en son nom la déclaration suivante que, j'en suis convaincu, vous recevrez avec satisfaction :

« Les districts de Mersina et d'Alexandrette et la partie de la Syrie située à l'ouest des districts de Damas, Homs, Hama et Alep ne sauraient être considérés comme entièrement arabes et ne sauraient donc être compris dans les limites et frontières projetées. Avec la modification ci-dessus et sans préjudice des traités que nous avons conclus avec des chefs arabes, nous acceptons ces limites et frontières et, en ce qui concerne les parties des territoires où la Grande-Bretagne est libre d'agir sans porter atteinte aux intérêts de son alliée la France, j'ai qualité pour vous donner, au nom du Gouvernement de la Grande-Bretagne, les assurances suivantes et pour faire à votre lettre la réponse ci-après :

« Sous réserve des modifications ci-dessus, la Grande-Bretagne est disposée à reconnaître et à favoriser l'indépendance des Arabes sur les territoires compris dans les limites et frontières proposées par le chérif de La Mecque. La Grande-Bretagne garantira les lieux saints contre toute agression extérieure et en reconnaîtra l'inviolabilité.

« Lorsque la situation le permettra, la Grande-Bretagne fera bénéficier les Arabes de ses conseils et les aidera à établir, dans ces divers territoires, les formes de gouvernement qui paraîtront les plus appropriées.

« D'autre part, il est entendu que les Arabes acceptent de ne se laisser aider et conseiller que par la Grande-Bretagne et que les conseillers et fonctionnaires européens dont la présence sera nécessaire pour mettre sur pied une bonne administration seront de nationalité britannique.

« Pour ce qui est des vilayets de Bagdad et de Bassorah, les Arabes reconnaîtront que la situation consacrée et les intérêts de la Grande-Bretagne nécessitent des mesures spéciales de contrôle administratif afin de protéger ces territoires contre toute agression étrangère, de développer le bien-être de la population locale et de sauvegarder nos intérêts économiques réciproques.

« Je suis convaincu que la présente déclaration vous assurera d'une façon absolue de la sympathie de la Grande-Bretagne pour les aspirations de ses amis traditionnels, les Arabes, et permettra de conclure une alliance ferme et durable qui aura pour résultat immédiat l'expulsion des Turcs des pays arabes et la libération de peuples arabes du joug turc qui, pendant tant d'années, les a lourdement opprimés . . . »

Des deux passages que nous avons soulignés, le second est significatif en ce sens qu'il fait allusion à la demande faite en mars 1915 par le Gouvernement français d'exercer un jour son autorité sur toute la Syrie, y compris la Palestine. Mais c'est sur le premier passage que porta plus tard la controverse.

6. La carte N° 1 ci-contre montre que, sous la domination turque, le territoire en question était divisé en trois régions administratives : les vilayets d'Alep, de Syrie et de Beyrouth. Le vilayet de Syrie comprenait également au sud la région qui porte aujourd'hui le nom de Transjordanie ; le vilayet de Beyrouth s'étendait au sud jusqu'à une faible distance de Jaffa ; le reste de la Palestine, y compris Jérusalem, ne faisait partie d'aucun des vilayets : c'était un « sandjak indépendant ».

7. La thèse arabe, exposée d'une façon très complète dans la documentation que nous a soumise le Haut Comité arabe, a toujours été que la Palestine faisait partie de la région où Sir Henry MacMahon avait promis que l'on reconnaîtrait l'indépendance arabe. Les deux points essentiels de l'argumentation sont les suivants : 1° étant donné qu'une partie de la frontière occidentale de la zone indépendante, proposée par le chérif, était la Méditerranée, on n'a pu songer à exclure de cette zone la totalité du littoral méditerranéen ; 2° Damas est la plus méridionale de toutes les localités mentionnées, et la Palestine ne saurait être considérée comme se trouvant à l'ouest de cette ville.

8. Nous n'avons pas estimé que notre mandat nous obligeait d'entreprendre, dans des documents vieux de vingt ans, les recherches longues et détaillées qui seraient nécessaires pour procéder d'une façon complète à un nouvel examen de cette question. Il nous paraît suffisant de rappeler que le Gouvernement britannique n'a jamais admis la thèse arabe. Lorsqu'en 1922 cette thèse fut pour la première fois présentée officiellement par la délégation arabe à Londres, le Secrétaire d'Etat aux Colonies, M. Churchill, répondit en ces termes :

« Cette lettre (celle de Sir H. McMahon du 24 octobre 1915) est invoquée comme contenant la promesse faite au chérif de la Mecque de reconnaître et de favoriser l'indépendance des Arabes sur les territoires indiqués dans sa proposition. Mais cette promesse était accompagnée dans la même lettre d'une réserve déclarant que cette promesse ne s'appliquait pas, entre autres territoires, à la partie de la Syrie située à l'ouest du district de Damas. Le Gouvernement de Sa Majesté a toujours considéré que cette réserve s'étendait au vilayet de Beyrouth et au sandjak indépendant de Jérusalem. La promesse de Sir H. McMahon ne s'appliquait donc pas à toute la Palestine située à l'ouest du Jourdain ».

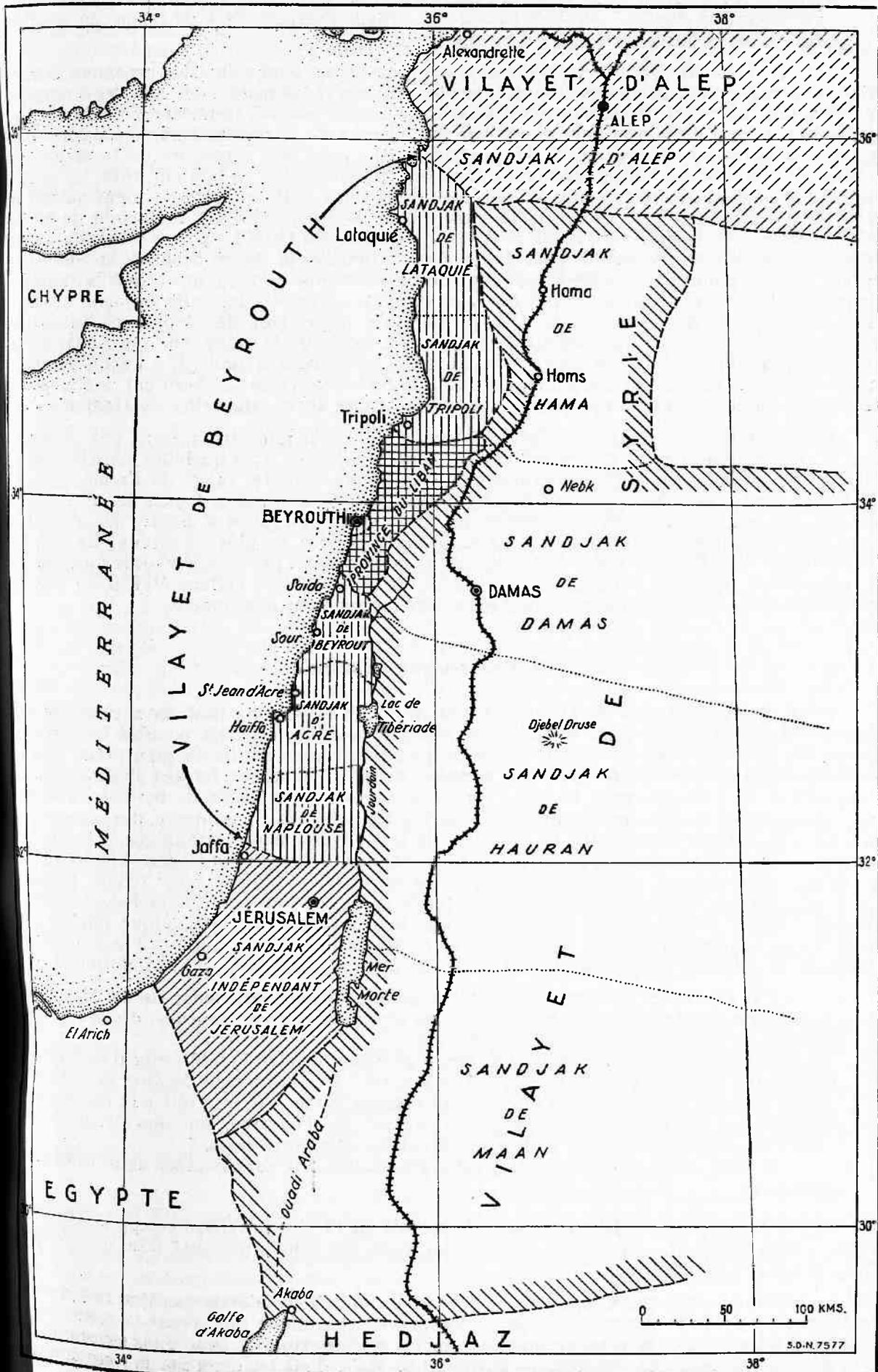
9. Il est extrêmement fâcheux que la guerre et ses nécessités n'aient pas permis au Gouvernement britannique de préciser nettement ses intentions au chérif. On a pu remarquer que la lettre de Sir Henry McMahon du 24 octobre 1915 ne mentionnait pas expressément la Palestine à laquelle, d'ailleurs, il n'a jamais été fait allusion plus tard. Dans la correspondance échangée par la suite entre Sir Henry McMahon et le chérif, les seules régions mentionnées sont les vilayets d'Alep et de Beyrouth. Le chérif affirmait que ces vilayets étaient purement arabes et, lorsque Sir H. McMahon lui fit observer que des intérêts français y étaient en jeu, il répondit que, tout en ne renonçant à aucune de ses revendications sur le nord du pays, il ne voulait pas porter atteinte à l'alliance entre la Grande-Bretagne et la France et ne réclamerait qu'après la guerre « la partie de Beyrouth et de son littoral que nous laissons maintenant à la France ». Il n'y eut plus de discussions au sujet des frontières ; il ne restait plus au Gouvernement britannique qu'à fournir au chérif la subvention mensuelle en or ainsi que les fusils, munitions et vivres dont il avait besoin pour provoquer et entretenir la révolte.

10. Dans l'entre-temps, la France avait confirmé ses revendications sur la Syrie. En novembre 1915, peu de temps après la « promesse » de Sir H. McMahon au chérif, Sir Edward Grey donna des instructions pour que des négociations fussent ouvertes à Londres avec M. Georges Picot, qui représentait le Gouvernement français, en vue de concilier les revendications britanniques, françaises et arabes dans la région syrienne. Dès le début, M. Picot insista pour que toute la Syrie, jusqu'à la frontière égyptienne, fût attribuée à la France. Après avoir consulté son Gouvernement, il accepta que l'intérieur de la Syrie fût administré par les Arabes, sous l'influence française. De nouvelles négociations eurent lieu entre M. Picot et Sir Mark Sykes, qui consulta le Gouvernement russe. Enfin, en mai 1916, un accord, connu sous le nom d'Accord Sykes-Picot, répartissait la région arabe située au nord de la péninsule d'Arabie de la façon suivante :

1° Une bande de littoral s'étendant d'un point situé légèrement au nord de Haïfa jusqu'à un point situé un peu à l'ouest de Mersina devait être placée sous l'autorité de la France.

### Carte N° 1.

## DISTRICTS ADMINISTRATIFS TURCS CONSTITUÉS EN SYRIE ET EN PALESTINE AVANT LA GUERRE.



2° Le sud de l'Irak, du Golfe persique jusqu'à un point situé légèrement au nord de Bagdad, ainsi qu'une petite enclave autour de Haïfa, devait être placé sous l'autorité de la Grande-Bretagne.

3° En vue de sauvegarder les intérêts religieux des Puissances de l'Entente, la Palestine, avec les Lieux Saints, sera séparée du territoire turc et fera l'objet d'un régime spécial qui sera fixé par voie d'accord entre la Russie, la France et la Grande-Bretagne ».

4° Le reste du territoire sera laissé « à l'Etat arabe ou à la Confédération des Etats arabes ». A l'intérieur de la Syrie, la France fournira aux Arabes les conseils et l'assistance administrative dont ils auraient besoin ; la Grande-Bretagne fera de même au nord de l'Irak et dans la région située à l'est du Jourdain.

II. Cet accord fut gardé secret jusqu'en novembre 1917, lorsque le Gouvernement bolchévique russe en publia une copie trouvée dans les archives du Ministère des Affaires étrangères à Pétrograd. Le chérif ne connaissait donc d'autre accord que « la promesse McMahon » lorsqu'en juin 1916 il déclara la guerre aux Turcs. L'histoire de la révolte arabe est trop connue grâce aux ouvrages célèbres de T. E. Lawrence pour qu'il soit nécessaire de la raconter à nouveau ici. Nous nous bornerons à en résumer les faits principaux. A la fin de 1916, les Arabes du Hedjaz étaient aisément venus à bout des postes turcs isolés qui se trouvaient au sud de leur pays, mais ils ne purent chasser la garnison de Médine, reliée par le chemin de fer du Hedjaz au gros de l'armée turque qui se trouvait au nord. En 1917, les postes turcs échelonnés le long du chemin de fer firent l'objet d'attaques continuelles et des tronçons de la voie ferrée furent détruits à plusieurs reprises. Lorsque, durant l'automne de 1917, une armée britannique envahit la Palestine, les Arabes, dont quelques milliers avaient été instruits de façon à former une troupe régulière, opérèrent au delà du Jourdain sur le flanc du corps expéditionnaire. Leur collaboration contribua incontestablement au succès de la campagne qui aboutit à la prise de Jérusalem le 9 décembre 1917 et, au cours de l'automne suivant, à l'expulsion définitive des forces turques de Palestine. En outre, la révolte ouverte du chérif eut une influence très nette sur les sympathies hésitantes des tribus arabes autres que celles du Hedjaz.

12. Cependant, ce furent surtout les hommes du chérif qui participèrent aux combats. Les Arabes de Palestine ne se soulevèrent pas contre les Turcs et, si quelques conscrits palestiniens désertèrent, les autres continuèrent à se battre dans les rangs de l'armée turque. Mais il ne faut pas oublier qu'il était beaucoup plus facile de se révolter dans le désert que dans un pays qui se trouvait encore aux mains des Turcs et qui, au fur et à mesure que s'étendait l'invasion britannique, était soumis à un traitement de plus en plus rigoureux. En fait, les Turcs furent sérieusement gênés par le fait qu'ils ne pouvaient pas compter sur le loyalisme de la population ; de plus, à l'intérieur des lignes, les nationalistes syriens étaient en état de sédition active, et un certain nombre d'entre eux y gagnèrent la potence.

## 2. LA DÉCLARATION BALFOUR.

13. L'entrée en guerre de l'Empire ottoman excita les espoirs tant du nationaliste juif que du nationaliste arabe. La victoire des Alliés, croyait-on, rendrait possible le retour en masse des Juifs en Palestine. Aussi les chefs sionistes préparèrent-ils un plan précis pour le soumettre aux gouvernements alliés à la première occasion favorable. Le seul obstacle sérieux, l'opposition du Gouvernement tsariste, perdit de sa force vers la fin de 1916 et, en février 1917, au moment où l'attaque britannique contre la Palestine était imminente, des négociations officielles furent entamées entre les sionistes et le Gouvernement britannique. Elles furent suivies de négociations analogues avec les Gouvernements français et italien. Londres, Paris et Rome approuvèrent officiellement le plan sioniste. On attendait pour rendre publique cette approbation la fin d'octobre 1917, lorsque le succès de l'invasion de la Palestine par le général Allenby parut certain. Le 2 novembre, le Gouvernement britannique publiait une déclaration, connue par la suite sous le nom de « Déclaration Balfour », qui prit la forme d'une lettre de M. Balfour, alors Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, à Lord Rotschild :

« J'ai l'honneur de vous adresser, de la part du Gouvernement de Sa Majesté, la déclaration suivante, sympathisant avec les aspirations juives sionistes, déclaration qui, soumise au Cabinet, a reçu son approbation :

« Le Gouvernement de Sa Majesté envisage favorablement l'établissement en Palestine d'un Foyer national pour le peuple juif et fera tous ses efforts pour faciliter la réalisation de cet objectif, étant entendu que rien ne viendra porter atteinte soit aux droits (civils et religieux) des collectivités non juives existant en Palestine, soit aux droits et à la condition politique dont les Juifs jouissent dans tout autre pays.

« Je vous serais obligé de porter cette déclaration à la connaissance de la Fédération sioniste ».

14. Le texte de la Déclaration avait été soumis au Président Wilson et approuvé par lui avant d'être publié. Le 14 février et le 9 mai 1918, les Gouvernements français et italien l'approuvèrent publiquement.

15. Comme la promesse McMahon, la Déclaration Balfour n'était pas l'expression d'un sentiment entièrement nouveau. L'opinion publique britannique qui, avant la guerre, avait manifesté sa sympathie pour les victimes de l'ancien régime ottoman, avait eu la même attitude à l'égard des victimes des persécutions antisémites. Mais, dans les deux cas, la façon dont ces

sympathies se traduisirent en actes et l'époque à laquelle elles se manifestèrent, furent déterminées par les nécessités de la guerre. M. Lloyd George, qui nous a apporté son témoignage, était alors Premier Ministre. Il nous a déclaré que la cause sioniste avait reçu un large appui en Grande-Bretagne et en Amérique avant novembre 1917, mais que, si la Déclaration Balfour fut lancée à cette date, c'était « pour des raisons de propagande », et il nous a fait un tableau de la situation grave dans laquelle se trouvaient alors les Puissances alliées et associées. Les Roumains avaient été écrasés ; l'armée russe était démoralisée ; l'armée française se trouvait dans l'impossibilité de lancer une vaste offensive ; les Italiens avaient subi une grave défaite à Caporetto ; des millions de tonnes de navires britanniques avaient été coulées par les sous-marins allemands. On ne comptait pas encore dans les tranchées une seule division américaine. Dans cette situation critique, on a estimé que les sentiments juifs feraient sensiblement pencher la balance pour ou contre la cause des Alliés, selon le cas. En particulier, si l'on gagnait la sympathie des Juifs, on pourrait compter sur l'appui du judaïsme américain, et il deviendrait plus difficile pour l'Allemagne de réduire son effort militaire sur le front oriental et d'y améliorer sa situation économique.

16. Telle était la situation lorsque le Gouvernement britannique publia la Déclaration Balfour.

« Les chefs sionistes (nous a déclaré M. Lloyd George) nous donnèrent la promesse formelle que, si les Alliés s'engageaient à faciliter l'établissement en Palestine d'un Foyer national pour les Juifs, ils feraient de leur mieux pour gagner les sentiments et l'appui des Juifs du monde entier à la cause des Alliés. Ils ont tenu parole ».

17. Pour faire connaître la Déclaration Balfour aux Juifs du monde entier, des millions de brochures furent distribuées dans toutes les communautés juives. Des avions en lancèrent au-dessus des villes allemandes et autrichiennes et le texte en fut largement répandu dans toute la zone qui, de la Pologne à la Mer Noire, est peuplée de communautés juives.

18. Dans l'entre-temps, les Puissances centrales s'étaient, elles aussi, rendu compte de la valeur des sympathies juives dans la guerre. A l'époque de la Déclaration Balfour, le Gouvernement allemand faisait tout son possible pour gagner les faveurs sionistes et, après la Déclaration, il se hâta, de concert avec ses alliés turcs, de formuler lui aussi une proposition pour faire pièce à celle des alliés. Une sorte de compagnie à charte devait être créée pour les sionistes allemands ; elle jouirait d'une autonomie locale limitée et d'un droit d'immigration en Palestine. A la fin de 1917, on apprit que les Turcs étaient disposés à accepter un plan de ce genre, mais, avant que Constantinople confirmât définitivement l'octroi des concessions, la Palestine était tombée aux mains du général Allenby.

19. Il y a deux éléments qu'on n'apprécie pas à leur juste valeur en Palestine : le fait que la Déclaration Balfour a été publiée en 1917 pour gagner l'appui des Juifs à la cause des Alliés, et le fait que cet appui allait devenir effectif. Les Arabes ne paraissent pas se rendre compte, en premier lieu, que la situation actuelle du monde arabe dans son ensemble est due en grande partie aux sacrifices considérables que les Puissances alliées et associées ont faits pendant la guerre et, en second lieu, que la Déclaration Balfour, dans la mesure où elle a contribué à la victoire des Alliés, a également aidé à émanciper tous les pays arabes de la domination turque. Si les Turcs et leurs alliés allemands avaient gagné la guerre, il est fort peu probable que tous les pays arabes, à l'exception de la Palestine, seraient aujourd'hui devenus ou sur le point de devenir des Etats indépendants.

20. Voyons maintenant la portée exacte de la Déclaration Balfour. Nous avons eu accès à tous les documents relatifs à la question, et il nous apparaît de toute évidence que les mots « l'établissement en Palestine d'un Foyer national » furent le résultat d'un compromis entre les ministres qui envisageaient la création future d'un Etat juif et ceux qui n'étaient pas de cet avis. Quoi qu'il en soit, il est certain que le Gouvernement britannique ne pouvait s'engager à établir un Etat juif ; il ne pouvait que promettre de faciliter la création d'un Foyer : l'activité et l'initiative des Juifs devaient faire le reste : il dépendait d'eux surtout que leur Foyer se développât suffisamment pour devenir un Etat. Dans sa déposition, M. Lloyd George, qui était alors Premier Ministre, nous a déclaré ce qui suit :

« Voici l'idée à laquelle on avait obéi et l'interprétation qu'on lui avait donnée à l'époque : le Traité de Paix ne stipulerait pas la création immédiate d'un Etat juif sans tenir compte des vœux de la majorité des habitants ; d'autre part, on pensait que, lorsque le moment serait venu d'accorder à la Palestine des institutions représentatives, si, entre-temps, les Juifs avaient mis à profit l'occasion qui leur était offerte par la création d'un Foyer national et avaient constitué nettement la majorité de la population, alors la Palestine deviendrait de ce fait un Etat juif ».

21. Ainsi donc, le Gouvernement de Sa Majesté se rendait compte qu'avec le temps il se pourrait qu'un Etat juif se constituât, mais il n'était pas en mesure d'affirmer que les choses se passeraient ainsi ; moins encore pouvait-il, de sa propre initiative, réaliser cet état de choses. De leur côté, les chefs sionistes reconnaissaient que les termes de la Déclaration n'excluaient pas la formation éventuelle d'un Etat juif et telle fut également l'interprétation qu'on lui donna ailleurs. « Je suis persuadé, déclarait le 3 mars 1919 le Président Wilson, que les nations alliées, avec l'entière approbation de notre Gouvernement et de notre peuple, sont d'accord pour que l'on jette les fondations d'un futur Etat juif en Palestine ». Parlant à Johannesburg le 3 novembre 1919, le général Smuts, qui faisait partie de l'« Imperial War Cabinet » lorsque fut

publiée la Déclaration, envisageait un afflux toujours croissant d'immigrants juifs en Palestine et, « dans quelques générations, la renaissance, en Palestine, d'un grand Etat juif ». Lord Robert Cecil en 1917, Sir Herbert Samuel en 1919 et M. Winston Churchill en 1920 s'exprimèrent, par la parole et par la plume, en termes indiquant clairement qu'ils envisageaient l'établissement futur d'un Etat juif. Les grands journaux britanniques furent tout aussi explicites dans leurs commentaires sur la Déclaration.

22. Voyons maintenant quelle fut la réaction de l'opinion arabe devant la Déclaration Balfour.

La plupart des régions arabes de l'Empire ottoman, y compris l'Irak, la Syrie et la Palestine, se trouvaient occupées par les forces britanniques, au moment où l'armistice du 30 octobre 1918 mit fin à la guerre avec la Turquie. Or, on avait donné aux Arabes l'espoir que la victoire leur apporterait leur complète indépendance. Dès le mois de janvier précédent, l'un des « quatorze points » énoncés par le Président Wilson comme bases de la paix, et l'un de ceux que les Alliés avaient acceptés sans réserve, stipulait ce qui suit :

« Aux régions turques de l'Empire ottoman actuel devront être garanties la souveraineté et la sécurité ; mais aux autres nationalités qui sont maintenant sous la domination turque, on devra garantir une sécurité absolue d'existence et la pleine possibilité de se développer d'une façon autonome sans être aucunement molestées ».

23. Le 7 novembre, le Gouvernement britannique et le Gouvernement français publièrent une déclaration commune dont voici les passages essentiels :

« Le but qu'envisagent la France et la Grande-Bretagne en poursuivant en Orient la guerre déchaînée par l'ambition allemande, c'est l'affranchissement complet et définitif des peuples si longtemps opprimés par les Turcs et l'établissement de gouvernements et d'administrations nationaux puisant leur autorité dans l'initiative et le libre choix des populations indigènes.

« Pour donner suite à ces intentions, la France et la Grande-Bretagne sont d'accord pour encourager et aider l'établissement de gouvernements et d'administrations indigènes en Syrie et en Mésopotamie actuellement libérées par les Alliés ou dans les territoires dont ils poursuivent la libération et pour reconnaître ceux-ci aussitôt qu'ils seront effectivement établis. Loin de vouloir imposer aux populations de ces régions telles ou telles institutions, elles n'ont d'autre souci que d'assurer par leur appui et par une assistance efficace le fonctionnement normal des gouvernements et administrations qu'elles se seront librement donnés ».

Les Arabes ayant toujours considéré la Palestine comme faisant partie de la Syrie, cette déclaration semblait leur promettre tout ce qu'ils demandaient ; leur déception fut d'autant plus grande lorsqu'ils apprirent que les Puissances victorieuses se proposaient non seulement de séparer la Palestine de la Syrie, mais encore de la placer sous un régime spécial afin de mettre à effet la politique annoncée par la Déclaration Balfour. Le chérif Hussein et son fils, l'émir Fayçal, qui avaient entraîné les Arabes du Hedjaz dans la guerre, voyaient dans cette politique une rupture de la « promesse McMahon », le seul engagement dont ils eussent entendu parler jusqu'alors. Même s'ils avaient interprété cette promesse comme signifiant que la Palestine ne serait pas indépendante, mais qu'elle serait placée sous l'autorité française, britannique ou internationale, ils n'auraient pu prévoir que ce régime comporterait l'établissement d'un Foyer national juif.

24. Cependant, la Palestine ne représentait qu'un territoire relativement restreint et la situation à la fin de 1918 réalisait une grande partie des ambitions du chérif et de sa famille. Le monde arabe tout entier avait été affranchi du despotisme turc ; le calife ottoman avait vu son prestige diminuer, alors que le chérif de la Mecque avait été proclamé Roi du Hedjaz, reconnu Etat souverain, et allait participer, avec l'émir Fayçal à la tête de la délégation, à la Conférence de la Paix de Paris. Du côté du nord, l'avenir était peut-être encore incertain, mais la situation de fait des Arabes était à ce moment solide. La première semaine d'octobre, l'émir Fayçal avait fait son entrée à cheval dans Damas, à la tête de cavaliers arabes et, avec l'autorisation du général Allenby, avait hissé le drapeau arabe.

25. Dans ces circonstances, lorsque l'émir Fayçal se rendit à Londres et à Paris, on réussit à le convaincre non seulement d'accepter mais encore d'accueillir avec sympathie la Déclaration Balfour. Au cours de l'été précédent, le Dr Haïm Weizmann, qui avait, par ses découvertes chimiques, rendu de grands services à la cause des Alliés pendant la guerre et qui avait joué un rôle prépondérant dans le mouvement sioniste et dans la discussion de la Déclaration Balfour, était venu le trouver dans son camp, à l'est du Jourdain. Il avait réussi à convaincre l'émir des avantages que le Foyer national juif apporterait à la Palestine tout entière. Aussi, la note que l'émir présenta à la Conférence de Paris était-elle rédigée sur un ton extrêmement conciliant :

« En Palestine, l'immense majorité de la population est arabe. Les Juifs sont très proches des Arabes par le sang et il n'y a entre les deux races aucun conflit de caractère. En principe, nous ne faisons qu'un seul peuple. Néanmoins, les Arabes ne sauraient assumer la responsabilité de tenir la balance égale dans les conflits de race et de religion qui, dans cette seule province, ont si souvent provoqué des difficultés pour les Puissances. Ils souhaiteraient voir placer à la tête du pays une autorité supérieure, à condition qu'une administration représentative des intérêts locaux se préoccupe de développer activement la prospérité matérielle du pays ».

Cette bonne entente se traduisit d'une manière encore plus frappante par l'accord signé, le 3 janvier 1919, entre l'émir Fayçal, « représentant le royaume arabe du Hedjaz et agissant en son nom », et le Dr Weizmann, « représentant l'Organisation sioniste et agissant en son nom ». Les parties à cet accord s'engageaient à établir une collaboration cordiale entre « l'Etat arabe et la Palestine », à accepter la Déclaration Balfour et à encourager l'immigration en masse des Juifs en Palestine, ainsi que leur établissement rapide dans le pays. A cet accord, l'émir ajouta une réserve déclarant que l'exécution en était subordonnée à la réalisation des revendications d'indépendance arabe qu'il avait présentées à la Conférence de la Paix :

« Si des changements intervenaient, je ne saurais être tenu pour responsable de la non-exécution du présent Accord ».

26. Sans doute, l'émir Fayçal, en concluant cet accord au nom de son père, ne représentait-il pas directement les Arabes de Palestine ; mais, comme on vient de le faire observer, les Arabes considéraient la Syrie comme formant un seul pays et la Syrie avait accepté d'obéir à l'émir. En fait, si les espoirs de l'émir avaient été réalisés, les événements de Palestine auraient suivi un cours beaucoup plus paisible que ce ne fut le cas. On peut dire que l'accord marque le seul et bref moment, de toute l'histoire de Palestine, où une véritable harmonie a régné entre représentants arabes et juifs. Si le roi Hussein et l'émir Fayçal obtenaient le vaste Etat arabe qu'ils demandaient, ils octroieraient aux Juifs le petit pays de Palestine.

27. Dix-huit mois plus tard, le 12 juillet 1920, Lord Balfour, dans un discours souvent cité, énonçait à nouveau l'idée d'un compromis sur une base de ce genre. Parlant des difficultés qui jalonnaient la voie du sionisme, il déclarait :

« De toutes ces difficultés, la plus grande peut-être, ou en tout cas, la première, est, je crois bien, le règlement de la question arabe dans les limites de la Palestine. Il demandera du tact, du jugement et surtout beaucoup de bonne volonté et de compréhension mutuelle de la part des Juifs et des Arabes. Pour ce qui est des Arabes — race noble, intéressante et sympathique — j'espère qu'ils se souviendront que . . . les grandes Puissances et singulièrement la Grande-Bretagne les ont libérés de la tyrannie de leur brutal conquérant qui, depuis plusieurs siècles, les maintenait sous le joug. J'espère qu'ils se souviendront que c'est nous qui avons établi la souveraineté arabe indépendante du Hedjaz. Ils se souviendront que c'est nous qui désirons, en Mésopotamie, préparer l'établissement futur d'un Etat arabe autonome et indépendant. Et j'espère que, se souvenant de tout cela, ils ne s'opposeront pas à ce que ce petit coin de terre — car la Palestine, si elle a gardé quelque valeur historique, n'est guère davantage du point de vue géographique — cette petite fraction de territoires désormais arabes soit donné au peuple qui, depuis des centaines d'années, en est éloigné ».

28. Lord Balfour ne mentionnait pas la Syrie. A cette époque, les chances d'un règlement amiable fondé sur la collaboration du roi Hussein et de l'émir Fayçal se trouvaient réduites à néant par la politique du Gouvernement français qui, n'ayant jamais été lié par la « promesse McMahon », s'opposait énergiquement à l'établissement d'un Etat arabe sous l'autorité de l'émir Fayçal à Damas. Quant à l'émir, fortement soutenu par l'opinion publique syrienne, il avait décidé de résister aux demandes de la France. En mars 1920, il se fit proclamer Roi de Syrie et de Palestine par un congrès de notables Syriens. A la fin du mois d'août, une armée française occupait Damas et l'émir était chassé de Syrie. Un an plus tard, il était proclamé Roi d'Irak, et, entre-temps, son frère Abdullah était devenu émir de la partie de la Palestine historique située à l'est du Jourdain qui, conformément à la « promesse McMahon », avait été rattachée sous le nom de Transjordanie à la zone d'indépendance arabe. On voit donc qu'en fin de compte les choses n'allèrent pas trop mal pour la famille royale du Hedjaz, mais tout espoir de régler à l'amiable le problème de la Palestine était perdu. L'accord Fayçal-Weizmann ne pouvait jouer, la condition à laquelle il était subordonné n'ayant pas été remplie. Ainsi, la vieille hostilité des Arabes syriens contre la division du pays et contre l'application de la Déclaration Balfour se trouva ravivée. En 1920, puis en 1921, comme on le verra dans le chapitre suivant, de violents soulèvements arabes, dirigés contre les Juifs, éclatèrent en Palestine. Le conflit entre le nationalisme arabe et le nationalisme juif avait commencé.

### 3. LA PÉRIODE D'ATTENTE.

29. Cependant, le « régime spécial » sous lequel la Palestine devait être gouvernée n'avait pas encore été précisé sous une forme juridique. Le 30 janvier 1919, le Conseil suprême de la Conférence de la Paix décidait que les provinces arabes conquises ne seraient pas replacées sous la domination turque. Le 3 février, l'organisation sioniste présenta un projet de résolution où figurait le plan qu'elle envisageait pour donner effet à la Déclaration Balfour. Le 27 février, ses dirigeants furent entendus par le Conseil suprême auquel ils exposèrent leur plan. Un éminent sioniste américain, M. Félix Frankfurter, élaborait un plan plus détaillé daté du 28 mars. Il ressort nettement de ces documents, ainsi que d'autres pièces, que le projet sioniste avait, dès cette époque, plus ou moins pris la forme du mandat tel que nous le connaissons. Le droit historique des Juifs de rétablir leur Foyer national en Palestine y était affirmé. L'immigration et l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays devaient être encouragés ; un organisme représentant les Juifs de Palestine et du monde entier devait collaborer avec le mandataire ; l'enseignement juif serait confié à des Juifs ; enfin, l'autonomie locale devait être encouragée.

30. Nul ne mit jamais en doute que cette expérience dût se faire sous l'égide de l'une des grandes Puissances. A cet effet, il fut entendu, conformément à l'idée d'une « autorité supérieure » émise par l'émir Fayçal, ainsi qu'au vœu des sionistes, que la Palestine serait l'un des pays auxquels serait appliqué le nouveau régime des mandats, un des traits les plus caractéristiques du Pacte de la Société des Nations. Les principes de ce régime étaient énoncés à l'article 22, ainsi conçu :

« Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

« La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

« Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

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

« Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, et qui assureront également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

« Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

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

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

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

31. Le Traité de Versailles et le Pacte furent signés le 28 juin 1919, mais le règlement des affaires de Palestine fut retardé en partie par l'opposition de Juifs influents non sionistes, d'Angleterre et de France à la politique de la Déclaration Balfour et surtout par des complications internationales, notamment par les événements de Syrie qui n'étaient pas faits pour faciliter une collaboration entre le Gouvernement français et le Gouvernement britannique. Toutefois, un point capital avait été réglé, à savoir la désignation de la Puissance mandataire. Aux termes du quatrième paragraphe de l'article 22 du Pacte, pour « certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, . . . les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire ». Le Président Wilson insista sur la nécessité d'envoyer en Syrie et en Palestine une commission interalliée pour connaître les vœux des populations. Ce projet n'ayant pas eu de suite, le Président Wilson envoya une commission américaine, sans caractère officiel, qui parcourut les deux pays en juin et juillet 1919 et qui, à titre privé, fit savoir que les Arabes revendiquaient l'indépendance complète pour une Syrie et une Palestine unies, mais que, si un contrôle était nécessaire, leur choix se portait en premier lieu sur les Etats-Unis, en second lieu sur la Grande-Bretagne. Quant aux sionistes, ils avaient déjà fait connaître leurs vœux précédemment. Le 18 décembre 1918, le Congrès juif américain avait adopté une résolution demandant « que le mandat fût confié à la Grande-Bretagne » et le plan soumis le 3 février 1919 au Conseil suprême par l'Organisation sioniste formulait la même demande :

« Nous insistons sur le choix de la Grande-Bretagne comme mandataire, parce que tel est le vœu des Juifs du monde entier et que la Société des Nations, en choisissant un mandataire, se conformera dans la mesure du possible au souhait exprimé par le peuple intéressé ».

32. Bien que l'acceptation de cette demande fût de nature à modifier considérablement la situation en Méditerranée orientale, telle que l'envisageait l'Arrangement Sykes-Picot, le Gouvernement français donna son agrément et, le 25 avril 1920, le Conseil suprême, réuni à San Remo, attribua à la France le mandat sur la Syrie et à la Grande-Bretagne le mandat sur la Mésopotamie (Irak) et sur la Palestine. La Grande-Bretagne était chargée de donner effet à la Déclaration Balfour.

33. Vint ensuite, le 10 août, la signature du Traité de Sèvres. Ce traité consacrait la séparation de fait des provinces turques de l'Empire ottoman ; quant à leur gouvernement futur, il établissait une différence entre la Syrie et l'Irak d'une part, et la Palestine de l'autre. Aux termes de l'article 94, les deux premiers territoires devaient être provisoirement reconnus « conformément au paragraphe 4 de l'article 22 » du Pacte, « comme Etats indépendants, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où ils seront capables de se conduire seuls ». Aux termes de l'article 95, les Hautes parties contractantes se déclarent d'accord « pour confier, par application des dispositions de l'article 22, l'administration de la Palestine » à un mandataire qui sera « responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le Gouvernement britannique et adoptée par les autres Puissances alliées ». Venait ensuite le texte complet de la Déclaration Balfour. Ce traité ne fut jamais ratifié. Il fut remplacé, en juillet 1923, par le Traité de Lausanne, d'où toute mention des mandats avait été supprimée.

34. Près de deux ans s'écoulèrent entre la signature du Traité de Sèvres et le moment où le projet de mandat sur la Palestine fut soumis au Conseil de la Société des Nations. Cette fois, le retard était dû surtout à l'intervention du Gouvernement des Etats-Unis qui, dans une note du 20 novembre 1920, fit valoir que la participation des Etats-Unis à la guerre leur donnait le droit d'être consultés sur les termes des mandats. Le Gouvernement britannique accepta immédiatement. Le projet de mandat sur la Palestine fut soumis au Gouvernement des Etats-Unis en même temps que ceux des autres mandats britanniques et, à la demande de ce Gouvernement, certaines modifications d'ordre secondaire furent apportées audit projet. La discussion porta surtout sur des questions économiques. Alors que, pour tous les autres mandats, le Gouvernement des Etats-Unis insistait sur l'application du principe de l'égalité économique pour tous les Etats membres de la Société des Nations et pour les Etats-Unis, il y renonçait en ce qui concernait la Palestine pour tenir compte de la « situation spéciale » de ce pays et des intérêts du Foyer national juif. En marquant ainsi sa sympathie pour les aspirations sionistes, le Gouvernement des Etats-Unis ne faisait qu'interpréter l'opinion du Congrès. En effet, le 30 juin 1922, le Congrès avait adopté la résolution commune suivante :

« Résolution en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif.

« *Le Sénat et la Chambre des représentants des Etats-Unis d'Amérique, réunis en congrès, ont adopté la résolution suivante* : les Etats-Unis d'Amérique se déclarent favorables à l'établissement, en Palestine, d'un Foyer national pour le peuple juif, étant entendu que rien ne viendra porter atteinte aux droits civils et religieux des collectivités chrétiennes et de toutes les autres collectivités non juives de Palestine et que les lieux saints et les édifices et sites religieux de Palestine seront dûment protégés ».

35. L'accord s'étant fait sur les termes du mandat, des négociations furent entamées pour la conclusion d'un traité sauvegardant les intérêts futurs des Etats-Unis en Palestine. Ces négociations aboutirent à la conclusion d'une « convention entre les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni concernant les droits des gouvernements des deux pays et leurs nationaux respectifs en Palestine », qui fut signé le 3 décembre 1924, puis ratifiée<sup>1</sup>.

36. Cette convention reproduit le texte complet du mandat pour la Palestine, y compris le préambule. La majorité des huit articles de la convention se rapportent aux droits des ressortissants, biens et institutions des Etats-Unis en Palestine. Il nous suffira d'en citer trois.

« Article premier.

« A condition que les dispositions de la présente Convention soient observées, les Etats-Unis déclarent accepter l'administration de la Palestine par le Gouvernement de Sa Majesté britannique, en vertu du mandat susmentionné.

« Article 2.

« Les Etats-Unis et leurs ressortissants auront la jouissance et le bénéfice de tous les droits et avantages garantis conformément au mandat aux Membres de la Société des Nations et à leurs nationaux, nonobstant le fait que les Etats-Unis ne soient pas un Etat membre de la Société des Nations.

« Article 7.

« Les modifications qui pourraient être apportées aux termes du mandat rapportés plus haut seront sans effet sur aucune des stipulations contenues dans la présente Convention, à moins que ces modifications aient reçu l'assentiment des Etats-Unis ».

<sup>1</sup> Document officiel Cmd. 2559.

37. Dans l'entre-temps, le 24 juillet 1922, le Conseil de la Société des Nations avait adopté le projet de mandat sur la Palestine. Près de cinq ans s'étaient écoulés depuis la publication de la Déclaration Balfour et, dans ce long intervalle, un aspect de la question, quelque peu négligé au début, était peu à peu venu au premier plan. La Déclaration Balfour avait reconnu que l'établissement du Foyer national juif ne devait pas porter atteinte aux droits de la population existante de Palestine, mais on ne semblait pas, à cette époque, avoir des notions très précises sur l'importance et le caractère de cette population. La Déclaration ne parlait que des « collectivités non juives existant en Palestine », formule qui laissait entendre qu'il existait un certain nombre de groupements tels que les Arabes musulmans, les Arabes chrétiens, les Arméniens et d'autres collectivités moins importantes, qui étaient plus ou moins sur le même pied. Cependant, en 1922, on savait que la collectivité de beaucoup la plus importante de Palestine était constituée par les Arabes au nombre de plus d'un demi-million, tous de langue arabe et Arabes par leurs aspirations nationales. On savait également, comme on le verra, que les chefs de cette collectivité étaient violemment opposés à la politique sioniste et pouvaient inciter leurs hommes à des attaques criminelles contre les Juifs. En février 1922, une délégation de dirigeants arabes fit savoir au Ministère britannique des Colonies que « le peuple de Palestine » ne pouvait accepter la Déclaration Balfour ni le mandat et réclamait son indépendance nationale.

38. C'est dans ces circonstances que M. Winston Churchill, Secrétaire d'Etat aux colonies, publia en juin 1922, une déclaration sur « la politique britannique en Palestine »<sup>1</sup>. Cette déclaration contenait l'interprétation suivante de la Déclaration Balfour :

« Pour ce qui est de la population juive de Palestine, il semble que quelques-uns de ses membres craignent de voir le Gouvernement de Sa Majesté s'écarter de la politique formulée dans la déclaration de 1917. Il est donc nécessaire d'affirmer une fois de plus que ces craintes sont sans fondement et que ladite déclaration, confirmée par la Conférence des Principales Puissances alliées à San Remo et reproduite dans le Traité de Sèvres, n'est pas susceptible de changements.

« Au cours des deux ou trois dernières générations, les Juifs ont créé à nouveau en Palestine une communauté qui compte aujourd'hui 80.000 âmes et dont un quart environ se compose de fermiers ou de travailleurs agricoles. Cette communauté possède ses propres organes politiques : une assemblée élue pour la direction de ses affaires intérieures ; des conseils élus dans les villes ; enfin, une organisation pour la surveillance de ses écoles. Elle a un grand rabbinat et un conseil rabbinique élus pour la direction de ses affaires religieuses. Elle a adopté l'hébreu comme langue nationale et elle dispose d'une presse en langue hébraïque. Elle a une vie intellectuelle qui lui est propre et déploie une activité économique considérable. Cette communauté, avec sa population urbaine et rurale, ses organisations politiques, religieuses et sociales, sa langue, ses coutumes, sa vie propre, présente donc des caractères « nationaux ». A ceux qui demandent ce qu'il faut entendre par le développement du Foyer national juif en Palestine, on peut répondre qu'il ne s'agit pas d'imposer la nationalité juive à tous les habitants de la Palestine, mais d'assurer le développement plus complet de la communauté juive existante, avec le concours des Juifs des autres parties du monde, afin qu'elle devienne un centre que le peuple juif tout entier puisse, pour des raisons de religion et de race, considérer comme un objet d'intérêt et de légitime fierté. Mais, pour que cette communauté ait devant elle les perspectives les plus favorables de libre développement et pour qu'elle fournisse au peuple juif l'occasion d'exercer librement ses aptitudes, il est indispensable qu'elle sache que, si elle se trouve en Palestine, c'est en vertu d'un droit et non par tolérance. Telle est la raison pour laquelle il est nécessaire que l'existence d'un Foyer national juif en Palestine soit placée sous une garantie internationale et qu'elle soit formellement reconnue comme se justifiant par des traditions historiques anciennes.

« Telle est donc l'interprétation que le Gouvernement de Sa Majesté donne à la déclaration de 1917 et le Secrétaire d'Etat estime qu'ainsi comprise, elle ne contient ni n'implique rien qui puisse faire naître des appréhensions dans la population arabe de Palestine ou provoquer des déceptions chez les Juifs ».

39. On a parfois considéré que cette définition de Foyer national excluait l'établissement d'un Etat juif. Mais, bien qu'elle ait été rédigée en des termes qui avaient nettement pour objet de dissiper, dans la mesure du possible, l'antagonisme arabe contre le Foyer national, elle ne contient rien qui interdise, dans l'avenir, l'établissement d'un Etat juif, et M. Churchill lui-même nous a déclaré, dans sa déposition, que telle n'était nullement l'intention de sa déclaration. Cette manière de voir était naturellement partagée par l'organisation sioniste dont l'Exécutif, après avoir examiné cette déclaration, fit savoir que « l'organisation sioniste poursuivrait son activité conformément à la politique énoncée dans ce document ». Une des raisons pour lesquelles il ne fut fait en 1922 aucune allusion publique à la constitution d'un Etat était la même que celle qui, en 1917, avait déjà empêché de le faire : le Foyer national n'en était encore qu'à l'état expérimental. En 1920 et 1921, quelque 16.000 Juifs étaient entrés en Palestine. La population arabe atteignait environ 600.000 habitants. On pensait qu'il s'écoulerait beaucoup de temps avant que les Juifs pussent devenir la majorité dans le pays. Et même en 1926, un dirigeant sioniste déclarait qu'il n'y avait « guère de chance de pouvoir

<sup>1</sup> Reproduite dans les documents officiels Cmd. 1700 (pages 17 à 21) et Cmd. 3530 (Annexe V).

rattraper numériquement les Arabes dans un délai appréciable »<sup>1</sup>. C'est seulement lors de l'accroissement considérable du volume de l'immigration juive au cours de ces dernières années que les perspectives de l'établissement d'un Etat juif commencèrent à se dessiner : en 1922, elles étaient encore extrêmement éloignées.

#### 4. LE MANDAT.

40. Nous nous bornerons à citer ici le texte du préambule du mandat et celui des articles qui ont un rapport direct avec notre enquête. On trouvera le texte des autres articles en appendice 1 à la fin du présent rapport.

##### « *Préambule.*

« Le Conseil de la Société des Nations :

« Considérant que les Principales Puissances alliées sont d'accord en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, pour confier à un Mandataire choisi par les dites Puissances l'administration du territoire de la Palestine, qui faisait autrefois partie de l'Empire ottoman, dans des frontières à fixer par lesdites Puissances ;

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

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

« Considérant que les Puissances alliées ont choisi Sa Majesté Britannique comme Mandataire pour la Palestine ;

« Considérant que les termes du mandat sur la Palestine ont été formulés de la façon suivante et soumis à l'approbation du Conseil de la Société ;

« Considérant que Sa Majesté Britannique a accepté le mandat pour la Palestine et s'est engagée à l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions ci dessous ;

« Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné (paragraphe 8), il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

« Confirmant ledit mandat, a statué sur ses termes comme suit :

##### « *Article 1.*

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

##### « *Article 2.*

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

##### « *Article 3.*

« Le Mandataire favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront.

##### « *Article 4.*

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

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

<sup>1</sup> M. L. STEIN, dans « Survey of International Affairs, 1925 » (Oxford 1927), vol. I, page 392, note 2.

« Article 6.

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

« Article 7.

« L'Administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne.

« Article 9.

« Le Mandataire assumera la responsabilité de veiller à l'institution en Palestine d'un système judiciaire assurant, tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits.

« Le respect du statut personnel des diverses populations et communautés et de leurs intérêts d'ordre religieux sera entièrement garanti. En particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'administration des wakoufs, en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs.

« Article 11.

« L'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays et, sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire, elle aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays, ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. Elle introduira un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

« L'Administration pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directement, s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il sera entendu qu'aucun des bénéfices distribués directement ou indirectement par cet organisme ne devra dépasser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et que tout excédent de bénéfice sera utilisé par lui au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration.

« Article 13.

« Tout en maintenant l'ordre et la bienséance publics, le Mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux en Palestine, y compris celle de préserver les droits existants, d'assurer le libre accès des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux, et le libre exercice du culte. Il ne sera responsable, pour toutes les questions qui s'y réfèrent, que vis-à-vis de la Société des Nations, étant entendu que rien dans cet article n'empêchera le Mandataire de faire avec l'Administration tel arrangement qu'il jugera nécessaire, en vue d'exécuter les dispositions du présent article, et étant entendu aussi que rien dans le présent mandat ne pourra être interprété comme l'autorisant à toucher aux immeubles ou à intervenir dans l'administration des sanctuaires purement musulmans, dont les privilèges sont garantis.

« Article 15.

« Le Mandataire garantira à tous la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine, du fait des différences de race, de religion ou de langue. Personne ne sera exclu de la Palestine, à raison seulement de ses convictions religieuses.

« Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter l'Administration.

« Article 16.

« Le Mandataire devra assurer le contrôle des institutions religieuses ou charitables de toutes confessions en Palestine qui peut être exigé pour le maintien de l'ordre public et la bonne administration. Sous réserve de ce contrôle, on ne pourra prendre en Palestine aucune mesure qui mettrait obstacle à l'œuvre de ces institutions ou qui constituerait une intervention dans cette œuvre et l'on ne pourra faire de distinctions entre les représentants ou les membres de ces institutions du fait de leur religion ou de leur nationalité.

« Article 18.

« Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine entre les nationaux d'un Etat quelconque Membre de la Société des Nations (y compris les compagnies constituées selon les lois de cet Etat) et les nationaux de la Puissance mandataire ou de tout autre Etat, ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires marchands ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en Palestine aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque desdits Etats ; il y aura dans des conditions équitables liberté de transit à travers le territoire sous mandat.

« Sous réserve des stipulations ci-dessus et des autres stipulations du mandat, l'Administration de la Palestine pourra, sur le conseil du Mandataire, établir les impôts et les droits de douane qu'elle jugera nécessaires et prendre les mesures qui lui paraîtront les plus propres à assurer le développement des ressources naturelles du pays et à sauvegarder les intérêts de la population locale. Elle pourra également, sur le conseil du Mandataire, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque dont le territoire, en 1914, faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie.

« Article 22.

« L'anglais, l'arabe et l'hébreu seront les langues officielles de la Palestine. Toutes indications ou inscriptions arabes sur les timbres ou la monnaie figureront également en hébreu et réciproquement.

« Article 23.

« L'Administration de la Palestine reconnaîtra les jours saints des différentes communautés comme jours de repos légal pour lesdites communautés.

« Article 25.

« Dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée, le Mandataire aura la faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat qu'il jugera inapplicables à raison des conditions locales existantes, et de prendre, en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures qu'il estimera convenables, pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18.

« Article 27.

« Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toutes modifications à apporter aux termes du présent mandat.

« Article 28.

« Au cas où prendrait fin le mandat conféré par le présent acte au Mandataire, le Conseil de la Société prendra toutes les dispositions nécessaires pour sauvegarder à perpétuité, sous la garantie de la Société, les droits garantis par les articles 13 et 14 et usera de toute son influence pour que le Gouvernement de Palestine, sous la garantie de la Société, assume pleinement toutes les obligations financières, légitimement contractées par l'Administration de la Palestine, pendant la durée du mandat, y compris les droits des fonctionnaires à des pensions ou à des gratifications ».

41. Le 16 septembre 1922, le Conseil de la Société des Nations approuva un mémorandum du Gouvernement britannique, qui reproduisait l'article 25 du mandat, définissait les limites de la partie de la Palestine connue sous le nom de Transjordanie et invitait le Conseil à décider que les deuxième et troisième considérants du préambule, les articles 4, 6, 13, 14, 22 et 23, la phrase de l'article 2 relative au Foyer national juif, la deuxième phrase de l'article 7 et tout l'article 11, à l'exception de la première phrase, ne s'appliqueraient pas à la Transjordanie. Il était dit en outre que le Gouvernement de Sa Majesté acceptait l'entière responsabilité de mandataire pour la Transjordanie et que les dispositions du mandat qui n'étaient pas inapplicables seraient observées dans l'administration de ce territoire.

42. D'une étude approfondie de ces textes, ainsi que des témoignages que nous avons lus et entendus, se dégagent les principaux points suivants :

1) Le troisième considérant du préambule complète sur un point important la Déclaration Balfour mentionnée dans le deuxième considérant. Il y est dit qu'en adoptant la politique de cette Déclaration, les Principales Puissances alliées reconnaissent les « liens historiques du peuple juif avec la Palestine et les raisons de la reconstitution de son Foyer national en ce pays ».

2) Le mandat est d'un type différent de celui de la Syrie et du Liban et du projet de mandat pour l'Irak. Ces derniers, appelés par commodité mandats « A », se conformaient au quatrième paragraphe de l'article 22 du Pacte. C'est ainsi que le mandat pour la Syrie stipulait que le

gouvernement du pays devait avoir pour base un statut organique qui tiendrait compte des droits, intérêts et vœux de tous les habitants, et que des mesures seraient édictées pour « faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme Etats indépendants ». Les phrases correspondantes du projet de mandat pour l'Irak étaient les mêmes. Conformément à ces dispositions, des assemblées législatives nationales, nommées par voie d'élection, furent dûment établies. Par ailleurs, l'article premier du mandat pour la Palestine confère au mandataire « pleins pouvoirs de législation et d'administration » dans les limites du mandat.

Quant à la thèse invoquée devant nous par des témoins arabes, selon laquelle le mandat pour la Palestine viole l'article 22 du Pacte parce qu'il n'est pas conforme au quatrième paragraphe de cet article, nous tenons à faire observer : a) que la reconnaissance provisoire de « certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman » en tant que nations indépendantes, n'a pas un caractère impératif ; on a employé les mots « peut être reconnue provisoirement » et non « sera » ou « devra être » ; b) qu'aux termes de l'avant-dernier paragraphe de l'article 22, le degré d'autorité à exercer par le mandataire sera, si besoin est, défini par le Conseil de la Société des Nations ; c) que l'acceptation par les Puissances alliées et les Etats-Unis de la politique définie par la Déclaration Balfour a montré clairement, dès le début, que la Palestine ferait l'objet d'un traitement différent de celui de la Syrie et de l'Irak et que cette différence de traitement a été confirmée par le Conseil suprême dans le Traité de Sévres et par le Conseil de la Société des Nations lorsqu'il a sanctionné le mandat.

Cette question particulière a moins d'importance pratique qu'il ne semble. En effet, l'article 2 du mandat prévoit « le développement d'institutions de libre gouvernement » ; or, envisagée du point de vue des intentions générales du système des mandats (dont nous dirons quelques mots plus loin), cette stipulation, à notre avis, implique, pour l'avenir, l'avènement de l'indépendance.

3) A l'époque de la Déclaration Balfour, il était entendu que le territoire où serait établi le Foyer national juif devait comprendre l'ensemble de la Palestine historique, et les sionistes furent très déçus lorsqu'en vertu de l'article 25 la Transjordanie fut séparée de ce territoire. Comme on l'a vu, cette mesure fut prise pour tenir compte de la promesse McMahon, qui était antérieure à la Déclaration Balfour.

4) De toutes les obligations particulières imposées au Mandataire et à l'Administration, il y en a quatre qui nous paraissent de première importance :

- i) Les obligations des articles 2 et 6 relatives au Foyer national juif ;
- ii) Les obligations des mêmes articles relatives à la sauvegarde des droits de tous les habitants de la Palestine, et en particulier des non-Juifs ;
- iii) L'obligation des articles 2 et 3 relative au développement des institutions de libre gouvernement et des autonomies locales ;
- iv) Les obligations assumées à l'article 13 en ce qui concerne les Lieux Saints.

La quatrième de ces obligations s'applique aussi bien aux Juifs qu'aux Arabes ainsi qu'à de nombreux autres peuples du monde. La troisième s'applique également aux Juifs et aux Arabes. En revanche, la première est une obligation envers le peuple juif seul et la seconde une obligation envers les Arabes principalement. Des témoins juifs nous ont fait remarquer que la première est une obligation positive tandis que la seconde est négative. Mais il ont reconnu, que, positives ou négatives, les obligations avaient force égale. Il n'est pas douteux, cependant, que l'objet primordial du mandat, *tel qu'il est formulé dans son préambule et dans ses articles*, est de favoriser l'établissement du Foyer national juif.

5) Les articles 4, 6 et 11 prévoient qu'un organisme juif « officiellement reconnu », aura pour mission « de donner des avis à l'Administration de la Palestine et de coopérer avec elle » dans les questions touchant aux intérêts des Juifs. On n'a envisagé aucun organisme de ce genre pour s'occuper des intérêts des Arabes.

6) Alors que l'article 7 prévoit une nationalité palestinienne commune aux Arabes et aux Juifs, les articles 15 et 22 reconnaissent et tendent à confirmer la différence entre la nationalité arabe et la nationalité juive, en prescrivant que l'arabe et l'hébreu seront tous deux « langues officielles » et que les communautés auront le droit de « conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue ».

7) L'article 28 envisage la cessation possible du mandat.

43. Nous n'avons traité jusqu'ici que des obligations particulières qui sont définies dans le texte du mandat. Mais chaque mandat comporte également des obligations générales. Dans la présente controverse, on perd parfois celles-ci de vue ; de même, on ne fait pas aussi souvent allusion au premier considérant du préambule qu'à ceux qui ont trait au Foyer national juif. Aux termes du premier considérant, la Palestine est confiée à un mandataire « en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte ». Le texte complet de l'article 22 a été reproduit plus haut et il nous suffira d'en rappeler le premier paragraphe :

« Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission ».

44. On ne saurait saisir pleinement les intentions de ce paragraphe, qui commande tout l'article 22, sans savoir comment et pourquoi le système des mandats a été inventé.

45. Certes, ce système est, dans une large mesure, conforme à la tradition britannique d'administration des peuples arriérés, mais il répond surtout à des idées américaines. Du jour où les Etats-Unis entrèrent en guerre, le Président Wilson déclara nettement qu'à son avis les remaniements territoriaux consécutifs à la victoire devraient se faire selon les principes différents de ceux qui avaient prévalu à l'issue des guerres précédentes. Il n'y aurait « pas d'annexion » contre la volonté des peuples intéressés ; on appliquerait dans la mesure du possible le principe de la « libre détermination nationale ». « Les peuples et les provinces ne devront plus passer d'une souveraineté sous une autre comme de simples objets de troc ou comme des pions sur un échiquier ».

46. C'est pour mettre ces principes à effet qu'on a appliqué le système des mandats aux anciennes colonies allemandes et aux anciennes provinces turques. Autrefois, il était tout à fait naturel d'annexer purement et simplement ces « butins de guerre ». Désormais, ces territoires seraient administrés non pas comme « possessions » de telle ou telle Puissance victorieuse mais, dans l'accomplissement d'une mission sacrée de civilisation », selon des règles édictées par la Société des Nations et sous sa surveillance constante.

47. En ce qui concerne la Palestine, le système du mandat avait pour objet d'assurer « le bien-être et le développement » de sa population existante. Il impliquait aussi qu'avec le temps cette population serait mise en mesure de se diriger elle-même. En 1919, au moment où le Pacte fut signé, la grande majorité de la population était arabe. C'est ce demi-million d'Arabes, plus une faible minorité de 65.000 Juifs, qui avaient été soustraits à la domination turque et dont l'administration devait être désormais confiée à un mandataire.

48. Mais la Palestine était différente des autres anciennes provinces turques. Elle était en effet unique en ce sens qu'elle était à la fois la Terre Sainte de trois religions mondiales et l'ancienne patrie historique des Juifs. Les Arabes l'habitaient depuis des siècles, mais il y avait longtemps qu'ils n'en étaient plus les maîtres et, en raison de son caractère particulier, ils ne pouvaient en revendiquer la possession au même titre que celle de la Syrie ou de l'Irak. Le 27 juin 1923, Lord Milner, parlant à la Chambre des Lords, se déclara « partisan convaincu d'une politique arabophile ». « Je crois à l'indépendance des pays arabes..., j'appelle de mes vœux une fédération arabe. » Mais, poursuivait-il,

« . . . la Palestine ne saurait jamais être considérée sur le même pied que les autres pays arabes. On ne peut en méconnaître toute l'histoire et toute la tradition. On ne saurait méconnaître le fait qu'elle fut le berceau de deux grandes religions du monde : terre sacrée aux yeux des Arabes, elle est également terre sacrée aux yeux des Juifs et des Chrétiens. Et il est impossible de laisser à la majorité arabe qui habite aujourd'hui le pays le soin de décider, d'après des impressions et des sentiments passagers, de l'avenir de la Palestine ».

49. C'est pour ces raisons que l'on a combiné les obligations générales du système des mandats avec les obligations particulières du mandat pour la Palestine. La reconnaissance des droits des Juifs se trouvait de ce fait liée à la reconnaissance des droits des Arabes. Les Juifs étaient admis en Palestine en vertu d'un droit. L'immigration devait aider la petite minorité juive à s'accroître. Le Mandataire était tenu, par une obligation internationale formelle, de faciliter l'établissement d'un Foyer national juif ; le mandat imposait également des obligations particulières à l'égard des Arabes. Il ne devait pas être porté atteinte à leurs droits civils et religieux, de même que l'immigration ni la colonisation ne devaient porter préjudice à leur situation. Mais, en acceptant ces obligations particulières et négatives à l'égard des Arabes, le Mandataire n'était naturellement pas délié des obligations générales et positives implicitement contenues dans le premier considérant du préambule et dans le premier paragraphe de l'article 22 du Pacte. Si les revendications des Arabes en Palestine étaient subordonnées au droit d'autrui, il en était de même des revendications juives.

50. Il est donc manifeste que si, en 1919, la politique de la Déclaration Balfour fut subordonnée au fonctionnement du système des mandats, c'est qu'on croyait qu'il n'y aurait pas d'incompatibilité entre les obligations assumées de ce fait à l'égard des Arabes et les obligations assumées à l'égard des Juifs. On le croyait encore lorsque le projet de mandat fut approuvé par le Conseil de la Société des Nations en 1922. A cette date, les dirigeants arabes avaient déjà manifesté leur hostilité contre le mandat et tout ce qu'il comportait, mais on pensait que cette hostilité ne tarderait pas à s'atténuer et à disparaître. M. Churchill se disait convaincu que sa déclaration sur la politique du Gouvernement britannique en Palestine devait permettre de développer « un esprit de collaboration ». Et les raisons de cette croyance en la compatibilité des obligations n'étaient pas moins évidentes. On admettait l'idée que l'établissement du Foyer national se traduirait par un accroissement considérable de prospérité pour toute la Palestine. C'était un point essentiel du programme sioniste, que de revivifier le pays, de réparer, grâce au travail, à l'habileté et aux capitaux des Juifs, les dommages que lui avaient fait subir des siècles d'abandon. Les Arabes en profiteraient aussi bien que les Juifs ; ils constateraient que ce pays, qu'ils avaient longtemps connu comme pauvre et arriéré, bénéficiait rapidement des avantages matériels de la civilisation occidentale. C'est pourquoi, on se figurait que les appréhensions et les préjugés des Arabes finiraient peu à peu par se dissiper.

51. On ne pouvait se dissimuler, dès le début, que si cette hypothèse ne se réalisait pas, on se trouverait dans une situation fort embarrassante. L'application du mandat en serait manifestement rendue plus difficile sur tous les points et la question de sa cessation s'en trouverait très compliquée. Une chose était d'encourager l'immigration juive dans l'espoir qu'elle finirait par aboutir à la création d'une majorité juive et à l'établissement d'un Etat juif avec le consentement ou tout au moins l'acquiescement des Arabes ; autre chose était d'envisager, même à échéance lointaine, la transformation forcée de la Palestine en un Etat juif contre la volonté des Arabes, car cette opération constituerait une infraction manifeste à l'esprit et aux intentions du système des mandats. Elle signifierait que le droit de libre détermination nationale avait été refusé lorsque les Arabes étaient la majorité en Palestine pour n'être accordé que le jour où les Juifs seraient devenus la majorité. Elle signifierait qu'on aurait refusé aux Arabes l'occasion de se diriger eux-mêmes ; qu'en fait, après un intervalle occupé par des conflits, ils avaient fait l'objet d'un troc, passant de la souveraineté turque sous la souveraineté juive. Certes, historiquement parlant, la domination juive en Palestine ne saurait être considérée comme une domination étrangère au même sens que celle des Turcs ; mais la reconnaissance internationale du droit des Juifs de retourner dans leur ancienne patrie ne comportait pas la reconnaissance du droit des Juifs d'y exercer leur autorité sur les Arabes contre la volonté de ces derniers. Les arguments de Lord Milner contre une domination arabe en Palestine sont également valables contre une domination juive.

52. Les points essentiels du présent chapitre peuvent se résumer comme suit :

1<sup>o</sup> Les Arabes croyaient, avant et après la révolution du Hedjaz de 1915, qu'en cas de victoire des Alliés, la Palestine ferait partie des territoires arabes indépendants.

2<sup>o</sup> En 1917, le Gouvernement britannique promet de faciliter l'établissement d'un Foyer national pour le peuple juif en Palestine, sous réserve qu'il ne serait pas porté atteinte aux droits civils et religieux des Arabes et des autres habitants non Juifs ; mais les Juifs croyaient que, si cette expérience réussissait, leur Foyer national se transformerait avec le temps en un Etat juif.

3<sup>o</sup> Le système des mandats fut adopté pour permettre d'appliquer cette politique. Il comportait un certain nombre d'obligations générales, principalement à l'égard des Arabes. Quant au mandat lui-même, il comportait certaines obligations particulières, principalement à l'égard des Juifs.

4<sup>o</sup> Le fait que la politique de la Déclaration Balfour fut combinée avec le système des mandats impliquait la conviction que, tôt ou tard, il serait possible de surmonter l'hostilité des Arabes à l'encontre de cette Déclaration. Si cette conviction se révélait fautive, il serait très difficile d'appliquer le mandat ou d'y mettre fin.

### Chapitre III.

#### LA PALESTINE DE 1920 A 1936.

##### I. 1920 A 1925.

1. Comme on avait décidé qu'il y avait intérêt à faire entrer en vigueur le mandat britannique pour la Palestine en même temps que le mandat français pour la Syrie, et que la promulgation de ce dernier avait été retardée par des discussions entre la France et l'Italie, ce n'est que le 29 septembre 1923 que les deux mandats entrèrent en vigueur. Toutefois, en Palestine, les dispositions essentielles du mandat avaient déjà été mises en application, et l'ère du régime mandataire peut être considérée comme ayant commencé au cours de l'été de 1920, au moment où une administration civile remplaça le régime militaire. Le premier titulaire du poste de Haut Commissaire — titre destiné, sans aucune doute, à souligner le caractère de territoire sous mandat attribué à la Palestine (bien que des gouverneurs eussent été créés pour les mandats africains) — fut Sir Herbert Samuel. Le Gouvernement dont il assumait la direction fut celui d'une simple « Colonie de la Couronne ». Il y avait un Conseil exécutif restreint, composé de fonctionnaires, et un Conseil consultatif, comprenant (outre le Haut Commissaire), dix fonctionnaires et dix personnes choisies en dehors de l'Administration (quatre Arabes musulmans, trois Arabes chrétiens et trois Juifs) répartition qui assurait aux minorités une représentation supérieure à celle qui leur revenait, puisque, selon les évaluations de 1922, la population comptait 589.000 Musulmans, 83.000 Juifs et 71.000 Chrétiens. Les fonctionnaires supérieurs de l'Administration centrale et des districts étaient de nationalité britannique, pour la plupart des anciens officiers de l'armée qui avaient servi sous le régime militaire. Dès le début, les postes subalternes furent confiés à des Palestiniens, arabes et Juifs. La police, encadrée par des officiers britanniques, était palestinienne, mais une gendarmerie britannique spéciale, dont l'effectif s'élevait au début à 762 hommes, fut recrutée par voie d'enrôlements en 1922, surtout en Irlande. En ce qui concerne l'organisation judiciaire, des

juges britanniques furent chargés de présider les deux chambres de la Cour d'appel, chacun des quatre tribunaux de district et les deux tribunaux fonciers ; les autres juges et magistrats étaient palestiniens. Les affaires de droit religieux et de statut personnel étaient déferées à des tribunaux musulmans et juifs.

2. Bien que les obligations spécifiques et positives du mandat pour la Palestine eussent surtout trait à l'établissement du Foyer national, le Gouvernement mandataire devait avoir pour premier principe d'assurer, comme nous l'avons exposé au chapitre précédent, le « bien-être et le développement » de l'ensemble de la population du territoire sous mandat. Or, en ce qui concerne le bien-être et le développement des Arabes qui constituaient l'écrasante majorité de la population palestinienne, il y avait beaucoup à faire.

3. En 1920, la collectivité arabe de Palestine avait encore une organisation presque féodale. Au sommet, on trouvait une aristocratie restreinte de propriétaires fonciers qui longtemps avant la guerre étaient déjà admis dans la classe des « effendis » ou classe dirigeante de l'Empire ottoman. Beaucoup d'entre eux étaient riches ; la plupart avaient reçu une bonne éducation et avaient, soit au cours de leurs études au collège de Beyrouth ou ailleurs, soit dans leurs voyages, acquis un vernis de culture européenne. L'homogénéité de cette classe dirigeante était quelque peu compromise par la rivalité traditionnelle qui séparait les familles dominantes dont les deux plus importantes à ce moment étaient les Husseïni et les Nachachibi. Venait ensuite, dans la hiérarchie sociale, une classe moyenne composée de citoyens qui exerçaient des professions libérales ou se livraient au commerce (il existait quelques petites industries, notamment des fabriques de savon à Naplouse) et de propriétaires-cultivateurs aisés vivant dans les plaines. Toutefois, cette classe sociale était peu nombreuse et la grande majorité de la population arabe se composait de paysans ou *fellahs*, dont quelques-uns possédaient leur lopin de terre, mais dont la plupart louaient à bail ou cultivaient les domaines des *effendis*, ceux-ci ne résidant pas en général sur leurs terres. Tout en bas de l'échelle se trouvaient les Bédouins, nomades venus du désert, qui, pour la plupart, menaient encore une vie pastorale, mais se livraient également à quelques cultures rudimentaires. D'après une évaluation, probablement exagérée, leur nombre était, en 1922, très légèrement supérieur à 100.000.

4. La caractéristique marquante de la classe paysanne était son indigence qui s'expliquait par plusieurs raisons : la pauvreté du sol, surtout dans les montagnes rocailleuses où étaient situés la plupart de leurs villages, et le manque d'eau ; la lourde charge de leurs dettes qui les dépouillait de la majeure partie de leurs gains et les privait du capital qui leur eût été nécessaire pour mieux irriguer leurs terres et en améliorer le rendement ; l'ignorance des méthodes de culture intensive ; les effets paralysants d'un régime foncier désuet et, d'une manière générale, le manque de sécurité de ce régime ; le petit nombre de débouchés qui s'offraient aux produits du sol et le mauvais état des voies d'accès aux villes. Toutefois, le taux de natalité était élevé et, malgré des conditions sanitaires rudimentaires et un système d'hygiène publique absolument insuffisant, la population paysanne ne cessait de s'accroître. En outre, après la fin de la domination turque, les jeunes gens qui, autrefois, étaient enrôlés de force dans l'armée, généralement pour ne jamais revenir, pouvaient désormais travailler chez eux. L'émigration dans les pays d'outre-mer avait été également enrayée par les restrictions imposées à l'immigration après la guerre. Aussi, la main-d'œuvre disponible dans chaque village était-elle plus abondante qu'avant la guerre, mais cette augmentation ne pouvait guère, en soi, contribuer au relèvement du niveau de vie ; elle devait même l'abaisser en l'absence des autres facteurs indispensables au relèvement de ce niveau.

5. Eu égard aux ressources limitées dont on disposait, les progrès réalisés de 1920 à 1925 furent sensibles. A titre de mesure préalable à la réorganisation du régime foncier, on dressa le cadastre et on établit la carte d'une partie du pays. Y compris les fonds avancés avant 1920, un montant de plus d'un million de livres sterling fut prêté, en majeure partie, par petites sommes, aux cultivateurs ; des spécialistes donnèrent des conseils pour l'amélioration et la protection des cultures ; près de 200 écoles primaires furent établies dans les districts ruraux. Grâce à l'assèchement et à d'autres mesures, le paludisme qui, en 1920, sévissait non seulement dans les basses régions rurales, mais même dans les villes, disparut de toutes les grandes villes, à l'exception de Haïfa et de vastes régions des plaines ; une campagne analogue fut entreprise contre le trachome. De nouveaux hôpitaux furent construits ; on y ouvrit des centres et des cliniques de protection de l'enfance et on assura la formation d'infirmières et de sages-femmes. La ville de Jérusalem fut pourvue d'un système convenable d'adduction d'eau. On construisit des centaines de kilomètres de routes qui facilitèrent les transports réguliers par autobus et permirent une augmentation considérable de la circulation des autres véhicules à moteur. Le réseau de chemins de fer fut réorganisé et modernisé. Ce ne sont là que quelques-unes des mesures par lesquelles on avait, dès 1925, entrepris de doter la Palestine arriérée de l'organisation d'un Etat moderne.

6. Une grande partie des travaux ci-dessus résumés furent accomplis par des organes autres que le Gouvernement. Les missions chrétiennes et d'autres organisations charitables d'Europe, dont certaines étaient établies en Palestine longtemps avant la guerre, apportèrent une active collaboration, comme elles continuent de le faire, au développement des services sociaux, notamment en matière d'hygiène et d'instruction. De plus, il y avait certains services sociaux, tout particulièrement en ce qui concerne l'instruction, que les Juifs tinrent, dès le début, à assurer eux-mêmes, à leur manière et, le cas échéant, à leurs frais. L'organisation sioniste et d'autres organisations, disposaient à cet effet, de crédits considérables. En fin de compte, une grande partie des travaux ci-dessus mentionnés a été l'œuvre des immigrants juifs qui

les ont menés à bien, soit par leurs propres moyens, soit grâce à l'aide des Juifs d'Europe et d'Amérique. On peut mentionner tout particulièrement l'œuvre de l'organisation médicale Hadassah, institution puissante et active, établie par les sionistes américains ; ces travaux, comme l'assèchement des marécages exécuté par les colons juifs, profitèrent aux Arabes tout autant qu'aux Juifs.

7. Il convient de reconnaître franchement que, si les activités sociales du Gouvernement profitaient directement ou indirectement à l'ensemble du pays, les Arabes en bénéficièrent toutefois plus que les Juifs. Résultat raisonnable sans doute, même si l'on ne tient pas compte du fait que les Arabes constituaient l'écrasante majorité de la population. On ne pouvait guère espérer le rapprochement des races et leur coopération, dont dépendait en dernière analyse le succès de toute l'expérience, si l'on ne mettait pas tout en œuvre, à tous les degrés de la hiérarchie sociale, pour combler l'abîme qui les séparait. Toutefois, même dans les conditions les plus favorables, même si les ressources financières avaient été beaucoup plus considérables qu'elles ne l'étaient, ce n'est qu'avec une extrême lenteur qu'on pouvait espérer combler cet abîme et élever le niveau des Arabes, du point de vue des connaissances, de l'habileté et de l'initiative au niveau des Juifs ; de plus, bien qu'en 1925, il était évident que commençait une ère nouvelle de prospérité, les Arabes vivaient encore dans l'ambiance du passé, séparés, semble-t-il, presque par des siècles, des Juifs instruits, ingénieux et nourris de conceptions occidentales qui pénétraient alors dans le pays en nombre toujours croissant.

8. « Faciliter » cette immigration « dans des conditions convenables », telle était l'une des stipulations spéciales du mandat. Or, encouragée par la Déclaration Balfour, la vague d'immigration juive, dès le rétablissement de la paix et de l'ordre, prit une force qui alla croissant. Le premier devoir du Gouvernement était ce que Sir Herbert Samuel appelait à juste titre la « tâche ingrate » d'empêcher cette vague de submerger la Palestine. On créa un service spécial de l'immigration que réglementa une ordonnance prise à cet effet<sup>1</sup>. Ce mouvement d'immigration eut pour conséquence de porter à 108.000, en mars 1925, la population juive que l'on évaluait à environ 55.000 habitants en 1918. La différence n'était pas seulement dans les chiffres, elle était encore dans le caractère même des immigrants, dont non seulement l'origine mais encore le type et la mentalité offraient plus de variété. On peut, à cet égard, citer les termes dans lesquels Sir Herbert Samuel résume ses cinq années d'administration :

« Il y a des rabbins et des profanes pour lesquels l'ancienne religion seule importe et dont la principale préoccupation est l'étude de la Loi et des cérémonies rituelles . . . Il y a de jeunes ouvriers, enthousiastes, à tendances essentiellement modernes, qui ont rejeté la lettre tout en conservant souvent l'esprit de la religion ; quoique intellectuels, ils veulent contribuer par leur travail manuel au développement du pays ; ils sont peut-être inspirés par le passé, mais ils vivent activement dans le présent et préparent délibérément un avenir dont le plan est déjà tracé. Entre ces types, on trouve toute la gamme et toutes les combinaisons de croyances et de mentalités.

« Il y a en Palestine des Juifs orientaux venus de Bouchara, de Perse et d'Irak à côté d'hommes et de femmes sortis des Universités de New-York et de Chicago. Il y a des Juifs du Yémen . . . bons artisans qui travaillent l'argent et l'ivoire ou bons ouvriers agricoles ; il y a encore des experts agronomes, sortis des écoles de France, des ingénieurs d'Allemagne, des banquiers de Hollande, des industriels et des négociants de Pologne et de Russie. Il y a des étudiants et des écrivains, des médecins et des juristes, des architectes et des musiciens, des organisateurs et des agents des œuvres sociales, venus de l'Europe orientale et occidentale, de l'Asie et de l'Amérique . . .

« D'une manière générale, on peut affirmer que la moitié au moins de la population juive actuelle vient de l'Europe orientale, que ceux qui, du point de vue religieux, sont rigoureusement orthodoxes, constituent une minorité, ainsi, du reste, que ceux qui sont absolument irréligieux, et que la grande masse se tient entre ces deux extrêmes, que la plupart s'intéressent à la politique et professent des idées avancées, que les communistes sont peu nombreux et que ceux qu'on peut considérer comme révolutionnaires ou « bolchevistes » forment un groupe d'importance numérique négligeable et, enfin, que les trois quarts de cette population vivent à présent dans les villes et un quart dans les colonies agricoles ».

Dès ce moment, le caractère absolument unique de la colonisation juive en Palestine était donc manifeste. Les colonies du Nouveau Monde ont été, pour la plupart, fondées par des émigrants d'un seul pays, recrutés surtout dans la classe ouvrière ou dans les couches inférieures de la classe moyenne et dont les occupations n'étaient pas très différentes les unes des autres. Les immigrants juifs venaient d'un grand nombre de pays différents et représentaient toutes les classes sociales et toutes les activités ; c'était donc une colonisation entreprise par une société en miniature complète — comme si l'on avait pratiqué une coupe à travers toutes les couches — un genre de colonisation dont les réformateurs coloniaux en Angleterre avaient rêvé au début du dix-neuvième siècle, sans jamais la réaliser. Elle avait également un caractère unique en ce qui concerne les mesures préparatoires. Non seulement la plupart des immigrants avaient été soigneusement choisis par l'organisation sioniste, mais encore un certain nombre d'entre eux avaient suivi pendant trois ans des cours d'apprentissage les préparant surtout à l'agriculture, mais aussi à l'industrie et à l'artisanat, dans vingt centres

<sup>1</sup> Pour les détails du système d'immigration, voir le chapitre X ci-après.

établis dans divers pays d'Europe. Toutes ces personnes soigneusement préparées, hommes et femmes, étaient jeunes et appartenaient pour la plupart à l'organisation appelée *Halutzim* (Pionniers).

9. Les Juifs avaient mis sur pied, pour rassembler les fonds nécessaires et surveiller les opérations d'établissement, une organisation très complète qui fonctionnait déjà. Une agence juive, connue alors sous le nom d'« Exécutif sioniste », représentant le mouvement sioniste du monde entier, avait été établie conformément aux termes du mandat et coopérait avec l'Administration. Un autre organe, distinct des sionistes, l'Association de Colonisation juive en Palestine (Pica), qui avait succédé à la Fondation Edmond de Rothschild, s'occupait également, depuis quelque temps, de l'achat de terres et de l'établissement des colonies. L'Association anglo-juive et l'Agence israélite universelle poursuivaient leur œuvre d'avant-guerre, particulièrement en matière d'enseignement agricole, et plusieurs autres sociétés avaient été fondées ou étaient sur le point de l'être, aux Etats-Unis notamment, pour collaborer à la création du Foyer national.

10. Les terres nécessaires aux colons avaient été achetées soit par le Fonds national juif, ou *Keren Kayemeth*, qui était alimenté par les cotisations volontaires des Juifs du monde entier, soit par la « Pica ». Un autre fonds, le « Fonds de Fondation », ou *Keren Hayesod*, avait été créé pour faire face aux frais d'établissement. Une somme globale d'à peu près 6 millions de livres sterling avait déjà été affectée au Foyer national depuis la guerre, 944.000 dunums<sup>1</sup> de terres avaient été acquis et environ 100 villages, contenant à peu près 25.000 colons, avaient été établis. Certaines de ces colonies se trouvaient dans les collines de Galilée, mais la plupart étaient situées dans la plaine du littoral et dans la plaine d'Esdrélon. La transformation de cette dernière, autrefois région marécageuse et peu habitée, en une région agricole saine et intensément cultivée, au prix de grandes souffrances et d'une mortalité élevée par paludisme, était, aux yeux des Juifs, une œuvre particulièrement remarquable.

11. Dès le début également, l'organisation sociale des colonies était aussi diverse qu'aujourd'hui. Il y avait des plantations d'orangers appartenant à des particuliers ; il y avait des colonies d'agriculteurs indépendants ou petits propriétaires ; il y avait des colonies coopératives où l'on cultivait la terre soit à titre individuel, soit en commun ; il y avait encore quelques colonies établies sur la base de la communauté, dont les membres ne recevaient pas de salaire, mais où le travail était réparti et l'entretien assuré selon les principes de l'organisation collective.

12. Dans certaines régions rurales, les villages juifs d'avant la guerre se transformaient en petites bourgades. La superficie de Petah Tiqua avait passé de 700 à 5.000 acres, et sa population de 125 à 4.000 habitants ; en 1890, Rehovot était un village de moins de 300 habitants ; en 1925, il en comptait plus de 1.400.

13. Pour la population urbaine, de nouveaux faubourgs avaient surgi à Jérusalem et à Haïffa ; et Tel Aviv, dans la banlieue septentrionale de Jaffa, qui, en 1914, comptait moins de 200 maisons avec 2.000 habitants, était à présent une ville maritime de plus de 2.000 maisons et 30.000 habitants, « la seule ville du monde qui soit entièrement juive ». Pour assurer l'entretien de ces citadins, de nouvelles industries avaient été créées : quatre grandes fabriques de ciment, de briques, de farine, d'huile et de savon, représentant au total un capital de plus de 500.000 livres sterling, et plus de cent entreprises de moindre envergure. Pour contribuer au développement de l'industrie, une compagnie dirigée par M. Rutenberg, ingénieur électricien d'origine russo-juive, avait construit à Tel Aviv une station d'énergie électrique utilisant l'essence comme force motrice, et une autre société dirigée par la même personnalité avait entrepris de capter les eaux du Jourdain et du Yarmouk, à un point situé à cinq milles environ au sud du lac de Tibériade, en vue de fournir de l'énergie à la majeure partie de la Palestine, moyennant une dépense d'environ un million de livres sterling.

14. Dès ce moment, la communauté des immigrants avait constitué toute une organisation politique et sociale. La plupart des ouvriers industriels étaient affiliés à diverses sections de la Fédération générale de la main-d'œuvre juive, ou *Histadruth* qui, non seulement assurait les services sociaux selon le principe coopératif, mais encore soumissionnait aux adjudications des travaux de construction et autres. Au point de vue politique, on avait institué une Assemblée générale de 314 membres, élus par tous les Juifs adultes des deux sexes et divisée en nombreux partis ; tandis qu'un Conseil exécutif national ou *Va'ad Leumi*, choisi par l'Assemblée, constituait, pour ainsi dire, le gouvernement responsable du Foyer national. En ce qui concerne l'administration locale, Tel Aviv possédait un conseil municipal élu et toutes les bourgades et les villages d'une certaine importance possédaient leur conseil élu. Les affaires religieuses de l'ensemble de la communauté relevaient d'un Conseil des rabbins. Un règlement édicté en 1927, en application de l'ordonnance dite « Religious Communities (Organisation) Ordinance », reconnut et régla tous ces organismes. Dès ce moment, le *Va'ad Leumi* et les conseils furent autorisés par la loi à lever des impôts au moyen de budgets annuels et à entretenir des services sociaux dont les plus importants étaient le service d'hygiène publique et celui de l'instruction publique. Le règlement prévoyait naturellement le contrôle de ces organismes par le Gouvernement de la Palestine, notamment en matière financière, mais néanmoins, il serait difficile de trouver dans l'histoire un précédent à cette création d'un Etat dans l'Etat.

<sup>1</sup> Un dunum équivaut à peu près à  $\frac{1}{4}$  d'acre.

15. Enfin, en ce qui concerne la culture intellectuelle, ce microcosme de 100.000 Juifs était déjà le reflet du monde occidental d'après-guerre. Son art et sa littérature témoignaient d'un véritable esprit créateur. Bialik, le plus grand poète hébreu des temps modernes, devait passer les dernières années de sa vie à Tel Aviv. Un ancien chef d'orchestre du Grand Opéra de Pétersbourg et de Moscou avait formé un orchestre qui jouait devant des salles combles. En fait, la seule différence intellectuelle entre cette jeune communauté et ses sœurs aînées d'Europe et d'Amérique était une différence d'intensité. Tout d'abord, en raison du système d'immigration, la communauté comptait une proportion exceptionnelle de jeunes gens et de personnes ayant reçu une forte instruction ; en second lieu, ces nouveaux immigrants étaient en grande majorité conscients de leur mission nationale et étaient animés d'une ferveur presque passionnée. C'était à eux qu'il incombait d'édifier ou de rebâtir le Foyer national. On a récemment constaté jusqu'à quel point l'esprit nationaliste peut, sans que les résultats en soient toujours heureux, être poussé dans de nombreuses régions du monde, mais nulle part, il n'était, aux premiers jours de la colonisation, et nulle part il n'est actuellement plus intense que parmi les Juifs de Palestine. Sa caractéristique la plus frappante a été et continue à être la renaissance de la langue hébraïque. Comme on l'a indiqué plus haut, cette renaissance a toujours été l'un des points essentiels du sionisme et, dès la publication de la Déclaration Balfour, on a considéré comme indispensable à cette fin, tout d'abord que la langue hébraïque fût reconnue « langue officielle » en Palestine et, en second lieu, que l'instruction des colons fût confiée à des Juifs. C'est ainsi que, dès 1925, il existait un système complet d'enseignement juif : écoles primaires, écoles secondaires et écoles techniques ; le printemps de 1925 vit le couronnement de toute cette œuvre, à savoir l'inauguration par Lord Balfour, de l'Université hébraïque de Jérusalem. Dans les écoles primaires, l'hébreu était assidument enseigné et, dans toutes les écoles supérieures, l'enseignement se donnait en hébreu. C'est ainsi qu'une langue que la génération précédente n'employait que dans les cérémonies rituelles était devenue une langue vivante, utilisée couramment par tous les jeunes Juifs de Palestine sinon par tous leurs aînés. Tous les journaux juifs paraissaient en hébreu et un nombre croissant d'ouvrages hébreux allaient bientôt sortir des presses du pays.

16. En résumé, on peut dire que dès 1925, le Foyer national présentait toutes les caractéristiques principales qui le distinguent aujourd'hui. Toutefois, malgré les résultats qu'il avait déjà obtenus et malgré l'enthousiasme de ses protagonistes, il était encore considéré d'une manière générale — et non seulement par les critiques n'appartenant pas aux milieux juifs — comme une expérience dont le succès final demeurerait incertain. Jusqu'alors les ressources nécessaires à l'achat de terres et à la colonisation, ainsi qu'aux services sociaux essentiels, provenaient surtout de dons modestes envoyés par des Juifs pauvres du monde entier. Beaucoup des dépenses engagées n'avaient pas le caractère d'un placement ; une partie du capital était investie à fonds perdus ; le reste ne pouvait produire, à longue échéance d'ailleurs, qu'un faible intérêt. En fait, les fonds mis à la disposition du Foyer national avaient plutôt le caractère de dons faits à une œuvre missionnaire. Mais pour que le Foyer pût réaliser, dans un délai raisonnable, les rêves de ses promoteurs, une base économique plus normale était indispensable ; il fallait qu'on pût le considérer comme une « affaire saine », capable d'attirer les capitaux au même titre qu'une entreprise commerciale ordinaire.

17. Le Foyer national juif n'est que l'une des faces de la médaille et, en 1925, un incident significatif en éclaira singulièrement l'autre face. Pour les Juifs, la venue de Lord Balfour en Palestine et l'inauguration de l'Université hébraïque à laquelle il procéda constituaient les plus heureux des présages. Pour les Arabes, ces événements apparaissaient comme une malédiction et ils célébrèrent la visite de Lord Balfour en déclenchant « une grève générale » effective. En réalité, l'opposition arabe à la création du Foyer national n'avait rien perdu de sa force. Dès le début, elle s'était manifestée par les deux premières des violentes révoltes qui devaient se reproduire périodiquement jusqu'en 1936. Malgré la présence d'effectifs importants de troupes britanniques dans le pays, une grave émeute, accompagnée de pillages, éclata en avril 1920, à Jérusalem. Des Arabes se livrèrent à des attaques brutales contre des Juifs et il fallut faire appel à la troupe pour rétablir l'ordre. Cinq Juifs furent tués et il n'y eut pas moins de 211 blessés, parmi lesquels se trouvaient plusieurs femmes et quelques enfants. Parmi les Arabes, quatre furent tués et vingt et un blessés. L'enquête établit que les causes des troubles avaient été les suivantes : 1<sup>o</sup> les Arabes avaient été déçus de la non-exécution des promesses qui, croyaient-ils, leur avaient été faites pendant la guerre ; 2<sup>o</sup> ils croyaient que la Déclaration Balfour impliquait le refus du droit de disposer d'eux-mêmes et ils craignaient que l'établissement du Foyer national n'entraînât une augmentation considérable de l'immigration juive, qui aurait pour résultat leur asservissement économique et politique aux Juifs ; 3<sup>o</sup> ces sentiments avaient été aggravés par deux facteurs : d'une part, la propagande émanant du dehors, ainsi que la proclamation de l'émir Fayçal à titre de roi d'une Syrie reconstituée et le développement des idées panarabes et panislamiques, et, d'autre part, les activités de la Commission sioniste soutenue par les ressources et par l'influence des Juifs du monde entier. On fit remarquer que l'immigration juive d'avant-guerre n'avait pas trop alarmé les Arabes et que certains d'entre eux reconnaissaient l'intérêt que présentait pour le pays, au point de vue économique, la présence d'un nombre raisonnable de résidents juifs. Toutefois, comme le fit remarquer un Arabe influent à ce moment : « Celui qui désire du sel vide-t-il toute la salière dans son assiette ? »

18. Un an plus tard, en mai 1921, éclata une autre émeute inquiétante. Surexcités par des troubles qu'avait provoqués, parmi les Juifs, une querelle intestinale entre le groupe bolchevik et le parti ouvrier orthodoxe, les Arabes de Jaffa déclenchèrent une attaque meurtrière contre les habitants juifs de la ville et, les jours suivants, des Arabes attaquèrent, cinq colonies rurales

juives. Au cours des désordres, 47 Juifs furent tués et 146 blessés, surtout par des Arabes. Parmi les Arabes, 48 furent tués et 73 blessés, surtout par la police et par les troupes au cours de la répression des troubles. L'enquête menée sur ces événements par Sir Thomas Haycraft, juge suprême de Palestine, assisté de deux fonctionnaires, révéla au public, pour la première fois, la force de l'antagonisme des Arabes à l'égard du Foyer national, ainsi que les raisons de cette attitude. « La cause fondamentale des émeutes de Jaffa et des violences ultérieures, écrivaient les commissaires, est le mécontentement et l'hostilité des Arabes à l'égard des Juifs ; ces sentiments sont dus à des causes politiques et économiques ; ils ont été provoqués par l'immigration juive et ont pour origine la conception que les Arabes se font de la politique sioniste telle que l'exposent les Juifs qui en sont partisans ». En réponse aux arguments juifs prétendant que l'antagonisme des Arabes était dirigé plutôt contre la domination britannique que contre le sionisme et qu'il avait été artificiellement stimulé dans la masse ignorante de la population arabe par des *effendis* mécontents d'avoir perdu les privilèges lucratifs dont ils jouissaient sous le régime turc, les commissaires déclarèrent que « l'hostilité à l'égard des Juifs est trop sincère, trop générale et trop profonde pour s'expliquer d'une manière aussi superficielle ». Selon les commissaires, il fallait rechercher la cause profonde des troubles dans les craintes qu'éprouvaient les Arabes devant l'accroissement constant de l'immigration juive qui finirait, croyaient-ils, par provoquer leur asservissement politique et économique. Les Arabes n'ignoraient pas que cette éventualité était nettement envisagée non seulement par des sionistes « extrémistes » comme M. Jabotinsky, mais encore par des représentants plus qualifiés du sionisme tels que le Dr Eder, président de la Commission sioniste ; pour parvenir à leurs fins, les sionistes, par l'intermédiaire de leur commission et par d'autres moyens, exerçaient, selon les Arabes, une influence exagérée sur l'Administration. De plus, l'immigration juive était considérée par les Arabes comme la cause du chômage arabe. « Le pionnier juif moderne en Palestine », disait un ouvrage publié par les promoteurs du « Fonds de Fondation juive », « doit préparer la voie aux milliers et aux millions de Juifs qui attendent au dehors ». Enfin, les Arabes avaient observé non sans inquiétude et mécontentement l'attitude et la conduite de beaucoup de jeunes immigrants. Sans doute, il était assez naturel que de jeunes Juifs qui venaient d'échapper aux misères et aux dangers de l'Europe orientale, qui pour la première fois savouraient la liberté, qui se sentaient enfin « chez eux » dans un pays dont ils revendiquaient la possession de droit, se livrent sans contrainte à leur exubérance naturelle et, dans leurs manières et leur tenue, copient sans réserve la jeune génération d'après-guerre dans d'autres régions du monde, mais il n'était pas moins naturel que les Arabes, formés à l'école plus sévère de l'Islam, considèrent cette conduite avec désapprobation et même répulsion. Ils constataient également chez quelques-uns de ces nouveaux arrivants une certaine arrogance comme s'ils se considéraient d'une race supérieure, destinée avant longtemps à dominer le pays.

19. Il convient de relever certaines autres caractéristiques des troubles de 1921. En premier lieu, les Arabes musulmans et les Arabes chrétiens, dont les rapports avaient toujours été tendus et parfois empreints d'hostilité, s'unirent dans une animosité commune contre les Juifs. En second lieu, dans les régions où des désordres éclatèrent, cette animosité n'était pas limitée à une catégorie déterminée de la population arabe ; elle avait gagné l'ensemble de cette communauté. En troisième lieu, la manière dont les plus absurdes rumeurs antimésites s'étaient répandues et l'intense surexcitation qu'elles avaient suscitée montraient à quel point le tempérament du paysan arabe était prompt à s'enflammer et avec quelle facilité un sentiment de mécontentement ou d'aversion pouvait être attisé pour se transformer en une crainte aveugle et en une haine meurtrière. Il était enfin évident que l'abîme qui soudainement se révélait si profond entre les deux races n'était pas un phénomène accidentel ou temporaire. La Commission Haycraft déclarait dans son rapport : « Rien ne sert de prétendre que la paix a régné pendant une génération entre les Arabes et les Juifs. C'était le genre de paix qui règne entre deux groupes d'hommes qui n'ont que peu ou point de rapports entre eux ».

20. La persistance et surtout l'aggravation de l'antagonisme arabe vis-à-vis du Foyer national ne pouvait manquer de détruire les bases morales de la politique formulée par la Déclaration Balfour et par le mandat ; aussi Sir Herbert Samuel s'employa-t-il énergiquement à sa tâche de conciliateur. Il commença, notamment, par accorder à la communauté musulmane la reconnaissance officielle octroyée aux Juifs. En mars 1921, il faisait paraître une ordonnance qui instituait une commission élue, chargée de surveiller l'administration des wakoufs ou fondations pieuses musulmanes, ainsi que la nomination des juges des tribunaux chériat ou tribunaux religieux musulmans. Les termes de cette ordonnance furent sévèrement critiqués par les dirigeants arabes et, en décembre 1921, le Haut Commissaire publia une nouvelle ordonnance créant un Conseil suprême musulman sur la constitution duquel le Gouvernement ne devait avoir aucune influence et dont il ne contrôlerait pas la gestion des wakoufs. Il était certain que les fonctions du président de ce Conseil, à condition qu'il fût soutenu par la majorité de ses collègues, lui conféreraient une puissance et un prestige considérables. Il disposerait des fonds des wakoufs qui devaient atteindre, en 1936, le chiffre de 67.000 livres sterling par an ; il jouirait du privilège de nommer et de révoquer les juges et autres fonctionnaires des tribunaux chériat dont les émoluments annuels s'élevaient au total à plus de 15.000 livres sterling. En 1921, Hadj Amin Eff. el Husseini, nationaliste arabe convaincu, qui avait été nommé mufti de Jérusalem, fut également élu président du Conseil suprême musulman. Il n'a pas cessé, depuis lors, d'occuper ces deux postes <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir pages 106 et 107.

21. Le Gouvernement donna d'autres preuves de son désir de se concilier l'opinion arabe. La proposition de 1922 qui visait à créer un Conseil législatif et dont le sort n'avait pas été heureux avait surtout pour objet de donner satisfaction aux politiciens arabes ; les agriculteurs bénéficièrent de dégrèvements sensibles ; la dîme, l'impôt qui les frappait le plus lourdement, ayant été ramenée de 12 ½ % à 10 % ; de plus, un litige foncier portant sur une contestation de droits de propriété, l'affaire Beisan, à laquelle l'opinion publique arabe s'intéressait vivement, fut réglée d'une manière très favorable aux cultivateurs arabes <sup>1</sup>. D'autre part, le développement rapide des services sociaux imposé, il est vrai, par les obligations du Gouvernement vis-à-vis de l'ensemble de la population du pays et non, particulièrement par la nécessité de se concilier les Arabes, devait, pensait-on, exercer une heureuse influence. De nouvelles routes, de nouveaux hôpitaux et de nouveaux services d'hygiène, de nouvelles écoles, un nouveau régime d'égalité devant la loi et la justice, tels étaient les fruits de l'Administration britannique et, bien que les immigrants juifs n'eussent jusqu'alors payé qu'une fraction des impôts qui permettaient d'exécuter ces travaux, cette fraction était déjà disproportionnée à leur nombre. Enfin, l'influence de tous ces facteurs qui s'exerçaient en faveur de la paix et de la bonne entente en Palestine avait été renforcée par l'attitude du Gouvernement en Angleterre. On espérait que la « Déclaration » de 1922, tout en réaffirmant la fidélité du Gouvernement à la Déclaration Balfour, avait atténué les termes de cette dernière en donnant une définition modérée du Foyer national.

22. Grâce à tous ces facteurs favorables, Sir Herbert Samuel, à la fin de sa mission, au bout de cinq ans, pouvait signaler une amélioration marquée dans l'attitude des Arabes. Les craintes exagérées de 1922 ne s'étaient pas réalisées. La confiance dans la loyauté des intentions du Gouvernement britannique avait été raffermie. Sans doute, l'attitude de l'Exécutif arabe demeurait intransigeante, mais son influence paraissait décliner. Un parti nouveau et plus modéré, le parti national, avait été formé par la fraction Nachachibi. Un nombre toujours croissant d'Arabes réfléchis, notamment de ceux dont les intérêts économiques n'étaient pas opposés à ceux des Juifs, commençaient, selon Sir Herbert, à penser que l'immigration juive pourrait, après tout, contribuer à la prospérité des Arabes en même temps qu'à celle des Juifs.

23. Les actes sont encore plus significatifs que les paroles et la meilleure preuve des espoirs que l'on nourrissait il y a douze ans fut la réduction sensible des forces destinées au maintien de l'ordre et de la sécurité ; les troupes en Palestine et en Transjordanie qui, en 1921, comprenaient trois bataillons d'infanterie et trois régiments de cavalerie avec de l'artillerie, et les formations annexes avaient été ramenées, à la fin de 1926, à une seule escadrille d'aéroplanes et à deux compagnies d'automobiles blindées ; la gendarmerie britannique avait été licenciée ; les éléments britanniques et palestiniens de la police avaient été réduits ; sur les vingt-neuf fonctionnaires britanniques de district qui étaient en fonctions en 1920, dix avaient été remplacés par des Palestiniens, des Arabes et des Juifs.

## 2. LA SITUATION EN 1925.

Il est trop facile de formuler des jugements après coup et nous ne voudrions pas affirmer aujourd'hui que le prudent optimisme de 1925 était sans fondement. Cependant, il nous paraît évident aujourd'hui, étant donné les événements qui se sont déroulés depuis cette époque, que, malgré toutes les améliorations temporaires qui avaient pu se produire dans la situation, le problème, au fond, subsistait intégralement. Chez les Arabes instruits c'est le sentiment nationaliste qui dominait ; ce sentiment, comme nous l'avons vu, s'était intensifié à la suite des événements de la guerre et rien de ce qui était survenu par la suite ne l'avait atténué. La preuve la plus claire se trouve dans l'attitude nette, logique et inébranlable adoptée par l'Exécutif arabe vis-à-vis de la proposition tendant à constituer un Conseil législatif. La première communication adressée au Secrétaire d'Etat aux colonies (M. Churchill) par la délégation envoyée à Londres au début de 1922 par l'Exécutif débutait ainsi :

« Tant que la situation en Palestine restera ce qu'elle est aujourd'hui, c'est-à-dire que le Gouvernement britannique y détiendra l'autorité grâce à une force d'occupation et se servira de cette autorité pour imposer à la population, contrairement à ses désirs, une forte immigration de Juifs étrangers, dont un grand nombre sont des révolutionnaires bolcheviks, le peuple de Palestine ne pourra accepter aucune constitution qui ne lui reconnaîtrait pas l'administration complète de ses propres affaires.

« Si le Gouvernement britannique voulait reviser sa politique actuelle en Palestine, mettre fin au condominium sioniste, arrêter toute immigration étrangère et accorder au peuple palestinien — qui, de par son droit et son expérience est le meilleur juge de ce qui est bon et de ce qui est mauvais pour son pays — les pouvoirs exécutif et législatif, il serait possible de discuter les termes d'une constitution dans une atmosphère différente. Si, aujourd'hui, le peuple palestinien acceptait une constitution quelconque qui ne lui garantisait pas l'administration complète de ses propres affaires, il risquerait d'approuver un instrument de gouvernement qui pourrait être, et qui serait probablement utilisé pour étouffer sa vie nationale sous l'afflux de l'immigration étrangère ».

Au cours des discussions ultérieures, il apparut que cette déclaration équivalait en réalité à réclamer l'autonomie immédiate et complète du gouvernement national et qu'elle reposait principalement sur deux bases juridiques ou quasi-juridiques. En premier lieu, on déclarait

<sup>1</sup> Voir 4 c) du chapitre IX.

que la Palestine était comprise parmi les Etats arabes auxquels l'accord McMahon<sup>1</sup> avait promis l'indépendance ; en second lieu, on affirmait que la Palestine était l'une des « communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman », mentionnées à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et dont « l'existence comme nations indépendantes pouvait être reconnue provisoirement à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seraient capables de se conduire seules » — statut manifestement tout différent de celui que la Palestine possédait alors. La réponse de M. Churchill à la première de ces prétentions fut que, de l'avis du Gouvernement de Sa Majesté, « la partie de la Palestine située à l'ouest du Jourdain était exclue de l'engagement pris par Sir H. MacMahon ». En ce qui concerne la deuxième prétention, « il n'est pas question, disait-il, de traiter le peuple palestinien comme s'il était moins avancé que ses voisins d'Irak et de Syrie... (mais) il est bien clair que la création, dans les circonstances présentes, d'un gouvernement national empêcherait la réalisation de l'engagement pris par le Gouvernement britannique à l'égard du peuple juif ». En présence de l'opposition ouverte des chefs arabes à l'immigration juive, personne ne pouvait contester cette dernière affirmation ni manquer d'en tirer les conclusions évidentes. C'est ce que les délégués arabes ne furent pas sans apercevoir et sans relever immédiatement. « L'affirmation ci-dessus, écrivaient-ils, constitue la preuve la plus forte que le Foyer national juif est la cause pour laquelle nous sommes privés de notre droit naturel d'établir un gouvernement indépendant analogue à celui de la Mésopotamie et du Hedjaz ». Et plus loin : « Nous ne pouvons trouver d'autre raison à ce retard (à octroyer l'indépendance nationale) que le désir qu'a le Gouvernement de laisser s'écouler du temps afin que les Juifs deviennent plus nombreux et que les pouvoirs du sionisme s'établissent plus fortement dans le pays ».

25. Nous croyons que le Gouvernement et le Parlement britannique sont toujours restés attachés à l'idée dont s'inspire le mandat, à savoir qu'avec le temps les Arabes et les Juifs arriveraient à oublier leur antagonisme, pour ne plus être, les uns et les autres, que des citoyens palestiniens. C'est pour permettre de réaliser cette concorde, et non pas seulement pour laisser au Foyer national le temps de croître en importance et en force, qu'ils ont toujours insisté pour qu'on ajournât toute décision. En d'autres termes, il était impossible d'établir un gouvernement autonome national en Palestine tant que ce gouvernement pourrait être utilisé pour faire obstacle à l'objet même de la Déclaration Balfour. Aux yeux des Arabes, la situation était très nette : c'était la Déclaration Balfour et son incorporation au projet de mandat, et rien autre, qui les empêchait de se voir accorder le même degré d'indépendance que celui dont jouissaient déjà d'autres communautés arabes. Leur réaction était logique ; ils répudièrent la Déclaration Balfour et protestèrent contre son intégration au projet de mandat. « Le peuple palestinien, disaient-ils, ne peut accepter la création d'un Foyer national pour les Juifs en Palestine », et ils refusèrent de collaborer à toute forme de gouvernement autre qu'un gouvernement national, responsable devant le peuple palestinien.

26. L'intransigeance de l'Exécutif arabe ne détourna pas le Gouvernement britannique de poursuivre la politique qu'il s'était fixée. La principale proposition concrète contenue dans la « Déclaration Churchill » consistait dans la création d'un Conseil législatif composé d'Arabes musulmans, d'Arabes chrétiens, de Juifs, ainsi que de fonctionnaires, sous la présidence du Haut Commissaire, et les élections à ce Conseil eurent lieu en temps voulu, en 1923 ; la grande majorité des Arabes refusèrent toutefois de voter, sur quoi toute la procédure fut annulée par un Ordre en Conseil et l'on essaya de reconstituer le Conseil consultatif en désignant des membres non officiels selon le principe de représentation qui avait été prévu pour le Conseil législatif. Le Haut Commissaire invita à en devenir membres dix Arabes de tendances modérées, huit musulmans et deux chrétiens. Toutes les invitations furent acceptées, mais sous la pression de l'Exécutif arabe, sept furent retirées. On renonça donc à désigner des membres non officiels et le Conseil consultatif demeura ce qu'il est encore aujourd'hui, c'est-à-dire un conseil composé uniquement de fonctionnaires.

27. Dans le courant de 1923, la difficulté d'obtenir la collaboration arabe apparut encore plus clairement. Frappé de la façon dont la délégation arabe, l'année précédente, avait insisté sur les pouvoirs que l'Exécutif sioniste possédait en Palestine, le Duc de Devonshire, qui avait succédé à M. Churchill au Colonial Office, proposa la création d'une Agence arabe « qui occuperait une situation exactement analogue à celle que reconnaît à l'Agence juive l'article 4 du mandat ». Le Haut Commissaire devait désigner les membres de l'Agence « en consultation avec les chefs locaux ». Cette proposition, faisait-on observer, constituait « une grande concession au sentiment arabe » et il n'y serait pas donné suite si l'on n'avait pas la certitude qu'elle dût être « loyalement appliquée par les Arabes eux-mêmes ». Cette offre fut expliquée par le Haut Commissaire devant une assemblée de vingt-six chefs arabes. Bien que plusieurs d'entre eux appartenissent à la tendance modérée et que l'influence conciliatrice de la déclaration Churchill eût eu, à cette époque, le temps de produire ses effets, « l'assemblée fut unanime à décliner cette offre qui ne donnerait pas satisfaction aux aspirations du peuple arabe ».

28. Dans un télégramme du 9 novembre 1923, le Duc de Devonshire énumérait les trois propositions qui avaient été faites, « en vue de réaliser une collaboration plus étroite de la communauté arabe à l'Administration de la Palestine » : à savoir, le Conseil législatif, le Conseil consultatif élargi et l'Agence arabe. Vis-à-vis de ces trois propositions, les Arabes ont adopté la même attitude, en refusant leur coopération. Le Gouvernement de votre Majesté a dû, à son grand

<sup>1</sup> Voir pages 19 et 20.

regret, en conclure qu'il était inutile de tenter de nouveaux efforts dans ce sens et il a, en conséquence, décidé de ne pas renouveler la tentative ». Du point de vue constitutionnel, l'échec était complet.

29. Deux ans plus tard, la situation n'avait pas changé : il n'y avait qu'un seul espoir de progrès : la constitution d'un parti arabe modéré. Mais l'histoire des mouvements nationalistes dans toutes les parties du monde tend à montrer que, dans une lutte pour l'indépendance nationale, il est toujours plus facile à l'extrémiste qu'au modéré de conquérir la faveur de l'opinion publique. Et la raison en est claire : le grand ressort du nationalisme en révolte est le désir qu'éprouve un peuple d'arriver non seulement à la liberté, mais aussi à l'égalité de statut avec les autres peuples autonomes qu'implique la liberté. Et s'il peut y avoir des degrés dans la liberté, il n'y en a pas dans l'égalité : c'est pourquoi chaque fois qu'un nationaliste modéré fait appel au peuple pour qu'il accepte un peu moins que l'indépendance nationale complète, il se trouve immédiatement dépassé par l'extrémiste qui réclame l'indépendance intégrale.

30. En Palestine, les perspectives de voir se créer un nationalisme modéré, prêt à accepter un ajournement plus ou moins indéfini de l'indépendance, se trouvèrent, dès le début, compromises du fait que le problème de Palestine n'intéressait pas la Palestine seule ; nous ne voulons pas parler de sa situation unique au monde du point de vue religieux, des sentiments des millions d'hommes et de femmes éparpillés dans le monde entier pour une terre que trois religions considèrent comme sainte. Nous croyons que, de ce point de vue, le problème a toujours été, et reste susceptible d'être réglé par un accord général. Sans doute, le facteur religieux est, en Palestine, étroitement associé au nationalisme tant arabe que juif, et il peut être exploité par des extrémistes cherchant à exciter la fraction la moins réfléchie des tenants de l'un et de l'autre parti. Mais ce facteur ne joue pas nécessairement et, sauf en une malheureuse occasion<sup>1</sup>, il n'a pas joué jusqu'ici un rôle dominant dans l'aggravation du problème. Lorsque nous disons que le problème dépasse la Palestine, nous entendons que ce ne sont pas seulement les Arabes et les Juifs du pays qui sont en cause, mais aussi les Arabes et les Juifs du dehors. C'est pourquoi la situation en Palestine n'a jamais été stable. D'une part, le mouvement sioniste, appuyé par une fraction de plus en plus importante du monde juif ne cessait d'exercer une pression insistante pour l'introduction, dans le pays, de Juifs en nombres toujours plus grands : en sorte que les nationalistes arabes modérés n'étaient pas simplement en présence d'un nombre connu de Juifs en Palestine à un moment donné ; force leur était de regarder plus loin et plus avant et, si rassurante que pût paraître la déclaration de 1922, d'envisager la possibilité d'un afflux de Juifs qui ou bien se poursuivrait régulièrement ou bien, hypothèse pire encore, irait en augmentant et qui modifierait radicalement l'équilibre existant entre les races ; il leur était donc difficile de se désolidariser — et de persuader leurs frères Arabes de se désolidariser — des extrémistes qui déclaraient que l'immigration juive devait être arrêtée et qu'elle ne pouvait l'être que si les Arabes obtenaient leur indépendance. D'autre part, le nationalisme arabe subissait l'influence des événements qui se passaient dans tous les pays voisins. Au nord, à l'est, au sud-est, il y avait la Syrie, la Transjordanie, l'Irak, le Royaume wahabite et le royaume du Hedjaz, toutes terres arabes ; au sud-ouest, l'Egypte, en grande partie de sang arabe, et en majeure partie de religion musulmane. Avec tous ces peuples, les Arabes de Palestine étaient en contact constant ; sans doute les communications aériennes n'étaient pas encore devenues de pratique courante comme elles le sont aujourd'hui, mais l'Irak était déjà relié à la Syrie par un service automobile à travers le désert et, avec la Syrie, la Palestine avait des liens intimes. Jusqu'au règlement intervenu après la guerre, les deux régions avaient, pendant des siècles, appartenu à une même entité territoriale. Les Arabes influents des deux pays appartenaient souvent aux mêmes familles ; les échanges commerciaux et intellectuels étaient étroits et fréquents. Les événements importants survenant en Syrie se répercutaient donc instantanément sur la Palestine, et *vice versa* et, dans tout le monde arabe et en Egypte, les événements provoquaient des réactions réciproques analogues, sinon toujours tout à fait aussi fortes.

31. Nulle part, en fait, les sentiments de nationalisme ne furent plus aigus après la guerre que dans cette partie du Proche et du Moyen-Orient. Dans tous les territoires, sauf en Transjordanie, il y eut des désordres sérieux et dans tous, sauf en Palestine, de sensibles progrès vers l'autonomie. Les troubles commencèrent en Egypte, devenue Protectorat britannique à la fin de 1914. Ce régime était loin de donner satisfaction aux patriotes égyptiens d'après-guerre et, en 1919, l'organisation du mouvement nationaliste, sous la direction de Zagloul Pacha, qui demandait une indépendance complète et immédiate, provoqua des émeutes et des effusions de sang. En 1920, la mission Milner recommandait la reconnaissance de l'Egypte comme Etat souverain indépendant sous certaines conditions, reconnaissance qui fut accordée en 1922 par une déclaration unilatérale du Gouvernement britannique. Le protectorat fut aboli et l'Egypte déclarée Etat souverain indépendant, sous réserve de quatre points laissés à la discrétion absolue du Gouvernement britannique en attendant la conclusion d'un accord ; il s'agissait de la sécurité des communications de l'Empire britannique, de la défense de l'Egypte contre l'agression ou l'ingérence extérieures, de la protection des intérêts britanniques et des minorités, enfin du Soudan. La déclaration ne fut jamais acceptée par les nationalistes. Il s'ensuivit une longue série d'attentats politiques, qui aboutirent à l'assassinat de Sir Lee Stack, en 1924. Le Gouvernement britannique prit des mesures sévères : le « terrorisme » fut écrasé ou réduit

<sup>1</sup> Voir page 47.

à des menées souterraines ; en 1925, cependant, bien que Zagloul Pacha ne fût plus au pouvoir, les nationalistes pouvaient toujours compter sur l'appui de la grande majorité du peuple égyptien.

32. La situation en Syrie était encore plus troublée. Dès le début, les Syriens avaient repoussé l'idée d'un gouvernement mandataire et réclamé leur indépendance nationale ; et ce n'est qu'après quelques combats que les Français, en 1920, purent occuper Damas et contraindre le roi Fayçal à quitter le pays. Pendant les quatre années suivantes, l'Administration mandataire française fut organisée sur la base d'une division territoriale, quatre « Etats » se trouvant finalement constitués : un grand Etat intérieur, la « Syrie », deux petits « Etats » riverains de la mer, le Liban (où la tradition d'amitié française était la plus ancienne et la plus forte) et un « Etat » alaouite, au nord du Liban ; enfin, une enclave distincte pour les Druses dans la région montagneuse. Dans chacune de ces unités, des conseils représentatifs élus furent créés vers 1925 ; l'administration était entre les mains de ministres arabes et les fonctionnaires français voyaient leur pouvoir limité en principe au rôle de surveillants et de conseillers. En dépit de ce que ce régime comportait effectivement d'autonomie gouvernementale, une dangereuse insurrection, née chez les Druses, éclata dans l'été de 1925. Elle fut marquée au début par la défaite d'une colonne française ; il y eut 800 morts et plusieurs garnisons isolées furent assiégées. L'incident le plus retentissant de la lutte prolongée qui s'ensuivit fut le bombardement, par les Français, de Damas en octobre. Vers la fin de 1925, bien que la situation se fût améliorée grâce aux tentatives faites par M. de Jouvenel pour revenir à des méthodes « constitutionnelles », les troubles n'étaient pas terminés et une guerre de guérilla continuait. Il apparut clairement, non seulement à la France, mais encore au monde arabe, que le maintien du mandat en face du nationalisme syrien était une tâche difficile et coûteuse.

33. La sympathie des Arabes palestiniens pour leurs frères de Syrie s'était clairement manifestée pendant toute cette période. Les deux peuples restaient fidèles au principe que la Palestine faisait partie de la Syrie et qu'elle n'aurait jamais dû en être retranchée. Fayçal fut proclamé roi par un Congrès syrien qui comprenait des Palestiniens. Un autre congrès syro-palestinien fut fondé à Genève en 1921. En 1925, une « grève générale », effective était organisée en Palestine, en témoignage de sympathie pour la révolte arabe de Syrie, et une autre avait lieu l'année suivante pour protester contre la visite officielle de M. de Jouvenel à Jérusalem. En 1925, quand Lord Balfour se rendit de Jérusalem à Damas, son arrivée provoqua une émeute si sérieuse qu'il fallut appeler les troupes françaises et que sa vie fut à un certain moment en danger.

34. Si les Arabes de Palestine suivaient avec tant de passion les événements de Syrie, c'est l'Irak qui donna l'exemple le plus frappant de ce que le nationalisme arabe pouvait obtenir. En Irak, comme en Syrie, l'agitation contre la politique du mandat avait persisté depuis la fin de la guerre, et la confirmation de cette politique à San Remo, au printemps de 1920, aggrava les troubles. Ceux-ci atteignirent leur apogée au cours de l'été lorsque la rébellion devint si violente et si générale qu'une armée britannique de quelque 76.000 hommes fut obligée de reconquérir, pourrait-on dire, le pays. Avant la fin de la lutte, le Gouvernement britannique avait décidé de consentir d'importantes concessions au mouvement nationaliste. En octobre, à la place d'une administration, qui jusque là avait été principalement britannique, plus ou moins analogue à celle d'une province de l'Inde avant la guerre, on créa un Conseil d'Etat provisoire, composé de ministres arabes ; les principaux postes administratifs des districts ruraux furent occupés par des Arabes, secondés, dans les deux cas, par des fonctionnaires britanniques en qualité de conseillers. Ce régime prépara la voie à une monarchie constitutionnelle arabe. En 1921, à la suite d'une résolution du Conseil d'Etat confirmée par un plébiscite, Fayçal fut proclamé roi. En 1922, avec l'approbation de la Commission des mandats, le texte du mandat fit place à un traité d'alliance négocié entre le Gouvernement britannique et le Gouvernement de l'Irak, aux termes duquel le premier, tout en conservant un certain contrôle sur les affaires extérieures, financières et militaires, reconnaissait l'indépendance souveraine de l'Irak et s'engageait, le moment venu, à faciliter son admission dans la Société des Nations. C'est ainsi qu'à la fin de 1925 l'Irak faisait partie de la communauté internationale, presque, sinon encore tout à fait, comme membre libre et égal avec une monarchie constitutionnelle arabe et un cabinet arabe responsable devant un parlement arabe élu.

35. C'est dans des conditions moins dramatiques mais cependant édifiantes pour les Arabes de Palestine, que débuta dans le calme, en Transjordanie, un régime analogue sur une plus petite échelle. La Transjordanie restait sous le régime du mandat — il s'agissait d'une extension du mandat sur la Palestine sans les articles relatifs au Foyer national — ; toutefois, la forme de gouvernement était totalement différente de ce qui existait en Palestine. Depuis 1921, ce gouvernement avait à sa tête un souverain arabe, l'émir Abdullah, frère du roi Fayçal, et, en 1923, il fut reconnu par le Gouvernement britannique comme « gouvernement indépendant ». Le Haut Commissaire britannique pour la Palestine conservait les pouvoirs suprêmes qu'impliquait la continuation du mandat, avec ses obligations internationales, mais le résident britannique à Amman et le petit groupe de fonctionnaires britanniques placés sous ses ordres avaient pour rôle de conseiller, non de gouverner ; les départements de l'Administration avaient à leur tête les ministres arabes de l'émir et leur personnel se composait presque entièrement des fonctionnaires arabes de l'émir. Le contraste avec la Palestine était sensible. L'Arabe qui, en 1925, portait ses regards, au delà de Jérusalem, vers les collines qui s'élevaient de l'autre côté de la vallée du Jourdain, voyait un pays qui, pendant des siècles avant la guerre, avait fait partie de la Palestine, un pays bien plus pauvre, à son stade de développement actuel, que la

Palestine, un pays dont la population atteignait le tiers seulement de celle de la Palestine arabe et était socialement et politiquement plus arriérée, et qui cependant se trouvait plus près que la Palestine de sa pleine liberté nationale.

36. Dès 1925, il était donc évident que, tant du point de vue arabe que du point de vue juif, le problème de la Palestine ne pourrait jamais être considéré comme un problème isolé. Si, à cette époque, la Palestine avait été séparée du reste du monde à la suite de quelque cataclysme naturel, sans accès possible de l'extérieur et sans communications avec les autres régions de la terre, peut-être les deux peuples, placés face à face à l'intérieur de ces étroites frontières, auraient-ils pu se trouver dans l'obligation de se mettre d'accord et de vivre en harmonie. Mais le fait est que la communauté juive de Palestine ne pouvait pas ne pas partager les espérances, les craintes et les souffrances des Juifs du reste du monde, de même que les aspirations nationales des Arabes palestiniens ne pouvaient pas davantage rester étrangères à celles du monde arabe environnant.

37. C'est ainsi que, dès cette époque, des facteurs extérieurs aussi bien qu'intérieurs contribuaient déjà à entretenir le fossé qui séparait les deux races en Palestine et l'hostilité qui existait entre elles. On peut aujourd'hui se rendre compte, plus facilement qu'on ne le pouvait alors, qu'il y avait conflit entre deux idéals nationaux et qu'avec le système imposé par le mandat, ce conflit ne pouvait être résolu que par l'abandon de l'un de ces idéals ou des deux. Si les Juifs étaient venus en Palestine prêts à fondre leur vie et leur culture dans la vie et la culture arabes, à accepter la langue de la majorité, à envisager d'être quelque jour gouvernés par cette majorité, ils eussent pu alors trouver en Palestine le même accueil et le même succès que leurs ancêtres avaient trouvés en Irak, en Egypte ou en Espagne, dans les premiers temps de la Diaspora. Mais on ne pouvait certainement pas s'attendre de leur part à une telle attitude, qui eût été la négation directe du sionisme dans toutes ses conceptions sociales, politiques et culturelles. Les sionistes revenaient en Palestine pour se soustraire à un milieu étranger, se dégager de l'ombre du ghetto, se libérer de toutes les sujétions de la « vie minoritaire ! Ils revenaient, animés de la conviction que le génie juif, ayant retrouvé le foyer de ses ancêtres, pouvait accomplir les grandes choses qu'il avait accomplies jadis : il fallait donc que la langue hébraïque devînt la langue du Foyer national, qui, par sa création même, ne pouvait qu'intensifier le nationalisme juif. Des immigrants éclairés pourraient s'intéresser à la vie et à la culture arabes, mais il ne pouvait être question d'une fusion ou d'une « assimilation », encore moins d'une subordination. Le Foyer national ne pouvait pas être semi-national. On ne pouvait, cela va sans dire, concevoir davantage l'idée que les Arabes, de leur côté, consentiraient à une fusion de la culture arabe avec la culture juive. Comme le disaient les délégués arabes en 1922, « la nature repousse la création d'un esprit de coopération entre deux peuples aussi différents ».

38. Nous avons insisté assez longuement sur la situation à la fin des cinq premières années de l'Administration, car il importe de bien se rendre compte que la situation, telle que nous l'avons trouvée nous-mêmes onze ans plus tard, n'est pas une situation différente, créée par des facteurs nouveaux ou transitoires en Palestine ou à l'extérieur de la Palestine. Elle était restée la même, mais intensifiée. La plupart des événements survenus depuis 1925 ont été la répétition, avec une gravité toujours croissante, des événements d'avant 1925. Les difficultés actuelles du problème de la Palestine étaient, dès le début, toutes inhérentes à ce problème ; le temps ne les a pas modifiées, il n'a fait que les aggraver.

### 3. DE 1926 A 1929.

39. Le trait saillant des quatre années qui ont suivi 1925 a été la dépression économique qui a sévi en Palestine et qui a tout particulièrement atteint le Foyer national. Ce phénomène ne se rattachait pas à la crise mondiale qui commença à se faire sentir au cours de l'année 1929 et il est malaisé d'en déterminer les causes d'une façon certaine. Un de ses facteurs pourtant est incontesté ; à savoir l'effondrement du zloty polonais et les restrictions en matière de change introduites dans les pays de l'Europe orientale en général, dont les conséquences ont été un sérieux appauvrissement des immigrants juifs qui venaient de cette partie du monde et qui représentaient environ la moitié de l'immigration totale. Quelle que soit la cause de cette dépression, le marasme économique s'est traduit par un ralentissement très marqué de l'immigration. En 1925, il n'était pas arrivé moins de 33.801 Juifs en Palestine et il n'en n'était parti que 2.151. En 1926, le nombre des immigrants a été de 13.081 et celui des émigrants de 7.365. En 1927, on n'a enregistré que 2.713 entrées contre 5.171 sorties, soit un nombre de départs presque double de celui des arrivées. Cependant, malgré ce déclin de l'immigration, le nombre des chômeurs juifs est passé d'environ 400 au début de 1925 à 5.000 à la fin de 1927. Les revenus publics ont subi la répercussion de cet état de choses, surtout le rendement des droits d'importation.

	Total des revenus publics (non compris les subsides)	Recettes douanières
	£	£
1925/26 . . . . .	2.604.446	886.312
1926/27 . . . . .	2.364.887	803.665
1927 (d'avril à décembre) . . . . .	1.709.035	569.935

On s'est efforcé de soulager la misère de la population qu'un tremblement de terre dévastateur survenu en 1927 vint encore aggraver. Le Gouvernement a avancé l'exécution de son programme de travaux publics pour procurer du travail aux chômeurs.

40. Toutefois, la situation offrait des aspects plus encourageants qui montraient que le mal dont souffrait l'économie n'était nullement mortel. On constatait une augmentation ininterrompue de la production agricole et industrielle ; l'indice du rendement agricole du pays continuait de monter ; la superficie des plantations d'orangers atteignait, en 1927, le double de celle de 1923, les résultats d'exploitation de l'industrie étaient également satisfaisants ; le volume d'affaires augmentait dans les industries les plus importantes, celles du ciment, celles du savon et de la minoterie ; la jeune industrie du tabac était florissante. Même les industries de moindre importance établies à Tel Aviv développaient leur production et se créaient de nouveaux débouchés en Palestine et à l'étranger. Et, ainsi, alors que les importations diminuaient, les exportations allaient en augmentant. La valeur des produits palestiniens exportés est ressortie à 1.330.830 livres en 1925, à 1.308.333 livres en 1926 et à 1.889.759 livres en 1927 ; au cours de cette dernière année, les exportations de produits agricoles ont dépassé, pour la première fois depuis la guerre, les importations de la même catégorie de produits.

41. Au surplus, bien que le développement du Foyer national ait été entravé, il n'y avait pas un arrêt absolu. Ainsi, de 1925 à 1928, la population juive est passée de 121.000 à 151.000 âmes et la superficie des terres appartenant à des Juifs, de 944.000 dunums à 1.024.000.

42. Un renversement de la tendance s'est dessiné au cours du printemps de 1928 ; le chômage accuse une régression constante ; le courant d'immigration juive n'a pas encore repris toute son ampleur, le nombre total des immigrants ne s'étant chiffré, pour l'année, qu'à 2.178. Toutefois, le mouvement des départs est arrêté : le nombre des immigrants dépasse de dix celui des émigrants. Ainsi, vers le milieu de 1928, le Foyer national avait surmonté la crise la plus grave à laquelle il eût eu à faire face jusqu'alors. Or, juste à ce moment, le Foyer national se trouva renforcé moralement par l'élargissement de la composition de l'Agence juive. Nous avons signalé, dans un précédent chapitre, que la Déclaration Balfour n'avait pas été bien accueillie par tous les Juifs de la Diaspora ; un groupe puissant avait manifesté une opposition très nette à son égard. Toutefois, cette opposition s'était affaiblie avec les années et un nombre croissant de Juifs, surtout aux Etats-Unis, tout en refusant encore d'adopter intégralement la doctrine sioniste, étaient devenus chaudement partisans du Foyer national et désiraient contribuer à son développement. La coopération de ce groupe avec l'organisation sioniste était manifestement désirable : les Congrès sionistes de 1925 et de 1927 en approuvèrent le principe, puis, en 1928, à la suite d'un examen complet de la question effectué par une Commission mixte et après une série de conférences, on adopta une nouvelle constitution qui donnait à des personnalités représentatives non sionistes le même nombre de sièges qu'aux sionistes dans tous les organes chargés de diriger le développement du Foyer national. Cette réorganisation fut approuvée à la fin du Congrès sioniste d'août 1929. Ainsi, l'Agence juive de Palestine devint un organe plus large, mieux en mesure de susciter et d'orienter les sympathies et le concours de tous les amis que le Foyer national compte chez les Juifs, en Amérique et en Europe.

43. On constate — et le fait est significatif — que ces années de marasme économique ont été des années de paix. De 1926 à 1928, l'antagonisme arabe s'est relativement assoupi. Les rapports officiels de ces trois années n'enregistrent ni protestations organisées contre l'immigration juive, ni revendications d'autonomie. De 1925 à 1928, il n'y eut pas de réunion du Congrès arabe palestinien. Il est évident que le Gouvernement ne croyait pas que les troubles de 1920 et 1921 fussent susceptibles de se reproduire. En effet, les forces dont il disposait pour le maintien de l'ordre public restaient aux effectifs très faibles auxquels elles avaient été réduites en 1926 ; cependant, la Commission permanente des mandats avait attiré l'attention sur « le danger qu'il y a à ne pas maintenir des forces locales suffisantes »<sup>1</sup>.

44. Sans doute, divers facteurs contribuèrent à faire régner la paix durant cette période. Le Gouvernement poursuivait sans relâche le développement du pays et l'organisation des services d'utilité publique. Il faut également tenir compte du prestige dont jouissait Lord Plumer, qui fut Haut Commissaire de 1925 à 1928, ainsi que de l'influence qu'il exerçait sur toutes les fractions de la population. Mais, attribuer l'atténuation apparente du ressentiment des Arabes uniquement à des facteurs de ce genre, c'était ignorer le fond du problème et nourrir une illusion de sécurité dangereuse. Le simple bon sens indique que la cause principale de l'attitude paisible des Arabes était le brusque déclin du Foyer national. Pendant un an ou deux, il a dû leur sembler que leurs craintes avaient été exagérées. Si l'immigration se maintenait au faible niveau de 1926, la majorité dont les Arabes jouissaient en Palestine — majorité qui était déjà de 5 à 1 — irait toujours en augmentant, puisque l'accroissement naturel de la population arabe atteindrait un chiffre supérieur à ceux de l'accroissement naturel de la population juive et de l'immigration juive réunis. Les perspectives parurent encore plus favorables en 1927, année où le nombre des sorties dépassa de 2.000 celui des entrées. Si cela continuait, les Arabes n'avaient plus de raison de protester. Le Foyer national semblait être un échec et était en train de se désagréger. Mais lorsque le marasme commença à se dissiper, quand la régression fut arrêtée, lorsqu'en 1928 le mouvement des migrations accusa un excédent — très faible en vérité — d'entrées d'immigrants juifs, et quand les premiers mois de 1929 ne virent se produire aucune émigration, l'attitude des Arabes se transforma rapidement ; les anciennes craintes se réveillèrent ; le vieil antagonisme se ranima.

<sup>1</sup> Commission permanente des mandats, 1926. Procès-verbal de la neuvième session, page 184.

45. Ce ne sont pas seulement des facteurs d'ordre interne qui mirent brusquement fin à cette période de paix au cours de l'été de 1929 ; certains facteurs extérieurs y contribuèrent également. D'une part, l'extension donnée à l'Agence juive n'était pas passée inaperçue des Arabes ; ils savaient que cette réorganisation se traduirait par un renforcement de la pression des Juifs du monde entier sur la Palestine et par un accroissement des ressources matérielles qui appuyaient le mouvement. Ils constataient en même temps un retour de confiance, pour ne pas dire d'agressivité chez les habitants du Foyer national les moins pondérés. D'autre part, les idées de nationalisme et de libre gouvernement faisaient de nouveaux progrès dans les pays voisins. En *Transjordanie*, le régime de « gouvernement indépendant » établi en 1923 était confirmé le 20 février 1928 par un accord formel entre Sa Majesté Britannique et l'émir, et une loi organique instituant, entre autres, un Conseil législatif composé de représentants élus du peuple, ainsi que des ministres de l'émir, entré provisoirement en vigueur. En *Egypte*, le secrétaire d'Etat britannique aux Affaires étrangères et le premier ministre d'Egypte négociaient en 1927 un traité qui, bien qu'il ne donnât pas satisfaction à toutes les revendications des nationalistes et dût être retiré par la suite, comportait d'importantes concessions de la part de la Grande-Bretagne. L'Egypte devait bientôt devenir Membre de la Société des Nations et la question très discutée du lieu de stationnement des forces militaires britanniques devait être examinée de nouveau dans dix ans<sup>1</sup>. En *Irak*, les progrès étaient encore plus marqués. Par des accords successifs dont le premier datait de 1926, le Gouvernement britannique s'était engagé à mettre fin au quasi-mandat et à favoriser l'admission de l'Irak au sein de la Société des Nations dès que les progrès réalisés par le pays le justifieraient. Toutefois, les nationalistes ayant demandé un engagement plus précis, le Gouvernement britannique s'engageait sans conditions, par un nouveau traité signé en 1930, à recommander l'admission de l'Irak au sein de la Société des Nations en 1932. Même en *Syrie*, pays troublé qui restait le plus proche de la Palestine arabe par les sentiments comme par la position géographique, les perspectives du nationalisme s'amélioraient. Le Gouvernement français, influencé sans doute par le cours des événements en Irak, s'était franchement efforcé de s'entendre avec les nationalistes syriens et, en 1928, une Assemblée constituante avait été réunie pour élaborer une constitution d'après les conceptions syriennes. Certains articles du projet allaient trop loin pour pouvoir se concilier avec les obligations de la Puissance mandataire et, pour le moment, les choses en restèrent là. Toutefois, lors de l'ouverture de l'Assemblée, le Haut Commissaire avait révélé que l'on envisageait déjà la modification ou la cessation du mandat ; il ajoutait que lorsque l'Assemblée aurait achevé sa tâche, le moment serait venu d'établir les relations entre la Syrie et la France sur la base d'un traité. Ainsi, en 1929 comme en 1925, seule parmi tous les pays proches, la Palestine n'avait fait aucun progrès dans la voie du gouvernement populaire ou de l'indépendance nationale.

46. Le point de départ de la série d'événements qui ont abouti aux troubles désastreux d'août 1929 fut un incident survenu à Jérusalem, le 24 septembre 1928, Jour du Grand Pardon des Juifs. Selon l'usage immémorial, un service religieux était célébré ce jour-là devant le Mur des Lamentations, mur imposant fait d'énormes blocs de pierre, qui est sacré pour les Juifs parce qu'il faisait jadis partie de l'enceinte du Temple et qui l'est également pour les Musulmans, car il constitue la face ouest de la plateforme de l'Haram-es-Chérif. Le mur appartient aux Musulmans, mais depuis le moyen-âge, sinon depuis une époque plus reculée, les Juifs ont droit d'accès à l'étroit passage dallé, au pied du mur, pour y prier. Toutefois, les autorités musulmanes avaient demandé que l'on n'installât sur ce passage ni chaise, ni banc, ni écran ou autres objets analogues, et le Gouvernement turc leur avait donné satisfaction. L'Administration britannique, soucieuse de remplir ses obligations découlant de l'article 13 du mandat, avait décidé de maintenir strictement le *statu quo*. Par conséquent, lorsqu'on annonça, dans la soirée du 23 septembre, que les Juifs avaient installé un écran pour séparer les hommes des femmes, ordre fut donné de l'enlever. Mais les Juifs n'exécutèrent pas cet ordre et l'écran fut enlevé de force par la police durant le service religieux du 24 septembre.

47. Les choses en restèrent là, et, pour les non-initiés, l'incident aurait pu paraître très bénin. Mais on ne peut pas oublier, en Palestine, que l'Haram-es-Chérif était autrefois l'emplacement du Temple. Aucun sioniste d'esprit modéré, quelles que soient les expressions symboliques qu'il emploie, n'envisage de nos jours — nous en sommes convaincus — la reconstruction effective du Temple. Toutefois, de nombreux Juifs moins pondérés pensaient autrement et l'avaient dit ou écrit. D'autre part, alors que les Arabes modérés ne s'alarmaient peut-être pas outre mesure, il y avait des extrémistes qui étaient disposés à croire le pire et à faire partager leurs soupçons à toute la population paysanne crédule et fanatique. Jusqu'alors, heureusement, l'élément religieux qui est éminemment propre à enflammer les passions, n'avait guère joué de rôle dans le développement de l'antagonisme arabe vis-à-vis du Foyer national. En Palestine, comme dans les autres parties du monde musulman, le nationalisme avait eu un caractère plus politique que religieux ; mais, si la question religieuse entré en jeu, si les Arabes, dans leur majorité, en arrivaient à croire sincèrement que la venue des Juifs dans le pays, non seulement donnerait la suprématie économique et politique à la population juive, mais amènerait le rétablissement complet du judaïsme ancien, l'invasion et la profanation du Lieu Saint et la reconstruction du Temple sur son emplacement primitif, il ne pouvait guère faire de doute que leur hostilité serait plus unanime, plus fanatique et plus terrible que jamais.

<sup>1</sup> De nouvelles négociations ont eu lieu en 1929 et, en 1930, l'accord a été réalisé sur toutes les questions, sauf celle de la situation future du Soudan.

48. Les autorités juives comprirent immédiatement la menace que comportait l'incident : l'organisation sioniste, en protestant auprès de la Société des Nations contre l'enlèvement de l'écran, profita de l'occasion pour démentir énergiquement la rumeur que les Juifs se proposaient de « menacer l'inviolabilité du Lieu Saint musulman ». De plus, dans une lettre ouverte aux Musulmans de Palestine, le Va'ad Leumi, tout en demandant que les droits des Juifs au Mur des Lamentations fussent respectés, déclara « énergiquement et en toute sincérité qu'aucun Juif n'avait jamais songé à porter atteinte aux droits des Musulmans sur leurs propres Lieux Saints »<sup>1</sup>. Mais le mal était fait. Haj Amin Eff. Husseini, qui était encore mufti de Jérusalem et président du Conseil suprême musulman, ainsi que les autres chefs musulmans, étaient résolus à tirer tout le parti possible de l'incident. Des protestations furent adressées au Gouvernement de la Palestine, un télégramme fut envoyé au Roi « alléguant que les Juifs avaient commis des empiétements répétés au Mur des Lamentations ». En outre, le mufti, s'adressant au fonctionnaire qui remplaçait le Haut Commissaire absent, déclara, au nom du Conseil suprême musulman, que les Musulmans avaient la conviction « que les Juifs visaient à s'emparer peu à peu de la Mosquée d'Al-Aksa »<sup>2</sup>. Le 1<sup>er</sup> novembre, une Conférence générale musulmane se réunit, sous la présidence du mufti de Jérusalem ; elle adressa de nouvelles protestations à la Société des Nations et résolut de créer « une Société pour la protection des Lieux Saints musulmans ». Au cours des mois suivants, des travaux de construction et autres innovations effectués par les musulmans dans le voisinage du Mur des Lamentations mirent de l'huile sur le feu, car les Juifs croyaient qu'ils étaient entrepris à seule fin de les gêner dans leurs dévotions. Le Gouvernement essaya de régler les diverses questions litigieuses par l'accord des deux communautés, mais il échoua, autant à cause du mauvais vouloir des Juifs que de celui des Arabes.

49. Dans l'entre-temps, la politique avait commencé à jouer un rôle à côté de la religion. Au début de 1929, le Comité exécutif arabe commença à réveiller l'agitation nationaliste dans tout le pays et, à cet effet, des groupes locaux de certaines sociétés musulmanes furent établis dans les villes de province les plus importantes. Ce mouvement se proposait l'objectif de toujours : un gouvernement national. Aussi, lorsque Lord Plumer quitta ses fonctions, à la fin de 1928, le Comité exécutif arabe, sans perdre de temps, demanda-t-il instamment au nouveau Haut Commissaire, Sir John Chancellor, que l'on reprît les pourparlers en vue de l'institution d'une Assemblée des représentants.

50. Une manifestation provocante des nationalistes juifs et une contre-manifestation analogue des nationalistes arabes furent le prélude immédiat des troubles d'août 1929. Le 15 août, les Juifs se rendirent en procession au Mur des Lamentations ; le lendemain, les Arabes en firent autant. Une semaine plus tard, l'incendie qui couvait depuis si longtemps éclata. Du 23 au 29 août, des attentats furent commis contre les Juifs dans diverses parties du pays. Les plus violents furent dirigés, non contre les nouvelles colonies, mais contre les communautés juives établies depuis longtemps dans la région montagneuse arabe, à Hébron et à Safed. A Hébron, il y eut plus de soixante Juifs tués, parmi lesquels se trouvaient des femmes et des enfants, et plus de cinquante furent blessés. Beaucoup de biens juifs furent détruits, des synagogues furent profanées et un hôpital juif fut saccagé. Seul le courage de l'unique agent de police britannique de la ville empêcha les attentats isolés de dégénérer en un massacre général<sup>3</sup>. A Safed, quarante-cinq Juifs furent tués ou blessés et il y eut également des scènes de pillage et de destruction dans le quartier juif. Des actes moins sanguinaires furent commis à Jérusalem et à Jaffa. Dans les régions rurales, plusieurs colonies juives furent attaquées et six d'entre elles furent pratiquement détruites. Il y eut peu de représailles de la part des Juifs. Les plus graves eurent lieu à Jaffa, où un iman ainsi que six autres Arabes furent tués, et à Jérusalem, où une mosquée très ancienne fut endommagée et profanée.

51. Lorsque la paix fut rétablie avec l'aide de troupes amenées en hâte d'Egypte, on comptait 133 Juifs tués et 339 blessés. Du côté des Arabes, il y eut, autant qu'on put s'en assurer, 116 tués et 232 blessés. Comme en 1921, les Arabes avaient été en majeure partie tués ou blessés par la troupe ou la police. Au cours des poursuites judiciaires postérieures, vingt-sept condamnations à mort pour meurtre furent confirmées, dont l'une contre un Juif. Trois Arabes furent pendus ; dans les autres cas, la peine de mort fut commuée par le Haut Commissaire en une peine d'emprisonnement.

52. Les causes des troubles ont été clairement indiquées dans le rapport de la Commission d'enquête qui, sous la présidence de Sir Walter Shaw, parcourut la Palestine d'octobre à décembre 1929. « Il ne saurait y avoir de doute, à notre avis », ont déclaré les commissaires « que l'hostilité des Arabes à l'égard des Juifs, provoquée par la déception qu'ils avaient éprouvée dans leurs aspirations politiques et nationales et les craintes qu'ils ressentent quant à l'avenir économique, a été la cause fondamentale des troubles d'août dernier ». Du point de vue politique, les commissaires faisaient remarquer que la scission entre les deux races était un phénomène d'après-guerre, dont il fallait rechercher l'origine principalement dans les interprétations contradictoires que les nationalistes arabes et les nationalistes juifs donnaient aux engagements pris pendant la guerre par le Gouvernement britannique. La phrase suivante du rapport mérite de retenir particulièrement l'attention : « Un Foyer national juif, tel qu'on l'entendait le plus souvent, était incompatible avec les revendications des nationalistes arabes,

<sup>1</sup> Rapport Shaw, Cmd. 3530, page 30.

<sup>2</sup> *Ibid.*, page 31.

<sup>3</sup> *Ibid.*, page 64.

et, d'autre part, si l'on avait fait droit à ces revendications arabes, il eût été impossible de remplir l'engagement pris envers les Juifs ». A propos de l'aspect économique, les commissaires déclaraient :

« Avant la guerre, les Juifs de Palestine, pris dans leur ensemble, constituaient une minorité peu gênante, un bon nombre d'entre eux, pris individuellement, vivaient d'aumônes et une grande partie des autres — surtout les colons — apportaient des profits matériels évidents aux habitants de la région où ils s'établissaient. D'autre part, l'immigrant juif d'après-guerre est plus énergique et a un plus grand esprit d'initiative que la majorité des membres de la communauté juive d'avant-guerre ; cette immigration est le résultat d'un mouvement créé par une importante organisation internationale disposant de ressources qui, d'après les normes selon lesquelles jugent les Arabes, paraissent inépuisables. Il doit sembler improbable aux Arabes que de pareils concurrents se contentent à l'avenir de partager le pays avec eux. Les déclarations d'extrémistes sionistes touchant la politique du mouvement n'ont fait que confirmer ces craintes et les Arabes en sont arrivés à considérer l'immigrant juif, non seulement comme une menace pour leur gagne-pain, mais comme un maître éventuel ».

53. Ces craintes d'ordre politique et économique, exposait-on dans le rapport, ont été accrues, d'une part, par le nombre considérable des immigrants juifs qui, en dépit de la régression de 1926-1928, s'étaient déjà établis en Palestine et, d'autre part, par la quantité de terres qu'ils avaient déjà acquise.

« Bien que l'immigration juive et les activités des Juifs en Palestine aient été un grand bienfait pour le pays, le profit direct qu'en ont retiré les Arabes, pris individuellement, c'est-à-dire le seul qu'ils fussent à même d'apprécier, a été faible, presque négligeable, en comparaison de ce qu'il aurait pu être si l'on en était resté aux méthodes de colonisation d'avant-guerre. Lorsque survinrent le marasme des affaires et le chômage après une période de forte immigration, les avantages indirects que les activités des Juifs avaient valu à de nombreuses régions de Palestine furent oubliés et la population arabe considéra le mouvement sioniste comme la cause des difficultés économiques du pays. La vente des terres du Sursok et d'autres achats de terrains effectués par les Juifs dans les endroits où le sol était le plus fertile furent considérés comme la preuve que les immigrants ne se contenteraient pas d'occuper les régions qui n'étaient pas encore mises en valeur et que la pression économique exercée sur la population arabe ne ferait sans doute que s'accroître ».

« Autrement dit, les conséquences des activités juives qui ont le plus directement touché la population arabe ont été telles qu'elles ont permis aux dirigeants arabes de s'en servir pour inculquer à leurs partisans l'idée que la continuation de l'immigration juive et les achats de terrain par les Juifs aboutiraient fatalement à la longue à priver les Arabes de leurs moyens de subsistance, et qu'eux et leur pays tomberaient finalement sous la domination politique des Juifs. L'antipathie de race n'avait pas besoin d'autre chose pour être stimulée, mais elle fut encore avivée par l'esprit d'intolérance mutuelle, qui s'est malheureusement manifesté d'une manière si frappante depuis dix ans en Palestine. Dès le début, les deux races n'avaient aucun intérêt commun ; elles différaient par la langue, la religion, la mentalité. Ce n'est que grâce à une tolérance et des concessions mutuelles qu'il aurait été possible de concilier les opinions des dirigeants des deux populations et d'unir leurs efforts pour le bien commun. Mais, ni d'un côté, ni de l'autre, on n'a fait de véritables efforts pour améliorer les rapports entre les deux races. Les Juifs, pressés de voir leurs espérances se réaliser, ont poussé activement l'exécution d'un programme aussi étendu que le Livre Blanc de 1922 pouvait le permettre. Les Arabes, inflexibles dans leur opposition, ont refusé de reconnaître ce document et ils se sont livrés à une campagne politique pour contrecarrer les activités des Juifs et réaliser leurs propres ambitions politiques ».

54. La suite des événements a confirmé, à notre avis, l'exactitude de ces observations qui ont fait également apparaître la réelle gravité du problème. Les espoirs sur lesquels était fondé l'optimisme de 1925 s'étaient révélés illusoire comme s'étaient révélés trompeurs et dangereux les sentiments de paix et de sécurité qui avaient provoqué la réduction de l'effectif des troupes. Loin de se rapprocher au cours des quatre dernières années, les races s'étaient éloignées plus encore l'une de l'autre. Le fossé qui les séparait en 1925 s'était encore creusé davantage, à la suite des événements de 1928/29 ; le facteur religieux était intervenu, puis il y eut des assassinats et des destructions qui provoquèrent une répression énergique. Pendant quelque temps au moins, aucune coopération, même dans le domaine économique où les circonstances paraissaient le plus propices à une action commune, n'était plus possible. Le boycottage des produits arabes et celui des marchandises juives furent réciproquement organisés ; les négociants juifs de Jérusalem abandonnèrent leurs maisons situées dans la vieille ville et se réinstallèrent dans le nouveau quartier commerçant situé hors des murs ; les boutiquiers juifs se transportèrent de Jaffa à Tel Aviv ; à tous égards, la scission entre les deux populations était maintenant avouée et manifeste.

#### 4. LA CONTROVERSE DE 1930.

55. Au cours des premiers mois de 1930, bien que l'antagonisme de races fût encore vif et continuât de s'exprimer dans la presse en termes virulents, la tension avait un peu diminué. Le boycottage des produits arabes, qui avait été plus rigoureux et avait duré plus longtemps

que celui des marchandises juives, disparut progressivement, et la communauté des intérêts économiques fit de nouveau sentir son influence. Il sembla qu'il y eût un armistice en attendant la publication du rapport Shaw et la suite que le Gouvernement lui donnerait. Mais il s'agissait d'une trêve et non pas de la paix. Il n'était question ni de solution de conciliation, ni de collaboration. Lorsqu'une commission internationale arriva en Palestine au mois de juin pour régler la question du Mur des Lamentations, le Gouvernement tenta d'amener les dirigeants arabes et juifs à se réunir pour arriver spontanément à un accord au lieu de se voir imposer une décision, mais ce fut en vain. La Commission déposa son rapport à la fin de l'année et ses recommandations furent adoptées. Bien que les Arabes n'aient jamais pu se libérer de la crainte que les Juifs n'aient des visées lointaines sur l'Haram-es-Chérif — cette crainte a d'ailleurs été exprimée devant nous par des Arabes — la question du Mur des Lamentations n'a plus jamais donné lieu à des disputes sérieuses.

56. Le rapport Shaw, qui parut en mars, attribuait principalement, comme on l'a vu, les troubles à l'hostilité des Arabes vis-à-vis du Foyer national ; les Arabes, en effet, considéraient, d'une part, que le Foyer était un obstacle à la réalisation de leur indépendance nationale et que, d'autre part, il tendait, par l'accroissement de l'immigration et des achats de terrains, à réduire la population arabe à un état de sujétion économique et politique. En fait, les conclusions de la Commission Shaw, qui, cependant, étaient le résultat d'une enquête plus longue et plus complète, étaient à peu près identiques à celles de la Commission Haycraft. En 1921 et en 1929, les mêmes causes avaient produit les mêmes effets ; comme on va le voir, ces mêmes causes devaient avoir de nouveau les mêmes effets en 1933 et en 1936.

57. Les principales recommandations du rapport étaient : 1<sup>o</sup> « que le Gouvernement de Sa Majesté définisse nettement et publiquement la politique qu'il entendait poursuivre en Palestine . . . dans le plus bref délai » et qu'il précise en même temps le sens des passages du mandat destinés à sauvegarder les intérêts des « communautés non juives » ; 2<sup>o</sup> que le système selon lequel l'immigration est réglée soit révisé en vue d'empêcher « qu'une immigration excessive comme celle de 1925 et de 1926 ne se renouvelle » et que l'on prévienne à ce sujet la consultation de représentants non juifs ; 3<sup>o</sup> que l'on procède à une enquête méthodique, par l'intermédiaire de spécialistes, sur les possibilités d'introduire en Palestine des procédés de culture perfectionnés et que l'on oriente la politique agraire d'après les résultats de cette étude ; 4<sup>o</sup> que l'on confirme la déclaration faite en 1922, à savoir que « la situation particulière que le mandat assigne à l'organisation sioniste ne lui confère pas le droit de participer en aucune manière au Gouvernement de la Palestine ».

58. Le rapport Shaw ne laissait pas d'être satisfaisant en soi pour les Arabes. En particulier, il confirmait leurs espérances en exprimant l'avis que l'immigration juive avait été « excessive » dans le passé, et les Arabes reçurent un nouvel encouragement lorsque la délivrance des permis d'immigration fut suspendue jusqu'à ce que Sir John Hope Simpson, qui arriva en Palestine en mai pour procéder à l'enquête recommandée par la Commission Shaw, eût achevé ses travaux. Son rapport fut publié en octobre et il semble une fois encore que c'était le point de vue arabe plutôt que le point de vue juif qui l'avait emporté. En effet, ce rapport reposait sur un calcul qui, s'il était exact, sapait les fondements mêmes du Foyer national. Il avait été admis jusqu'alors qu'il restait une superficie importante de terres arabes sur lesquelles la colonisation juive pourrait continuer de se développer sans léser les Arabes : cette superficie avait été évaluée par certains sionistes à 16 millions de dunums ou plus ; le Commissaire aux terres l'avait estimée à 10.592.000 dunums<sup>1</sup> ; mais le chiffre calculé par Sir John Hope Simpson était seulement de 6.544.000 dunums<sup>1</sup>. En s'appuyant sur ce calcul, Sir John tira deux conclusions surprenantes, qui étaient les suivantes :

1<sup>o</sup> Si toutes les terres cultivables de Palestine étaient réparties entre la population agricole arabe, il n'y en aurait pas assez pour assurer à chaque famille des moyens d'existence convenables.

2<sup>o</sup> Tant que la mise en valeur des terres appartenant aux Juifs et les travaux d'irrigation n'auront pas fait de nouveaux progrès et aussi longtemps que les Arabes n'adopteront pas de meilleurs procédés de culture, « il n'y aura pas de place pour un seul colon de plus, si l'on veut maintenir le niveau de vie des fellahs au point où il est actuellement ». Dans les domaines de l'Etat, il n'y aura pas non plus place pour des colons juifs, tant que les ressources naturelles n'auront pas été développées.

Toutefois, Sir John Hope Simpson exprimait ensuite « son avis personnel selon lequel, en développant intensivement les ressources naturelles du pays, il y aurait de la place, non seulement pour toute la population agricole actuelle dont le niveau de vie serait amélioré, mais aussi pour au moins 20.000 familles de colons venant de l'extérieur ». Par conséquent, pour remplir les obligations imposées par le mandat à l'égard de la fois des Arabes et des Juifs, il recommandait « une politique active de développement agricole ayant pour objet l'établissement intensif des Arabes et des Juifs sur les terres du pays et la culture intensive des terres par les deux populations ».

59. Cette politique du développement du pays ne pouvait produire ses fruits immédiatement et, en attendant, Sir John Hope Simpson était nettement opposé à l'admission de nouveaux immigrants juifs venant comme cultivateurs ; il n'était pas non plus, à première

<sup>1</sup> Ces évaluations ne comprennent pas la subdivision administrative de Bir es Séba.

vue, beaucoup plus encourageant en ce qui concerne les immigrants se destinant à l'industrie. A cette époque, on ne disposait pas de données statistiques — elles sont encore insuffisantes actuellement — permettant de se faire une idée exacte du nombre des chômeurs arabes en Palestine. Aussi, tout en refusant de prendre à cet égard une attitude dogmatique, Sir John Hope Simpson était-il convaincu qu'il y avait un chômage « important et général » chez les Arabes : il exprimait donc l'avis « qu'il était mauvais de laisser rentrer un Juif de Pologne, de Lithuanie ou du Yémen pour occuper un emploi vacant, alors qu'il y avait déjà en Palestine des ouvriers capables de remplir cet emploi qui ne pouvaient trouver de travail ». « Cette politique », ajoutait-il, « sera inacceptable pour les autorités juives ». Il avait raison, mais en fait, il avait ajouté à l'avis qui précède des considérations qui répondaient en bonne partie à la thèse juive.

« On a fait observer », disait-il, « que l'on n'enverra pas de capitaux juifs en Palestine pour donner du travail à la main-d'œuvre arabe. Les capitaux juifs ne seront fournis que pour un but précis, à savoir procurer un emploi à des travailleurs juifs et non dans d'autres conditions. Le principe économique de la « demande dérivée » justifierait l'immigration de travailleurs juifs, même lorsqu'il y a des chômeurs arabes dans le pays, à la condition que le travailleur juif nouvellement entré fût assuré d'un emploi permanent grâce à l'arrivée de capitaux juifs destinés à créer le travail auquel le nouvel arrivant doit être occupé. Il est manifeste que le chômeur arabe n'a aucun avantage à ce qu'on empêche les capitaux juifs d'affluer dans le pays, et sa situation n'empirera pas parce que des travailleurs juifs arrivent en Palestine pour y faire un travail pour lequel les fonds nécessaires existent grâce à l'arrivée simultanée de capitaux juifs. En fait, sa situation s'améliorera, car les capitaux dépensés pour payer des salaires à des ouvriers juifs susciteront ultérieurement la demande des services d'une partie des chômeurs arabes »<sup>1</sup>.

60. Les enquêtes effectuées à la suite des troubles de 1929 étaient alors achevées et le Gouvernement de Votre Majesté leur donna sans tarder la suite qu'elles comportaient. En octobre 1930, parut en même temps que le rapport Hope Simpson, un exposé de la politique du Gouvernement de Votre Majesté dans le Royaume-Uni qui fut connu bientôt sous le nom de « Livre Blanc »<sup>2</sup>. La première partie de ce document contenait un exposé de la politique et l'affirmation que le Gouvernement était résolu à poursuivre cette politique ; c'était la première recommandation de la Commission Shaw. Les paroles prononcées par le Premier Ministre (M. Ramsay Macdonald) à la Chambre des Communes, quelques mois auparavant y étaient citées : « il s'agit », avait dit le Premier Ministre, « d'un double engagement pris envers la population juive, d'une part, et la population non juive de Palestine, d'autre part ». Le Livre Blanc faisait observer que l'agitation récente provenait en grande partie de ce que Arabes et Juifs ne s'étaient pas rendu compte des restrictions que ce double engagement imposait à la politique du Gouvernement, et il déclarait qu'« aucune pression ni aucune menace ne feraient dévier le Gouvernement de Sa Majesté de la voie tracée par le mandat ». En ce qui concerne le caractère du Foyer national et les fonctions de l'Agence juive, le Livre Blanc répétait ce qui avait été dit dans la Déclaration Churchill de 1922. En outre, il confirmait le principe selon lequel « la capacité d'absorption » devait être le facteur déterminant des limites de l'immigration. Après avoir posé ces quelques principes, le Livre Blanc passait aux problèmes pratiques qui étaient répartis sous trois rubriques : 1<sup>o</sup> Sécurité ; 2<sup>o</sup> Développement constitutionnel ; 3<sup>o</sup> Développement économique et social. En ce qui concerne la sécurité, le Livre Blanc annonçait que deux bataillons d'infanterie, deux escadrilles aériennes et quatre sections d'autos blindées seraient maintenues pour le moment en Palestine et en Transjordanie. Au sujet du développement constitutionnel, il déclarait que le moment était venu d'instituer un conseil législatif dans le sens indiqué par la Déclaration Churchill. Quant à la troisième rubrique qui comportait les questions les plus délicates et les plus controversées, à savoir les possibilités d'établissement sur les terres, les problèmes du chômage et l'incidence de ces deux questions sur le volume de l'immigration, le Livre Blanc adoptait presque textuellement la plupart des évaluations, avis et recommandations de Sir John Hope Simpson. Sur deux points importants, cependant, il ne le suivait pas. Le Gouvernement ne faisait pas sien l'avis que si l'on appliquait une vaste politique de développement des ressources du pays, il y aurait ultérieurement place pour un nombre important de colons juifs sur des terres n'appartenant pas encore à des Juifs. En second lieu, tout en reprenant le raisonnement de Sir John Hope Simpson quant au lien existant entre le chômage chez les Arabes et le volume de l'immigration, il ne faisait aucune allusion au paragraphe qui en était la contre-partie et qui mentionnait l'emploi de capitaux juifs dont, autrement, la Palestine n'aurait pas profité. En outre, la façon dont s'exprimait le Livre Blanc trahissait une indifférence marquée pour les sentiments des Juifs. Ainsi, bien que le Gouvernement n'eût pas été au delà des décisions et des propositions des rapports Shaw et Hope Simpson, le ton du document laissait croire que, dans la controverse, il penchait plus nettement du côté arabe qu'aucun de deux rapports ne l'avait fait.

61. Les suites en furent regrettables. La publication du Livre Blanc fut le dernier d'une série de coups infligés à la cause sioniste. Les troubles de 1929 et, surtout, les tueries d'Hébron et de Safed, avaient révélé l'insécurité du Foyer national. Le rapport Shaw avait mis le Gouvernement en garde contre une immigration « excessive ». Le rapport Hope Simpson avait fait

<sup>1</sup> Rapport Hope Simpson (Cmd 3686), pages 131-136.

<sup>2</sup> Document officiel Cmd. 3692.

prévoir une sérieuse réduction de l'immigration, sinon une suspension momentanée de l'admission des immigrants se destinant à l'agriculture. Le Livre Blanc avait donné l'impression qu'en ce qui concerne la main-d'œuvre industrielle on n'admettrait pas d'ouvriers juifs tant qu'il y aurait des ouvriers arabes en chômage. Or, ces coups successifs avaient été frappés au moment où le Foyer national venait de sortir du marasme économique et où les Juifs étaient pleins d'espoir pour l'avenir. Naturellement les sionistes, ainsi que leurs partisans en Europe et en Amérique, jetèrent les hauts cris ; le Dr Weizmann déclara que le Livre Blanc était « incompatible avec les termes du mandat et marquait, sur des points essentiels, un renversement de la politique pratiquée jusqu'alors par le Gouvernement britannique vis-à-vis du Foyer national juif ». En même temps, il informait le Secrétaire d'Etat aux Colonies (Lord Passfield) qu'il s'était démis de ses doubles fonctions de président de l'Organisation sioniste et de l'Agence juive ; d'autres sionistes éminents occupant des postes dans l'administration sioniste démissionnèrent également. Leur attitude fut ouvertement approuvée par des hommes politiques importants. Des lettres, publiées dans le *Times*, confirmaient la thèse du Dr Weizmann, se ralliaient à son interprétation du mandat et déclaraient que la politique britannique avait changé d'orientation. Pendant un moment, on put craindre que la question du Gouvernement de la Palestine ne devînt une question dont allaient se saisir les partis politiques britanniques, l'un prenant fait et cause pour les Arabes, les autres pour les Juifs. Ce dénouement déplorable fut heureusement évité ; toutefois, la discussion publique de la question avait montré d'une manière frappante quelles forces politiques les sionistes pouvaient mobiliser en Angleterre, pourvu qu'ils pussent présenter leur cause d'une manière raisonnable. C'est précisément ce qu'ils avaient pu faire. Ils avaient réussi à démontrer que la base du rapport de Sir John Hope Simpson, à savoir son évaluation de la superficie totale des terres cultivables, ne représentait pas un calcul suffisamment scientifique et définitif — il paraît d'ailleurs douteux que son auteur l'ait considéré comme tel — pour justifier un renversement de la politique d'immigration. Ils avaient été à même de faire valoir, non sans force, que le fait de réserver aux arabes dépourvus de terres, toutes celles du domaine de l'Etat qui pourraient devenir disponibles, que ces Arabes aient été ou non dépossédés par les Juifs, était difficilement conciliable avec les stipulations de l'article 6 du mandat. Ils avaient pu, en outre, tirer parti des omissions particulières et du ton général du Livre Blanc dont il a été fait mention ci-dessus.

62. En novembre, on annonça que l'Agence juive avait été invitée à conférer avec le Gouvernement au sujet du Livre Blanc. Au cours du mois de février suivant, le résultat de ces conférences fut publié, non sous forme d'une « Déclaration » modifiée, mais sous celle d'une lettre adressée par le Premier Ministre au Dr Weizmann. Cette lettre ne désavouait pas la politique énoncée dans le Livre Blanc ; elle l'expliquait ou l'interprétait ; mais sur des points importants, tels que la possibilité que des terres des domaines de l'Etat fussent éventuellement mises à la disposition de colons juifs et l'admission de travailleurs juifs auxquels une occupation serait procurée par des capitaux juifs, l'interprétation était plus favorable aux revendications juives que le Livre Blanc n'avait semblé l'être. Toutefois, si l'on examine de près les deux documents, on constate que la différence n'est pas aussi prononcée qu'on l'a supposé en général. Il n'y a pas tant une différence d'opinion ou de politique qu'une différence de ton.

63. Quoi qu'il en soit, tous ces incidents eurent fatalement un effet pernicieux sur l'opinion arabe. Le retour à une attitude plus sympathique vis-à-vis du Foyer national ou, comme le disaient les sionistes, à une attitude plus conforme au mandat, fut forcément considéré par les Arabes comme une victoire injustement remportée par les Juifs sur les droits arabes. D'ailleurs, on dit encore couramment, et non pas seulement dans les milieux arabes, qu'une série de commissions ont été envoyées en Palestine, que chaque commission a fait un rapport favorable aux Arabes et que, chaque fois, les recommandations de la commission ont été écartées par le Gouvernement britannique. Cette affirmation est loin d'être exacte. En réalité, les principales recommandations de la Commission Shaw et de Sir John Hope Simpson ont été immédiatement adoptées et mises à effet. Une « Déclaration » précisa la politique que le Gouvernement avait l'intention de suivre ; le système de réglementation de l'immigration fut amélioré ; le fait que l'Agence juive, tout en jouissant, en vertu du mandat, du droit de donner des avis au Gouvernement de la Palestine et de coopérer avec lui, ne fait aucunement partie du Gouvernement, fut confirmé ; un département pour le développement des ressources naturelles du pays fut institué et commença à mettre en œuvre le programme recommandé. La seule question importante au sujet de laquelle la décision ultérieure du Gouvernement ne concorda pas avec les rapports Shaw et Hope Simpson fut celle de l'établissement des Juifs sur les terres ; or, à ce sujet, les représentants juifs avaient énergiquement soutenu — et les événements leur ont donné raison, selon nous — que l'on pouvait, sans léser la population arabe, établir encore un certain nombre de colons agricoles, en particulier sur des terres considérées jusqu'alors comme impropres à la culture.

64. Toutefois, la façon de procéder a nui d'une manière regrettable à la compréhension exacte des mesures prises. Aux yeux des Arabes, le fait que le Livre Blanc avait été remplacé par la « Lettre Noire », comme ils l'appelaient, était la preuve manifeste de la puissance que le sionisme mondial pouvait exercer à Londres, et la confiance qu'ils avaient pu avoir auparavant dans le désir du Gouvernement britannique d'être au moins aussi juste que possible dans l'application d'un mandat qu'ils avaient toujours tenu pour injuste était sérieusement ébranlée. Mais, ici encore, on s'est exagéré les répercussions de tels faits sur l'opinion publique

arabe. On croit communément que la soi-disant volte-face de 1931 a été la cause primordiale des troubles ultérieurs ; il est certain que le souvenir de ce revirement n'a jamais cessé d'exercer une influence néfaste sur l'attitude des Arabes. Mais nous avons essayé de montrer, dans les pages précédentes, que les difficultés avaient une cause plus profonde. En 1931, le désir prédominant des dirigeants arabes était exactement, comme en 1920, la réalisation de l'indépendance nationale, et la cause prépondérante de leur hostilité à l'égard du Foyer national était, en 1931, comme en 1920, la conviction que cette institution faisait obstacle à la réalisation de leur désir. On oublie quelquefois qu'une délégation arabe, à la tête de laquelle était le Président du Comité exécutif arabe, était venue à Londres en mars 1930, c'est-à-dire au cours du mois où fut publié le rapport Shaw. Il ressort du résumé officiel des conversations qui eurent lieu entre les délégués et les membres du Gouvernement que les Arabes exposèrent leur thèse, non seulement en ce qui concernait l'achat des terres et l'immigration, mais également en ce qui touchait l'autonomie. D'ailleurs, c'est sur ce dernier point que porte principalement la réponse du Gouvernement :

« On a fait remarquer à la Délégation que les transformations organiques absolues qu'elle demandait étaient tout à fait inacceptables, car elles empêcheraient le Gouvernement de Sa Majesté de remplir ses obligations découlant du mandat. Il a été notamment déclaré qu'aucune proposition incompatible avec les stipulations du mandat ne pourrait être examinée.

« Etant donné que, si le Gouvernement de Sa Majesté avait accédé au désir de la délégation arabe visant l'institution d'un gouvernement démocratique, il lui eût été impossible de remplir intégralement les devoirs qui lui incombent en tant que Mandataire pour la Palestine, et comme, en dépit des explications et des assurances données par les ministres de Sa Majesté, la Délégation n'a pas cru pouvoir modifier son attitude, il est devenu évident qu'il n'y avait plus aucun avantage à poursuivre les discussions. »

65. Le rapport Shaw, sur cette question fondamentale, n'était pas plus satisfaisant pour les Arabes. Tout en reconnaissant que l'hostilité des Arabes à l'égard des Juifs, qui était la cause fondamentale des troubles de 1929, provenait de ce que les Arabes « avaient été déçus dans leurs aspirations politiques et nationales », et de ce qu'ils « éprouvaient des craintes au sujet de leur avenir économique », les commissaires se sont expressément abstenus de formuler aucune recommandation quant au « développement constitutionnel ». Même le Livre Blanc, qui ne semble pas avoir négligé le point de vue arabe dans d'autres questions, s'est borné à offrir de nouveau aux Arabes le Conseil législatif qu'ils avaient déjà repoussé ; toute autre concession était exclue d'une manière très ferme. « Il est inutile que les dirigeants arabes persistent à demander une forme de constitution qui empêcherait le Gouvernement de Sa Majesté de remplir de la façon la plus complète son double engagement . . . à l'égard du peuple juif, d'une part, et envers la population non juive de Palestine, d'autre part ». C'est cette opposition irréductible entre les aspirations arabes et les obligations britanniques qui constituait, comme toujours, la difficulté insurmontable. Le chiffre de l'immigration juive pouvait croître ou décroître, les achats de terrains par les Juifs pouvaient se développer ou subir des restrictions, les « Lettres Noires » pouvaient succéder aux « Livres Blancs », tous ces éléments, bien qu'importants, ne jouaient cependant qu'un rôle secondaire. Ils pouvaient attiser le feu ou le modérer, mais c'est le mandat lui-même, dont ces autres facteurs ne représentaient que l'application ou l'interprétation, qui avait allumé l'incendie et, quelle que fût l'interprétation ou l'application qu'on lui donnât, il ne pouvait qu'entretenir cet incendie, sauf dans le cas où, comme on l'avait supposé au début, les deux races pourraient et voudraient apprendre à vivre et à travailler ensemble.

66. Nous ne voulons pas dire que le Gouvernement de Votre Majesté ait jamais manqué de se rendre compte de l'importance fondamentale de cette idée. Au contraire, à chaque crise, dans chaque discussion et dans toutes les déclarations officielles, elle a été affirmée avec fermeté, voire même avec éloquence. Les citations ci-après se passent de commentaire :

*Déclaration Churchill (1922) :*

« Le Secrétaire d'Etat croit . . . que, sur cette base, l'esprit de collaboration dont dépendront en grande partie les progrès et la prospérité futurs de la Terre Sainte pourra se développer ».

*Le Duc de Devonshire au Haut Commissaire, en 1923 :*

« Pour cette raison, le Gouvernement de Sa Majesté s'est appliqué avant tout à élaborer des mesures qui mettront fin à l'agitation actuelle et instaureront un régime dans lequel toutes les fractions de la communauté collaboreront avec l'Administration britannique ».

*Livre Blanc de 1930 :*

« Il y a toutefois un point important qu'il convient de souligner : étant donné la situation particulière de la Palestine, toute politique, quel qu'en soit le bien-fondé, quelle que soit la vigueur avec laquelle elle soit poursuivie, ne pourra réussir que si elle peut compter non seulement sur l'appui, mais aussi sur la coopération active des communautés dans l'intérêt desquelles elle a été conçue ».

*Lettre du Premier Ministre (1931) :*

« On ne réussira à concilier les intérêts et les points de vue divergents . . . que si l'on se rend bien compte que seule une entente entre les Juifs et les Arabes permettra de résoudre entièrement le problème ».

67. Les diverses commissions d'enquête avaient toutes exposé le même point de vue :

*Commission Haycraft (1921) :*

« Nous estimons que l'antagonisme existant actuellement entre les races pourrait être considérablement atténué si, des deux côtés, les personnes responsables consentaient à discuter, dans un esprit raisonnable, les questions qui séparent les deux populations, en partant de cette base que les Arabes devront accepter implicitement la politique officielle du Gouvernement au sujet du Foyer national juif et les dirigeants sionistes renoncer à toute revendication outrepassant les bornes fixées par cette politique ».

*Commission Shaw (1930) :*

« Dans une atmosphère générale d'antagonisme de races et de suspicion mutuelle . . . il peut sembler vain de faire observer actuellement qu'il est peu probable que la colonisation juive en Palestine ou le développement paisible et progressif de la population arabe réussissent, à moins que la coopération des deux races, le règlement de leurs différends et la suppression des causes de suspicion ne soient réalisés par un moyen quelconque . . . Sans une collaboration empreinte d'un esprit de tolérance mutuelle, il n'y a guère d'espoir que les aspirations de l'un ou de l'autre peuple puissent se réaliser ».

*Note de Lord Snell formulant des réserves (1930) :*

« Le développement économique et politique de la Palestine dans la paix dépendra d'un développement correspondant de la bonne volonté entre les deux peuples ».

*Rapport Hope-Simpson (1930) :*

« Si ce système n'est pas accepté à la fois par les Juifs et par les Arabes, il risque d'échouer. Sans l'appui des deux populations, il ne saurait aboutir au résultat désiré, à savoir l'avancement d'un pays négligé, mais dont l'histoire fut grande, dans la voie du progrès scientifique moderne, grâce aux efforts conjoints des deux grandes fractions de sa population, aidées par la Puissance mandataire ».

68. Les sionistes s'étaient ralliés, pour leur part, à ces déclarations.

*Résolution du Congrès sioniste de 1921 :*

« Les Juifs sont résolus à vivre avec les Arabes dans un esprit de concorde et de respect mutuel, et, en collaboration avec eux, à faire de leur patrie commune une communauté florissante ».

*Lettre de l'Organisation sioniste au Colonial Office (1922) :*

« L'Organisation sioniste continuera, de son côté, à n'épargner aucun effort pour développer la bonne volonté que le Gouvernement de Sa Majesté a signalée comme étant la seule base sûre de la prospérité future de la Palestine ».

*Mémoire de l'Agence juive relatif au Livre Blanc (1930) :*

La résolution adoptée par le Congrès de 1921 « reste vraie, comme elle l'a toujours été ».

69. Ainsi, les ministres britanniques, les membres des commissions d'enquête et les porte-parole du sionisme ont tous reconnu que le bon fonctionnement du mandat exigeait, dès le début, une condition essentielle, à savoir que les Juifs et les Arabes travailleraient un jour en commun, d'une manière ou d'une autre, à la pacification et à la prospérité de la Palestine. Une seule voix ne s'est pas jointe à la leur, celle des Arabes. Pas une seule fois, depuis 1919, un dirigeant arabe n'a laissé entendre que la coopération avec les Juifs fût même possible. A cette condition que toutes les autres parties en cause formulaient d'une manière si tenace, le nationalisme arabe n'a jamais répondu que par un refus tout aussi tenace. *Obstat natura.*

5. DE 1931 A 1936.

70. Les troubles de 1929 ainsi que les enquêtes et les discussions auxquelles ils avaient donné lieu, avaient nettement révélé les difficultés inhérentes à l'exécution du mandat. L'équilibre que la Puissance mandataire s'était efforcée de maintenir entre ses deux obligations avait été bouleversé. Pendant un moment, sous la pression des Arabes, la balance avait penché un

peu en faveur de la cause arabe, mais, sous la pression des Juifs, l'équilibre antérieur n'avait pas tardé à être rétabli. Il apparut que la loyauté à l'égard du mandat exigeait que l'immigration juive continuât tant qu'on pouvait démontrer qu'elle ne lésait pas les intérêts économiques des Arabes. Quant au problème politique, on laisserait au temps, comme auparavant, le soin de le résoudre. Que ce problème politique fût en fait le problème principal, qu'il eût un caractère aigu et qu'il fût un obstacle à la paix, c'était là des faits essentiels dont on n'apercevait peut-être pas toute l'importance parce qu'on était persuadé que la possibilité que les Juifs se trouvent en majorité en Palestine ne représentait qu'une lointaine éventualité. Si tel était le raisonnement, il était à côté de la question. L'immigration juive n'avait pas provoqué la revendication de l'indépendance nationale arabe, elle l'avait seulement rendue plus intransigeante. Et, à supposer même que ce fait essentiel et tout ce qui en découle aient été pleinement compris, il est permis de douter qu'à cette époque le Gouvernement de Sa Majesté eût été disposé à revenir sur toute la question et à examiner s'il ne fallait peut-être pas reviser le mandat lui-même à la lumière de dix années d'expérience de gouvernement civil de la Palestine. Ainsi, les choses continuèrent comme par le passé et suivirent à peu près le même cours après 1929 qu'avant ; les résultats furent les mêmes, ainsi qu'on verra bientôt.

71. Depuis le revirement de 1928, la situation du Foyer national s'était améliorée continuellement, quoique lentement. Le nombre des immigrants juifs avait été de 5.249 en 1929, de 4.994 en 1930 et de 4.075 en 1931. Mais si l'immigration accusait un léger fléchissement, en revanche, l'émigration était en régression marquée. Le nombre des émigrants juifs s'est établi respectivement, pour les années en question, à 1.746, 1.679 et 666. Puis, en 1932, le nombre des immigrants est monté à 9.553 ; c'était le premier des quatre bonds consécutifs qui devaient transformer la situation au début de 1936. Il n'a pas été établi de chiffres distincts pour l'émigration juive par opposition à celle des autres races, au cours de la période 1932-1934 ; toutefois, en 1935, le nombre des émigrants juifs était tombé au chiffre négligeable de 396. Mais ce n'était pas tout. Depuis plusieurs années, il entrait en Palestine un nombre croissant de Juifs qui restaient dans le pays en contravention de la loi, soit en se procurant des passeports de voyage et en restant dans le pays à l'expiration de la période autorisée, soit en pénétrant clandestinement sur le territoire par la voie de terre ou de mer. En 1931, le Gouvernement décida d'accepter le fait accompli et autorisa les quelque 6.000 Juifs, qui reconnaissaient que leur présence dans le pays était illégale, à se faire inscrire comme immigrants. Mais les entrées irrégulières continuèrent. L'application d'un système de contrôle plus efficace permit de découvrir que le nombre des « voyageurs » qui étaient entrés en Palestine et y étaient restés illégalement se chiffrait par milliers ; il fallait encore ajouter à ce chiffre un certain nombre de personnes entrées en fraude.

72. L'accroissement de l'immigration s'accompagna d'une augmentation correspondante des capitaux investis dans le Foyer national et d'un développement parallèle de la production agricole et industrielle. On a même exprimé l'opinion que si l'immigration illégale avait atteint un chiffre aussi élevé, c'était en raison des rumeurs répandues en Europe orientale, où la crise mondiale exerçait alors ses ravages, sur les possibilités de travail et de gain qui existaient en Palestine.

73. Dans le même temps, la situation économique des Arabes, dans l'ensemble, continuait de s'améliorer. Les salaires augmentaient, les débouchés pour les produits agricoles se développaient, on construisait des routes, des ponts et des écoles. En outre, les nouvelles mesures décidées en 1930 en vue de sauvegarder et de favoriser les intérêts arabes entrèrent en application. Le nouveau directeur du développement des ressources du pays, M. Lewis French, arrivé en Palestine au cours de l'été de 1931, déposa deux rapports, l'un en décembre 1931, l'autre en avril 1932 ; il devait avoir deux collaborateurs, un arabe et un juif ; mais, — fait significatif — ni les Arabes ni les Juifs n'acceptèrent de participer à ces travaux. En 1931, les Arabes qui prétendaient avoir été chassés de certaines terres parce que des Juifs les avaient achetées, furent invités à faire enregistrer leurs droits pour qu'on pût procéder, aux frais du Gouvernement, à une nouvelle attribution de terres. Pour empêcher que de nouveaux cultivateurs ne fussent privés de leurs terres, une ordonnance relative à la protection des cultivateurs, promulguée en 1929, garantissait les cultivateurs exploitant des terres à bail contre toute expulsion arbitraire en cas de vente de ces terres. Après avoir subi plusieurs modifications, cet acte fut remplacé en 1933 par une nouvelle ordonnance. En 1931 et en 1933, M. C. F. Strickland parcourut le pays pour développer les coopératives en faisant des enquêtes et des rapports ainsi que de la propagande personnelle dans tout le pays. Il s'agissait d'une mesure d'assistance qui, bien qu'utile aux deux races, était cependant moins nécessaire pour les Juifs que pour les Arabes, les premiers ayant établi depuis longtemps un système de coopération étendu et varié, tandis que les seconds étaient à peu près ignorants du système. Dans le domaine politique également, les progrès réalisés auraient pu être considérés comme tendant à donner satisfaction aux besoins et aux revendications des Arabes plutôt qu'à ceux des Juifs ; c'est ainsi qu'en 1932, un projet d'ordonnance relative aux conseils municipaux fut communiqué au Comité exécutif arabe, à l'Agence juive et à diverses autorités locales qui furent invitées à formuler leurs observations et leurs critiques. En outre, le Gouvernement fit savoir qu'il se proposait de prendre des dispositions en vue de l'institution d'un Conseil législatif dès que l'ordonnance définitive serait entrée en application.

74. La tranquillité relative qui régna en Palestine de 1930 à 1933 aurait pu laisser croire que, somme toute, ces mesures tendant à améliorer la situation matérielle des Arabes avaient un effet conciliateur. Mais, de temps à autre, certains incidents montraient que, sous des appa-

rences paisibles, l'hostilité arabe demeurait aussi vive. Plusieurs Juifs furent assassinés par des inconnus ; des orangers appartenant à des Juifs furent détruits, du bétail possédé par des Juifs fut mutilé ; des terres achetées par des Juifs firent l'objet d'intrusions organisées. En 1931, les carabines qui depuis dix ans se trouvaient dans les magasins d'armes des colonies juives isolées furent remplacées par des fusils de chasse, qui sont de bonnes armes de défense mais ne peuvent pas servir pour les combats à grande distance. Etant donné les attaques meurtrières de 1929, ce changement d'armes ne pouvait guère être considéré comme une provocation, en tout cas par les Arabes et, cependant, il fut le prétexte d'une agitation très vive dans la presse arabe contre « l'armement des Juifs » et la manifestation que cette campagne provoqua à Naplouse ne put être réprimée que par une intervention vigoureuse de la police. Sans doute il y a eu quelques exemples de coopération entre les deux races ; quelques Arabes et quelques Juifs siègèrent ensemble dans des commissions gouvernementales et dans les anciens Conseils municipaux. Toutefois, l'invitation à faire partie d'un Comité de l'Enseignement public, qui avait été adressée en 1932 à des notables arabes, fut déclinée et deux membres arabes de la Commission des routes démissionnèrent peu de temps après leur nomination. Il n'y avait non plus aucun changement dans l'attitude des dirigeants arabes en matière de coopération économique. Lorsque les Juifs ouvrirent à Tel Aviv une exposition commerciale palestinienne, la Foire du Levant, non seulement le Comité exécutif arabe proclama le boycottage de la foire, mais il annonça que les Juifs ne seraient pas invités à participer à la Foire arabe qui devait avoir lieu l'année suivante. Deux autres événements survenus au cours de la période considérée méritent d'être rappelés. A la fin de 1931, un Congrès musulman auquel participèrent 145 délégués venus de toutes les parties du monde musulman, se réunit à Jérusalem. Ses délibérations publiques n'eurent pas de caractère politique et ne provoquèrent pas les désordres que l'on avait redoutés. Toutefois, d'une part, il renforça la situation et le prestige du mufti de Jérusalem qui présidait l'assemblée et, d'autre part, il constitua une manifestation de la solidarité de l'Islam, organisée d'une manière significative sur le territoire palestinien. L'autre événement qui mérite d'être relevé est la création, en 1932, d'un nouveau parti arabe, le parti Istiklal ou parti de l'indépendance qui, s'il ne pouvait rivaliser avec les deux principaux partis, celui des Husseini et celui des Nachachibi, devait attirer la jeune génération de nationalistes arabes parce qu'il s'attachait uniquement à la revendication de l'indépendance nationale.

75. Telle était la situation intérieure, qui restait dans le fond aussi mauvaise que jamais, lorsqu'un des deux facteurs extérieurs qui, dès l'origine, n'avaient cessé d'influer sur l'équilibre instable de la situation palestinienne, se manifesta avec une force soudainement accrue. Le 30 janvier 1933, le régime national-socialiste fut instauré en Allemagne et presque immédiatement un flot toujours grossissant de Juifs fugitifs commença à sortir d'Allemagne. Beaucoup d'entre eux trouvèrent momentanément asile dans les pays voisins, mais les mesures qui avaient été prises après la guerre dans les pays d'outre-mer en vue d'empêcher l'immigration en masse avaient été maintenues. Dans l'entre-temps, la situation des Juifs en Pologne et en Roumanie ne cessait d'empirer ; ce fut la crise la plus grave à laquelle le peuple juif ait eu à faire face depuis les temps modernes ; elle était plus terrible que celle des pogromes russes d'avant-guerre, parce qu'elle était plus générale et même, à certains égards, plus cruelle. Naturellement, les Juifs tournèrent leurs regards vers la Palestine qui était le seul pays où ils pussent entrer « en vertu d'un droit et non d'une tolérance ». Au cours de cette année 1933, le nombre des immigrants juifs passa d'un bond de 9.553 à 30.327 ; il a donc plus que triplé. Sur ce nombre, la majorité des immigrants (13.125) venaient de Pologne comme les années précédentes ; mais les Juifs venant d'Allemagne occupaient le second rang : alors qu'il n'était que de 353 en 1932, leur nombre s'élevait à 3.592 en 1933. Or, à un certain égard, la nouvelle vague d'immigration offrait un caractère sans précédent. Les immigrants d'Allemagne comprenaient des hommes d'une valeur exceptionnelle ; certains d'entre eux jouissaient d'une réputation mondiale dans le domaine de la science ou dans les professions libérales. En même temps que des savants, médecins, avocats, etc., arrivèrent des financiers, des hommes d'affaires, gens d'expérience ayant le sens de l'organisation. La puissance du Foyer national se trouva également accrue matériellement ; les capitaux juifs employés à l'achat de terres, au développement de la culture des agrumes, de l'industrie et des transports, se sont élevés à 2.833.000 livres en 1932, et à 5.630.000 livres en 1933<sup>1</sup>. La valeur des biens d'investissement importés pour l'équipement de l'agriculture, de l'industrie et l'organisation des transports ou sous forme de matières premières, s'est établie à 2.422.000 livres en 1932 et à 4.060.000 livres en 1933<sup>1</sup>. L'élément financier dont le Foyer national avait toujours eu besoin pour réussir, à savoir des fonds, non pas octroyés pour des œuvres missionnaires, mais placés dans des opérations commerciales, existait déjà avant 1933, mais son existence et son développement paraissent désormais assurés.

76. La réaction des Arabes devant cette brusque et frappante évolution de la situation a été toute naturelle. Les dirigeants arabes ressentaient avec plus d'amertume encore tout ce qu'ils avaient déjà éprouvé en 1929. A cette époque, le Foyer national sortait du marasme économique, mais maintenant il entrait dans une période de « boom ». Tous ces Juifs, et tous ces capitaux juifs qui entraient à flots en Palestine, accroîtraient peut-être la prospérité des Arabes aussi bien que celle des Juifs — et les dirigeants arabes se refusaient même à admettre cette consolidation relative — mais plus il arrivait de Juifs, plus l'obstacle à la réalisation de l'indépendance nationale arabe grandissait. A ce moment et pour la première fois, les Arabes semblaient menacés d'un sort pire que le refus de leur liberté et le maintien du régime du man-

<sup>1</sup> Chiffres fournis par l'Agence juive.

dat. Jusqu'alors, étant donné le taux élevé de l'accroissement naturel de la population arabe, il avait semblé impossible que les Juifs pussent devenir la majorité en Palestine, dans un délai prévisible. Mais que se produirait-il si la nouvelle invasion d'immigrants devait grossir encore ? Cette question donnait un aspect très différent à l'idée de l'autonomie de la Palestine telle que les nationalistes arabes l'avaient conçue jusqu'alors ; elle ouvrait la perspective intolérable d'un Etat juif, partant, de la domination des Juifs sur les Arabes palestiniens. Il n'est donc pas étonnant de constater qu'à mesure que les arrivées de navires chargés d'immigrants juifs se succédaient, saluées par les journaux hébreux avec un enthousiasme sans retenue, le vieil antagonisme s'échauffait de plus en plus jusqu'au moment où il éclata de nouveau.

77. La première manifestation publique de cette recrudescence d'hostilité fut la publication, en mars 1933, d'un manifeste adressé à la nation arabe par le Comité exécutif arabe. Le Comité déclarait que « la tendance générale des Juifs à s'emparer des terres de ce pays sacré et leur arrivée par centaines et par milliers, légale et illégale, ont terrifié le pays ». Le pays, poursuivait-il, se rend parfaitement compte que la politique du Gouvernement vise « à préparer l'expulsion de la nation arabe hors de sa terre natale pour faire place à des étrangers » ; le peuple arabe « ne peut attendre rien de bon du présent Gouvernement et de son oppression » ; le Gouvernement actuel « sera considéré comme le véritable ennemi dont les Arabes doivent se débarrasser par tous les moyens légaux ». Le manifeste se terminait par l'annonce d'une réunion qui devait avoir lieu à Jaffa et exhortait la nation arabe « à se préparer aux actes graves qu'imposeraient les résolutions de cette assemblée ». « Le pays appelle ses fils à l'action et au sacrifice en ces temps d'épreuve ». La réunion eut lieu le 26 mars et 500 à 600 Arabes y participèrent ; il y avait des hommes de toutes les classes, aussi bien des citadins que des paysans, des gens appartenant à tous les partis, des membres du Comité exécutif arabe, y compris le mufti de Jérusalem ainsi que les maires de la plupart des villes arabes. Les résolutions qui y furent votées établissaient « le principe de la non-coopération » et ordonnaient « la mise en œuvre immédiate des premières mesures de non-coopération, telles que le boycottage des réceptions et des échanges de courtoisies avec le Gouvernement et les comités gouvernementaux, le boycottage des marchandises, produits et établissements commerciaux britanniques et sionistes, ainsi que la constitution d'un comité chargé d'étudier les voies et moyens par lesquels on pourrait étendre l'application du « principe de la non-coopération ».

78. A partir de ce moment, le ton de la presse arabe, qui était déjà assez virulent, devient de plus en plus enflammé. Le Gouvernement promulgue une ordonnance sur la presse, d'après laquelle les journaux qui publieraient des articles ou des nouvelles « susceptibles de compromettre la paix publique » pouvaient être suspendus après ou sans avertissement. Toutefois, les nombreux avertissements donnés à certains journaux n'eurent guère de résultat et aucun journal ne fut suspendu en 1933. Au seuil de l'automne, on imprimait contre le Gouvernement de la Palestine des accusations grossières, déclarant par exemple qu'il faisait délibérément « envahir le pays par des Juifs pour évincer les Arabes de leurs terres et les priver de leur emploi », ou que « le Gouvernement tolérait et encourageait l'immigration en masse des Juifs afin que lorsque le Conseil législatif serait institué, les Juifs y eussent la majorité »<sup>1</sup>. En outre, les passions furent encore plus surexcitées par les délibérations du Congrès sioniste de Prague qui demanda, plus particulièrement en raison des événements d'Allemagne, que le Foyer national juif fût « édifié le plus rapidement possible et qu'il atteignît les plus grandes proportions possibles », ainsi que par la nouvelle qu'il n'y avait pas moins de 10.000 « immigrants clandestins » qui avaient réussi dernièrement à s'établir dans le pays. Au cours d'une fête musulmane qui eut lieu au début de septembre, le Président du Comité exécutif arabe, Musa Kazem Pacha El Husseini, prononça un violent discours contre l'immigration juive et envoya un télégramme au Haut Commissaire demandant qu'elle fût arrêtée immédiatement. Une agitation grave s'ensuivit ; des réunions publiques furent organisées non seulement par le parti Istiklal et par l'Association des jeunes gens musulmans, mais également par l'Association des musulmans et chrétiens, car une fois encore les Arabes musulmans et les Arabes chrétiens oublièrent leurs divergences dans l'intérêt de la cause commune.

79. Enfin, au début d'octobre, le Comité exécutif arabe, dont les membres avaient été sévèrement critiqués par les journaux arabes à cause de leur apathie et de leur inertie, annonça qu'une grève générale serait déclarée le 13 octobre et qu'une manifestation serait organisée devant les bureaux du Gouvernement à Jérusalem. Malgré l'interdiction prononcée par le Gouvernement, il y eut une tentative de manifestation à la date fixée et, pour disperser la foule hostile, la police dut charger plusieurs fois à coups de bâton. Au cours des semaines suivantes, les désordres s'étendirent à d'autres parties de la Palestine. Le 27 octobre, il y eut des troubles graves à Jaffa. Les Arabes, auteurs des désordres, étaient si excités et si dangereux que la police fut obligée de faire usage de ses armes pour rétablir l'ordre. La nouvelle de ces événements parvint rapidement à Naplouse, où la foule se livra à des attaques contre les édifices publics et assaillit la police à coups de pierres ; elle se propagea jusqu'à Haïffa, où des troubles analogues se produisirent, le soir du même jour et le lendemain. Le 28 et le 29 octobre, des émeutes éclatèrent de nouveau à Jérusalem. Dans chacune de ces villes, les assauts livrés contre la police, sans être nulle part aussi graves qu'à Jaffa, furent assez sérieux pour obliger les agents à faire usage de leurs armes à feu. Au total, il y eut un agent de police tué et cinquante-six agents blessés et vingt-six émeutiers ou spectateurs tués et 187 blessés.

<sup>1</sup> Rapport annuel pour 1933, page 5.

80. Ainsi, une page sanglante venait encore de s'ajouter à l'histoire de la Palestine sous le régime du mandat. Au surplus, cette dernière explosion de violence de la part des Arabes avait présenté un caractère aussi nouveau que significatif. Alors qu'en 1920, 1921 et 1929, les Arabes avaient attaqué les Juifs, en 1933 les émeutes étaient dirigées contre le Gouvernement. L'idée que les autorités britanniques de Londres ou de Jérusalem essayaient de tenir la balance égale entre les Arabes et les Juifs était ouvertement repoussée avec mépris. Les autorités britanniques, disait-on, sont les alliés des Juifs et les ennemis des Arabes ; le mandat n'est qu'un moyen cynique de servir l'impérialisme britannique, sous le couvert de préoccupations humanitaires à l'égard des Juifs. D'autre part, on ne pouvait qu'être frappé de la rapidité avec laquelle les troubles s'étaient propagés. La Palestine est un petit pays et il était manifeste que les dirigeants arabes exerçaient déjà sur l'opinion publique un ascendant dangereux. On a affirmé que, si les autorités avaient agi moins promptement dès le début et si la police n'avait pas tiré, on aurait pu se trouver en face d'une situation presque aussi dangereuse que celle de 1936. Dans les circonstances, il se peut que la prompte répression des désordres ait entrete nu chez les autorités l'espoir que l'on arriverait d'une manière ou d'une autre à appliquer le mandat sans effusion de sang et que l'antagonisme entre le nationalisme arabe et le nationalisme juif finirait par s'apaiser.

81. Au cours de cette période de tension, les Arabes ne furent pas les seuls auteurs de désordres. Depuis le début du régime du mandat, il y a toujours eu une minorité juive hostile au mandat et presque aussi acharnée dans son opposition que les nationalistes arabes. C'était le groupe des « revisionnistes », ainsi appelés par ce qu'ils voulaient que le mandat fût modifié de manière à englober la Transjordanie. Ils ne voulaient pas admettre l'idée d'un Foyer national circonscrit dans les régions situées entre le Jourdain et la mer ; ils prétendaient que toute la Palestine, des deux côtés du Jourdain, devait constituer le Foyer national. Si le Gouvernement britannique n'était pas disposé à peupler la Palestine de plusieurs millions de Juifs dans le plus bref délai possible, les revisionnistes demandaient le transfert du mandat à une autre Puissance qui serait prête à le faire. L'esprit de parti avait toujours été vif chez les Juifs et malgré les progrès réalisés par le Foyer national et la sérieuse augmentation de l'immigration, il était très fort en 1933. Le sauvage assassinat, en juin, du Dr Arlosoroff, membre dirigeant de l'Agence juive, fut considéré par beaucoup comme un acte de terrorisme politique. Heureusement, les Juifs ne prirent aucune part aux actes de violence commis à l'automne par les Arabes et dirigés, comme on l'a vu, contre le Gouvernement. Toutefois, en décembre, peu après la répression des actes en question, il se produisit une collision à Tel Aviv, entre une réunion de revisionnistes et la police, et celle-ci fut obligée de charger la foule sous une grêle de pierres ; il n'y eut pas de tués, mais onze agents et huit civils furent blessés.

82. Dans cette atmosphère de malaise, le développement du Foyer national continuait de s'accélérer. En 1934, il y eut 42.359 immigrants autorisés et, en 1935, 61.854. Ici, il convient de signaler deux faits nouveaux : en premier lieu, l'industrie et les activités des villes allaient à l'avenir absorber plus d'immigrants que la culture et la colonisation agricole ; en second lieu, l'immigration, loin de réduire la « capacité d'absorption économique » l'augmentait. En effet, plus les immigrants arrivaient en grand nombre, plus ils donnaient de travail aux industries locales pour satisfaire leurs besoins, surtout en matière de logement. Or, l'accroissement du volume du travail se traduisait par un accroissement du nombre des immigrants autorisés d'après les contingents de main-d'œuvre. Par conséquent, à moins que le Gouvernement n'adoptât une politique de restriction ou qu'il survînt une régression dans le domaine économique ou financier, il ne semblait pas y avoir de raison pour que le nombre des immigrants n'allât pas toujours en augmentant.

83. Comme en 1933, les indices de l'activité commerciale et industrielle, en 1934 et en 1935, augmentèrent dans la même proportion que le nombre des immigrants, voire même dans une plus forte mesure. Quelques-uns de ces indices sont reproduits dans le tableau suivant :

	1933	1934	1935
Immigration . . . . .	30.327	42.359	61.854
Importations destinées à la consommation (en millions de livres) . . . . .	11,1	15,1	17,7
Exportations (en millions de livres) . . . . .	2,6	3,2	4,2
Mouvement des transports par chemin de fer (en millions de tonnes kilométriques) . . . . .	86	103	133
Tonnage des navires de transport sortis des ports (en millions de tonnes, vapeurs seulement) . . . . .	3,1	4,1	5,4
Consommation d'énergie électrique (en millions de kilowats) . . . . .	22,2	37,5	56,8
Montant des billets et des pièces de monnaie en circulation à la fin de l'année (en millions de livres) . . . . .	3,6	4,7	6,6
Revenus publics (en millions de livres) . . . . .	3,9	5,4	5,7
Douanes (en millions de livres) . . . . .	1,8	2,6	2,7
Dépenses (en millions de livres) . . . . .	2,7	3,2	4,2

En fait, le Foyer national se développait à une allure que ses plus chaleureux partisans n'auraient guère pu espérer au début et sa prospérité se reflétait dans le chiffre croissant des ressources du Gouvernement de la Palestine. A vrai dire, du point de vue matériel, la plupart

des pays auraient pu envier la Palestine à cette époque ; mais la situation comportait deux aspects, et plus l'un devenait brillant, plus l'autre s'assombrissait. Avec une précision presque mathématique, l'amélioration de la situation économique de la Palestine se traduisait par une aggravation de la situation politique.

84. Les progrès du Foyer national à partir de 1933 ne firent qu'accroître la haine et la crainte qu'il inspirait aux Arabes. La situation ne changea pas lorsqu'au printemps de 1934, le Gouvernement ramena de 20.100 à 5.600 unités l'évaluation semestrielle « de la capacité d'absorption » soumise par l'Agence juive en vue du contingent de main-d'œuvre, réduction qui suscita une grève à Tel Aviv où des Juifs fauteurs de désordres furent dispersés par la police. D'autre part, le fait que les mesures prises par le Gouvernement afin d'empêcher l'immigration illicite se révélaient assez efficaces n'atténuait pas l'hostilité des Arabes. Au contraire, l'attitude des dirigeants arabes devint de plus en plus hostile au Gouvernement et le ton de la presse arabe s'aigrit encore. Au cours de l'automne de 1934, le Comité exécutif arabe présenta au Haut Commissaire une note officielle dans laquelle il déclarait qu'à son avis la protection des intérêts arabes telle qu'elle était prévue dans le mandat était devenue inopérante. Une campagne, à laquelle le Conseil suprême musulman prit une part active, fut entreprise en vue d'empêcher que de nouvelles terres arabes passent aux mains des Juifs. On persuada aux petits propriétaires fonciers de faire enregistrer leurs terres comme biens familiaux (wakoufs) pour les rendre inaliénables. Un acte de vente de 5.000 dunums à des Juifs fut annulé à la suite de l'intervention directe du Conseil suprême musulman. Les Arabes accusés de faciliter la vente de terres aux Juifs furent dénoncés dans les mosquées, dans les réunions publiques et dans les journaux, comme traîtres à la nation. Une banque arabe, au capital de 60.000 livres, fut créée pour le développement des terres arabes ou pour empêcher l'achat de ces terres par des étrangers. En outre, on s'efforça d'empêcher, par des intrusions organisées et des litiges fictifs, l'établissement des Juifs sur les terres qu'ils avaient déjà achetées.

85. Dans le domaine politique, on pouvait également discerner des symptômes très nets d'une hostilité de plus en plus profonde. En 1934, l'activité des six organisations arabes se déversa surtout en rivalités et en récriminations mutuelles ; en 1935, non seulement ces organisations montrèrent une tendance à se cristalliser en « partis » plus agissants mais, répondant aux appels véhéments des journaux qui les exhortaient à faire taire leurs querelles dans l'intérêt de la cause nationale, elles se réunirent, à l'exclusion du parti Istiklal, pour élaborer un exposé commun de leur cause qu'elles voulaient remettre au Gouvernement.

Entre temps, l'organisation et le champ d'activité du mouvement nationaliste, dans son ensemble, continuaient de s'améliorer. En particulier, le « Mouvement de la Jeunesse » était encouragé. Des sociétés de jeunes gens, portant des titres divers, devenaient de plus en plus consciemment et ardemment nationalistes. Des groupements d'éclaireurs et des clubs sportifs furent constitués. « Vers la fin de 1935 » (pour citer le rapport du Gouvernement <sup>1</sup>) « les éléments jeunes avaient évidemment gagné du terrain et devenaient un facteur susceptible de battre en brèche l'influence des dirigeants arabes plus âgés ».

86. Il devenait donc manifeste que les difficultés de la situation en Palestine ne devenaient pas moins redoutables avec le temps. Au contraire, plus on s'attachait au mandat, plus l'acharnement des Arabes contre ce régime grandissait. Aussi, l'œuvre de réconciliation à laquelle Sir Arthur Wauchope, qui assumait les fonctions de Haut Commissaire en 1931, s'était dévoué de tout cœur, n'avait-elle jamais été plus difficile. Dans l'exposé qu'il fit au cours de la vingt-deuxième session de la Commission des mandats, en 1932, Sir Arthur Wauchope indiqua les raisons pour lesquelles il ne nourrissait qu'un espoir modéré de succès. Pour l'avenir immédiat, le Haut Commissaire fondait ses espérances de paix sur le développement « d'institutions de libre gouvernement » conformément à l'article 2 du mandat. Il comptait promulguer une nouvelle ordonnance sur l'administration locale en 1933 et formuler ensuite de nouvelles propositions en vue de l'institution d'un Conseil législatif. A la question de savoir si ces mesures « donneraient satisfaction aux aspirations des Arabes au libre gouvernement », il répondit que « les extrémistes ne seraient peut-être pas influencés, mais qu'il espérait néanmoins qu'elles donneraient satisfaction aux Arabes modérés ». Au sujet de l'avenir plus lointain, il exprima la certitude que la communauté des intérêts économiques jouerait un plus grand rôle. Il déclara qu'« il avait la conviction qu'avec le temps les Arabes et les Juifs s'apercevraient qu'ils avaient réciproquement intérêt à collaborer ». Il termina son exposé par la déclaration suivante :

« Nous serions heureux de gouverner la Palestine en tenant compte des vœux des deux races ; lorsque ces vœux se trouvent en conflit, je fais tout ce qui est en mon pouvoir pour les harmoniser. Si ces efforts restent vains, le Gouvernement doit, sans se préoccuper des critiques, pratiquer la politique qu'il considère la meilleure dans l'intérêt de l'ensemble du peuple et conformément au mandat » <sup>2</sup>.

87. Ces derniers mots sont importants, car c'étaient les obligations découlant du mandat qui, comme elles l'avaient toujours fait, rendaient l'œuvre de conciliation non seulement extrêmement difficile mais, comme nous le pensons maintenant, impossible. Lorsque le Comité exécutif arabe présenta, comme on l'a vu, une protestation contre l'immigration juive et l'achat de terres par les Juifs, en automne 1934, le Haut Commissaire ne put que répondre que le nombre des immigrants n'avait pas dépassé la capacité d'absorption du pays et qu'il faisait tout ce qui

<sup>1</sup> Rapport relatif à l'administration de la Palestine en 1935, page 17.

<sup>2</sup> Procès-verbal de la vingt-deuxième session de la Commission permanente des mandats, pages 82-86.

était en son pouvoir pour protéger les cultivateurs arabes et augmenter le rendement de la terre. Il ne fit pas non plus grande impression lorsqu'il annonça que le groupe juif, qui avait obtenu la concession de l'irrigation du Houlé avait consenti à accroître d'environ de moitié la superficie réservée aux Arabes. En juin de l'année suivante (1935), le Haut Commissaire prouva par une mesure de clémence insigne combien son désir de conciliation était sincère. A l'occasion de l'anniversaire du roi, il annonça que quatorze prisonniers, qui avaient été condamnés pour participation aux troubles de 1929, seraient libérés sur-le-champ, et que vingt-deux condamnés, dont la peine de mort avait été précédemment commuée en peine d'emprisonnement à perpétuité, seraient libérés en 1936.

88. A l'automne, la situation s'aggrava rapidement. En octobre, la découverte d'armes et de munitions cachées dans un envoi de ciment venant de Belgique, fut accueillie comme la preuve que les Juifs procédaient secrètement à des armements massifs. La presse arabe se répandit en invectives contre le Gouvernement et les Juifs. Une grève de protestation fut déclarée le 26 octobre et fut observée par un grand nombre de travailleurs ; à Jaffa, elle provoqua une grande surexcitation et il s'en fallut de peu qu'une collision n'éclatât avec Tel Aviv.

89. Au début de novembre, on apprit qu'une bande de terroristes s'était constituée dans la région montagneuse de la Galilée, sous la conduite du cheik Izzed Din el Kassam, réfugié politique syrien, qui jouissait d'une grande réputation comme chef religieux. La bande fut surprise par la police près de Djénine et quatre de ses membres furent tués, parmi lesquels le cheik Izzed Din. Les Arabes assistèrent en foule à ses obsèques à Haïfa et il y eut une manifestation au cours de laquelle des pierres furent lancées. Les journaux arabes saluèrent le cheik comme un martyr de la cause nationale et de la foi. « Cher ami et martyr », écrivit l'un d'eux, « je t'ai écouté prêcher sur une estrade, appuyé sur une épée. Maintenant . . . par Dieu, tu es un plus grand prédicateur que tu ne l'as jamais été de ton vivant ».

90. Le 25 novembre, les cinq partis arabes présentèrent officiellement au Haut Commissaire les trois principales revendications suivantes : 1<sup>o</sup> Institution d'un gouvernement démocratique ; 2<sup>o</sup> Interdiction du transfert de terres arabes à des Juifs ; 3<sup>o</sup> Cessation immédiate de l'immigration juive et constitution d'un Comité chargé de déterminer la « capacité d'absorption » du pays.

91. Une fois de plus, il était évident que le mandat empêchait de donner satisfaction à la deuxième et à la troisième revendications, à moins qu'il pût être démontré que les Arabes étaient incontestablement lésés dans leurs droits et dans leur situation par l'immigration juive et les achats de terre effectués par les Juifs. Or, les Juifs étaient prêts à soutenir, avec un grand nombre d'arguments à l'appui de leur thèse, que, loin de léser les Arabes, le Foyer national leur avait procuré de grands avantages. Au surplus, à ce moment précis, les « facteurs extérieurs », comme nous les avons appelés, jouaient du côté juif aussi bien, comme on le verra, que du côté arabe, avec le maximum de force. Les perspectives d'avenir des Juifs en Europe ne s'étaient pas améliorées ; elles avaient même empiré en Pologne et la période de prospérité que traversait le Foyer national avait encouragé au plus haut point l'espoir que les Juifs trouveraient en Palestine un remède de plus en plus efficace à leur situation. L'attitude du Congrès sioniste, réuni à Lucerne en juillet et en août, avait montré que les Juifs envisageaient pour l'avenir, non pas une réduction mais une augmentation du volume de l'immigration.

« Bref, les résolutions de la Commission politique, adoptées à l'unanimité, rappellent les conditions défavorables d'existence des Juifs dans la Diaspora, considèrent que l'œuvre, accomplie par les Juifs en Palestine, seul pays où ils puissent actuellement immigrer en grand nombre, a démontré que l'immigration et la colonisation peuvent être considérablement activées et elles proclament la ferme résolution de l'organisation sioniste de concentrer toutes les énergies du peuple juif sur le développement et l'accélération de son rétablissement en Palestine. Tout en rendant hommage au rôle joué par la Puissance mandataire et en affirmant à nouveau que l'organisation sioniste est disposée à prêter sa collaboration, le Congrès demande instamment au Gouvernement de remplir ses obligations en pratiquant une politique active et méthodique tendant à développer le Foyer national juif dans les proportions et au rythme qu'exige la situation des Juifs dans le monde et dans toute la mesure rendue possible par le concours actif du Gouvernement <sup>1</sup> ».

Le Gouvernement britannique n'était peut-être pas disposé à se rallier à une conception aussi optimiste des possibilités futures, mais en tout cas, il jugea qu'il n'y avait pas lieu de modifier la politique de 1931. La deuxième et la troisième revendications des Arabes furent donc écartées. Mais on s'efforça de montrer que la cause arabe n'était nullement négligée. En février 1936, le Haut Commissaire fut autorisé à informer les dirigeants des cinq partis que : 1<sup>o</sup> il allait être promulgué une ordonnance qui ne permettrait la vente de terrain qu'à la condition que le propriétaire conservât une quantité de terre suffisante pour assurer sa subsistance et celle de sa famille, et 2<sup>o</sup> que les évaluations de la « capacité d'absorption » qui étaient déjà faites avec soin seraient en outre contrôlées par un nouveau Bureau de statistiques.

92. Le Gouvernement avait répondu sans tarder à la première des revendications arabes. On a vu que, selon Sir Arthur Wauchope, le principal espoir résidait dans le développement des institutions de « libre gouvernement ». L'ordonnance relative aux nouveaux conseils municipaux était entrée en vigueur en janvier 1934. Au cours du mois de décembre suivant,

<sup>1</sup> Rapport sur l'administration de la Palestine en 1935, page 19.

le Haut Commissaire avait informé les dirigeants arabes qu'avec le plein consentement du Secrétaire d'Etat, il se proposait, lorsqu'un temps suffisant se serait écoulé pour permettre d'observer le fonctionnement des nouveaux conseils municipaux, de discuter avec les divers partis l'institution d'un Conseil législatif. Le 21 et le 22 décembre 1935, il soumit successivement aux dirigeants arabes et juifs un projet précis de constitution du Conseil. Cette assemblée devait être composée de vingt-huit membres dont cinq seulement seraient fonctionnaires ; onze membres non officiels seraient désignés et douze autres membres seraient élus. Sur ces vingt-trois membres, il y aurait onze musulmans, sept juifs, trois chrétiens et deux représentants du commerce. Le Président devait être « une personnalité impartiale n'ayant pas d'attache en Palestine ». Par conséquent, les fonctionnaires ne seraient pas en majorité, mais il devait y avoir trois « sauvegardes » principales : 1<sup>o</sup> La validité du mandat ne devait pas être mise en question ; 2<sup>o</sup> le Haut Commissaire aurait le pouvoir d'édicter, dans certaines circonstances, des mesures législatives par voie d'« attestation » (certification) ou d'ordonnances ; 3<sup>o</sup> il continuerait à fixer les contingents d'immigration de main-d'œuvre, mais le Conseil serait autorisé à en discuter les chiffres.

93. Les dirigeants arabes ne pouvaient guère considérer que ces propositions leur concédaient le « gouvernement démocratique » qu'ils avaient demandé et, *à fortiori*, l'indépendance nationale qui depuis l'origine figurait au premier plan de leurs revendications et dont le parti *istiklal* ainsi qu'un nombre croissant de jeunes arabes instruits se faisaient encore énergiquement les champions. Presque tous les journaux arabes dénoncèrent le projet comme laissant trop de pouvoir au Haut Commissaire, et donnant trop peu d'influence au corps électoral arabe ; surtout, ce projet ne laissait guère prévoir que l'opinion arabe réussirait à l'avenir, mieux que par le passé, à enrayer le flot de l'immigration juive. Cependant, comme il constituait un progrès plus important dans la voie du « libre gouvernement » véritable que celui de 1922, les chefs des partis réunis ne le repoussèrent-ils pas sur-le-champ.

94. Il n'est guère douteux, à notre avis, qu'une des principales raisons pour lesquelles les Arabes acquiescèrent, dans cette mesure, aux propositions fut la véhémente opposition qu'elles suscitèrent de la part des Juifs. Les mérites que le projet comportait aux yeux des Arabes le condamnaient dans l'esprit des Juifs. Un pas en avant dans la voie du « libre gouvernement » véritable, c'était un pas vers la subordination du Foyer national à une majorité arabe. Déjà à Lucerne, le Congrès sioniste avait défini clairement son attitude intransigeante. Citons encore le résumé dont nous avons déjà donné des extraits :

« Exprimant les graves préoccupations que lui cause l'intention qu'a le Gouvernement mandataire d'instituer un Conseil législatif, mesure qu'il considère comme contraire à l'esprit du mandat, le Congrès se déclare de nouveau hostile à l'institution d'un Conseil législatif, au stade actuel du développement de la Palestine, et a le regret de devoir repousser catégoriquement le projet en question »<sup>1</sup>.

Le Dr Weizmann et ses collègues informèrent en conséquence le Haut Commissaire qu'ils n'acceptaient pas le projet et qu'ils avaient résolu de ne participer en aucune manière à sa mise en œuvre.

95. D'ailleurs, c'est en dehors de la Palestine que le sort du projet devait bientôt être réglé : la question vint en discussion le 26 février 1936 à la Chambre des Lords, et le 24 mars 1936 à la Chambre des Communes. A la première Assemblée, Lord Snell, Lord Lytton, Lord Lothian, Lord Jessel, Lord Elibank, Lord Mansfield, Lord Melchett, Lord Marley et Lord Cecil, qui représentaient tous les partis siégeant à la Chambre, s'accordèrent à demander que le projet fût, soit abandonné pour le moment, soit suspendu pendant qu'une Commission royale étudierait la question sur place. Le projet ne fut soutenu que par le représentant du Gouvernement, Lord Plymouth. A la Chambre des Communes, le résultat fut sensiblement le même : douze membres demandèrent la suspension ou une modification radicale du projet et le Secrétaire d'Etat (M. J. H. Thomas), dont le discours fut haché d'interruptions, ne fut appuyé que par deux orateurs.

96. Etant donné la réaction que produisirent ces débats sur l'opinion arabe, nous croyons devoir signaler que parmi les orateurs qui intervinrent dans la discussion, il n'y eut que deux Juifs dans chaque assemblée. Au surplus, en relisant le compte rendu des débats à la lumière de l'expérience que nous avons acquise en Palestine, nous avons été frappés du ton modéré et raisonnable de la plupart des interventions. Si les adversaires du projet fondaient surtout leur argumentation sur le préjudice que ce projet était susceptible de causer au Foyer national juif ils ne s'en appuyaient pas moins sur un certain nombre de considérations générales telles que la nécessité de laisser à la population le temps de faire son apprentissage de l'administration locale ou le danger de lier la Palestine à une forme de constitution qui devait conduire naturellement, comme elle l'avait fait ailleurs, à un gouvernement responsable. A ce propos, il ne faut pas oublier que depuis des années le Parlement discutait des difficultés que comportait l'introduction d'un gouvernement responsable dans un pays aussi profondément divisé par des différends communaux que l'Inde.

97. Toutefois, si le Parlement s'est prononcé sur le projet en soi, il n'en est pas moins regrettable que le point de vue juif ait été exposé d'une façon beaucoup plus complète que le point de vue arabe. En fait, les débats ont montré, d'une façon frappante, la situation désavan-

<sup>1</sup> Rapport sur l'administration de la Palestine en 1935, page 19.

tageuse dans laquelle se trouvent les Arabes, chaque fois que la controverse se transporte de la Palestine au Royaume-Uni. Les Juifs sont parfaitement en droit de tirer parti de toutes les facilités dont ils disposent pour faire pleinement comprendre leurs revendications, mais nous croyons qu'en dernière analyse il eût mieux valu, dans le propre intérêt des Juifs, que l'opinion publique britannique eût été mise en présence, dès le début, d'un exposé non moins net et non moins convaincant du point de vue arabe.

98. C'est pour remédier, supposons-nous, dans une certaine mesure, au fait que l'on n'avait entendu qu'un son de cloche que les dirigeants arabes furent invités, après les débats parlementaires, à envoyer une délégation au Colonial Office pour discuter la question du Conseil législatif. Les troubles éclatèrent avant que cette proposition ait pu se réaliser ; cependant, il est permis de supposer qu'elle n'eût pas modifié d'une manière sensible l'impression produite par les débats sur l'esprit des Arabes. Il ne faisait de doute pour personne en Palestine que le Parlement eût enterré le projet. La presse juive exultait ; elle alla jusqu'à saluer ce résultat comme « une grande victoire juive ». C'est d'ailleurs ainsi qu'il apparaissait aux yeux des Arabes qui y voyaient une preuve de la puissance des Juifs à Londres, plus concluante encore que ne l'avait été la « Lettre Noire ». Le projet qui, à leurs yeux n'accordait qu'une petite partie des droits qu'ils revendiquaient, avait été adopté par le Haut Commissaire, et le Gouvernement britannique l'avait fait sien, mais il avait été écarté grâce à l'influence que les Juifs exerçaient au Parlement. Qu'il pût y avoir d'autres raisons à ce rejet ne paraît jamais leur être venu à l'esprit. Fatalement, leur vieille hostilité à l'égard du mandat et de tout ce qu'il représentait s'en trouva renforcée. Au surplus, ils avaient toujours craint que le mandat n'aboutît finalement à une main-mise des Juifs sur leur pays ; les événements venaient de donner à ces craintes encore plus de réalité et d'actualité. Les Arabes allaient être submergés, semblait-il, et avant peu.

99. Bien que nous estimions qu'il importe de souligner les graves répercussions que le rejet du projet de Conseil législatif exerça sur les sentiments des Arabes, nous devons mettre encore une fois en garde contre toute exagération. Ce rejet ne fut pas la cause des troubles qui suivirent ; il ne fit qu'aggraver cette cause et précipiter la crise. Toutefois, après mûre réflexion, nous estimons que si le Parlement avait accepté le projet de Conseil législatif, cette décision n'eût pas satisfait longtemps les nationalistes arabes. Croire qu'il en eût été autrement serait ne pas tenir compte des « facteurs extérieurs ». En effet, de même que la pression des Juifs d'Europe sur la Palestine atteignait alors son maximum, de même l'influence des événements qui se passaient dans les pays voisins n'avait jamais été plus forte. Ce même hiver de 1935/36 vit une recrudescence de l'agitation nationaliste en Egypte et en Syrie, agitation qui fut si vigoureuse et si efficace que dans les deux pays elle atteignit en quelques mois son but final, à savoir la conquête de l'indépendance nationale.

100. Au cours de l'automne de 1935, les conséquences de la guerre d'Ethiopie provoquèrent la création, en Egypte, d'un « Front commun » des partis politiques. Ce groupement demandait qu'un traité fût conclu entre la Grande-Bretagne et l'Egypte. Les cinq semaines qui s'écoulèrent avant que fût publiée la réponse britannique furent marquées par une agitation constante et de graves désordres provoqués, principalement au Caire, par les étudiants. Toutefois, dès que l'on apprit que le Gouvernement britannique était disposé à entamer des négociations, la tension s'atténa. Les pourparlers s'ouvrirent le 2 mars 1936 et le traité d'alliance anglo-égyptien fut signé le 26 août de la même année. Par cet acte, le Gouvernement britannique, qui avait déjà reconnu à l'Egypte la qualité d'« Etat souverain indépendant », s'engageait à appuyer la demande d'admission de l'Egypte dans la Société des Nations. D'autres articles instituent « une alliance entre les Hautes Parties contractantes ». Ils prévoient qu'elles se concerteront lorsque surviendra une crise et qu'elles coopéreront en cas de guerre. Ils déclarent que l'occupation militaire de l'Egypte par la Grande-Bretagne prend fin et prévoient que les forces aériennes et les détachements de l'armée de terre britanniques seront transportés dans le voisinage du Canal de Suez.

101. L'exemple de l'Egypte exerça une influence considérable sur l'opinion publique, en Syrie, et les événements suivirent dans ce pays sensiblement le même cours qu'en Egypte. En janvier 1936, l'influence croissante du « bloc nationaliste » se traduisit finalement par des troubles graves. La grève fut proclamée et elle dura cinquante jours. Le 1<sup>er</sup> mars, le Gouvernement français fit connaître sa décision de négocier un traité. Le 9 septembre le traité d'alliance franco-syrien était signé. Etabli sur le modèle du traité anglo-irakien de 1930, il porte que, dans un délai de trois ans au maximum, le Gouvernement français résignera le mandat et appuiera la demande d'admission de la Syrie dans la Société des Nations ; il prévoit en outre, que la France et la Syrie seront unies par une alliance, qu'elles se concerteront en matière de politique étrangère et se prêteront une assistance mutuelle contre une agression. La France doit disposer de deux bases militaires aériennes sur le territoire syrien ; les droits des minorités sont sauvegardés avec soin ; l'essence du traité syrien, comme celle du traité égyptien, est l'acquisition du statut national complet. Des rapports fixés par un traité conclu entre deux Etats souverains devaient remplacer sous peu les rapports actuels de Puissance mandataire à territoire sous mandat. Ainsi le nationalisme syrien avait atteint son but rapidement et d'une manière décisive.

102. Le 13 novembre, un traité presque identique était signé entre la France et le Liban. Aux termes de cet acte, ce petit pays côtier, ayant une population d'environ 860.000 habitants et un territoire correspondant approximativement à l'étendue des comtés de Norfolk et de Suffolk réunis, deviendra bientôt un Etat souverain comme la Syrie et l'Irak.

103. L'évolution de la situation en Egypte et en Syrie devait forcément encourager l'agitation nationaliste en Palestine. Les journaux arabes tirèrent tout le parti possible d'événements qui répondaient si bien à leurs vues. Lors des troubles du Caire, l'un d'eux incita ses lecteurs à suivre l'exemple de l'Egypte : « Soulevez-vous et affranchissez-vous de l'esclavage auquel vous réduisent les Juifs et la Grande-Bretagne. Les dirigeants égyptiens se sont éveillés. Où se cachent les nôtres ? » Un peu plus tard, un journal incitait les étudiants de Palestine à se réveiller comme leurs frères. « Le moment approche », disait-il, « et la situation est grave. Unissez-vous. Revendiquez vos droits violés et la liberté qui vous a été ravie. Marchez. Dieu est avec vous ». De même, l'ouverture des pourparlers franco-syriens donna lieu aux plus vives manifestations de sympathie pour « nos frères héroïques du pays arabe opprimé . . . Il faut féliciter la Syrie. La Palestine lui souhaite de réaliser ses aspirations nationales et de l'emporter sur les colonisateurs ». Les Arabes de Palestine ne pouvaient manquer d'envier leurs frères nationalistes des pays situés aux frontières nord et sud de la Palestine, qui avaient réussi dans leur entreprise, et de chercher à suivre leur exemple. En effet, de tous les peuples arabes du Moyen-Orient, les Arabes de Palestine étaient maintenant le seul peuple, excepté les Transjordanais, qui n'avaient pas atteint la plénitude de la liberté nationale ou qui ne devait pas bientôt l'atteindre. Or, comme nous l'avons déjà dit, le Gouvernement transjordanien était depuis longtemps reconnu comme « gouvernement indépendant ».

104. Un autre facteur extérieur exerçait également son influence. Le différend survenu entre l'Italie et la Société des Nations au sujet de l'Ethiopie à partir de septembre 1935 fut suivi attentivement dans tous les pays du Levant et, d'après nos informations, son issue fut considérée partout comme montrant que la puissance militaire britannique dans la Méditerranée orientale n'était plus aussi incontestée que jadis. Il était naturel qu'à cette époque, la propagande italienne s'appliquât à affaiblir le prestige britannique partout où elle le pouvait. La station d'émission de Bari diffusait, en langue arabe, des critiques de l'« impérialisme » britannique. Par exemple, l'attention des auditeurs arabes était attirée sur l'insuffisance des dispositions prises par le Gouvernement pour l'instruction des Arabes. Toutefois, on peut facilement, selon nous, exagérer les répercussions de l'imbroglio éthiopien sur les événements de Palestine. Il ne fait pas de doute qu'il a donné à penser aux nationalistes ardents de Palestine, comme à ceux de Syrie et d'Egypte, qu'ils avaient là une occasion qu'ils ne retrouveraient pas aisément de faire valoir leurs revendications. De plus, il semble probable que ce n'est pas par une coïncidence fortuite que les troubles d'Egypte, de Syrie et de Palestine se sont produits en même temps que la tension anglo-italienne. Mais c'est tout : supposer que le différend relatif à l'Ethiopie ait fortement aggravé les difficultés de la situation en Palestine et, à plus forte raison, se figurer qu'elles ont été suscitées par la propagande italienne, c'est retomber dans l'erreur ancienne. Comme nous nous sommes efforcés de le montrer, la situation était déjà suffisamment grave avant le mois de septembre 1935.

105. Ainsi les événements des quinze années qui s'étaient écoulées depuis que l'exécution du mandat avait été confiée à l'administration civile avaient abouti à une situation où presque tous les facteurs, aussi bien intérieurs qu'extérieurs, dont l'action s'opposait à une solution pacifique, étaient plus puissants qu'ils ne l'avaient été au début. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les troubles qui ont donné lieu à la constitution de la Commission royale aient éclaté en avril 1936.

## Chapitre IV.

### LES TROUBLES DE 1936.

I. Nous ne croyons pas devoir décrire en détail les « troubles » de l'an dernier ni discuter la manière dont le Gouvernement palestinien y a fait face. Nous nous bornerons, dans le présent chapitre, à en résumer très succinctement l'évolution et le caractère et à exprimer notre opinion sur leurs « causes profondes », en exécution du premier point de notre mandat.

#### I. EVOLUTION DES TROUBLES.

2. Les troubles commencèrent par l'assassinat de deux Juifs commis par des bandits arabes dans la nuit du 15 avril, sur la route de Toul Kerem à Naplouse. La nuit suivante, deux Arabes furent tués à proximité de Petah Tiqua et cet acte fut considéré par les Arabes comme des représailles juives. Les funérailles de l'un des Juifs assassinés, qui furent célébrées à Tel Aviv, le 17 avril, donnèrent lieu à des manifestations de colère de la part des Juifs. Une série d'agressions contre des Arabes commença à Tel Aviv et, le 19 avril, à la suite de faux bruits signalant le meurtre d'Arabes, des groupes d'Arabes de Jaffa commencèrent à attaquer les Juifs dont trois furent tués. La police, renforcée par des troupes, dispersa les émeutiers. Le couvre-feu fut mis en vigueur à Jaffa et à Tel Aviv et l'Ordre en Conseil dit « Palestine (Defence) Order in Council » ainsi que les mesures exceptionnelles prévues par cet ordre furent mises en vigueur pour toute la Palestine par voie de proclamation.

3. Le 20 avril, un Conseil national arabe, constitué à Naplouse, décida qu'une grève générale serait déclarée dans tout le pays et qu'elle serait poursuivie jusqu'au moment où les demandes arabes présentées au mois de novembre précédent auraient reçu satisfaction. A la fin du mois, des Conseils nationaux avaient été également constitués dans toutes les villes et dans certains des villages les plus importants de Palestine. Le 21 avril, les chefs des cinq partis unifiés acceptèrent la décision prise à Naplouse et déclarèrent, pour le lendemain, la grève générale de tous les Arabes occupés dans l'industrie, les transports et le commerce de détail. Le 25 avril, au cours d'une réunion de tous les partis arabes, fut créé un Conseil suprême arabe ultérieurement connu sous le nom de « Haut Comité arabe ». Il comprenait : Hadj Amin Eff. El Hussein, mufti de Jérusalem (président) ; Awni Bey Abdelhadi (secrétaire) ; Ahmad Hilmi Pacha (trésorier) ; Ragheb Bey Nachachibi, Jamaal Bey El Hussein, Abdul Latif Bey Salah, le Dr Hussein Eff. El Khalidi (maire de Jérusalem), Yacoub Eff. Ghoussein, Yacoub Eff. Farradj et Alfred Eff. Rock. On peut remarquer que le parti Istiklal s'est joint aux autres et joue un rôle important puisque Awni Bey Abdelhadi est secrétaire général, que Ahmad Hilmi Pacha (directeur de la Banque arabe) y est affilié et que Yacoub Eff. Farradj et Alfred Eff. Rock représentent les Arabes chrétiens, étant respectivement membres de la communauté orthodoxe grecque et de la communauté catholique romaine.

4. Le nouveau Comité adopta une résolution décidant « de poursuivre la grève générale jusqu'à ce que le Gouvernement britannique modifie radicalement sa politique actuelle, en commençant par arrêter l'immigration juive ». Ils réitérèrent également les demandes nationales des Arabes dans les termes suivants : 1<sup>o</sup> Interdiction de l'immigration juive ; 2<sup>o</sup> Interdiction de céder aux Juifs des terres arabes ; 3<sup>o</sup> Etablissement d'un gouvernement national responsable vis-à-vis d'un Conseil représentatif. On remarquera que ce troisième point précise mieux toute la portée de la revendication arabe que l'« établissement d'un gouvernement démocratique » exigé au mois de novembre précédent.

5. Le 5 mai, le Haut Commissaire adressa vainement un appel au Haut Comité arabe en le priant d'aider le Gouvernement à maintenir la sécurité et l'ordre publics. Le 8 mai, une conférence des comités nationaux, tenue à Jérusalem, décida non seulement de continuer la grève mais encore d'inviter les Arabes à refuser de payer les impôts. Un manifeste publié par le Comité des propriétaires d'automobiles et chauffeurs arabes<sup>1</sup> conseillait également de refuser de payer les impôts et demandait au Haut Comité arabe de déclencher la grève de tous les fonctionnaires arabes du Gouvernement.

Le Comité fit savoir que l'agitation en faveur de la « désobéissance civile », dont il n'était du reste pas responsable, devait être considérée comme l'expression spontanée du sentiment national et qu'il ne pouvait user de son influence pour empêcher les actes illégaux ou pour faire cesser la grève tant que l'immigration juive ne serait pas suspendue. Le Haut Commissaire ne put souscrire à un changement de politique aussi « radical ». Le 18 mai, un contingent de main-d'œuvre de 4.500 immigrants pour les six mois suivants fut approuvé.

6. Dans l'intervalle, la grève était devenue effective. Dès le mois de mai, les Arabes arrêtaient à peu près tout travail et tout commerce. Le port de Jaffa se trouva paralysé. A Jérusalem et ailleurs, les boutiques arabes furent fermées. On ne pouvait encore trouver de la main-d'œuvre arabe que dans le port de Haïfa et, dans une certaine mesure, sur les chemins de fer. La grève s'accompagnait, par intermittences, de manifestations locales. Des Juifs furent attaqués et lapidés dans diverses régions du pays. Dans la région du nord, beaucoup d'arbres et de récoltes appartenant à des Juifs furent détruits.

7. Le 18 mai, le Secrétaire d'Etat fit savoir à la Chambre des Communes qu'il avait été « décidé de conseiller à Sa Majesté de nommer, après le rétablissement de l'ordre, une Commission royale qui, sans mettre en question les termes du mandat, recherchera les causes des troubles et examinera les griefs avancés soit par les Juifs soit par les Arabes ». Au cours des débats du 19 juin, M. Ormsby Gore, successeur de M. Thomas au poste de Secrétaire d'Etat, déclara, au sujet de la Commission royale, que « le seul but du Gouvernement de Sa Majesté était d'obtenir un rapport objectif et impartial qui lui permit de prendre une décision juste pour toutes les fractions de la population palestinienne ». Si la politique recommandée par la Commission recevait la sanction du Gouvernement, elle serait mise en application sans crainte et sans faveur ; mais, étant donné particulièrement les obligations contractées à l'égard de la Société des Nations, c'est au Gouvernement seul que doit incomber la responsabilité finale. Il ajoutait « que le Gouvernement ne pouvait envisager aucune modification de sa politique avant d'avoir reçu et examiné le rapport ». Le 29 juillet, on fit connaître le nom des membres de la Commission ainsi que les termes du mandat dont elle était chargée.

8. Cependant, la situation en Palestine ne cessait d'empirer. En mai et en juin, la grève s'aggrava dans tout le pays. Les quelques Arabes qui continuaient à ouvrir leur boutique ou qui ne participaient pas à la grève furent bientôt gagnés ou intimidés par des représentants des Comités nationaux qui, composés en grande partie de jeunes Arabes, surveillaient de très près le mouvement de grève. Les actes de violence et de sabotage se multiplièrent ; des coups de feu isolés étaient sans cesse tirés contre les colonies juives. Cinq Juifs, deux Arabes et un agent de police britannique furent assassinés ; de nombreux actes de violence furent commis : plusieurs attentats contre les voies ferrées, deux déraillements criminels, la destruction d'un

<sup>1</sup> Le président et le vice-président de ce comité, reconnus coupables d'incitation à la rébellion, ont été condamnés chacun à une amende de 25 livres sterling.

pont. Des routes furent barricadées, des lignes téléphoniques coupées. Toutefois, l'événement le plus grave fut l'apparition, dans les montagnes, de bandes d'Arabes armés dont faisaient partie des volontaires venant de la Syrie et de l'Irak. Jusque là, la force armée et la police n'avaient été exposées qu'à des coups de fusils isolés ; ils furent désormais en butte à des attaques organisées.

9. A partir de la deuxième semaine de mai, des renforts militaires arrivèrent d'Egypte et de Malte. Ils furent utilisés surtout pour défendre les points stratégiques, surveiller les routes, escorter les convois et protéger les voies ferrées. On ne chercha pas à poursuivre d'une manière méthodique les bandes réfugiées dans les montagnes. Le 23 mai, soixante et un agitateurs arabes de diverses régions du pays furent arrêtés et la plupart d'entre eux furent obligés de résider sous la surveillance de la police dans des villes autres que leur lieu de domicile. En juin, quelques-uns des principaux meneurs, entre autres Awni Bey Abdelhadi, furent internés dans un « camp de concentration » à Sarafand. Au cours du même mois, les mesures exceptionnelles furent étendues de manière à accroître les peines prévues pour les attaques contre les troupes et la police, le lancement de bombes et la détention illégale d'armes. Ces mesures n'eurent que peu d'effet et, à la fin du mois de juin, un fléchissement se manifesta parmi le personnel de l'Administration elle-même. Le Haut Commissaire fut saisi d'une note signée par 137 fonctionnaires supérieurs et juges arabes.

10. Les points saillants de cette note (reproduite intégralement à l'appendice 2 du présent rapport) étaient les suivants :

i) Les troubles sont dus au sentiment de désespoir provoqué chez les Arabes en grande partie par « le fait qu'ils ont perdu toute confiance dans la valeur des promesses et des assurances officielles pour l'avenir ». « Les griefs arabes sur ce point sont, dans le fond, justifiés ».

ii) Le Gouvernement semble ne pas s'être rendu compte que ce n'est pas par la force qu'il mettra fin aux troubles et que le seul moyen de les faire disparaître est d'en supprimer les causes.

iii) « Nous n'avons aucune hésitation à recommander l'arrêt de l'immigration comme étant le seul moyen équitable, humain et honorable de sortir de l'impasse ».

iv) « Nous devons, en toute conscience, protester contre la présente politique de répression ».

En formulant ces opinions et ces recommandations, les signataires se déclaraient être « en contact beaucoup plus étroit avec les idées de la population arabe que même les plus proches conseillers de Son Excellence ».

11. Ce mémoire qui, sous sa forme déférente, affirmait nettement que la méfiance vis-à-vis de la bonne foi du Gouvernement était justifiée et condamnait sans ambages la politique de celui-ci, était signé, ou fut ultérieurement approuvé, par tous les fonctionnaires supérieurs arabes parmi lesquels figuraient de hauts fonctionnaires des services politiques et techniques de l'Administration<sup>1</sup> et — fait plus remarquable encore — par tous les juges arabes. Le fait qu'un Gouvernement britannique ait pu se trouver dans une telle situation montre clairement quel était, à ce moment, l'état de choses en Palestine. La note fut acceptée. Quelques semaines plus tard, 1.200 fonctionnaires arabes de la deuxième division de l'administration publique présentèrent une note analogue.

12. Vers le milieu de juillet, les cadis des tribunaux musulmans chériat présentèrent encore une autre note. Ces juges, on s'en souviendra, ne sont pas des fonctionnaires ; ils sont nommés par le président du Conseil suprême musulman qui émarge au budget du Gouvernement et sont responsables par devers lui. Le ton de ce document était plus séditieux que celui des autres. Il déclarait « détestable » la politique du Gouvernement ; il accusait la police et les troupes « d'actes inimaginables » et menaçait « les autorités britanniques de la vengeance du Tout-Puissant ». Il exigeait, pour conclure, l'« acceptation de toutes les demandes des Arabes et l'exécution des engagements pris à leur égard ».

13. L'annonce, parue à la fin de juillet, de la nomination d'une Commission, avec le nom de ses membres et la tâche qui lui était assignée, ne produisit aucun effet sur l'opinion arabe. On faisait valoir, tout d'abord, que le résultat des enquêtes antérieures avait prouvé qu'on ne donnerait suite à aucune recommandation favorable à la cause arabe et, en second lieu, que les termes mêmes de la mission donnée aux commissaires empêchaient les Arabes d'attaquer le mandat lui-même qui, à leurs yeux, constituait une violation d'un engagement antérieur. En conséquence, les « troubles » persistèrent pendant tout le mois d'août et tout le mois de septembre. Il y eut deux brèves périodes d'accalmie relative au moment où l'on fit des efforts pour régler le différend. Son Altesse l'émir de Transjordanie avait invité à Amman, le 6 juin, le Haut Comité arabe et celui-ci lui avait fait savoir qu'il ne pouvait arrêter la grève tant que l'immigration juive ne serait pas suspendue. Le 7 août, l'émir réitéra son invitation, mais le résultat n'en fut pas plus satisfaisant. Une démarche fut ensuite tentée par l'Irak. Nouri Pacha, Ministre des Affaires étrangères de l'Irak, ayant offert ses services de médiateur non officiel entre le Gouvernement et les chefs arabes, arriva en Palestine le 20 août ; son intervention fut accueillie avec sympathie, mais, comme il ne pouvait prendre aucun engagement au nom du

<sup>1</sup> Les fonctionnaires de la police, seuls, firent exception.

Gouvernement, les négociations échouèrent. Le 30 août, le Haut Comité arabe fit paraître un manifeste dans lequel il se déclarait prêt à s'en remettre à « la médiation du Gouvernement de l'Irak et des gouvernements de Leurs Majestés et Altesses les rois et princes arabes », mais que, dans l'intervalle, « la nation continuerait la grève générale avec la constance et la conviction dont elle avait fait preuve jusqu'alors ».

14. Durant ces mois, les forces perturbatrices devinrent plus puissantes et plus actives. Les bandes des montagnes reçurent des renforts en même temps que des armes et des munitions, et vers la fin du mois d'août, des chefs, entraînés à la guerre de guérilla et venus du dehors, se joignirent à elles. L'un de ceux-ci, Fauzi ed Din el Kawwakji, Syrien, avait combattu et s'était distingué dans l'armée turque pendant la guerre, puis, après l'occupation de la Syrie par la France, il avait reçu la Légion d'honneur en récompense de ses services comme officier de renseignements. Lors de la révolte des Druses, en 1925, il s'était joint aux rebelles et avait été condamné à mort, mais il réussit à s'échapper et se réfugia dans le Hedjaz où il devint conseiller militaire du roi Ibn Saoud. Enfin, il avait obtenu dans l'armée irakienne un brevet d'officier et avait donné sa démission en 1936. Arrivé en Palestine, il se nomma lui-même généralissime des forces rebelles et publia des communiqués et des proclamations. Sous sa conduite, les bandes furent instruites et initiées à la guerre de tranchées, et elles engagèrent plusieurs violents combats avec les troupes britanniques. Pendant ce temps, les activités illicites d'Arabes isolés ou de bandes de terroristes se firent plus violentes et plus fréquentes ; plusieurs Juifs furent assassinés ; le sabotage sous toutes ses formes s'accrut. Le pipe-line qui traverse la plaine d'Esdrélon fut crevé plusieurs fois ; les routes furent systématiquement minées ; les chemins de fer firent l'objet de fréquents attentats, un grave déraillement entraîna plusieurs morts.

15. Le 7 septembre, le Colonial Office publiait une note dans laquelle il exposait le développement des troubles et déclarait « que cette situation était un déficit direct porté à l'autorité du Gouvernement britannique en Palestine ». Il rappelait la nomination de la Commission royale ainsi que les tentatives de conciliation émanant de l'extérieur, et signalait qu'en raison de la détermination des chefs arabes de ne pas mettre fin à la grève avant que des « modifications radicales » aient été apportées à la politique britannique, « tous les efforts en vue de faire prévaloir un esprit raisonnable de conciliation avaient jusqu'à présent échoué ». Enfin, il déclarait qu'il devait être mis fin sans délai à cet état de désordre et annonçait qu'une nouvelle division était en route pour la Palestine et que le lieutenant-général J. G. Dill assumerait le commandement militaire suprême.

16. Les renforts commencèrent à arriver en Palestine le 22 septembre et l'on prépara immédiatement des opérations de grande envergure en vue de cerner les bandes arabes. A la fin du mois, les effectifs britanniques dans le pays avaient été portés à environ 20.000 hommes. De plus, un Ordre en Conseil autorisait le Haut Commissaire ou son représentant le commandant en chef des forces de Palestine à appliquer la loi martiale.

17. La révolte approchait nettement de sa fin. D'une part, il était évident que les bandes ne pouvaient résister longtemps à des forces militaires aussi importantes ; d'autre part, un grand nombre d'Arabes, moins préoccupés de politique, commençaient à se lasser de ce long conflit ainsi que du manque de sécurité personnelle et des sacrifices pécuniaires qu'il entraînait. La perspective de ne pouvoir participer à la récolte des oranges qui commence en novembre leur était particulièrement désagréable. Dans ces circonstances, le Haut Comité arabe qui, pendant toute la durée des troubles, était resté en contact avec les rois et les princes arabes, accueillit favorablement les appels en faveur de la paix, adressés, en termes identiques, par le roi Ibn Saoud, le roi Ghazi de l'Irak et l'émir Abdullah de Transjordanie. Le texte en était ainsi conçu :

« Par l'intermédiaire du Président du Haut Comité arabe, à nos fils les Arabes de Palestine :

« Nous avons été profondément peints de l'état de choses qui existe actuellement en Palestine. C'est pourquoi nous avons décidé, d'accord avec nos frères les rois et l'émir, de vous inviter vivement à vous décider en faveur de la paix, afin d'éviter de nouvelles effusions de sang. Ce faisant, nous faisons confiance aux bonnes intentions de notre amie la Grande-Bretagne qui a déclaré qu'elle décidera en toute justice. Soyez assurés que nous poursuivrons nos efforts pour vous aider ».

18. Le 11 octobre, le Haut Comité arabe publia ce document et annonça qu'avec l'assentiment unanime des comités nationaux, il avait décidé « de répondre à l'appel de Leurs Majestés et Altesses les rois et émirs arabes, et d'inviter la noble nation arabe de Palestine à revenir au calme et à mettre fin à la grève et aux désordres ».

19. Ces ordres furent obéis. Le travail reprit d'une manière générale le 12 octobre. Les bandes avec lesquelles les troupes britanniques commençaient à en venir aux mains furent autorisées à se disperser. Il y eut encore quelques fusillades isolées, quelques actes de violence, mais les « troubles », en tant que mouvement national organisé, prirent fin ; ils avaient duré six mois.

20. Au début de novembre, on jugea que l'ordre était suffisamment rétabli pour que la Commission royale pût se rendre en Palestine. Nous quittâmes l'Angleterre le 5 novembre et arrivâmes à Jérusalem le 11, mais bien que la grève fût terminée, nous constatâmes que les chefs arabes n'étaient pas disposés à nous aider dans notre enquête. Le 5 novembre, le Secr-

taire d'Etat avait annoncé à la Chambre des Communes que le Gouvernement avait décidé qu'un arrêt de l'immigration durant l'enquête de la Commission royale « ne se justifiait par aucune raison économique ou autre ».

« Le Gouvernement de Sa Majesté estime que toute modification radicale de la politique d'immigration suivie jusqu'ici, avant que la Commission royale ait déposé ses conclusions, modifierait la situation actuelle et pourrait être considérée comme tendant à influencer l'enquête de la Commission royale qui portera notamment sur la très importante question de l'immigration en général ».

21. A la suite de cette déclaration, le Haut Comité arabe décida, le 6 novembre, de boycotter la Commission et le lendemain, après une entrevue avec le Haut Commissaire qui fit tous ses efforts pour le faire changer d'avis, le Comité publiait sa décision dans les termes suivants :

« Le Haut Comité arabe s'est réuni et a étudié la déclaration faite à la Chambre des Communes, le 5 novembre 1936, par le Secrétaire aux Colonies, au sujet de la décision prise par le Gouvernement britannique de ne pas suspendre l'immigration juive, d'autoriser la délivrance de nouveaux certificats d'immigration d'ouvriers et de permettre toutes les autres formes d'immigration. Cette décision est le contraire de ce qu'espéraient les Arabes qui auraient voulu l'arrêt complet de l'immigration sous toutes ses formes. Le Conseil considère que les raisons données par le Secrétaire aux Colonies sont nettement insuffisantes.

« Considérant que la grève déclarée par les Arabes et poursuivie pendant six mois n'était qu'une protestation contre la politique du Gouvernement britannique qui prive les Arabes de leurs droits politiques, et qu'elle avait pour objet de demander une modification radicale de la politique et tout d'abord la suspension de l'immigration (juive) ; considérant, en outre, que la déclaration du Secrétaire aux Colonies constitue une insulte grave pour les Arabes, qu'elle est hostile à leurs intérêts et qu'elle témoigne d'un manque de bonne foi dans la recherche d'une solution juste fondée sur la réalisation des aspirations arabes et la sauvegarde de leur existence nationale ;

« Le Haut Comité proteste énergiquement contre cette attitude et décide de ne pas collaborer avec la Commission royale ; il invite la fière nation, qui a montré au monde entier sa maturité politique et la profondeur de son sentiment national, à appliquer loyalement cette décision ; que Dieu nous vienne en aide !

*Le Haut Comité arabe ».*

22. Le boycottage fut maintenu jusqu'au moment où nous eûmes recueilli la majeure partie des témoignages juifs et britanniques et où nous eûmes annoncé la date à laquelle nous avions l'intention de quitter la Palestine. Le 6 janvier, il fut abandonné dans des circonstances analogues à celles qui avaient marqué la fin de la grève. La veille au soir, une délégation que le Haut Comité arabe avait envoyée en Irak et en Arabie saoudienne revint à Jérusalem, apportant des lettres du roi Ghazi et du roi Ibn Saoud. Ces souverains recommandaient, en termes identiques, au Comité arabe, d'exposer sa thèse à la Commission royale.

« En raison de la confiance que nous inspirent les bonnes intentions du Gouvernement britannique qui vient rendre justice aux Arabes, nous avons estimé que, dans l'intérêt de la cause arabe, il convenait d'entrer en rapports avec la Commission royale et de lui exposer vos justes revendications, car c'est là une manière plus sûre de sauvegarder vos droits et un moyen plus efficace de vous assurer, pour votre défense, l'aide de vos amis. Nous avons exposé à l'honorable délégation nos vues à ce sujet et nous tenons à vous assurer que nous n'hésiterons pas à vous aider à améliorer la situation dans toute la mesure de notre pouvoir ; nous espérons fermement que Dieu vous viendra en aide à tous, dans l'intérêt de l'Islam et des Arabes ».

Le lendemain, le Haut Comité arabe publiait le manifeste ci-après :

« Le Haut Comité arabe s'est réuni en présence de la délégation qui est revenue de Bagdad et de Riadla et, après avoir entendu le compte rendu fait par la délégation et lu les lettres du roi de l'Irak et du roi de l'Arabie saoudienne, apportées par la délégation, il a jugé devoir accepter l'invitation desdits rois et exposer la thèse arabe devant la Commission royale.

« Le Haut Comité entrera en rapports avec la Commission royale au nom des Arabes ; il espère que tous ceux qui pourront fournir des renseignements ou des déclarations intéressantes les adresseront par écrit au Comité et qu'aucun particulier ne témoignera sans le consentement préalable du Comité arabe, cette règle devant permettre de présenter la cause d'une manière méthodique et exacte, et d'éviter les répétitions et les confusions ».

## 2. CARACTÈRE DES TROUBLES ET PERTES QUI EN ONT RÉSULTÉ.

23. Il reste à préciser les caractéristiques essentielles des troubles et à évaluer approximativement les sommes qu'ils ont coûté.

A certains égards, l'émeute de 1936 a été, dans ses grandes lignes, analogue à celles qui ont été décrites au chapitre précédent. On a utilisé de la même manière l'arme économique qu'est la grève ; on a pu constater le même ralliement de toutes les forces nationalistes arabes ;

il y a eu union de tous les partis et les chrétiens ont fait cause commune avec les musulmans. Les mêmes attaques ont été dirigées contre les personnes et les biens des Juifs avec le même déchaînement de férocité. Ni les femmes, ni les enfants n'ont été épargnés. Parmi tant de tragédies, on peut mentionner le cas de M. Lewis Billig, lecteur de littérature arabe à l'Université hébraïque, qui avait consacré sa vie aux études arabes et qui fut assassiné, dans sa propre maison, dans les faubourgs de Jérusalem. Toutefois, à presque tous égards, l'émeute de 1936 éclipse toutes celles qui l'ont précédée : elle a duré beaucoup plus longtemps ; elle s'est étendue plus complètement à l'ensemble du pays et elle a été beaucoup mieux organisée.

24. Un autre trait caractéristique des « troubles » de l'an dernier s'était déjà manifesté auparavant. On a signalé que la révolte de 1933 était une attaque dirigée non pas uniquement ni même principalement contre les Juifs, mais contre le Gouvernement de la Palestine. En 1936, ce trait apparaît plus nettement encore. Sans doute, il y eut des Juifs assassinés, des propriétés juives détruites, mais l'émeute visait principalement et directement le Gouvernement. Le terme « troubles » donne une impression fautive des événements ; il s'agit en réalité d'une rébellion ouverte des Arabes palestiniens, aidés par des Arabes d'autres pays, contre la domination de la Puissance mandataire britannique. Pendant toute la grève, la presse arabe n'a cessé de se répandre en invectives contre le Gouvernement. « Le Gouvernement emprisonne, détruit et inflige des amendes abusives dans l'intérêt de l'impérialisme ». « La Grande-Bretagne a fait de la Société des Nations un instrument lui permettant de réaliser ses plans les plus perfides, de légaliser ses pires desseins politiques et sociaux et elle compte sur la Société pour anéantir la Palestine ». En ce qui concerne les opérations militaires et la conduite des troupes, le lancement, par des avions, de bombes empoisonnées, était encore parmi les accusations les moins horribles que formulait cette presse.

25. Dans ses caractères essentiels, l'émeute ressemblait, à un degré beaucoup plus accentué cependant, à celles qui l'avaient précédée ; elle s'en distingue sur deux points : tout d'abord l'attitude des fonctionnaires arabes. Nous avons déjà fait allusion à la note qu'ils avaient présentée et nous indiquerons plus tard les difficultés qu'éprouva le Gouvernement, à mesure que les troubles se prolongeaient, du fait qu'il ne pouvait guère se fier à ses fonctionnaires de district et à sa police arabes. Le second élément nouveau a été l'apparition du « facteur extérieur ». Les désordres antérieurs en Palestine avaient été suivis avec intérêt et sympathie par les populations arabes voisines ; cette fois, non seulement l'hostilité populaire fut dirigée contre le Gouvernement britannique aussi bien que contre les Juifs, mais encore un nombre important de volontaires, parmi lesquels figurait celui qui, par la suite, devint le chef de la rébellion, arrivèrent de la Syrie ou de l'Irak, et c'est à grand-peine qu'on empêcha les Arabes de Transjordanie de prendre part au conflit. Fait plus important encore, les Gouvernements arabes, pour la première fois, s'intéressèrent au différend. Pendant toute la durée des troubles, les chefs arabes de la Palestine restèrent en rapport avec les rois de l'Arabie saoudienne et de l'Irak et avec l'émir de Transjordanie. Le ministre des Affaires étrangères de l'Irak fit une tentative directe de médiation et c'est sur le conseil direct des souverains de l'Arabie saoudienne, de l'Irak, du Yémen et de la Transjordanie que la rébellion prit fin. De même, le boycott de la Commission royale fut abandonné sur la demande du roi Ibn Saoud et du roi Ghazi. Naturellement aussi, les termes employés tant par les souverains dans leurs lettres que par le Haut Comité arabe pour annoncer qu'il accepterait le conseil donné, montrent la solidarité des intérêts arabes ; les souverains appellent les Arabes palestiniens « nos fils » et permettent de leur donner toute l'aide possible. Le Haut Comité arabe reconnaît « le grand avantage qu'apporteront leur intervention et leur appui ». Les souverains arabes savent pertinemment que le Gouvernement britannique ne doit, en ce qui concerne l'exécution du mandat, rendre des comptes qu'à la Société des Nations et nous croyons savoir que les rapports de ces souverains avec le Gouvernement britannique sont tout à fait amicaux et corrects, mais la rébellion arabe en Palestine et l'effervescence qu'elle suscite parmi leurs sujets les met évidemment dans une situation difficile. S'il fallait indiquer le trait le plus caractéristique et le plus lourd des conséquences des derniers « troubles », nous n'hésiterions pas à dire que c'est l'hostilité qu'ils ont suscitée, dans tous les milieux arabes contre le sionisme et ses partisans.

26. On ne peut évaluer que très approximativement les pertes subies par la population arabe du fait des « troubles ». Selon la liste officielle, 195 Arabes ont été tués ou sont morts des suites de leurs blessures et 804 ont été blessés. Toutefois, ces chiffres n'ont été établis qu'après les décès vérifiés et les cas hospitalisés : Aussi est-il difficile d'évaluer avec quelque exactitude le nombre total des pertes arabes. Selon des estimations dignes de foi, il s'élèverait environ mille tués — la plupart au cours de combats — car très peu d'Arabes ont été assassinés.

27. Du côté des Juifs, la liste officielle signale 80 tués ou morts de leurs blessures et 308 blessés. Les statistiques fournies par l'Agence Juive indiquent : « 82 Juifs assassinés, sans compter neuf autres décès provoqués ou causés par les troubles d'avril à octobre 1936, et 369 Juifs blessés durant la même période ». En ce qui concerne les dommages matériels, l'Agence juive signale la destruction de 80.000 orangers et citronniers, 62.000 autres arbres fruitiers, 64.000 arbres de haute futaie et 16.500 dunums de récoltes. Elle évalue le montant total des dommages causés aux biens juifs à environ 250.000 livres, dont 100.000 livres pour la destruction de locaux commerciaux ou industriels à Jaffa et les dégâts causés à ces établissements, soit par le feu, soit d'une autre manière.

28. Les forces de police de Palestine et les forces de frontière de Transjordanie ont eu un officier et quinze hommes de troupe tués, ou décédés des suites de leurs blessures, et quinze officiers et quatre-vingt-sept hommes de troupe blessés.

29. Les forces navales, militaires, terrestres et aériennes britanniques ont compté deux officiers et dix-neuf hommes de troupe tués ou décédés de leurs blessures, et dix-sept officiers et quatre-vingt-sept hommes de troupes blessés.

30. Les frais directs que les « troubles » ont occasionnés à la Trésorerie palestinienne au cours de l'exercice financier 1936/37 sont évalués à plus de 1.500.000 livres (dont 186.000 livres pour les troupes de renfort, 144.000 livres pour les frais supplémentaires de police et de prisons et environ 35.000 livres pour la remise en état des routes, ponts de chemins de fer, matériel roulant, etc.). Le total correspondant pour 1937/38 s'élève à 433.000 livres (la majoration des dépenses portant principalement sur les forces chargées d'assurer l'ordre). La répercussion sur les recettes est plus difficile à évaluer, mais la perte de recettes s'est probablement élevée à 900.000 livres en 1936/37, et on pense qu'elle atteindra 750.000 livres pour l'exercice en cours. Par conséquent, le total des frais que devront supporter directement les contribuables de Palestine aura atteint à peu près trois millions et demi de livres sterling. Il convient d'ajouter à cette somme les pertes subies par les collectivités juive et arabe, directement par suite de l'interruption des affaires et du travail, de la suspension du trafic touristique, des dégâts causés aux biens, etc., et indirectement par suite de l'arrêt des importations de capitaux. En ce qui concerne le montant de ces pertes, on ne peut que se livrer à des conjectures, mais leur total doit s'élever à plusieurs millions de livres sterling.

### 3. LES CAUSES PROFONDES.

31. Le moment nous semble venu de nous acquitter de la tâche prescrite par le premier point de notre mandat aux termes duquel nous devons « rechercher les causes profondes des troubles ».

32. Les témoignages des Arabes sur cette question sont les plus importants, car ce sont eux qui ont suscité les « troubles », et le Haut Comité arabe nous en a ouvertement indiqué les motifs. Du reste, il n'y a pour ainsi dire jamais eu d'ambiguïté à ce sujet. Les chefs arabes ont à maintes reprises exposé leur thèse dans des déclarations publiques et, pendant quelque temps, ils se sont demandé s'ils pouvaient la renforcer en la réitérant devant la Commission royale.

33. On peut résumer comme suit l'essentiel des dépositions des Arabes à ce sujet.

Ils ont franchement déclaré que, tout en considérant qu'ils avaient des raisons de se plaindre de la manière dont le mandat avait été appliqué, ce ne sont pas ces griefs qu'ils voulaient évoquer : leur opposition porte sur l'existence du mandat lui-même. Ils n'acceptent pas l'interprétation de la lettre McMahon donnée dans la « Déclaration du Gouvernement britannique au sujet de la Palestine », de juin 1922<sup>1</sup>. Ils contestent la validité de la Déclaration Balfour. Ils n'ont jamais admis que les Puissances eussent le droit de confier un mandat à la Grande-Bretagne. Ils estiment que l'autorité exercée par la Puissance mandataire est incompatible avec le Pacte de la Société des Nations et avec le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui figure dans ledit Pacte. Nous avons examiné ces questions litigieuses dans un chapitre antérieur, et nous ne voulons pas les discuter ici ; nous nous bornons à les mentionner en tant que griefs formulés par les Arabes et à signaler que la principale cause des troubles réside dans le fait que ces revendications ont été ignorées ou écartées.

34. A l'appui de ces revendications, le Haut Comité arabe a répété qu'il était convaincu, comme l'ont toujours soutenu les chefs arabes depuis la guerre, que la Palestine à l'ouest du Jourdain n'aurait pas dû être exclue de l'engagement McMahon. Il déclare que les Arabes sous la domination turque, n'étaient pas opprimés, qu'ils participaient, au même titre que les autres citoyens turcs, au gouvernement du pays. Ce n'est pas pour échapper à l'oppression, mais pour obtenir leur indépendance que les Arabes ont aidé les forces britanniques et ont fait cause commune avec les Alliés. Le roi Hussein a invité tous les territoires arabes à participer à ce mouvement et les volontaires de la Palestine ont été parmi les premiers à se joindre à une révolte dont l'unique but était l'indépendance des territoires arabes, y compris la Palestine. Les Arabes de Palestine ont fait confiance à la proclamation que Lord Allenby a fait paraître en 1918 au nom des Gouvernements de Grande-Bretagne et de France, et dans laquelle il annonçait que les Alliés avaient l'intention solennelle de favoriser le droit des populations arabes à disposer d'elles-mêmes et d'établir des gouvernements nationaux arabes. A leur sens, cette proclamation constituait une confirmation de la promesse faite au roi Hussein par la lettre McMahon.

35. Le Haut Comité arabe faisait valoir, en outre, que la Société des Nations avait reconnu en principe l'indépendance de tous les pays arabes séparés de l'Empire ottoman. Ces pays étaient classés tous ensemble dans un groupe auquel devait être appliqué le système des mandats A, c'est-à-dire qu'ils devaient être temporairement guidés par les conseils et l'aide d'un mandataire et que, dans le choix de la Puissance mandataire, les vœux de la communauté intéressée devaient être pris en considération. Aussi, les Arabes ont-ils été indignés lorsque la Palestine, sans que les Puissances alliées eussent consulté ses habitants, a été séparée de la Syrie et placée sous un mandat britannique dans lequel se trouvait enchâssée la Déclaration Balfour. De plus, bien que le mandat fût ostensiblement établi sur la base de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, ses dispositions positives ne visaient pas « le bien-être et le développement »

<sup>1</sup> Voir page 20.

de la population arabe existante, mais la défense des intérêts juifs. De pleins pouvoirs législatifs et administratifs furent octroyés à la Puissance mandataire qui s'engagea à placer le pays dans des conditions politiques, administratives et économiques de nature à assurer l'établissement du Foyer national juif.

36. En fait, les témoins arabes ont déclaré qu'on avait porté atteinte aux droits et à la situation des Arabes dont la proportion, en Palestine, est tombée de 90% en 1922 à 70% aujourd'hui. Leurs aspirations vers l'autonomie ayant été déçues, ils n'ont pas été en mesure d'administrer leur propre pays et leur existence nationale est menacée par l'établissement d'une autre race dans leur pays.

37. Un membre du Haut Comité arabe a exposé plus en détail le point de vue juridique. Il a fait observer que les termes du mandat sont incompatibles avec les dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. Le paragraphe 4 dudit article reconnaît l'existence de deux entités dont l'une est la communauté qui doit se gouverner d'une manière autonome et l'autre la Puissance étrangère qui doit conseiller et assister cette communauté jusqu'au moment où elle sera capable de se conduire seule. Or, en Palestine, il n'y a qu'une entité qui, à la fois, gouverne et s'aide elle-même. Sa Majesté Britannique est le Mandataire, tandis que le Gouvernement britannique et ses délégués constituent le Gouvernement de la Palestine ; si le préambule parle d'un mandat, l'article 1 nie l'existence d'un mandat, au sens propre du terme, en conférant à la Puissance dite « mandataire » des pleins pouvoirs législatifs et administratifs. La communauté, qui doit être provisoirement reconnue indépendante, n'existe pas. Selon la thèse arabe, cette situation n'est pas conforme aux dispositions du paragraphe 4 et elle ne correspond pas, dans ses principes, au traitement accordé à d'autres territoires qui, comme la Palestine, ont été libérés de la domination turque. Les Arabes soutiennent que tous les mandats A ont été ou sont régis par ledit article, à l'exception du mandat sur la Palestine, et ils déclarent que les Arabes de Palestine sont tout aussi capables de se gouverner eux-mêmes que les Arabes de l'Irak ou de la Syrie. Ils estiment que l'article 22, et tout particulièrement le paragraphe 4 de cet article, constitue en réalité leur charte et que le mandat représente — ou devrait représenter — le règlement d'application de cette charte. Ils allèguent que le règlement d'application est incompatible avec la charte. Les termes du mandat sont rédigés, disent-ils, de telle sorte que quiconque les étudie pourrait être amené à croire qu'il existe en Palestine une majorité juive et une minorité non juive représentée par les autres groupes de la population. Or, les habitants arabes de la Palestine constituent au contraire la grande majorité de la population et ce sont eux qui possèdent le territoire dont le bien-être est justement l'objet pour lequel le système du mandat a été établi : et pourtant, dans tout le mandat, ils sont désignés par le terme « population non juive », expression erronée et humiliante. En fait, les Juifs doivent, selon les termes de la Déclaration Churchill, vivre en Palestine « en vertu d'un droit et non d'une tolérance », tandis que les Arabes, eux, devraient vivre en Palestine en vertu d'une tolérance et non d'un droit. D'autre part, d'après l'article 2, le pays doit être placé dans des conditions administratives, économiques et politiques de nature à assurer l'établissement d'un Foyer national juif, tandis que les propriétaires et les habitants arabes du territoire verront simplement sauvegarder leurs droits religieux et civils. En vertu de l'article 4, il sera établi une Agence juive chargée d'aider la Puissance mandataire dans toutes les affaires juives ; cette disposition, non seulement a créé un Etat dans l'Etat, elle a encore constitué dans le pays un mandat sur la Puissance mandataire.

38. Le Haut Comité arabe déclare, en outre, que la confiance des Arabes dans le Gouvernement britannique a été ébranlée par ce résultat de leurs efforts pendant la guerre et que l'attitude ultérieure du Gouvernement a encore accru cette méfiance. En particulier, le remplacement du « Livre Blanc » de 1930 par la lettre de M. MacDonald et le rejet récent, par le Parlement, des propositions tendant à la création d'un Conseil législatif, les ont convaincus que l'influence juive était trop puissante pour que justice leur fût jamais rendue.

39. C'est le désir de voir mettre fin au mandat et de réaliser l'indépendance nationale qui, selon le Haut Comité arabe, serait la cause fondamentale des troubles. Les témoins arabes et non arabes ont encore mentionné la crainte de la domination juive dans le domaine politique et économique. Les Arabes ont peur des Juifs ; ils sont frappés et inquiets de leur persévérance, de leur richesse, de leurs capacités et de l'accroissement de leur nombre. Ils ne peuvent rivaliser avec le capital de 70 millions de livres, ou plus, que les Juifs ont apporté dans le pays depuis vingt ans ; ils s'inquiètent de l'importance des terrains qui ont passé entre les mains des Juifs et ils craignent qu'en raison des prix élevés et de la faiblesse de certains de leur compatriotes, de nouvelles terres ne soient encore acquises par les Juifs. Ils constatent qu'une terre, dès qu'elle a été acquise par la Caisse nationale juive, ne peut plus jamais, d'après les actes, être revendue à un Arabe. Ils signalent la destruction des villages et la décadence de l'organisation sociale de la vie dans les villages. S'ils éprouvent des craintes pour eux-mêmes, ils en ressentent bien davantage encore pour leurs enfants que la vague des immigrants juifs menace de submerger. De plus, parmi les Arabes peu instruits tout au moins, on redoute de voir la domination juive porter atteinte aux Lieux Saints et entraver la liberté de leur culte.

40. Les témoins juifs sont d'accord avec les Arabes pour reconnaître le caractère politique des « causes profondes » des troubles. Ils doutent que le nationalisme arabe soit aussi puissant et aussi uni qu'il paraît l'être à première vue en Palestine ou ailleurs ; toutefois, ils reconnaissent que c'est l'hostilité du nationalisme arabe contre la Déclaration Balfour et contre le mandat qui est la cause primordiale de tous les désordres. « La cause profonde », a dit un témoin juif, « c'est le fait même de notre existence ».

41. Toutefois, cette opposition, ont fait valoir les témoins, aurait pu être réfrénée et ne se serait pas traduite par la violence et la rébellion si le Gouvernement mandataire avait fait preuve d'une sympathie plus agissante à l'égard de la politique du Foyer national juif et s'était montré plus résolu à lui donner effet. Mais les milieux officiels de Palestine ont eu tendance à adopter une attitude défaitiste et presque timide qui a contribué à répandre dans les esprits arabes l'idée que le Foyer national ne constituait pas un point essentiel et immuable du programme politique et que, si la résistance arabe était suffisamment obstinée et énergique, la Puissance mandataire pourrait à bref délai y renoncer, soit par lassitude, soit par crainte. Dans cet ordre d'idées, les témoins juifs ont souligné que le Gouvernement n'avait pas réussi à maintenir l'ordre et la sécurité, qu'il avait hésité à faire appel au loyalisme juif, notamment dans les services de police, qu'il avait toléré des attaques véhémentes contre le Foyer national dans la presse arabe et qu'il avait laissé la Palestine devenir un centre de propagande panarabe et panislamique.

42. D'autre part, les Juifs affirment que les troubles n'ont été causés ni par les répercussions économiques de l'immigration juive sur les Arabes, ni par l'augmentation du nombre des immigrants. Le développement du Foyer national a été avantageux à l'ensemble de la population arabe et, bien que l'effectif élevé des immigrants en 1935 ait pu contribuer à précipiter les troubles de l'année suivante, ceux de 1920 et de 1921 ont éclaté à une époque où les immigrants étaient relativement peu nombreux ; quant à ceux de 1929, ils se sont produits après deux ans d'une immigration très sensiblement réduite.

43. Après avoir examiné ces témoignages, ainsi que d'autres, et avoir étudié le cours des événements en Palestine depuis la guerre, 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 du Foyer national juif.

44. Les deux points précités appellent les commentaires suivants :

i) 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 *a 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 devînt indépendante, elle n'obtiendrait pas une indépendance nationale comme l'entendent les Arabes, mais elle serait un état 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.

45. Ces 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'Égypte 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 saoudienne, 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 permis 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 leur 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, sinon la bonne volonté, au moins la capacité du Gouvernement britannique à 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 provoquant 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.

## Chapitre V.

### LA SITUATION ACTUELLE.

1. Nous sommes arrivés en Palestine le jour anniversaire de l'armistice et nous avons assisté à la cérémonie célébrée au cimetière militaire britannique sur le Mont Scopus qui domine Jérusalem. Aucun de nous n'a pu s'empêcher, en cette circonstance, de songer que la paix qui a suivi l'armistice de 1918 a été encore moins réelle en Palestine qu'en Europe. C'était presque une autre guerre — plus réduite sans doute — qui venait d'avoir lieu et c'était une sorte d'armistice qui venait d'être conclu. Tout ce que nous avons vu et entendu, au cours des journées qui suivirent, nous a convaincu que cet armistice n'était qu'une suspension des hostilités et non pas des préliminaires de paix. Les dirigeants arabes refusaient de collaborer avec nous dans nos recherches des moyens propres à régler le différend. Dans de nombreux milieux, on croyait qu'une nouvelle explosion pouvait se produire à tout moment. Plusieurs actes isolés d'assassinat et d'agression eurent lieu durant notre séjour et, pendant quelque temps, des actes de brigandage furent signalés presque chaque jour. Il était impossible de ne pas sentir la tension qui régnait à Jérusalem et de ne pas éprouver un certain pessimisme. Dans les cercles neutres, la tâche que nous avions entreprise était considérée comme presque irréalisable. Mais bien que la situation fût manifestement beaucoup plus sérieuse et un règlement beaucoup plus difficile que nous ne l'avions imaginé avant de quitter l'Angleterre, nous nous rendîmes compte du danger qu'il y avait de nous laisser influencer outre mesure par l'ambiance. Nous avons essayé de ne pas laisser assombrir indûment notre jugement par les circonstances du moment. Nous avons cherché à faire abstraction de tous les facteurs du problème qui pourraient être considérés à juste titre comme le résultat passager des récents désordres. Et si, en fin de compte, notre opinion sur la gravité de la situation a été non seulement confirmée mais encore renforcée, ce n'est pas que nous ayons négligé, croyons-nous, d'apprécier à leur juste valeur les faits ou avis rassurants, ni de suivre une ligne de conduite qui aurait pu raisonnablement nous amener à une conclusion plus optimiste. Nous sommes donc convaincus que l'exposé qui va suivre, quelque déprimant qu'il puisse être, n'est pas un tableau exagéré de la situation de la Palestine telle que nous l'avons vue à notre arrivée et à notre départ.

#### I. LE FOYER NATIONAL JUIF.

2. Il y a dans ce tableau un trait qui, à première vue et si l'on fait abstraction du fond sombre sur lequel il se détache, peut paraître assez réjouissant. Il y a douze ans, le Foyer national était une expérience, aujourd'hui c'est une « entreprise qui prospère ». Le nombre de ses habitants a quadruplé : en 1925, il était de 121.000 ; l'année dernière, il était évalué officiellement à 370.000, mais il est généralement admis que le chiffre effectif est de 400.000 au moins et probablement plus élevé encore. La colonisation agricole s'est poursuivie systématiquement : la superficie des terres possédées par les Juifs est passée de 440.000 dunums en 1925 à 1.332.000 dunums en 1936. Il y a actuellement 203 colonies agricoles comptant quelque 97.000 habitants<sup>1</sup>. Quelques-unes des nouvelles colonies sont situées sur le plateau de Galilée au nord du Mont Tabor, mais la plupart d'entre elles se trouvent, comme par le passé, dans la région des plaines. Les trois quarts de la plaine d'Esdrélon, toute la vallée de Jezreel, une grande partie de la plaine du littoral entre Jaffa et le Mont Carmel ainsi qu'une grande bande de territoire au sud de Jaffa, toutes ces vastes étendues de plaines drainées et irriguées — où le vert des orangeries alterne avec le brun des labours — constituent aujourd'hui la base agricole du Foyer national. Les agglomérations agricoles se sont également développées. Pour ne citer que les deux exemples remontant à 1925, la région de Petah Tiquoua (y compris la zone rurale située hors du territoire municipal) s'étend aujourd'hui sur 5.900 acres

<sup>1</sup> Calcul de l'Agence juive, septembre 1936.

avec une population de 15.000 âmes. La population de Rehovot est passée de 1.400 à près de 7.000 âmes et son Conseil local, qui en 1925 avait perçu et dépensé quelque 1.400 livres pour les services municipaux, avait en 1936 un budget d'environ 20.000 livres.

3. Le développement des agglomérations urbaines a été encore plus impressionnant. Tel Aviv, ville encore exclusivement juive, occupe le premier rang parmi les villes de Palestine. Sa population actuelle dépasse probablement le chiffre de 150.000 habitants. Elle s'étend sur 1.600 acres et contient de 6.000 à 7.000 maisons ; son Conseil municipal dispose d'un budget de recettes de 400.000 livres (non compris la subvention du Gouvernement). Sa croissance a été trop rapide pour qu'il fût possible d'appliquer un plan méthodique d'urbanisme ; la zone située le long de la mer a été jusqu'ici négligée et la ville n'a pas encore d'édifices publics dignes d'elle, mais son boulevard central et quelques-uns de ses quartiers de résidence, ses boutiques, cafés et cinémas, et, par-dessus tout, la foule affairée et active qui circule dans les rues créent déjà l'atmosphère des vieilles villes européennes du littoral méditerranéen. D'ailleurs, la ville est essentiellement européenne ; dès sa fondation, le contraste entre Tel Aviv, création artificielle, surgie si rapidement d'une plaine de sable aride, et l'ancienne Jaffa, ou, mieux encore, une ville purement arabe de la région montagneuse, Naplouse par exemple, était très marqué ; aujourd'hui il est saisissant.

On a la même impression à Jérusalem. Sur le versant à l'ouest de la vieille ville, restée aujourd'hui encore un labyrinthe de rues étroites et d'arcades sombres, d'un caractère incurablement asiatique, s'est constitué et s'étend rapidement un faubourg moderne de villas, de maisons et de boutiques juives en pierres, groupées autour du bâtiment massif, semblable à une forteresse où se trouve le siège de l'Agence juive. La population de Jérusalem a atteint le chiffre de 125.000 habitants dont 76.000 environ sont juifs.

La croissance de Haïfa, dont la population atteint aujourd'hui 100.000 âmes, est à peine moins remarquable que celle de Tel Aviv, mais Haïfa n'est pas comme Tel Aviv une agglomération purement juive. Son développement, il est vrai, a été parallèle à celui du Foyer national ; aujourd'hui, près de la moitié de ses habitants sont juifs et une grande partie du trafic du port est entre les mains des Juifs, mais il y existe encore beaucoup d'intérêts internationaux. Les navires marchands européens qui font escale dans le port nouveau et spacieux desservent à la fois la Palestine arabe et la Palestine juive. Nous avons remarqué, dans les hangars le long des quais, un grand nombre de caisses de marchandises en transit pour Bagdad.

4. Il n'en reste pas moins vrai que, d'une manière générale, le remarquable développement des villes de la Palestine a été l'œuvre des Juifs ; ceux-ci estiment d'ailleurs que ce développement est loin d'être achevé. Si le Foyer national prospère, si la période de prospérité persiste, si les industries en voie de croissance trouvent des débouchés suffisants, si l'immigration d'hommes et de capitaux continue à répondre à la fois aux besoins de la production et de la consommation, on prévoit que de nouvelles villes vont surgir le long de la côte sablonneuse, où nul ne saurait affirmer, quoi qu'on puisse dire de l'intérieur du pays, que l'arrivée d'un Juif signifie le départ d'un Arabe. Effectivement, on a déjà établi les plans de toute une ville à construire sur une étendue aride, juste au sud de Jaffa ; la plupart des rues en sont tracées et pavées et la construction des maisons a commencé ; il est hors de doute que l'on étudie également des projets de développement d'autres villes le long du littoral. Pour certains sionistes, ce développement rapide de l'industrie et de la vie urbaine semble constituer une menace pour l'un des principes essentiels de leur doctrine primitive, à savoir que le retour en Palestine signifie le retour au travail de la terre de Palestine. On peut dire cependant que, jusqu'ici du moins, l'industrie ne s'est pas encore développée au point de dominer l'agriculture. Le rapport entre les régions rurales et les régions urbaines, entre les industriels et les agriculteurs, est resté à peu près constant depuis le début. En 1927, la proportion des travailleurs agricoles (gagnant leur vie à cette occupation) par rapport au total de la population juive, était de 7,3 % ; aujourd'hui elle est de 6,4 % ; dans le Royaume-Uni, cette proportion est de 6,4 % ; en Belgique, de 7 %<sup>1</sup>.

5. La structure économique du Foyer national sera étudiée dans un des chapitres suivants<sup>2</sup>. Il suffit de relever ici l'accroissement de la production d'agrumes, d'une part, et le développement des entreprises industrielles, d'autre part, en citant les chiffres fournis par l'Agence juive. En 1929/30, la valeur des fruits exportés par les plantations juives d'oranges, de pamplemousses et de citrons était d'environ 300.000 livres sterling ; en 1936/37, elle a atteint, d'après les évaluations, 2 millions de livres sterling. Dans la même période, la production des entreprises industrielles juives est passée de 2½ à 8½ millions de livres et le capital placé dans ces entreprises de 2½ à 8 millions de livres sterling. Depuis 1918 et jusqu'à ce jour, plus de 14 millions de livres sterling ont été investis en Palestine par les « fonds nationaux » et environ 63 millions de livres par les particuliers, près de la moitié de cette dernière somme ayant été investie au cours des quatre dernières années. Le montant total des capitaux placés en Palestine atteint donc 77 millions et le cinquième au moins en a été fourni par les Juifs des Etats-Unis. Enfin, les dépôts que possèdent les Juifs auprès des banques de Palestine s'élevaient l'an dernier à 16 millions et demi de livres sterling. Ce sont là des chiffres frappants qui témoignent d'un développement économique tout à fait remarquable.

6. La structure politique et sociale, telle que nous l'avons déjà décrite, demeure telle qu'elle était en 1925. Mettant à profit les dix années qui se sont écoulées et l'augmentation

<sup>1</sup> Chiffres fournis par l'Agence juive.

<sup>2</sup> Voir chapitre VIII.

du simple au quadruple de la population, l'Agence juive et le Va'ad Leumi ont consolidé leur position en tant qu'organes alliés des Juifs du monde entier et des Juifs de Palestine. L'Assemblée générale, dont le nombre des membres, en 1930, a été réduit à soixante et onze (nombre des membres de l'ancien Sanhédrin) est toujours composé de quelque vingt partis ou groupes, répartis d'une manière plus ou moins cohérente entre un bloc travailliste qui a une situation prédominante, une opposition comprenant surtout les révisionnistes et un centre faible et non organisé. L'administration locale est aujourd'hui bien établie ; le Conseil municipal de Tel Aviv demande à être libéré du contrôle officiel dans une mesure plus grande que le Gouvernement n'a jusqu'ici jugé opportun de le faire. Au moment où nous rédigeons ce rapport, Petah Piqua obtenait un statut municipal et devenait ainsi la deuxième ville du monde exclusivement juive ; les colonies ou villages juifs gèrent toujours leurs affaires locales par l'entremise de comités élus.

7. Chaque année, le contraste se fait de plus en plus frappant entre cette communauté moderne, très démocratique et fortement organisée, et le vieux monde arabe qui l'entoure ; nulle part peut-être ce contraste ne s'affirme autant que dans le domaine intellectuel. La production littéraire du Foyer national est tout à fait hors de proportion avec le nombre de ses membres : on publie des traductions en hébreu des œuvres d'Aristote, de Descartes, Leibnitz, Fichte, Kant, Bergson, d'Einstein et d'autres philosophes, de Shakespeare, Goethe, Heine, Byron, Dickens, des grands novellistes russes et de nombreux auteurs modernes. Dans le domaine de la création littéraire, la poésie hébraïque offre l'œuvre remarquable de Bialik, mort en 1932, et la prose, celle de Nahum Sokolov, mort en 1936 ; des romans en hébreu reflètent l'influence de la vie du Foyer national sur l'esprit juif. La presse hébraïque compte aujourd'hui quatre quotidiens et dix hebdomadaires. Parmi les premiers, le *Ha'aretz*, et le *Davar* qui ont un tirage d'environ 17.000 et 25.000 exemplaires respectivement sont les plus influents et sont d'une haute tenue littéraire ; deux revues s'occupent exclusivement de littérature et une d'art dramatique. Mais la caractéristique la plus importante de la culture du Foyer national est peut-être son amour de la musique ; précisément, au cours de notre séjour en Palestine, Toscanini vint diriger l'orchestre symphonique de Palestine, composé de quelque soixante-dix Juifs palestiniens, qui donna six concerts consacrés principalement aux œuvres de Brahms et de Beethoven. A chaque concert, toutes les places étaient occupées et il n'est pas sans intérêt de signaler que l'un de ces concerts fut réservé à 3.000 ouvriers, à des prix très réduits, et que 3.000 autres ouvriers assistèrent à la répétition générale de l'orchestre. Dans l'ensemble, les réalisations culturelles de cette petite communauté de 400.000 âmes sont l'un des traits les plus remarquables du Foyer national.

8. Il existe évidemment une littérature arabe et une musique arabe, mais la culture de la Palestine arabe est le monopole de la classe intellectuelle ; d'origine asiatique, cette culture n'a guère de parenté avec celle du Foyer national qui, bien que se rattachant à l'ancienne tradition juive, est avant tout une culture occidentale. C'est là, en effet, que le fossé qui sépare les deux races apparaît le plus nettement. Quiconque a assisté aux concerts de Toscanini à Jérusalem aurait pu imaginer, en fermant les yeux, qu'il se trouvait à Paris, à Londres ou à New-York ; et pourtant on était presque à côté de la vieille ville, du Haramés-Cherif et du siège du Haut Comité arabe. Il en est de même pour la science. L'Institut de recherches « Daniel Sieff » à Rehobot est doté des instruments modernes les plus perfectionnés ; les expériences en sont suivies par les chimistes du monde entier ; cependant, des fenêtres de l'Institut, on aperçoit les collines habitées par des paysans arriérés qui ne voient dans cet Institut que la manifestation d'une puissance qu'ils haïssent et qu'ils craignent et que, dans leurs moments de surexcitation, ils aspirent sans doute à détruire.

9. Notre séjour en Palestine a été nécessairement trop bref pour nous permettre de nous familiariser avec la psychologie du Foyer national ; nous en avons cependant retiré certaines impressions assez fortes. Tout d'abord, les Juifs, en Palestine, sont heureux, s'ils ne le sont pas autant qu'avant les troubles de l'an dernier. Il règne à Tel Aviv une atmosphère de gaieté, mais en même temps une atmosphère de tension, comme à Jérusalem ; d'ailleurs, dans toutes les colonies, on a l'impression d'un malaise dû au sentiment que le Foyer national juif approche du point critique de sa destinée. D'autre part, certains membres de la communauté, notamment parmi ceux qui sont récemment arrivés d'Allemagne, ne sont ni enthousiastes du sionisme ni fortement attachés à la tradition hébraïque, et il se peut qu'ils ne se sentent pas très à l'aise dans le Foyer national. Mais, d'une manière générale, qu'il s'agisse du Juif qui a été contraint d'abandonner une vie confortable dans un milieu cultivé et qui aujourd'hui travaille chaque jour dans les champs et vit dans une cabane sans confort ou du Juif, sorti d'un ghetto polonais, qui travaille aujourd'hui dans une fabrique de Tel Aviv, l'impression dominante, chez l'un comme chez l'autre, est celle d'une délivrance. Les champions du sionisme ont toujours soutenu — et l'expérience a prouvé que, dans l'ensemble, ils avaient raison — qu'un Juif libéré d'un milieu hostile et « rendu » à la Palestine, non seulement y éprouverait un sentiment de liberté tout nouveau, mais encore acquerrait une confiance nouvelle en lui-même et une force de vivre nouvelle à l'idée de participer à une grande œuvre constructive.

10. Ce sentiment d'une « mission » à accomplir, qui, comme on l'a vu, a été très profond dès le début, n'a rien perdu de sa force aujourd'hui. Mais le caractère de ce sentiment qui, déjà en 1925, se modifiait visiblement, accuse aujourd'hui un changement plus marqué encore. Dans les colonies plus anciennes qui sont surtout d'origine russe, la conception religieuse du Foyer national juif continue à dominer, mais dans quelques-unes des colonies plus récentes et dans les villes, les Juifs les plus zélés, les plus imbus de l'esprit missionnaire ne sont souvent

Juifs que par la race et non par la religion. Pour employer les termes mêmes dont on s'est servi dans une question et une réponse échangées à l'une de nos séances, il y a aujourd'hui moins de Juifs qui ont pour mandat la Bible et plus de Juifs qui ont pour bible le mandat.

11. La communauté juive orthodoxe non sioniste, l'Agudath Israel, a toujours déploré, comme on le sait, cette tendance croissante à la sécularisation et a mené pendant longtemps une lutte opiniâtre contre l'Agence juive, en particulier à l'occasion des certificats d'immigration. Mais la crise nationale a réalisé le front commun des Juifs orthodoxes et non orthodoxes tout comme elle a provoqué le front commun des Arabes musulmans et chrétiens. Les désordres de 1933 n'ont pas tardé à être suivis d'un rapprochement entre l'Agudath Israel et le sionisme officiel ; les troubles plus graves de 1936 ont cimenté l'alliance. En déposant devant nous, les représentants de l'Agudath Israel ont appuyé, sur tous les points importants, la thèse défendue par l'Agence juive. Le sionisme est en fait le nationalisme juif et comme partout ailleurs — par exemple en Turquie après la guerre — le nationalisme tire son dynamisme de raisons politiques plutôt que religieuses.

12. Ainsi, une tendance qui se manifestait déjà en 1925 s'est renforcée et, dans les conditions actuelles, cette évolution ne peut, à notre avis, que continuer. Pour ne parler que d'une question d'importance vitale, le système d'enseignement juif est en train de réaliser les intentions dans lesquelles il avait été créé. Presque tous les enfants juifs des deux sexes fréquentent l'école primaire. Un grand nombre d'entre eux continuent leurs études à l'école secondaire. Dans plus des deux tiers des cas, l'école, qu'elle soit primaire ou secondaire, est une école juive où l'enseignement est donné en hébreu et dont le programme d'études est établi en vue d'inculquer aux élèves la tradition hébraïque. Un coup d'œil sur le programme d'une des principales écoles secondaires juives suffit pour le démontrer. Douze heures par semaine sont consacrées à l'hébreu, à la bible, au talmud, à la littérature et l'histoire hébraïques en général, alors que quatre heures sont consacrées à l'anglais et trois heures à l'arabe, ce qui est déjà très louable. Considérant en outre que les instituteurs et institutrices juifs doivent pour la plupart croire avec ferveur en la « mission » sioniste, il n'est pas surprenant que de ce creuset sorte une conscience nationale d'une intensité exceptionnelle. Nous ne sous-estimons pas l'importance de cette organisation : on ne peut manquer d'être impressionné par l'énergie et l'esprit de sacrifice qui ont inspiré tout ce système d'enseignement ; mais nous voudrions surtout souligner l'intensité de cette éducation dont le produit gagne en profondeur ce qu'il perd en étendue. Le civisme de la jeunesse juive en Palestine n'est pas un civisme palestinien, sauf dans la mesure où, en théorie ou en perspective, la Palestine peut s'identifier avec le Foyer national.

13. Il faut reconnaître avec franchise que l'idéal du Foyer national est un idéal purement juif. Les Arabes n'apparaissent guère dans le tableau, sauf quand ils manifestent leur présence par des actes de violence et des effusions de sang. Il n'est guère besoin de dire que ceci ne signifie nullement que les Juifs veulent opprimer les Arabes ou les maintenir dans la pauvreté et l'ignorance. Ils soutiennent au contraire, comme ils l'ont toujours soutenu — et nous ne mettons pas en cause leur sincérité — que la création du Foyer national représente et continuera à représenter pour les Arabes un avantage économique positif. Mais le Juif moyen se contente de cette assurance réconfortante. Il poursuit son œuvre et tâche d'oublier les Arabes. Dans certaines des colonies plus anciennes, il existait un sentiment de parenté avec les Arabes ou du moins ce sentiment de solidarité que crée le travail côte à côte. Mais ce sentiment ne subsiste plus guère aujourd'hui et d'ailleurs il n'a jamais été très fort parmi les Juifs des villes, d'esprit plus moderne et de culture occidentale. Des œuvres juives, notamment la Hadassah, ont exercé leur activité en faveur des Arabes aussi bien qu'en faveur des Juifs ; les Juifs exerçant des professions libérales ont mis leurs services à la disposition des deux races. Après notre départ de Palestine, la presse a signalé le cas tragique d'un médecin juif qui était retourné seul, pour exercer son art parmi les paysans arabes, dans la localité lointaine de Beisan, et qui y avait été assassiné. Mais, d'une manière générale, nous avons eu l'impression que la conscience sociale du Foyer national tend à se concentrer sur les besoins des Juifs et à laisser les Arabes à la sollicitude du Gouvernement.

14. Le nationalisme juif, en effet, semble parfois rejeter, consciemment ou inconsciemment, l'idée même d'une véritable communauté palestinienne. Il demande, par exemple — bien que le mot « Palestine » ne soit pas un mot arabe et qu'il puisse être utilisé aussi bien par les Juifs que par les Arabes — que le nom d'« Eretz Israël » (terre d'Israël) soit accepté également comme la traduction officielle de « Palestine » et il prétend que les initiales hébraïques « E. I. », qui figurent après le mot « Palestine » sur les timbres et les monnaies, ne suffisent pas. Il demande également que les ressources affectées par le Gouvernement aux services publics soient réparties entre les Arabes et les Juifs d'une manière strictement proportionnelle à leur nombre. Comme les Juifs fournissent proportionnellement une plus grande partie de recettes fiscales, cette demande semble logique, mais elle va en fait à l'encontre de l'un des deux principes suivants : ou bien elle équivaut à répudier le principe fondamental des finances publiques dans les démocraties, à savoir que les riches doivent être imposés pour satisfaire les besoins des pauvres, ou bien elle équivaut à renier ou à ignorer l'idée que les Arabes et les Juifs sont membres d'une seule et même collectivité palestinienne. Il est devenu évident depuis longtemps que l'idée d'une assimilation, au point de vue de la culture, entre Arabes et Juifs est irréalisable ; le moment est certainement venu de reconnaître également que le « civisme » palestinien n'est qu'une formule juridique dépourvue de toute signification morale.

15. Il reste à étudier les relations des Juifs avec le Gouvernement mandataire. Bien qu'il y ait fort peu de choses à dire à ce sujet, on peut constater d'ores et déjà que ces relations sont

meilleures que celles qui existent entre les Arabes et le Gouvernement. La grande majorité des Juifs suit la politique de l'Agence juive et celle-ci, qui est qualifiée, aux termes du mandat, pour collaborer avec le Gouvernement, peut avoir eu assez souvent des opinions différentes de celles du Gouvernement, l'avoir critiqué, avoir mal accueilli ses décisions, mais elle n'a jamais poussé la controverse jusqu'à mettre en cause l'autorité du Gouvernement. Elle a fixé pour la majorité une ligne de conduite qui tient le milieu entre les opinions des deux groupes minoritaires. L'un de ceux-ci est le groupe d'intellectuels qui gravite autour de l'Université hébraïque et qui estime que le seul moyen, pour les Juifs, de résoudre le problème de la Palestine est de montrer qu'ils ne sont pas « semblables aux autres peuples », tant par la qualité que par le caractère de leur nationalisme, de subordonner les ambitions politiques aux fins intellectuelles et spirituelles, d'accepter une limitation de leur nombre au point de rester toujours une minorité en Palestine et même, en dernier ressort, de se soumettre à la domination arabe. C'est une doctrine qui suppose chez ses partisans un courage moral qu'on ne peut qu'admirer, mais elle ne trouve pas l'oreille de beaucoup de membres du Foyer national. L'autre minorité comprend les révisionnistes qui continuent à demander l'extension du Foyer national juif, par la force, au besoin à toute la Palestine et à la Transjordanie : ils constituent un groupe résolu et turbulent. Après notre départ, les révisionnistes ont attaqué le siège de l'Agence juive à Jérusalem et ses bureaux à Varsovie. Mais les partisans de cette doctrine ne représentent qu'un vingtième des Juifs de Palestine et il ne nous semble guère douteux que l'Agence juive, qui s'appuie sur une majorité organisée au sein de l'Assemblée nationale et du Va'ad Leumi, ne continue à dominer la situation. En effet, dans le Foyer national, le nationalisme « extrémiste » n'a plus les avantages qui, comme nous l'avons expliqué plus haut, lui sont assurés ailleurs. Il ne peut pas, comme l'extrémisme arabe, revendiquer la liberté, étant donné qu'une Palestine libre, dans les circonstances actuelles, ne saurait être qu'un Etat arabe. Il ne peut davantage refuser l'allégeance au Gouvernement britannique qui, seul, le protège contre l'hostilité du monde arabe. Cependant, s'il est vrai que l'Agence et le Va'ad Leumi ne sont pas extrémistes dans ce sens, leur politique n'est pas des plus modérées. Ils exigent le maximum de « droits » que le mandat, selon leur interprétation, peut comporter. Ils insistent sur l'obligation de maintenir les chiffres de l'immigration au maximum de la « capacité d'absorption économique » du pays, et leur évaluation de cette capacité a toujours dépassé, et souvent de beaucoup, celle du Gouvernement. Ils critiquent les propositions gouvernementales tendant à réglementer la vente des terres pour tenir compte des intérêts des agriculteurs arabes. Ils se plaignent que la part des recettes fiscales affectée aux services publics juifs ne soit pas proportionnée d'une manière équitable au nombre des Juifs et aux impôts payés par eux ; et lorsque, sur ces points ou sur d'autres, ils n'obtiennent pas satisfaction, ils sont portés à oublier que la Puissance mandataire a deux sortes d'obligations, et à se plaindre de ce que l'Administration se montre d'une partialité coupable en faveur des Arabes.

16. Nous examinerons plus loin dans quelle mesure ces griefs sont justifiés. Pour le moment, nous soulignons que les relations entre le Foyer national et le Gouvernement ne sont pas aussi satisfaisantes qu'elles devraient l'être. Il est vrai, sans aucun doute, qu'en période de troubles, les Juifs représentent, par comparaison avec les Arabes, la partie de la population respectueuse des lois. Effectivement, chaque fois qu'il y a eu des désordres et même lorsqu'ils étaient en butte aux provocations les plus violentes, les Juifs ont fait preuve de qualités remarquables de discipline et de retenue. Mais nous n'avons pu nous empêcher de constater chez eux, dans des circonstances moins graves que les émeutes et les effusions de sang, une certaine tendance à manifester de la mauvaise humeur et à supporter avec impatience l'autorité gouvernementale. L'attitude des habitants de Tel Aviv en est un exemple. La loi exige que le Conseil municipal n'engage aucune dépense sans l'approbation préalable du Gouvernement représenté par le Commissaire de district. En fait, on se dispense souvent de cette approbation préalable parce que telle ou telle mesure sociale doit être prise d'urgence. Le Gouvernement, de son côté, tolère habituellement ces infractions à la loi, parce qu'une tentative d'appliquer strictement la loi se heurterait pour le moins à la résistance passive de toute la communauté. A notre avis, cette attitude du Gouvernement, si regrettable soit-elle, n'est pas surprenante. Il ne faut pas oublier que le Gouvernement britannique en Palestine est un gouvernement étranger pour tout le monde, sauf pour une petite poignée de Juifs. Les Juifs de Pologne, d'Allemagne ou de Roumanie apprécient vraisemblablement la différence qu'il y a entre l'attitude des britanniques envers le monde juif et l'attitude dont ils ont fait l'expérience dans leurs pays d'origine. Tous les Juifs, nous en sommes convaincus, sont reconnaissants envers la Grande-Bretagne ; mais lorsque les Juifs de Palestine entendent dire que le Gouvernement ne porte au Foyer national qu'un intérêt mitigé, leur amertume n'est atténuée ni par l'affinité de sentiments qu'ils peuvent avoir avec les fonctionnaires britanniques ni par un loyalisme inné envers la Couronne britannique.

17. Les causes de cette mauvaise humeur sont cependant plus profondes. Le Foyer national est une communauté très cultivée, très démocratique, d'une grande maturité politique et exceptionnellement jeune. Il est concevable, bien qu'improbable à notre avis, qu'elle accepte une dictature si le dictateur est un Juif de son choix, mais elle ne se sentira jamais à l'aise sous une bureaucratie étrangère. Le régime des colonies de la Couronne n'est pas une forme de gouvernement appropriée à une population nombreuse, sûre d'elle-même, et amie du progrès, en majeure partie européenne sinon par la race, du moins par la mentalité et les moyens dont elle dispose. Les communautés européennes de l'Empire britannique ont dépassé depuis longtemps cette forme de gouvernement. L'évolution des institutions autonomes de l'Inde a dépassé ce stade en 1909. Le régime des colonies de la Couronne aujourd'hui, est maintenu surtout pour assurer la tutelle de races politiquement arriérées dans les régions tropicales ou

subtropicales. Son maintien dans d'autres colonies, par exemple dans la plupart des Antilles, ou dans l'île Maurice, ou à Malte, s'explique par l'existence d'une population mixte ou par d'autres circonstances spéciales. Bien entendu, ce sont uniquement les conditions particulières de la Palestine qui justifient le maintien, dans ce pays, du système de gouvernement appliqué aux colonies de la Couronne. Si, abstraction faite de ces circonstances, il est déjà difficile de contester l'affirmation des Arabes qu'ils sont « capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne », il serait absurde de contester une telle affirmation formulée par les Juifs.

18. La forme de gouvernement que les circonstances ont imposée à l'ensemble de la Palestine n'est donc ni naturelle ni appropriée à la fraction juive de la population ; elle est même, à notre avis, de nature à compromettre la santé politique du Foyer national, en engendrant l'une des pires maladies politiques : l'irresponsabilité. Il est vrai que pour toute une série de questions importantes, les Juifs jouissent d'une large autonomie locale, mais même dans ce domaine, c'est le Gouvernement de Palestine qui possède le droit — bien qu'il ne l'exerce pas toujours — de statuer en dernier ressort. Pour des questions plus importantes, telles que le taux d'immigration, la réglementation des ventes de terres, la protection de l'industrie et l'encouragement du commerce, l'application des lois et le maintien de l'ordre, l'établissement de garnisons, questions dont dépend en fait le sort du Foyer national, les Juifs n'ont aucun pouvoir constitutionnel ni aucune responsabilité. On peut résumer d'un mot ce qu'ils demandent, en général, du Gouvernement : une accélération du rythme de développement ; ils veulent une augmentation du nombre des immigrants, un accroissement des terres mises à leur disposition, une extension des aménagements urbains et ruraux, et tout cela, ils le veulent tout de suite. Ils se rendent compte, sans aucun doute, qu'une croissance aussi rapide comporte des risques et ils sont disposés certainement à assumer ces risques avec la foi ardente que leur inspirent leur race et leur mission. Mais lorsqu'ils reprochent au Gouvernement de ne pas leur accorder ce qu'ils demandent, ils semblent oublier que si les choses vont mal, c'est sur le Gouvernement que retomberont le blâme en même temps que l'obligation de redresser la situation. Nous avons déjà dit combien il est difficile de faire des prédictions au sujet du développement économique futur du Foyer national, mais on peut, en toute raison, concevoir pour le moins la possibilité d'un revers de fortune, provoqué par une cause ou une autre, peut-être par quelque catastrophe mondiale. En pareil cas, ce serait le Foyer national qui, sans aucun doute, souffrirait le plus, mais toute la Palestine souffrirait avec lui et les frais de rétablissement et de restauration retomberaient sur les contribuables arabes aussi bien que sur les contribuables juifs et peut-être aussi, en fin de compte, sur les contribuables britanniques. Présenter des revendications sans avoir à s'occuper des difficultés qu'elles pourraient engendrer, exiger une certaine politique sans être responsable de sa réalisation, insister pour qu'on assume des risques sans endosser la pleine responsabilité des conséquences, ce sont là des caractéristiques habituelles de toute agitation parmi une population douée de sens politique mais qui ne se gouverne pas elle-même. Ce qui est inusité, dans ce cas particulier, c'est que les agitateurs ne demandent pas un gouvernement autonome, parce que celui-ci équivaldrait au gouvernement d'une majorité arabe. C'est ainsi que la maladie sévit sans qu'on puisse lui appliquer son remède naturel et nous ne pouvons nous empêcher de considérer comme une faiblesse regrettable, dans l'existence du Foyer national, le fait que cette jeune communauté doive grandir dans une atmosphère d'irresponsabilité vis-à-vis des graves problèmes que pose son développement.

19. Nous venons de parler de l'accélération du rythme de développement, et ce sentiment d'impatience est la dernière, mais nullement la moins forte, des impressions que nous tenons à enregistrer en ce qui concerne le Foyer national. Il est manifeste que la rapidité avec laquelle toute la structure du Foyer national a été édifiée, en particulier au cours de ces quelques dernières années, a accru les difficultés inhérentes à la situation. Si les immigrants juifs n'étaient arrivés que lentement, si la colonisation juive avait eu un caractère essentiellement agricole et ne s'était étendue que progressivement, s'il n'y avait pas eu un développement considérable de la vie urbaine et de l'activité industrielle, le problème de l'adaptation des relations entre le Foyer national et le nationalisme arabe se serait sans doute posé, mais il aurait probablement pu être traité dans une atmosphère de calme et avec des perspectives plus favorables d'accord. En fait, le rythme auquel s'est développé le Foyer national a exacerbé le conflit et a précipité la crise. Certes, les raisons de cette impatience sont faciles à comprendre : l'immigration, c'est pour les Juifs la délivrance ; les immigrants pénètrent en foule en Palestine, prêts à endurer tous les inconvénients qui peuvent résulter du surpeuplement, parce que la vie en Palestine, même dans les pires conditions, est préférable à la vie qu'ils ont menée ailleurs.

20. Il y a cependant, à cette hâte, une autre raison qui, à notre avis, a influencé récemment l'esprit des Juifs. Les sionistes réfléchis n'ont jamais ignoré l'opposition que font les Arabes au Foyer national, mais alors qu'ils considéraient cette opposition comme un simple obstacle qui, si sérieux qu'il pût être, pouvait être surmonté, ils voient maintenant — bien qu'ils ne l'avouent pas toujours — le danger que cette opposition constitue ou pourrait constituer un jour. Personne, en Palestine, ne peut manquer de se rendre compte combien la haine des Arabes contre le Foyer national est devenue aujourd'hui plus âpre et plus générale qu'elle ne l'était il y a cinq ou dix ans, et c'est un sentiment qui n'est pas limité à la Palestine. Les dirigeants arabes se sont depuis longtemps arrangés pour que leurs griefs soient connus et discutés au Caire, à Damas et à Bagdad, et le récit des luttes et des effusions de sang qui ont eu lieu l'an dernier en Palestine, souvent grossièrement exagéré et déformé, est un sujet courant de conversations dans tout le monde arabe. Au début, le sentiment antijuif était faible ou même inexistant en Egypte, en Irak, ou au cœur de l'Arabie. Mais l'été dernier, il s'est produit à

plusieurs reprises des manifestations au Caire et à Bagdad. Nous avons des raisons de croire que cette agitation antijuive n'est pas encore devenue très importante ; pour le moment, elle marque même un temps d'arrêt, mais on ne saurait douter que la reprise du conflit en Palestine ne vienne la raviver et l'attiser. Il en est de même en Transjordanie. Ce n'est qu'à grand'peine qu'on a pu empêcher les Bédouins au tempérament combatif de traverser le fleuve pour participer à la lutte, et on nous a assuré, d'une source dont l'autorité est incontestable, que quelle qu'ait pu être dans le passé l'attitude des Arabes de Transjordanie vis-à-vis de l'immigration juive, un colon juif ne pourrait aujourd'hui pénétrer dans le pays qu'au risque de sa vie.

21. Le fossé qui s'est ainsi creusé entre le monde juif et le monde arabe est certainement l'un des aspects les plus regrettables de la situation actuelle. Nous sommes convaincus que non seulement en Palestine, mais aussi dans tout le Moyen-Orient, les Arabes pourraient tirer profit des capitaux et de l'esprit d'initiative que les Juifs sont tout disposés à apporter ; nous sommes convaincus également que, dans des circonstances normales, les divers gouvernements arabes seraient tout prêts, de leur côté, à permettre l'immigration d'un certain nombre de Juifs, à des conditions posées par eux et sous leur contrôle. Mais la création du Foyer national n'a été subordonnée ni aux conditions, ni au contrôle des Arabes de Palestine ; il a été établi directement contre leur volonté, et ce fait brutal n'a pas manqué de provoquer une réaction chez les Arabes des autres pays. Les Juifs avaient entièrement le droit de pénétrer en Palestine, dont l'entrée avait été forcée pour eux ; ils l'ont fait avec l'approbation et l'encouragement de la Société des Nations et des Etats-Unis d'Amérique. Mais, ce faisant, ils ont vu se fermer devant eux les autres entrées du monde arabe. C'est une opposition qui, dans certaines circonstances, pourrait devenir dangereusement agressive. Les Juifs doivent comprendre, comme tout le monde, qu'une nouvelle guerre mondiale n'est malheureusement pas impossible, et il est facile d'imaginer, avec les aléas que comporte toute guerre, des circonstances dans lesquelles ils pourraient être réduits à compter surtout sur leurs propres ressources pour la défense du Foyer national. C'est là un deuxième et très puissant motif d'impatience. Plus il y aura d'immigrants, plus il y aura de soldats éventuels. « Le nombre est la sécurité », a dit un témoin juif et il a ajouté : « Si nous restons d'une manière permanente une minorité, ce ne sera pas un Foyer national, ce sera une souricière ».

22. Il est impossible, croyons-nous, à un observateur impartial de voir le Foyer national sans formuler à son égard des vœux de succès. Le Foyer a apporté un si grand soulagement à des souffrances non méritées ; il déploie tant d'énergie et il fait preuve de tant d'esprit d'initiative et de dévouement à une cause commune. Pour autant que la Grande-Bretagne a aidé à sa création, nous pourrions affirmer avec Lord Balfour qu'en cela tout au moins, le christianisme a montré « qu'il n'était pas oublieux de tout le mal qu'il a fait ». Mais nous voudrions demander à tous ceux dont les sympathies, en Europe ou dans les pays d'outre-mer, vont au Foyer national juif de ne pas sous-estimer les difficultés auxquelles il doit faire face. Ce n'est pas lui rendre un service que de faire abstraction de ces difficultés et de dire que tout s'arrangera si l'on attend encore un peu ; encore moins est-ce lui rendre un service que d'affirmer qu'il n'y aurait aucune difficulté réelle si la Puissance mandataire remplissait les devoirs que lui impose le mandat. Lors de chacune des crises qui se sont succédé en Palestine, on a évoqué ces vains espoirs et formulé ces critiques hâtives. Le meilleur service que puissent rendre au Foyer national ceux qui lui veulent du bien, c'est de reconnaître franchement que la situation en Palestine est arrivée à une impasse et de s'appliquer à trouver le moyen d'en sortir.

## 2. LES PROGRÈS ARABES.

23. Ce qui frappe le plus, en Palestine arabe comme en Palestine juive, c'est l'accroissement de la population qui, de 600.000 habitants en 1920, est arrivée au chiffre de 950.000 habitants ; mais à la différence de ce qui s'est passé pour les Juifs, cette augmentation n'est due que dans une faible mesure à l'immigration. Il n'est pas possible d'établir une évaluation exacte du nombre des Arabes qui sont venus en Palestine des pays arabes voisins et qui s'y sont établis, mais on peut admettre que près des neuf dixièmes de l'augmentation sont le résultat de l'accroissement naturel ; or, la population a augmenté de 50% en dix-sept ans. Ce sont là des chiffres remarquables, surtout que l'on considère généralement que la population de la Palestine, sous le régime ottoman, était plus ou moins stationnaire. Si, par ailleurs, nous considérons l'accroissement de la prospérité du pays dans son ensemble, il est difficile de croire que la population arabe n'y ait pas eu sa part ; et pourtant, cette déduction est vivement combattue. Les Juifs qui ont déposé devant nous se sont efforcés de la confirmer par une foule d'arguments et de statistiques ; les Arabes la contestent purement et simplement. Ils nous ont affirmé que leur situation était meilleure avant l'occupation britannique. Il était manifestement de notre devoir de vérifier les affirmations des deux parties, et nous avons fait tout ce qui était en notre pouvoir pour éclairer notre jugement sur ce point. Comme, toutefois, l'outillage technique du Gouvernement de la Palestine était, il y a un an, fâcheusement insuffisant pour une enquête sociologique exacte, notre jugement ne doit être accepté que comme une opinion approximative — bien qu'à notre avis justifiée — sur une question compliquée.

24. Les « effendis » pour commencer, ont incontestablement perdu ; sous l'Administration actuelle, ils ne bénéficient plus, dans la même mesure qu'avant la guerre, des privilèges qu'offrent les fonctions publiques. Mais le tort qu'ils ont subi de ce fait n'est pas de ceux qui s'aggravent avec le temps ; au contraire, un nombre croissant d'« effendis » et d'autres Arabes instruits ont obtenu des postes dans les services gouvernementaux, et certains d'entre

eux reçoivent des traitements élevés. Ceci mis à part, il est difficile de voir en quoi la situation économique de la classe supérieure arabe a pu empirer. Les propriétaires fonciers ont vendu des lots de terres importants à des prix dépassant de beaucoup ceux qu'ils auraient pu obtenir avant la guerre. Au début, il est vrai, une grande partie des ventes étaient faites par des propriétaires arabes résidant en Syrie, mais les transactions récentes intéressaient principalement les Arabes palestiniens et elles ont été considérables. Il a été payé pour l'achat de terres des Arabes, pour la plupart propriétaires de grands domaines, 854.796 livres en 1933, 1.647.836 livres en 1934 et 1.699.448 livres en 1935. Il est hors de doute que c'est, en partie, grâce au ventes de terres que la classe des « effendis » a été en mesure d'investir des capitaux importants ; une partie de ces capitaux a été affectée à l'augmentation de la production des terres qu'ils avaient conservées, spécialement de la production des fruits. A l'heure actuelle, les terres appartenant à des Arabes et occupées par des plantations d'agrumes ont une superficie au moins six fois plus grande qu'en 1920. Les plantations arabes d'agrumes dans la plaine du littoral couvrent aujourd'hui 135.000 dunums et représentent un capital de 6.650.000 livres.

25. Une partie des capitaux a été affectée à la construction de maisons pour la location ou la vente, ou la création d'entreprises industrielles. Le développement de l'industrie arabe, sans être évidemment comparable à celui de l'industrie juive, a réalisé des progrès. Il ressort du rapport du Gouvernement pour l'année 1933 que le nombre des entreprises industrielles arabes, qui était de 1.200 avant la guerre, est aujourd'hui d'environ 2.200. Parmi les industries relativement importantes, on peut citer les suivantes ; savon, minoterie, briques et tuiles, cigarettes et tabacs, tissages de coton, de laine et de soie, salines, carrières de pierre et de chaux, literie, clouterie, vêtement, confiserie et boissons alcooliques. Il n'existe pas de statistiques officielles indiquant le montant des capitaux investis dans toutes ces industries, mais ce montant a certainement augmenté au cours des quelques dernières années, comme ont augmenté également les dépôts en banque des Arabes.

26. Dans ces conditions, nous ne doutons pas que de nombreux propriétaires fonciers arabes n'aient tiré des avantages pécuniaires de l'immigration juive. Ils ont vendu aux Juifs beaucoup de terres à des prix très supérieurs à ceux d'avant guerre. Un membre du Haut Comité arabe a reconnu devant nous que « dans aucun pays du monde, il n'est payé pour la terre des prix aussi exagérés que ceux que payent les Juifs en Palestine ». Une partie des capitaux juifs a été également dépensée pour l'achat de produits de l'industrie arabe, tels que les pierres et autres matériaux de construction, pour la location de maisons appartenant à des Arabes et pour des salaires payés à des ouvriers arabes. D'autre part, il est évident que l'industrie arabe ne peut pas, à la longue, soutenir la concurrence de l'industrie juive dans les branches qui exigent une compétence technique ou qui utilisent des matières premières importées. Il est inévitable, croyons-nous, que les industries arabes périclitent à mesure que se développeront les entreprises et l'outillage industriels du Foyer national. D'ores et déjà, l'industrie arabe la plus importante, celle du savon de Naplouse, souffre sérieusement de la concurrence juive et égyptienne.

27. La situation des fellahs, qui forment toujours la grande majorité de la population arabe, est le facteur qu'il faut considérer en premier lieu lorsqu'on cherche à apprécier les progrès économiques réalisés par la Palestine arabe. On ne peut malheureusement nier que le niveau de vie des fellahs ne soit encore très bas. Comme toutes les autres populations agricoles, les fellahs ont souffert de la baisse mondiale des prix. Ils ont souffert également des fortes sécheresses qui, à maintes reprises, ont anéanti les récoltes ; cependant, certains des obstacles qui s'opposent à leur progrès ont été en partie supprimés ; le régime si gênant de la propriété foncière « much'a » a été remplacé, dans une certaine mesure, par la propriété individuelle ; le fardeau des dettes a été allégé ; le Gouvernement a accordé des réductions ou des remises d'impôts et a octroyé des avances. La dîme a été d'abord réduite, puis convertie, pour être finalement remplacée par un impôt foncier plus équitable. Le développement du mouvement coopératif a été lent et peu encourageant, mais il est commencé et il existe actuellement plus de soixante sociétés coopératives arabes. On constate, en outre, que certains fellahs sont, en tout cas, en train de devenir de meilleurs agriculteurs. Si la grande majorité d'entre eux reste encore attachée à ses vieilles méthodes primitives, il en est quelques-uns qui, sous la direction et la surveillance de fonctionnaires, apprennent à améliorer leurs méthodes, à utiliser de meilleures semences et de meilleurs instruments.

28. Il y a un point sur lequel les fellahs ont perdu du terrain. En 1920, ils avaient déjà assez peu de terres pour assurer leur subsistance et celle de leur famille ; or, leur nombre s'est fortement accru depuis et aujourd'hui, pour beaucoup d'entre eux, il n'y a plus de terres disponibles. Il était donc inévitable qu'en Palestine, comme dans la plupart des autres parties du monde, il se produisît un exode de la population rurale vers les villes. Mais bien qu'ici encore on ne possède pas de statistiques exactes, il semble que le développement de l'industrie a largement contribué à procurer du travail aux Arabes qui ne pouvaient plus gagner leur vie à la campagne. Le nombre des Arabes employés dans l'industrie doit être aujourd'hui sensiblement supérieur au chiffre de 60.000 qu'avait fait apparaître le recensement de 1931. C'est également à l'emploi de la main-d'œuvre industrielle qu'il faut attribuer la naissance de ces agglomérations de barraques dans la banlieue de Haïfa, que l'on désigne par dérision sous le nom de « Bidon-ville ». Mais s'il y a là l'indication qu'un prolétariat urbain a commencé à se constituer, c'est un phénomène social qui n'est pas particulier à la Palestine et, pour autant que nous avons pu en juger, en Palestine il n'a pas encore provoqué la dégénérescence de cette classe. D'après les évaluations officielles qui sont, il faut le reconnaître, très approximatives,

il y avait au moment de notre visite en Palestine 6.000 chômeurs arabes, chiffre qui, étant donné les circonstances et en particulier les « troubles », n'a rien d'inquiétant. Pour ceux qui ont du travail, le taux des salaires a augmenté d'une manière continue. Le salaire quotidien payé aux ouvriers arabes qualifiés varie aujourd'hui entre 250 et 600 mils<sup>1</sup> ; pour la main-d'œuvre non qualifiée, il est de 100 à 180 mils. En Syrie, les salaires oscillent entre 67 mils dans les industries anciennes et 124 mils dans les industries de création récente ; le salaire des ouvriers de fabrique en Irak est de 40 à 60 mils.

29. Ce n'est d'ailleurs pas seulement dans les villes que les fellahs privés de terre trouvent à gagner leur vie. Le programme gouvernemental de travaux publics entraîne une demande continue de main-d'œuvre et un grand nombre d'Arabes sont employés à la construction de routes, de ponts et d'autres ouvrages similaires. De plus, le développement considérable des plantations d'agrumes, tant arabes que juives, a provoqué une forte augmentation de la demande de main-d'œuvre agricole et c'est là une autre cause de la hausse des salaires. Pour les travaux agricoles en général, le salaire quotidien était de 80 à 120 mils en 1931 et de 100 à 150 mils en 1935. Pour les plantations d'arbres et le travail dans les pépinières, il était de 100 à 150 mils en 1931 et de 150 à 250 mils en 1935.

30. Il n'est pas facile de dire si la hausse nominale des salaires constitue une augmentation du salaire réel. Le Haut Comité arabe affirme que le coût de la vie a augmenté et que cette hausse est due en partie à la protection artificielle accordée aux industries juives. Il est hors de doute que le coût de la vie est plus élevé qu'avant la guerre, mais l'Agence juive a cité des calculs officiels montrant que, depuis quelques années, le coût de la vie diminue d'une manière continue.

31. Les considérations qui précèdent nous ont amené à la conclusion qu'en dépit de la disproportion qui existe entre leur nombre et la superficie des terres cultivables qu'ils occupent, les fellahs sont, en somme, dans une situation meilleure qu'en 1920. Mais il y a une autre considération dont nous n'avons pas encore fait mention et qui ne saurait faire l'objet d'aucune controverse. Tous les services publics dont la création a été décrite au chapitre précédent se sont développés d'une manière continue à l'avantage des fellahs. Sauf dans les périodes de « troubles », la vie et les biens des fellahs ont bénéficié d'une assez grande sécurité ; leurs droits civils ont été protégés par les tribunaux. L'accroissement de leur nombre a été dû, dans une large mesure, aux services d'hygiène qui ont lutté contre le paludisme, réduit le taux de la mortalité infantile et amélioré les services d'adduction d'eau et les installations sanitaires. L'enseignement ne satisfait encore, il est vrai, qu'à la moitié de la demande, mais il a permis cependant à la nouvelle génération de mieux profiter de l'enseignement technique donné à l'École arabe d'agriculture ou par des instructeurs officiels dans les villages. De meilleures routes et des transports plus rapides ont rendu plus rémunératrice la vente des produits sur le marché. On peut dire en somme que s'il est vrai qu'on aurait pu faire bien davantage avec plus d'argent, les services sociaux dont est dotée la Palestine sont plus développés que ceux de n'importe lequel de ses voisins<sup>2</sup> et beaucoup plus développés que ceux d'une province de l'Inde ou d'une colonie africaine.

32. Il reste à examiner si les Juifs sont fondés à affirmer que ce progrès est dû en grande partie à l'établissement du Foyer national. Après avoir examiné les dépositions orales ou écrites faites à ce sujet par les représentants juifs, nous sommes arrivés aux conclusions suivantes :

i) L'introduction, en Palestine, de capitaux juifs importants a stimulé d'une manière générale la vie économique de tout le pays.

ii) Le développement de l'industrie et de la citriculture arabes a été assuré, en grande partie, par les capitaux ainsi importés.

iii) L'exemple donné par les Juifs a largement contribué à améliorer les méthodes de culture des Arabes, surtout en ce qui concerne les agrumes.

iv) Grâce au développement des établissements juifs et à l'esprit d'entreprise des juifs, l'emploi de main-d'œuvre arabe a augmenté dans les villes et en particulier dans les ports.

v) Les travaux effectués dans les colonies juives pour récupérer des terres et assainir des régions impaludées ont profité à tous les Arabes des environs.

vi) Les institutions créées à l'aide de fonds juifs, avant tout pour les besoins du Foyer national, ont également rendu service à la population arabe. La « Hadassah », par exemple, assure le traitement des malades arabes, notamment à l'Hôpital des tuberculeux de Safad ; l'Institut radiologique de Jérusalem admet des Arabes indigènes dans les cliniques de son « Fonds d'assistance médicale rurale », de même qu'il rend de grands services aux mères arabes dans le domaine de l'assistance à l'enfance.

vii) L'effet bienfaisant exercé d'une manière générale par l'immigration sur le bien-être des Arabes est illustré par le fait que l'augmentation de la population arabe est plus forte dans les districts urbains où se créent des établissements juifs. En comparant les données des recensements de 1922 et de 1931, on constate qu'il y a six ans l'augmentation a été de 86% à Haïfa, 62% à Jaffa et 37% à Jérusalem, alors qu'elle n'a été que de 7% dans les villes purement arabes comme Naplouse et Hébron et qu'à Ghaza il y a eu une diminution de 2%.

<sup>1</sup> 100 mils = 2 shillings.

<sup>2</sup> Un tableau comparatif des dépenses budgétaires et du commerce de la Palestine et des pays voisins est donné à l'appendice 3.

33. L'autre affirmation, qui fait état de la part des recettes fiscales fournie par les Juifs, nous semble incontestable. Des témoins arabes ont soutenu que le Gouvernement aurait pu dépenser davantage pour les services sociaux si, d'une part, le Foyer national n'avait pas nécessité une administration plus compliquée et plus coûteuse que celle dont ont besoin les Arabes et si, d'autre part, il n'avait pas fallu dépenser des sommes aussi importantes pour les services de sécurité afin de protéger le Foyer contre des attaques éventuelles. Ils n'ont pu cependant nier que les services publics qui ont été organisés ont rendu service aux Arabes ; ils n'ont pu davantage nier que les fonds affectés à ces services ont été fournis en grande partie par les Juifs. Il est impossible de calculer avec quelque précision la part des impôts supportée par les Juifs ; mais il est hors de doute que la plus grande partie des droits de douane est payée par eux et que l'augmentation des recettes douanières constitue, depuis 1920 jusqu'à ce jour, l'élément le plus important de l'augmentation totale des recettes fiscales <sup>1</sup>.

34. Nous sommes donc arrivés à la conclusion que, d'une manière générale, les Arabes ont eu une part considérable des avantages matériels que l'immigration juive a assurés à la Palestine. L'obligation imposée à cet égard par le mandat a donc été exécutée. La situation économique des Arabes, dans l'ensemble, n'a pas subi jusqu'ici de préjudice du fait de l'établissement du Foyer national. Toutefois, nous voudrions ajouter une observation : en premier lieu, la continuation des avantages économiques que les Arabes retirent du Foyer national est subordonnée au maintien de la prospérité du Foyer ; si cette prospérité devait subir une éclipse, si le chômage se développait, la main-d'œuvre arabe serait, à notre avis, la première à en souffrir. En second lieu, les avantages économiques que les Arabes tirent de l'immigration juive diminueront progressivement et finiront par disparaître si l'antagonisme politique entre les deux races continue à s'accroître. Deux peuples en guerre ne peuvent pas contribuer mutuellement à leur bien-être. Le « boycottage » et les effusions de sang avec toutes les conséquences qui en résultent, à savoir la rupture des relations économiques, la diminution des échanges, l'augmentation des dépenses administratives et la réduction des services publics, ne tarderont pas, s'ils continuent, à anéantir les avantages que l'ensemble du pays a retirés de l'arrivée des Juifs.

### 3. LE NATIONALISME ARABE.

35. Ce n'est que lorsque nous eûmes annoncé la date à laquelle nous nous proposons de quitter le pays que le Haut Comité arabe décida d'abandonner le « boycottage » et de collaborer avec nous à la recherche des moyens propres à rétablir la paix en Palestine ; et lorsqu'enfin les membres du Comité vinrent devant nous avec le mufti de Jérusalem à leur tête, les premières paroles de la déclaration concertée que nous fit ce dernier étaient les suivantes : « La cause des Arabes de Palestine est celle de l'indépendance nationale. Elle ne diffère en rien dans son essence, des mouvements analogues qui se sont produits parmi les Arabes dans tous les autres territoires arabes ». Il termina sa déclaration en disant que la cause première des troubles a été « le fait que les Arabes de Palestine étaient privés de leurs droits naturels et politiques ». Enfin, il résuma comme suit les revendications arabes : 1<sup>o</sup> « abandon de l'expérience du Foyer national juif » ; 2<sup>o</sup> « arrêt immédiat et complet de l'immigration juive » ; 3<sup>o</sup> « interdiction immédiate et complète de la vente aux Juifs de terres appartenant aux Arabes » ; 4<sup>o</sup> « solution du problème de la Palestine sur une base identique à celle qui a servi à la solution des problèmes de l'Irak, de la Syrie et du Liban, à savoir la cessation du mandat et la conclusion, entre la Grande-Bretagne et la Palestine, d'un traité prévoyant l'établissement d'un gouvernement national et indépendant à forme constitutionnelle ».

36. Il est donc clair que le point de vue des dirigeants arabes n'a pas varié d'un iota de celui qu'ils avaient adopté lorsqu'ils s'étaient rendu compte pour la première fois des conséquences que comportait la Déclaration Balfour. Les événements des dix-sept dernières années n'ont fait que les exaspérer et les raidir dans leur résistance et, comme ils le prétendent, renforcer leur cause. Or, leur cause — il faut le répéter une fois encore — est essentiellement d'ordre politique. Sans doute, il y a eu un sentiment de rivalité économique entre les deux races, et les Arabes ont conçu des craintes, devant l'habileté en affaires des Juifs et les ressources financières dont ils pouvaient disposer. Mais, comme nous venons de l'expliquer, ils n'en ont pas souffert jusqu'à ce jour. En fin de compte, le Foyer national leur a apporté des avantages matériels importants : ils le nient naturellement, mais nous sommes convaincus que, même si l'on pouvait les amener à reconnaître le fait, ils n'en poursuivraient guère moins leur opposition. Ils ont exprimé leur sentiment à cet égard dans le langage imagé suivant : « Vous dites que notre situation s'est améliorée, vous dites que ma demeure s'est enrichie grâce aux étrangers qui y sont entrés. Mais c'est *ma* demeure et je n'y ai pas invité d'étrangers ; je ne leur ai pas demandé de l'enrichir ; et peu m'importe qu'elle soit pauvre et nue pourvu que j'en reste seul maître ».

37. Il n'est pas exact non plus de dire que le conflit est essentiellement un conflit de races résultant d'une vieille antipathie instinctive des Arabes envers les Juifs. Comme nous l'avons déjà vu, il n'y avait eu que peu ou point de heurts entre Arabes et Juifs dans le reste du monde arabe jusqu'au moment où le conflit de Palestine en fit apparaître. On a constaté précisément le même malaise politique — agitations, rébellions, effusions de sang — en Irak, en Syrie et en Egypte, où il n'y a pas de « Foyer national ». Il est donc manifeste que le problème

<sup>1</sup> Voir les chiffres à la page 124.

de la Palestine est un problème politique. C'est, comme partout ailleurs, le problème du nationalisme révolté. La seule différence réside dans le fait qu'en Palestine le nationalisme arabe est inextricablement lié à l'hostilité envers les Juifs. Et — il est bon de le répéter — les raisons en sont également évidentes. En premier lieu, la création du Foyer national comportait, dès le début, une négation pure et simple des droits qui découlent du principe de l'autonomie nationale. En second lieu, on n'a pas tardé à constater que le Foyer national était non seulement un obstacle au développement de l'autonomie nationale, mais qu'il était apparemment le seul obstacle sérieux qui s'y opposait. En troisième lieu, à mesure que le Foyer se développait, croissait la crainte que les institutions de libre gouvernement, lorsqu'elles seraient octroyées au pays, fussent non pas des institutions nationales au sens arabe, mais des institutions de gouvernement au profit d'une majorité juive. Voilà pourquoi il est difficile d'être un patriote arabe sans haïr les Juifs.

38. La conséquence logique de cet état de chose devenait de plus en plus évidente à mesure que l'on recueillait les témoignages des Arabes. La revendication concernant l'indépendance nationale a la priorité sur celle qui a trait à l'arrêt de l'immigration juive et des achats de terres. Comme l'a dit le mufti de Jérusalem, une fois qu'ils auront obtenu leur indépendance, les Arabes régleront eux-mêmes la question juive. Il s'ensuit que même s'il était possible de cristalliser le Foyer national dans son état actuel, d'interdire désormais à tout Juif l'entrée de la Palestine ou de défendre l'achat de tout nouveau dunum de terre arabe, la cause principale de l'agitation arabe subsisterait intégralement. Nous en arrivons fatalement à la conclusion que les restrictions qui pourraient être apportées au développement du Foyer national, qu'elles soient ou non opportunes pour d'autres raisons, n'élimineraient pas la cause fondamentale du mécontentement arabe. Le Foyer national est déjà trop grand aux yeux des Arabes, mais même s'il était encore beaucoup plus petit, même si sa croissance avait été arrêtée en 1925, l'attitude des Arabes aurait été à peu près la même. Grand ou petit, le Foyer national barre la route qui mène à l'indépendance nationale; grand ou petit, les Arabes insistent sur leur droit de la gouverner comme partie de la Palestine indépendante.

39. L'histoire des dix-sept dernières années prouve que ce nationalisme arabe, avec sa pointe antijuive, n'est un phénomène ni nouveau ni passager. Il existait dès le début et il n'a fait que gagner en force et en étendue; de tout ce que nous avons vu et entendu, il semble ressortir nettement qu'il n'a pas encore atteint son point culminant. Des facteurs tant internes qu'externes contribuent à le développer. Parmi les facteurs internes, deux sont prédominants: en premier lieu, le mouvement s'appuie aujourd'hui sur une organisation politique beaucoup plus active et plus vaste que celle qui existait les premières années. La direction centralisée que nous avons signalée comme un des traits alarmants des troubles de 1933 est aujourd'hui aussi complète qu'elle peut l'être dans un pays arabe. Tous les partis politiques constituent un « front commun » et leurs chefs siègent côte à côte au Haut Comité arabe. Les Arabes chrétiens y sont représentés tout comme les Arabes musulmans; il n'y a pas de parti d'opposition. Si quelque parole est dite ou quelque acte commis en public à l'encontre des désirs connus du Haut Comité arabe, c'est la manifestation d'un nationalisme non pas plus modéré, mais plus intransigeant que celui du Comité. Dans chaque ville, il existe un Comité national arabe qui a ses représentants dans les villages voisins. L'attitude de la population arabe en général, au cours des troubles de l'an dernier, a montré l'étendue de cette organisation et l'efficacité de son fonctionnement. Notre propre expérience en a fourni une nouvelle preuve. Tant que le Comité suprême arabe a maintenu le « boycottage », pas un Arabe n'est venu vers nous, et même lorsque le « boycottage » a été levé, les seuls témoins autorisés à déposer devant nous ont été, sauf quatre exceptions, des membres ou des agents du Haut Comité. Les exceptions en question étaient l'Archevêque melchite de Galilée et le Révérend N. Mamura, qui comparurent avec le plein assentiment du Haut Comité arabe et en compagnie de l'un de ses membres chrétiens; M. Georges Antonius, qui avait été également autorisé à comparaître, et Hassan Sidki Bey Dadjani, dont le nationalisme est d'ailleurs suffisamment ardent pour qu'il ait fallu l'interner à Sarafand. Ces témoins appuyèrent tous les quatre la totalité des revendications du Haut Comité arabe.

40. Cette organisation nationaliste dispose d'une presse nombreuse et énergique. Quatre quotidiens paraissent en arabe. *Al Liwa* (tirage 3.000-4.000 exemplaires) est l'organe officiel du parti arabe palestinien qui est le parti du mufti; le propriétaire en est Djamal Bey El Hussein. Le *Falastin* (4.000-6.000 exemplaires) qui appartient à un Arabe chrétien, appuie le parti de la défense nationale dont le président est Ragheb Bey Nachachibi. *Al Difa'a* (4.000-6.000 exemplaires) défend les idées du parti Istiklal dont le secrétaire général est Awmi Bey Abdelhadi. *Al Djamia Al Islamia* (2.000) est plus indépendant vis-à-vis des organisations de parti, mais il est très nationaliste. Il existe également un hebdomadaire publié en anglais: le *Palestine and Transjordan* (environ 1.500 exemplaires) dont le rédacteur en chef est Fouad Effendi Saba, secrétaire du Haut Comité arabe. Il convient de signaler que tous ces périodiques, sauf un, ont des liens plus ou moins étroits avec les membres du Haut Comité arabe et que, s'il y a entre eux des divergences assez fréquentes sur des questions personnelles ou des points de tactique (le *Falastin* par exemple avait adopté, pendant notre séjour à Jérusalem, une attitude moins intransigeante que les autres sur la question du « boycottage »), ils appuient avec une unanimité parfaite, et dans son intégralité, la revendication arabe d'indépendance nationale. Il n'y a, par ailleurs, aucune trace de modération dans le ton de cette presse. Pendant les troubles de l'an dernier, des journaux arabes ont été suspendus trente-quatre fois et ont reçu onze fois des avertissements officiels. Et s'il était besoin de preuves pour montrer que la fin de la « grève » ne signifie pas que les sentiments aient changé, nous aurions

pu trouver ces preuves dans le ton général et souvent aussi dans le langage même de la presse pendant que nous étions encore en Palestine. *Al Difa'a*, par exemple, publiait, le 11 décembre, un article intitulé « Les griffes du Loup ». « Les Arabes de Palestine, disait-il, regardent le Gouvernement d'un œil chargé de haine ». Et rejetant la responsabilité de tout le malaise « d'abord sur le Gouvernement et ensuite sur les Juifs », il faisait allusion aux nouveaux sacrifices qui pourraient être nécessaires pour sauver le pays de la « folie impérialiste ».

41. Le deuxième facteur interne qui a contribué au développement du nationalisme arabe, c'est l'enseignement. A l'exception de quelques écoles privées, toutes les écoles arabes, à la différence des écoles juives, sont entretenues par le Gouvernement. Mais pour des raisons qui seront examinées dans un chapitre ultérieur<sup>1</sup>, ces écoles ont un caractère purement arabe, autant que les écoles juives sont purement juives. Dans les écoles primaires et secondaires, l'enseignement est donné exclusivement en arabe ; en dehors des matières scientifiques, le programme d'études est consacré presque entièrement à la littérature, à l'histoire et aux traditions arabes ; tout le corps enseignant, depuis le plus humble instituteur de village jusqu'au directeur du Collège gouvernemental arabe, est arabe. Une organisation scolaire purement arabe comme celle-là est peut-être préférable, pour les enfants arabes, à un système « mixte » comportant des éléments britanniques dans le personnel enseignant et dans le programme d'études ; c'est le vrai moyen, dit-on, de faire d'eux de « bons arabes ». Quoi qu'il en soit, il est certain que ce système fait d'eux de bons patriotes arabes. L'esprit politique du corps des instituteurs n'est nulle part aussi prononcé que dans le Moyen-Orient, et l'on ne saurait attendre des instituteurs arabes de Palestine, bien qu'ils soient des fonctionnaires du Gouvernement, qu'ils puissent réprimer entièrement leurs sympathies pour la cause nationaliste. C'est un fait significatif — bien qu'il ne faille pas oublier l'attitude des parents — que presque toutes les écoles arabes, dans l'ensemble des pays, avaient fermé leurs portes pendant la grève de l'année dernière. Les élèves du Collège gouvernemental arabe qui est la pierre angulaire du système, n'ont pas été empêchés par leurs maîtres d'aller briser les vitres d'une école « mixte » privée de Jérusalem qui continuait à fonctionner. Tous les membres du personnel enseignant supérieur et tous les fonctionnaires supérieurs du Département de l'Instruction publique signèrent le manifeste du 30 juin 1936 ; deux professeurs ont été internés à Sarafand.

42. Ainsi, l'enseignement arabe engendre l'une des difficultés les plus inextricables de la situation. Nous ne saurions demander que cet enseignement fût restreint, simplement à cause des résultats politiques qu'il donne ; nous expliquons plus loin que, dans les conditions actuelles, il est tellement difficile d'apporter au programme d'études ou dans le personnel enseignant des changements suffisamment radicaux pour neutraliser l'influence politique de cet enseignement, qu'on peut déclarer la chose à peu près impossible. Il faut donc accepter le fait que chaque année des milliers de jeunes Arabes sortent d'établissements d'enseignement qui auront inévitablement stimulé leur patriotisme naissant.

43. D'ailleurs, leur éducation politique ne s'arrête pas là. Nous avons vu comment le « mouvement des Jeunes » qui a joué, ces dernières années, un si grand rôle dans l'épanouissement du nationalisme en Egypte et en Syrie, s'est étendu dernièrement à la Palestine. Il attire inévitablement les jeunes Arabes les plus intelligents. Il leur offre des occasions de servir activement la cause nationale, soit comme éclaireurs — et les éclaireurs de Palestine remplissent leurs fonctions d'une manière effective et utile —, soit comme patrouilleurs pour assurer la mise en vigueur d'une « grève » ou d'un « boycottage », soit enfin — on le soupçonne du moins — comme assassins. C'est, on peut le supposer, un mouvement extrémiste dont les adhérents n'ont rien à faire avec les « modérés » ; ils sont prompts à dénoncer les dirigeants officiels du mouvement arabe lorsqu'ils les jugent trop lents ou trop timorés. Ils parlent d'hommes nouveaux et de méthodes nouvelles et, comme en Syrie, ils témoignent à l'égard du fascisme d'un intérêt marqué de sympathie. Ils sont insensibles aux arguments économiques ; il s'agit dans leur croisade, de lutte et de sacrifice ; non pas de paix et de prospérité. « Quand les Anglais parlent d'équilibre budgétaire et d'amélioration du niveau de vie » — écrit quelqu'un qui connaît bien les Arabes — « ce n'est là que littérature froide et pauvre à côté des propos héroïques des nationalistes. Pour un jeune homme au cœur généreux, quelle que soit la race à laquelle il appartient, aucune hésitation n'est possible quant au choix de la bannière sous laquelle il s'enrôlera ». Ce mouvement des Jeunes n'a pas encore produit, semble-t-il, un chef digne de ce nom ; aussi, pour le moment, son zèle est-il au service des hommes de la génération précédente. Il n'a pas acquis non plus une influence politique analogue à celle qu'ont exercée ces dernières années les étudiants du Caire. Mais s'il faut éviter d'en exagérer l'importance, il ne faut pas non plus la sous-estimer. Le mouvement des Jeunes, dans son action conjuguée avec l'influence exercée par le système d'enseignement arabe, signifie, pour le moins, qu'on ne verra guère s'atténuer, avec le temps, la force du nationalisme arabe en Palestine.

44. Tels sont les facteurs internes qui ont stimulé la croissance du nationalisme arabe. Nous avons déjà souligné l'importance des facteurs externes et il nous suffira de signaler ici que leur influence qui est également en train de croître continuera sans doute à se développer. D'une part, il est peu probable que l'on voie s'atténuer d'ici quelques années le désir grandissant qu'éprouvent les Juifs de fuir de l'Europe orientale. D'autre part, le fait que l'Egypte a acquis son indépendance nationale et qu'il en sera de même, dans un avenir prochain, de la Syrie et du Liban, ainsi que l'admission de ces pays dans la Société des Nations, renforceront et exaspéreront, chez les Arabes de Palestine, la conscience de leur infériorité politique.

<sup>1</sup> Voir chapitre XVI.

L'exemple de la Syrie, en particulier, lorsqu'avant trois ans elle sera émancipée de la tutelle du mandataire et sera devenue sur un pied d'égalité, l'amie et l'alliée de la France, sera une cause constante d'irritation, et les sympathies de la Syrie pour les aspirations des Arabes palestiniens seront probablement plus prononcées lorsque ce pays ne sera plus soumis à l'influence modératrice que le Gouvernement français a exercée jusqu'ici en faveur du Gouvernement mandataire à Jérusalem.

45. Il reste à signaler le trait le plus odieux du tableau. Le nationalisme arabe en Palestine n'a pas échappé à la contagion de la maladie horrible qui a si souvent déshonoré la cause nationaliste dans d'autres pays. Des actes de « terrorisme » commis sur divers points du pays défraient trop fréquemment la chronique des journaux. Comme en Irlande, aux jours les plus sombres de l'après-guerre, ou comme au Bengale, le revolver est devenu un moyen d'intimidation assez fréquent dans la politique arabe. Il n'y a malheureusement rien de nouveau dans les actes d'agression commis par des Arabes contre des Juifs. Ce qu'il y a de nouveau dans la situation actuelle, ce sont des actes d'agression commis entre Arabes. Car si un Arabe est soupçonné de tiédeur vis-à-vis de la cause nationaliste, il peut s'attendre à recevoir la visite d'un groupe de terroristes. C'est ce qui arriva, au mois d'août dernier, au rédacteur d'un journal arabe peu après qu'il eut publié des articles préconisant la cessation de la « grève ». De telles visites ont été reçues, pendant notre séjour en Palestine, par de riches Arabes, hommes d'affaires ou propriétaires fonciers dont on considérait insuffisante la contribution au fonds constitué par le Haut Comité arabe pour dédommager les Arabes des pertes subies pendant les « troubles ». D'ailleurs, les terroristes ne se contentent pas toujours d'intimider. On ne sait pas qui a assassiné, au mois d'août dernier, le maire arabe d'Hébron, mais il est hors de doute qu'il a payé de sa vie le fait d'avoir osé être d'un avis différent sur la politique extrémiste du Haut Comité. La tentative d'assassinat du maire arabe de Haïfa, qui a eu lieu quelques jours après notre départ de Palestine, est également considérée, d'après nos informations, comme ayant eu un mobile politique. Il n'est pas surprenant qu'un certain nombre d'Arabes aient sollicité la protection du Gouvernement.

46. Nous avons ainsi analysé, aussi brièvement que possible, le caractère et les sentiments des deux groupes nationaux dont l'antagonisme constitue le problème palestinien. En résumé :

La création du Foyer national juif, du point de vue économique, a été, dans l'ensemble, avantageuse à la population arabe.

Le nationalisme juif est aussi intense et aussi exclusif que le nationalisme arabe : les deux mouvements deviennent de plus en plus puissants et le fossé qui les sépare va en s'élargissant.

Ce que les Arabes désirent le plus, c'est l'indépendance nationale ; ce qu'ils craignent le plus, c'est la domination juive.

Ce que les Juifs désirent le plus, c'est la liberté de réaliser intégralement les idées qui sont inhérentes à la notion du Foyer national et en particulier de recevoir dans ce Foyer le nombre d'immigrants dont ils jugent « l'absorption » possible. Ce qu'ils craignent le plus, c'est une cristallisation du Foyer national, dans son état actuel, ce qui laisserait les Juifs dans la situation d'une minorité permanente en Palestine, exposés à une domination arabe éventuelle ou même, dans certaines circonstances qu'il n'est pas impossible de concevoir, au sort qui est advenu aux Grecs de Smyrne ou aux Assyriens de l'Irak.

#### 4. LA POSITION DU GOUVERNEMENT.

47. Nous doutons qu'il y ait un pays au monde où la position du gouvernement soit moins enviable que celle du Gouvernement de Palestine, balancé entre deux communautés irréconciliables, forcé de suivre entre elles la voie qui lui est tracée par un instrument juridique compliqué et pas toujours très clair, surveillé dans chaque mesure qu'il prend à l'intérieur par les deux parties en lutte, à l'extérieur, par les critiques expérimentées de la Commission permanente des mandats et par une multitude de Juifs à travers le monde.

48. Sa tâche eût été plus facile si la Palestine avait été un territoire britannique. Le Gouvernement aurait eu alors sa pleine liberté d'action pour élaborer toutes les mesures possibles en vue de rapprocher les deux races et de les unir par un sentiment de civisme commun. L'anglais aurait pu devenir la seule langue officielle, ce qui aurait permis aux Arabes et aux Juifs de se comprendre mutuellement, comme dans le cas des divers peuples de l'Inde. L'ensemble du système scolaire aurait pu être placé sous le contrôle effectif du Gouvernement et l'enseignement aurait pu être orienté vers le même but d'unification ; et surtout, le personnel de l'Administration aurait été entièrement britannique, sauf dans les postes subalternes. Si, notamment, l'administration de district avait été composée entièrement de fonctionnaires britanniques, soigneusement choisis en vue de leur tâche, parlant à la fois l'arabe et l'hébreu, familiers avec l'histoire et les aspirations des deux races et ayant pour instructions de considérer comme leur premier devoir d'assurer, par des contacts personnels étroits avec les uns et les autres, une meilleure compréhension entre Arabes et Juifs, le fossé entre les deux races ne se serait peut-être pas élargi autant et aussi rapidement.

49. Tout ceci a été rendu impossible, en général, par le caractère de l'Administration, qui n'était que mandataire, et en particulier par les conditions spéciales du mandat.

D'une manière générale, étant donné les principes et les intentions qui inspirent le système des mandats, il était tout aussi impossible d'administrer la Palestine comme une colonie de

la Couronne que de traiter l'Irak comme une province de l'Inde britannique ou la Syrie comme une partie de la France d'outre-mer. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, on a considéré dès le début comme un des devoirs du Gouvernement de désigner le plus possible de fonctionnaires arabes et juifs pour leur permettre d'acquérir l'expérience nécessaire et de se préparer aux tâches qui pourraient leur être confiées par la suite dans les institutions de libre gouvernement. Dans des circonstances plus favorables, ces fonctionnaires « palestiniens » auraient pu contribuer dans une certaine mesure — bien que moins efficacement que des fonctionnaires britanniques — à développer l'entente entre leurs peuples respectifs ; mais s'ils n'ont pu faire grand chose dans le passé, ils ne peuvent plus rien faire dans les circonstances actuelles. Aucun fonctionnaire arabe n'est chargé de l'administration d'un district juif, de même qu'aucun fonctionnaire juif n'est chargé de l'administration d'un district arabe. Ils ne peuvent non plus faire abstraction de leurs sentiments naturels pour remplir le rôle de médiateurs entre les deux peuples. Dans les périodes de calme, nous a-t-on dit, ils ont fait tout leur devoir vis-à-vis du Gouvernement et ont collaboré loyalement entre eux, mais dans les périodes de tension politique ils se séparent et ne peuvent plus agir comme une seule administration. Il s'est avéré qu'à mesure que les « troubles » de l'an dernier devenaient de plus en plus graves, les fonctionnaires arabes des districts et de la police se montraient, avec quelques exceptions notoires, de moins en moins capables de résister à l'épreuve à laquelle était soumis leur loyalisme. Il est heureusement peu probable, à l'heure actuelle, que les fonctionnaires juifs se trouvent dans une situation analogue, mais si cette éventualité se réalisait, les policiers et fonctionnaires juifs se trouveraient dans une position tout aussi difficile que leurs collègues arabes l'an dernier.

50. Les conditions spéciales définies par le mandat ont constitué un obstacle tout aussi insurmontable à l'adoption d'une politique tendant systématiquement à rapprocher les deux races et à développer peu à peu chez elles le désir commun de servir avec dévouement la patrie commune. En effet, c'est précisément parce qu'il a été élaboré surtout en vue de réaliser l'idéal nationaliste du sionisme que le mandat n'aurait guère pu être mieux conçu pour maintenir les deux races séparées l'une de l'autre. En premier lieu, il impose l'usage de trois langues officielles ; il affirme en second lieu le « droit des deux communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue » ; il prévoit enfin la création d'une Agence juive « pour donner des avis » au Gouvernement et « coopérer » avec lui. Cette dernière disposition a eu par la suite pour contre-poids — sans qu'on soit cependant parvenu à réaliser l'équilibre — la création du Conseil suprême musulman, ainsi que de l'Exécutif arabe et de l'organe qui lui a succédé. Il en est résulté que les deux communautés, au lieu d'être réunies par les formes et les symboles communs d'une nationalité unique, ont adopté les formes et les symboles de nationalités différentes. Il y a en Palestine trois drapeaux nationaux : l'Union Jack, le drapeau arabe rouge, blanc, vert et noir et le drapeau bleu et blanc du sionisme. Personne ne tient à avoir un drapeau palestinien. S'il n'y a pas trois hymnes nationaux, c'est uniquement parce que les Arabes n'en ont pas un qu'ils puissent chanter en même temps que le « God save the King » et l'hymne sioniste « Hatikva ». Enfin — et c'est ce qui fait le plus de tort à la cause de la paix — il y a en Palestine trois corps politiques dont chacun revendique le loyalisme des Palestiniens : l'Administration mandataire, le Haut Comité arabe associé au Conseil suprême musulman et l'Agence juive associée au Va'ad Leumi. On pourrait presque dire que ce sont là trois gouvernements, et c'est la vérité même que, sur les trois, c'est le Gouvernement de Palestine qui attire le moins le loyalisme naturel des Arabes et des Juifs.

51. Ayant les mains liées par le mandat, le Gouvernement de Palestine n'a rien pu faire pour que ses espoirs de concorde et de collaboration ne soient pas constamment déçus. Tous les efforts réels qu'il a faits de temps à autre pour combler le fossé se sont révélés vains et il s'est vu poussé de plus en plus à adopter le rôle d'arbitre impartial. Mais, même en cela, malheureusement, le mandat ne lui a pas été d'un grand secours, car la stricte observation de ses dispositions qui interdisent toute discrimination entre les deux races a engendré une sorte d'impartialité mécanique qui n'est de nature à faciliter ni la bonne administration du pays ni l'établissement de meilleures relations entre les deux races.

52. Le recrutement des fonctionnaires en fournit une illustration frappante. S'il n'y avait pas eu de mandat, le Gouvernement aurait pu, dès le début, poser comme principe que, les Arabes et les Juifs étant tous deux membres d'une seule collectivité politique, la capacité serait le seul critère utilisé pour la désignation à des fonctions publiques. Mais d'après le mandat, les postes officiels doivent être répartis dans la mesure du possible entre les Arabes et les Juifs proportionnellement à leur nombre total. Ainsi, non seulement un poste vacant dans une région arabe ou juive doit être occupé par un Arabe ou un Juif, mais encore, pour des postes qui ne comportent pas un contact direct avec la population, la première chose que l'on se demande souvent, d'après ce que nous avons cru comprendre, ce n'est pas si le candidat est l'homme le plus apte à remplir le poste, mais si c'est le tour d'un Arabe ou d'un Juif d'être nommé.

53. Ce principe du « traitement proportionnel » ne s'applique pas seulement aux questions de personnel ; il s'étend à tous les domaines de l'Administration. En 1933, le Gouvernement avait décidé que 30 à 33 % de la main-d'œuvre employée dans les travaux publics devait être juive, ce pourcentage étant calculé d'après les salaires et non pas d'après le nombre total des journées de travail. Deux facteurs avaient servi à le déterminer : le Gouvernement avait admis que la contribution des Juifs aux recettes fiscales était de 37 % et que la proportion approximative des Juifs par rapport à la population totale était de 18 %. Les calculs faits pour déterminer le montant de la subvention gouvernementale à l'enseignement juif sur la

base : a) du montant dépensé pour l'éducation arabe et b) de la proportion entre les nombres respectifs des enfants d'âge scolaire arabes et juifs, ont donné lieu à un conflit aigu entre le Département de l'Enseignement et le Va'ad Leumi. Les subventions accordées pour les services d'hygiène sont calculées sur des bases analogues. Dans chaque département et dans chaque détail, les précautions les plus minutieuses sont prises pour maintenir l'équilibre. Voici un fait d'importance minime mais qui est loin d'être le moins significatif : les trois automobiles fournies par le Gouvernement pour notre usage personnel ont été louées l'une à une maison arabe-musulmane, l'autre à une maison arabe-chrétienne, et la troisième à une maison juive. Nous doutons que le principe d'impartialité entre les différents éléments d'une collectivité ait jamais été appliqué ailleurs d'une manière aussi stricte. On serait presque fondé à dire que le Gouvernement de la Palestine gouverne d'après les règles de l'arithmétique. Et ce qu'il y a de pire, c'est que plus on observe strictement et dans tous les domaines ce principe et plus l'antagonisme entre les deux races augmente. Les journaux arabes et hébreux surveillent jalousement le moindre écart que l'on pourrait faire sur ce sentier étroit ; pendant notre séjour en Palestine, des protestations indignées furent formulées, entre autres pour les motifs suivants : parce que les ouvriers juifs de la voirie à Jérusalem n'avaient pas reçu de vêtements d'hiver, alors que les ouvriers arabes en avaient reçu ; parce qu'un médecin juif avait été nommé à l'hôpital de Jaffa alors qu'il n'y avait aucun médecin arabe à Tel Aviv ; parce que des communications téléphoniques interurbaines en provenance ou à destination de Tel Aviv avaient été passées par la centrale de Jaffa ; parce que, sur le portail principal du musée de Jérusalem, le nom de l'institution est inscrit en anglais et en hébreu, mais non pas en arabe.

54. Qu'il fût nécessaire ou non de pousser si loin l'application du principe d'impartialité et de non-discrimination, il n'en est pas moins incontestable que le maintien de ce principe comme une des bases de la politique du Gouvernement est juste, et si quelques fonctionnaires isolés ont parfois, par des imprudences de langage, trahi un penchant personnel incompatible avec la double obligation imposée par le mandat, le Gouvernement peut affirmer que, dans l'ensemble, il a honnêtement observé le principe. Ce que nous voulons souligner, c'est que l'impartialité officielle n'a pas eu d'effets heureux sur les relations entre les deux races ; ni l'une ni l'autre ne croient à sa sincérité, et la rivalité et l'antagonisme qui les séparent en ont été aggravés plutôt qu'atténués.

55. Il en est de même d'un autre élément caractéristique de la politique gouvernementale. Le Gouvernement n'a jamais cessé de se montrer conciliant à l'égard des Juifs ; il a fait beaucoup, sinon toujours autant qu'ils l'auraient désiré, pour donner satisfaction à leurs revendications. Dans l'application, par exemple, du principe de la capacité d'absorption économique en tant que facteur déterminant de l'immigration, les demandes présentées par l'Agence juive ont toujours été examinées avec le plus grand soin. Dans les affaires municipales, Tel Aviv a bénéficié d'une grande tolérance ; aucune tentative n'a jamais été faite pour l'obliger à observer strictement l'ordonnance. Mais il va de soi que la nécessité de faire preuve d'une attitude conciliante s'impose moins à l'égard des Juifs qui acceptent le mandat qu'à l'égard des Arabes qui le repoussent. S'il est un point qui se dégage clairement du passé de l'Administration mandataire, c'est l'indulgence avec laquelle on a traité l'agitation politique arabe, même poussée jusqu'à la violence et au meurtre. Les faits signalés au chapitre III se passent de commentaires. Après chacune des émeutes qui se sont succédé, les châtiments ont été rares et la clémence a été de règle ; on n'a jamais essayé réellement de désarmer la population, et jamais la répression n'a pris un caractère général ; la liberté de parole n'a jamais été restreinte. Il ne nous appartient pas d'exprimer une opinion sur l'attitude du Gouvernement pendant la dernière émeute : cette question a été exclue implicitement de notre mandat ; mais nous croyons de notre devoir de déclarer — et nous pensons que le Gouvernement lui-même sera le premier à l'admettre — qu'il a poussé la politique de conciliation jusqu'à l'extrême limite. Nous ne discutons pas la sagesse de cette politique. Pendant toutes ces dernières années, il a été manifeste que la seule chance de paix en Palestine, le seul espoir de réaliser un jour l'harmonie et la collaboration dont dépend tout l'avenir du mandat, résidait dans la possibilité de réconcilier les Arabes avec le mandat. Ce que nous voulons faire ressortir une fois de plus, c'est que la conciliation, pas plus que l'impartialité, n'a atteint le but visé. On a vivement critiqué la patience avec laquelle les Arabes ont été traités l'an dernier, mais ceux qui formulent cette critique doivent reconnaître que cette attitude a eu au moins le mérite d'apporter la preuve que la conciliation ne sert à rien : on en a fait l'expérience pendant dix-sept ans, et les Arabes sont aujourd'hui, dans l'ensemble, plus hostiles aux Juifs et beaucoup plus hostiles au Gouvernement qu'ils ne l'étaient au début.

## 5. LES PROPOSITIONS RESPECTIVES DES ARABES ET DES JUIFS.

56. On peut donc se demander, dans ces conditions, quelle autre ligne de conduite présenterait, le cas échéant, de meilleures perspectives de succès. C'est avec cette idée dans l'esprit que nous avons écouté avec la plus grande attention les propositions qui nous ont été soumises par les porte-parole officiels des deux parties opposées.

57. La solution proposée par le Comité arabe était, comme on l'a vu, très simple. La prompte réalisation de l'indépendance nationale serait, d'après lui, le seul moyen de pacifier la Palestine. La politique suivie par la Grande-Bretagne dans les pays voisins montre clairement que, dans d'autres circonstances, cette revendication n'aurait pas été accueillie avec défaveur par l'opinion publique britannique. Mais dans les circonstances actuelles, il nous est

difficile de croire que l'opinion publique arabe, de son côté, pense réellement qu'il peut être fait droit à sa revendication. En effet, le résultat en serait de livrer le Foyer national juif à la domination des Arabes dont le nombre est plus du double de celui des Juifs.

58. Le Haut Comité arabe nous a assurés que les intérêts de la minorité juive seraient sauvegardés non seulement par des dispositions spéciales du traité dont la conclusion accompagnerait l'octroi de l'indépendance, mais également par la tolérance traditionnelle dont les minorités juives ont bénéficié dans les autres pays arabes. Il ne faut pas oublier, cependant, que ces minorités juives sont relativement petites, alors que la minorité juive en Palestine est déjà considérée par les Arabes comme trop forte. Certaines questions posées sur ce point au mufti de Jérusalem ont provoqué de sa part les réponses suivantes :

Q. — Son Eminence estime-t-elle que ce pays peut assimiler et digérer les 400.000 Juifs qui s'y trouvent actuellement ?

R. — Non.

Q. — Faudra-t-il éloigner certains d'entre eux par la douceur ou par la violence, selon le cas ?

R. — Nous devons réserver tout cela pour l'avenir.

Nous ne mettons pas en cause la sincérité ni l'humanité des intentions du mufti et de ses collègues, mais nous ne saurions oublier ce qui est arrivé récemment, en dépit des dispositions des traités et des assurances formelles, à la minorité assyrienne de l'Irak ; nous ne pouvons oublier non plus que la haine des politiciens arabes pour le Foyer national juif n'a jamais été dissimulée et qu'elle a gagné aujourd'hui l'ensemble de la population arabe.

59. La question d'humanité n'est d'ailleurs pas seule en cause. Nous avons essayé de montrer que le Foyer national est une institution essentiellement européenne, essentiellement moderne, en rapports étroits, du point de vue économique surtout, avec le monde extérieur. Ce n'est pas exprimer une critique des capacités naturelles des dirigeants arabes que d'affirmer que le Foyer national, avec sa structure économique spéciale et particulièrement délicate, ne saurait prospérer sous un gouvernement qui n'aurait que peu d'expérience du capitalisme moderne et ne serait pas entièrement au courant des problèmes financiers et commerciaux du monde entier. Il nous semble clair, en effet, que l'établissement d'un gouvernement indépendant en Palestine constituerait, à l'heure actuelle, une violation de l'engagement énoncé à l'article 2 du mandat d'instituer dans le pays « un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du Foyer national pour le peuple juif ». Nous ne croyons pas non plus que l'on puisse arguer que le Foyer national étant maintenant établi, nous pouvons, sans faillir à l'honneur, cesser de nous intéresser à sa sécurité. A cet égard, en effet, comme pour les autres aspects du problème, les circonstances actuelles, en soi, commandent notre conduite tout autant que n'importe lequel de nos engagements antérieurs. Il y a en Palestine 400.000 Juifs qui y sont venus non seulement parce que nous les y avons autorisés, mais parce que nous les y avons encouragés : nous avons donc contracté à leur égard, dans des limites raisonnables, certaines responsabilités ; nous ne pouvons pas, dans l'état actuel des choses, les abandonner aux bonnes intentions d'un gouvernement arabe.

60. Ceci nous paraît l'évidence même et nous ne pouvons nous empêcher de penser que tout homme d'Etat arabe réfléchi doit être du même avis. Il est fort naturel que les parties en litige présentent le maximum de leurs revendications devant un tribunal et le Haut Comité arabe ne pouvait guère demander moins que l'indépendance nationale qui, d'après son interprétation de l'accord, avait été promise au roi Hussein et dont bénéficient aujourd'hui, ou sont sur le point de bénéficier, tous les Arabes de l'Asie en dehors de la Palestine. Mais ils doivent bien se rendre compte, même d'après leur propre thèse, qu'un tort ne peut pas redresser un tort, et l'on peut douter que le prestige britannique et la confiance dans la bonne foi britannique se trouveraient grandis dans une partie quelconque du monde arabe si nous tentions d'éluider nos difficultés en Palestine en trahissant ouvertement les Juifs.

61. Il faudrait, de plus, compter avec l'opposition juive. Comme on l'a fait observer, il semble que les Juifs se sont armés secrètement, dans une certaine mesure. Comme ils sont convaincus qu'un gouvernement arabe signifierait la ruine de tous leurs efforts et de tous leurs idéaux, qu'un tel gouvernement transformerait le Foyer national en un ghetto étroit et dangereux, ils préféreront plus que probablement se battre plutôt que de se soumettre à la domination arabe. Or, la répression d'une révolte juive contre la politique anglaise serait une tâche tout aussi déplaisante que l'a été la répression des révoltes arabes.

62. Pour les Juifs extrémistes, la solution du problème est tout aussi simple que celle qui a été proposée par le Haut Comité arabe. M. Jabotinsky et les revisionnistes demandent que le développement du Foyer national soit poursuivi à un rythme accéléré ; il faut ouvrir la Transjordanie aux immigrants juifs, trouver rapidement dans cette Palestine agrandie de la place pour plusieurs millions de Juifs. Tout le pays deviendrait ainsi véritablement l'« Eretz Israël » et obtiendrait, le moment venu, son indépendance comme Etat juif. Il est vrai que, comme on l'a expliqué au chapitre II, les Juifs avaient cru, lorsque la Déclaration Balfour fut publiée, qu'elle pourrait finalement aboutir à une conclusion de ce genre. Mais les événements survenus depuis cette époque ont entièrement changé la situation : dans les circonstances actuelles, le programme revisionniste n'est pas seulement en contradiction flagrante avec nos obligations juridiques et morales : sa réalisation convertirait en haine implacable l'amitié de tous les peuples arabes et provoquerait, au delà de leurs frontières, une réaction dans tout le monde musulman.

63. Les propositions juives qui nous ont été soumises par le Dr Weizmann et ses collègues au nom de l'Agence juive et du Va'ad Leumi méritent d'être étudiées plus attentivement et plus longuement. Ces témoins sont des hommes au courant des choses, qui comprennent mieux peut-être que les Arabes la difficulté dans laquelle se trouve placé le Gouvernement de Votre Majesté et qui se rendent compte également des dangers auxquels ils sont exposés. Il était clair que leurs propositions avaient été très sérieusement et minutieusement étudiées ; elles nous ont été exposées d'une manière circonstanciée et avec une foule de faits et de chiffres à l'appui. Effectivement, l'ensemble des dépositions orales et écrites des Juifs constitue une œuvre remarquable qui témoigne de l'habileté et du niveau scientifique du Foyer national. Il n'est d'ailleurs pas surprenant qu'un effort aussi considérable ait été fait en faveur du Foyer national, étant donné que c'était sa destinée même qui, à ce moment critique, pouvait être sérieusement affectée en bien ou en mal par notre rapport. Pour cette même raison, il est sans aucun doute naturel que les Juifs, tout comme les Arabes, aient présenté le maximum de leurs revendications, que les Juifs comme les Arabes aient demandé ou plutôt aient insisté pour avoir cent pour cent de ce à quoi ils prétendaient avoir droit. Nous ne pouvons pas non plus oublier ce que les Juifs de Palestine eux-mêmes n'oublient jamais, c'est-à-dire les souffrances des Juifs en Europe et la raison puissante qu'ils y trouvent de faire tous leurs efforts pour étendre jusqu'au maximum les limites du Foyer national.

64. Les propositions juives peuvent être résumées clairement. Il nous a été dit qu'il ne sera possible de faire régner la paix en Palestine qu'en appliquant le mandat dans un sens en tous points conforme aux revendications intégrales des Juifs. L'immigration ne doit pas faire l'objet de restrictions nouvelles ; le rythme doit en être « déterminé » uniquement comme auparavant par la « capacité d'absorption économique » du pays et être maintenu jusqu'à l'extrême limite de cette capacité. Aucune nouvelle restriction ne doit être imposée à la vente de terres arabes aux Juifs ; il ne doit être pris aucune mesure pour empêcher la population juive de devenir, avec le temps, la majorité en Palestine et, une fois ce résultat obtenu, il ne devrait pas être fait obstacle à la transformation de la Palestine en un Etat juif, en ce sens que les Juifs auraient voix prédominante dans son gouvernement. C'est ici seulement qu'apparaissait une concession : les Juifs ne veulent pas, disent-ils, être dominés par les Arabes, ils ne veulent pas davantage dominer les Arabes. Ils sont donc disposés à accepter le principe de la « parité ». Si l'on doit créer un Conseil législatif et si l'on donne à la minorité juive actuelle un nombre de sièges égal à celui de la majorité arabe actuelle, les Juifs n'exigeront jamais plus que ce nombre égal, quelle que puisse être la relation numérique future entre la population arabe et la population juive.

65. Les témoins juifs nous ont assuré que si le Gouvernement adoptait cette politique sans hésitation ni équivoque, et s'il déclarait nettement que toute agitation illégale contre cette politique serait réprimée avec promptitude et fermeté, tout irait bien. On nous a déclaré ou laissé entendre que les Arabes extrémistes perdraient immédiatement leur emprise sur l'opinion publique ; les modérés reviendraient au premier plan et collaboreraient avec le Gouvernement ; la communauté des intérêts économiques arabes et juifs se manifesterait à nouveau. Pour la plupart, les Arabes instruits finiraient par se résigner à la non-réalisation de leurs ambitions nationales, tandis que les fellahs, dont le seul désir est de pouvoir travailler en paix leurs champs véritablement avec satisfaction la fin d'une agitation dangereuse et coûteuse, dont au fond du cœur ils ne sont pas partisans. En d'autres termes, la politique exposée dans la lettre de M. Ramsay MacDonald doit être non pas modifiée, mais seulement renforcée. L'obstacle apparent n'a pas de réalité : le nationalisme arabe en Palestine a été artificiellement gonflé par des méthodes que le Gouvernement n'aurait jamais dû tolérer. Il suffit d'un peu de fermeté pour qu'il se dégonfle.

66. Nous croyons savoir que ce point de vue optimiste est largement partagé en Angleterre et dans d'autres pays en dehors de la Palestine : on ne saurait donc l'écarter sans autre discussion. Si, d'ailleurs, il était justifié par les faits, les difficultés du problème seraient sans aucun doute considérablement réduites. Mais nous sommes convaincus qu'il n'est pas justifié ; à sa base, il y a, selon nous, deux erreurs d'appréciation : d'une part, il ne tient pas suffisamment compte de la force du nationalisme arabe dans le pays, particulièrement parmi la jeunesse ; d'autre part, il surestime le concours que les Arabes modérés seraient disposés ou aptes à prêter pour la continuation de la politique de 1931.

67. Loin de nous le dessein de critiquer l'attitude des modérés dans le passé. Il faut leur savoir gré d'avoir cédé aux instances des Hauts Commissaires qui se sont succédé et d'avoir collaboré avec le Gouvernement et, parfois avec les Juifs, dans la mesure où ils l'ont fait. C'est ainsi qu'avant la récente aggravation de la situation, il n'y a eu que très peu d'Arabes qui, ayant été invités à siéger aux conseils ou comités « mixtes » du Gouvernement, aient refusé purement et simplement pour le motif qu'à ces mêmes conseils ou comités siégeaient des Juifs ou que les Juifs, à leur avis, y étaient trop fortement représentés. Aujourd'hui encore, des Arabes siègent au Conseil général de l'agriculture, au Comité permanent du commerce et de l'industrie et dans le Conseil des ports et des routes. On nous a dit toutefois que ces Arabes ne se considèrent pas comme collaborant avec les Juifs, mais seulement, comme on leur a demandé de le faire, avec le Gouvernement, dont le représentant officiel occupe toujours la présidence.

68. Dans les municipalités « mixtes », les maires et conseillers arabes ont pu collaborer dans le passé avec leurs collègues juifs, sauf, bien entendu, en période de « troubles ». A Haïfa, il y a toujours moins de heurts qu'en d'autres localités et on y a pratiqué une politique de colla-

boration avec les Juifs. Les intérêts juifs à Jaffa ont reçu une part équitable de la sollicitude municipale. A Jérusalem, où le maire a toujours été un Arabe, alors que depuis quelque temps les Juifs forment la majorité des contribuables, les questions municipales n'ont pas, en règle générale, été affectées par des considérations de race ; mais la force des sentiments latents s'est révélée l'an dernier dans l'âpre conflit qui a éclaté lorsque les « troubles » commencèrent et que le maire devint membre du Haut Comité arabe.

69. De même, dans les affaires, les Arabes modérés ont travaillé, en temps normal, avec les Juifs. Les membres de la Chambre de commerce de Jérusalem ont collaboré entre eux d'une manière assez suivie, mais les citriculteurs arabes et juifs sont organisés séparément et ne sont parvenus que rarement à concilier leurs intérêts rivaux. Bien entendu, il y a eu des relations commerciales importantes entre individus, bien que les rapports sociaux eussent été insignifiants. On a pu remédier même à la rupture qui s'est produite en 1929 entre Tel Aviv et Jaffa ; avant les « troubles » de l'an dernier, de nombreux Arabes de Jaffa, en particulier des femmes des classes supérieures, faisaient leurs achats à Tel Aviv.

70. Ce résultat n'est nullement négligeable, mais il appelle deux observations.

En premier lieu, la « modération » arabe ne s'est jamais manifestée dans les grandes questions politiques. Si les Arabes ont consenti à collaborer avec les Juifs dans l'administration municipale, ceci ne prouve malheureusement pas qu'ils aient été disposés à collaborer dans les questions nationales ; les conseillers arabes qui peuvent être d'accord avec les Juifs lorsqu'il s'agit de l'amélioration d'un système urbain d'adduction d'eau, de la réglementation d'un marché ou de la création d'un parc, ne peuvent pas se mettre d'accord avec eux au sujet du rythme de l'immigration ou de l'achat des terres ou de la constitution d'un conseil législatif. Il ne faut pas oublier que presque tous les maires arabes ont assisté à la réunion nationaliste de Jaffa qui a précédé la révolte de 1933<sup>1</sup> ; bien entendu, les politiciens arabes modérés ont toujours fait cause commune avec les extrémistes lorsqu'il s'est agi des grands problèmes nationaux.

71. En second lieu, cette volonté de collaboration n'a jamais été suffisamment forte pour survivre à une crise. Quand les sentiments de race étaient excités et qu'une explosion devenait imminente, c'était le moment où jamais pour les modérés de rester fidèles au principe de la collaboration, de rechercher un terrain d'entente, d'user de toute leur influence pour conjurer l'orage. Mais, du moins en public — et quelle qu'eût pu être leur attitude en privé — ils n'ont jamais été suffisamment forts pour suivre une politique de compromis et de conciliation. Chaque fois, les fils de la collaboration étaient rompus par l'émeute, et c'est seulement lorsque celle-ci était calmée qu'il devenait possible de les renouer, lentement et seulement en partie. A l'heure actuelle, sauf quelques exceptions, les deux races se tiennent strictement à l'écart l'une de l'autre. La municipalité de Jérusalem a virtuellement cessé de fonctionner en tant qu'organe « mixte » ; il a été créé une Chambre de commerce arabe distincte ; Jaffa et Tel Aviv sont de nouveau en guerre ouverte et l'opposition est devenue plus âpre lorsque la cessation du travail, l'an dernier, dans le port de Jaffa, a rendu nécessaire la construction d'une nouvelle jetée à Tel Aviv. Les Arabes n'achètent plus rien ou que fort peu dans les magasins juifs et les rapports sociaux ont presque entièrement cessé. La situation est particulièrement frappante en Galilée. Avant 1929, les relations entre les Arabes de Galilée et les Juifs de langue arabe qui y sont établis depuis longtemps n'étaient pas inamicales ; aujourd'hui, on constate à Tibériade une tension sérieuse et les Juifs de Safad sont relégués dans une sorte de ghetto.

72. Faut-il essayer d'arriver à un règlement en s'appuyant sur l'opinion arabe modérée ? On peut en douter, étant donné la difficulté de trouver quelqu'un qui professe cette opinion. Les modérés ont toujours été nationalistes. Comme les autres Arabes, ils ont subi l'influence d'événements et de facteurs qui, ainsi que nous l'avons déjà signalé, ont contribué à enflammer et à intensifier le nationalisme. Et s'il n'a jamais été facile pour un Arabe, fier de sa race, de se tenir à l'écart de ses compatriotes plus ardents, il lui est aujourd'hui plus que jamais difficile de le faire, et ce n'est pas uniquement, ni principalement, parce qu'une telle attitude est maintenant plus dangereuse.

73. Notre dernier argument est tiré de l'expérience. Comme nous l'avons fait ressortir lorsque nous avons décrit la situation en 1925, dans une lutte pour l'indépendance nationale, ce sont en général les extrémistes qui mènent le mouvement et les modérés n'ont que peu d'influence. Il n'y a guère de raison que l'histoire du nationalisme en Irlande, dans l'Inde, en Egypte — pour ne parler que des pays auxquels a eu affaire la Grande-Bretagne — ne se répète pas en Palestine.

74. C'est pour ces différentes raisons que nous avons dû en arriver, malgré nous, à la conclusion qu'on ne saurait compter sur le nationalisme arabe modéré pour espérer arriver à un règlement permanent du problème. C'est un espoir dont on s'est bercé à chacune des crises qui se sont succédé et chaque fois cet espoir a été déçu.

75. Si donc les opinions que nous avons énoncées dans les paragraphes précédents sont fondées, il est clair que la politique préconisée par l'Agence juive et le Va'ad Leumi n'est pas de nature à ramener la paix en Palestine. L'application d'une telle politique se heurtera sans aucun doute à toute la force du nationalisme arabe qui se manifestera soit par une révolte générale soit par des « troubles » chroniques. Elle se traduirait, en effet, par l'afflux en Palestine du

<sup>1</sup> Voir page 56.

nombre maximum de Juifs pour lesquels le Foyer national et ses partisans d'outre-mer pourraient trouver ou créer des occasions de travail ; elle signifierait l'augmentation régulière et continue de la population juive qui, si tout va bien, deviendrait une majorité par rapport à la population arabe ; elle impliquerait donc la perspective, dans un temps donné, d'une domination juive sur tout le pays. Les Arabes ne pourraient manquer de considérer une telle évolution comme une transformation progressive de la Palestine en un Etat juif.

76. Nous avons songé parfois qu'on aurait pu concevoir une telle transformation comme le résultat d'un acte de guerre réalisé une fois pour toutes. Si l'on se place sur le terrain de la *Realpolitik*, on pourrait dire que les Anglais, ayant conquis le pays sur les Turcs, avaient le droit d'en faire ce qu'ils voulaient. Si l'on avait ignoré la contribution que les Arabes ont pu apporter à la victoire, foulé aux pieds les engagements contractés envers eux, si l'on avait fixé immédiatement la nouvelle frontière et institué sur-le-champ le nouvel Etat juif, peut-être les Arabes y seraient-ils aujourd'hui résignés. Mais il est beaucoup plus difficile de concevoir la transformation de la Palestine en un Etat juif dans les circonstances actuelles, pour ainsi dire comme un acte de paix. Sans doute, l'immigration juive n'est pas seulement approuvée, mais elle est stipulée dans des accords internationaux solennels. Sans doute, les Juifs viennent en Palestine « en vertu d'un droit et non d'une tolérance ». Il n'empêche que les Arabes considèrent l'arrivée des Juifs en Palestine, imposée de temps à autre par la force en dépit de leur résistance, comme une sorte d'invasion, et le processus par lequel les Juifs tendent à devenir une majorité dans le pays, comme une sorte de conquête subreptice.

77. Cependant, s'il est vrai que l'opposition arabe à la politique préconisée par l'Agence juive et le Va'ad Leumi nous semble inévitable, nous ne voulons pas suggérer qu'elle soit formidable. Il serait ridicule de supposer que le Gouvernement de Votre Majesté ne dispose pas des moyens nécessaires pour venir à bout d'une rébellion de si petite importance pratiquée par une population si mal équipée pour la guerre moderne. Nous sommes cependant d'avis qu'avant de s'engager dans la voie de la répression, l'opinion publique britannique devrait avoir acquis la conviction qu'il n'existe vraiment pas d'autre moyen de faire régner la justice en Palestine. Nous allons même plus loin. Nous pensons que si l'opinion publique juive dans le monde entier pouvait se rendre compte aussi clairement que nous que la politique préconisée par ses porte-parole rend inévitable, d'une manière périodique, le recours à la force, elle hésiterait, comme nous, à insister sur son adoption, à moins, ici encore, que la preuve ne soit établie qu'il n'y a pas d'autre moyen de satisfaire d'une manière équitable ses aspirations. Il est vrai que les instruments de force, les soldats et les aéronefs, les bombes et les mitrailleuses, sont britanniques : ils doivent être britanniques parce que le Gouvernement de Votre Majesté ne peut pas rester à l'écart et laisser les Juifs et les Arabes régler leur différend les armes à la main. Cela n'empêche pas cependant les Juifs d'apercevoir les dures réalités de la répression et nous sommes convaincus que, si l'on pouvait démontrer qu'il existe une chance raisonnable de résoudre le problème par d'autres moyens, le sionisme, si nous comprenons bien son esprit, s'élèverait contre le recours à la force d'autant plus vivement que cette force n'est pas la sienne.

78. Il nous semble donc évident que ni les propositions arabes ni les propositions juives, telles qu'elles nous ont été officiellement présentées, n'offrent de base à un règlement pacifique ou durable. C'est pourquoi nous nous sommes efforcés, avec l'aide de tous les témoins qui ont adopté une attitude modérée, de trouver un moyen terme. Nous avons examiné, sans négliger aucune possibilité, tout ce qui pourrait être fait, dans les diverses domaines, en exécution du mandat, pour améliorer les perspectives de paix. Nous exposons les résultats de notre enquête dans la deuxième partie de notre rapport.

## **Deuxième partie**

---

### **LE FONCTIONNEMENT DU MANDAT**

## Chapitre VI

### ADMINISTRATION.

#### I. LA PALESTINE SOUS LE RÉGIME TURC.

1. Le Gouvernement turc en Palestine, avant la guerre, représentait en fait un régime despotique tempéré dans une certaine mesure par la délégation de l'autorité aux familles notables de Syrie qui possédaient des domaines en Palestine. Le chef de l'administration était le « Vali » à Beyrouth, et Jérusalem constituait un « sandjak » indépendant. Ce sandjak s'étendait de la frontière égyptienne jusqu'à un point situé immédiatement au nord de Jaffa ; le reste du territoire, qui forme aujourd'hui la Palestine, était compris dans les sandjaks de Beyrouth, Saint-Jean d'Acre et Balka (Naplouse) du « vilayet » de Beyrouth. Chaque sandjak était divisé en « kazas » (districts) comprenant chacun plusieurs « nahiés » (villages ou groupes de hameaux). Chacune de ces unités administratives avait son conseil local et son cadre de fonctionnaires exécutifs, par exemple les kaimakams des kazas, nommés par le Gouvernement turc mais relevant du mutessarif ou chef de l'exécutif dans le sandjak. Le mutessarif de Jérusalem relevait directement de Constantinople. Les hauts fonctionnaires administratifs constituaient une bureaucratie nettement turque. Le turc était la langue officielle.

2. Les revenus des vilayets, dont une partie devait être versée au Trésor impérial, provenaient principalement de l'imposition des terres et de la propriété bâtie, des droits de douane et de timbre et des frais de justice. Il était perçu également d'autres impôts par exemple, l'impôt sur le bétail et les taxes d'exonération des corvées et du service militaire. Plus récemment, des impôts de guerre spéciaux avaient été institués sur la propriété bâtie, les traitements et l'exercice des professions.

3. Le principal impôt foncier était la dîme (uchr) dont le taux était de 12½ pour cent du revenu brut de la terre. Tandis que l'incidence de l'impôt variait selon la récolte, l'assiette annuelle établie lorsque la récolte était sur pied ou sur l'aire, donnait lieu à de grands abus. Le système de la dîme remonte au Coran. La dîme était affermée par voie d'adjudication publique, habituellement à des personnes influentes et riches qui étaient en mesure de fournir une garantie suffisante. « Le riche ne payait que rarement ou pas du tout, sa part équitable de l'impôt, et la perte de recettes résultant de cette évasion fiscale était compensée par une imposition plus forte de ses voisins plus pauvres. Le Gouvernement turc, en acceptant la dernière offre la plus élevée pour un village ou une localité quelconque, ne se préoccupait que de recevoir le paiement intégral de la somme qui lui était due : tout excédent allait dans la poche du fermier et, dans la pratique, en partageant entre eux le butin, le fermier, le riche propriétaire foncier et le « moukhtar » (chef du village) pouvaient pressurer — ce qu'ils ne manquaient pas de faire — la masse paysanne »<sup>1</sup>. Certaines des maisons luxueuses que l'on voit dans la banlieue des grandes villes témoignent aujourd'hui des bénéfices réalisés par ceux qui affermaient les impôts sous le régime turc.

4. Une des caractéristiques importantes du régime turc était la reconnaissance des fondations religieuses connues sous le nom de « wakoufs ». Conformément à la loi musulmane, « lorsqu'un bien est constitué en wakouf, le fondateur se dessaisit de son droit de propriété et le bien est censé appartenir désormais au Tout-Puissant. Seul l'usufruit est affecté au profit d'êtres humains et l'objet de la fondation devient à perpétuité inaliénable et intransmissible par héritage ». Cette forme de fondation a été également adoptée par la plupart des autres communautés religieuses de Palestine.

5. Il existe un lien intime entre ces fondations et les tribunaux « chériat » ou tribunaux religieux. Sous le régime ottoman, un grand nombre de lois concernant la composition, la juridiction, la procédure et l'organisation interne des tribunaux chériat avaient été promulguées par le Sultan, qui était également le Khalife et, après l'établissement du gouvernement constitutionnel, par le corps législatif qui était une autorité musulmane. Cette autorité n'admettait aucune restriction de ses attributions législatives et, en fait, amendait la loi chériat lorsqu'elle le jugeait opportun comme elle l'a fait, par exemple, par une loi visant la transmission des terres par héritage. Pour ce qui est de l'administration des wakoufs, les tribunaux chériat enregistraient toutes les fondations et assuraient l'application de leur charte, alors que le ministère des wakoufs surveillait l'administration des biens érigés en fondations. Le Ministère de la Justice à Constantinople exerçait des pouvoirs administratifs en ce qui concerne la procédure et l'organisation interne des tribunaux chériat, pour lesquels des règles de procédure avaient été établies par une loi et non pas par des arrêtés émanant du ministère. Ces tribunaux constituaient une partie importante de l'administration turque. Des tribunaux religieux étaient également reconnus pour les différentes communautés religieuses ; ces tribunaux, conformément au principe ottoman du « laissez juger », connaissaient des questions de statut personnel.

<sup>1</sup> Rapport annuel pour 1920-1921, page 9.

6. La révolution de 1908 eut pour résultat l'institution d'un parlement ottoman, composé d'un Sénat et d'une Chambre des Députés, élue par un collège électoral à raison d'un député par 50.000 citoyens. Le nombre des députés élus par le territoire qui forme aujourd'hui la Palestine était de six. L'unité électorale du premier degré était le « nahié », c'est-à-dire un village de plus de deux cents maisons ou un groupe de villages ayant une population équivalente. Il est intéressant de noter que la représentation communale était reconnue aux conseils des nahiés et à leurs « conseils des anciens ». L'imam (prêtre musulman) et les représentants des communautés religieuses non musulmanes étaient membres de droit de ces conseils. Le président en était le « moudir », désigné par le « vali » ou gouverneur du vilayet. Les fonctionnaires administratifs de ces conseils de villages étaient connus sous le nom de « moukhtars » et étaient élus par les mêmes personnes qui avaient qualité pour élire les conseils des anciens. Chaque village avait au moins un moukhtar. Mais si un village comprenait plus d'un quartier ou arrondissement ou s'il était habité par plus d'une communauté ayant le nombre requis de maisons, il y avait un moukhtar pour chaque quartier ou pour chaque communauté. Cette fonction de chef de village a survécu et les moukhtars constituent aujourd'hui le principal lien entre les fonctionnaires et les régions rurales. Les fonctions du Conseil des nahiés consistaient à maintenir l'ordre, à percevoir les impôts et à tenir les comptes publics. Le Conseil des anciens devait surveiller les dépenses, établir l'assiette de l'impôt et régler les différends, y compris les contestations communales, signaler les décès de personnes laissant une succession dont les héritiers étaient absents ou les cas de terres dont la culture était abandonnée.

7. Sous le régime ottoman, un tribunal de première instance composé de trois juges fonctionnait dans chaque « kaza » et une cour d'appel composée de cinq membres ou plus fonctionnait dans chaque sandjak. Il y avait donc en Palestine treize tribunaux de première instance et trois cours d'appel. On peut remarquer la prédilection pour les conseils ou comités et la multiplicité des fonctions publiques. Dans les grandes villes, on trouvait, en outre, des juges uniques ou juges de paix ; il existait donc dans toute la Palestine un grand nombre de tribunaux avec de nombreux juges dont les traitements n'étaient nullement proportionnés aux responsabilités attachées à leur charge.

8. L'étranger en Palestine, sous le régime turc, était habituellement protégé par l'autorité consulaire de son pays. Les chrétiens arabes bénéficiaient également des services des consuls étrangers. Les intérêts des minorités étaient ainsi sauvegardés. L'immigration de personnes autres que les ressortissants ottomans était interdite en principe, mais on pouvait généralement se faire ouvrir la porte en payant. Les étrangers ne pouvaient pas être inscrits au registre foncier comme propriétaires de terres, à moins de renoncer à la protection consulaire ; néanmoins, quelques colonies juives assez prospères furent créées par le baron Edmond de Rothschild, et les relations entre les colons et leurs voisins arabes étaient dans l'ensemble amicales. La Palestine était, en fait, un pays très pauvre, très arriéré, dont le progrès dépendait, comme aujourd'hui, de l'apport extérieur d'hommes et de matériel.

9. Il faut également reconnaître que l'administration turque, avant la guerre, se montrait parfaitement capable d'assurer le maintien de l'ordre et le respect de la loi. Le vali de Beyrouth détenait lui-même les pouvoirs en matière de sécurité intérieure. Il se peut que les tribunaux aient été corrompus, que la malhonnêteté ait régné dans les finances publiques ; il se peut que les méthodes employées pour prévenir ou découvrir les délits aient été désuètes et qu'elles aient, tout comme le système pénitentiaire turc, répugné aux partisans des idées modernes ; mais les malfaiteurs ne faisaient pas leurs affaires ; la sédition, le banditisme et le brigandage étaient réprimés d'une main ferme ; le policier turc était craint et respecté. Sauf dans quelques lieux écartés, le citoyen ordinaire pouvait vaquer à ses occupations légitimes sans être molesté.

10. Pendant la grande guerre, il y eut un retour au despotisme militaire et, vers la fin, les commandants turcs, ayant des raisons de douter du loyalisme de leurs sujets palestiniens, adoptèrent des mesures de répression sévères. Non seulement il y eut des exécutions publiques fréquentes et un recrutement intensif, mais encore la campagne fut complètement dépouillée de son bétail et de ses ressources en combustibles et en vivres. Les propriétaires fonciers furent obligés d'hypothéquer leurs biens fonciers pour faire face aux demandes dont ils étaient assaillis de la part des autorités militaires. Quand ils étaient payés, ils l'étaient en monnaie dépréciée. Le papier-monnaie de la Trésorerie turque était tombé au cinquième de sa valeur nominale ; les prix des principales denrées alimentaires et autres marchandises atteignirent des chiffres particulièrement élevés dans un pays qui avait toujours dû recourir aux importations. Dans leur retraite, les Turcs emportèrent avec eux non seulement le cheptel et les produits du pays, mais aussi les registres, les fonds liquides, et ils emmenèrent les principaux fonctionnaires du Gouvernement.

11. Il est hors de doute qu'en 1917 et en 1918 les troupes britanniques furent accueillies comme des libérateurs venus pour mettre fin à cet état de chaos et de dépression générale et que l'attitude, passive ou active, des Arabes de Palestine a contribué à leur succès.

## 2. L'ADMINISTRATION DES TERRITOIRES ENNEMIS OCCUPÉS : 1918-1920.

12. La règle normale de l'administration militaire d'un territoire occupé est de préserver le *statu quo*, d'éviter l'introduction de changements importants dans les lois du pays ou dans la manière de les appliquer et d'assurer la continuité de la vie publique avec le minimum de

perturbations en attendant la constitution d'un gouvernement permanent. Cette période de transition est habituellement de courte durée.

« L'administration financière (du territoire ennemi occupé) passe entre les mains de l'occupant, mais toutes les lois fiscales restent en vigueur. Étant donné qu'elle perçoit les impôts, taxes et redevances payables à l'État, elle est tenue d'assurer les dépenses de l'administration des territoires occupés, en se substituant à cet égard au gouvernement national. La perception doit être effectuée, dans la mesure du possible, conformément aux règles existantes et à la répartition en vigueur. L'occupant a le droit d'affecter aux besoins de l'armée tout solde restant après le paiement de ces dépenses. Il ne peut utiliser les taxes locales que pour les fins en vue desquelles elles sont perçues »<sup>1</sup>.

De même, le Manuel de droit militaire définit, en ces termes, la ligne de conduite à suivre par l'occupant du territoire ennemi :

« Il n'est plus considéré comme ayant le droit d'agir à sa guise, en modifiant la forme de gouvernement existante, en bouleversant la constitution et les lois internes et en ignorant les droits des habitants »<sup>2</sup>.

13. En Palestine, l'Administration fut organisée militairement sous la direction d'un administrateur en chef qui recevait ses ordres du commandant en chef (général Allenby) par l'intermédiaire du général commandant les troupes. Il y avait treize gouverneurs militaires de district (qui furent réduits à dix en 1919) assistés de cinquante-neuf officiers. On utilisa les services des fonctionnaires subalternes turcs qui étaient restés, mais la presque totalité du personnel était novice en matière d'administration et se trouvait nécessairement dépourvu d'une grande partie des moyens que l'on considère en général comme essentiels. Les changements fréquents de personnel et l'insuffisance de l'effectif ont encore compliqué la tâche.

14. Et cette tâche n'était pas facile : il fallait assurer le maintien de l'ordre public, créer un appareil judiciaire et percevoir les impôts. Des enquêtes sur le régime de la propriété foncière révélèrent un désordre général et l'un des premiers soins de l'Administration du territoire ennemi occupé en 1918 fut d'interdire les transactions foncières et de fermer les registres fonciers ; elle suspendit également la perception d'un certain nombre d'impôts vexatoires.

15. En raison de l'appauvrissement de la population, on jugea nécessaire d'appliquer un système libéral de prêts agricoles. La Banque agricole ottomane avait treize succursales en Palestine au moment où le territoire fut occupé, mais les livres et les fonds avaient été enlevés avant l'occupation britannique. On se rendit bientôt compte que, pour rétablir la situation de l'agriculture, il fallait mettre à sa disposition des crédits généreux : par un accord intervenu, en 1919, entre l'Administration militaire et l'Anglo-Egyptian Bank Limited — qui a fusionné depuis avec la Barclay's Bank (Dominion, Colonial and Overseas) —, la banque consentait à avancer, sur demande, 500.000 livres pour l'octroi par l'Administration de prêts aux agriculteurs.

16. On procéda à la création des départements usuels : finances, administration générale (y compris la police), commerce, justice et hygiène publique. Les recettes totales du budget de 1919/20 s'élevèrent à 735.200 livres. Le principe de la nécessité absolue présida à l'établissement des prévisions de dépenses. Le coût de l'administration générale fut évalué à 178.200 livres, les dépenses pour la police et les prisons à 128.400 livres ; celles de l'hygiène publique à 90.000 livres et celles des travaux publics à 85.750 livres. On ne put consacrer que 46.000 livres à l'enseignement et 16.500 à l'agriculture. La période d'occupation se prolongea d'une manière excessive sans qu'aucune décision fût prise sur l'avenir politique et économique du pays et, malgré la pénurie de fonds, l'Administration se vit obligée d'assumer toutes les fonctions ordinaires d'un gouvernement de temps de paix. Il fallut continuer le système turc et recruter sur place les employés et ouvriers nécessaires. Les premiers furent recrutés principalement parmi les Arabes chrétiens qui avaient été instruits par les diverses missions.

17. En dépit de cette situation, certains services sociaux commencèrent à fonctionner. On prit des mesures de police vétérinaire pour éliminer les épizooties qui sévissaient dans le pays ; le personnel de ce service consistait en un officier vétérinaire de l'armée et cinq inspecteurs vétérinaires ; des postes de quarantaine et des infirmeries vétérinaires furent installés.

18. En matière de travaux publics, les dépenses furent limitées aux travaux d'entretien nécessaires pour les routes et les édifices. Seules les routes indispensables furent entretenues en attendant la conclusion de la paix. Aucune mesure ne pouvait être prise pour développer le pays, soit en matière d'irrigation, soit en ce qui concerne la construction de nouvelles routes qui, dans des circonstances normales, auraient été considérées comme nécessaires et dans certains cas comme rémunératrices. L'amélioration des systèmes d'adduction d'eau des villes et villages et des services de préservation des eaux et forêts ne souffrait pas de retard. C'est ainsi que l'absence totale d'un système de canalisation à Jérusalem a causé de graves pré-occupations et qu'il a fallu restreindre la fourniture d'eau.

<sup>1</sup> Manual of Military Law, chapitre 14, paragraphe 369.

<sup>2</sup> *Ibid.*, paragraphe 354.

19. En matière d'enseignement, on s'est borné à maintenir, avec une administration plus compétente, le système établi par les Turcs avant la guerre, la direction des écoles étant laissée aux commissions locales de l'enseignement. Un grand nombre d'écoles de missions, parmi lesquelles certaines écoles techniques confessionnelles entretenues par les ordres monastiques catholiques, avaient été dépouillées par les Turcs pendant la guerre.

20. Il fallut consacrer 64.700 livres à des mesures exceptionnelles d'assistance pour remédier à la situation anormale résultant de la guerre. « Beaucoup d'exilés », a-t-on signalé à cette époque, « ne sont pas revenus, les villages détruits par la guerre ne sont pas encore reconstruits et il règne un sentiment général d'insécurité quant à l'avenir des titres de propriété foncière ». Il fallut réglementer les prix des principales denrées. A Jérusalem, un sixième de la population avait besoin d'être secouru et, en 1919, à la suite du départ de la Croix-Rouge américaine, du Syria and Palestine Relief Fund et d'autres institutions charitables, l'œuvre si parfaitement accomplie par les associations de bienfaisance fut désormais dévolue à l'Administration. L'American Committee for Relief in the Near East continuait à fonctionner.

21. La police fut réorganisée et son effectif ramené de 1.273 à 1.110 officiers et hommes. Nous trouvons, dans un rapport établi à l'époque, le passage suivant : « cet effectif est encore relativement élevé, surtout sous l'occupation militaire, mais le caractère spécial du pays et la faiblesse relative des forces militaires à la disposition des autorités, ainsi que la possibilité d'explosions de fanatisme ou de nationalisme pendant la période actuelle d'incertitude sont des facteurs qui ne sauraient être négligés ». On s'est efforcé d'améliorer la qualité de la police régulière et de rétablir, dans la mesure du possible, l'ancien système oriental qui laissait aux organes locaux la responsabilité du maintien de l'ordre, une force peu nombreuse mais très bien entraînée étant tenue en réserve pour les cas exceptionnels. Les émeutes de Jérusalem, en 1920, montrèrent que la force de police était réellement insuffisante.

22. Un département d'hygiène publique fut organisé et les crédits furent affectés à la lutte contre le paludisme et à des mesures générales d'hygiène publique. Ces mesures comportaient l'inspection et l'organisation sanitaires de chaque ville et village du pays, la majeure partie des dépenses étant couvertes par les ressources locales.

23. En dépit des difficultés, il y eut une amélioration notable dans la situation générale, amélioration dont témoignait l'augmentation de la population, du cheptel et de la superficie cultivée. Au 31 mars 1919, la population se décomposait à peu près comme suit :

Musulmans . . . . .	515.000
Juifs . . . . .	65.300
Chrétiens . . . . .	62.500
Autres . . . . .	5.050
Total . . . . .	647.850

Le produit de l'impôt sur les animaux était évalué à 21.300 livres contre 5.700 livres l'année précédente ; les recettes des douanes à 110.500 livres contre 30.600 livres. Sur le produit des dîmes, évalué à 224.835 livres, une somme de 103.000 livres fut affectée au service de la Dette ottomane et 21.235 livres aux wakfs. L'assiette de l'impôt foncier et de l'impôt sur la propriété bâtie restait aménagée sur les bases établies par les Turcs quelque cinquante ans auparavant.

24. Les traits caractéristiques de l'administration militaire étaient, en premier lieu, l'exercice direct de l'autorité par les fonctionnaires britanniques — bien que dix-sept fonctionnaires syriens aient été nommés en 1919 — et, en second lieu, l'attention accordée aux demandes adressées à l'Administration par les corps religieux. Les tribunaux chériat continuèrent à fonctionner, les juges étant nommés par le chef des services judiciaires de l'Administration, après consultation d'un comité composé des membres musulmans de la cour d'appel et de l'inspecteur des tribunaux chériat. Les besoins des wakoufs reçurent satisfaction, l'administration des fonds étant laissée au « Conseil des wakoufs », un directeur général des wakoufs remplaçant l'ancien Ministère des wakoufs de Constantinople. Un fonctionnaire britannique assistait aux séances de ce conseil dont les comptes étaient vérifiés par l'Administration. En troisième lieu, le système était le même que sous le régime turc, avec le moukhtar du village comme agent de liaison entre la population rurale et les gouverneurs des districts. Partout où cela était possible, le fonctionnement des divers comités qui avaient été créés sous le régime turc fut encouragé.

25. Dans l'ensemble, ce système de gouvernement provisoire assumé par les autorités militaires a fonctionné d'une manière satisfaisante. Il y eut toutefois un facteur de trouble : la visite de la Commission sioniste et l'attitude prise par elle. La Déclaration Balfour n'avait pas à cette époque attiré, en Palestine, autant d'attention qu'on aurait pu le penser. La guerre continuait ; l'avenir était incertain. L'arrivée en Palestine d'une Commission autorisée par le Gouvernement britannique à circuler dans le pays, à faire une enquête et à présenter un rapport sur les perspectives d'un Foyer national et en même temps « à contribuer à l'établissement de relations amicales avec les Arabes et les autres communautés non juives » rappelèrent les Arabes à la réalité. Rien n'avait été fait pour permettre aux Arabes de faire entendre leur voix. Il est hors de doute que sous l'effet de l'enthousiasme pour la cause sioniste on avait été amené à négliger les sentiments d'autres peuples et ceci à une époque où le plus grand tact et la plus grande discrétion s'imposaient. Les efforts que fit par la suite le Dr Weizmann pour dissiper

les suspicions n'eurent pas de succès. La plupart des revendications formulées par les Juifs provoquèrent du ressentiment : ils devraient être admis à participer immédiatement à l'administration militaire ; une commission foncière comprenant des experts nommés par l'organisation juive devrait « déterminer les ressources de la Palestine ». Ils prétendaient que, d'après la Déclaration Balfour, les Juifs de Jaffa devaient être autorisés à créer leurs propres entrepôts douaniers ; que c'était l'Anglo-Palestine Bank, société juive, qui devait faire l'avance des fonds nécessaire pour l'octroi de prêts aux agriculteurs arabes ; ils voulaient choisir eux-mêmes et compléter la solde des candidats juifs aux postes de fonctionnaires de police ; ils voulaient avoir leur propre force militaire de défense et commencèrent même l'instruction de cette force. Ils demandaient la reconnaissance de l'hébreu comme langue officielle. Et tout cela pendant que se prolongeait la période d'administration militaire qui avait pour tâche d'assurer l'intérim et de maintenir le *statu quo*.

26. Pendant cette période initiale, il y avait une juridiction juive séparée, dérivée des tribunaux de paix, ancien système d'arbitrage juif. L'American Zionist Medical Unit avait préféré que son œuvre, d'ailleurs excellente, fût indépendante de l'administration. Il était évident que les Juifs avaient organisé un service de renseignements très actif auquel — comme c'est d'ailleurs le cas aujourd'hui — l'Administration ne parvenait pas à cacher grand'chose. Lors des émeutes de Pâques 1920, les sionistes adoptèrent une attitude franchement hostile envers l'Administration ; et tout ceci se passait à une époque où le mandat pour la Palestine était encore à l'étude.

27. Cette situation eut un effet regrettable ; en effet, certains fonctionnaires civils en Palestine n'ont pu, comme dans le Royaume-Uni ou dans l'Inde, se tenir complètement à l'écart des querelles religieuses ou des conflits politiques ; ils se sont vus parfois poussés malgré eux à jouer le rôle d'avocats de la cause arabe. C'était à l'époque où personne d'autre ne pouvait présenter cette cause, tandis que la Commission sioniste parcourait le pays.

28. Les Arabes, comme nous l'avons déjà dit, s'estimaient trahis. Les Juifs, en 1920, considéraient l'Administration militaire comme « anti-sioniste et peut-être même anti-juive ». Les craintes des Arabes étaient peut-être tout aussi extravagantes que les espoirs des Juifs, mais c'est ainsi que commença la scission qui devait un jour faire de chaque acte administratif une question politique.

29. L'explosion de cette haine de race qui survint à Pâques 1920 dans la Ville sainte aurait dû attirer l'attention sur le volcan qui couvait. Elle indiquait certainement que la collaboration entre les deux races dans l'administration du pays serait, pendant un certain nombre d'années, difficile à assurer. Elle aurait dû faire comprendre la nécessité d'une solide domination britannique exercée par des fonctionnaires britanniques qui, impartiaux de par leurs opinions et leurs attaches, auraient été en mesure d'assurer le respect de la loi et le maintien de l'ordre.

### 3. L'ADMINISTRATION CIVILE : 1920-1936.

30. L'administration militaire avait été témoin, pendant les trois derniers mois de sa longue existence, de la première émeute qui a été malheureusement le signe précurseur de toute série de « troubles ». L'administration qui lui a succédé et à qui est revenu cet héritage se trouvait, elle aussi, gênée dans son œuvre par l'incertitude générale qui régnait quant à l'avenir de la Palestine. Ce n'est que deux ans plus tard que l'Ordre en Conseil de 1922 sur la Palestine fixa la composition et l'organisation du Gouvernement. Cependant, le projet de mandat était en cours d'élaboration et la nouvelle administration décida d'adopter par anticipation les principes qui devaient être énoncés plus tard. Il fallait construire un nouveau système de gouvernement ; il fallait promulguer de nouvelles lois et de nouveaux règlements, et on annonça que « lorsque le travail préparatoire serait achevé et que l'on pourrait choisir les Palestiniens possédant les qualités requises et les former aux travaux administratifs, on réduirait le nombre des fonctionnaires britanniques et on augmenterait celui des fonctionnaires palestiniens ». Cette décision fut immédiatement mise en pratique dès l'introduction du nouveau régime. On espérait que ce serait là une préparation à une future administration palestinienne indépendante et qu'une collaboration réelle s'établirait entre les deux races. Sur le dernier point, on reconnaît aujourd'hui franchement l'échec de cette politique. « Il est tout aussi difficile pour un Arabe de travailler sous les ordres d'un Juif que pour un Juif de travailler sous les ordres d'un Arabe ».

31. Le Haut Commissaire, assisté d'un Conseil exécutif, avait reçu le pouvoir de promulguer des ordonnances après avis d'un Conseil consultatif composé alors de dix fonctionnaires et de dix membres nommés, soit quatre musulmans, trois chrétiens et trois Juifs. L'activité législative fut considérable et pas moins de trente-huit ordonnances furent promulguées au cours de la première année. Par anticipation sur les dispositions du mandat, trois langues furent reconnues officielles et les projets de toutes les mesures soumises au Conseil étaient distribués à l'avance en langue anglaise, arabe et hébraïque, les discussions ayant lieu par l'intermédiaire d'interprètes d'arabe et d'hébreu. L'année suivante, au cours des huit sessions du Conseil consultatif, trente-six ordonnances et six amendements aux ordonnances en vigueur

furent adoptés. La Commission des finances, présidée par Sir Samuel O'Donnell, faisait savoir en 1931 que

« la législation est dans un état voisin du chaos. Elle est contenue en partie dans d'innombrables ordonnances et en partie dans les codes ottomans qui ont été modifiés ou remplacés par des ordonnances dans une mesure qu'il n'est pas toujours facile de déterminer ».

32. En 1923, après que la tentative de créer le Conseil législatif eut échoué, l'Ordre en Conseil fut amendé pour permettre au Haut commissaire de constituer un organe consultatif avec l'approbation du Secrétaire d'Etat. A l'heure actuelle, c'est un organe entièrement officiel, composé du secrétaire général, du procureur général, du trésorier, de dix autres chefs de départements, du conseiller pour l'irrigation et des trois commissaires de district. Les renseignements que nous avons recueillis montrent que le rôle de cet organe est plutôt de donner son approbation formelle aux lois que d'exprimer des avis ou de délibérer.

33. Il a fallu naturellement du temps pour organiser l'administration civile. Les anciens titres de gouverneur et gouverneur-adjoint de district furent changés, en 1925, en ceux de commissaire et commissaire-adjoint de district. Ces postes ont été réservés — avec juste raison, à notre avis, bien que cette mesure ait été critiquée par les Arabes — à des fonctionnaires britanniques, l'élément militaire ayant été remplacé graduellement par des fonctionnaires de l'administration coloniale. En 1920, les dix districts furent ramenés à sept, par la suite, à quatre et finalement à trois : le district nord, le district sud et le district de Jérusalem. Il y a actuellement trois commissaires de district, douze commissaires adjoints de district et trente-sept fonctionnaires de district. Tous les fonctionnaires de cette dernière catégorie sont des Palestiniens ; de même, dans les divers services, tandis que le chef et certains des fonctionnaires supérieurs sont britanniques, les fonctionnaires subalternes de l'administration centrale et des districts, à l'exception des experts, sont en majeure partie des Palestiniens.

34. Nous avons été frappés par l'unanimité des témoignages concernant ces fonctionnaires palestiniens. En temps normal, nous a-t-on dit, ils travaillent bien ; en période de troubles, on ne pas compter sur eux.

« Il devient de plus en plus manifeste que, chez les fonctionnaires arabes comme chez les fonctionnaires juifs, la fidélité envers la race l'emporte sur la fidélité envers le Gouvernement ».

« Etant donnée la méfiance réciproque résultant des dissensions politiques et des antagonismes de race, il est essentiel qu'il y ait un nombre suffisant de commissaires adjoints de district de nationalité britannique pour voir, connaître et diriger ce qui se passe dans toute la Palestine ».

« Si un fonctionnaire arabe ou juif est chargé d'administrer une population mixte, il y a absence complète de liaison entre lui et la communauté à laquelle il n'appartient pas ».

« En période de crise, il est impossible d'obtenir des renseignements dignes de foi ni des Arabes, ni des Juifs lorsque les renseignements sont contraires à leurs intérêts nationaux. Par-dessus tout, il y a le fait que les sources de renseignements tarissent dans les moments critiques ».

« Les fonctionnaires de district palestiniens sont d'une capacité moyenne et loyaux à leur idée, mais les sentiments de race sont toujours prédominants chez eux ».

On pourrait multiplier les citations du même genre. Nous avons fait mention ailleurs des pétitions signées par les fonctionnaires arabes <sup>1</sup>.

35. Dans ces conditions, l'organisation de l'Administration palestinienne depuis qu'elle a été placée sous le contrôle d'un Haut commissaire civil, en juillet 1920, ne pouvait être, à de nombreux égards, qu'une improvisation qui s'est poursuivie jusqu'à ces dernières années sans aucun avis d'experts.

« Il importe de ne pas oublier », dit un témoin, « comment cette administration s'est développée en Palestine. Elle a été créée par des gens parfaitement inexpérimentés, dirigés eux-mêmes par d'autres gens tout aussi inexpérimentés. Il n'y avait pour ainsi dire aucun membre de l'administration qui eût jamais travaillé dans une administration . . . C'était l'aveugle conduisant des aveugles et c'est ce dont le pays souffre depuis des années ».

L'Administration britannique qui recrutait son personnel le mieux possible et qui était obligée d'improviser un corps de fonctionnaires, avait pour tâche de rétablir le crédit et la prospérité du pays. Or, alors que cette tâche, à elle seule, devait exiger le maximum d'efforts, venait s'y adjoindre l'exécution de la politique prévue par le mandat, c'est-à-dire le développement et l'établissement d'un Foyer national pour les Juifs sans qu'il soit porté préjudice aux intérêts de la population indigène. Les Juifs ont, avec persévérance et insistance, réclamé l'exécution prompte, sinon immédiate, de travaux publics et l'adoption d'autres mesures tendant à faciliter le développement de leur Foyer national. Il a donc fallu édicter de nombreuses lois et élaborer un grand nombre d'ordonnances qui ont dû, par la suite, être amendées à la lumière de l'expérience. Il a fallu contrôler l'immigration, hâter l'enregistrement des terres et les opérations de colonisation, favoriser la création de plusieurs industries nouvelles. Il a fallu augmenter les forces de défense et de police. Des troubles sérieux survenus à de courts

<sup>1</sup> Voir page 64 et appendice 2.

intervalles pendant cette période tendaient à être des facteurs de régression et à exaspérer les sentiments d'hostilité entre Arabes et Juifs ; les difficultés d'administration s'en trouvaient encore accrues.

Le Gouvernement du pays s'est vu obligé, dès le début, de travailler dans la fièvre et n'a jamais eu la possibilité de réfléchir dans le calme.

36. Le principal fonctionnaire de l'Administration est le secrétaire général dont le département dirige l'activité des autres. Le procureur général est le juriconsulte du Gouvernement. Le trésorier est chargé des finances et de la comptabilité. Ces trois fonctionnaires sont membres du Conseil exécutif. Il y eut d'abord un secrétaire aux finances ; mais ce poste fut supprimé par la suite. Le développement d'autres services gouvernementaux et la création de départements spéciaux ont entraîné une augmentation considérable du Secrétariat qui, cependant, garde toujours à sa tête un fonctionnaire unique par l'entremise duquel s'effectue la liaison avec le Haut Commissaire. Il y a actuellement un secrétaire général adjoint, neuf secrétaires adjoints — dont sept britanniques, un juif et un arabe — et un chef des services intérieurs.

37. Comme la Commission des finances l'a fait observer, il est manifestement souhaitable que tous les secrétaires adjoints aient déjà participé à l'administration des districts.

« Sans cette expérience, un secrétariat tend à devenir une caste sans contact avec les réalités de l'administration, sans affinité avec les fonctionnaires des districts, dont il n'est pas en mesure d'apprécier les difficultés ».

Cette lacune subsiste toujours. « Il n'y a personne dans le Secrétariat, nous a-t-on dit, qui ait, de mémoire d'homme, servi dans les districts ». Nous avons été saisis de plusieurs plaintes au sujet de la centralisation excessive. Actuellement, il est possible de faire appel ou de protester auprès du Haut Commissaire contre n'importe quel arrêté promulgué dans un district. Un léger incident ou même l'application de la loi à un délinquant peut provoquer une émeute. Il est donc naturel que l'Administration centrale désire être consultée avant qu'une mesure quelconque soit prise.

38. Nous avons été saisis de plaintes au sujet du retard apporté dans l'examen des requêtes adressées au Gouvernement sur des questions telles que l'exécution de contrats, l'assistance financière pour la construction de routes, les décisions concernant les ventes de terres, l'extension du réseau téléphonique, etc. Le système actuel d'après lequel un fonctionnaire, le secrétaire général, qui peut n'avoir eu aucune expérience préalable du pays, est le seul canal qui permette d'arriver au Haut Commissaire, ne nous semble satisfaisant ni pour le public, ni pour les chefs des divers départements, ni pour les fonctionnaires en service dans les districts.

39. A Jérusalem, le Secrétariat a sous ses ordres un grand nombre de services dont l'activité s'exerce cependant en dehors de lui : entre autres, on peut mentionner les services suivants : Agriculture, Antiquités, Enseignement, Douanes et Accise, Hygiène, Registre foncier et Cadastre, Forêts, Sociétés coopératives, Migrations et statistiques, Travaux publics. Nous aurons l'occasion, dans les chapitres suivants, d'examiner le fonctionnement de certains de ces services. Il nous semble que le lien entre ces services et l'administration de district n'est pas aussi étroit qu'il devrait l'être. Par exemple, on n'adresse aucune demande de renseignements aux commissaires des districts ou, par leur entremise, aux fonctionnaires des districts sur les possibilités d'immigration, le nombre des chômeurs, le développement de l'irrigation, etc. Certains services comme ceux de l'Agriculture, de l'Aménagement des régions rurales, des Sociétés coopératives, ont été créés sur les conseils de Sir John Hope Simpson en exécution d'une politique active de développement agricole ayant pour objet la colonisation intensive du pays et la culture intensive des terres tant par les Arabes que par les Juifs ». Ces services se sont développés, semble-t-il, aux dépens de l'administration régulière de district. Comme l'a dit un témoin,

« à l'heure actuelle, il semble que l'Administration de la Palestine tende à prendre la forme d'un gouvernement direct des services centraux, avec une administration de district venant s'y superposer gauchement. Les chefs des services de l'Administration centrale sont enclins à agir de leur propre initiative, sans en référer aux commissaires de district ».

Un autre témoin a déclaré ce qui suit :

« A mon avis, cette administration pêche par un excès de centralisation et par un développement excessif des services centraux. Un système de gouvernement plus simple serait plus efficace, mieux compris et moins coûteux. Le Secrétariat a accumulé un personnel si nombreux que chaque fonctionnaire est cloué à son bureau pour répondre à des demandes de renseignements. Cette hâte constante et cette paperasserie interminable ne sont guère de nature à faciliter les déplacements destinés réellement à permettre de mieux connaître la population et ses ennus.

« On s'adresse constamment au gouvernement central pour des questions futiles ; il y a une intervention constante dans les affaires qui devraient être laissées à la décision des fonctionnaires régionaux, et il y a de moins en moins d'initiative et de désir d'assumer des responsabilités ».

40. Le personnel du Secrétariat et des divers départements à Jérusalem semble exagérément nombreux. Mais les conditions dans lesquelles le Haut Commissaire doit travailler sont exceptionnelles. Les chefs sionistes, les membres du Parlement, la Commission permanente des mandats témoignent tous d'un vif intérêt pour les détails de l'administration. Fréquemment et à toute époque de l'année, il faut expliquer certaines mesures ou défendre la politique

suivie. Mais si l'on fait confiance au personnel des districts, on devrait pouvoir utiliser normalement les services des commissaires de district et de leurs subordonnés dans une mesure beaucoup plus grande qu'aujourd'hui, surtout pour toutes les questions relatives à la terre et intéressant les services de l'Agriculture, des Sociétés coopératives et du Registre foncier.

41. Le lien actuel entre les fonctionnaires du Gouvernement et la population rurale est constitué par le « moukhtar » ou chef du village, élu comme sous le régime turc et dévoué plutôt aux intérêts du village qu'à ceux du Gouvernement. Bien que son traitement ait été doublé, son activité est loin d'être satisfaisante, qu'il s'agisse de percevoir les impôts ou de renseigner le Gouvernement. Il est habituellement illettré et « pour se débrouiller dans ses papiers, il a recours aux services de n'importe quelle personne sachant lire qui se trouve dans son village ». En période de tension politique, ou bien il cesse ses fonctions ou bien il devient un partisan actif. Le rapport sur les émeutes de 1921 contient le passage suivant :

« Nous avons cependant convoqué les moukhtars des villages contre lesquels on avait le moindre témoignage précis, comme par exemple une déclaration disant que l'un des villageois a été vu parmi les pillards. Tous ces moukhtars, à notre avis, ont fait de faux témoignages avec une parfaite dignité et assurance ».

La difficulté d'obtenir soit des renseignements préalables, soit des témoignages ultérieurs, est l'un des obstacles les plus graves au maintien de l'ordre. Si nous recommandons de remplacer ces modestes fonctionnaires de village, à plus forte raison estimons-nous qu'on ne devrait avoir aucune hésitation à mettre fin au service des fonctionnaires de rang plus élevé dont le loyalisme ou l'impartialité sont douteux.

42. Les Juifs se sont plaints de ce que plusieurs fonctionnaires aient manifesté leur sympathie en faveur des Arabes, que même quand ils ne sont pas hostiles au mandat, ils ne comprennent ni le mandat ni les obligations qui en découlent pour eux. Ce témoignage a été confirmé d'autres sources.

« Il était très difficile d'obtenir des renseignements, car les sentiments de tous les fonctionnaires arabes et de nombreux fonctionnaires britanniques étaient nettement anti-sionistes et pro-arabes ; mais je ne connais pas un seul cas où des renseignements qui auraient dû être transmis aient été retenus par des fonctionnaires britanniques. Tout autre est le cas des fonctionnaires arabes en service dans les districts . . . Un grand nombre d'entre eux ont effectivement aidé et averti de nombreux rebelles ».

Un témoin juif nous a dit :

« C'est un fait que le Gouvernement a beaucoup souffert d'un conflit de loyalisme . . . C'était pour un grand nombre de fonctionnaires du pays une très rude épreuve que d'avoir à exécuter une politique qu'ils désapprouvent et il faut beaucoup d'abnégation pour faire une chose pareille. »

Et plus loin :

« Nous avons eu des cas flagrants de gens nettement hostiles à la politique qu'ils avaient pour mission d'appliquer. »

Le même témoin a ajouté très franchement :

« Nous ne sommes pas un peuple facile à gouverner : tout d'abord, pour un Juif venant de l'Europe orientale le fonctionnaire est un « tchinovnik ». Il ne peut qu'être corrompu ; il ne peut qu'être hostile. Il est l'ennemi public. Il faut de nombreuses années pour faire comprendre à ce Juif qu'un fonctionnaire britannique est avant tout un serviteur du public, un ami ».

Il a également dit :

« Le Gouvernement est constamment tiraillé dans les deux sens : Il est accusé par les deux parties d'être soit favorable aux Arabes, soit favorable aux Juifs ; l'opinion s'est créée que si l'on est pro-arabe on doit inévitablement être anti-juif, ou vice versa, ce qui n'est pas du tout nécessaire ».

Il est impossible de faire une tournée en Palestine sans se rendre compte de la situation extrêmement difficile du fonctionnaire britannique comme de toute l'Administration.

43. C'est une difficulté sérieuse, mais qui ne doit pas nécessairement avoir un caractère permanent. Nous estimons que les fonctionnaires appelés à servir en Palestine, devraient — comme on l'a fait au cours des dernières années — être choisis soigneusement, qu'il s'agisse de débutants ou de fonctionnaires déjà en service dans l'administration coloniale. Pour ces derniers, le choix ne devrait pas porter sur des personnes depuis trop longtemps en service et qui, de ce fait, éprouveraient des difficultés à apprendre une nouvelle langue. Les débutants devraient — comme les stagiaires de l'administration civile de l'Inde et des diverses branches de l'administration coloniale — suivre un cours préparatoire comprenant, dans leur cas, l'histoire de la Palestine et des peuples juifs et arabe, avec leurs coutumes et traditions sociales et religieuses. Les fonctionnaires transférés d'autres colonies pourraient, si on le jugeait nécessaire, suivre un cours préparatoire similaire, bien que moins long. Il convient également d'ajouter — quoiqu'il ne devrait pas être nécessaire de le faire — que tous les fonctionnaires désignés pour servir dans l'Administration palestinienne doivent avoir une connaissance approfondie du mandat et de toutes les conséquences

qu'il comporte ; bien entendu, ce point devrait figurer dans le programme des stagiaires. Les fonctionnaires devraient être tenus, pour avoir droit à une promotion, de passer un examen en arabe et en hébreu. Sur les 270 fonctionnaires britanniques de première classe de l'administration civile de Palestine, 20 connaissent à la fois l'arabe et l'hébreu, 106 connaissent l'arabe (bien que tous ne le parlent pas couramment) et 6, l'hébreu.

44. Les cadres de l'Administration sont trop restreints pour que l'on puisse constituer un corps de fonctionnaires civils uniquement pour la Palestine. L'Administration doit continuer, comme elle le fait aujourd'hui, à puiser dans le cadre colonial ; la période normale de service en Palestine ne devrait pas être inférieure à sept ans. Nous sommes d'avis que des mesures devraient être prises pour qu'un fonctionnaire nommé en Palestine ne reçoive pas un traitement inférieur au traitement des fonctionnaires de la même catégorie dans les autres branches de l'administration coloniale.

Enfin, nous soulignons la nécessité de nommer dans les services du Secrétariat des fonctionnaires qui ont déjà servi dans les districts et qui connaissent la population et sa langue.

45. Outre les juges de paix honoraires et certains fonctionnaires administratifs dont les pouvoirs sont limités par les termes de leur lettre de nomination, il y a vingt-neuf juges de paix palestiniens et quatre juges de paix principaux (britanniques) pour les grandes villes. Les magistrats britanniques ont des pouvoirs plus étendus que les palestiniens, tant au civil qu'au criminel.

46. Au-dessus d'eux, il y a quatre tribunaux de district qui, pour les affaires jugées en appel, sont composés, au civil, d'un président et d'un juge, et au criminel, d'un président et de deux juges. Outre leur juridiction d'appel, les tribunaux de district ont une juridiction civile illimitée, sauf dans les cas tombant sous la juridiction des tribunaux de paix et des tribunaux fonciers. Pour les affaires civiles, le Tribunal est composé de deux juges, qui sont tous deux Palestiniens si l'objet du litige ne dépasse pas 500 livres, et dont l'un est britannique et l'autre palestinien si l'objet du litige dépasse ce montant. En appel, pour les affaires civiles, le Tribunal est composé d'un juge britannique et d'un juge palestinien. Il pourrait arriver, a-t-on fait remarquer, qu'une affaire soit portée devant un tribunal et que le demandeur, bien que le juge britannique soit en sa faveur, succombe parce que l'autre juge est contre lui : s'il fait appel, le même résultat pourra se produire. Il est donc possible qu'un plaideur, ayant deux juges britanniques en sa faveur, perde quand même son procès. Nous sommes heureux d'apprendre que l'on vient d'approuver un projet — auquel nous avons donné notre adhésion — tendant à remédier à cette situation par la désignation d'un juge supplémentaire ; il pourra donc y avoir une Cour d'appel de trois juges avec une majorité de juges britanniques, si l'une des parties le demande. A l'heure actuelle, les travaux du Tribunal suprême sont en retard de deux ans et il est impossible de désigner trois juges pour les appels au civil.

Les tribunaux de district composés de trois juges connaissent également de toutes les affaires criminelles, à moins qu'elles ne comportent la peine capitale. Dans ce dernier cas, la Cour d'appel est composée de deux juges britanniques et d'un juge palestinien ; elle est présidée par un juge du Tribunal suprême.

47. Les Arabes se plaignent de ce qu'on ait dérogé aux principes du droit ottoman et réservé les postes de président et de juge de paix principal à des fonctionnaires britanniques. Ils critiquent la réduction du nombre des juges arabes et la limitation de la juridiction et des pouvoirs des juges de paix arabes. Ils prétendent que l'anglais remplace peu à peu l'arabe comme langue des tribunaux et qu'un trop grand nombre d'avocats étrangers sont autorisés à exercer. Il y a actuellement deux avocats anglais, 112 avocats arabes et 264 avocats juifs. Ce nombre semble exagéré si l'on tient compte des besoins du pays en ce qui concerne les activités strictement professionnelles de ces hommes de loi.

On nous a dit enfin que l'application de la loi anglaise et du droit coutumier anglais a pour résultat

« un conflit des lois contraire à la morale en même temps qu'aux us et coutumes du pays . . . Les lois sont faites en rapport avec l'établissement d'un Foyer juif . . . sans qu'il soit tenu compte de l'opinion des habitants ; il en résulte que l'injustice prévaut sur le droit ».

48. De leur côté, les Juifs se plaignent de ne pas être suffisamment représentés dans le système judiciaire ; ils verraient avec satisfaction la désignation d'un plus grand nombre de juges de paix britanniques. A leur avis, l'échelle des traitements des juges de paix palestiniens n'est pas suffisante pour attirer les avocats qui exercent. Ils font observer que la majorité des personnes désignées pour faire partie du collège des juges de paix a été choisie parmi les employés du greffe et les interprètes. L'échelle de base actuellement en vigueur prévoit un minimum de 300 livres qui, par dix-neuf augmentations, peut atteindre 550 livres ; nous estimons que cette échelle devrait être relevée et les perspectives d'avancement améliorées.

Les Juifs ont critiqué la procédure dilatoire des tribunaux, en particulier dans les cas de contestations foncières<sup>1</sup> ; ils ont déclaré que « le système de répression des délits a fait complètement faillite ». Ils se sont plaints de ce que les actes de certains tribunaux sont rédigés en arabe et ont fait observer que l'on décourage l'usage de l'hébreu. Pour ce qui est des actes des tribunaux, il convient de faire observer qu'ils ont toujours été tenus en arabe depuis l'occupation de la Palestine, lorsqu'il a été décidé que les actes qui étaient autrefois rédigés

<sup>1</sup> Voir chapitre IX, paragraphe 37.

en turc devraient l'être désormais en arabe, langue principale du pays. Compte tenu des avantages et des inconvénients des différentes solutions, il est de beaucoup préférable que tous les actes et registres soient en anglais partout où cela est possible ; nous croyons savoir que des mesures sont prises actuellement pour qu'il en soit ainsi dans les tribunaux de district et au Tribunal suprême.

49. Pour ce qui est des tribunaux en général, nous avons le sentiment qu'il est impossible de concilier ces revendications divergentes où apparaît le fâcheux antagonisme de races visible dans toute l'administration. Il est manifeste que les difficultés qui s'opposent à l'établissement d'un système judiciaire adapté aux besoins de la population mixte de la Palestine sont accrues par l'existence de trois langues différentes et de trois jours de repos par semaine : le vendredi pour les musulmans, le samedi pour les juifs, le dimanche pour les chrétiens. Il y a trois séries de jours fériés et trois systèmes de droit : le droit turc, les ordonnances promulguées par la Puissance mandataire et le Common Law et l'Equity anglais, rendus applicables par l'Ordre en Conseil. C'est en ces termes qu'un témoin décrivait ces difficultés :

« La Cour d'appel peut se trouver dans la nécessité de faire traduire dans les deux autres langues les jugements rendus dans une langue par les tribunaux inférieurs. Les documents concernant l'affaire . . . doivent être traduits ; au criminel, les dépositions sont également traduites . . . Même les dépositions orales par-devant la cour doivent être traduits ».

Pour ce qui est des jours fériés :

« Le Tribunal peut être composé de trois personnes dont chacune aurait droit à un jour de repos différent et l'accusé peut avoir droit à l'un de ces trois jours. L'accusation, la police, l'avocat de la défense et les témoins ont tous leurs droits particuliers en ce qui concerne les jours de repos ».

Ces complications, ces inconvénients et ces retards ont leur cause directe, à notre avis, dans les articles 22 et 23 du mandat.

50. L'attribution aux Arabes des premiers postes à pourvoir était inévitable. La forte immigration de Juifs ne justifierait pas l'éloignement des Arabes ainsi nommés. Pour les nouvelles nominations, il est dûment tenu compte de la mesure dans laquelle la population juive a besoin de juges de paix juifs. Il n'en est pas moins vrai qu'il existe une méfiance réciproque, soit à l'égard du personnel des tribunaux, soit à l'égard des interprètes, soit enfin à l'égard des juges de paix.

51. Les suspicions des Juifs en ce qui concerne la conduite des poursuites au criminel étaient particulièrement fortes. Nous avons recueilli la déposition suivante :

« Le fait est que la répression des délits dans le pays est presque entièrement entre les mains des Arabes . . . Le procureur est Arabe . . . Son adjoint au siège du parquet est également un arabe . . . A l'exception d'un Juif, tous les substituts sont arabes. Ce Juif ne fait que du travail de bureau . . . Nous avons eu 82 Juifs tués au cours des derniers troubles . . . Aucune peine de mort n'a été prononcée pour l'assassinat d'un Juif . . . Chaque semaine, on lit les comptes rendus de la suite donnée à des affaires où le juge a dû acquitter une personne à cause de la négligence dont a fait preuve l'accusation ».

52. Nous avons eu connaissance de deux cas cités à l'appui de cette dernière accusation. Dans le premier cas, un inspecteur adjoint de la police avait fait par-devant la Chambre mises en accusation une déposition qui avait eu pour résultat la mise en accusation de l'homme et sa condamnation à douze ans de travaux forcés par le tribunal de district. L'homme avait été trouvé porteur d'une bombe près d'un cinéma. Entre la mise en accusation et le jugement du tribunal de district, l'inspecteur adjoint fut assassiné et ce crime avait frappé l'opinion publique. Un fonctionnaire de la police qui n'avait pas été interrogé contrairement à la procédure déclara à l'audience : « L'inspecteur Naïf, aujourd'hui décédé, a été assassiné il y a un mois ». A la suite de cette déposition, les juges qui siégeaient à l'audience autorisèrent la lecture de la déposition de l'inspecteur adjoint assassiné. En appel, la condamnation fut cassée par le Tribunal suprême parce qu'« aucune preuve n'avait été produite devant le tribunal qui a jugé l'affaire, comme il est requis par l'article 34 du Trial upon Information Order de la cause de la non-comparution de ce témoin que l'on dit décédé ». Dans le second cas, les témoignages, recueillis par le juge d'instruction, de soldats qui avaient quitté le pays, n'ont pas été acceptés par le tribunal parce que le fait que les témoins avaient quitté le pays n'avait pas été suffisamment prouvé. Après avoir examiné les circonstances de ces deux cas, nous sommes arrivés à la conclusion que l'accusation de négligence n'était pas suffisamment fondée. Tout ce que l'on peut dire, à notre avis, c'est qu'il y a eu des erreurs d'appréciation quant à la nature des preuves requises.

53. Dans un pays où le faux serment est de pratique courante et où, dans de nombreux cas, il est impossible d'obtenir des témoignages, le Département de la Justice fonctionne dans un milieu des plus grandes difficultés. A titre d'exemple, nous citons la déposition suivante :

« Une bombe a été jetée un matin, à la Porte de Jaffa : au bout de cinq minutes il y avait deux accusés, l'un désigné sous la foi du serment par six Arabes et l'autre également désigné sous la foi du serment par six Juifs. Le fonctionnaire chargé de l'enquête a déclaré qu'il lui était impossible de se faire une opinion sur l'affaire ».

54. Après avoir examiné l'ensemble des dépositions, nous sommes arrivés à la conclusion que l'animosité entre les deux races, en particulier en temps de crise, s'est révélée préjudiciable à l'œuvre du Département de la Justice en ce qui concerne les poursuites. Nous recommandons que le parquet du Département de la justice soit renforcé par la désignation d'un avocat général de nationalité britannique.

55. Nous passons maintenant à une grande difficulté d'ordre administratif qui a surgi à l'occasion de l'imposition des terres. Dans un pays essentiellement agricole comme la Palestine, il est éminemment souhaitable d'avoir une masse paysanne satisfaite et capable de payer ses impôts. Le Gouvernement de la Palestine, pour des raisons échappant à son contrôle, a été particulièrement malheureux dans les efforts qu'il a déployés en vue de l'aménagement du système peu équitable d'imposition foncière dont il avait hérité. Le taux de 12½%, soit un huitième du produit brut, qu'exigeaient les Turcs, avait été ramené à 10% en 1925; à partir de 1928, il a été graduellement remplacé par une conversion de la dîme, les prix étant fixés d'après la moyenne des cinq dernières années. Malheureusement, cette réforme bienfaisante a coïncidé avec une baisse désastreuse de la valeur des produits agricoles; en 1929, on signalait que « les prix fixés pour la conversion de la dîme, sur la base de la dîme en nature des trois années précédentes, dépassent les prix des céréales pratiqués actuellement sur le marché, de sorte que l'imposition par rapport au revenu est plus forte que l'année précédente ». Les invasions de sauterelles et les mauvaises récoltes ont donné lieu à de nouvelles complications et il a fallu accorder des remises d'impôts importantes qui se sont chiffrées comme suit :

	£
1930 . . . . .	113.670
1931 . . . . .	150.258
1932/33 . . . . .	111.542
1933/34 . . . . .	193.500
1934/35 . . . . .	130.731

La dîme est aujourd'hui remplacée (sauf dans quelques régions) par les impôts sur les biens-fonds ruraux et urbains, dont l'assiette a été établie par des évaluateurs officiels. L'impôt sur les biens-fonds urbains a produit 241.041 livres en 1935/36 et les sommes perçues la même année au titre de l'impôt sur les biens-fonds ruraux s'élevaient à 100.530 livres. L'impôt sur les biens-fonds ruraux représente environ la moitié du montant de la dîme et de l'impôt sur la propriété bâtie et non bâtie qu'il remplace dans les régions rurales; il équivaut à une diminution de 70% en moyenne des impôts payés par les cultivateurs de céréales. Cette réforme n'est pas appréciée par les Arabes qui se rappellent plutôt les demandes qui leur sont faites que les remises qui leur ont été accordées ou la diminution de l'imposition dont, en fin de compte, ils bénéficient.

#### 4. LES ROUTES.

56. Depuis l'établissement en 1920 du gouvernement civil, on a dépensé des sommes considérables pour la construction, l'amélioration et l'entretien des routes. En 1920, la longueur totale des routes praticables en toute saison était d'environ 280 milles; la plupart de ces routes étaient mal construites et ne se prêtaient qu'au trafic léger; aujourd'hui la longueur des routes praticables en toutes saisons est d'environ 750 milles et la plupart d'entre elles sont asphaltées et très bien construites. Les routes ont été améliorées de manière à offrir plus de sécurité et à mieux se prêter au trafic moderne; elles ont été élargies, les courbes dangereuses et les côtes trop raides ont été éliminées, certains parcours ont été rectifiés et des ponts ont été construits.

57. De 1921 au 31 mars 1937, on a dépensé 1.605.000 livres pour la construction et 1.265.000 livres pour l'entretien des routes. Le projet de budget pour 1936/37 prévoyait 327.491 livres pour la construction de routes et 154.000 livres pour leur entretien; toutefois, en raison surtout des troubles, une grande partie des travaux n'ont pu être effectués.

58. Les Juifs se sont plaints de ce que l'on n'ait pas construit jusqu'ici de route entre Jaffa - Tel Aviv et Haïfa; cette route, à leur avis, est indispensable pour faciliter le transport de la production d'agrumes qui se développe très rapidement. En mars 1936, cette route avait été achevée jusqu'à Tel Mond, à 18 milles et demi au nord de Tel Aviv, et le budget pour 1936/37 prévoit un crédit de 61.000 livres qui représente la première tranche d'un programme de quatre ans pour l'achèvement de cette route, dont le coût est évalué à 244.000 livres. Toutefois, à cause des troubles et pour des raisons pressantes de sécurité publique, il a été décidé de pousser les travaux de la première année beaucoup plus loin que l'on n'en avait eu d'abord l'intention, et un crédit de 102.000 livres a été accordé pour construire un nouveau tronçon de 13 milles et demi entre Tel Mond et Hedera; ce tronçon a été achevé vers la fin d'avril 1937, de sorte que pour que la route atteigne Haïfa, il reste à construire 23 milles et demi sur une longueur totale d'environ 60 milles à compter de Jaffa. Nous sommes d'avis qu'il serait de l'intérêt général du pays que cette route soit achevée le plus rapidement possible.

59. Les Juifs se plaignent qu'il n'y ait pas suffisamment de routes d'accès dans les zones de cultures d'agrumes. Le Gouvernement a fait observer qu'il est de pratique constante, en Palestine, en l'absence de taxes locales pour les routes telles qu'on les conçoit en Angleterre, d'exiger que la construction des routes d'intérêt purement local soit effectuée avec la participation financière (habituellement 50%) de la collectivité intéressée. En 1935/36, une somme

d'environ 23.000 livres avait été affectée à la construction de chemins vicinaux et de routes d'accès aux voies ferrées dans les régions de culture des agrumes ; mais comme les régions intéressées n'ont pas versé leur contribution, il a été impossible de pousser les travaux. En 1936/37, un crédit de 20.000 livres a été inscrit au budget, pour les chemins d'accès aux voies ferrées, mais en raison des « troubles », il n'a été possible de réaliser des progrès ni dans l'élaboration d'un programme ni dans l'exécution des travaux.

60. Il est inutile de dire qu'alors que les Juifs demandent, comme on l'a dit plus haut, que l'on affecte des crédits plus élevés à la construction de moyens de communication pour leurs colonies, les témoins arabes attribuent au développement des chemins d'accès dans les colonies juives l'état d'abandon dans lequel se trouvent les villages arabes. Sur ce point, comme dans de nombreux autres cas, en faisant droit à un grief arabe, on crée un grief juif et vice versa.

### 5. LES CHEMINS DE FER.

61. L'une des plaintes formulées par les Juifs vise le fait que « le matériel roulant dont disposent les chemins de fer de Palestine n'est pas suffisant pour assurer le transport de la partie de la récolte d'agrumes expédiée *via* Haïfa ». Un mémorandum qui nous a été soumis au nom de l'Association des producteurs juifs d'agrumes signale la nécessité d'acheter, chaque année, de nouveaux wagons adaptés au transport des fruits et de nouvelles locomotives, d'agrandir les plates-formes de chargement existantes et d'en construire de nouvelles dans les gares. D'établir de nouveaux croisements entre les gares afin de permettre la mise en circulation d'un grand nombre de trains par jour.

62. Le directeur général du Jaffa Citrus Exchange a rendu hommage aux efforts déployés par les Chemins de fer de Palestine au cours des deux dernières années pour acheter une quantité suffisante de matériel roulant et, en général, pour résoudre les problèmes de transport que pose la récolte des agrumes ; il a déclaré que pendant les campagnes 1934/35 et 1935/36, il ne s'est produit aucune difficulté. On se plaint toutefois de ce que, dans l'évaluation des besoins du développement futur de la production, on ne laisse qu'une marge trop petite pour les circonstances imprévues et l'on fait valoir qu'il y aurait intérêt à établir un programme d'extension portant sur un certain nombre d'années et non pas seulement sur une seule année.

63. Les Chemins de fer de Palestine ont fait récemment l'objet de trois enquêtes séparées auxquelles ont procédé des spécialistes du Royaume-Uni ainsi que le Comité local des transports par route et par rail ; nous ne croyons donc pas nécessaire d'entrer dans les détails en ce qui concerne les questions ferroviaires. L'organisation d'un service de transports qui doit faire face à un trafic irrégulier, intense pendant une brève période, pose des problèmes manifestement difficiles à résoudre. Les difficultés seront sensiblement atténuées lorsque la route entre Jaffa et Haïfa aura été achevée ; d'autre part, pour autant que les fluctuations considérables du volume des expéditions sont dues à des facteurs qui dépendent de la volonté des producteurs et des expéditeurs, elles peuvent être atténuées par une collaboration plus effective à l'intérieur même de cette branche d'industrie. Etant donné cependant le développement énorme des exportations que l'on prévoit pour les années prochaines (voir chapitre VIII, paragraphe 18), et l'intérêt qu'il y a à réduire au minimum les frais d'exportation, la question est une de celles dont l'Administration doit se préoccuper.

### 6. LES PORTS.

64. La Palestine ne disposant pas de bonnes rades naturelles, l'aménagement des ports exige des travaux techniques considérables. Ghaza, Saint-Jean d'Acree, Césarée étaient tous utilisés comme ports au temps des Romains, mais aujourd'hui le port principal du pays est celui de Haïfa. Sa construction a coûté environ 1.250.000 livres sterling et il a été officiellement inauguré le 31 octobre 1933. Haïfa est également le terminus maritime du pipe-line de l'Irak Petroleum Company ; les travaux de construction d'un entrepôt de pétrole sont assez avancés. Le tableau suivant montre l'importance commerciale relative des ports de Haïfa et de Jaffa par lesquels s'effectue la plus grande partie du commerce du pays :

	JAFFA		HAÏFA	
	Importations Tonnes	Exportations Tonnes	Importations Tonnes	Exportations Tonnes
1932 . . . . .	221.113	106.824	273.411	54.164
1933 . . . . .	348.797	96.888	410.410	71.632
1934 . . . . .	486.974	120.967	589.203	99.756*
1935 . . . . .	402.524	171.819	787.307	138.427*
1936 . . . . .	163.134	117.156	756.722	164.028*

\* Non compris les exportations de pétrole brut.

65. Bien que l'outillage du port de Jaffa soit loin d'égaliser celui de Haïfa, une partie considérable du commerce d'exportation passe par Jaffa à cause de la situation favorable qu'occupe ce port et qui lui permet de desservir l'hinterland où sont produits les agrumes. Aussi, diverses améliorations ont-elles été apportées depuis 1934, aux installations du port utilisées pour le

service des allèges, et l'Administration étudie la possibilité et l'opportunité d'y établir un deuxième port en eau profonde. Les troubles de l'an dernier ont entraîné une nouvelle complication. Par suite de la grève des Arabes, le port de Jaffa s'est trouvé presque complètement fermé à partir d'avril et la ville est devenue peu sûre pour les Juifs. Les milieux commerciaux juifs de Tel Aviv et de la région environnante ont craint que cet arrêt ne dure jusqu'après l'ouverture de la campagne d'exportation d'agrumes de 1936/37 et, pour éviter les conséquences désastreuses qui en auraient résulté, ils ont constitué un « Conseil du port et des communications », recueilli des fonds par souscription privée et entrepris la construction d'un môle et d'un bassin pour allèges dans la baie de Tel Aviv, à environ 4 milles au nord de la rade de Jaffa ; ces installations devaient être complètement entre les mains de Juifs et les rendre indépendants du port de Jaffa. Après quelque hésitation, le Gouvernement a approuvé les travaux, à condition qu'il ne soit pas fait appel aux fonds publics (c'est-à-dire municipaux) et que le bassin puisse être utilisé comme port privé pendant l'hiver 1936/37.

66. Le maire de Tel Aviv, dans sa déposition, a déclaré catégoriquement qu'après les événements de 1936 il était « inconcevable » pour les Juifs de dépendre de Jaffa et que tant l'amour-propre national que des raisons de sécurité exigeaient la création d'un port exclusivement juif. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, l'Administration avait déjà à l'étude un projet de construction d'un second port en eau profonde, qui desservirait la Palestine centrale et méridionale, la nécessité en ayant été signalée par de nombreux milieux. Mais avant de décider si la construction de ce port, à 60 milles à peine de Haïfa, serait justifiée du point de vue économique, il est nécessaire de procéder à un complément d'études et d'enquêtes.

67. Dans le cas où l'on déciderait de construire ce port, les Juifs désireraient le voir à Tel Aviv où il s'ajouterait à leur nouveau bassin pour allèges. Il est hors de doute que les conséquences en seraient désastreuses pour la prospérité de Jaffa ; l'Administration, en toute justice à l'égard des Arabes, n'a pu accepter cette proposition. Il reste néanmoins acquis que les Juifs ne veulent plus dépendre du port de Jaffa. Il est manifeste que la meilleure solution du problème serait la proposition que l'on étudie actuellement, à savoir que le nouveau port en eau profonde, s'il est construit, soit établi à la jonction de Jaffa et de Tel Aviv, de manière à être également accessible des deux villes. Le maire de Tel Aviv nous a déclaré qu'il accepterait volontiers un compromis de ce genre.

#### 7. L'AGENCE JUIVE.

68. L'article 4 du mandat de la Palestine prévoit, dans les termes suivants, la reconnaissance d'une Agence juive :

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

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

69. L'organisation sioniste créée à Bâle en 1897 est une organisation internationale divisée en fédérations dont chacune a pour circonscription, en règle générale, le territoire d'un Etat. Il existe à l'heure actuelle des fédérations sionistes dans quarante-cinq pays de toutes les parties du monde (sauf en Russie, en Turquie et dans certains pays d'Orient où le sionisme est déclaré illégal). Après dix ans de négociations prolongées entre les Juifs sionistes et non sionistes, un accord est intervenu entre ces deux sections de la communauté juive et a été formellement entériné par le Congrès sioniste de 1929. Cet accord s'est traduit par la création de l'Agence juive élargie qui a été officiellement reconnue par le Gouvernement britannique dans une lettre datée du 6 août 1930. L'Agence juive pour la Palestine, ainsi élargie, compte une moitié de représentants des organisations juives des divers pays non affiliées à l'Organisation sioniste.

70. L'organe directeur suprême de l'Agence juive est le Conseil, composé de 112 représentants de l'Organisation sioniste élus par le Congrès sioniste et de 112 représentants des Juifs des divers pays désignés dans chacun d'eux de la manière la mieux adaptée aux conditions locales. Les réunions ordinaires du Conseil ont lieu une fois tous les deux ans, en liaison étroite avec les sessions du Congrès sioniste et immédiatement après ces sessions.

71. Un Comité administratif de l'Agence juive se réunit entre les sessions du Conseil pour prendre connaissance des rapports de l'Exécutif, décider, dans ces intervalles, les questions concernant la politique à suivre et exercer le contrôle général de l'activité de l'Agence. Le Comité administratif comprend quarante membres dont vingt sont désignés par les membres sionistes et vingt par les membres non sionistes du Conseil ; il siège habituellement aux mêmes époques que le Conseil général sioniste. L'Exécutif de l'Agence juive est désigné par le Conseil et comprend à l'heure actuelle tous les membres de l'Exécutif sioniste et trois membres non sionistes. La charge de président de l'Agence juive est remplie par le président en fonction de l'Organisation sioniste ; les bureaux de l'Exécutif de l'Agence juive se trouvent à Jérusalem.

72. Les dépenses de l'Agence juive pour la colonisation et les autres branches d'activité en Palestine sont couvertes par les revenus du Palestine Foundation Fund dont le contrôle a été transféré en 1929 de l'Organisation sioniste à l'Agence juive élargie. Les dépenses totales de ce fonds en 1935/36 se sont élevées à 330.000 livres sterling. Les dépenses totales de la période 1921-1936 ont été de 6.215.000 livres sterling, dont 1.900.000 livres pour la colonisation agricole, 478.000 livres pour la colonisation urbaine, 1.487.000 livres pour l'enseignement, 817.000 livres pour l'immigration, 523.000 livres pour les travaux publics, etc.

73. L'Agence juive occupe un immeuble imposant à Jérusalem ; elle est divisée en plusieurs départements : politique, colonisation, immigration, enseignement, trésor, économie et commerce, industrie ; un département spécial s'occupe de l'établissement des Juifs allemands.

74. Comme il est dit au chapitre X, l'Agence juive répartit, par l'intermédiaire de ses bureaux palestiniens établis en Europe et dans d'autres parties du monde, les certificats de travail qui lui sont remis par le Service des migrations du Gouvernement. On peut donc dire que c'est elle qui détermine le caractère de l'immigration juive en Palestine et qui décide, d'après les nécessités de cette immigration, quels sont les pays qui doivent fournir la plus grande proportion d'immigrants.

75. L'activité de l'Agence juive ne se borne nullement aux demandes concernant l'établissement des tableaux semestriels de contingents, ni aux questions d'immigration en général. L'Agence revendique le droit d'être entendue et de donner des avis sur un grand nombre d'autres questions d'ordre administratif ou fiscal.

76. Cependant, son but principal est encore — comme il l'a toujours été — de faire entrer en Palestine autant de Juifs que l'économie du pays peut en absorber. Se rendant compte que la colonisation agricole est une opération relativement lente et limitée, les chefs sionistes se sont engagés dans une politique de développement industriel et urbain qui semblait devoir permettre l'absorption d'un plus grand nombre de Juifs. En collaboration avec l'Association des industriels juifs, par exemple, elle s'intéresse à la question de la protection douanière des industries naissantes ; elle s'efforce d'assurer l'application du principe proportionnel pour l'emploi de Juifs dans les travaux publics et les services publics. Son champ d'activité s'étend également à l'administration locale et municipale. Pour ce qui est des services sociaux, par exemple, les subventions accordées par le Gouvernement aux hôpitaux juifs et institutions similaires sont déterminées d'après des formules préalablement convenues avec l'Agence juive. Il n'est, en fait, aucune branche de l'administration à laquelle l'Agence juive ne s'intéresse pas.

77. Nous ne croyons pas que l'on puisse, pour ce motif, critiquer l'Agence juive. Dès le début du mandat, on a eu manifestement l'idée que l'édification du Foyer national devait être essentiellement l'œuvre des Juifs eux-mêmes, et les pouvoirs conférés à l'Agence juive étaient analogues, bien que moins étendus, à ceux qui étaient conférés dans le passé aux compagnies à charte chargées d'entreprises de colonisation. Les termes de l'article 4 donnent à l'Agence juive le droit d'assister le Gouvernement de ses conseils et de collaborer avec lui dans presque tout ce qui touche aux intérêts de la population juive de Palestine.

78. Il va de soi que l'on s'attendait à ce que l'article 4, comme d'ailleurs tant d'autres dispositions du mandat, s'applique dans une atmosphère relativement pacifique. Si l'on était parvenu à apaiser l'hostilité arabe à l'égard du Foyer national, le Gouvernement et l'Agence juive auraient pu collaborer sans aucune difficulté. Mais dans les circonstances actuelles, la situation privilégiée de l'Agence accentue l'hostilité arabe. Les dirigeants nationalistes ont constamment protesté contre cette situation et il n'a pas suffi, pour les rassurer, de leur dire, comme en 1922 par exemple, que l'article 4 ne donne pas à l'Agence le droit « de participer dans une mesure quelconque au gouvernement de la Palestine ». C'est là évidemment la vérité. L'Agence n'est pas un organe « gouvernant » : elle ne peut que donner des avis et collaborer dans certains domaines assez étendus, mais étant donné qu'elle est alliée avec le Va'ad Leumi, et qu'elle peut compter sur la fidélité de la grande majorité des Juifs de Palestine, elle exerce incontestablement, tant à Jérusalem qu'à Londres, une influence considérable sur la politique du Gouvernement.

79. D'une manière générale, on peut dire que l'Agence juive a profité, jusqu'à l'extrême limite, de la situation qui lui était donnée par le mandat. Elle a peu à peu créé une organisation administrative complète, qui équivaut, en fait, par l'influence dont elle dispose et le rôle qu'elle joue, à un gouvernement existant côte à côte avec le Gouvernement mandataire.

## 8. LE CONSEIL SUPRÊME MUSULMAN.

80. Un Ordre paru en mars 1921, prévoyait la création d'un Conseil suprême musulman qui serait chargé de la surveillance et de la direction des affaires concernant les wakoufs musulmans et les tribunaux chériat en Palestine. Tel qu'il était rédigé, cet Ordre suscita des protestations publiques et, en décembre 1921, il fut remplacé par celui qui régit actuellement l'activité du Conseil suprême musulman.

81. Les articles les plus importants de l'Ordre en Conseil de décembre 1921 sont les suivants :

« 1. Il sera constitué un organisme musulman pour la surveillance et la direction des affaires concernant les wakoufs musulmans et les tribunaux chériat en Palestine, cet

organisme sera désigné sous le nom de « Conseil suprême musulman du chari'a » et aura son siège à Jérusalem.

« 2. Le Conseil sera composé d'un président qui s'appellera le Rais el Ulema<sup>1</sup>, et de quatre membres ; deux de ceux-ci représenteront le liwa<sup>2</sup> de Jérusalem et les deux autres représenteront respectivement les liwas de Naplouse et de Saint-Jean d'Acre.

« Le Rais el Ulema sera le président permanent du Conseil ; les membres seront élus pour une période de quatre ans.

« 4. Le Rais el Ulema sera nommé à la suite d'une élection générale dont les modalités seront fixées par le Conseil dans une loi spéciale qui devra également déterminer ses fonctions, son statut et ses droits de préséance.

« 5. (1). Chaque membre du Conseil sera élu par un collège d'électeurs au deuxième degré, désignés par les habitants du liwa que le membre est appelé à représenter, conformément à la loi ottomane réglant les élections à la Chambre des Députés ».

82. Les fonctions principales du Conseil suprême musulman sont définies comme suit à l'article 8 de l'Ordre en Conseil :

« a) Administrer et surveiller les wakoufs musulmans ; examiner et approuver le budget annuel des wakoufs ; transmettre après approbation ledit budget au Gouvernement pour information.

« b) Soumettre à l'agrément du Gouvernement et nommer, cet agrément une fois donné, les kadis des tribunaux chari'a, le président et les membres de la cour d'appel chari'a et les inspecteurs des tribunaux chari'a. Si le Gouvernement ne donne pas son agrément, il fera connaître les motifs de sa décision au Conseil dans un délai de quinze jours.

« c) Nommer les muftis parmi les trois candidats qui seront élus par le collège électoral spécial, conformément à un règlement établi par le Conseil ; toutefois les muftis du district de Bir es Seba seront élus par les cheikhs des tribus.

Le Conseil suprême musulman a également le droit de révoquer tout fonctionnaire des wakoufs et de l'administration chari'a en service dans des institutions musulmanes entretenues à l'aide des fonds des wakoufs. En cas de révocation d'un de ces fonctionnaires, avis devra en être donné au Gouvernement avec l'indication des motifs.

83. Peut-être n'est-il pas inutile de dire maintenant quelques mots sur l'origine du Comité exécutif arabe de Palestine avec lequel le Gouvernement, depuis un certain nombre d'années, entretient des rapports pour certaines affaires intéressant la population arabe. Avant l'occupation britannique, la Palestine faisait partie intégrante de l'Empire ottoman et n'existait pas comme une entité distincte. Bien qu'il y eût, sous le régime ottoman, plusieurs partis politiques arabes, il ne s'en était constitué aucun qui s'occupât spécialement des affaires de la Palestine, avant l'occupation britannique. Le Congrès général syrien tenu à Damas le 8 juin 1919 et auquel participaient des délégués de la Palestine discuta la question de l'immigration juive prévue par la Déclaration Balfour : ce congrès fut considéré par les Arabes de Palestine comme le premier congrès palestinien. Il y en eut six autres entre le 27 février 1920 et le 20 juin 1928. Les divers congrès élirent des délégations arabes qui se rendirent en Egypte, en Turquie et à Lausanne et qui firent quatre voyages à Londres. La quatrième délégation arabe qui se rendit à Londres le 21 mars 1930 comprenait cinq personnes qui devaient par la suite faire partie du Haut Comité arabe, créé en avril 1936.

84. Depuis l'occupation britannique jusqu'en décembre 1934, le mouvement politique arabe a été placé sous la direction d'un comité élu par les divers congrès et appelé « Comité exécutif arabe ». De 1928 à 1934, le Comité exécutif a été lui-même représenté par un bureau appelé « Bureau du Comité exécutif arabe ». Lorsque la Commission Shaw commença son enquête, on jugea nécessaire qu'un organe arabe pût exposer la thèse arabe devant cette Commission et, à cette fin, le Gouvernement reconnut le Comité exécutif arabe comme représentant les Arabes de Palestine.

85. Un parti arabe appelé « parti de la défense nationale » fut créé en décembre 1934 et trois autres partis, à savoir le parti arabe palestinien, le parti réformiste arabe et le parti du bloc national se constituèrent l'année suivante. Auparavant, le parti Istiklal (parti de l'indépendance) ainsi que le Comité exécutif du Congrès de la jeunesse arabe s'étaient formés en 1932. Lorsque ces partis furent constitués, le Comité exécutif arabe, créé par les congrès arabes, qui autrefois représentait tous les partis, cessa de fonctionner.

86. Voyons maintenant le système en vertu duquel le mufti de Jérusalem qui, conformément au précédent turc, est nommé à vie, est en même temps le président, apparemment inamovible, du Conseil suprême musulman.

87. Il faut se souvenir que les affaires internes arabes ont été dominées et influencées dans une grande mesure par la rivalité entre les membres de deux factions, celle des Husseini et celle des Nachachibi, bien que toutes deux soient unies dans une hostilité irréductible vis-à-vis de la politique du Foyer national. Les deux postes les plus importants pour le monde

<sup>1</sup> Chef des « alem ». On appelle « alem » une personne versée dans les sciences religieuses.

<sup>2</sup> District.

arabe en Palestine, sous le régime turc, étaient ceux de maire de Jérusalem et de mufti, et ils étaient tous deux détenus par la faction Husseini. Le maire était Musa Kazem Pacha el Husseini ; un de ses cousins, Kamel Effendi el Husseini, C.M.J., qui s'était acquis le respect universel de l'Administration britannique, était le mufti. Le maire fut destitué par les autorités militaires et remplacé par Ragheb Bey Nachachibi. Il y avait donc un Nachachibi comme maire et un Husseini comme mufti ; le mufti mourut en mars 1921 et le choix de son successeur posa un problème très délicat.

88. L'Administration eut recours au système turc d'après lequel un certain nombre d'« ulema » et d'autres notables musulmans dans les diverses parties du pays établissaient une liste de trois noms parmi lesquels le Gouvernement choisissait un candidat. Lorsque le poste de mufti devint vacant, comme il est dit plus haut, il y avait un Husseini qui était qualifié pour exercer les fonctions de mufti : c'était le mufti actuel, Hadj Amin, demi-frère du mufti défunt. Hadj Amin avait fait le pèlerinage de la Mecque et avait également étudié à l'Université El Azhar, au Caire, où il avait fait des études de théologie dans l'intention de représenter la famille Husseini au poste de mufti. Un témoin compétent nous a affirmé que Hadj Amin était le seul homme en Palestine qui réunît à cette époque toutes les qualités requises pour occuper le poste.

89. L'élection au poste de mufti eut lieu régulièrement, mais le parti d'opposition était parvenu à faire supprimer le nom de Hadj Amin dans la liste des trois candidats ; Hadj Amin venait toutefois quatrième. Les trois candidats étaient, en fait, les créatures de Ragheb Bey Nachachibi, et on nous a dit que l'élection de l'une de ces trois personnes aurait provoqué un vif mécontentement parmi toute la population. Par la suite, l'une des trois personnes choisies se désista pour permettre à Hadj Amin Effendi el Husseini de devenir troisième candidat et d'être compris dans la liste. Hadj Amin fut alors nommé, mais il n'a jamais reçu de lettre l'informant de sa nomination comme mufti de Jérusalem, et cette nomination n'a jamais paru dans le *Journal officiel*.

90. Hadj Amin Effendi el Husseini est ancien officier de l'armée turque. Il a servi sous les ordres de l'émir Fayçal à Damas et sous ceux de Hadad Pacha, fonctionnaire politique des services du Gouverneur militaire de Jérusalem. En 1918, il aida les autorités britanniques à obtenir des recrues pour l'armée chérifienne parmi la population de Palestine. Par la suite, il changea d'attitude — sans aucun doute sous l'effet de la Déclaration Balfour — car il fut condamné, par contumace, à dix ans de prison, pour un discours incendiaire prononcé pendant les émeutes de Jérusalem en 1920. Dans l'entre-temps, il s'était enfui en Transjordanie, mais il bénéficia d'une amnistie totale accordée par le Haut Commissaire. Il revint en Palestine, au bénéfice de cette amnistie, et peu après fut désigné comme mufti. L'élection du président et des membres du Conseil suprême musulman eut lieu en 1922, conformément à l'Ordre en Conseil de décembre 1921, et c'est lors de cette élection que le titulaire actuel du poste de président fut nommé.

91. Il importe ici de souligner que, depuis l'élection de 1922 et jusqu'à l'heure actuelle, Hadj Amin a réuni en sa personne les charges de mufti de Jérusalem et de président du Conseil suprême musulman. A ce dernier titre, il a le contrôle des fonds des wakoufs (qui s'élevaient en 1936 à 67.000 livres par an) en même temps que des tribunaux chari'a. Il surveille également l'administration des fonds des orphelins qui sont administrés par les kadis ; ces fonds représentent 50.000 livres par an. Il est en fait l'Arabe le plus influent de Palestine et il y avait sept ans qu'il détenait ce pouvoir lorsqu'éclatèrent les troubles de 1929.

92. La Commission Shaw procéda à une enquête approfondie sur le rôle joué par le mufti immédiatement avant et pendant ces troubles ; elle est arrivée à la conclusion que le mufti, tout en n'ayant pas eu l'intention d'utiliser, pour fomenter des désordres, la campagne religieuse qu'il avait lancée en faveur de la défense des lieux saints musulmans, n'en portait pas moins sa part de responsabilité dans les troubles, comme tant d'autres qui directement ou indirectement ont exercé une influence sur l'opinion publique en Palestine. En effet, le mouvement qu'il avait contribué à déclencher, est devenu, par la force des choses, un facteur important de la situation qui a abouti aux désordres. Un des membres de la Commission avait formulé une réserve dans laquelle il exprimait l'avis que la responsabilité des chefs arabes et musulmans, et en particulier du mufti, était beaucoup plus grave que ne l'estimaient ses collègues.

93. Pendant la période qui s'est écoulée entre les troubles de 1929 et ceux de 1936, le mufti est parvenu à consolider davantage encore sa situation. Après la fusillade de Jaffa du 19 avril 1936, les chefs des cinq partis arabes ordonnèrent une grève générale de tous les transports, ouvriers et magasins arabes pour le 22 avril. A une réunion de tous les partis tenue le 25 avril, il fut décidé de constituer un Comité suprême arabe, appelé par la suite Haut Comité arabe, pour diriger l'action nationale arabe pendant la période des troubles : le mufti Hadj Amin Effendi devint président de ce Comité.

94. Nous avons décrit au chapitre IV la politique suivie par le Haut Comité arabe pendant la grève. Au début, le mufti et les membres du Comité avaient été autorisés à faire une tournée dans toute la Palestine. Nous avons été informés qu'un district était resté assez calme jusqu'au moment où le mufti reçut la permission de faire des conférences auxquelles ni la police ni les fonctionnaires ne furent admis. Depuis cette tournée, le mouvement de grève s'est propagé et renforcé. Il est incontestable que le Haut Comité arabe est, dans une grande mesure res-

ponsable de la prolongation de la grève ; il était devenu, en fait, le quartier général du mouvement nationaliste arabe et le mufti, en sa qualité de président de ce Comité, a donc sa part de responsabilités.

95. Lorsqu'il comparut devant nous, le mufti se déclara profondément inquiet des intentions futures des Juifs. Lorsqu'on lui rappela les articles 13 et 14 du mandat qui contenaient l'engagement solennel pris par la Puissance mandataire envers les nations du monde entier, il répondit qu'il y a de nombreux cas où des engagements et des promesses ne sont pas exécutés.

96. Lorsqu'on lui demanda s'il croyait que les Juifs étaient assez puissants pour obliger, d'une façon ou d'une autre, le Gouvernement britannique à tolérer la profanation ou la suppression des lieux saints de l'Islam, il répondit par l'affirmative. Lorsqu'enfin on lui demanda s'il croyait que les Juifs seraient capables d'éliminer la Puissance mandataire, le mufti répondit que l'expérience faite jusqu'ici montrait que « les Juifs peuvent tout lorsqu'il s'agit de la Palestine ».

97. Au sujet de l'activité générale du mufti pendant la grève, un témoin important nous a informé qu'au début des troubles son influence, dans l'ensemble, avait été modératrice, en ce sens qu'il n'avait pas soulevé la question religieuse dans les mosquées. Pendant les deux ou trois premières semaines, au début des troubles, il avait veillé à ce qu'une certaine retenue fût observée dans les sermons prêchés. Mais quelle qu'ait pu être, au commencement, la modération apparente de l'attitude du mufti, les manifestes publiés par le Haut Comité arabe qu'il présidait — manifestes approuvant la grève et invitant les Arabes à la poursuivre jusqu'à ce que certains buts politiques aient été atteints — constituaient certainement des actes contraires à la loi et à l'ordre public. Le Haut Comité arabe, pour autant que nous le sachions, n'a, à aucun moment, condamné les actes de sabotage et de terrorisme qui devenaient de plus en plus fréquents à mesure que la grève continuait, et le mufti, en sa qualité de président, doit, à notre avis, assumer sa part de responsabilités dans les désordres.

98. Voyons maintenant dans quelles circonstances le mufti a pu s'arroger une telle puissance. Bien qu'il ait prétendu qu'en vertu de l'article 2 de l'Ordre en Conseil de 1921 prévoyant la constitution du Conseil suprême musulman, il était, du fait même de son élection, président permanent de ce Conseil, l'article 4 du même Ordre prévoit que :

« Le Rais el Ulema (c'est-à-dire le Président du Conseil) sera nommé à la suite d'élections générales dont les modalités seront fixées par le Conseil dans une loi spéciale qui devra également déterminer ses fonctions, son statut et ses droits de préséance ».

99. Le président actuel du Conseil suprême musulman a été élu non pas à la suite d'une élection générale, mais seulement par une fraction des électeurs au second degré du collège électoral du dernier parlement ottoman. De plus, la loi prévue à l'article 4 cité ci-dessus n'a jamais été élaborée ; il en résulte, entre autres, que les fonctions, le statut et les droits de préséance du président actuel n'ont pas été définis et qu'il n'y a pas eu, par conséquent, de limitation légale de ses pouvoirs.

100. En 1926, une élection eut lieu pour nommer les nouveaux membres du Conseil suprême musulman appelés à remplacer les membres élus en 1922 dont le mandat venait d'expirer. Cette élection fut annulée et il a fallu promulguer le Suprême Moslem Sharia Council Ordinance de 1926, pour permettre de pourvoir les sièges vacants en attendant de nouvelles élections. Cette ordonnance prévoyait en outre la désignation d'un Comité de musulmans, afin de préparer une révision de l'Ordre de 1921.

101. Ce Comité a présenté en 1928 un projet de loi organique pour la constitution du Conseil suprême musulman, destiné à remplacer l'Ordre du 20 décembre 1921. Ce projet portait que le président serait nommé pour neuf ans et abandonnait définitivement le principe du caractère permanent de ces fonctions. Après qu'une commission composée de fonctionnaires du Gouvernement eut examiné les propositions du Comité, le Gouvernement publia en juin 1929 un projet d'ordonnance dans lequel elles figuraient. Par suite des émeutes qui eurent lieu en août 1929, l'ordonnance ne fit pas, de la part de la communauté musulmane, l'objet de l'examen approfondi et général qui s'imposait. Cependant, un certain nombre de commentaires et de critiques furent soumis au Gouvernement.

102. Le 18 juin 1929, le projet d'ordonnance présenté par le Comité, ainsi que le rapport établi à ce sujet par les fonctionnaires du Gouvernement, fut transmis au Secrétaire d'État avec une note signalant que le Haut Commissaire soumettrait ses recommandations dès que l'on aurait reçu et examiné les observations et les critiques de l'opinion musulmane sur ces mêmes documents.

103. Il nous paraît regrettable que depuis cette date l'Administration de la Palestine n'ait pris aucune mesure pour essayer de régler toute la question des élections au Conseil suprême musulman et de la situation du président de ce Conseil.

104. Il est vrai, cependant, que l'Administration est liée dans une certaine mesure par l'engagement pris envers le mufti en 1928 par Lord Plumer, selon lequel :

« La révision proposée du Règlement de 1921 (constituant le Conseil suprême musulman) ne recevrait pas de sanction législative, sauf dans la mesure nécessaire pour l'organisation des élections, tant qu'elle n'aurait pas été soumise à l'Assemblée élue. Ainsi,

le Gouvernement sera sûr que la réforme de l'administration des affaires musulmanes sera effectuée non seulement conformément à l'avis d'un Comité musulman faisant autorité, mais également avec le consentement d'une assemblée régulièrement élue par les représentants de la communauté musulmane ».

Ceci équivaut à dire que rien ne sera ni ne pourra être fait pour réformer le Conseil suprême musulman si la réforme se traduit par une diminution du pouvoir et de la situation du mufti. L'Administration de la Palestine se trouve en fait dans un cercle vicieux qu'il faudra briser tôt ou tard et de préférence le plus tôt possible.

105. L'existence du Conseil suprême musulman ne devait pas nécessairement aboutir à la création d'un Etat arabe dans l'Etat. Mais les fonctions que le mufti est parvenu à réunir en sa personne et l'usage qu'il en fait ont eu ce résultat. Il représente aujourd'hui une telle puissance dans le pays que, soutenu comme il l'est par les comités nationaux dans les différentes villes de la Palestine, il peut à juste titre être considéré comme le chef d'un troisième gouvernement existant à côté des deux autres.

#### 9. SUGGESTION CONCERNANT LA CRÉATION D'UNE AGENCE ARABE ÉLARGIE.

106. Le contraste est des plus frappants entre l'Agence juive qui dispose d'une organisation soigneusement étudiée et de services dont le personnel est recruté non seulement en Palestine, mais dans les communautés juives du monde entier, et toute organisation que les Arabes peuvent avoir pour défendre leur point de vue devant le Gouvernement en Palestine ou en Angleterre. On a émis l'idée qu'il serait possible d'organiser une Agence arabe élargie, ce qui rétablirait l'équilibre, donnerait aux Arabes toutes les possibilités de faire entendre leur voix et apporterait à la population arabe la certitude que ses intérêts n'ont pas souffert par suite d'un manque de force ou d'habileté dans la défense de sa cause.

107. En 1923, le Gouvernement britannique a essayé de créer une Agence arabe. Le Secrétaire d'Etat alors en fonction (le duc de Devonshire) écrivait ce qui suit au paragraphe 7 de son message du 4 octobre au Haut Commissaire :

« En conséquence, le Gouvernement de Sa Majesté se déclare favorable à l'établissement, en Palestine, d'une Agence arabe qui occupera une position analogue à tous égards à celle qui est faite à l'Agence juive en vertu de l'article 4 du mandat, c'est-à-dire qu'elle sera reconnue comme un organisme public ayant le droit de donner des avis à l'Administration et de coopérer avec elle dans toutes questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter les intérêts de la population non juive et, sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays. Pour ce qui est de l'immigration (article 6 du mandat), l'Agence arabe aura le droit d'être consultée sur les mesures à prendre pour « qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties (non juives) de la population ».

108. Si, d'une part, le Gouvernement se rendait compte qu'en ce qui concerne l'établissement du Foyer national juif il avait, dans l'Agence juive, un organe représentatif compétent pour lui donner des avis et collaborer avec lui, il devait constater, d'autre part, qu'il n'avait devant lui aucune organisation arabe comparable qui pouvait être consultée sur l'autre aspect du mandat, à savoir le bien-être et les intérêts des habitants du pays. Mais les propositions de 1923 ne tenaient pas compte de la différence profonde qui ne pourrait manquer d'exister entre l'Agence juive et l'Agence arabe envisagée : d'une part, on se trouvait en face d'un organisme représentant les Juifs de la Diaspora, soit plus de 16 millions d'hommes, disposant d'une influence politique et financière considérable et comprenant un grand nombre d'hommes compétents et expérimentés dans toutes les branches des affaires publiques ; d'autre part, il y aurait eu une Agence arabe représentant environ 800.000 Arabes de Palestine, c'est-à-dire une communauté pauvre et en grande partie illettrée qui, bien qu'ayant à sa tête beaucoup de dirigeants de valeur, n'était nullement comparable, du point de vue des ressources et de l'expérience, à la communauté rivale. La différence était vraiment trop grande, et si l'on voulait que les parties arrivent à un accord, il fallait donner aux Agences une composition plus égale et leur assurer, dans les discussions, une situation mieux équilibrée, l'une par rapport à l'autre.

109. Il est suggéré de constituer à Londres et en Palestine une Agence arabe qui aurait les mêmes attributions et le même statut que ceux qui ont été prévus dans les propositions de 1923 mais qui comprendrait, outre les Arabes de la Palestine, des représentants de la Transjordanie, de l'Irak, de l'Arabie saoudienne, de la Syrie et peut-être aussi de l'Egypte. Les avantages de cette proposition pourraient être résumés comme suit :

i) La disparité entre la position des Juifs et celle des Arabes, telle qu'elle résulte du mandat, se trouverait atténuée.

ii) Jusqu'ici, les Arabes ont repoussé purement et simplement toutes les propositions qui leur étaient faites d'entamer des discussions ou de tenir des conférences sur un pied d'égalité. Appuyés par leurs cousins d'Arabie, les dirigeants arabes seraient peut-être plus disposés à accepter de se rencontrer avec les Juifs. D'autre part, les Juifs trouveraient devant eux des hommes responsables avec lesquels il serait possible de discuter les difficultés et même d'envisager des compromis éventuels. La présence d'hommes d'expérience, venant de pays moins divisés par les animosités locales, créerait une atmosphère plus calme autour des débats.

110. Il pourrait y avoir quelque avantage à confier à ces deux Agences le premier examen des différends existant entre les deux races. A un stade ultérieur, le Gouvernement, remplissant le rôle d'un tribunal d'appel, interviendrait pour trancher le différend. Si des propositions concernant l'une ou l'autre des deux communautés étaient présentées, le Gouvernement pourrait refuser de les examiner tant qu'elles n'auraient pas été discutées entre les deux Agences. Même si cette tentative échouait, le Gouvernement aurait l'avantage de pouvoir consulter un organe plus représentatif et se tenir en contact avec une plus grande partie de l'opinion arabe.

111. Examinons maintenant les principales critiques que l'on pourrait formuler à l'encontre de cette proposition. Le Gouvernement de Votre Majesté, pense-t-on, reconnaîtrait par là le principe que les Etats arabes ont le droit d'intervenir dans les affaires de Palestine. Mais en réalité, l'automobile, l'aéroplane et le chemin de fer ont déjà créé entre ces pays des liens plus étroits. Il y a chaque jour des communications et des réunions entre les dirigeants arabes de ces pays. Ce projet ne serait-il pas de nature à orienter leurs intérêts actuels dans des voies mieux définies et plus limitées et à diminuer peut-être le besoin de communications plus secrètes et échappant à tout contrôle ?

112. On ne propose pas que les membres de l'Agence aient un statut diplomatique quelconque ou soient traités comme des représentants de leurs gouvernements respectifs. Ils ne viendraient nullement doubler les ministres accrédités qui gèrent normalement les affaires officielles de Whitehall. Ils n'auraient pas plus d'autorité et ils auraient exactement la même situation que les membres de l'Agence juive qui sont actuellement à Londres. Ils n'auraient aucun droit d'accès spécial au Ministère des Colonies, mais ils seraient sur place, si l'on désirait les consulter, et on ne manquerait sans doute pas de le faire, en cas de difficulté.

113. Mais, demandera-t-on, comment ces représentants de l'Arabie seront-ils choisis ? Il n'existe actuellement aucune organisation qui puisse être chargée de ce choix. On ne voit guère la possibilité qu'ils soient nommés directement par leurs gouvernements respectifs, bien que ceux-ci pourraient dresser une liste de candidats parmi lesquels on effectuerait un choix après consultation entre le Gouvernement de Palestine et les membres palestiniens de l'Agence. Ils ne sauraient être rétribués par le Gouvernement de la Grande-Bretagne ni par leur propre gouvernement. Ils pourraient cependant être payés par l'organisation arabe de Palestine. Le Gouvernement de Palestine ne verse aucune subvention à l'Agence juive et le principe de non-discrimination, tel qu'il est énoncé dans le mandat, interdirait tout traitement différent de l'Agence arabe.

114. Ces propositions, demandera-t-on encore, recueilleraient-elles l'adhésion des Juifs ? A en juger par leurs protestations vigoureuses contre l'intervention des rois arabes, on peut prévoir qu'ils commenceront par y faire opposition, même si l'on excluait la désignation directe par les souverains arabes. Cependant, peut-être se rendraient-ils compte qu'il ne serait pas de bonne politique d'y opposer un refus catégorique, étant donné les inégalités de la situation actuelle. Peut-être aussi penseront-ils qu'une concession aux autres pays arabes serait de nature à atténuer les sentiments antisémites parce qu'elle témoignerait d'une compréhension raisonnable des revendications arabes.

115. Les Arabes ont repoussé immédiatement la première offre d'une Agence arabe, parce que ce serait reconnaître, estimaient-ils, la contre-partie juive de cette Agence ; il se peut toutefois que le nouveau projet ne provoque ni le même jugement, ni la même condamnation hâtive. Le parti Istiklal pourrait trouver de l'attrait à un projet qui n'est pas incompatible avec l'idée de l'unité arabe. Un grand nombre d'Arabes modérés, qui s'intéressent moins à la haute politique, seraient heureux de pouvoir étudier et comparer les chiffres d'immigration fixés respectivement par le Gouvernement et par les Juifs, vérifier les évaluations de la capacité d'absorption économique et avoir l'occasion de se livrer à une critique plus efficace.

116. Cette proposition n'est pas sans présenter des défauts en même temps que des avantages ; nous ne l'ignorons pas, mais si le système mandataire continue, il faudra bien, croyons-nous, envisager un projet de ce genre. Car, en premier lieu, si les dirigeants arabes demandent que l'on mette fin à l'inégalité entre l'organisation puissante de l'Agence juive, qui s'étend sur le monde entier et qui est en même temps concentrée à Jérusalem, et telle organisation purement locale que les Arabes pourraient établir en Palestine, il deviendra de jour en jour plus difficile de leur refuser satisfaction. En second lieu, la réaction inévitable que les événements de Palestine provoquent dans le monde arabe extérieur nécessitera une procédure plus formelle et plus appropriée qu'une série de « lettres ouvertes » envoyées successivement par les différents souverains arabes pour exprimer l'opinion arabe sur les affaires de Palestine. Nous reconnaissons en même temps qu'il y a une différence essentielle entre un organe comme l'Agence juive, qui représente des minorités disséminées dans les diverses parties du monde, et une Agence arabe élargie émanant uniquement d'un bloc compact d'Etats voisins.

## Chapitre VII.

### LA SÉCURITÉ PUBLIQUE.

1. Les frais d'entretien de la garnison britannique en Palestine se sont élevés, pour l'année 1921/22, à environ trois millions de livres. La tâche essentielle qui lui incombait consistait à assurer la défense extérieure de la Palestine et de la Transjordanie contre une attaque venant de l'Arabie centrale. Elle était chargée accessoirement de coopérer avec les Gouvernements de la Palestine et de la Transjordanie au maintien de la sécurité publique. Les émeutes de Jaffa, en mai 1921<sup>1</sup>, au cours desquelles 95 personnes furent tuées et 219 grièvement blessées montrèrent la nécessité de conserver en Palestine une garnison importante. Des considérations d'économie exigeaient néanmoins une diminution des effectifs ; on estimait, en effet, que l'entretien des troupes britanniques en Palestine revenait à 500 livres par an et par combattant. Le Gouvernement de Palestine chercha donc à créer et à instruire des effectifs de police capables de maintenir l'ordre à l'intérieur. On espérait que cette force pourrait repousser les petites incursions de l'extérieur qui n'exigeaient pas une intervention militaire, bien que l'on reconnût qu'elle aurait besoin, pendant un certain temps encore, de l'appui moral, et éventuellement matériel, de la garnison britannique. Le présent chapitre traite donc essentiellement des mesures prises par l'Administration pour le maintien de la loi et de l'ordre en Palestine.

2. Quand l'Administration civile entra en fonctions, le corps de police se trouvait dans un état qui était loin d'être satisfaisant. Sous l'administration militaire, on avait recruté des forces locales de police pour remplacer la gendarmerie turque disparue. Les unités de district alors constituées étaient considérées comme « exposées à subir les influences locales, ethniques et religieuses » et les éléments en avaient été choisis hâtivement. Il n'y avait, entre les districts, ni uniformité d'organisation, ni système d'instruction commun, ni coordination d'action. Les tribunaux et les parquets devaient se charger des enquêtes criminelles, les éléments de la police étant occupés « dans des proportions excessives à remplir les fonctions d'huissier, de messenger, de garde et de percepteur d'impôts . . . Avec une police surmenée et fatiguée, non renforcée par des réserves, une réorganisation méthodique était impossible et, en conséquence, on dut demander à maintes reprises l'aide de la troupe pour réprimer les désordres civils ». Au début de 1921, 60 % des hommes servant dans la police quittèrent le service en déclarant qu'ils étaient insuffisamment payés et mal logés. La promulgation de l'Ordonnance de 1921 sur la police stabilisa les conditions de service et établit les bases d'une meilleure organisation. Un corps de gendarmerie palestinienne, fort de 550 hommes, à pied et à cheval, fut levé et un corps analogue fut créé en Transjordanie sous le nom de « Légion arabe ». Le corps des gardes arabes ruraux (Ghaffirs) fut reconstitué, la police municipale fut incorporée dans les forces de police régulières.

3. En 1922, on constitua un bataillon de gendarmerie britannique, comprenant 38 officiers et 724 gradés et hommes, pour la plupart anciens membres de la Royal Irish Constabulary. Leur statut et leurs fonctions laissaient place à quelque incertitude. Il ne semble pas qu'on sût très bien s'ils devaient constituer un corps de police possédant une certaine instruction militaire ou une unité militaire chargée de remplir certaines fonctions de police sans compromettre sa valeur militaire. Malgré les dépenses élevées consenties pour ce corps, les conditions de service provoquèrent un certain mécontentement. Des enquêtes effectuées en 1923 révélèrent certaines des difficultés spéciales auxquelles la police civile et la gendarmerie avaient à faire face. Les brigands et les criminels venant de la région du Sinaï, de Syrie et de Transjordanie considéraient la Palestine comme « un bon terrain de chasse ». Comme on lui refusait l'autorisation d'employer les « méthodes orientales » pour obtenir des renseignements et des témoignages, la police ne trouvait que peu d'appui dans le public. Les membres du corps de police étaient considérés, suivant l'opinion exprimée par un officier en 1923, comme imposant aux habitants du pays une politique que, telle qu'ils l'interprétaient, ils jugeaient haïssable. De là les menaces de vendetta proférées contre les témoins qui voyaient, d'autre part, s'exercer contre eux l'influence des cheiks, des notables et des moukhtars locaux. Les frais d'entretien de la section britannique du corps de gendarmerie étaient imputés au budget du Royaume-Uni. Les frais afférents à la garnison accusaient une diminution constante ; pour l'année 1923/24, ils ne s'élevaient plus qu'à un million cinq cents mille livres.

4. Au début de 1925, l'escadron monté et une compagnie de la gendarmerie britannique furent dissous. La section palestinienne fut maintenue à effectifs complets ; elle comprenait 9 officiers britanniques, 9 sous-officiers britanniques et 475 hommes, 262 Arabes (parmi lesquels 35 chrétiens), 97 Circassiens musulmans, 10 Druzes, 100 Juifs et 6 « autres ».

<sup>1</sup> Pages 38 et 39.

5. Au cours des cinq premières années, les dépenses au titre de « la police et des prisons », y compris la gendarmerie (mais non compris les frais d'entretien de la section britannique pendant les années 1922/23 et 1923/24) s'élevèrent aux chiffres suivants <sup>1</sup> :

Du 1 <sup>er</sup> juillet 1920 au 31 mars 1921	1921/22	1922/23	1923/24	1924/25
\$	\$	\$	\$	\$
205.138	320.806	307.848	265.273	464.942

6. Le tableau suivant indique le nombre des meurtres et des vols de grand chemin signalés au cours de la même période :

	1921	1922	1923	1924	1925
Meurtres . . . . .	128	142	121	95	98
Vols de grand chemin . . . . .	135	180	177	93	71

7. En 1925, la garnison de Palestine se trouvait réduite à un régiment de cavalerie, une escadrille d'aviation et une compagnie d'autos blindées, et les frais incombant aux contribuables britanniques s'élevaient seulement à 640.000 livres en 1925, contre 3.000.000 de livres en 1921. L'effectif de la Légion arabe était de 42 officiers et de 972 hommes. Les contributions du Gouvernement britannique pour l'entretien de ce corps et pour couvrir les dépenses du représentant britannique et de son personnel, s'élevaient, en moyenne, à 100.000 livres par an. La Royal Air Force maintenait à Amman un groupe d'aviation et un peloton de quatre autos blindées. Deux incursions venant du désert et tentées, en 1922 et en 1924, par des forces importantes de Wahabis du Nejd, furent repoussées. Les forces de police civile en Palestine, à la suite de la constitution de la gendarmerie, avaient été ramenées d'un effectif de 78 officiers et de 1.159 gradés et hommes, en 1922, à 73 officiers et à 966 gradés et hommes en 1925. Sir Herbert Samuel, dans son rapport sur cette période de cinq ans, déclarait que « la pacification rapide du pays », était due en partie à la constitution de forces de police et de gendarmerie capables d'une action efficace.

« L'esprit de violence et de mépris de la loi a disparu ; il n'y a plus d'électricité dans l'air ; les incursions venant de Transjordanie ont cessé ; tous les brigands ont été pourchassés et tués, exécutés ou emprisonnés. . . Depuis un certain temps, la Palestine est le pays le plus paisible de tout le Moyen-Orient ».

8. Au cours des cinq années suivantes, pour répondre à des demandes d'économie, la gendarmerie britannique et la gendarmerie palestinienne furent dissoutes en 1926 et une force de frontière transjordanienne remplaça la Légion arabe <sup>2</sup>. Cinq officiers et 212 gradés et hommes passèrent de la section britannique de la gendarmerie dans la police civile, ainsi que 290 hommes à cheval et 28 hommes à pied de la section palestinienne. En 1926, la composition de la police civile était la suivante :

	Britanniques	Musulmans	Chrétiens non britanniques	Juifs
Officiers . . . . .	48	45	17	15
Sous-officiers . . . . .	21	108	24	22
Agents . . . . .	176	875	226	175
Total . . . . .	245	1.028	267	212

Elle comptait donc 125 officiers et 1.627 gradés et hommes.

9. La Force de frontière transjordanienne comprenait quatre compagnies commandées par des officiers britanniques. Sa composition était la suivante :

	Britanniques	Musulmans	Chrétiens non britanniques	Juifs
Officiers . . . . .	16	18	2	—
Warrant Officers . . . . .	13	—	—	—
Non-commissioned Officers . . . . .	2	30	4	8
Hommes de troupe . . . . .	—	560	90	29
Total . . . . .	31	611	96	37

Cette Force était chargée d'assurer la protection de la frontière commune à la Transjordanie et à la Palestine. Il était prévu qu'une distinction très nette du point de vue des fonctions et de l'organisation serait faite entre les forces à employer pour les opérations de police et celles qui pourraient être éventuellement engagées dans des opérations militaires. La Palestine et la Transjordanie devaient être autant que possible indépendantes et capables de se suffire à elles-mêmes en matière de sécurité intérieure. Une ordonnance sur la Force de frontière fut prise en 1926 : on discute encore actuellement quelles devraient être exactement les fonctions de cette Force.

<sup>1</sup> Chiffres publiés dans les rapports annuels du Gouvernement.

<sup>2</sup> Le nom de « Légion arabe » fut conservé pour la force de police transjordanienne.

10. Le tableau suivant, concernant les dépenses, peut être confronté avec celui qui figure au paragraphe 5 ci-dessus.

*Dépenses.*

	1926/27 £	1927 9 mois £	1928 £	1929 £	1930 £
Police et prisons . . . . .	305.943	251.131	342.795	376.060	475.851
Force de la frontière transjordanienne . . . . .	166.113	127.538	193.245	149.178	232.080
Gendarmerie. . . . .	19.172	742	360	—	—
Défense . . . . .	—	—	53.500	37.070	109.675
<b>Total . . . . .</b>	<b>491.228</b>	<b>379.411</b>	<b>589.900</b>	<b>562.308</b>	<b>817.606</b>

On remarquera l'accroissement progressif des dépenses, dû essentiellement à une augmentation des effectifs de la section britannique de la police.

11. La rubrique nouvelle « Défense » concerne la participation du Gouvernement de Palestine à l'entretien des unités de l'armée britannique et de la Royal Air Force. En 1930, il fallut, en outre, déboursier une somme de 101.135 livres à titre de dommages pour des dégâts survenus au cours des émeutes de 1929 ; ce qui porte le total des dépenses pour la sécurité intérieure, en 1930, à 918.741 livres.

12. La composition de la force de police en 1930 était la suivante :

	Officiers					Autres grades				
	Chrétiens		Musulmans	Juifs	Autres	Chrétiens		Musulmans	Juifs	Autres
	britanniques	palestiniens				britanniques	palestiniens			
Officiers de district	42	20	43	17	1	—	221	891	205	3
Police britannique	9	—	—	—	—	631	—	—	—	—
Prisons . . . . .	9	—	5	3	—	—	27	205	15	—
Police municipale	1	—	1	1	—	—	33	251	86	—
<b>Total . . . . .</b>	<b>61</b>	<b>20</b>	<b>49</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>631</b>	<b>281</b>	<b>1.347</b>	<b>306</b>	<b>3</b>

Elle comptait donc 152 officiers et 2.568 gradés et hommes au lieu de 125 et de 1.627 respectivement en 1926.

13. La statistique criminelle pendant cette deuxième période de cinq ans est la suivante :

	1926	1927	1928	1929	1930
Meurtres . . . . .	95	81	118	178	126
Tentatives de meurtre. . . . .	56	82	90	232	179
Vols de grand chemin . . . . .	94	95	70	34	28

14. Une ordonnance prise à la suite des désordres d'août 1929<sup>1</sup>, conféra la compétence de la Cour de district à un juge britannique unique et la compétence de la Cour d'Assises à deux juges britanniques, les appels interjetés contre la décision d'un magistrat britannique devant être jugés par un juge britannique unique.

L'ordonnance de 1926, dite « Collective Punishments Ordinance » fut appliquée aux villes et aux villages dont les habitants avaient participé à des agressions concertées contre les Juifs, et des amendes s'élevant au montant de 17.840 livres furent imposées. Environ 1.300 personnes passèrent en jugement, mais devant les Cours d'assises supérieures, un nombre relativement restreint d'entre elles furent reconnues coupables.

15. Le tableau ci-dessous indique les résultats des poursuites engagées contre les émeutiers de 1929 devant les tribunaux.

	Arabes	Juifs	Total
a) Jugés sommairement par des juges de paix britanniques . . . . .	891	74	965
b) Condamnés par les tribunaux de districts . . . . .	241	30	271
c) Condamnés par la Cour d'assises . . . . .	56	3	59
d) Condamnations à mort prononcées . . . . .	27	2	29
e) Condamnations à mort confirmées en appel . . . . .	26	1	27

En fait, trois meurtiers seulement subirent la peine capitale. Nous avons signalé ailleurs les difficultés qui entravent les poursuites en Palestine et exposé la politique conciliante du

<sup>1</sup> Page du 47.

Gouvernement <sup>1</sup>. En 1936, les condamnations ont été encore moins nombreuses, bien qu'une répression rapide et efficace des actes criminels constitue un facteur essentiel pour le maintien de l'ordre public. Le tableau suivant montre la suite donnée aux affaires de meurtre pendant les années 1929-1936.

	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	Janv.- Mars 1937
Cas signalés . . . . .	178	126	119	119	108	109	115	260	44
Reconnus coupables . . . . .	107	157	72	75	69	58	71	67	3
Condamnations à mort exé- cutées . . . . .	7	7	6	6	2	11	6	0	0
Sursis. . . . .	7	13	3	8	5	8	4	2	0

A la date du 31 mars 1937, dix-sept personnes attendaient encore de passer en jugement pour des meurtres commis en 1936.

16. La Commission Shaw <sup>2</sup>, dans son rapport de 1930, était arrivée aux principales conclusions suivantes en ce qui concerne la sécurité intérieure :

- i) La politique de réduction de la garnison en Palestine a été poussée trop loin.
- ii) L'attitude de la police britannique mérite les plus vifs éloges ; on ne peut compter sur la police palestinienne pour le corps à corps ; la Force de frontière a fait preuve d'un loyalisme exemplaire.

17. La Commission recommandait :

- i) Une enquête sur le genre de garnison qui conviendrait le mieux à la Palestine.
- ii) Une enquête indépendante effectuée par un officier expérimenté de quelque autre dépendance sur l'organisation et l'augmentation future de la force de police.
- iii) La création d'un service de renseignements satisfaisant. « Il y aurait lieu d'établir un système qui permette autant que possible au Gouvernement d'être tenu au courant de toutes les formes d'activité subversive en Palestine ».
- iv) La cessation des activités néfastes de la presse.

18. Après discussion, on décida d'envoyer en Palestine deux bataillons mobiles d'infanterie à titre de précaution en cas de troubles possibles. La Royal Air Force entretiendrait en Palestine et en Transjordanie une escadrille (plus tard augmentée d'un groupe) et une compagnie d'autos blindées. Ces forces, jointes à la Force de la frontière transjordanienne, constitueraient la garnison normale et seraient, pensait-on, suffisantes pour faire face à toute éventualité. Les trois quarts des frais d'entretien de cette dernière Force et les frais de tous les travaux permanents pour la Force de Transjordanie sont couverts par une contribution du Royaume-Uni, la contribution annuelle moyenne, au cours de ces dernières années, étant d'environ 140.000 livres. Le Gouvernement palestinien supporte la charge des frais supplémentaires (c'est-à-dire des frais dépassant l'entretien des troupes dans leurs garnisons normales) des forces armées stationnées en Palestine et la moitié des frais supplémentaires des forces aériennes stationnées en Palestine et en Transjordanie, ainsi que les dépenses afférentes aux travaux permanents, en Palestine et en Transjordanie, pour les deux catégories de forces. Ces dépenses figurent sous la rubrique « Défense ».

19. Sir Herbert Dowbiggin, inspecteur général de la Police de Ceylan, procéda en 1930 à un examen approfondi de la force de police et de ses besoins et le rapport qu'il a soumis est du plus haut intérêt. Il souligne la nécessité de définir avec précision le partage des responsabilités non seulement entre les divers fonctionnaires civils, mais aussi entre eux et les autorités militaires. Il estime « qu'une bonne entente entre les différentes races » est essentielle pour le maintien de l'ordre. Il déclare que :

« Presque chaque mot du résumé du rapport de la Commission de 1921 s'applique aux troubles de 1929. On a eu le tort de ne pas se rappeler les leçons de 1921. J'estime que nous ne pouvons nous permettre de les oublier encore une fois ».

20. En dehors de suggestions détaillées concernant le fonctionnement administratif et l'amélioration des conditions du service, il présentait notamment les recommandations suivantes :

- 1<sup>o</sup> L'augmentation des effectifs de la section britannique de la police afin de les porter au chiffre de 650 hommes dont 100 seraient montés.
- 2<sup>o</sup> L'augmentation du nombre des dépôts d'armes sous scellés pour les colonies juives, avec un officier et 129 gradés et hommes chargés d'assurer leur protection en cas de danger ; cette mesure était destinée à renforcer la police.
- 3<sup>o</sup> L'amélioration de l'école d'application de la police et un système libéral d'indemnités de langue.

<sup>1</sup> Voir pages 85 et 102-103.

<sup>2</sup> Voir page 47.

- 4° La construction de casernes pour les hommes avec des logements pour les hommes mariés.
- 5° La création d'un nouveau service de recherches criminelles.
- 6° La création d'une réserve spéciale permanente de gendarmerie.
- 7° La séparation ultérieure du service des prisons et de la police.
- 8° La nomination de trois nouveaux « Stipendiary Magistrates » britanniques et de deux « Stipendiary Magistrates » palestiniens.

Il constatait que, sauf une exception notable, la police ne recueillait et ne communiquait aucun renseignement. Le Service des recherches criminelles (C.I.D.) est « le point le plus faible » de la police.

21. Les tableaux reproduits ci-dessous montrent ce qu'a fait l'Administration pendant la troisième période de cinq ans pour améliorer les services de sécurité conformément aux conseils de Sir Herbert Dowbiggin.

Au 31 décembre 1931, les effectifs et la composition de la Force de police étaient les suivants :

	Officiers et inspecteurs						Autres gradés et hommes					
	Chrétiens		Musulmans	Juifs	Autres	Total officiers	Chrétiens		Musulmans	Juifs	Autres	Total autres gradés et hommes
	britanniques	palestiniens					britanniques	palestiniens				
Police de district . . . . .	47	19	42	20	1	129	—	224	917	248	3	1.392
Police britannique. . . . .	3	—	—	—	—	3	645	—	—	—	—	645
Prisons et compagnies de travaux forcés . . . . .	8	1	5	2	—	16	—	42	178	16	—	236
Police municipale . . . . .	—	—	1	1	—	2	—	29	224	89	—	342
<b>Total . . . . .</b>	<b>58</b>	<b>20</b>	<b>48</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>150</b>	<b>645</b>	<b>295</b>	<b>1.319</b>	<b>353</b>	<b>3</b>	<b>2.615</b>

La Force de la frontière transjordanienne était composée comme suit :

	Britanniques	Arabes		Juifs	Circassiens	Druses	Soudanais	Total
		musulmans	chrétiens					
Officiers . . . . .	23	8	6	2	8	1	—	48
Warrant Officers . . . . .	7	—	—	—	—	—	—	7
Staff Sergeants . . . . .	3	—	—	—	—	—	—	3
Non-commissioned officers et hommes . . . . .	—	437	162	32	163	15	38	847
<b>Total . . . . .</b>	<b>33</b>	<b>445</b>	<b>168</b>	<b>34</b>	<b>171</b>	<b>16</b>	<b>38</b>	<b>905</b>
Sous-officiers et hommes de la réserve . . . . .	—	91	20	1	13	9	—	134
<b>Total . . . . .</b>	<b>33</b>	<b>536</b>	<b>188</b>	<b>35</b>	<b>184</b>	<b>25</b>	<b>38</b>	<b>1.039</b>

22. A la fin de 1936, la composition de la force de police était la suivante :

	Britanniques	Arabes	Juifs	Total
Officiers supérieurs de la police . . . . .	45	10	4	59
Inspecteurs . . . . .	27	68	30	125
Autres gradés et hommes . . . . .	858	1.824	450	3.132
<b>Total . . . . .</b>	<b>930</b>	<b>1.902</b>	<b>484</b>	<b>3.316</b>

Les effectifs comparés, dans les années pour lesquelles nous avons donné des chiffres détaillés, étaient donc les suivants :

	Officiers et inspecteurs	Autres gradés et hommes
1926 . . . . .	125	1.627
1930 . . . . .	152	2.568
1932 . . . . .	150	2.615
1936 . . . . .	184	3.132

23. Les dépenses au titre de la sécurité publique se sont élevées rapidement, comme le montre le tableau suivant :

	1931	1932/33	1933/34	1934/35	1935/36	1936/37 *
	£	£	£	£	£	£
Police . . . . .	469.516	475.042	486.605	506.712	527.467	744.455
Force de la frontière trans-jordanienne . . . . .	182.893	174.835	185.393	191.757	189.664	189.168
Défense . . . . .	121.681	105.922	110.125	144.118	145.289	1.297.000
<b>Total . . . . .</b>	<b>774.090</b>	<b>755.799</b>	<b>782.123</b>	<b>842.587</b>	<b>862.420</b>	<b>2.230.623</b>

\* Chiffres provisoires.

24. On trouvera ci-dessous la statistique des crimes au cours de cette troisième période de cinq ans. La rubrique « crimes agraires » concerne essentiellement les querelles entre villages arabes résultant de différends entre familles ou de conflits de bornage. Cette rubrique comprend également les dommages et les destructions causés dans les colonies juives. Les crimes agraires ont consisté en incendies de forêts, en destruction d'arbres et en mutilation de bétail.

	1931	1932	1933	1934	1935
Meurtres . . . . .	119	119	108	109	115
Tentatives de meurtre . . . . .	145	118	97	122	115
Vols de grand chemin . . . . .	98	57	34	32	32
Crimes agraires . . . . .	1.043	1.403	829	425	443

25. Le chapitre III relate les troubles survenus en 1931 et en 1933, et le chapitre IV les émeutes révolutionnaires de 1936. Les émeutes de 1936, comme celles de 1933, ont été dirigées autant contre le Gouvernement mandataire que contre les Juifs. Un aspect nouveau leur a été donné par le large usage qui a été fait des armes à feu et des explosifs. Les dépenses au titre de la sécurité publique, qui avaient passé de 265.000 livres en 1923 à 774.000 livres en 1931 et à plus de 862.000 livres en 1935/36, se sont révélées encore insuffisantes pour assurer le maintien de la paix publique.

26. Comme en 1929, la presse a contribué en 1933 et en 1936 à attiser les passions. L'ordonnance de 1933 sur la presse a imposé une censure ; il est interdit de publier un journal ou de détenir des presses sans autorisation. Le Haut Commissaire reçoit les pouvoirs nécessaires pour donner des avertissements et suspendre tout journal qui publierait des articles de nature à mettre en danger la paix publique. Un tribunal, en prononçant la condamnation, pouvait suspendre la publication du journal pendant trois ans et interdire au propriétaire ou au rédacteur en chef de collaborer à toute autre publication. En 1934, deux journaux hébreux furent poursuivis (l'un d'entre eux deux fois) et quatre journaux arabes furent suspendus (l'un d'entre eux trois fois et un autre deux fois) pour des périodes variant entre une semaine et trois mois. En 1935, il n'y eut pas de poursuites, mais un journal hébreu et trois journaux arabes furent suspendus. En 1936, l'ordonnance fut amendée afin de permettre également la suspension des journaux pour publication « de fausses nouvelles ou de fausses rumeurs susceptibles, de l'avis du Haut Commissaire en Conseil, d'alarmer ou de déprimer la population ».

27. A notre avis, les peines prévues par cette ordonnance et les poursuites intentées par application de ses articles, sont insuffisantes pour faire face au fléau pernicieux que constitue la presse de Palestine. Pendant notre séjour en Palestine, plusieurs journaux ont été suspendus ; malgré cela, des articles incendiaires qui n'auraient pas été tolérés dans la plupart des autres pays ont continué à paraître. Un témoin a déclaré que la suspension constituait en réalité une source de bénéfices pour les éditeurs ; elle leur permettait des économies, donnait au journal une large publicité et, quand il réapparaissait au terme de la suspension, elle lui assurait une circulation accrue. On nous a dit que, si un journal était interdit, il réapparaissait sous un autre nom et que la loi ne permettait pas de saisir une presse utilisée de façon illicite.

28. Nous recommandons l'adoption d'une ordonnance sur la presse prévoyant le dépôt d'un cautionnement qui pourrait être confisqué. Nous ferions figurer, dans les sanctions, des peines de prison aussi bien que des amendes et, en cas de récidive, la confiscation de la presse et du matériel d'imprimerie par l'Administration. Le risque de laisser les menées séditionnaires se répandre sous main ou de permettre à des rumeurs sans fondement de se propager est, à notre avis, en Palestine, moins grave que la certitude des méfaits causés par la publication

quotidienne d'excitations à la violence. « Les difficultés dans le nord et en particulier dans la région de Haïfa, nous a-t-on dit, sont venues de ce qu'une trop grande latitude avait été laissée à la presse . . . La grève de Haïfa eût été arrêtée ou n'eût jamais commencé si l'on n'avait pas permis à la presse de critiquer les mesures prises à Haïfa ».

29. En ce qui concerne les mesures prises en vertu de l'ordonnance dite « Collective Punishments Ordinance », une liste de 206 villages du district du nord a été établie en 1933 ; ils étaient passibles d'une amende collective, au cas où l'un d'entre eux se rendrait coupable de destruction de biens, d'abattage d'arbres, de mutilation d'animaux ou d'autres agissements analogues. Le rapport annuel de 1933 constate que « les résultats de ces mesures spéciales se sont déjà traduits par une diminution sensible des crimes agraires ».

30. Il y a lieu de préciser ici les résultats obtenus grâce à cette forme de punition collective. Pendant les huit années 1929-1936, des amendes collectives s'élevant à un montant total de 60.988 livres ont été infligées, 33.340 livres à raison des dommages commis pendant les émeutes de 1929, et 21.272 livres à raison des dommages de 1936. Sur ce total, 18.159 livres seulement ont été effectivement recouvrées, dont 8.520 livres au titre des amendes infligées en 1929. En 1935, le Haut Commissaire fit remise de tout ce qui restait à payer sur les amendes collectives imposées à certains villages arabes et quartiers urbains des sous-districts de Jérusalem, de Gaza et d'Hébron. « Une satisfaction générale se manifesta chez les Arabes et chez les Juifs dans tout le pays à l'annonce de ces actes de clémence »<sup>1</sup>. Si l'on veut que les amendes collectives soient efficaces, il semble désirable de limiter l'amende à une somme qui puisse être recouvrée et de faire cantonner un détachement de police punitive dans la ville ou dans le village pénalisé, jusqu'au paiement de l'amende.

31. A partir de l'année 1932, le Service des recherches criminelles a été réorganisé et renforcé. Un inspecteur général adjoint et un inspecteur de district adjoint furent nommés ainsi que trois officiers supérieurs de police. Le personnel britannique se composait d'un brigadier et de trois agents, et le personnel palestinien de trois inspecteurs, de deux sergents et de six agents. Le Service était chargé de

« prévenir et de découvrir les actes criminels en recueillant et en communiquant les renseignements, informations et les éléments de preuve et en procédant à des enquêtes ; de surveiller les mouvements politiques, notamment le communisme, de rendre compte de leurs activités et de réprimer les menées séditeuses ; de tenir des dossiers criminels et un bureau d'empreintes digitales et de photographies ; d'examiner la presse locale et les brochures occasionnelles, afin de prendre les mesures nécessaires, en cas d'articles séditeux, incendiaires ou obscènes ; d'empêcher la contrebande des armes et des stupéfiants ; d'examiner les demandes de naturalisation ; de prendre les dispositions nécessaires en vue des déportations et extraditions, et de se tenir en liaison avec les services correspondants d'Égypte, de Syrie, de Transjordanie, de l'Inde, de l'Irak, et d'Europe. La censure des journaux étrangers est également de la compétence de ce Service ».

32. Le personnel fut de nouveau renforcé en 1934 pour permettre de réprimer l'immigration illicite. En 1935, ce personnel (sous les ordres d'un inspecteur général adjoint) se composait de 5 inspecteurs adjoints, de 5 commissaires, de 3 brigadiers, de 2 caporaux, de 21 détectives et de 15 commis ; l'année suivante, un inspecteur de police vint s'y ajouter.

33. Malgré ces améliorations, le Service des renseignements, notamment pour les questions d'ordre politique, était loin d'être satisfaisant, car la Direction centrale devait pouvoir compter sur des rapports rapides et sûrs émanant du personnel de district ; mais celui-ci, lorsque fut déclarée la grève de 1936, ne put pas recueillir de renseignements ou ne se les procura pas. Un témoin a exposé la situation en ces termes : « J'estime que nous pouvons obtenir beaucoup de renseignements quand il n'y a pas de troubles, mais, en temps de troubles, quand le sentiment national est surexcité dans tout le pays, un grand nombre de gens, sans prendre les armes, « ont la bouche close ». On a déclaré d'autre part à la Commission que « les fonctionnaires civils de district n'étaient pas en mesure de fournir des renseignements, car ils dépendent en réalité de la police pour leurs informations. Compte tenu du fait que tout agent de police est un agent de renseignements virtuel, les renseignements que nous obtenions de la police étaient en général très médiocres ». Un autre témoin a déclaré que les renseignements « présentaient une certaine valeur en temps de paix, mais qu'en temps de crise leur valeur était nulle ».

34. Les Juifs se sont plaints par-devant nous de ce que les membres arabes du Service des recherches criminelles n'étaient pas dignes de confiance, divulguaient des renseignements et ne se donnaient pas la peine d'examiner à fond les affaires de caractère politique. Ils ont demandé que tous les postes responsables, dans le Service des recherches criminelles, fussent confiés à des fonctionnaires britanniques.

Les enquêtes auxquelles nous avons procédé n'ont pas démontré le bien-fondé de cette plainte. Outre que des fonctionnaires britanniques ne seraient que d'une faible utilité en tant que détectives et qu'ils seraient obligés, par conséquent, de s'en remettre à des subordonnés palestiniens, le fait qu'un inspecteur et trois membres du personnel des détectives en civil, tous Arabes, ont été assassinés en 1936 prouve que la majeure partie des fonctionnaires supérieurs palestiniens et des inspecteurs du Service des recherches criminelles sont parfaitement

<sup>1</sup> Rapport annuel pour 1935, page 7.

sûrs et loyaux. En ce qui concerne les agents subalternes, l'intimidation et, sans doute, dans certains cas, les sympathies politiques, les placent dans la même catégorie que la plus grande partie de la police de district, utile en temps de paix, mais ne présentant pas de garanties suffisantes en temps de troubles.

35. La suggestion émise par Sir Herbert Dowbiggin au sujet de la création d'un nouveau Service des recherches criminelles a donc été réalisée. En tant que facteur contribuant au maintien de la paix publique, il ne joue pas le rôle que Sir Herbert avait espéré ; il ne peut en effet agir quand les sources de renseignements se tarissent. Ses membres se trouvent donc placés dans une situation dangereuse et difficile qui ne peut être appréciée exactement que par ceux qui ont servi dans de telles conditions. Il n'est possible, selon nous, de remédier à un tel état de choses que par la mise en vigueur de la loi martiale.

36. Des considérations analogues s'appliquent au corps de police en général. L'école d'application que nous avons visitée accomplit un excellent travail. Les recrues qui lui arrivent aujourd'hui sont d'un niveau supérieur à leurs prédécesseurs et reçoivent une bien meilleure formation. Ce qui manque encore à la police et ce qu'il est d'ailleurs peu vraisemblable qu'elle puisse acquérir dans les conditions présentes, est le moral que crée l'esprit de corps. « L'absence d'esprit de corps, déclara un témoin, est aujourd'hui la plus grave lacune dans l'organisation de la police palestinienne ». Parlant des rapports entre les fonctionnaires juifs et arabes, un témoin déclare : « En temps de paix, ils travaillent très bien ensemble, mais en temps de troubles, ils s'asseoient l'un en face de l'autre et se lancent des regards furieux : aucun des deux n'a confiance en l'autre ».

37. En ce qui concerne l'homme de troupe arabe appartenant à la police montée palestinienne, on nous a déclaré :

« En service normal, les forces montées, particulièrement dans des conditions normales, remplissent leur tâche admirablement en ce qui concerne la poursuite des voleurs de grand chemin et les autres missions analogues ; mais quand il s'agit d'une rébellion armée et qu'elles doivent passer à l'action et se battre, si l'on peut dire, contre leurs propres compatriotes, je n'affirmerai pas qu'on peut avoir confiance en elle ».

En ce qui concerne la police arabe dans son ensemble, un autre témoin nous a déclaré :

« On peut en trouver un ou deux dont le loyalisme serait inébranlable ; mais la grande majorité n'a pas fait preuve de loyalisme lors des derniers troubles ».

38. Bien qu'aucun agent de police arabe n'ait signé le manifeste que l'on trouvera en annexe, on a pu redouter, à un moment donné, une grève dans les rangs inférieurs. Les familles de ces agents étaient l'objet de menaces ; elles éprouvaient des difficultés à se procurer des vivres et leur situation était devenue intolérable. A la suite des mesures prises pour remédier à ces difficultés, on n'a plus constaté d'agitation de ce genre, du moins ouvertement. Un autre témoin nous a déclaré :

« Pendant quelque temps après le début des derniers troubles, la discipline et l'esprit de corps que l'inspecteur général de la police était parvenu à établir avaient permis de garder la police arabe bien en main, mais après un certain temps, elle a commencé à fléchir et, à un moment donné, elle est devenue un danger virtuel plutôt qu'un appui. La police juive n'a pas été soumise à une tension aussi grande, mais elle était certainement plus loyale à l'égard de la cause juive qu'à l'égard du Gouvernement ».

Il ne faudrait pas, toutefois, conclure de ce qui précède que tous les fonctionnaires arabes et tout le corps de police doivent être considérés comme manquant de loyalisme. On nous a signalé de nombreux exemples de bons et loyaux services rendus dans des circonstances très difficiles. Un témoin a exprimé l'avis que si l'on avait appliqué plus tôt la loi martiale, on aurait pu conserver intact le moral de la police. « Une attitude plus énergique, de la part des autorités, vis-à-vis des actes de violence . . . eût fait sentir aux policiers qu'ils étaient vraiment les gardiens de la loi et de l'ordre ». D'après ce témoignage et d'autres encore, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il serait extrêmement dangereux d'exposer de nouveau la police arabe de Palestine à une tension du même ordre que celle qu'elle a eu à subir l'été dernier.

39. La situation, en ce qui concerne les Juifs faisant partie des forces de sécurité, n'est pas satisfaisante. Dans le corps de police, il a été difficile de conserver les services de ceux qui sont stationnés dans des régions rurales. Des 439 agents juifs incorporés pendant les années 1932 à 1936, 255 ont démissionné ou ont dû être licenciés. A Tel Aviv, le Conseil municipal verse une subvention pour la police et seuls des Juifs peuvent, dans cette ville, occuper leur poste avec sécurité : il en résulte, nous a-t-on dit, que « leur loyalisme s'adresse plutôt à Tel Aviv, au Conseil municipal et à son président, qu'à l'inspecteur général et au Gouvernement ». Toutes les municipalités avaient, à l'origine, leur propre police municipale ; elles furent supprimées par la suite, mais Tel Aviv a obtenu certains privilèges ; entre autres, elle a été autorisée à conserver une police locale dont les membres ne peuvent être transférés ailleurs. Les agents de Tel Aviv reçoivent diverses indemnités, y compris une indemnité d'ancienneté qui dépend uniquement de la durée de leurs services, et aucunement de leur conduite. Nous ne pensons pas que cette manière de procéder soit favorable à la discipline. Il est certain que Tel Aviv, comme Jaffa, est une ville où la vie est chère et où les loyers sont élevés. Mais il faudrait installer des casernes ou allouer des indemnités payées par le Gouvernement ; d'autre part, les agents juifs de Tel Aviv devraient pouvoir, comme tous les autres membres du corps de police, être envoyés dans d'autres postes.

40. L'Agence juive a déclaré que la représentation juive dans le corps de police n'avait pas été maintenue à un chiffre convenable et elle a demandé avec insistance que la Section palestinienne de la police fût composée, en proportions égales, de Juifs et de non-Juifs. « C'est pour nous un point essentiel que l'on fixe une proportion précise ». Elle demandait également que la solde mensuelle fût portée de 6 à 7 livres. Ceci entraînerait une augmentation de la solde de tous les membres palestiniens du corps de police. Nous avons été informés que le Gouvernement serait très heureux de recevoir un plus grand nombre de recrues juives, si les Juifs étaient disposés, comme les Arabes, à servir dans les districts ruraux.

41. Un second grief était que le caractère même de la Force de frontière transjordanienne empêchait une participation adéquate des Juifs qui représentaient seulement environ 2% des effectifs. La règle exigeant une certaine connaissance de la langue arabe est considérée comme constituant une discrimination à l'égard des Juifs et une violation de l'article 22 du mandat qui garantit l'égalité de l'hébreu et de l'arabe.

42. La tâche essentielle qui incombe à la Force de la frontière transjordanienne est de maintenir l'ordre dans cette région et de défendre les frontières de la Transjordanie avec la Syrie, l'Irak et l'Arabie saoudienne. Sa mission secondaire consiste à surveiller la frontière de Palestine et à collaborer avec la police palestinienne à la répression de la contrebande du haschisch, de stupéfiants et d'armes ainsi que de l'immigration illicite. A notre sens, l'ensemble de la Force de frontière ne peut être employé à assurer la surveillance et la police de la frontière de Palestine sans risquer de négliger le pays — la Transjordanie — où cette Force recrute la plus grande partie de ses éléments. Si l'on admet que telle est sa mission, il est clair que les Juifs ne peuvent exiger comme un droit d'être admis dans une force à l'entretien de laquelle le Gouvernement de Palestine ne contribue que pour un quart et dont les tâches essentielles n'intéressent pas la Palestine.

43. Bien qu'il n'y ait pas de réserve permanente de gendarmerie, comme Sir Herbert Dowbiggin l'avait recommandé, on nous a dit qu'en pratique tout le corps de police britannique, quand surviennent des troubles, cesse de remplir ses fonctions normales de police civile et devient en fait une gendarmerie. D'autre part, nous avons reçu des renseignements indiquant que le corps de police n'était pas à même de faire face à des désordres généralisés prenant la forme d'émeutes de rue et de manifestations dans les villes. « Lorsqu'éclatèrent les émeutes de Jaffa, des troupes furent amenées immédiatement et assumèrent des fonctions de police ». « Quand les troubles commencèrent en 1929, on aurait pu les arrêter dès le début ; ils n'avaient aucune importance. Mais il n'y avait personne pour les arrêter, sauf la police palestinienne qui n'était pas mauvaise, mais qui manquait de discipline ». On a émis l'avis qu'il y aurait intérêt à constituer une réserve générale, au siège central et des réserves régionales dans les districts et, le cas échéant, à accroître les effectifs à cette fin en augmentant sérieusement la proportion des Britanniques dans la police, car « il n'y a aucun Juif ni aucun Arabe dans le pays qui soit impartial lorsque c'est la question essentielle qui est en jeu ».

44. Certains témoins dont l'opinion, du fait de leur expérience, présente une valeur particulière, ont préconisé la reconstitution de la gendarmerie britannique :

« La gendarmerie britannique avait des officiers qui comprenaient bien le pays. Elle avait un corps de méharistes et de la cavalerie. Presque tous ses éléments étaient montés et ils étaient répartis en petits groupes dans l'ensemble du territoire. Elle était en contact avec la population et constituait un corps excellent pour appuyer la police.

« Ce fut une grave erreur de dissoudre la gendarmerie britannique et j'estime qu'il y a beaucoup à dire en faveur d'une reconstitution de cette force, ce qui d'ailleurs représenterait une importante économie car les troupes régulières ne sont pas ce dont on a vraiment besoin ».

L'entretien de la gendarmerie britannique en 1924/25 a coûté environ 200.000 livres. La question est donc de savoir si le maintien de ce corps aurait permis d'éviter les lourdes dépenses indiquées sous la rubrique « Défense » et figurant au paragraphe 23 ci-dessus.

45. D'autre part, nous avons pu constater une certaine répugnance à voir reconstituer la gendarmerie et une préférence pour une augmentation de 240 hommes des forces montées britanniques, augmentation dont le coût approximatif s'élèverait à 65.000 livres. Ces hommes seraient employés à patrouiller à l'intérieur du pays dans l'intérêt de la sécurité publique, pendant toute l'année ; ils seraient armés comme l'infanterie montée. En cas de désordres sérieux ou de troubles généralisés comme en 1936 :

« ils formeraient des détachements montés extrêmement utiles dans ces régions montagneuses peu peuplées, qu'il est très difficile de surveiller soit en automobile, soit à pied. Ces hommes qui apprendraient à connaître le pays, la langue et les coutumes de la population, qui pourraient parler aux indigènes dans leur propre dialecte, auraient une action très efficace en cas de révolte rurale. »

46. Nous estimons qu'il est établi : 1<sup>o</sup> que des réserves centrales et régionales sont nécessaires et 2<sup>o</sup> qu'une importante force mobile montée est également essentielle, que ce soit sous la forme d'une gendarmerie ou de la police montée britannique renforcée. Entre ces deux solutions, il semble qu'il y ait une différence de degré plutôt qu'une différence de principe. Ce renforcement permettrait probablement, comme cela a été le cas en 1922, de réduire les forces régulières stationnées dans le pays.

47. En 1936/37, les recettes se sont élevées à 4.639.953 livres. Les dépenses au titre de la sécurité publique ont été, comme il a été dit plus haut, de 2.230.623 livres. Il faut également tenir compte du fait que, en dépit de la lourde augmentation des dépenses afférentes au corps de police, les émeutes de 1936<sup>1</sup> ont atteint des proportions plus considérables que les précédentes. Cependant, les suggestions qu'on nous a présentées en vue de prévenir le retour de tels faits, de même que notre recommandation du paragraphe précédent, entraîneraient un accroissement très sensible des charges financières.

48. La première — qui réitère la suggestion formulée par Sir Herbert Dowbiggin — prévoit la construction de casernes dans les grandes villes, avec des logements pour les femmes et les familles des membres du corps, qui seraient ainsi protégés contre toute intimidation. Sir Herbert Dowbiggin supposait vraisemblablement que, dans les casernes de célibataires comme dans les quartiers réservés aux ménages, Juifs et Arabes, de même qu'à l'École d'application, « vivraient, prendraient leurs repas, travailleraient et pratiqueraient les sports ensemble ». Peu à peu, tous les postes de police répartis dans le pays se verraient doter d'une caserne avec une section réservée aux ménages. On a reconnu la difficulté de faire vivre ensemble la police juive et la police arabe. On nous a exposé le plan d'une maison de douze appartements, les quatre appartements supérieurs étant réservés aux musulmans, l'étage du milieu aux chrétiens et les appartements inférieurs aux juifs. Cependant, en fait, on a construit très peu de casernes ou de quartiers pour ménages. Sans doute, on déclarait en 1921 : « l'installation de casernes est en cours de réalisation, dans les villes de Palestine, aussi rapidement que les fonds le permettront, afin d'éviter que la police continue à être dispersée dans les maisons privées des villes où elle est stationnée » ; mais, en 1930, rien n'avait encore été fait ni à Jérusalem, ni à Haïfa, ni à Jaffa, ni à Tel Aviv. Des casernes et des quartiers pour ménages constituent, à notre sens, une nécessité urgente, au moins dans les deux dernières villes mentionnées. « Nous nous rendons parfaitement compte, nous a dit un témoin, que nous devons construire des quartiers pour les ménages, mais, naturellement, cela coûtera fort cher ». Approximativement, l'installation d'une caserne coûtera 100 livres par homme et celle d'un quartier réservé aux ménages pour la police palestinienne, 180 livres et, pour la police britannique, 500 livres par ménage.

49. Une seconde suggestion tendait à l'établissement d'un réseau souterrain de câbles téléphoniques en vue d'éviter que les fils téléphoniques ne soient fréquemment coupés, comme ce fut le cas pendant les émeutes. La pose d'un câble souterrain, de Jérusalem à Jaffa et, de là, par Tel Aviv et la plaine du littoral jusqu'à Haïfa, reviendrait à 120.000 livres. Ce câble ne serait que l'un de ceux qui seraient nécessaires : nous estimons qu'il vaut mieux compter sur la tégraphie sans fil.

50. Une troisième suggestion visait à permettre aux Juifs de s'armer. En fait, il y a tout lieu de penser que, comme les Arabes, les Juifs possèdent un grand nombre d'armes illicites. La cargaison découverte par hasard à Jaffa<sup>2</sup> en 1935 était probablement la dernière de trois ou quatre expéditions analogues. Trois cent cinquante neuf fûts contenaient 254 pistolets Mauser avec crosses démontables, 90 revolvers, 500 baïonnettes et 400.000 cartouches. Auparavant, en mars 1930, trois coffres-forts en fer, ostensiblement vides, avaient été envoyés de Vienne à Haïfa. En dévissant la paroi des coffres, on découvrit que l'espace qui est normalement rempli de matériaux isolants contenait 148 fusils Mauser, sans fûts ni crosses, 57.875 cartouches de fusil et de revolver et 2.250 chargeurs. A ce sujet, Sir Herbert Dowbiggin écrivait : « J'estime que le meilleur moyen d'empêcher la possession illicite d'armes et la formation de sociétés secrètes de défense consiste, pour le Gouvernement, à montrer et à prouver qu'il a la volonté et la possibilité de maintenir l'ordre et d'assurer la protection nécessaire des personnes et des biens ».

51. Bien que ce ne soit qu'en de rares occasions qu'un Juif ait fait usage d'armes non autorisées, on nous a informés qu'en chiffres ronds, les Juifs pouvaient mettre sur pied 10.000 combattants instruits et armés, et en seconde ligne, 40.000 hommes.

52. Il y a des inconvénients évidents à armer une partie de la population pour lui permettre de se défendre contre une autre partie de cette même population. On a vu plus haut<sup>3</sup> que le seul fait de délivrer, pour être conservé dans des dépôts d'armes sous scellés, un nombre limité de fusils de chasse Greener, avait provoqué une émeute en 1931. Toutefois, la situation isolée de nombreuses colonies juives exige une protection plus efficace que celle qu'assurent des dépôts d'armes sous scellés, même en tenant compte du fait que ces dépôts peuvent être ouverts rapidement en cas de danger. D'autre part, des dépôts d'armes isolés peuvent, en soi, susciter des attaques.

53. Pendant les émeutes de 1936, 3.000 Juifs ont été instruits comme police supplétive pour assurer la défense des colonies et la garde des lignes de chemins de fer passant dans leur région, les frais de leur équipement et de leur solde étant supportés moitié par le Gouvernement et moitié par l'Agence juive. On nous a présenté une proposition tendant à conserver ces 3.000 hommes comme force auxiliaire ; ils pourraient être convoqués pour des prises d'armes et des exercices en armes et en uniformes et leur mission se réduirait strictement à assurer certaines tâches de défense dans leur propre district. L'Agence juive a vivement appuyé cette

<sup>1</sup> Chapitre IV.

<sup>2</sup> Voir page 59.

<sup>3</sup> Voir page 55.

proposition, tout en suggérant que 1.000 fusils fussent toujours à la disposition des gardes dans les exploitations. Elle a signalé que l'armement de ces agents de police auxiliaires n'était effectué qu'« avec des retards considérables et au prix de dommages et de souffrances qu'on aurait pu éviter. Au début, nous avons subi par malveillance toute une série d'attentats criminels dans le pays, principalement des incendies agricoles : incendies de récoltes, arrachage ou sectionnement d'arbres fruitiers. Des milliers et des milliers d'arbres ont été détruits et des centaines de dunums de forêts ont brûlé pendant ces troubles ».

54. « La première de toutes les conditions nécessaires à la prospérité d'un pays, c'est la sécurité publique », écrivait le premier Haut Commissaire de Palestine dans son rapport sur ses cinq années de fonctions. Il est aujourd'hui évident que ce devoir élémentaire d'assurer la sécurité publique n'a pas été rempli. S'il y a un grief que les Juifs ont sans aucun doute le droit de formuler, c'est celui qui a trait au manque de sécurité. Leurs plaintes à ce sujet ont été dignes et modérées.

53. Nous avons montré que les mesures prises à diverses époques par l'Administration de la Palestine pour renforcer ses services de sécurité, pour assurer l'application de la loi et le respect de l'ordre, pour garantir aux Juifs « la jouissance paisible » de leur Foyer national, se sont révélées plus d'une fois inefficaces et, non sans raison, on nous a exprimé des doutes sérieux au sujet de l'avenir. Il est de notre devoir de présenter des recommandations pour faire disparaître tous les griefs bien fondés et en prévenir le retour.

56. Ces émeutes, troubles, désordres ou même rébellions comme en 1936, ne sont que des manifestations du mal ; ce n'est pas le mal lui-même, qui a une cause beaucoup plus profonde, où interviennent, ainsi que nous l'avons signalé dans les précédents chapitres, des facteurs extérieurs à la Palestine. Mais, à part cela, ce qui importe essentiellement, c'est d'inspirer à la population de Palestine, tant arabe que juive, à Naplouse comme à Tel Aviv, un respect salutaire pour l'autorité de la Puissance mandataire. Le pays est actuellement divisé en deux camps armés ; entre eux, le corps de police britannique et la garnison se trouvent devant la tâche difficile d'essayer de maintenir la paix et l'ordre ; le moindre incident peut être l'étincelle qui provoquera une vaste explosion.

57. Notre recommandation principale est la suivante : au cas où il se produirait à nouveau des désordres qui exigeraient l'intervention de la troupe, il ne faudrait pas hésiter à appliquer la loi martiale dans tout le pays et uniquement sous le contrôle militaire. Nous ne nous faisons pas d'illusion sur ce que cela signifie. Des personnes innocentes pourront être sacrifiées, alors que les coupables échapperont. Les bandits qui attaquaient les convois et qui minaient les routes venaient souvent de villages assez éloignés du lieu de l'attentat. La mise en vigueur de la loi martiale augmenterait sans aucun doute les ressentiments contre la Puissance mandataire et on peut redouter qu'elle ne suscite des haines durables. Nous avons signalé plus haut (chapitre V, paragraphe 45) des faits regrettables de terrorisme. Dès les premiers jours du mandat, on a pu constater combien il était difficile d'obtenir les renseignements nécessaires pour lutter contre les terroristes sans recourir à des méthodes « draconiennes ». Avec l'introduction de la loi martiale, des accusations extravagantes visant la « terreur militaire » se répandront. Une presse qui n'a pas hésité à déclarer que les avions britanniques avaient lancé des « bonbons empoisonnés » annoncerait sans aucun doute que les Lieux Saints ont été délibérément profanés. Il ne faut donc pas s'étonner que le Gouvernement de Votre Majesté et le Haut Commissaire préfèrent pousser la conciliation jusqu'à ses dernières limites avant d'adopter des méthodes de répression. Notre opinion bien établie est toutefois que, si ces efforts de conciliation n'atteignent pas le résultat qu'ils visent, il faudra instituer la loi martiale. Aussitôt que l'on aura reconnu que la police civile et la magistrature ne peuvent plus maintenir l'ordre, il y aura lieu, à notre avis, d'avoir recours à la force militaire, non pour servir de renfort à la police, mais pour appliquer la loi martiale, avec tout ce qu'elle comporte.

58. Si l'on devait prendre une telle mesure, nous recommanderions que l'on s'efforce sérieusement de désarmer la population. Il est juste que les Arabes, s'ils sont encore les agresseurs, soient désarmés les premiers. Ce serait une tâche extrêmement difficile. « La répression de la contrebande des armes sur une frontière ouverte d'une longueur de 250 milles, au voisinage de pays dont tous les habitants ont le droit de porter des armes, est à peu près impossible ». « L'Arabie », nous a-t-on dit également, « est un véritable arsenal ; elle dispose d'un énorme excédent d'armes. Il y a la Syrie et Bagdad qui possède sa propre fabrique d'armes . . . Le désarmement sans la loi martiale et sans l'emploi de méthodes très énergiques serait incomplet. Il ne serait pas efficace ».

59. Pour mettre fin à la contrebande d'armes, il faudrait une force spéciale de patrouilles de police, dont la mission pourrait être facilitée par l'établissement, en certains points de la frontière, de réseaux de fils de fer. Il pourrait être nécessaire de conclure avec le Gouvernement transjordanien un arrangement interdisant le port d'armes à une distance de moins de cinq milles de la frontière. Le Jourdain est guéable pendant la plus grande partie de l'année et les populations vivant sur les deux rives sont constamment en rapports ; un système de laissez-passer, à l'entrée et à la sortie, devrait être institué ; il faudrait peut-être envisager l'établissement de cartes d'identité.

60. Les renseignements que nous avons reçus au sujet de la question du désarmement sont contradictoires. « Je ne vois aucun moyen possible d'effectuer le désarmement », nous a dit un témoin, « sauf peut-être par le terrorisme, ce que, je crois, le Gouvernement britannique ne permettra jamais. Si nous étions disposés à adopter les méthodes turques, ce serait possible ».

mais, avec les procédés qu'il nous est permis d'employer sans user de moyens d'intimidation, je ne pense pas que cela soit réalisable ». Un autre témoin a déclaré : « Je serais certainement d'avis qu'on fit tous les efforts possibles pour désarmer la population, mais je ne crois pas que ce désarmement puisse être effectif . . . Les Arabes cachent leurs armes dans des caves et dans des trous qu'ils creusent dans le sol ; les Juifs sont, eux aussi, fortement armés ».

61. Après les émeutes de 1929, entre le 23 août 1929 et le 20 février 1930, 239 fusils (18 hors d'usage), 204 revolvers (20 hors d'usage), 35 fusils de chasse, 10.328 cartouches de fusil, 1.969 cartouches de revolver et 13 bombes ont été saisis et confisqués. Le tableau suivant indique le nombre des armes confisquées depuis cette date :

	Fusils	Pistolets et revolvers	Total
1930 . . . . .	384	442	826
1931 . . . . .	272	247	519
1932 . . . . .	282	365	647
1933 . . . . .	244	298	542
1934 . . . . .	373	324	697
1935 . . . . .	143	608 *	751 *
1936 . . . . .	318	316	634

\* Y compris 345 pistolets et revolvers saisis en provenance du vapeur *Léopold*.

Le nombre des armes autorisées dans le pays est le suivant :

	Juifs	Arabes
Fusils . . . . .	15	96
Revolvers et pistolets . . . . .	217	132
Fusils de chasse . . . . .	1.998	2.410

Les commerçants patentés doivent garder leurs armes et munitions dans des réduits fermés à clef et sont soumis à des inspections régulières. Mais le contrôle des explosifs n'est pas assuré d'une manière complète. On nous a déclaré que des explosifs sont fabriqués, dans certaines parties du pays, par des sociétés privées. La pose de mines à des tournants de routes de montagne a révélé une ingéniosité aussi remarquable que néfaste.

62. On nous a signalé que les promesses de récompenses généreuses pour la livraison d'armes illicites ont donné certains résultats ; mais un témoin a estimé que l'octroi de récompenses « donnait en réalité naissance à un trafic d'armes anciennes et médiocres et fournissait aux possesseurs d'armes périmées l'occasion d'obtenir une partie des fonds nécessaires pour s'en procurer de meilleures ». Ce témoin était en faveur d'un désarmement effectué « fermement et d'une manière absolue ». Il a été suggéré de ne pas refuser de licence à tout détenteur d'arme en qui on pût avoir confiance. Il faudrait en même temps aggraver les sanctions prévues pour la détention d'armes non déclarées. « Ce qui est important et constitue évidemment le premier principe de gouvernement, c'est d'exercer un contrôle sur les armes se trouvant dans le pays ; or, tant que les armes doivent faire l'objet de permis, on peut les contrôler. Il ne s'agit pas de désarmer le pays d'une manière absolue mais d'assurer le contrôle de toutes les armes ».

63. Au cas où se reproduiraient des désordres qui exigeraient la mise en vigueur de la loi martiale, nous recommandons en premier lieu qu'on procède au désarmement, malgré les difficultés qu'il présente, et, en deuxième lieu, qu'afin d'assurer la permanence du désarmement on établisse une organisation efficace de la frontière pour empêcher la contrebande, l'immigration illicite et le commerce illicite des armes, en combinant ces mesures avec l'octroi très large de permis aux résidents permanents à qui l'on pourrait demander, en temps de troubles, de livrer temporairement leurs armes. Une fois le désarmement des Arabes effectué, il ne faudrait pas hésiter à désarmer les Juifs en cas de besoin sous le régime de la loi martiale, et d'une façon aussi complète.

64. Tant que le désarmement ne sera pas effectué, le système d'une police volontaire auxiliaire pour la défense des colonies juives devrait continuer à être appliqué et être considéré comme rentrant dans les mesures de sécurité interne. Cette police devrait constituer une force disciplinée. Elle devrait prendre part régulièrement à des exercices et à des prises d'armes et probablement s'entraîner au tir sous la surveillance d'instructeurs britanniques. S'il y avait des raisons de craindre une attaque contre lesdites colonies, des fusils devraient être distribués aux gardes dans les diverses exploitations. Un désarmement effectif de la population rendrait inutiles ces mesures, qui sont indésirables parce qu'elles ont le caractère d'une provocation.

65. Nous avons recommandé plus haut que l'on adopte une ordonnance très stricte visant la presse et qu'on n'hésite pas à l'appliquer. Enfin, il est évident qu'il devrait y avoir des moyens de liaison plus satisfaisants que le moukhtar entre les divers fonctionnaires de district : fonctionnaires civils et membres de la police. Actuellement, les fonctionnaires arabes de district sont envoyés dans les districts arabes et les fonctionnaires juifs sont envoyés dans les localités où la population juive constitue la majorité. Dans les régions mixtes, nous envisagerions la nomination de fonctionnaires britanniques qui, vivant sur place, pourraient organiser un service de renseignements satisfaisant et prévenir ainsi certaines des causes de soulèvement d'ordre racial.

66. Au cas où l'on nous demanderait maintenant si nous pouvons recommander avec confiance ces mesures pour résoudre le problème de l'insécurité, la vérité nous oblige à dire qu'avec toutes les difficultés qu'impliquent beaucoup d'entre elles et les conséquences fâcheuses que leur application doit entraîner, nous pouvons les considérer tout au plus, non comme un remède permanent, mais seulement comme des mesures temporaires destinées à empêcher le retour d'une rébellion ouverte et à donner aux Juifs la protection qu'en vertu du mandat ils sont en droit d'attendre. Ces mesures comportent la création d'une force capable de patrouiller efficacement le long de la frontière et, probablement, de lourdes dépenses pour garnir de fils de fer une partie de cette frontière ; une importante augmentation des effectifs de la police britannique ; la construction rapide de casernes et de quartiers pour les ménages ; le développement du système de télégraphie sans fil ; et, enfin, le maintien en Palestine d'une importante garnison britannique. Le total des frais entraînés par ces mesures ne pourrait être prélevé sur les recettes du Gouvernement de Palestine ; le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni aurait à consentir de généreux subsides. L'effet immédiat serait d'élargir encore le fossé qui sépare les Arabes des Juifs, et les répercussions s'en feraient sentir bien au delà des frontières de la Palestine.

### Chapitre VIII.

#### QUESTIONS FINANCIÈRES ET FISCALES.

1. De nombreux témoins juifs se sont plaints qu'on n'ait pas consacré assez d'argent au développement national et aux services sociaux. Ils demandaient une politique plus dynamique en ce qui concerne l'établissement des Juifs sur la terre. Afin que l'on puisse juger à quel point cette prétendue carence provient de l'apathie administrative ou d'une limitation des ressources, nous donnons ci-dessous les chiffres des recettes du Gouvernement provenant des douanes et des recettes totales depuis le début de l'Administration civile :

Années	Recettes	Recettes	Dépenses
	des douanes totales	totales	
	\$	\$	\$
du I.VII.20 au 3I.III.2I . . . . .	279.589	1.136.951	1.259.587
1921/22 . . . . .	639.256	2.371.531	1.929.341
1922/23 . . . . .	609.623	1.809.831	1.884.280
1923/24 . . . . .	494.131	1.675.788	1.675.105
1924/25 . . . . .	642.068	2.154.946	1.852.985
1925/26 . . . . .	886.312	2.809.324	2.092.647
1926/27 . . . . .	803.665	2.451.365	2.123.568
1927 (avril à décembre) . . . . .	569.935	1.739.380	1.944.397
1928 . . . . .	892.278	2.584.317	3.381.993
1929 . . . . .	917.050	2.323.572	2.140.032
1930 . . . . .	991.688	2.389.546	2.536.504
1931 . . . . .	922.080	2.333.895	2.374.867
du I.I.32 au 3I.III.32 . . . . .	257.107	657.289	511.656
1932/33 . . . . .	1.286.945	3.015.917	2.516.394
1933/34 . . . . .	1.868.598	3.985.493	2.704.856
1934/35 . . . . .	2.600.370	5.452.633	3.230.010
1935/36 . . . . .	2.751.245	5.770.456	4.236.201
1936/37 * . . . . .	2.019.479	4.639.953	6.099.997

\* Chiffres provisoires.

Ces chiffres montrent que, jusqu'à ces dernières années, les possibilités de développement des services sociaux ont été limitées. Les quatre exercices à partir de 1932 ont accusé des excédents considérables, mais, comme nous le montrerons au paragraphe 4 ci-dessous, il y avait des raisons pour ne pas se départir d'une grande prudence en présence de cette situation.

2. En ce qui concerne la dette publique, le pays n'a d'autre charge que l'emprunt 5% 1927, de 4.475.000 livres émis à 100½, avec un fonds d'amortissement de £1 6s. 2d. pour cent et garanti par la Trésorerie du Royaume-Uni. Le contrôle de la Trésorerie a eu pour effet d'inspirer à un pays jeune, qui avait devant lui une multitude de problèmes financiers et économiques, une politique de prudence, parfois même de restrictions. D'autre part, lorsqu'il n'y a pas de Conseil législatif pour critiquer les dépenses et se plaindre des impôts, il se peut qu'un tel contrôle soit vu sans déplaisir par les fonctionnaires harcelés du Trésor.

3. On remarquera qu'au cours de ces quelques dernières années, il y a eu des excédents substantiels de recettes. Le 1<sup>er</sup> avril 1936, cet excédent s'élevait à 6.267.000 livres ; mais un déficit de 1.460.000 livres <sup>1</sup> pour l'exercice 1936/37 l'a ramené à 4.807.000 livres. L'accumulation d'un excédent aussi considérable a été critiquée pour les raisons bien connues qu'un prélèvement inutile avait été opéré sur les ressources des contribuables ou, inversement, que les sommes ainsi prélevées auraient déjà pu être consacrées à des travaux ou à des services publics.

<sup>1</sup> Chiffres provisoires.

4. Le Gouvernement s'est rendu compte que les recettes, au cours des années qui ont suivi 1932, avaient un caractère en grande partie anormal ou temporaire et qu'il serait imprudent de ramener les impôts à un niveau susceptible de compromettre ces recettes au moment où les conditions de « boom » disparaîtraient, ou de s'engager dans une politique qui impliquerait des dépenses permanentes dépassant les ressources « normales ». Il y avait de nombreuses demandes visant des dépenses essentielles de capital, qu'il valait mieux satisfaire au moyen de recettes extraordinaires plutôt qu'au moyen d'emprunts. Le Gouvernement voulait éviter de grever l'avenir pour le paiement des intérêts ou pour l'amortissement de sommes importantes avant que les recettes se soient plus ou moins stabilisées. L'impression première selon laquelle l'existence d'un important excédent apparent traduit une tendance injustifiée à la parcimonie depuis quelques années, ne résiste pas, malheureusement, à une analyse plus serrée. L'excédent tout entier se trouve être si lourdement hypothéqué qu'il ne constitue guère qu'une réserve raisonnable destinée à faire face aux engagements existants. C'est ainsi que, si l'emprunt prévu de 2.000.000 de livres n'est pas émis, il faudra prélever sur l'excédent une somme de 1.942.000 livres pour régler des paiements déjà effectués (1.185.782 livres au 31 mars 1937) et traités comme avances provenant du compte des recettes et non comme charges imputées à ce compte, et pour pourvoir à l'achèvement des travaux approuvés, actuellement en cours et payables sur des fonds d'emprunt, ainsi qu'à l'exécution des travaux projetés pour lesquels l'emprunt devait être émis. L'excédent se trouve donc ramené d'un seul coup à environ 3 millions de livres. En fait, cette somme se trouve être à peu près entièrement réservée pour des charges diverses : 917.000 livres pour des dépenses inévitables afférentes à de nouveaux travaux en cours ou à des travaux pour lesquels l'Administration a pris des engagements, 516.000 livres pour les arriérés du renouvellement de matériel des chemins de fer et 500.000 livres pour le fonds de roulement nécessaire au Trésor. On a mis à l'étude une proposition qui prévoit la création d'un Fonds de réserve, doté, pour commencer, de 3 millions de livres, qui servirait à compléter les recettes, si celles-ci, au cours d'une année donnée, étaient insuffisantes pour couvrir les dépenses suivantes :

a) Les sommes nécessaires pour assurer le paiement des intérêts ou les versements au fonds d'amortissement d'un emprunt émis par l'Administration de la Palestine et garanti par le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni ;

b) Les sommes nécessaires au paiement des pensions ou gratifications accordées en vertu des dispositions d'une ordonnance. Le projet prévoyait également que le Fonds pourrait être utilisé, avec l'assentiment du Secrétaire d'Etat aux Colonies et de la Trésorerie du Royaume-Uni pour fournir :

i) Les sommes destinées à augmenter les paiements au fonds d'amortissement d'un emprunt émis par l'Administration de la Palestine et par le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni ou à rembourser, en tout ou partie, un emprunt de ce genre ; ou

ii) Les sommes nécessaires pour couvrir des dépenses en capital engagées par l'Administration de la Palestine.

Toutefois, la proposition n'a pas encore reçu l'approbation de la Trésorerie du Royaume-Uni. Il y a maintenant peu de chances qu'elle soit appliquée dans un avenir rapproché, en raison de la récente diminution des recettes, de l'accroissement des dépenses à la suite des « troubles » de 1936, de l'urgence de certains travaux indispensables et du fait que l'emprunt projeté de 2 millions de livres n'a pas été émis.

5. Les chiffres cités ci-dessus montrent la large part qu'occupent les recettes des douanes dans l'ensemble des recettes. On s'est préoccupé de la grande disproportion qui existe entre les impôts directs et les impôts indirects et, en 1934, on a envisagé l'établissement d'un impôt sur le revenu. Pour participer à l'enquête entreprise, on a fait venir en Palestine un fonctionnaire de la Direction des recettes intérieures du Royaume-Uni qui a collaboré avec un comité de fonctionnaires locaux. Le Gouvernement de la Palestine pensait tout d'abord qu'en adoptant un taux très faible, on habituerait peu à peu la population aux principes de cet impôt et qu'on pourrait relever ce taux en cas d'une diminution des recettes douanières. Les renseignements fournis au comité et au fonctionnaire du Royaume-Uni révélèrent que cet impôt rencontrerait une très vive opposition dans presque toute la population, sauf chez les Arabes musulmans. On s'est également rendu compte qu'il y aurait des fraudes considérables et systématiques et que les frais de perception seraient hors de proportion avec le rendement de l'impôt. Pour ces raisons, le fonctionnaire du Royaume-Uni présenta un rapport défavorable et, finalement, le Gouvernement décida de renoncer, pour le moment tout au moins, à tout impôt de ce genre. Une autre proposition tendant à imposer davantage les terrains non exploités dans les zones urbaines souleva une violente opposition de la part des Arabes, qui déclarèrent que cette mesure jetterait sur le marché de nouvelles terres, pour le plus grand profit des Juifs.

6. Avant la guerre, la Palestine était essentiellement un pays agricole et les industries qu'on y trouvait présentaient elles-mêmes un caractère agricole. La fabrication du savon, selon des procédés primitifs, et celle du vin étaient les seules qui eussent quelque importance. Il existait également un grand nombre d'industries traditionnelles utilisant le travail de l'homme ou des animaux, par exemple la fabrication de l'huile, le tissage des tapis, des nattes, des vêtements et coiffures arabes, la teinture des textiles et la fabrication du verre.

7. Après la guerre, quand les immigrants juifs arrivèrent dans le pays avec leur expérience industrielle et leurs capitaux, il s'établit un certain nombre de petites usines produisant divers articles et quelques grandes usines pour la fabrication du ciment, des huiles végétales, de la farine et des bas.

8. En 1927, on commença à appliquer une politique de protection des industries locales et l'expression familière « industries naissantes » devint partie intégrante du vocabulaire fiscal de la Palestine. Les machines et certaines matières premières et produits semi-ouvrés, importés pour servir à la production, furent exonérés de tout droit, tandis que, dans certains cas, on relevait les droits frappant les articles finis. Lorsqu'il n'est pas possible d'exempter des droits d'importation les produits introduits pour être utilisés par l'industrie locale et que celle-ci travaille pour l'exportation, un système de « drawbacks » permet, dans des cas spécifiés, d'accorder un remboursement à l'exportation, représentant une fraction importante du droit d'importation perçu sur les produits utilisés pour la fabrication de l'objet. L'industrie qui s'étend aujourd'hui aux domaines les plus divers comprend l'extraction de sels minéraux de la Mer Morte, la production de denrées alimentaires, de boissons, de cigarettes, de tabac, de matériaux de construction, d'articles de métal, de meubles, de textiles, d'objets en cuir, de dents artificielles, d'allumettes, de vêtements et de produits chimiques ou connexes. C'est ainsi qu'un utile débouché s'est ouvert aux capitaux qui autrement se seraient portés entièrement sur l'industrie des agrumes. En règle générale, c'est l'industrie intéressée qui prend l'initiative de demander l'établissement de droits protecteurs ; la demande est présentée au Comité permanent du commerce et de l'industrie ; elle est ensuite examinée par le directeur des Douanes, de l'Accise et du Commerce au point de vue des répercussions qu'elle peut avoir sur les recettes. On tient également compte de la qualité des produits locaux, de la concurrence des produits similaires importés et du degré de protection nécessaire. Ces points une fois établis, la question est renvoyée au Comité permanent. Dans deux cas particuliers, on a suivi une procédure différente. La question de la protection a été examinée et l'institution de droits protecteurs a été promise à l'avance dans le cas d'une rizerie à Haïfa et d'une brasserie à Rishon. On a tenu compte des prix mondiaux, des frais de transport et de fret et des prix de revient de la production locale, ainsi que, en ce qui concerne la brasserie, des effets possibles sur l'industrie plus ancienne du vin. On nous a dit que, jusqu'à présent, il n'y a, tout au plus, que quelques-unes des industries protégées qui puissent soutenir la concurrence des articles importés, pour les prix et la qualité, malgré l'exception notable que constitue la « Nesher Cement Company ». Les difficultés d'accès aux marchés étrangers, la concurrence des produits étrangers (vendus, dans certains cas, à des prix artificiels) et le fait que la production est nécessairement de proportion assez restreinte, sont parmi les causes de ce manque de succès.

9. Le recensement des industries, effectué en 1928 par le Département des Douanes, de l'Accise et du Commerce, évaluait la production industrielle à cette date à 3.886.149 livres. Les chiffres qui figurent dans le tableau suivant et qui sont empruntés à des sources officielles montrent les progrès réalisés depuis lors.

Années	Référence	Valeur de la production industrielle (en millions de livres sterling)
1928	<i>Industrial Census</i> , page 26 (Tableau 2 b) . . . . .	3,8
1933	1934. Rapport annuel, page 197, paragraphe 17 . . . . .	5,5
1934	1934. Rapport annuel, page 15, paragraphe 41 . . . . .	6,5
1935	1935. Rapport annuel, page 22, paragraphe 58 . . . . .	7,0

Si l'on considère comme approximativement exacte l'estimation donnée pour 1935, il en ressort que, dans la période de sept ans, 1929-1935, on a enregistré un accroissement de 3.200.000 livres, soit 84%, pour une production industrielle créée presque de toutes pièces à la fin de la guerre.

10. On nous a fait connaître qu'il existe probablement à l'heure actuelle en Palestine environ 6.000 entreprises dont 4.500 sont des ateliers d'artisans et 1.500 des établissements industriels, les premiers ne comptant au maximum que cinq employés, y compris le patron. Le capital total investi dépasse 10 millions de livres et le nombre des ouvriers employés est probablement supérieur à 40.000. Dans les chiffres ci-dessus, les nouvelles entreprises juives créées dans la période comprise entre 1920 et 1934/35 et dont on connaît la date d'établissement, sont au nombre de 4.157, soit 1.246 établissements industriels et 2.911 ateliers d'artisans. Le capital investi dans ces entreprises s'est élevé, pendant la même période, à 8.116.000 livres.

11. L'Agence juive estime qu'à la fin de 1935 le nombre des ouvriers industriels juifs s'élevait approximativement à 32.000, ce qui représenterait (en comptant les personnes à la charge des ouvriers) une population d'au moins 80.000 personnes. Il ne s'est pas encore créé un com-

merce d'exportation considérable de marchandises manufacturées dans le pays. Les chiffres, pour les six dernières années, sont les suivants :

	£
1931 . . . . .	364.000
1932 . . . . .	435.000
1933 . . . . .	406.000
1934 . . . . .	404.000
1935 . . . . .	478.000
1936 . . . . .	547.000

Afin de montrer la relation existant entre les exportations de produits manufacturés dans le pays et les exportations totales, nous donnons ci-dessous les chiffres des exportations totales pour les mêmes années <sup>1</sup> :

	£
1931 . . . . .	1.572.061
1932 . . . . .	2.381.491
1933 . . . . .	2.591.617
1934 . . . . .	3.217.562
1935 . . . . .	4.215.486
1936 . . . . .	3.625.233

12. En 1935, la valeur des importations soumises à des droits s'est élevée à 10.724.000 livres, sur lesquelles les droits perçus ont été de 2.870.000 livres. En gros, 80% des droits étaient des droits spécifiques et 20% des droits *ad valorem*. Dans la même année, le total des droits s'est élevé à environ 27% de la valeur des importations <sup>2</sup> passibles de droits. Certains droits très élevés ont provoqué de vives protestations de la part des Arabes. Nous pourrions donner comme exemple le droit de 70% sur le ciment, de 350% sur les allumettes en boîtes et de 90% sur les seaux en fer galvanisé ne dépassant pas 28 centimètres de diamètre. Les chiffres ci-dessus sont les équivalents *ad valorem* du droit spécifique pour les importations présentant le plus d'importance au point de vue de la concurrence dans chaque cas.

13. Les chiffres pour les marchandises passibles ou non de droits, en 1935, sont les suivants :

Catégorie de marchandises	Marchandises non soumises à des droits £	Marchandises soumises à des droits £
I. Produits alimentaires, boissons et tabac . . . . .	1.311.000	2.336.000
II. Matières premières et articles principalement non ouvrés . . . . .	688.000	635.000
III. Articles entièrement ou partiellement manufacturés . . . . .	3.072.000	7.718.000
IV. Marchandises diverses et non classées (non compris les lingots et espèces) . . . . .	<u>2.058.000</u>	<u>35.000</u>
Total . . . . .	7.129.000	10.724.000

14. Bien que les Arabes possèdent un nombre appréciable d'usine, la plus grande partie des nouvelles industries établies au cours de ces dernières années appartiennent, comme nous l'avons déjà indiqué, à des Juifs. Le nombre des Juifs qu'on pourra installer sur la terre même en utilisant au maximum les ressources en eau du pays est limité.

C'est pourquoi l'on a attaché plus d'intérêt au développement industriel du pays, avec sa demande plus souple d'ouvriers et d'immigrants, qu'au développement agricole, inévitablement plus lent.

15. Les Juifs affirment même que la Palestine, bien qu'elle manque de matières premières, a l'avantage d'un accès facile à la mer et se trouve favorablement placée pour se procurer à bas prix ce qui lui manque. La Palestine Electric Corporation peut fournir la force motrice, et l'existence du pipe-line pourra être d'un grand intérêt dans l'avenir ; la main-d'œuvre est intelligente et souple, d'un niveau plus élevé que celle qu'on trouve en général dans les Etats qui, autrefois essentiellement agricoles, sont en voie d'industrialisation. Beaucoup des immigrants allemands, en particulier, sont d'habiles techniciens qui ont acquis une solide formation dans un Etat industriel puissamment organisé.

16. Mais la caractéristique la plus remarquable de l'économie de la Palestine est la masse considérable des capitaux investis dans le pays et qui ne comportent aucun versement à l'étranger au titre des intérêts ou de l'amortissement : il en résulte une différence profonde entre le Foyer national juif et les autres collectivités établies selon le système de la colonisation. Ces dernières sont souvent handicapées par les charges afférentes aux capitaux étrangers

<sup>1</sup> Les chiffres donnés excluent les exportations de marchandises en transit, les exportations de marchandises en entrepôt, les réexpéditions de marchandises étrangères et les exportations d'espèces.

<sup>2</sup> Les chiffres correspondants pour 1936 sont les suivants : valeur des importations soumises à des droits, 7.010.000 livres ; droits perçus, 2.012.000 livres (soit 28,6% de la valeur totale) ; 84,4% des droits étaient des droits spécifiques et 15,6% des droits *ad valorem*.

auxquels elles ont dû faire appel pour se développer. La situation dangereuse des Juifs en Europe et l'enthousiasme suscité par l'établissement en Palestine ont fait affluer des capitaux qui ont été placés dans le pays même. En dehors des 63 millions de livres investis par l'initiative privée, environ 14.037.000 livres souscrits par des Juifs, par l'intermédiaire de leurs fonds nationaux, ont été consacrés au drainage des marais et à la bonification des terres, à la formation technique des immigrants et à des expériences industrielles. Du point de vue financier, la situation est si exceptionnellement satisfaisante que l'on s'est demandé si cet état de choses pourrait durer. Cependant, dira-t-on, même l'arrêt de l'immigration ou la réduction du nombre des nouveaux immigrants apportant des capitaux, ou encore une diminution de l'intérêt porté au mouvement sioniste, n'aurait probablement pour effet que de provoquer une certaine modification de l'équilibre économique et probablement de faire sortir, pour des investissements de capital, une partie des importants dépôts qui se trouvent dans les banques de Palestine. La balance commerciale très défavorable s'améliorerait et le rendement des droits d'importation diminuerait. Les chiffres suivants, qui nous ont été fournis par l'Agence juive, montrent l'existence d'une relation très étroite entre les investissements de capitaux et le déficit de la balance commerciale.

*Investissements de capitaux juifs en Palestine et excédent des importations sur les exportations.*

Année	Capitaux investis £	Déficit de la balance commerciale £
1932 . . . .	3.000.000	5.387.429
1933 . . . .	6.000.000	8.531.872
1934 . . . .	10.000.000	11.935.219
1935 . . . .	11.000.000	13.638.007

Il n'y a pas de raison que la disparition d'avantages exceptionnels provoque une crise grave ; il pourrait cependant s'ensuivre un certain abaissement du niveau de vie jusqu'au moment où l'économie nouvelle aura été reconstituée. On remarquera que le Gouvernement s'est, jusqu'à un certain point, prémuni contre ces fluctuations économiques en faisant une distinction entre les recettes « normales » et les recettes « anormales ». Au cas où, toutefois, une stagnation économique de longue durée sévirait en Palestine et, notamment, si, dans le même temps, la situation des Juifs à l'étranger venait à s'améliorer, alors le risque d'un exode des capitaux pourrait se préciser. D'autre part, ce qu'il y a d'inquiétant dans la balance commerciale, c'est que le total des exportations nationales en 1936 (3.625.233 livres) a été inférieur au montant nécessaire pour payer les importations de produits alimentaires, de boissons et de tabac (3.939.350 livres).

17. Les Arabes se plaignent que, du fait que les industries récemment protégées sont, pour la plupart, des entreprises juives et emploient des ouvriers juifs, les effets de la hausse des prix des marchandises retombent nécessairement sur les Arabes qui constituent la grande masse de la population rurale. Il n'est pas possible, en l'absence de statistiques, d'indiquer jusqu'à quel point cette affirmation est exacte. Le service nouvellement créé n'a pas pu nous fournir de chiffres précisant l'incidence des impôts. Nous espérons que des enquêtes sur ce point pourront avoir lieu bientôt et que les nouveaux droits seront examinés par rapport à l'ensemble des impôts et non pas seulement en relation avec l'industrie intéressée. On a examiné au chapitre V ci-dessus le point de savoir si les Arabes ont souffert ou bénéficié de l'immigration juive<sup>1</sup>. S'ils ont dû payer plus cher certaines marchandises, ils ont, d'autre part, trouvé un marché plus favorable pour leurs produits agricoles. Le Gouvernement a encaissé des sommes considérables grâce aux droits de douane perçus sur les marchandises juives importées et il a pu ainsi assurer des services qui ont amélioré l'état sanitaire général du pays. La hausse rapide du prix des terres a enrichi beaucoup d'Arabes et leur a permis de vendre une partie de leurs propriétés et d'améliorer le reste.

18. Il nous reste à examiner certains aspects du commerce d'exportation. L'important déficit de la balance commerciale de la Palestine ne peut s'expliquer qu'à la lumière des autres facteurs économiques. Mais il est hors de doute qu'il est indispensable d'accroître le commerce d'exportation d'un pays où l'étroitesse du marché intérieur accroît les difficultés de la production économique et où l'industrie des agrumes est dans l'obligation de trouver toujours plus d'acheteurs pour une production toujours croissante. En 1935, les oranges, les pamplemousses et les citrons représentaient 84 % du total des exportations. Nous avons reçu des producteurs juifs d'agrumes en Palestine un document qui, si les désordres n'avaient pas eu lieu, aurait été signé, nous a-t-on dit, par les producteurs arabes ; nous en extrayons les chiffres qui suivent. La superficie totale plantée en agrumes a passé de 28.000 dunums, en 1919, à environ 300.000 dunums en 1936. Les exportations totales, pendant la campagne 1935/36 avaient atteint près de 6 millions de caisses ; au cours de la campagne 1936/37, elles ont été de 10.750.000 caisses ; on estime que, pour la campagne 1937/38, elles s'établiront entre 10.000.000 et 12.500.000 caisses. On estime qu'en 1941, si l'on admet que la production moyenne est de 80 caisses par dunum, la récolte destinée à l'exportation s'élèvera à 22.240.000 caisses ; 50.000 personnes sont employées comme travailleurs et emballeurs dans l'industrie et dans des occupations connexes.

<sup>1</sup> Voir page 80.

Il n'est pas besoin d'en dire plus pour souligner le rôle prédominant que cette industrie joue dans le commerce d'exportation ainsi que dans l'économie intérieure du pays, et l'importance du problème de l'écoulement de la production.

19. Sur l'ensemble de la production mondiale actuelle d'oranges, évaluée à 170 millions de caisses, les « oranges d'hiver » représentent environ 100 millions de caisses : sur ce chiffre, 55 millions environ sont consommées sur place dans les pays producteurs, les 45 autres millions sont exportés et trouvent acquéreur principalement dans le Royaume-Uni et sur le continent européen. On estime que, au cours des dix prochaines années, la production mondiale d'oranges d'hiver s'accroîtra d'environ 30 millions de caisses — soit 67 % —, qui seront fournies par les pays suivants :

	Millions de caisses
Palestine . . . . .	15
Etats-Unis d'Amérique . . . . .	7
Espagne . . . . .	5
Autres pays (Chypre, Egypte, Algérie, etc.) . . . . .	3

20. Il se peut que, d'une manière générale, la consommation d'oranges dans le monde, par tête, soit encore faible et susceptible d'augmenter ; mais quand la Palestine cherche à développer ses exportations, elle se heurte, sur la plupart des marchés, aux barrières des droits protecteurs, arrangements de compensation et restrictions monétaires que de nombreux pays ont élevées au cours de ces dernières années. L'Italie, l'Espagne, les Etats-Unis et les autres pays producteurs d'agrumes peuvent négocier des arrangements et des traités de commerce ; seule la Palestine se trouve paralysée par l'obligation de la non-discrimination que lui impose le mandat, et doit s'en tenir strictement à la politique de la porte ouverte.

21. Les témoins juifs ont insisté vivement sur la nécessité d'une modification ou d'une nouvelle interprétation de l'article 18 du mandat. Cet article pose le principe de la porte ouverte, en ce qui concerne le marché palestinien, pour les nationaux de tous les pays membres de la Société des Nations. Il n'a certainement pas été dans l'intention des auteurs du mandat d'entraver la vie économique normale de la Palestine et d'imposer à la Grande-Bretagne la solution du problème de la quadrature du cercle en enlevant à la Palestine tout moyen d'obtenir des avantages, par voie de réciprocité, des pays étrangers, alors que ses ports doivent être ouverts à tous. Il faudrait que la Palestine, dont le pouvoir d'achat intérieur est limité, pût trouver de plus larges débouchés, si elle devait devenir un Etat industriel.

22. Tout d'abord, on pourrait avoir recours aux bons offices de la Grande-Bretagne en tant que tutrice et protectrice de la Palestine. Pourquoi les avantages de la préférence impériale ne seraient-ils pas étendus à la Palestine ? Il y a quelques années, le Gouvernement de Sa Majesté a été avisé que la Palestine, étant un mandat A, devait être considérée, de ce point de vue, comme un Etat étranger, et que toute préférence qui lui serait accordée, pour les agrumes par exemple, devrait être accordée également à l'Espagne ou à tout pays ayant droit au traitement de la nation la plus favorisée. En dehors de cette objection juridique, les membres de l'Empire pourraient se demander s'il serait opportun d'accorder cet avantage à des étrangers, qu'il prenne la forme d'une préférence ou d'une remise représentant le montant des droits. Il y aurait probablement moins d'inconvénients à prolonger jusqu'en avril l'application du tarif réduit (10% *ad valorem*) sur les oranges, actuellement en vigueur, dans le Royaume-Uni, pendant les mois de décembre à mars, et à retarder jusqu'au 1<sup>er</sup> mai l'application du tarif maximum (3s. 6d. par cwt.). Cette modification n'aurait guère d'effet sur le commerce de l'Afrique du Sud ; cependant, elle nécessiterait un amendement à l'Accord d'Ottawa avec ce pays.

23. A titre de solution alternative, les producteurs d'agrumes suggèrent que le tarif douanier de la Palestine comporte un taux maximum et un taux minimum ; ce dernier serait appliqué aux pays achetant une certaine proportion de produits palestiniens et les premiers seraient réservés à ceux dont les achats tomberaient au-dessous de la proportion fixée. Le taux de réciprocité pourrait varier, sous le contrôle de la Société des Nations. On peut soutenir que ce projet serait en conformité avec l'interprétation formelle de l'article 18, mais la question reste douteuse. Il prête toutefois à de graves objections. Le taux maximum pourrait être appliqué à des pays d'où la Palestine importe normalement les matières premières et les articles semi-manufacturés dont elle a un grand besoin, ou encore au Japon et à l'Inde qui sont, pour la Palestine, des fournisseurs importants des marchandises très bon marché utilisées par les éléments les plus pauvres de sa population, mais qui ne peuvent en aucun cas devenir de gros acheteurs d'agrumes ou d'autres produits palestiniens. On risquerait ainsi de payer un accroissement négligeable des exportations au prix d'une augmentation du coût ou d'une réduction de la quantité, de très importantes catégories de produits importés. Par exemple, le prix du bois employé à la fabrication des caisses, qui provient pour la plus grande part de Roumanie, se trouverait immédiatement relevé. On peut remarquer que, pour l'année 1936, seuls le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Norvège auraient obtenu l'application du tarif minimum, même si la proportion d'achats nécessaire pour l'octroi de ce tarif avait été fixée seulement à la moitié de la valeur des exportations de chacun de ces pays en Palestine. En réalité, le plan tout entier est beaucoup trop rigide pour qu'on puisse l'adapter aux besoins toujours changeants du commerce palestinien.

24. Occasionnellement, la Palestine a pu se voir accorder des avantages dans un appendice à un accord commercial conclu entre la Grande-Bretagne et un autre pays dont la balance commerciale avec la Grande-Bretagne était favorable. Le pays étranger peut ne pas vouloir acheter une plus grande quantité de marchandises à la Grande-Bretagne, mais peut être disposé à accorder un certain contingent à une colonie ou à un territoire sous mandat, en tant que moyen d'échange : c'est ce qui s'est produit dans le cas du Danemark et de la Pologne.

25. On pourrait également élaborer un arrangement qui, tout en conférant théoriquement un avantage au monde entier, en réserve effectivement le bénéfice à un pays déterminé, notamment si les définitions employées dans le tarif sont soigneusement rédigées. Dans le cas de la France, la Palestine a pu obtenir récemment un contingent d'oranges grâce à une modification du tarif qui, bien qu'applicable à tous les pays, favorisait particulièrement la parfumerie française.

26. Mais ces expédients ne peuvent en soi apporter qu'une solution tout à fait partielle au problème que pose le besoin de débouchés plus vastes. Des facilités plus grandes pour la vente de ses produits manufacturés sont essentielles dans le cas d'un pays dont la population s'accroît et dont les terres cultivables ont une superficie limitée. Le Gouvernement britannique a examiné l'ensemble de la question à la suite d'une pétition adressée à la Commission permanente des mandats de la Société des Nations en avril 1936, par la Fédération des cultivateurs juifs de Palestine et par la Bourse des agrumes de Jaffa.

27. Les vues du Gouvernement de Sa Majesté ont été alors exprimées comme suit :

« Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni a examiné, avec une vive sympathie, les doléances exposées par les auteurs de la pétition. Il estime comme eux que les personnes qui ont élaboré le mandat pour la Palestine n'ont pu prévoir que les dispositions du mandat concernant la non-discrimination en matière de commerce, etc., qui étaient vraisemblablement destinées en premier lieu à empêcher le Gouvernement mandataire de prendre, à son propre avantage, des arrangements discriminatoires dans le territoire sous mandat, auraient pour principal résultat d'enlever au territoire sous mandat presque tous les moyens de défendre ses intérêts économiques à l'aide d'un tarif douanier et de négociations analogues et de lui ôter toute possibilité de représailles contre un traitement commercial inéquitable de la part d'autres pays ».

Et le Gouvernement de Sa Majesté concluait :

« Le Gouvernement de Sa Majesté n'a pas l'intention de discuter en détail les propositions particulières présentées à la fin du memorandum, mais il ne croit pas qu'il pourrait les appuyer sous leur forme actuelle, car il n'est pas certain qu'elles ne violeraient pas les dispositions du mandat visant la non-discrimination. D'autre part, si ces propositions étaient modifiées de manière à les rendre compatibles avec les dispositions du mandat, elles ne pourraient, de l'avis du Gouvernement de Sa Majesté, être de nature à procurer un avantage réel au commerce de la Palestine. En bref, le Gouvernement de Sa Majesté s'est vu dans l'impossibilité de proposer, pour la Palestine, des mesures de défense économique qui aient des chances d'être efficaces et qui soient en même temps compatibles avec les clauses du mandat ; dans ces circonstances, il ne peut donner aucun avis quant à la pétition ».

28. Nous considérons que les dispositions de l'article 18 ne répondent plus aux nécessités présentes. Les avis peuvent différer sur la valeur du nationalisme économique ; mais ses principes sont totalement incompatibles avec la non-discrimination et la porte ouverte. L'application du principe de la porte ouverte aux territoires sous mandat n'a certainement jamais été destinée à exercer des effets néfastes sur « leur bien-être et leur développement ». A notre avis, il est manifeste que, sans un amendement de l'article 18, la Palestine ne peut que continuer à souffrir des restrictions qui entravent le commerce international : en conséquence, nous recommandons que l'on engage sans retard des négociations en vue de permettre au commerce de la Palestine de s'établir sur des bases plus équitables.

## Chapitre IX.

### LA TERRE.

#### I. LE PREMIER PROBLÈME : LA DOUBLE OBLIGATION.

1. Trois problèmes principaux se posent, au sujet de la terre, en Palestine.

1<sup>o</sup> L'exécution des instructions du mandat relatives à l'« établissement intensif des Juifs sur les terres », se combinant avec l'obligation de sauvegarder « les droits et la situation des autres parties de la population ».

2° La superficie susceptible d'être cultivée par les résidents ou les immigrants, compte dûment tenu non seulement des terres incultes, mais encore de celles qui sont nécessaires pour le reboisement ou les pâturages, et les moyens qui permettraient le mieux de la mettre en valeur, dans l'intérêt des deux races.

3° La mesure dans laquelle on peut remplacer la culture extensive par la culture intensive et développer les ressources en eau de la Palestine.

A l'occasion de ces problèmes, nous avons également à examiner certains griefs énoncés par les Arabes et par les Juifs.

2. Nous savons que nous nous engageons ici dans un chemin déjà battu. Nous avons pu prendre connaissance d'un grand nombre de rapports antérieurs émanant de diverses commissions et de divers experts. Il n'y a pas eu moins d'une douzaine d'enquêtes de ce genre — en dehors des commissions créées pour discuter la législation agraire — qui ont porté, entre autres, sur les questions concernant la terre, les droits de propriété et de tenure, ainsi que l'irrigation. La série en a commencé en 1920, lorsqu'une commission foncière mobile fut nommée pour donner des avis sur l'enregistrement et le contrôle des domaines de l'Etat et sur la question d'un établissement plus intensif dans ces domaines. Deux autres commissions furent instituées pour découvrir et délimiter les terres vacantes et les terres en deshérence.

3. Ces commissions furent entravées dans leur œuvre par l'absence de tout cadastre ou de tout enregistrement des limites des terrains. D'autre part, elles furent considérées avec suspicion par les Arabes. En 1920, on promulgua l'ordonnance dite « Transfer of Land Ordinance », qui exigeait le consentement du Gouvernement pour toute mutation de biens immobiliers et interdisait toute aliénation de terres à des personnes autres que des résidents en Palestine. Cette législation protectrice, ainsi que le déclare la Commission d'enquête qui fit rapport sur les émeutes de 1921<sup>1</sup>, fut considérée par les Arabes comme visant à maintenir à un niveau peu élevé le prix des terres et à mettre entre les mains des Juifs, à bon compte, les terres qui se trouvaient sur le marché. Dans toutes ces investigations et, en fait, pendant toute notre enquête, l'absence de données précises et sûres, jointe à la profonde méfiance des Arabes, a encore ajouté aux difficultés d'un problème déjà ardu. Ce qui frappe, aujourd'hui, c'est qu'après tous ces rapports qui s'étendent sur une période de quinze années, le Gouvernement de Palestine ne soit pas en mesure d'indiquer avec quelque exactitude la quantité de terres qu'il détient soit comme domaines de l'Etat, soit comme terres incultes.

4. En 1923, une commission, nommée par le Haut Commissaire, fut chargée d'examiner le régime de propriété connu sous le nom de « masha'a », en vertu duquel la totalité des biens, dans un village, est détenue en commun, les quotes-parts individuelles faisant l'objet d'une révision et d'une nouvelle répartition tous les deux ans, ce qui, de toute évidence, entrave le développement de l'agriculture. Les détenteurs ne se trouvent aucunement incités à planter des arbres ou même à utiliser des engrais lorsque la propriété de la terre qu'ils cultivent doit faire prochainement l'objet d'un transfert. Les efforts tentés pour remplacer la propriété collective par la propriété individuelle entraînent de très longues négociations et sont l'une des causes du retard que l'on constate. En 1923, 56 % des villages appliquaient le régime masha'a ; en 1930, la proportion était de 46 %. On croit qu'un grand nombre de villages pratiquent en principe le régime masha'a mais que leurs terres sont, en fait, cultivées en parcelles individuelles. Toutefois, ce système peut être invoqué pour retarder un changement ou soulever un litige. En 1930, on signalait que, bien que la Commission eût « formulé certaines propositions radicales, entre autres une recommandation demandant que l'on adopte des mesures législatives pour autoriser les autorités exécutives à rendre le partage obligatoire, rien n'avait été fait ». C'est une critique que nous faisons nôtre. Depuis lors, on a fait des efforts — non sans succès — pour réaliser des partages à l'amiable, mais, dans certaines régions, les Arabes considèrent manifestement ce système de tenure — si contraire à tout progrès — comme une sauvegarde contre l'aliénation des terres, et l'Administration a évidemment témoigné, pour des raisons politiques, d'une certaine hésitation à l'abolir par les voies législatives. Le système disparaît cependant peu à peu à la suite du partage des terres, à mesure qu'une région fait l'objet d'opérations d'établissement, après qu'un relevé cadastral a été dressé. En outre, le Gouvernement détache un certain nombre de fonctionnaires qui parcourent constamment les villages et se mettent à la disposition des cultivateurs qui ont besoin d'aide et de conseils compétents pour se mettre au courant des méthodes les plus satisfaisantes d'arriver à la suppression du régime masha'a.

Dans les cas où il est établi que le parcellement de la terre en propriétés individuelles est l'avantage tant des Arabes que des Juifs, nous considérons que la Land Expropriation Ordinance pourrait être utilement appliquée.

5. En 1924, Sir Ernest Dowson, ancien conseiller financier et directeur général du Cadastre auprès du Gouvernement égyptien, fut invité à faire rapport sur la coordination des Services du cadastre, des terres et des finances et à préparer un projet d'opérations d'établissement financier qui permettrait de dresser un relevé exact des droits de propriété : un programme dans ce sens fut publié en 1926.

<sup>1</sup> Voir page 38.

6. Au début de 1927, Lord Plumer institua, sous la présidence du procureur général, un comité qui comprenait parmi ses membres le « Commissaire aux terres », afin : 1<sup>o</sup> d'examiner si des mesures législatives visant la protection des fermiers contre les expulsions seraient efficaces et utiles ; 2<sup>o</sup> dans l'affirmative, de faire rapport sur la forme que devraient revêtir les mesures en question. Nous discutons plus loin les dispositions qui ont été le résultat des travaux de ce Comité. En 1928, des experts furent désignés par la Joint Palestine Survey Commission, et, parmi eux, Sir John Campbell, ancien fonctionnaire civil de l'Inde qui possédait une longue expérience en matière d'administration foncière dans l'Inde. Les experts discutèrent, entre autres, la question des opérations de colonisation juive, du point de vue financier.

7. En 1930, une commission, présidée par Sir Walter Shaw, à l'occasion d'un rapport sur les troubles de l'année précédente, examina de façon très approfondie le problème agraire. A la suite de ses recommandations, Sir John Hope Simpson se rendit en Palestine et procéda à une enquête minutieuse sur toutes les questions concernant les terres et leur développement possible.

En même temps, le Haut Commissaire avait institué un comité qui devait étudier la situation économique des agriculteurs et les mesures d'ordre fiscal adoptées à cet égard par le Gouvernement. Les conclusions de cette étude furent utilisées par Sir John Hope Simpson. Une autre commission, présidée par Sir Samuel O'Donnell, rédigea un rapport sur les recettes, les dépenses et l'organisation générale de l'Administration de Palestine et examina la procédure utilisée pour les opérations d'établissement et l'enregistrement des titres de propriété.

8. En 1932, M. Lewis French, de l'Indian Civil Service, présenta deux rapports d'ensemble sur le développement agricole et la colonisation. M. C. F. Strickland fit également rapport, en 1931, puis en 1933, sur le mouvement coopératif qui devait alléger le lourd fardeau de dettes sous lequel succombait le fellah. En 1933, le Gouvernement vota un crédit de 6.000 livres pour permettre d'entreprendre un relevé hydrographique.

9. Enfin, il ne faut pas oublier que, chaque année, la Commission permanente des mandats a demandé des renseignements sur des questions diverses parmi lesquelles figurait généralement la politique foncière suivie par l'Administration. Chacun des rapports annuels de l'Administration contient des réponses très complètes à ces demandes.

10. Toutes ces enquêtes et tous ces rapports nous ont été des plus utiles. Certaines des propositions qu'ils contiennent n'ont pas été mises à exécution ; d'autres ne donneront des fruits qu'après de longues années. Les statistiques et les conclusions qui en ont été tirées dans certains rapports ont été contestées et l'on a déclaré qu'elles étaient inexactes et peu dignes de foi. Bien que, dans certains cas, le temps ait justifié ces critiques, les principes généraux énoncés n'en ont pas moins, à notre avis, conservé presque toute leur valeur. Ils peuvent être résumés comme suit :

1<sup>o</sup> Si l'on n'introduit pas des modifications profondes dans les méthodes de culture, les terres de Palestine ne seront pas suffisantes pour permettre une augmentation considérable de la population.

2<sup>o</sup> De telles modifications, qui ne pourront être réalisées que lentement, demanderont de nombreuses années et dépendront, en une large mesure, du développement de l'instruction dans les villages arabes.

3<sup>o</sup> Les dettes contractées par les fellahs constituent une sérieuse entrave au progrès souhaité.

4<sup>o</sup> C'est avant tout sur le développement de l'irrigation, joint à un contrôle régulier du Gouvernement sur les ressources en eau du pays, qu'il faut compter si l'on veut augmenter d'une manière appréciable la production des terres.

5<sup>o</sup> Il est essentiel de procéder au relevé détaillé de tous les terrains et à l'enregistrement exact de tous les droits sur toutes les parcelles.

6<sup>o</sup> Dans les régions montagneuses, la population rurale est déjà trop nombreuse.

11. Le principal problème, en ce qui concerne la terre, réside dans ce que l'on appelle la « double obligation ».

En vertu de l'article 6 du mandat, « l'Administration de la Palestine, tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population . . . , de concert avec l'organisme juif, . . . 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 ».

En vertu de l'article 11, « l'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays . . . Elle introduira un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre ».

L'article 17 (1) (a) de l'Ordre en Conseil sur la Palestine, tel qu'il a été amendé en 1923, contient une disposition disant qu'« aucune ordonnance ne sera promulguée . . . qui tendra à établir une discrimination quelconque entre les habitants de la Palestine pour des raisons de race, de religion ou de langue ».

L'article 2 du mandat confère également au mandataire la responsabilité « de la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent ». D'autre part, l'article 15 porte qu'« il n'y aura aucune inégalité

de traitement entre les habitants de la Palestine, du fait des différences de race, de religion ou de langue ». Même si l'on estime que l'article 15 n'a trait qu'aux questions concernant la religion, la liberté de conscience et l'éducation, l'article 2, fait-on valoir, interdit toute disposition législative qui établirait une distinction entre les personnes de races ou de religions différentes.

12. Quelle que soit l'interprétation exacte de ces articles, il semble nettement établi qu'en vertu de l'Ordre en Conseil cité ci-dessus, le Haut Commissaire ne peut pas promulguer une loi stipulant que, dans certaines régions, la terre ne peut être vendue aux Juifs. Il ne pourrait davantage réserver certaines régions à des colonies juives. La législation agraire, qu'elle ait un caractère d'interdiction ou de protection, doit être d'application générale et universelle, et des dérogations peuvent être autorisées par l'Administration pour résoudre les difficultés que posent les questions de race. C'est là, nous semble-t-il, une manière de subterfuge et, par conséquent, un arrangement peu satisfaisant.

Sous sa forme actuelle, toutefois, le mandat, dans un article, impose une obligation précise qui représente l'un des deux buts principaux du système ; alors qu'un autre article empêche, estime-t-on, l'exécution de cette obligation.

13. Nous nous trouvons donc ici, dès le début, en présence d'une difficulté fondamentale. Le rapport de la Commission Shaw renferme le passage suivant :

« En raison de l'obligation, incombant au Mandataire en vertu de l'article 6 du mandat, « d'encourager l'établissement intensif des Juifs sur les terres », d'une part, et, d'autre part, de veiller « à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population », la solution du problème agraire constitue, de toute évidence, une tâche difficile et délicate. Toutefois, il importe de trouver une solution, dans l'intérêt de l'ensemble de la population, sans considération de croyance, sinon la question restera une source constante de mécontentement pour le présent et une cause virtuelle de troubles pour l'avenir ».

Si le mandat permettait d'amender l'Ordre en Conseil de façon à donner au Haut Commissaire la faculté d'interdire, dans telle ou telle région, le transfert de terres à des Juifs, une solution pourrait intervenir. Si cela n'est pas possible, nous estimons qu'il faudrait, sur ce point, modifier le mandat. Il y aurait lieu, en tout cas, de l'amender afin de supprimer les doutes qui peuvent exister au sujet du pouvoir que possède le mandataire, dans certaines circonstances, d'exécuter ses obligations principales.

14. A la suite, probablement, de ces restrictions, la Transfer of Land Ordinance (1920) exigeait le consentement du Gouvernement pour toutes les mutations de biens-fonds ; elle interdisait le transfert de terres à « des personnes autres que des personnes résidant en Palestine ».

La Land Transfer Ordinance de 1921, tout en confirmant la nécessité de l'autorisation du Gouvernement pour toute mutation de biens-fonds, ajoutait à l'article 8 (1) une disposition d'après laquelle cette autorisation ne devait être donnée qu'après que le « Directeur des terres » se fût assuré « que tout occupant conservera assez de terrain, dans le district ou ailleurs, pour subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille ».

Ces ordonnances n'ont pas obtenu le résultat, auquel elles visaient, de protéger les fermiers et les propriétaires cultivateurs arabes. Elles se sont même révélées en pratique inapplicables. Ni le vendeur ni l'acheteur ne demandaient l'autorisation du Gouvernement avant d'effectuer la transaction : les propriétaires et occupants prenaient la somme correspondant à l'achat ou à l'indemnisation et s'en allaient. Ce n'est que plusieurs mois plus tard qu'on découvrait le changement de propriétaire.

15. Ces ordonnances ont donc été remplacées en 1929 par la Protection of Cultivators Ordinance qui stipulait le versement d'une indemnité, à la fois pour trouble de jouissance et pour les améliorations effectuées par eux, aux fermiers qui recevaient un avis valable de quitter les terres qu'ils occupaient. Elle prévoyait, en outre, la constitution de comités chargés de trancher les différends qui s'élèveraient sur le point de savoir s'il y avait lieu à paiement d'une indemnité pour trouble de jouissance ou améliorations effectuées et, dans l'affirmative, quel devait être le montant de cette indemnité. La stipulation antérieure suivant laquelle un cultivateur devait conserver, ailleurs, une parcelle de terre suffisante pour sa subsistance n'avait pas trouvé place dans la nouvelle ordonnance qui ne prévoyait, non plus, aucune disposition concernant les sous-locataires, et c'était là un moyen d'éluder les dispositions de l'ordonnance. Enfin, comme le signalait Sir John Hope Simpson en 1930, ce qui était, avant tout, nécessaire n'était pas une indemnité pour trouble de jouissance, mais une disposition empêchant ce trouble de jouissance.

16. Il en résulta la Protection of Cultivators (Amendment Ordinance), n° 1 de 1932, dans laquelle la définition du fermier locataire comprenait le sous-locataire et, en 1933, une nouvelle ordonnance n° 37, publiée sous le même titre, visait à empêcher le déplacement des cultivateurs arabes. Cette ordonnance dut être amendée à nouveau en 1934. Elle donnait au Haut Commissaire la faculté de nommer une ou plusieurs commissions chargées de se prononcer sur les différends qui pourraient s'élever quant à la question de savoir si un cultivateur était ou non l'occupant légal, si telle ou telle personne était propriétaire des terres, et si une personne avait exercé de façon continue « toute pratique consistant à mener les bêtes au pâturage ou à abreuvoir, à couper du foin ou des roseaux ou toute autre occupation profitable ». Un projet de loi portant amendement, récemment publié, étend les droits et obligations de l'ordonnance

principale à tout « occupant légal » cultivant un lot de terre pendant une année ou « pendant la période nécessaire pour obtenir deux récoltes successives ». Une nouvelle clause prévoit le rétablissement, sur leurs terres, des « occupants légaux » qui ont été déplacés et autorise des commissions spéciales à ne pas tenir compte, dans certaines circonstances, des réclamations formulées en vue d'obtenir les droits d'« occupant légal », lorsque ces commissions se sont assurées que l'intéressé possède déjà ou conserve ailleurs une superficie de terrain suffisante à sa subsistance.

17. En dehors des Protection of Cultivators Ordinances, les Land Dispute (Possession) Ordinances ont été édictées en 1932 et 1934 ; leur objet était de donner aux commissaires de district la faculté de procéder à une enquête sommaire sur tout différend concernant la terre, les droits de pacage et d'abreuvement, susceptible de troubler la paix publique et de décider à laquelle des parties revenait la possession des terres, ou l'exercice des droits en question.

Toutes ces ordonnances de « protection » ont fait l'objet, de la part des Juifs, de critiques et de protestations que nous examinerons plus loin.

18. En 1920, une ordonnance stipula que les personnes occupant illégalement des terres devenues vacantes par suite de décès ou d'abandon de culture (mahlul) devaient le notifier au Gouvernement sous peine d'amende. La même année, une ordonnance concernant le cadastre fut adoptée pour faciliter l'accès dans les propriétés et, en 1921, on commença des opérations préliminaires de triangulation en vue d'un levé cadastral définitif et d'un règlement des titres de propriété. La même année vit la promulgation de trois ordonnances : l'une instituait des tribunaux agraires chargés de déterminer les droits sur les terres, de régler les différends agraires et de délimiter les terres appartenant au domaine de l'Etat ; la seconde interdisait l'augmentation des loyers et fermages, et la troisième protégeait les terres appartenant au domaine de l'Etat (Mewat) contre les empiétements. Ce n'est toutefois qu'en 1926, après la nomination de Sir E. Dowson en qualité de « Commissaire aux Terres » que les opérations d'établissement commencèrent sérieusement et qu'on élaborait un programme relatif au cadastre et à l'enregistrement foncier.

19. En 1926, on promulgua l'ordonnance dite « Correction of Land Registers Ordinance » qui introduisait un système unifié d'enregistrement des terres. En 1927, les dîmes payables sur les parcelles et versées en nature furent commuées en un paiement fixe d'une certaine somme calculée d'après des moyennes et répartie par un comité spécial institué dans chaque village.

20. En 1930, à la suite des recommandations de la Commission Shaw, Sir John Hope Simpson (aux conclusions duquel nous avons fait allusion ci-dessus dans les paragraphes 4 et 7) procéda à une étude approfondie du problème agraire en Palestine et aboutit à certaines conclusions quant aux terres disponibles pour l'établissement des Juifs ; il présenta des recommandations à ce sujet, ainsi qu'au sujet de l'accélération des opérations de cadastre et de colonisation, et de l'amélioration de l'agriculture. Si certaines des statistiques et des conclusions qui en ont été tirées ont été contestées devant nous et si certaines d'entre elles demandent à être modifiées, le rapport de Sir John Hope Simpson n'en demeure pas moins une excellente étude d'ensemble de la situation agraire en Palestine à cette époque. Il est regrettable que sa proposition visant la création d'une « Development Commission », dans laquelle devaient être représentés à la fois les Juifs et les Arabes, n'ait été acceptée ni par les uns ni par les autres.

21. L'Ordonnance dite « Co-operative Societies Ordinance » promulguée en 1933, visant à faciliter la formation de sociétés coopératives rurales de crédit et l'ordonnance dite « Land Law (Amendment, Ordinance » donna au Haut Commissaire la faculté de déclarer que les terres devenues vacantes (Mahlul) appartenaient désormais au domaine public et de les vendre aux enchères pour être cultivées.

22. En 1935, une « Rurale Property Tax Ordinance » substitua une taxe unique et simplifiée à la dîme et à la taxe turque sur les maisons et les terres (Werko). Il en résulte une diminution considérable (qui, dans certains cas, atteignait 70%) des impôts que devaient acquitter les paysans, et l'on espérait que cette mesure favoriserait le développement de l'agriculture.

23. Le résumé ci-dessus de l'activité manifestée dans le domaine législatif montre les efforts accomplis par l'Administration, dans des circonstances particulièrement difficiles pour remplir les obligations découlant de l'article II. La situation n'était pas rendue plus aisée par la pression que les Juifs ne manquaient pas d'exercer en matière d'achat de terres et par les spéculations foncières qui s'ensuivirent ; de plus, les efforts de l'Administration se trouvèrent malencontreusement entravés par les troubles de caractère politique et par le manque de fonds qui en résultait, car les ressources qui auraient pu être utilisées pour réaliser de vastes plans de développement devaient être employées à des dépenses de sécurité publique. C'est, nous semble-t-il, en grande partie à cause de ces diverses difficultés que nous n'avons pu obtenir, après quinze ans d'administration de la Palestine par la Puissance mandataire, un relevé, vraiment définitif et sûr, des terres incultes, des domaines de l'Etat, ou de la superficie cultivable. D'ailleurs, ce relevé ne pourra être établi que lorsque les opérations de cadastre et d'établissement seront terminées.

24. Quelle que soit la superficie cultivable en Palestine (nous discuterons plus loin cette question), il est tout au moins certain qu'elle est limitée et que, dans une large mesure

elle est déjà utilisée. Les méthodes de culture peuvent être améliorées ; dans certaines localités, on pourra peut-être remplacer la culture extensive par la culture intensive. Mais une politique énergique de développement agricole conçue dans ce sens, même si le gouvernement déploie la plus grande activité, exigera nécessairement un grand nombre d'années avant que sa réalisation n'assure des terres pour un établissement intensif des Juifs aussi bien que des Arabes. En outre, il ne semble pas que l'on puisse actuellement s'attendre, de la part des Arabes, à une véritable coopération. Il y a lieu de craindre que, pendant cette longue période, les nouveaux déplacements d'Arabes écartés de la terre n'accroissent le mécontentement politique, comme tendent à le prouver les demandes actuellement formulées par les Arabes pour que l'on arrête entièrement les ventes de terres aux Juifs.

L'Administration juge donc nécessaire de protéger l'Arabe contre lui-même, non pas en interdisant les ventes, mais en stipulant comme condition préalable de toute mutation de bien-fonds ruraux, y compris la vente, la mise en hypothèques, le don, l'offrande de caractère religieux (wakouf), et les baux de plus de trois ans, que la personne procédant à cette mutation conservera la propriété de la superficie minima nécessaire pour assurer sa subsistance (lot viable). Cette superficie dépendrait de la nature des cultures et pourrait varier de temps à autre selon les améliorations apportées à la terre et les possibilités d'irrigation. Le nombre des transactions que pourrait effectuer chaque acheteur ne serait assujéti à aucune restriction, pas plus que le nombre de transactions autorisé pour chaque vendeur, à la condition que l'intéressé conserve le « lot viable » prescrit. Le Haut Commissaire aurait la faculté de sanctionner la vente d'un « lot viable » dans des cas spéciaux. Les terres énumérées ci-après ne tomberaient pas sous le coup des dispositions en question : toutes les zones urbaines et de développement urbain, la totalité du « sous-district » de Bir es Seba et toutes les terres plantées en agrumes au moment de la promulgation de la loi. Si le propriétaire abandonnait son « lot viable » ou manquait à le cultiver, le Gouvernement aurait le droit d'en reprendre la propriété, lorsque ce lot n'aurait pas été cultivé pendant trois ans. On se propose de faire adopter des mesures législatives à cet effet.

25. Nous doutons qu'un comité ou un individu quelconque puisse déterminer, à un moment donné, ce qu'il faut considérer comme « lot viable », même en se fondant sur la fertilité du sol telle qu'elle ressort des diverses catégories énumérées dans l'ordonnance dite « Rural Property Tax Ordinance ». Nous pouvons citer à l'appui de cette opinion le cas de la région de Beissane<sup>1</sup>. En second lieu, toutes les mesures législatives de ce genre seraient d'une application difficile, car elles reposent sur le système d'enregistrement foncier actuel que nous considérons comme peu satisfaisant et exagérément centralisé. En troisième lieu, il n'apparaît pas clairement que ces mesures tiennent compte de l'accroissement naturel de la population. En quatrième lieu, le régime envisagé semble reposer sur l'idée que le prix reçu pour la terre vendue, en dehors du « lot viable » conservé par le cultivateur et sa famille, non seulement libérera l'intéressé de toute dette, mais encore lui permettra d'adopter des méthodes de culture intensive qui, pour autant qu'on le sache actuellement, ne sont possibles que dans les régions du littoral et dans les plaines. Même dans ce cas, le petit cultivateur, pour la culture de son lot de terre réduit, devra partager l'eau avec ses voisins. Enfin, il en résulterait qu'un certain nombre de petites propriétés arabes subsisteraient dans une région dont la majeure partie serait occupée par des Juifs : ce serait là une source inépuisable de contestations en matière de droits d'eau, de droits d'accès ou de droits de pâturage.

26. Nous recommandons ailleurs que l'on achève le plus rapidement possible les opérations de cadastre et d'établissement. Jusqu'au moment où ces opérations seront terminées, où leur achèvement aura fourni au vendeur, aussi bien qu'à l'acheteur, des actes établissant de façon sûre et exacte leurs droits, et jusqu'au moment où l'on aura organisé dans les campagnes un service officiel chargé de tenir à jour les livres, nous envisagerions favorablement l'interdiction expresse de la vente de lots isolés et relativement peu importants de terrains agricoles aux Juifs. Nous préférerions des projets plus amples comportant un nouvel aménagement des droits de propriété, sous la surveillance du Gouvernement, tant pendant la période du début que pendant la période de développement ultérieure, et la consolidation des biens-fonds ruraux avec recours, le cas échéant, à l'ordonnance dite « Land Expropriation Ordinance ». Le cas des dunes de sable de Césarée, qui est examiné plus loin, montre combien cette procédure serait nécessaire. On pourrait ainsi, croyons-nous, procéder à une répartition également équitable pour les Arabes et pour les Juifs, telle que celle qui est actuellement envisagée dans la région du lac Houlé et qui permettra d'assurer l'existence d'un nombre d'Arabes plus considérable que celui qui se trouvait sur ces terres avant la vente<sup>2</sup>. Nous n'excluons pas la possibilité de réunir un certain nombre de petites propriétés de manière à obtenir une superficie d'au moins 500 dunums qui pourrait être répartie en vue d'un établissement intensif. Il ne semble pas, d'autre part, qu'il y ait d'objections valables à la vente, sous réserve de l'approbation préalable du Gouvernement, de petits lots de terre pour arrondir un domaine ou faciliter l'irrigation, le Haut Commissaire conservant la faculté de permettre l'aliénation dans des cas spéciaux, ainsi que l'a proposé le Gouvernement dans son projet de loi visant les cas possibles de vente d'un « lot viable »<sup>3</sup>.

27. D'après certaines critiques, la disposition de l'article II du mandat concernant l'introduction « d'un régime agraire adapté au pays, en ayant égard, entre autres choses,

<sup>1</sup> Voir les paragraphes 126 à 133 de ce chapitre.

<sup>2</sup> Voir les paragraphes 120 à 125 de ce chapitre.

<sup>3</sup> Voir paragraphe 24 ci-dessus.

aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre » n'a pas été mise à effet.

Il est vrai qu'aucun régime nouveau n'a été introduit, qu'aucun nouveau code foncier n'a été promulgué. On a conservé le code foncier ottoman avec toutes les difficultés qu'entraînent ses diverses formes de propriété et de tenure des terres ; malgré plusieurs lois nouvelles qui ont été adoptées pour l'amender, il est resté dans le fond un régime compliqué tout à fait impropre à favoriser une colonisation intense et une culture intensive. Même avec les amendements qu'on a pu y introduire, il ne saurait être considéré comme un régime satisfaisant, ainsi qu'on a pu s'en rendre compte d'après les observations que nous venons de présenter. Nous pouvons citer en exemple les difficultés concernant le régime masha'a et l'ordonnance dite « Protection of Cultivators Ordinance ».

Dans ces limites, le grief formulé par les Juifs nous semble fondé.

28. Nous avons fait allusion ci-dessus aux difficultés en présence desquelles s'est trouvée la Puissance mandataire. Les registres fonciers ont dû être clos pendant un certains temps ; les droits de propriété étaient incertains et les archives incomplètes et peu sûres. La période de spéculation qui a commencé lorsque les Juifs se mirent à acheter des terres vint encore compliquer cet état de choses. En 1932, il s'effectua 18.392 transactions foncières et les droits d'enregistrement s'élevèrent à 97.876 livres ; en 1935, il a été enregistré 49.133 transactions pour un montant de 455.146 livres. Il est de toute évidence que le « Service des terres » a été très occupé et qu'il n'a pas eu de temps à consacrer à la codification du droit foncier.

29. Cette question affecte sérieusement le développement du pays. Toutefois, la rédaction d'un code foncier dans lequel puisse se fondre le régime existant, et qui réponde aux besoins, d'une part, de la population bédouine et, d'autre part, d'une population urbaine et rurale avancée, est chose extrêmement difficile et le Département du « Procureur général » n'a jamais disposé du temps nécessaire pour l'entreprendre. Nous estimons cependant que le moment est venu de se mettre à l'œuvre. Nous recommandons à cet effet la création d'un comité qui devrait comprendre, en dehors de personnes connaissant bien la situation juridique et la situation locale actuelle, au moins un spécialiste en droit foncier, particulièrement au courant de la rédaction des dispositions législatives en la matière et de l'administration foncière dans d'autres pays. Nous croyons savoir que la question a été examinée plus d'une fois par le Gouvernement de la Palestine, qui en reconnaît toute l'importance et qui accueillerait probablement avec satisfaction une mesure de ce genre.

Pour nous servir des termes employés par M. Lewis French, nous recommandons que ce code foncier « soit élaboré de la façon la plus large et la plus simple, tous les détails secondaires devant être précisés par voie de règlements » qui, avant leur adoption, seraient vraisemblablement publiés afin que l'on puisse tenir compte de toutes les critiques formulées à leur sujet.

30. Avant de conclure cette partie du présent chapitre, il convient peut-être d'expliquer que les opérations du « cadastre » et d'« établissement » sont des opérations administratives distinctes de l'établissement intensif des Juifs sur les terres, bien qu'indispensables à cette fin. Le but de ces opérations de « cadastre et d'établissement » est de fixer les superficies et les limites, d'établir les plans cadastraux et d'élaborer en quelque sorte un relevé général des droits fonciers qui, en général, dans l'Empire britannique, comprend non seulement des indications sur les titres de propriété des terres, mais aussi sur tous les droits et servitudes liés à l'utilisation de la terre tels que les locations et sous-locations, droits de pâturage, droits d'affouage, ou droits de prise d'eau. Souvent ce registre indique les obligations fiscales attachées à la terre, qu'il s'agisse de redevances versées au Gouvernement ou de loyers payés à un propriétaire. En Palestine, toutefois, il n'y a actuellement aucun rapport entre l'imposition des bien-fonds ruraux et les opérations d'établissement.

31. A l'aide d'un relevé complet des droits en question, il devrait être établi un registre indiquant, village par village et parcelle par parcelle, les noms de tous les propriétaires et occupants des terres ainsi que leurs droits. Le relevé en question devrait conférer une présomption de fait *contra mundum* et, si les registres fonciers de la localité et du service central sont tenus à jour, si les mutations sont méthodiquement signalées et enregistrées, il devrait être aisé pour quiconque de s'assurer immédiatement si une personne possède ou non certains droits sur une parcelle déterminée, dans tel ou tel village.

32. Les opérations d'établissement comprennent donc deux branches principales : d'abord, les opérations de cadastre, levés de plans et tracés de cartes, ensuite l'établissement d'un registre des droits qui peut ou non inclure la fixation des loyers entre propriétaires et locataires ou celle des revenus fonciers.

Avant de commencer les opérations de cadastre, il est nécessaire d'effectuer des opérations de triangulation portant sur des points fixes exactement déterminés et marqués d'une façon permanente. Ces opérations ont été achevées en Palestine, à l'exclusion de Bir es Seba, en 1927. Il faut procéder ensuite à des opérations de polygonaion, au moyen du théodolite avec une série de « stations », délimitées sur le sol, puis reportées sur des feuilles de façon à servir de cadre pour le plan détaillé ou cadastral. La carte n° 2, à la fin du présent rapport, montre en sont ces différents travaux. Les plans préparés pour l'établissement du cadastre sont à l'échelle d'environ 25 pouces par mille. Il y a lieu d'ajouter qu'un relevé de caractère fiscal, commencé en 1929 et achevé en 1934, a été effectué au moyen de relevés topographiques assez rapides, à une échelle moindre. On a relevé les cours d'eau, routes, sentiers et villages ainsi que les limites des « localités » utilisées comme unités fiscales. Le relevé cadastral à grande

échelle n'a commencé qu'en 1928. Les villes et villages assujettis à la taxe sur les propriétés urbaines ont dû faire l'objet d'opérations analogues et, chaque année, de nouveaux villages sont ajoutés à la liste. Les opérations de triangulation ont commencé dans le « sous-district » de Bir es Seba.

33. Les relevés qui suivent indiquent les progrès réalisés en matière de cadastre et d'établissement. Les opérations cadastrales ont commencé en 1927 et celles d'établissement en 1928. Il y a eu trois interruptions, dues à des troubles de caractère politique, en 1929, en 1933 et en 1936.

*Crédits budgétaires prévus pour les dépenses afférentes au cadastre et à l'établissement.*

Année	Cadastre £	Etablissement £	Total £
1927 (9 mois) . . . . .	32.453	—	32.453
1928 . . . . .	44.217	10.953	55.170
1929 . . . . .	43.494	23.410	66.904
1930 . . . . .	48.637	23.289	71.926
1931 . . . . .	49.410	24.893	74.303
1932 (3 mois) . . . . .	12.500	6.151	18.651
1932/33 . . . . .	51.039	25.183	76.222
1933/34 . . . . .	63.693	29.083	92.776
1934/35 . . . . .	67.933	30.088	98.021
1935/36 . . . . .	69.151	28.071	97.222
1936/37 . . . . .	68.332	35.065	103.397
	<u>550.859</u>	<u>236.186</u>	<u>787.045</u>

Les chiffres ci-après indiquent la marche des opérations de cadastre et d'établissement depuis 1927 :

Année	Superficie ayant fait l'objet d'opérations cadastrales (Dunums)	Superficie où ont eu lieu des opérations d'établissement (Dunums)
1927/1930 . . . . .	332.600	142.799
1931 . . . . .	149.485	138.387
1932 . . . . .	399.331	167.293
1933 . . . . .	424.600	334.139
1934 . . . . .	628.524	283.464
1935 . . . . .	360.660	298.549
1936 . . . . .	299.920	127.246
Total . . . . .	<u>2.595.120</u>	<u>1.491.877</u>

La superficie globale de toutes les terres imposées en vertu de l'ordonnance dite « Rural Property Tax Ordinance » de 1935 est indiquée comme étant de 13.592.306 dunums. De toute évidence, à moins qu'on ne puisse hâter les opérations, l'achèvement de l'œuvre d'établissement exigera nécessairement de nombreuses années.

34. Les opérations d'établissement en Palestine diffèrent sensiblement de celles qui sont pratiquées dans l'Empire britannique, notamment dans l'Inde. Elles n'ont rien à voir avec la fixation du revenu foncier, des loyers et locations, ni avec la fertilité du sol ou l'enregistrement des servitudes ; elles se restreignent à des décisions d'ordre judiciaire rendues à la suite de réclamations ou de procès concernant des droits de propriété dans des affaires souvent très compliquées qui exigent de longs jugements. De plus, elles se trouvent entravées par de nombreuses réclamations fictives ou sans fondement qui, toutes, doivent être dûment enregistrées, examinées et réglées par voie de décision judiciaire. Cette procédure provoque inévitablement des procès et les multiplie, notamment dans un pays où la valeur des biens-fonds a accusé une hausse soudaine et anormale. Alors que les contestations, au début, atteignaient environ 10 % du total des affaires soumises aux Settlement Officers, on signale maintenant « une tendance croissante à contester chaque réclamation ; même lorsqu'il n'y a que l'ombre d'un motif et, souvent, lorsqu'il n'y en a aucun ». D'autres retards sont provoqués par la nécessité de détacher du personnel pour des enquêtes spéciales, telles que le relevé des ressources en eau, ou les opérations cadastrales portant sur des régions urbaines, comme Tel Aviv, en liaison avec la taxe sur les biens fonciers urbains, ou encore pour certains cas urgents dans lesquels des contestations foncières peuvent, comme à Beissane, provoquer de graves émeutes. Nous avons appris que sur 134 fonctionnaires du service il n'y en a que 80 ou 90 qui peuvent s'occuper effectivement des opérations d'établissement.

35. Deux cartes, jointes au présent rapport, indiquent les progrès réalisés, à la fin de 1936, dans les opérations de cadastre et d'établissement. Sur environ 400 villages (non compris Bir es Seba et les districts montagneux) l'ordonnance dite « Land Settlement Ordinance » a été appliquée à 160 : les opérations sont terminées dans 107 villages ; dans 31 villages, les différends sont en cours de règlement avant l'achèvement des opérations d'établissement : dans 19, on en est au stade final des travaux ; dans 3, les investigations préliminaires sur place ont commencé. Pendant l'année 1936, en raison des troubles, il n'a été possible de régler que 1.490 réclamations sur 9.333, ce qui laisse en suspens 7.843 litiges.

36. En l'absence de registres sûrs établissant les droits de propriété pour la totalité des villages, au lieu du quart d'entre eux, il est évident que toutes les statistiques relatives à la possession de biens-fonds doivent être considérées comme susceptibles de subir des modifications considérables lorsque les opérations d'établissement seront achevées. Il importe au plus haut point de hâter ces opérations. Nous recommandons que l'on prenne des mesures pour constituer trois groupes distincts, l'un s'occupant de la région méridionale, l'autre de la région septentrionale des plaines du littoral, tandis que le troisième sera disponible pour les enquêtes spéciales du genre de celles qui ont été indiquées ci-dessus. Il faudra probablement deux années pour former le personnel, mais, une fois cette formation terminée, les progrès seront rapides. Nous suggérons que le Gouvernement de Palestine examine s'il ne serait pas possible d'obtenir les services de fonctionnaires expérimentés venant de l'Inde et connaissant l'arabe. Dans l'intervalle, les opérations topographiques nécessaires peuvent se poursuivre et l'on peut préparer les cartes à grande échelle. Il y a lieu d'ajouter que les opérations du cadastre, en tant que distinctes des opérations d'établissement, ont été effectuées de façon excellente.

37. Le système actuel des tribunaux fonciers nous semble ajouter encore aux retards. Il y a quatre tribunaux de district composés chacun d'un président britannique et de deux juges palestiniens. Ces tribunaux, composés du président et d'un ou de plusieurs juges du tribunal de district, ont compétence pour siéger comme tribunaux fonciers et s'occuper des questions concernant les titres de propriété de biens-fonds. Les tribunaux de ce genre fonctionnent également comme cour d'appel pour les appels interjetés contre les décisions des « Juges de paix » au sujet des entrées en possession de terres.

Nous préférierions deux, ou en cas de nécessité, trois tribunaux fonciers distincts, tout au moins jusqu'au moment où les opérations de cadastre et d'établissement seront terminées. Ces tribunaux fonciers s'occuperaient de toutes les questions de droits de possession et de servitude aussi bien que des questions de délimitation des droits de propriété et devraient avoir qualité pour adresser des sommations ou rendre des ordonnances d'exécution. Nous avons appris qu'en 1930 il existait deux tribunaux fonciers spéciaux, l'un à Jérusalem et l'autre à Jaffa, et que la Commission financière, en 1931, avait recommandé leur abolition. Cette Commission considérait que « la distinction entre les tribunaux fonciers et les autres tribunaux civils ne repose, de toute évidence, sur aucun principe et devrait être abolie. Les tribunaux fonciers ont été institués parce que l'on estimait que les affaires litigieuses concernant les biens-fonds présentaient des difficultés particulières. On reconnaît maintenant qu'il n'en est pas ainsi ». Quoi qu'il en soit, nous avons entendu des déclarations d'où il ressort que « les tribunaux fonciers travaillent très, très lentement, de sorte qu'il faut se considérer comme favorisé si une affaire soumise aux tribunaux fonciers est réglée au bout de deux ans ». En outre, nous ne voyons aucun avantage à ce qu'il y ait deux juges pour décider de ces affaires. Un juge, fonctionnaire britannique, possédant une expérience pratique en matière d'établissement, devrait suffire. Pour les points de droit, il devrait être possible d'interjeter appel devant la Cour suprême.

38. En dehors de l'accroissement du nombre des Settlement Officers et du personnel, recommandé au paragraphe 36, nous considérons qu'il y aurait lieu d'employer davantage la procédure d'établissement. Celle-ci ne devrait pas se limiter, comme c'est le cas actuellement, à constater et à régler les réclamations et les litiges. Il conviendrait de s'efforcer de dresser des relevés sûrs et exacts des droits tels que ceux qui sont indiqués au paragraphe 30. En même temps, on procéderait pour chaque parcelle à une enquête sur la fertilité du sol et à une classification des terres dans la catégorie appropriée, aux fins de la contribution foncière. Les fonctionnaires chargés de ces opérations devraient camper dans les villages où le travail est en cours et entendre sur place toutes les revendications et protestations.

39. Les opérations de polygonation achevées, la première étape, dans la procédure d'établissement, devrait être le levé cadastral sur place, la préparation du projet de relevé en vue de l'attestation étant entreprise durant une interruption des travaux sur place ; les cartes seraient alors vérifiées et examinées ; on en extrairait les superficies des villages et des diverses parcelles, et l'on dresserait les listes des parties en cause, avec l'indication de leurs droits et de leurs parcelles. La seconde année verrait l'attestation des droits ou l'enquête sur le projet de relevé et le règlement des contestations. Ces opérations devraient également avoir lieu en présence des parties intéressées. Des fiches indiquant la superficie de chaque parcelle seraient distribuées à toutes les personnes considérées comme ayant des droits sur la terre, propriétaires et fermiers. Les inscriptions provisoires sur le registre du village seraient expliquées personnellement, sur place, par l'agent du service qui, finalement, les rectifierait et les attesterait après avoir décidé de tous les litiges portant sur le statut personnel, les droits de possession ou les servitudes. Une fois l'attestation établie, le relevé concernant les droits de propriété serait vérifié, rectifié et préparé en vue de sa publication provisoire, et pendant un mois la consultation en serait autorisée. Toutes les objections présentées devraient, moyennant un préavis quant à la date de leur audition, être jugées sur place par voie de procédure sommaire.

40. Ensuite, le relevé des droits serait définitivement rectifié et publié, des extraits certifiés conformes étant délivrés à tous les propriétaires et fermiers. Le relevé définitif serait alors adressé au Service du registre foncier où les inscriptions correspondantes seraient effectuées pour chaque parcelle, village par village. Il serait prévu, le cas échéant par voie de disposition législative, que toute inscription du relevé sera, à moins de preuves contraires, présumée exacte. Ensuite, il ne devrait pas y avoir de difficulté à permettre à la police de décider si telle ou telle personne a des droits sur la terre ou si elle s'y trouve sans aucun titre. La tenue à jour

du cadastre, par l'indication des mutations approuvées, c'est-à-dire des translations ou attributions de propriété immobilière enregistrées par le « Service foncier » pourra être difficile en Palestine, dans les conditions actuelles, car le percepteur du village ou moukhtar ne possède pas toujours une instruction suffisante. Pour y remédier, il conviendrait, semble-t-il, de nommer, en cas de besoin, des « greffiers » de village, comme le préconisait M. Lewis French en 1931.

41. Si l'on critique ces propositions, pour des raisons d'ordre financier, on peut répondre que des fermiers et des paysans satisfaits seront en définitive beaucoup moins coûteux à gouverner et que l'absence de différends de caractère foncier, la répression des violations des droits de propriété et la sécurité conférée à la possession par tout cet ensemble d'opérations devraient contribuer à la prospérité générale et au développement du pays. L'incertitude concernant les terres et les droits de propriété crée les litiges, encourage les occupations illégitimes et développe un sentiment d'insécurité qui, à son tour, nécessite l'emploi de forces de police toujours plus considérables et accroît le nombre des procès. Dans cette question d'établissement foncier, c'est-à-dire de la préparation, pour tous les villages du pays, d'un registre exact des droits fonciers, l'Administration, à notre avis, ne s'est pas encore acquittée des obligations qui lui incombent en vertu du mandat.

## 2. LE SECOND PROBLÈME : LA SUPERFICIE CULTIVABLE.

42. Tout en ne perdant pas de vue que ces opérations foncières dans les cinq sixièmes du pays peuvent modifier sensiblement les évaluations actuelles concernant la propriété des terres, il convient maintenant d'examiner une question très débattue, à savoir quelle est la proportion des terres de Palestine qui est cultivable et quels sont les moyens d'augmenter la production.

Nous traiterons ultérieurement du « sous-district » de Bir es Seba. C'est une question distincte qui dépend, en premier lieu, de la découverte d'eau et, en second lieu, de certains arrangements qui pourraient inciter les Bédouins nomades à se fixer et à cultiver la terre.

43. Le compte rendu ci-après est celui d'un témoin oculaire juif qui décrit la situation existant dans la plaine du littoral en 1913. C'était là, croyons-nous, au moment où elle a été écrite, une description véridique et objective :

« La route qui menait de Gaza vers le nord n'était qu'une piste d'été propre aux transports par chameaux et par charrettes. Cette piste était sèche et utilisable pendant les mois d'été seulement ; durant la saison pluvieuse, elle était impraticable.

« Dans les villages, des deux côtés de cette piste et jusqu'aux collines à l'Est, on ne voyait ni bosquets d'orangers, ni vergers, ni vignobles, jusqu'au village de Ybna. Les arbres étaient généralement rares dans ces villages . . . On n'y voyait pas non plus de potagers, sauf à Jora sur le littoral (Askalan). Dans le Hawakir, autour des villages (il s'agissait de petites parcelles entourées d'une haie de cactus), on pouvait trouver en hiver des oignons verts et en été des concombres et des melons d'eau.

« Dans tous les villages qui parsemaient la plaine entre Gaza et Jaffa, il n'existait qu'un puits par village et, dans les villages les moins importants, il n'y avait même aucun puits . . . Dans aucun des villages de la région l'eau n'était utilisée pour l'irrigation ; elle était utilisée avec parcimonie pour la boisson et pour l'abreuvement des animaux.

« Les maisons étaient toutes faites de boue ; pas de fenêtres. Les toits étaient recouverts de tuiles de boue séchée. Chaque maison était divisée en deux parties dont l'une était légèrement surélevée. La famille vivait dans cette dernière partie, tandis que la partie basse abritait le bétail. Celui-ci était peu nombreux et de qualité médiocre, de même que la volaille.

« Les cultures consistaient en froment, orge, vesce et lentilles, pendant l'hiver, en doura et sésame pendant l'été. Les champs utilisés une année pour les récoltes d'été étaientensemencés en cultures d'hiver l'année suivante et ainsi de suite alternativement. Les charrues étaient en bois et, dans toute la région, on ne connaissait pas les charrues européennes. Aucun village ne possédait de charrettes ; l'ensemencement se faisait à la main, la récolte à la faucille et le battage au moyen des animaux ; les champs ne recevaient jamais d'engrais.

« Les terres étaient toutes possédées selon le régime masha'a. Tous les deux ans, les champs étaient mesurés à la corde et à la perche et étaient répartis parmi les cultivateurs. La répartition des terres amenait toujours des querelles et des effusions de sang.

« Le rendement était très pauvre. Pour le froment, il ne dépassait jamais 60 kg. par dunum et pour l'orge environ 100 kg. par dunum. La récolte de blé allait au Gouvernement en paiement de la dîme et à l'effendi en paiement des intérêts des prêts. Le fellah lui-même mangeait un pain fait de doura.

« Dans les villages, les conditions sanitaires étaient épouvantables. Il n'y avait pas d'écoles et les enfants se vautraient dans la boue des rues. Le taux de la mortalité infantile était très élevé. Dans aucun des villages éloignés d'une colonie juive, il n'y avait le moindre service médical. En passant dans les villages on remarquait un grand nombre de personnes atteintes de cécité complète ou partielle ; le paludisme sévissait.

« En partant de Ybna on pouvait voir, dans certains villages, quelques puits, quelques bosquets d'orangers et quelques champs de légumes irrigués. Dans le voisinage de Wadi Rubin, on cultivait de grandes quantités de légumes, notamment des tomates, mais les

eaux stagnantes du wadi nuisaient à toute la région et constituaient un foyer de paludisme. A Wadi Hunein se trouvaient plusieurs plantations d'orangers appartenant à des effendis. La plupart d'entre elles étaient très négligées. Elles étaient plantées irrégulièrement et irriguées de façon très primitive. A Ramleh et à Lydda, on voyait d'anciennes plantations d'oliviers et des vergers d'abricotiers et de mûriers. A Beit Dajan, à Yazur et à Jaffa, il y avait d'importantes orangeries. La qualité des produits de ces plantations n'était pas supérieure à celle des plantations de Wadi Hunein.

« Les plantations d'orangers possédées par les Arabes, avant la guerre, occupaient une superficie de 20.000 dunums, tandis que les Juifs possédaient une superficie de 10.000 dunums. Les exportations d'oranges atteignaient les chiffres suivants :

Années	Caisses
1907 . . . . .	489.992
1908 . . . . .	418.835
1909 . . . . .	490.317
1910 . . . . .	628.013
1911 . . . . .	624.198
1912 . . . . .	803.620
1913 . . . . .	910.548

« La région au nord de Jaffa, jusqu'à Hedera et Zikhonn Yaakow, connue sous le nom de Sharon, comprenait deux parties distinctes divisées par une ligne nord-sud. La partie orientale, dans la direction des montagnes, rappelait par ses cultures la région de Gaza-Jaffa. On y trouvait de nombreux villages très peuplés et, au centre, la petite ville de Toul Kerem. La partie occidentale, vers la mer, était presque désertique ; un sol sablonneux, avec de nombreux marécages tels que les marais d'Auja, de Sidna Ali, de Ramadan, de Kabani et de Hedera, et un grand nombre de marécages de moindre étendue. Les villages de cette région étaient peu nombreux et peu peuplés. On apercevait, disséminés dans toute la région, les ruines de nombreux villages, que leurs habitants avaient abandonnés, à cause du paludisme, pour aller vivre dans les montagnes. Les quelques parcelles cultivées dans la région occidentale produisaient du turmos en hiver et des melons d'eau en été ; le reste de la région était couvert d'alfa et d'épines ».

44. Les chiffres suivants, concernant les surfaces agraires nous ont été fournis par le Gouvernement de Palestine : ce sont les plus récents et ils correspondent à la définition officielle des « terres cultivables », c'est-à-dire les terres « qui sont effectivement cultivées ou qui peuvent être mises en culture en utilisant la main-d'œuvre et les ressources du cultivateur palestinien moyen ».

La superficie totale de la Palestine est d'environ 10.400 milles carrés, soit 27.009.000 dunums.

A l'exclusion de Bir es Seba qui n'a pas fait l'objet d'opérations cadastrales, mais dont on évalue la superficie à 12.577.000 dunums, la « superficie agricole » du reste de la Palestine est de 13.742.000 dunums, sans inclure la mer Morte et le lac de Tibériade (690.000 dunums), mais en y comprenant le lac de Houlé. L'Administration considère que 6.622.000 dunums sont incultivables, parce qu'il s'agit de forêts, de terres incultes, de zones urbaines ou villageoises. Elle arrive donc à un total de 7.120.000 dunums pour la « superficie cultivable ».

45. Dans les renseignements qu'elle nous a fournis, l'Agence juive n'a pas donné de chiffres précis en ce qui concerne la superficie totale et les évaluations relatives aux possibilités de culture. Il est toutefois déclaré, dans le livre de M. Granovsky, *The Land Issue in Palestine*, que les chiffres auxquels ont abouti les experts de l'Agence juive montrent que la superficie cultivable de la Palestine comprend, à l'exclusion du « sous-district » de Bir es Seba, 9.197.000 dunums répartis comme suit : dans les plaines 3.876.650 dunums, dans les districts accidentés et montagneux 5.320.350 dunums. Donc, en estimant la superficie agricole totale de la Palestine, sauf Bir es Seba, à 13.742.000 dunums, « les régions non cultivables ont une étendue de 4.545.440 dunums ». Ces chiffres comprennent vraisemblablement, comme étant cultivables, les zones forestières qui sont évaluées par le Gouvernement à 695.000 dunums, et qui, dans l'évaluation officielle, sont exclues des terres cultivables, de sorte que la différence nette entre l'évaluation du Gouvernement, en ce qui regarde les terres cultivables, et les chiffres juifs, est de 1.382.000 dunums. Nous croyons qu'en arrivant à ces chiffres, les Juifs ont probablement pu évaluer les dépenses nécessaires pour rendre les terres cultivables à un montant qui, du point de vue économique, ne pourrait se justifier.

Le Dr Hexter a déclaré : « Je ne peux fournir d'évaluation, car je suis convaincu que toute évaluation que je pourrais formuler serait erronée à d'autres égards, mais mon point de vue est le suivant : pour ce qui est de toutes les possibilités de développement de ce pays, il faut littéralement aller d'un endroit à l'autre afin de voir ce que l'on peut faire ».

46. Pour notre part, nous croyons qu'il est impossible d'évaluer, à une date donnée, avec quelque exactitude, la quantité de terres que l'on peut classer comme « cultivables ». Cela dépend, comme on le reconnaît généralement, de l'irrigation et d'un emploi plus satisfaisant des ressources disponibles en eau, ainsi que du drainage des régions marécageuses et de l'adoption de nouvelles méthodes de culture, plus particulièrement dans les régions montagneuses. A leur tour, ces conditions dépendent des capitaux dont on peut disposer. Le paysan arabe n'a actuellement ni les capitaux ni les connaissances nécessaires pour pratiquer la culture intensive, tandis que le Juif a tout à sa disposition. Mais l'absence de ces deux éléments essen-

tiels ne justifie pas l'expropriation des Arabes pour faire place au colon plus riche et plus entreprenant, même si les méthodes traditionnelles de l'Arabe et, dans certains cas, son système de tenure des terres, peuvent retarder le développement du pays. Nous discuterons plus loin la possibilité de vastes programmes de mise en valeur.

47. Toutes les évaluations des terres cultivables sont contestées par l'Agence juive, pour deux raisons principales. Tout d'abord, la définition de « terres cultivables », adoptée par le Gouvernement de Palestine, exclut, d'après elle, de nombreuses terres qui ont déjà été mises en culture, ainsi que des terres qui, par l'emploi de méthodes appropriées, peuvent être cultivées. En second lieu, elle ne tient pas un compte suffisant de la culture intensive, c'est-à-dire de l'établissement intensif sur les terres, qui présuppose une irrigation convenable sans laquelle, sauf dans quelques régions particulièrement favorisées, la culture intensive est impossible.

48. Le Dr Maurice Hexter a critiqué la définition des « terres cultivables » adoptée par le Gouvernement de Palestine parce que les chiffres, établis d'après un cadastre fiscal, sont nécessairement faux, en raison du désir naturel d'échapper à l'impôt. Ils ont été établis, dit-il, par des agents incapables de classer les terres selon leurs possibilités de culture et qui se sont bornés à faire un relevé des superficies effectivement cultivées, sans tenir compte des terres en jachère.

L'évaluation du Gouvernement, déclare-t-il :

« exclut toutes ou presque toutes les terres qui ne sont pas actuellement cultivées ; en second lieu, elle exclut toutes ou presque toutes les terres qui nécessitent l'emploi de capitaux considérables ; en troisième lieu, elle exclut toutes les terres inondées, telles que Houlé ; en quatrième lieu, elle ne fait pas de distinction entre la qualité et la productivité du sol ; en cinquième lieu, les chiffres ne constituent encore que des évaluations ; en sixième lieu, leur base actuelle ne nous semble pas avoir un caractère plus définitif que les évaluations qu'elles remplacent ; enfin, la définition ne tient pas compte des réalités, car elle omet, d'après sa teneur même, la technologie, les capitaux, les connaissances, l'habileté technique et les débouchés ».

Nous observons toutefois que l'Agence juive, lorsqu'elle se plaint de la faible quantité de terres du domaine de l'Etat mises à sa disposition, a, entre autres déductions du total, fait figurer 22 % de ces terres comme étant « incultivables ». C'est le pourcentage moyen auquel était arrivé le Gouvernement d'après des chiffres approximatifs fournis par les relevés de l'impôt sur les biens-fonds ruraux, et ce pourcentage reposait sur la définition du Gouvernement, maintenant contestée, et sur les enquêtes de ses agents, auxquelles on déclare maintenant ne pas donner créance.

49. Dans les critiques auxquelles ont donné lieu les évaluations du Gouvernement concernant les terres cultivables, on signalait que la totalité des superficies cultivées était indiquée comme étant beaucoup plus considérable que la totalité des superficies cultivables, erreur manifeste qui tendait à démontrer que l'on avait sérieusement sous-estimé les superficies cultivables. Nous avons constaté, toutefois, que cette divergence s'explique par le fait que l'évaluation des terres cultivées se trouve accrue parce qu'il peut arriver que les mêmes superficies figurent deux fois dans les chiffres, lorsqu'elles comportent deux cultures (par exemple, des céréales plantées entre des oliviers).

50. Le Dr Hexter faisait valoir que la définition sous-estimait les possibilités futures du développement rural en Palestine et que la superficie cultivable ne pouvait être calculée que par le moyen d'une « analyse détaillée sur place ». Il considérait cette question comme d'une importance primordiale, étant donné que c'est de l'évaluation des terres cultivables que dépend l'admission des colons juifs et que la conclusion de Sir John Hope Simpson, fondée sur cette définition, avait été qu'« il n'y avait pas de marge de terres disponibles pour l'établissement agricole de nouveaux immigrants, à l'exception des terres, encore inutilisées, que les diverses agences juives tiennent en réserve ».

51. La propre définition du Dr Hexter était la suivante :

« Le mot « cultivable » n'indique pas une qualité inhérente ou absolue de la terre qui détermine l'emploi qu'on peut en faire. Le fait d'être cultivable n'est pas le facteur indépendant à caractère déterminant, car il est lui-même déterminé par l'interaction des propriétés physiques de la terre (y compris l'utilisation éventuelle des eaux d'irrigation) et des facteurs économiques de production qui lui sont appliqués et qui le modifient. La mesure dans laquelle les facteurs de production peuvent être appliqués dépend des progrès réalisés par l'ensemble du pays dans le domaine économique, y compris les possibilités de productions spéciales, et les prévisions à cet égard doivent se modifier de temps à autre. Les conditions dans lesquelles la terre sera mise en culture ou soumise à un mode de culture plus intensif ou différent dépendent d'un certain nombre de facteurs : capitaux, main-d'œuvre, connaissances techniques, débouchés accessibles . . . Pour déterminer si une terre est cultivable ou si, au cas où elle serait cultivée, elle peut faire l'objet d'une culture intensive, il faut pouvoir disposer d'une analyse de chaque projet particulier, examiné dans le cadre de la région particulière dont il s'agit ».

52. Le Dr Hexter se rendait compte que, d'après sa définition, la détermination de ces régions constituait « une opération extrêmement complexe et longue », bien qu'il eût déjà

déclaré à la Commission : « dans nos recherches de terres, nous n'avons pas de temps à perdre ; nous ne pouvons pas attendre », ou, comme le disait le D<sup>r</sup> Ruppin :

« . . . il se peut que nous soyons impatients, mais nous sommes pressés très vivement par les Juifs qui voudraient s'établir ici et qui ne peuvent le faire si le développement du pays n'est pas poussé selon un rythme plutôt rapide ».

Et, comme il ajoutait ailleurs :

« . . . d'une façon générale ce qui importe, c'est la question du rythme adopté et le point de vue auquel on se place. Pour moi, je dois tenir compte du désir que nous avons de permettre au plus grand nombre possible de Juifs de devenir des agriculteurs. Dans les cinquante dernières années, nous nous sommes préoccupés du manque de terres et nous avons compris qu'on ne pouvait y remédier qu'en développant et en intensifiant les possibilités. Mon peuple est impatient ; nous devons donc l'être également ».

53. Nous sommes prêts à reconnaître qu'il n'est pas possible de trouver, à l'avance, une définition réellement satisfaisante que l'on pourrait, en toute sécurité, prendre comme base d'une évaluation de la superficie cultivable. Cette définition, à notre avis — et nous sommes de la même opinion en ce qui concerne le « lot viable » du cultivateur<sup>1</sup> — ne peut être que le résultat de l'expérience et d'un système d'essais successifs dans les différentes parties du pays. Mais nous considérons que, jusqu'à preuve pratique du contraire, l'Administration fera bien de s'en tenir à sa définition, dans la mesure où il s'agit d'augmenter le nombre des immigrants installés sur les terres. Jusqu'au moment où il aura été *prouvé* que telle ou telle région est en mesure de supporter une colonisation supplémentaire, grâce à la découverte de certaines facilités d'irrigation ou à l'application de nouvelles méthodes scientifiques, la situation actuelle est telle que, selon les termes employés dans le rapport de la Commission Shaw, « si l'on envisage la Palestine dans son ensemble, le pays ne peut supporter une population agricole plus considérable que la population actuelle, à moins que les méthodes de culture ne subissent une modification radicale ». En d'autres termes, la capacité d'absorption économique du pays, nous semble dépendre, en ce qui concerne la terre, non pas d'une simple espérance de pouvoir développer la culture par le moyen de l'irrigation, mais de l'existence, expressément démontrée, des divers facteurs énumérés dans la définition de l'Agence juive.

54. Avant de voir comment il serait possible d'atteindre ce but, il convient d'examiner la plainte formulée par les Arabes qui déclarent que les Juifs ont déjà reçu trop de terres, ce qui a créé une classe d'Arabes « sans terre » et développé la « chasse aux terres ». En second lieu, ils se plaignent que les Juifs détiennent maintenant presque autant des meilleures terres que les Arabes (ceux qui sont classés dans la catégorie I aux fins de la contribution foncière), quoique la population rurale juive, lors du recensement du 1931, était inférieure à 50.000, tandis que la population rurale atteignait le chiffre d'environ 590.000 personnes.

55. En ce qui concerne les terres achetées par les Juifs, il y a eu également contestation sur l'exactitude des chiffres, parce que les relevés dressés par l'Administration comprenaient les terres acquises par les Juifs durant la période d'avant-guerre et les terres cédées à des sociétés, telle que la Palestine Potash Company, qui ne sont pas entièrement juives. Dans le cas des domaines de l'Etat, par exemple, alors que les chiffres du Gouvernement accusent un total de 175.545 dunums, l'Agence juive déclare que la superficie des terres qu'elle a reçues pour les attribuer définitivement à des Juifs, depuis le mandat, n'est que de 82.605 dunums. Ce point ne nous paraît pas présenter une importance primordiale et c'est surtout le mode de calcul qui est en cause. Si, par exemple, la Palestine Potash Company n'est pas entièrement juive, elle l'est en grande partie et, d'ailleurs, elle a été citée comme un exemple de l'esprit d'entreprise industrielle des Juifs. De même, le fait que la terre ait été obtenue du Gouvernement turc, avant la guerre ou après, à la suite d'un accord conclu avec ce Gouvernement, nous paraît moins important que le fait que ces terres sont actuellement en la possession de Juifs. Aux fins de notre enquête, nous sommes disposés à accepter les chiffres communiqués par le Gouvernement de Palestine et qui indiquent, pour chaque année, depuis octobre 1920, les terres achetées par les Juifs. Ces terres ont une superficie totale de 682.865 dunums, dont environ 36.971 dunums se trouvent dans la région de Bir es Seba, tandis que les terres détenues avant la guerre s'élevaient à environ 650.000 dunums, soit un total de 1.332.865 dunums.

56. Selon les chiffres approximatifs établis d'après le classement de la contribution foncière, les Arabes possèdent 12.160.000 dunums, dont 6.037.000 dunums sont classés comme cultivables et les Juifs 1.208.000 dunums, dont 939.000 de terre cultivable. Dans la catégorie I (agrumes), comportant un taux d'imposition de 825 mils (16s. 6d.) par dunum, soit £ 3 6s. par acre, les Arabes possèdent 106.400 dunums et les Juifs 102.000 dunums.

57. Est-il exact ou non de dire qu'à la suite de ces achats, « les droits et la situation » des Arabes ont été compromis ou, en d'autres termes, qu'un nombre considérable d'Arabes ont été déplacés par des Juifs et ont perdu les terres qu'ils possédaient. La Commission Shaw a estimé que c'était là une éventualité probable pour l'avenir. Elle a déclaré :

« L'établissement d'un cadastre complet pour l'ensemble du pays prendra nécessairement un temps très considérable. Dans l'intervalle, le Gouvernement de Palestine risque de voir se renouveler fréquemment la situation existant actuellement à Wadi el

<sup>1</sup> Voir le paragraphe 25 de ce chapitre.

Hawareth et d'avoir à faire appel à la police, pour procéder à l'éviction de groupes nombreux de cultivateurs ne possédant pas d'autres terres où ils puissent se rendre et sur lesquelles ils puissent s'établir. Dans le passé, les personnes dépossédées ont, très souvent, été absorbées par les villages voisins. Toutefois, on nous a dit que cette méthode, qui était possible il y a quatre ou cinq ans, ne l'est plus aujourd'hui, car le point de saturation a été atteint. D'après les renseignements qui nous ont été fournis, il est clair qu'il n'y a plus de terres disponibles qui puissent être occupées par de nouveaux immigrants sans déplacer la population actuelle ».

Sir John Hope Simpson a exprimé son opinion dans les termes suivants :

« Il est clair, toutefois, que les terres qui restent actuellement à la disposition du Gouvernement sont d'une superficie extrêmement réduite, à l'exception des régions qui, jusqu'au moment où elles seront développées, sont intégralement nécessaires pour assurer la subsistance des Arabes qui les occupent déjà. On ne peut soutenir que les Arabes doivent être dépossédés afin que les terres en question deviennent disponibles pour la colonisation juive : ce serait là une violation très nette des dispositions de l'article 6 du mandat ».

58. Dans sa déclaration de 1930, le Gouvernement de Sa Majesté disait :

« Il semble que, sur les 86.980 familles arabes rurales vivant dans les villages, 29,4% ne possèdent pas de terres. On ne connaît pas le nombre de ces familles qui se livraient antérieurement à la culture et qui ont, depuis lors, perdu les terres qu'elles cultivaient. C'est là un point, entre autres, qu'il est impossible, pour le moment, de préciser ; on espère être en mesure de le faire à l'occasion du recensement prévu pour l'an prochain ».

Malheureusement, au cours du recensement de 1931, cette enquête n'a pas été effectuée. D'autre part, en raison des troubles, il a fallu abandonner un projet de recensement qui devait avoir lieu en 1936.

59. En 1931, M. Lewis French a été nommé « Directeur du Développement » et l'un de ses premiers soins a été de faire établir une liste des Arabes « sans terre » et de préparer un plan d'établissement en leur faveur.

Au cours de l'enquête à laquelle on procéda pour donner suite à ces intentions, on exclut les demandes adressées par des Arabes, même s'ils étaient en fait dépourvus de terre, lorsque les intéressés rentraient dans l'une des catégories suivantes :

1° Personnes qui, en dehors des terres qu'elles avaient vendues, en avaient d'autres qu'elles cultivaient comme fermiers ;

2° Personnes qui avaient trouvé des terres autres que celles d'où elles avaient été déplacées et qui les cultivaient alors comme fermiers ;

3° Personnes qui, postérieurement à la vente des terres qu'elles avaient dû quitter, avaient obtenu d'autres terres, mais qui avaient, depuis lors, cessé de les cultiver, soit pour cause de pauvreté, soit pour toute autre raison ;

4° Personnes qui, au moment de la vente, n'étaient pas des cultivateurs, comme les journaliers et les laboureurs ;

5° Personnes ayant elles-mêmes vendu leurs terres à des Juifs ;

6° Personnes qui, bien que dépourvues de terres, avaient obtenu une occupation également satisfaisante.

Certains de ces motifs d'exclusion nous semblent avoir eu un caractère indûment restrictif. Par exemple, les ventes, par des Arabes à des prêteurs arabes, de terres libres de toute location et les ventes ultérieures à des Juifs n'étaient pas enregistrées parce qu'elles étaient considérées comme rentrant dans l'exception 5 ci-dessus. Nous regrettons, en outre, que cette enquête ait porté uniquement sur les Arabes qui avaient perdu leurs terres comme fermiers et cultivateurs et non pas aussi sur ceux qui avaient perdu leur occupation sur ces terres, en tant qu'ouvriers salariés. Le total officiel des Arabes « sans terre » fait souvent l'objet de malentendus de la part de ceux qui ignorent la définition limitée de ce terme. Il devrait être nettement précisé que ce total peut être considéré comme ne représentant qu'une partie de la population arabe déplacée à la suite des achats de terre par les Juifs.

60. Bien que 3.271 demandes de nouvel établissement émanant d'Arabes « sans terre » soient parvenues jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1936, 664 seulement ont été inscrites, et 2.607 ont été rejetées. Le Gouvernement a acheté des terres pour un prix de 72.240 livres, en vue du nouvel établissement des cultivateurs arabes dont le déplacement était prouvé, et, au moment de notre enquête, plus de la moitié des 664 familles en question avaient reçu des terres. Parmi les autres, un certain nombre avaient refusé les terres qui leur étaient offertes en faisant valoir qu'elles n'étaient habituées ni au climat de la nouvelle région, ni à la culture irriguée.

61. Les Juifs ont, eux aussi, fourni des renseignements indiquant qu'ils avaient procédé à une enquête approfondie sur la question des Arabes « sans terre », qu'ils n'avaient découvert que 688 occupants déplacés parce que leurs terres avaient été vendues sans qu'ils eussent leur mot à dire, et que, sur ces 688 tenanciers, 400 environ avaient trouvé d'autres terres. Cette enquête portait sur la période comprise entre 1920 et 1930.

62. Il ne faut pas oublier, en outre, que les Juifs, désireux de créer une population juive agricole, ont restreint l'emploi de la main-d'œuvre arabe sur les terres qu'ils détenaient. En février 1936, une enquête a révélé que, dans les orangeries possédées par les Juifs, une proportion de 40% de la main-d'œuvre était juive et une proportion de 60% arabe ; la situation

est aujourd'hui renversée et une proportion de 60% de la main-d'œuvre est juive, tandis qu'une proportion de 40% est arabe. Cette question a suscité de vives discussions entre la Fédération des travailleurs juifs et l'Association des fermiers. En fait, une campagne d'intimidation s'est dessinée visant les agriculteurs juifs qui emploient de la main-d'œuvre arabe. La pratique des « piquets », dans les colonies d'après-guerre de la région de Sharon, s'était développée au point qu'elle a nécessité des dispositions législatives, la Prevention of Intimidation Ordinance, de 1927, amendée en 1936.

Bien que cette politique n'ait pas augmenté le nombre des Arabes sans terre, elle a réduit la possibilité d'emploi des journaliers et les moyens d'existence des paysans qui sont obligés, pour vivre, de chercher du travail en dehors de leur lopin de terre.

63. Les renseignements qui nous ont été fournis par les fonctionnaires du Gouvernement établissent que, jusqu'en 1930 ou 1931, il y avait des terres disponibles pour les occupants déplacés, mais qu'à partir de 1932, il a été extrêmement difficile aux intéressés de trouver des terres. Il convient de signaler que l'Agence juive dément toute intention de déplacer les cultivateurs arabes. C'est ainsi que le Dr Ruppin nous a déclaré :

« Nous ne cherchons aucunement à évincer les paysans arabes de leur lot de terre. Les quelques cas où des occupants arabes ont été déplacés à la suite d'achats opérés par des Juifs et que j'ai mentionnés hier sont négligeables si l'on considère le nombre beaucoup plus considérable des fermiers arabes qui ont perdu leurs terres par suite de forclusion à raison des dettes qu'ils avaient contractées envers des créanciers arabes. Notre but est d'améliorer les méthodes agricoles, notamment par l'irrigation, et de créer de nouvelles possibilités d'établissement pour les Juifs sans porter préjudice aux moyens d'existence des anciens cultivateurs arabes. Je suis également d'avis que le fermier arabe obtiendra un meilleur revenu . . . d'une terre de 20 dunums irriguée et cultivée intensivement que de 100 dunums de terre non irriguée, comme c'est le cas actuellement. Nous acceptons, et nous avons accepté depuis l'époque de Sir John Hope Simpson, la formule d'après laquelle, lorsque des terres sont achetées par des Juifs, les cultivateurs arabes doivent pouvoir continuer à se livrer à l'agriculture, sans se trouver dans une situation économique plus défavorable, et j'espère même que cette situation sera meilleure après qu'elle ne l'était avant. Nous acceptons les mesures de contrôle prises par le Gouvernement pour la réalisation de ces conditions, mais, si l'on veut mettre à exécution un programme qui créera de nouvelles possibilités pour l'établissement des Juifs, sans nuire aux Arabes, une participation beaucoup plus active du Gouvernement, en matière de développement, est indispensable ».

64. Nous accueillons avec satisfaction cette déclaration. Comme on le constatera lorsque nous parlerons du projet relatif à Houlé, elle s'est traduite par une proposition d'ordre pratique. Nous sommes également d'avis que, jusqu'à maintenant, le cultivateur arabe a bénéficié, dans l'ensemble, à la fois des travaux accomplis par l'administration britannique et de la présence des Juifs dans le pays. Les salaires ont monté ; le niveau d'existence s'est amélioré ; la construction de routes et d'immeubles a absorbé une main-d'œuvre abondante. Dans les plaines du littoral, certains Arabes ont adopté des méthodes de culture améliorées. Mais nous sommes expressément d'avis qu'il faut veiller maintenant avec le plus grand soin à ce que, en cas de nouvelles ventes de terres par des Arabes à des Juifs, les droits de tous les occupants ou cultivateurs arabes soient préservés. En outre, nous estimons que cette aliénation de terres ne devrait être autorisée que lorsqu'il est possible de remplacer la culture extensive par une culture intensive, c'est-à-dire, en somme, dans les plaines, et non pas, actuellement tout au moins, dans les régions montagneuses.

65. Avant la guerre, la conscription et le paludisme maintenaient la population arabe à un chiffre peu élevé. Actuellement, cette population s'accroît rapidement. L'Agence juive, dans son mémorandum, déclare : « En dehors de considérations plus générales d'ordre moral, il est essentiel, dans l'intérêt même du Foyer national juif, que le niveau de vie des fellahs soit relevé. Si l'on envisage l'avenir d'un peu loin, le village juif ne peut prospérer que si le village arabe prospère en même temps ». Nous approuvons cette déclaration et nous ajoutons qu'à notre avis, par un « avenir un peu lointain », il faut entendre les intérêts de la prochaine génération, ou les effets de développement agraire d'ici trente ans, car, à cette date, la population musulmane aura plus que doublé, si le taux actuel d'accroissement se maintient. La pénurie de terres, à notre avis, est due moins à la quantité de terres acquise par les Juifs qu'à l'accroissement de la population arabe pour les raisons auxquelles nous venons de faire allusion.

66. L'affirmation des Arabes, lorsqu'ils déclarent que les Juifs ont obtenu une trop grande proportion de bonnes terres ne peut se soutenir. Beaucoup des terres où l'on trouve maintenant des plantations d'orangers étaient, lorsqu'elles ont été achetées, des dunes de sable ou des marécages sans aucune culture. Aujourd'hui, devant les résultats obtenus par l'énergie et l'esprit d'entreprise des Juifs, les Arabes peuvent bien critiquer les vendeurs et regretter l'aliénation des terres ; il n'en est pas moins vrai qu'à l'époque des premières ventes tout au moins, on pouvait sérieusement mettre en doute la capacité des propriétaires à mettre ces terrains en valeur ; ils n'avaient ni les ressources ni les connaissances techniques nécessaires. En ce qui concerne les plaines, nous considérons que, moyennant toutes précautions utiles, il est encore possible de vendre des terres aux Juifs.

67. Nous venons d'employer le mot « précautions » : nous entendons par là les mesures destinées à protéger les cultivateurs arabes. Nous avons déjà signalé les dispositions prises à cet effet et nous avons noté que les Juifs, qui reconnaissent la nécessité d'une législation

de protection, critiquent les ordonnances actuelles en déclarant qu'elles ne répondent pas à leur objet, et qu'elles sont effectivement nuisibles, en ce sens qu'elles favorisent les litiges et qu'il en résulte une certaine précarité de tenure. Nous considérons comme démontré que les récentes modifications apportées à la loi concernant la protection des cultivateurs, ainsi que la procédure instituée par cette loi, ont provoqué de sérieux abus et des réclamations abusives de la part de personnes qui n'avaient pas droit à la protection accordée par ladite loi.

68. Les Juifs se plaignent également des difficultés qu'ils éprouvent à obtenir un titre de propriété en règle pour les terres qu'ils ont achetées. Même après que la terre achetée a été enregistrée à leur nom, ils ne peuvent faire valoir effectivement leurs droits de possession. On en trouvera un exemple dans l'affaire des terres de Césarée, qui est relatée plus loin à la section 4 du présent chapitre. Pour examiner en détail les plaintes formulées à cet égard, il faudrait les exposer *in extenso*, examiner les moyens de preuve produits, discuter les diverses interprétations données aux ordonnances par le Gouvernement, par les Juifs et par les tribunaux, ainsi que les attributions que ces tribunaux pourraient et devraient exercer et enfin, la question de savoir quels sont ceux des tribunaux qui pourraient et devraient exercer lesdites attributions. A notre avis, le temps que nécessiterait cette discussion serait hors de toute proportion avec la valeur des recommandations de détail que nous pourrions formuler. En outre, ces recommandations ne pourraient être énoncées, croyons-nous, avec la connaissance approfondie des conditions locales et des lois agraires de Palestine qui serait nécessaire en l'occurrence.

Ce sont là, d'ailleurs, des questions dont l'examen rentrerait dans le mandat du Comité de législation foncière dont nous avons recommandé la création au paragraphe 29 ci-dessus.

69. A titre d'exemple, nous mentionnerons la Protection of Cultivators Ordinance.

Les Juifs n'élèvent aucune critique contre l'idée générale qui a inspiré cette ordonnance, mais ils prétendent que, sous sa forme actuelle, avec ses amendements et étant donné les méthodes selon lesquelles elle est appliquée, elle ouvre le champ à des réclamations abusives et accorde pour ainsi dire une prime aux occupations illégitimes : d'où des délais interminables et des frais considérables pour résister à ces revendications ou pour racheter ces prétendus droits avant que l'on puisse obtenir un titre de propriété nettement établi et la possession incontestée de la terre.

Nous avons acquis la conviction qu'il se produit effectivement de sérieux retards, mais la question de savoir si l'on peut réduire les difficultés qui se présentent actuellement pour l'acheteur tout en assurant, en même temps, au cultivateur la protection convenable, est une de celles qui devront faire l'objet d'une enquête et d'un examen de la part du comité dont nous avons recommandé la création ; elle nécessitera également la réorganisation des tribunaux et de leur procédure en vue d'assurer un règlement plus rapide des contestations d'ordre foncier et de donner à l'acheteur la possibilité d'établir ses droits et d'entrer en possession dans le délai minimum.

Les opérations d'établissement peuvent ici également jouer un rôle : lorsqu'elles auront eu lieu dans les terres en question — si les recommandations que nous avons formulées sous le titre 1 du présent chapitre sont acceptées et si, durant les opérations d'établissement, les fonctionnaires enregistrent toutes les servitudes attachées aux terres —, il deviendra beaucoup plus simple de régler les cas d'occupation illégitime.

70. Les autres griefs formulés par l'Agence juive nous semblent être moins fondés. Le premier a trait aux « millions de dunums qui s'évanouissent » en raison, prétend l'Agence juive, de l'insouciance ou de l'incompétence des agents auxquels est confiée la tâche de maintenir les droits du Gouvernement sur les terres. Le Dr Bernard Joseph, membre du barreau palestinien, qui a témoigné au nom de l'Agence juive, nous a renvoyés au rapport annuel du Gouvernement pour 1920/21, dans lequel figurent les chiffres de 942.000 dunums pour les terres domaniales de l'Etat, et de 2 ou 3 millions de dunums pour les terres incultes « dont beaucoup pourraient être améliorées et mises en état de produire ».

71. A l'heure actuelle, le Gouvernement évalue approximativement la superficie des domaines de l'Etat à 1.036.000 dunums auxquels on pourrait sans doute ajouter raisonnablement 227.600 dunums de dunes de sable faisant actuellement l'objet de réclamations pour des opérations d'établissement. En ce qui concerne les « mewat » ou terres incultes, la superficie qu'elles représentent dans l'ensemble du pays est inconnue, mais elle doit être assez considérable si l'on additionne les terres incultes, les dunes de sable et les régions rocheuses sur lesquelles, néanmoins, on constatera peut-être que les paysans ont établi des droits de pacage et autres. En raison de l'étendue et de la dissémination des terres attribuées au Gouvernement, une grande partie de cette superficie, croit-on, ne présentera que peu ou point de valeur au point de vue du développement du pays.

72. Au moment de l'occupation britannique, les seules zones que l'on savait être la propriété du Gouvernement étaient celles qui étaient enregistrées comme telles. Les terres incultes n'étaient ni enregistrées ni inscrites nulle part ; leur emplacement et leurs limites étaient inconnus. Depuis l'occupation, on s'est efforcé d'enregistrer au nom du Haut Commissaire, comme terres disponibles (miri), les terres vacantes (mahlul) et les terres incultes ne faisant l'objet d'aucun acte.

73. Les opérations d'établissement, comme nous l'avons signalé dans la section 1, constituent la seule manière satisfaisante de définir les limites des terres de l'Etat, et, tant que ces opérations n'auront pas été effectuées, la situation restera nécessairement peu satisfaisante. Si l'on excepte trois villages de la région montagneuse, les opérations d'établissement ont, jusqu'ici, été limi-

tées à la plaine. Si, toutefois, le Service d'établissement foncier s'était occupé des revendications de l'Etat concernant les terres du domaine public, avant d'entreprendre les opérations d'établissement concernant les terres détenues à titre privé, ces dernières opérations auraient été retardées de deux ou trois années et l'on aurait pu dire — et la critique eût été justifiée — que le Gouvernement, dans son propre intérêt, « avait retardé le développement de la partie la plus fertile du pays et l'établissement intensif sur les terres ».

74. Le Dr Joseph a déclaré que la réduction de la superficie totale des terres de l'Etat et des terres incultes était imputable aux mesures insuffisantes prises par le Gouvernement, notamment au cours des premières années, pour protéger ses propres domaines. Il a déclaré que, d'après la loi ottomane, lorsqu'un homme a cultivé des terres de l'Etat pendant dix ans, il peut s'adresser à l'Etat et exiger un titre de propriété sur les terres en question. La pratique, a-t-il dit, était la suivante : l'intéressé se présentait au Bureau du Registre foncier, avec un certificat signé du moukhtar de son village et de deux notables, attestant qu'il avait travaillé pendant dix ans ou davantage un lot de terre compris entre certaines limites ; aucun avis concernant cette revendication n'était envoyé au Gouvernement et, sur le vu du certificat, l'intéressé recevait un titre de propriété.

75. Nous avons procédé à de minutieuses investigations au sujet de ce grief et nous avons acquis la conviction que toutes les revendications de ce genre étaient soumises, au Bureau du Registre foncier, à un examen très approfondi avec levé préalable du plan du terrain et rapport sur le type de culture. L'agent visite la propriété en question et l'on examine les rôles d'imposition pour voir si la dîme ou l'impôt ont été payés sur le terrain. L'inspecteur d'agriculture doit ensuite faire un rapport et, si ce rapport n'est pas suffisamment clair, il est renvoyé à l'inspecteur principal qui doit donner son avis quant à la période pendant laquelle les terres ont été cultivées et à l'état des cultures. L'affirmation d'après laquelle les réclamations de ce genre auraient été accueillies sans aucune difficulté au cours des premières années se trouve réfutée par le nombre d'actions intentées contre le Gouvernement en vue d'établir les titres refusés par le Registre foncier. En 1924, par exemple, 106 actions de ce genre ont été intentées contre le Gouvernement.

76. Nous avons constaté que les terres pour lesquelles le Registre foncier avait délivré des titres de propriété du 1<sup>er</sup> octobre 1920 au 30 novembre 1936, s'élevaient à une superficie totale de 248.118 dunums. Ce chiffre comprend les réclamations présentées par les occupants à l'égard de biens privés enregistrés au nom de particuliers, et, bien qu'on ne possède pas à ce sujet de renseignements tout à fait précis, on considère comme probable qu'un tiers du chiffre donné ci-dessus se rapporte à des terres appartenant à des personnes privées. Il semble donc qu'environ 165.000 dunums au plus de terres de l'Etat non enregistrées aient fait l'objet de réclamations de ce genre, fondées ou non. Une vaste région du sous-district de Bir es Seba figure dans ce montant, car il n'y existait pas d'enregistrement avant la guerre, bien que les mêmes familles eussent été en possession des terres depuis des siècles. Il est de toute évidence que les opérations de vérification et d'enregistrement des droits de propriété du Gouvernement en matière de biens fonciers ont été trop lentes et même peu satisfaisantes, mais il ne servirait de rien d'exagérer.

77. Un grief également non fondé est le suivant : le Gouvernement n'aurait pas été habituellement représenté par des hommes de loi compétents dans les procédures engagées à propos des droits de propriété de terres qui auraient pu être des terres domaniales. En fait, nous constatons que, bien qu'à l'origine le directeur adjoint des terres ait représenté personnellement le Gouvernement dans les procès de ce genre, il a été décidé ultérieurement que ce soin incomberait au Département du procureur général ; ce Département emploie des fonctionnaires qui, bien que n'étant pas admis à pratiquer comme avocats, sont pleinement qualifiés pour ce travail, qui est d'ailleurs attentivement surveillé par le procureur général et qui a fait l'objet de rapports favorables de la part des juges appelés à connaître de ces affaires. Depuis que les affaires de ce genre ont été transférées au Service de l'avocat général, 36 affaires ont fait l'objet d'une décision ; 22 d'entre elles ont été réglées dans un sens favorable au Gouvernement, 2 ont été retirées à la requête du directeur du Registre foncier, 1 a été réglée devant le tribunal par voie d'accord amiable, et 11 ont été perdues par le Gouvernement. Ces affaires reposent souvent sur des questions de fait concernant l'occupation antérieure des terres, et le Gouvernement se trouve naturellement désavantagé en cette matière.

En raison des faits indiqués ci-dessus, nous considérons que le grief n'est aucunement fondé.

78. Une troisième accusation de caractère général énoncée par l'Agence juive contre la Puissance mandataire est la suivante : le Gouvernement ne se serait pas acquitté, comme il le devait, des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6 du mandat, selon lesquelles il doit utiliser les domaines de l'Etat et les terres incultes pour l'établissement intensif des Juifs. Les superficies limitées de terres domaniales cédées à bail aux Juifs ont été, dit-on, pour la plupart, soit des dunes de sable, soit des marécages qui ne peuvent être exploités que moyennant des dépenses de bonification considérables.

79. La situation générale, en ce qui concerne les domaines de l'Etat et les terres incultes, a déjà été analysée et exposée. La majeure partie des terres réclamées par le Gouvernement comme domaine de l'Etat, lorsqu'elles sont cultivables, est déjà occupée par des arabes. Les experts estiment qu'il y a dès à présent pénurie de terres dans certaines régions, notamment dans les régions montagneuses, pour la population indigène.

80. A cet égard, il convient de se rappeler que les terres mises par le Gouvernement à la disposition du Fonds national juif deviennent inaliénables de la même manière que les terres acquises pour les « wakoufs » par le Conseil suprême musulman. Dans l'un et l'autre cas, il est évidemment désirable que le Gouvernement fasse preuve de prudence. Il est vrai qu'actuellement il cède seulement à bail et ne vend pas les terres domaniales, mais, à toutes fins pratiques, un bail de longue durée, consenti au Fonds national juif ou à un bien wakf, peut être en somme considéré comme une aliénation de caractère permanent à une seule race, même si les conditions de tenure des terres en question peuvent, nombre d'années plus tard, être modifiées.

81. Nous estimons qu'en attendant les opérations de cadastre et d'établissement, l'Administration a agi sagement en s'abstenant de céder des terres qu'en meilleure connaissance de cause elle pourrait considérer comme indispensables pour les cultivateurs non Juifs.

82. Les Juifs, croyons-nous, sont fondés à se plaindre du fait que l'Administration n'a pas réussi à assurer la consolidation des parcelles afin de concentrer les Arabes en un seul bloc. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, nous considérons qu'il y aurait lieu de recourir, le cas échéant, à la Land Expropriation Ordinance, et que les propriétés arabes disséminées ne devraient pas entraver le développement d'un projet dont les résultats, de l'avis du Gouvernement, ont été avantageux à la fois pour les Juifs et pour les Arabes. Les arguments pour et contre cette procédure sont donnés ci-dessous aux paragraphes 86 à 88.

83. Les autres griefs ont trait, en premier lieu, aux mesures insuffisantes prises pour connaître exactement les ressources du pays et à l'absence de plans d'irrigation — question qui est traitée ci-dessous, sous le titre 3 — et, en second lieu, aux procédés dilatoires du Service d'établissement. A notre avis, la seconde plainte est fondée. Nous avons indiqué le remède aux paragraphes 36 à 41 du présent chapitre. Enfin, on demande que le Gouvernement facilite l'établissement dans la région de Bir es Seba en mettant une vaste étendue de terres à la disposition des organismes juifs de colonisation, de sorte que l'on puisse faire un effort organisé en vue de découvrir l'eau nécessaire à l'irrigation. A cette fin, suggère-t-on, le Gouvernement devrait commencer les opérations d'établissement dans la région de Negeb.

84. Il est évident qu'à l'heure actuelle le Gouvernement ne dispose pas du personnel nécessaire pour les opérations d'établissement dans cette région. Le personnel est entièrement occupé par des travaux beaucoup plus urgents dans les plaines du littoral. En outre, la question de Bir es Seba est très compliquée; elle n'a pas été complètement examinée, et l'expérience des opérations d'établissement dans la région relativement restreinte de Beissane nous fait insister vivement pour que l'on n'agisse pas trop hâtivement. Il nous semble qu'il convient tout d'abord de s'assurer de l'attitude et des désirs des Cheiks des diverses tribus, des droits dont jouissent ces tribus et de leur opinion quant au passage d'une vie nomade à une vie sédentaire de cultivateur. La hâte dont on a fait preuve a contribué, dans une large mesure, à provoquer les troubles de Palestine, et il ne servirait de rien d'installer des immigrants juifs dans la région de Bir es Seba avant que le Gouvernement soit assuré qu'ils y seront amicalement reçus. Dans l'intervalle, nous ne voyons pas d'objection à ce que le Gouvernement ou l'Agence juive examine les possibilités d'approvisionnement en eau douce dans une partie quelconque de la région; toute entreprise de ce genre devrait s'effectuer sous le contrôle effectif du Gouvernement.

85. Il est reconnu que la culture intensive n'est possible que si l'on dispose de quantités d'eau suffisantes à bas prix; aussi, avons-nous renvoyé à l'examen de l'Administration une proposition qui nous a été soumise en vue de la création de sociétés spéciales de services d'intérêt public, dans le genre de celle que l'on envisage pour la région de Houlé (section 4 du chapitre). Aux termes de cette proposition, de vastes plans de mise en valeur, qui seraient dans l'intérêt à la fois des collectivités arabes et juives, pourraient être entrepris sous l'étroite surveillance et avec l'active coopération du Gouvernement. Dans ces sociétés, il y aurait un administrateur, ou des administrateurs, nommés par le Gouvernement, sans que la participation financière du Gouvernement soit indispensable. Elles seraient chargées d'entreprendre des recherches en vue de découvrir les ressources en eaux souterraines, de favoriser les opérations de drainage et de rationaliser les distributions d'eau. Elles soumettraient leurs propositions, avec l'indication de leurs ressources financières, au Gouvernement qui procéderait à un examen attentif en s'aidant des rapports des fonctionnaires locaux et des experts sur l'état des terres, les occupants actuels et la région qui devrait leur être réservée. Le Gouvernement acquerrait également les terres nécessaires (lorsque le prix n'en aurait pas été fixé par voie de négociations) en vertu de la Land Expropriation Ordinance et prendrait toutes mesures utiles pour la consolidation des parcelles. En retour, pour toutes les dépenses consacrées par elles aux travaux de développement de la région, les sociétés en question, après que les besoins raisonnables des occupants actuels auraient été satisfaits, recevraient, pour les terres restantes, un bail à titre gratuit, valable pour quatre-vingt-dix-neuf ans; néanmoins, l'impôt foncier resterait dû et constituerait, sans doute, une source de revenus croissants pour le Gouvernement. Les Arabes obtiendraient leurs baux directement du Gouvernement, et les Juifs, de la Société en question. Nous suggérons que le Gouvernement conserve le contrôle des droits concernant la distribution et les tarifs de l'eau.

86. Un projet de ce genre, fait-on valoir, améliorerait le sort de l'Arabe pour ce qui est de la rationalisation de sa culture et de l'assolement. En consolidant les propriétés arabes de la région, peut-être en trois ou quatre blocs, on diminuerait les risques de contestations et on faci-

litérait l'introduction de l'irrigation. Cette solution contribuerait également à éviter les spéculations sur les terrains. Les Arabes, aussi bien que les Juifs, profiteraient du développement des routes et, plus tard, espère-t-on, des méthodes coopératives de mise en vente des produits du sol.

87. Le Gouvernement de Palestine, tout en reconnaissant qu'un projet de ce genre fournirait de la place pour un nombre supplémentaire de colons juifs, doute que, dans l'ensemble, la situation des propriétaires et des occupants arabes actuels s'en trouve améliorée. Il prévoit des difficultés résultant de diverses causes.

En premier lieu, il convient de tenir compte de la profonde répugnance, manifestée dans le passé par les paysans arabes, à quitter les terres qu'ils ont cultivées depuis de nombreuses générations. Ils élèveraient, croit-on, de sérieuses protestations contre un transfert obligatoire, même d'une partie à une autre de la région relativement limitée qu'envisage le projet.

En second lieu, le cultivateur arabe éprouve d'extrêmes difficultés à modifier ses méthodes et à s'adapter à la culture irriguée. Même en présence de l'exemple scientifique que lui donnent ses voisins juifs, il ne serait pas à même d'amener la terre à sa pleine capacité de production avant nombre d'années. Le passage du « dry farming » et d'un élevage limité à l'irrigation intensive nécessite une modification complète de ses habitudes ; surtout, il aurait à travailler toute l'année et il devrait s'occuper chaque jour de son exploitation agricole, au lieu de jouir des loisirs que lui laisse annuellement la succession des récoltes de céréales dans la pratique du « dry farming ».

En troisième lieu, le Gouvernement de Palestine devrait assumer, par l'intermédiaire de son représentant au Conseil d'administration, la responsabilité directe de la prospérité de chacun des cultivateurs en question en lui allouant une parcelle fixe, un « lot viable » suffisant pour ses propres besoins et ceux de sa famille, mais qui ne serait pas susceptible d'être augmenté si l'intéressé ne pouvait y gagner sa subsistance. L'expérience acquise ailleurs, par exemple à Beissane et également en Egypte, indique qu'en dépit d'une aide et d'une surveillance continues de la part du Gouvernement, une proportion de 60% seulement des occupants commence, même maintenant, à comprendre la nécessité de consacrer une attention constante à leurs cultures. Aussi le Gouvernement s'attend-il à de nombreuses demandes d'assistance par voie de remise des loyers ou des impôts et « à certains moments, par des distributions de semences et peut-être de denrées alimentaires et d'argent ». Le résultat en serait que les intéressés s'habituerait à compter toujours sur le Gouvernement.

En quatrième lieu, le Gouvernement de Palestine insiste sur la difficulté que présente la détermination de la superficie minima nécessaire à chaque propriétaire ou occupant actuel, superficie qui, une fois fixée, ne pourrait être accrue. Si l'on constatait qu'elle est nettement insuffisante, il faudrait trouver des terres ailleurs, ce qui impliquerait un second transfert obligatoire des paysans en question.

88. En dehors de ces difficultés d'ordre pratique, il estime que les considérations politiques, dans les circonstances actuelles, présentent une importance encore plus grande. Il fait valoir que, bien loin de répondre aux demandes des Arabes qui voudraient empêcher le propriétaire imprévoyant de vendre ses terres aux Juifs, cette proposition envisage l'acquisition obligatoire de terres arabes en échange d'autres terres à bail, le reste des terres devant être remis aux organisations juives. Toute proposition de ce genre placerait dans les mains des agitateurs arabes une arme contre laquelle des arguments d'ordre logique, relativement aux avantages du projet, ne constitueraient qu'un moyen de défense inefficace.

89. Nous avons déjà signalé que nous étions convaincus que le manque de capitaux et de connaissances techniques de l'Arabe ne justifie pas une décision qui le priverait de terres. Nous avons également déclaré que nous accueillerions avec satisfaction l'interdiction catégorique de la vente, à des Juifs, de parcelles isolées et relativement restreintes. Nous présumons que, dans un projet tel que celui qui est envisagé, il serait prévu, comme le stipulent certainement les propositions du Gouvernement visant la protection des petits propriétaires, des enquêtes très détaillées et très minutieuses avant l'acquisition d'une terre et avant qu'un cultivateur soit transféré hors de sa parcelle ou que la superficie d'un « lot viable » soit déterminée.

90. L'ordonnance dite « Protection of Cultivators Ordinance » définit un « lot viable » comme la superficie qui permettra à l'occupant légal de conserver ses moyens habituels d'existence par un travail avec lequel il est familiarisé : la terre doit, autant que possible, se trouver dans le voisinage de la parcelle ou de la ferme dont l'occupant est évincé. « Cette ordonnance, croit-on, empêchera l'augmentation du nombre des Arabes « sans terre » qui résulterait de l'éviction de cultivateurs auxquels on aurait enlevé leurs terres sans leur assurer leur subsistance sur d'autres terres ; d'autre part, elle ne mettra pas obstacle aux achats et aux ventes de terre lorsque le transfert de propriété ne sera pas de nature à nuire à l'occupant ».

91. L'acceptation des deux premiers arguments formulés par le Gouvernement de Palestine contre la proposition en question, à savoir l'aversion du paysan pour un changement de localité ou de méthodes agricoles, combinée avec sa répugnance pour un travail continu, impliquerait une négation pure et simple de tout progrès et rendrait impossible à la Puissance mandataire l'exécution de la difficile obligation qui lui incombe d'encourager l'établissement intensif sur les terres. Nous estimons que le Gouvernement pourrait être considéré comme s'étant entièrement acquitté de ses responsabilités à l'égard du cultivateur déplacé, et peut-être mécontent, lorsqu'il aura acquis la certitude que l'intéressé a reçu assez de terre pour subvenir à ses

besoins. Nous ne croyons pas que, dans cette voie, il puisse se produire des difficultés que ne seraient pas susceptibles de provoquer, de leur côté, les propositions du Gouvernement de Palestine pour la protection des petits propriétaires par le moyen de « lots viables » qui leur seraient réservés.

92. Un projet de ce genre, s'il faisait l'objet d'un contrôle convenable, ne devrait pas augmenter la tendance, déjà existante, à la paupérisation des paysans indigènes. Des prêts et des remises d'impôts ont toujours été libéralement accordés, ainsi que l'indiquent les chiffres suivants :

En 1933, sur une somme exigible de 157.405 livres, afférente à un paiement d'hiver de la dîme, il a été constaté que des remises correspondant à 105.150 livres étaient inévitables.

En 1934, le montant total des remises s'est élevé à 129.726 livres sur un total global d'imposition, au titre de la dîme, de 245.000 livres, soit 53%.

En 1935, les chiffres suivants indiquent le montant de l'impôt sur les biens-fonds ruraux qui était dû au 1<sup>er</sup> avril 1935, le montant perçu pendant l'année 1935/36 et le montant restant à recouvrer.

	£
Evaluations bruts au 1 <sup>er</sup> avril 1935 . . . . .	222.276
Exonérations accordées en vertu de l'article 6 de l'ordonnance . . . . .	53.650
Remises accordées pendant l'année . . . . .	14.058
Perçu pendant l'année . . . . .	100.671
Restant à recouvrer à la date du 1 <sup>er</sup> avril 1936 . . . . .	53.897

En 1935/36, les remboursements de prêts agricoles se sont élevés au total de 7.259 livres et de nouveaux prêts ont été consentis pour une somme de 6.562 livres ; en conséquence, il restait dû un montant de 168.943 livres.

En présence des ces chiffres, il n'est pas surprenant que le Gouvernement de Palestine envisage avec appréhension toutes mesures qui seraient susceptibles de provoquer de nouveaux appels à sa générosité.

93. Les difficultés d'ordre politique constituent une partie du tableau d'ensemble de l'administration du pays et nous ne les sous-estimons pas, mais il nous faut tenir compte du fait que, si le mandat doit continuer et si la Puissance mandataire doit s'acquitter de ses obligations, le rythme du progrès ne doit pas être déterminé par des agitateurs factieux. En conséquence, lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- a) S'il existe des terres disponibles et si les propriétaires sont, d'une façon générale, disposés à les vendre ;
- b) S'il a été établi que ces terres se prêtent à la culture intensive ;
- c) S'il est possible de prendre des arrangements financiers satisfaisants ;

nous ne pensons pas qu'un projet de ce genre, sous la surveillance et le contrôle du Gouvernement, doive être retardé par suite d'une obstruction calculée.

94. Il importe, toutefois, pour prévenir tout optimisme exagéré, de déclarer qu'à notre avis, *pour le moment*, les terres en question sont peu nombreuses et, pour autant que nous pouvons le constater, elles ne se trouvent que dans les plaines et non dans les régions montagneuses. Dans le nord de la région de Houlé, par exemple, le nombre des cultivateurs arabes est si considérable qu'il ne sera peut-être pas possible de trouver des terres disponibles, notamment si, comme nous l'avons déjà signalé, on tient compte de l'accroissement naturel de la population. Néanmoins, cette considération ne devrait pas empêcher un examen attentif et détaillé de tout projet à la préparation duquel le Gouvernement pourrait prêter son assistance. D'autre part, si les ressources financières nécessaires sont fournies par une société, le Gouvernement ne devrait pas hésiter à prêter tout le concours possible, même pour un projet qui, au début, pourrait sembler ne pas être justifié, pour ses promoteurs, du point de vue économique. Nous avons examiné la proposition en question assez longuement parce qu'elle montre les graves difficultés qui accompagnent toute tentative visant à étendre la superficie cultivable ou à accroître la capacité de production des terres de Palestine.

95. Telle est, croyons-nous, la meilleure politique que l'on puisse élaborer pour régler la question des terres en vertu du mandat, sous sa forme actuelle ou sous une forme légèrement amendée. Toutefois, nous tenons à déclarer expressément qu'à notre avis, une telle politique que, dans les circonstances présentes, nous considérons comme équitable à la fois pour les Arabes et pour les Juifs, ne serait acceptée comme telle ni par l'une ni par l'autre race et ne donnerait pas satisfaction à leurs griefs respectifs. L'attitude des Juifs à l'égard des restrictions déjà proposées par le Gouvernement de Palestine à l'achat des terres, laisse penser que, plus que probablement, ils s'opposeraient aux restrictions plus accentuées qu'implique nos propositions. Les Arabes, de leur côté, nous ont déclaré qu'il ne faut pas que les Juifs puissent continuer à acheter des terres. En conséquence, ni d'un côté ni de l'autre, l'adoption de nos propositions ne supprimerait les griefs actuels.

### 3. LE TROISIÈME PROBLÈME : L'IRRIGATION.

96. Ce problème intéresse la conservation, le contrôle, le développement et l'utilisation de toutes les ressources en eau du pays. En Palestine, il y a quatre modes d'irrigation à examiner : par les fleuves et les rivières, par les sources, par les puits, par des réservoirs.

*Irrigation par les fleuves et les rivières.*

97. Il n'y a que deux fleuves méritant de retenir l'attention à cet égard : le Jourdain et l'Auja. Ce dernier n'est d'ailleurs qu'une rivière de minime importance, dont les eaux ne peuvent être utilisées pour l'irrigation qu'au moyen de pompes. Une concession a été accordée à M. Rutenberg, administrateur-délégué de la Palestine Electric Corporation qui, actuellement, irrigue par ce moyen environ 5.000 dunums de terre et se propose d'en irriguer 700 autres. Il est probable que le surplus d'eau devra être utilisé pour l'approvisionnement de Tel Aviv qui ne dispose d'aucune autre source d'approvisionnement répondant à ses besoins.

98. Le Jourdain constitue donc la seule ressource virtuelle pour l'irrigation par rivière. Il offre deux possibilités : le projet de Houlé qui est examiné aux paragraphes 120 à 125 ci-dessous, ou l'établissement d'un canal de dérivation plus en aval. En aval de Houlé, jusqu'à un point situé à cinq milles au-dessous du lac de Tibériade, on ne peut envisager aucun projet de ce genre à cause de la concession accordée à la Palestine Electric Corporation, qui interdit d'effectuer, en amont des installations de la Société, des travaux susceptibles de réduire le débit d'eau nécessaire à ces installations. Le canal devrait donc avoir son origine en un point où le Jourdain coule dans une dépression profonde et devrait, sur une distance de trente milles environ, être construit en tranchée avant que l'eau puisse être amenée au niveau du sol. Une autre solution consisterait à construire un barrage très élevé qui serait extrêmement coûteux et probablement irréalisable en raison de la formation géologique, ou à installer des stations de pompage qui sont hors de question en raison des dépenses qu'elles nécessiteraient. Même lorsque l'on aurait amené l'eau au niveau du sol, on se trouverait en présence d'autres graves difficultés en raison de la configuration du pays, et il faudrait prévoir des canaux de drainage tous les mille yards à peu près, soit en-dessous, soit au-dessus du canal, pour évacuer les eaux de crue provenant des monts de Judée. La construction d'un canal de ce genre semble donc irréalisable. La seule autre possibilité d'irrigation par le Jourdain consisterait à pomper l'eau aux endroits où elle est nécessaire, mais il est douteux qu'on puisse utiliser ce procédé en raison de la très grande hauteur à laquelle il faudrait élever l'eau.

Il apparaît donc que les perspectives d'irrigation au moyen du Jourdain, dans les conditions existantes, sont extrêmement aléatoires, car la situation est la même tout le long de la vallée jusqu'à la mer Morte.

*Irrigation au moyen des sources.*

99. Il existe en Palestine un grand nombre de sources notamment dans la plaine de Beissane, dans la vallée du Jourdain, dans les monts de Samarie et de Judée ; mais, en dehors de deux installations assez limitées, à Beissane et à Jéricho, qui utilisent des sources, le Gouvernement ne peut rien faire pour faciliter l'irrigation des terres par ce procédé, car d'après la loi ottomane actuelle, l'eau des sources est la propriété des individus, qui peuvent la vendre comme ils l'entendent, de sorte qu'on ne peut prendre aucune mesure pour empêcher le gaspillage.

100. Nous considérons que des dispositions législatives conférant tous pouvoirs au Haut Commissaire, en ce qui concerne les eaux de surface du pays, sont essentielles et nous recommandons que l'on introduise immédiatement, dans l'Ordre en Conseil sur la Palestine, l'amendement indispensable à cet effet, sans attendre les autres amendements qui pourraient être désirables. On a reconnu la nécessité d'une telle disposition législative dans tous les pays où l'irrigation présente de l'importance — en Australie, au Canada, dans l'Inde et dans les États d'Amérique qui souffrent de la sécheresse. Cette mesure devrait permettre au Gouvernement d'assurer dans une large mesure l'utilisation économique des eaux de source, mais la superficie supplémentaire qui pourra être irriguée par ce moyen sera relativement restreinte.

*Irrigation au moyen de puits.*

101. L'irrigation au moyen des puits est et restera sans doute la méthode la plus fréquemment utilisée en Palestine. Les puits sont fréquemment approfondis et l'on en creuse de nouveaux. On s'est donc rendu compte qu'il fallait protéger l'irrigation pratiquée au moyen des puits existants.

102. Un levé de plan complet pour la plaine du littoral et la plaine d'Esdrélon a été effectué et le niveau de l'eau a été mesuré dans des milliers de puits. A l'heure actuelle, il n'y a aucune raison de croire qu'il y ait diminution réelle des ressources en eau ou baisse de niveau de la nappe d'eau souterraine. Toutefois, c'est un danger qui peut surgir à n'importe quel moment. Nous recommanderions donc qu'il soit pris en premier lieu un arrêté prescrivant, pour éviter la nécessité d'inspections et de relevés périodiques, que les propriétaires de puits seront tenus de signaler, à des intervalles déterminés, la profondeur de l'eau dans leurs puits et, en second lieu, permettant au Gouvernement, si l'on constatait une baisse du niveau de la nappe d'eau souterraine, d'entreprendre le forage de nouveaux puits ou l'approfondissement des puits existants dans des régions déterminées.

*Irrigation au moyen de réservoirs.*

103. Le Gouvernement n'a commencé que tout récemment à effectuer une enquête sur les possibilités d'irrigation par cette méthode : jusqu'à présent, les résultats en ont été extrêmement décevants. On recherche, mais jusqu'ici sans succès, des emplacements satisfaisants pour des réservoirs. De nouvelles investigations, actuellement en cours, amèneront peut-être des résultats plus favorables, mais les perspectives ne laissent pas beaucoup d'espoir.

104. Une station de jaugeage a été construite près de Jérusalem, en travers du Wadi Suraa qui draine un vaste bassin, et l'on a mesuré la quantité d'eau s'écoulant des bords. On a constaté qu'en raison des facultés énormes d'absorption du sol — et cette situation est la même dans tout le pays — 99,5% des chutes de pluies sont immédiatement absorbés par la terre, de sorte qu'un demi pour cent seulement s'écoule dans le Wadi.

105. Dans le sous-district de Bir es Seba, on a construit un barrage et un réservoir. Une proportion d'environ 7% seulement de l'eau tombant dans la vaste région de captation qui s'étend derrière ces installations est passée dans le réservoir formé par le barrage et, à la fin des pluies, il ne restait dans ce réservoir qu'un demi pour cent de l'eau tombée dans la zone de captation. Le reste des 7% était passé par infiltration dans le lit du réservoir qui est constitué simplement par le sol naturel, la superficie en question étant trop vaste pour que l'on puisse entreprendre des opérations d'étanchement.

106. Des considérations qui précèdent il ressort que les principales ressources en eau, pour l'irrigation en Palestine, sont fournies par les puits, qui augmentent en nombre et en dimensions, dans les régions où l'on sait qu'il existe de l'eau. Le problème de l'établissement intensif sur la terre dépend essentiellement de la découverte et du développement des approvisionnements d'eau nécessaires à l'irrigation. Comme le déclare le Dr Hexter, au nom de l'Agence Juive, « l'intensification de l'agriculture dépend de l'irrigation ». Il confirme ensuite une déclaration de la Palestine Economic Corporation : « la culture intensive du sol n'est possible que si l'on dispose, à bas prix, de quantités d'eau suffisantes ». Si l'on pouvait découvrir de l'eau dans le sous-district de Bir es Seba, la mise en valeur de toute cette région deviendrait possible, à la condition que cette eau puisse être fournie à un prix raisonnable. Ce sous-district représente près de la moitié de la superficie totale de la Palestine.

107. Comme Sir John Hope Simpson l'a déclaré dans son rapport, « si l'irrigation est possible, on trouvera, en quantité pour ainsi dire inépuisable, des terres cultivables dans la région de Bir es Seba. Sans irrigation, aucune mise en valeur n'est possible. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de tentative organisée en vue de voir s'il est possible ou non d'obtenir de l'eau au moyen de puits artésiens ».

108. Depuis la date du rapport sus-indiqué, il semble que le Gouvernement n'ait fait que très peu de chose pour découvrir de l'eau en Palestine. En 1931, il a obtenu l'outillage nécessaire à des forages, à titre d'essai ; un autre petit outillage a été acheté en 1933, et deux nouvelles installations ont été acquises, l'une en 1934 et l'autre en 1935. Elles ont été utilisées dans une certaine mesure pour des travaux de prospection. En tout, cinq forages ont été achevés, simplement à titre expérimental, dont deux dans le district de Bir es Seba, où les travaux se poursuivent sur un autre puits. L'outillage en question a également été utilisé pour des villages qui n'avaient pas d'eau, dans des exploitations juives où sévissait la sécheresse, et pour l'approvisionnement en eau de certaines villes.

109. Les forages effectués à titre expérimental n'ont pas permis de recueillir des données suffisantes pour se faire une opinion quant aux ressources possibles en eau. Il faudra encore beaucoup de travail pour que l'on arrive à disposer de renseignements vraiment utiles pour le district de Bir es Seba. Le problème se trouve encore compliqué par l'existence d'eau salée et d'eau douce dans certaines parties de la région, et l'on ne sait jamais si l'on se trouvera en présence de l'une ou de l'autre. Dans les deux puits de forage terminés, l'eau était salée.

110. Les installations de forage ont coûté de 1.000 à 1.500 livres chacune, selon la profondeur à laquelle elles sont destinées, et les frais d'exploitation d'une installation varient entre 2.000 et 2.500 livres par an. Le premier forage effectué dans le district de Bir es Seba a coûté 1.994 livres, sa profondeur étant de 1.170 pieds ; le second a coûté 300 livres et sa profondeur était de 375 pieds.

111. De nombreux renseignements nous ont été fournis, tant de vive voix que par écrit, au sujet de l'irrigation. Les experts juifs ont présenté des calculs concernant les quantités totales d'eau disponibles en Palestine et les superficies qui pourraient être irriguées. A leur avis, les ressources en eau du pays seraient suffisantes pour irriguer au moins 1.500.000 dunums de terre, au lieu des 350.000 dunums actuellement irrigués, sans tenir compte ni des régions montagneuses où, de toute évidence, l'irrigation est beaucoup plus difficile, ni de la région de Bir es Seba. L'une des évaluations faites pour la Palestine, à l'exclusion de Bir es Seba et du sud, indique, pour les terres irrigables, une superficie de 3.500.000 dunums, après avoir tenu compte des besoins en eau, tant pour l'usage privé que pour l'usage industriel, d'une population de 2.500.000 habitants.

112. Nous ne pouvons nous prononcer sur ces chiffres et nous ne croyons pas qu'il y ait lieu pour nous de le faire. Il reste beaucoup de travail à accomplir avant que l'on dispose de renseignements tant soit peu précis sur les quantités approximatives d'eau que l'on peut trouver en Palestine ; il faudra plus encore de recherches pour savoir exactement quelles sont les quantités dont l'exploitation pourra être assurée sur des bases économiquement raisonnables. Il existe de vastes zones, y compris la plus grande partie de la région montagneuse, où l'irrigation serait si difficile, même au cas improbable où l'on y trouverait de l'eau, qu'il convient à notre avis de les laisser de côté dans toute estimation des superficies irrigables.

113. La principale difficulté que soulève un plan d'ensemble de l'irrigation en Palestine ne réside pas tant dans l'insuffisance des ressources en eau que dans les dépenses nécessaires pour permettre l'utilisation de cette eau. Si les dépenses sont élevées, la question se pose de

savoir quelles sont les cultures que l'on peut entreprendre pour justifier ces dépenses. Nous ne prétendons aucunement qu'il ne faille pas prendre toutes les mesures nécessaires pour accroître la superficie irriguée du pays, car c'est là une question d'importance vitale pour sa mise en valeur et pour un établissement intensif, mais la difficulté persiste d'établir une évaluation des superficies susceptibles d'être irriguées dans des conditions satisfaisantes du point de vue économique.

114. Nos recommandations (en dehors de celle qui figure au paragraphe 100) sont les suivantes :

a) Le transfert de celles des installations de forage qui doivent être utilisées, pour des travaux de recherches, du Département des Travaux publics au Département of Development, afin que toutes les questions relatives à l'irrigation soient centralisées dans un seul département ;

b) L'achat de nouvelles installations de forage pour des travaux de prospection ;

c) L'engagement d'un personnel suffisant

i) Pour assurer l'exploitation, dans des délais assez brefs, des ressources en eaux de surface du pays, et

ii) Pour assurer l'application de l'ordonnance sur les puits, actuellement en projet, pour procéder d'une façon continue aux recherches techniques sur les eaux souterraines et pour effectuer de nouveaux forages en vue de l'exploration du sous-sol.

#### 4. QUATRE EXEMPLES DE PROBLÈMES AGRAIRES.

115. Nous indiquons de façon assez détaillée les mesures prises par l'Administration dans quatre cas d'établissement : celui de Birkat Ramadan est un exemple d'une coopération féconde ; celui de Houlé représente un vaste projet, avantageux à la fois pour les Juifs et pour les Arabes, que nous avons été priés d'examiner et de recommander ; le cas de Beissane a été cité par l'Agence juive comme un exemple de politique à éviter, et le cas des terres de Césarée montre les difficultés qu'éprouvent les Juifs à entrer en possession de terres dont la remise a été stipulée par contrat.

##### A. Birkat Ramadan.

116. Dans le sous-district de Toul Kerem, il existait plusieurs exploitations juives, Nathanya, Hertzelia, Tel Mond, Even Yehuda, Kadenia, ainsi que deux villages arabes, Mesha et Umkhalid. Toutes ces localités étaient impaludées à cause des régions marécageuses connues sous le nom de Birkat Ramadan et de Bass um el Alak. Une grande partie des terres acquises à l'origine par des organisations juives dans les régions rurales était, d'après les conceptions palestiniennes, bien arrosées et convenait, en conséquence, à l'établissement intensif avec facilités d'irrigation ; mais, d'autre part, elles étaient impaludées. En 1922, une ordonnance visant la lutte contre le paludisme obligea le propriétaire ou l'occupant à appliquer toutes mesures qui pourraient être prescrites par le Service d'hygiène publique pour empêcher l'éclosion des moustiques et assurer le drainage indispensable. La région en question fut, en fait, offerte à quelques-uns des Arabes « déplacés » par les acheteurs juifs, mais ils la refusèrent ; aucun des Arabes « sans terre » inscrits sur les registres n'accepta de s'établir dans cette région.

117. En 1929, on établit des plans pour le drainage des marécages. Mais, à ce moment, on découvrit, ce qui est assez fréquent en Palestine, que la propriété du sol était contestée et l'on décida d'attendre les opérations d'établissement, en suite de quoi, six ans plus tard (en 1935), les terres furent déclarées faire partie des biens consacrés (wakf) de Khalil et Rahman et devaient donc être enregistrées au nom du Conseil suprême musulman, en tant qu'administrateur des wakoufs.

118. On ne fit pas jouer l'ordonnance de 1922 concernant la lutte contre le paludisme, mais le Gouvernement entama des négociations et le Development Officer se mit en rapports avec la Nathanya Seashore Development Company qui accepta de contribuer pour une somme de 6.000 livres aux dépenses de drainage. Le Conseil suprême musulman, en tant qu'administrateur de ces biens, convint de payer une somme de 4.500 livres, tandis que la subvention du Gouvernement s'élevait à 7.500 livres, soit au total 18.000 livres. Nous avons visité les travaux qui nécessitèrent l'emploi de la dynamite pour creuser les canaux de drainage et nous avons pu constater une amélioration sensible dans toute la région. Un projet visant l'exploitation économique des ressources en eau de cette région a été dressé par l'Irrigation Officer ; il prévoit un conseil d'administration composé du Development Officer, du commissaire adjoint de district et du Mamour Awkaf. Malheureusement, les troubles n'ont pas permis à ce conseil d'entrer en fonctions.

119. Ainsi, une superficie d'environ 4.500 dunums où sévissait antérieurement le paludisme a été transformée en terres cultivables et également irrigables, moyennant une dépense d'environ 16 livres par acre. Si les exploitations juives en bénéficient, tant au point de vue de l'hygiène que de la plus-value immédiate en capital de leurs terres, il nous semble que ce sont les propriétaires, c'est-à-dire le Conseil suprême musulman, qui en tirent le plus grand avantage. Il y a lieu d'ajouter que ces terres constituent un wakouf et qu'elles sont, par conséquent, inalié-

nables. C'est un des quelques exemples de cette coopération que toutes les enquêtes ont signalée comme étant absolument essentielle pour les progrès futurs. Le cas de Birkat Ramadan montre également l'intérêt qu'il y a à ce que le Gouvernement assume, au point de vue du contrôle et de la réglementation des approvisionnements d'eau, les pouvoirs auxquels nous faisons allusion ailleurs.

### B. *Le projet de Houlé.*

120. Immédiatement au sud de la frontière syrienne se trouve le bassin de Houlé ; y compris un certain nombre de villages arabes et un vaste marécage à papyrus qui se déverse au sud dans le lac Houlé, il constitue un triangle d'environ 44 milles carrés de superficie. Juste avant la guerre, le Gouvernement ottoman avait accordé à deux marchands de Beyrouth une concession portant sur la partie inférieure de ce triangle, en vue du drainage du lac et des marais avoisinants ; ce projet comportait l'approfondissement du Jourdain. En 1918, cette concession fut transférée à la Syro-Ottoman Agricultural Company, mais les travaux effectués furent de peu d'importance et finalement, en 1934, une société juive, la Palestine Land Development Company, racheta la concession pour la somme de 192.000 livres. Au nord de la zone concédée se trouvent les villages arabes mentionnés ci-dessus. On estime que 4.000 à 5.000 arabes occupent actuellement ces terres comme fermiers de propriétaires ne vivant pas sur leurs domaines. Cette région est coupée par les rivières et les sources qui constituent l'origine du Jourdain et est irriguée, d'une manière très peu méthodique, au moyen d'un réseau de petits canaux primitifs. Une irrigation trop abondante en fait maintenant le district le plus impaludé de toute la Palestine, alors qu'il pourrait devenir l'un des plus fertiles.

121. Sir John Hope Simpson écrivait ce qui suit dans son rapport, en 1930 :

« Toute la région de Houlé est irrigable. Les terres en question pourraient avoir une réelle valeur et il est regrettable que la zone qu'y possède le Gouvernement soit passée presque entièrement entre les mains d'un concessionnaire . . . La concession a été, à l'origine, accordée par le Gouvernement turc avant la guerre, mais elle a été renouvelée par le Gouvernement de Palestine.

« Si la concession expire, comme c'est possible, il est de tout intérêt, semble-t-il, que le Gouvernement conserve les droits de propriété sur la région, en vue de sa mise en valeur éventuelle. Si la région de Houlé faisait retour au Gouvernement, il y aurait lieu d'entreprendre une étude technique afin de connaître le coût effectif des opérations de drainage proposées ».

Cette enquête a eu lieu, et les négociations avec les nouveaux concessionnaires sont maintenant terminées. Le consentement du Gouvernement de la Palestine était nécessaire pour le transfert de la concession et on y attacha, entre autres, la condition que, dans la région faisant l'objet de la concession, 15.772 dunums seraient réservés aux cultivateurs arabes ; en vertu de la concession primitive, la superficie réservée était de 10.000 dunums.

122. Lorsque MM. Rendel, Palmer et Tritton furent invités à préparer le projet, ils signalèrent qu'il était nécessaire d'examiner l'ensemble de la région du bassin de Houlé et non pas seulement la zone concédée. Le Gouvernement accepta d'élargir le mandat des ingénieurs consultants dont le rapport évalue le coût approximatif du projet à 933.000 livres, réparties comme suit : 222.600 livres pour le Gouvernement et 710.400 livres pour les concessionnaires. La zone concédée comprend 18.568 dunums de terres cultivables, 21.453 dunums de marais et 16.919 dunums pour la superficie du lac, soit un total de 56.939 dunums. En outre, les terres situées au nord de la concession, entre les bassins de charge et la zone concédée, feront l'objet d'opérations d'irrigation et de drainage contrôlées, tandis que, plus au nord encore, s'étend une vaste région qui, si elle n'est pas drainée et soumise à un contrôle, restera un foyer de paludisme. Si cette dernière région peut être comprise dans le projet (et cela nous paraît essentiel) on estime qu'en tout une centaine de milliers de dunums de terres seront bonifiées et que les deux tiers de ces terres appartiendront à des Arabes et un tiers aux Juifs. La situation, actuellement, est la suivante : le Gouvernement de Palestine a soumis le projet au Gouvernement de Votre Majesté dans l'espoir qu'il sanctionnera la part des dépenses qui incombent au Gouvernement.

123. Il nous semble que c'est par le moyen de vastes projets de bonification de ce genre que la Puissance mandataire pourra le mieux remplir son obligation d'encourager « de concert avec l'organisme juif . . . l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays ». La somme proposée pourrait, à juste titre, selon nous, être imputée sur les fonds publics en vue de la réalisation d'un projet qui élimine le paludisme dans une région étendue, qui permet d'irriguer 60.000 dunums en dehors de la concession et qui, à l'intérieur de cette concession, après avoir réservé 15.722 dunums aux Arabes, fournit 36.000 dunums pour des colons juifs. Dans les témoignages que nous avons reçus, il nous a été signalé que, du point de vue juif, ce n'était pas là un projet « avantageux du point de vue financier » et que tout ce que peuvent espérer les diverses sociétés juives qui constitueront éventuellement un consortium en vue de financer cette importante entreprise, c'est le remboursement, échelonné sur une longue période, des capitaux investis. Nous reconnaissons que ce projet indique ce que l'on peut faire, dans des districts particuliers, en vue d'ouvrir aux colons juifs de nouvelles régions tout en augmentant le nombre des cultivateurs arabes et en améliorant leur situation. Il y a toutefois lieu de signaler que ce projet engage le Gouvernement de Palestine, non seulement dans de lourdes dépenses de capital, mais aussi dans des frais d'entretien du système d'irrigation dont il aura à supporter régulièrement

sa part; en outre, jusqu'au moment où la totalité de la région qui se trouve au nord des marais de Houlé aura fait l'objet d'opérations de lutte antipaludique et de drainage, le plan en question sera privé d'une grande partie de sa valeur.

124. Le résultat net, si ce projet aboutit, sera que les terres réservées aux Arabes coûteront au Gouvernement environ 13 livres par acre, contre 110 livres par acre que devra payer le consortium. Par conséquent, l'établissement d'une famille juive comme colons dans cette région, avec les constructions et la terre préparées, ne reviendra pas à moins de 1.000 livres. Des dépenses aussi considérables ne sont possibles que dans les circonstances exceptionnelles qui permettent d'obtenir des fonds à cet effet. Il est évident que la philanthropie et l'enthousiasme l'emportent sur le désir de réaliser des bénéfices qui est habituel dans les entreprises commerciales ordinaires. Nous n'hésitons pas à recommander ce projet; mais bien qu'il ne tienne pas compte des considérations économiques, la difficulté qu'éprouve l'Administration à évaluer la capacité d'absorption économique du pays n'en reste pas moins grande. Il montre qu'il est nécessaire de calculer le nombre des immigrants à admettre, pour les travaux agricoles, sur la base de faits dûment vérifiés plutôt que d'espérances qui pourront ou non se réaliser.

125. Si le projet prenait corps, il serait nécessaire de dresser un relevé minutieux des droits de toutes les parties ayant des intérêts dans les terres. En outre, il sera nécessaire que le Gouvernement exerce son contrôle sur l'irrigation et limite, dès le début de l'établissement, les droits de chacun en ce qui concerne les ressources en eau. L'adoption de moyens modernes et scientifiques de recueillir et de distribuer l'eau devrait permettre l'irrigation d'une superficie beaucoup plus vaste et supprimer également le paludisme dû aux eaux stagnantes. Nous avons déjà mentionné la nécessité de dispositions législatives dans ce sens.

### C. Beissané.

126. L'une des questions héritées du Gouvernement ottoman est celle de la région de Beissane — le Bethshan mentionnée dans le Premier Livre de Samuel — qui remonte à 1870, date à laquelle le Gouvernement turc nomma une commission chargée de procéder à une enquête sur les raisons pour lesquelles un important arriéré de récoltes et d'impôts fonciers s'était accumulé dans la région. A la suite de cette enquête, il fut décidé qu'à l'exception des terres qui appartenaient à deux tribus arabes, toute la région en question serait vendue aux enchères publiques. Certains villages furent achetés par le sultan Abdul Hamid, d'autres furent enregistrés en son nom. Le sultan acheta ultérieurement les terres des deux tribus arabes qui avaient été exceptées de cette mesure. Lorsque les Britanniques prirent la succession du Gouvernement ottoman, ils constatèrent que les terres en question (nous empruntons cette citation au rapport de M. Lewis French)

« étaient habitées par des fellahs qui vivaient dans des huttes de terre, qui souffraient gravement du paludisme répandu dans toute la région, et dont l'intelligence était trop peu développée pour accueillir des suggestions quelconques visant l'amélioration de leurs habitations, de leur approvisionnement en eau ou de leur éducation. Leurs terres étaient en grande partie incultes et couvertes d'herbes. Il n'y avait pas d'arbres, pas de légumes. Les fellahs, s'ils n'étaient pas eux-mêmes des voleurs de bétail, étaient toujours prêts à donner refuge à ces voleurs ou à d'autres criminels. Celles des parcelles qui étaient cultivées passaient, chaque année, en d'autres mains. Il n'y avait guère de sécurité publique et les fellahs étaient pillés par leurs voisins les Bédouins ou leur payaient tribut . . . Les Bédouins, hommes farouches, sans foi ni loi, étaient toujours en querelle avec leurs voisins des deux rives du Jourdain; les razzias et les vols de grand chemin constituaient leur principale industrie. La culture, ou tout au moins celle dont les Bédouins étaient capables, remplissait les intervalles de ces occupations plus passionnantes ».

Ces terres étaient nominalement « jiftlik », ou terres de l'Etat.

127. La Commission nommée en 1921 pour examiner la question des terres domaniales recommanda de remettre aux occupants des régions jiftlik appartenant au Gouvernement des baux à long terme, mais, dans la région de Beissane, les paysans refusèrent ces baux en partie parce qu'ils avaient peur qu'il n'en résulte pour eux le service militaire obligatoire, en partie parce qu'ils refusaient d'admettre la légalité de la spoliation de l'ancien sultan. Ils se livrèrent à des manifestations d'hostilité. Les terres n'avaient jamais fait l'objet d'opérations de cadastre, il n'y avait pas eu de recensement, et le registre foncier ne donnait aucun détail quant aux occupants. Toute évaluation concernant le nombre des habitants et la superficie des terres ne pouvait avoir qu'un caractère conjectural. Le Gouvernement fut d'avis que la confirmation de l'occupation de ces terres, dans cette région encore sauvage et inorganisée, apaiserait les Arabes semi-nomades qui les cultivaient à l'époque. Un accord connu sous le nom de « Gher-Mudawara (terres domaniales) Agreement » fut signé le 19 novembre 1921.

128. Cet accord fixait de façon permanente les droits respectifs du Gouvernement de Palestine et des paysans. Chaque requérant recevait la terre à laquelle il avait droit d'après les enquêtes effectuées en utilisant tels moyens de preuve qui pouvaient être produits à l'effet que la famille avait exercé pendant dix ans ou davantage des droits de culture. Lorsque cette superficie était inférieure à 150 dunums, la quantité de terre allouée était portée à ce chiffre. Si une famille comprenait plus de cinq personnes, 30 dunums de plus devaient être cédés pour chaque membre supplémentaire. En vertu de cet accord, les frais de cession à verser au Gouvernement étaient de 150 piastres égyptiennes (£1 10s.) par dunum de terre irrigable et de 125 piastres

(£1 5s.) par dunum de terre non irrigable ; ces frais de cession devaient être payés avec les dîmes, fixées à 12 ½ % des produits de la terre, en quinze annuités égales. Les intérêts étaient payables au taux de 6 ½ % l'an, à la fin de la cinquième année, sur les annuités afférentes aux dix dernières années. Il ne devait être effectué aucune mutation, sauf par voie d'hypothèque en faveur du Gouvernement, jusqu'au moment où la totalité des frais de cession aurait été acquittée. Toutefois, en 1932, la Cour suprême estima que les terres de la région de Beissane pouvaient être vendues en exécution d'un arrêt obtenu par un créancier. Une commission fut chargée de délimiter les superficies devant faire l'objet de ces cessions et les terres à donner à bail pour les pâturages ; elle se composait d'un représentant du Service foncier, d'un représentant du commissaire de district et de deux représentants des cessionnaires. En cas de désaccord, les membres de la Commission devaient désigner un cinquième membre.

129. La Commission commença ses travaux en 1921 et il ne lui fallut pas moins de dix ans pour les terminer. En 1934, les clauses durent être révisées, conformément aux avis d'une autre commission, à la lumière de l'expérience acquise. Le prix à payer fut réduit et la période des paiements fut portée à un maximum de trente années. Le cessionnaire était autorisé, moyennant certaines conditions, à disposer d'une partie de son lot de terre en faveur de personnes approuvées par le Gouvernement et qui voulaient se livrer à la culture intensive.

130. Les terres, d'après le résultat définitif des opérations de la première de ces commissions, couvraient une superficie de plus de 90.000 acres. La superficie irrigable était de 112.552 dunums et la superficie non irrigable de 129.696 ; 2.048 dunums étaient classés comme terrain commun et 137.910 comme terres incultes non réparties. Les cessionnaires étaient au nombre de 2.614 et plusieurs d'entre eux constituaient des groupes familiaux ou des tribus. Un certain nombre résidaient en Transjordanie. Les droits des propriétaires ne vivant pas sur leurs terres furent reconnus. Les enquêtes de la seconde commission révélèrent que l'on avait commencé à spéculer sur les terres et que 28.430 dunums de terre irrigable et 17.711 dunums de terre non irrigable avaient été payés et revendus à des personnes ou à des groupements du dehors.

131. Beissane est l'une des rares régions où l'irrigation au moyen des sources est possible. D'après le système actuel de distribution et la topographie de la région, l'eau disponible irriguera à la fois, estime-t-on, seulement 35 % environ de la superficie irrigable. Avec les méthodes actuelles de culture, de vastes étendues sont en jachère. Naturellement, l'accord a été très critiqué par les Juifs qui considèrent que l'on a perdu une occasion unique de s'acquitter des obligations découlant de l'article 6 du mandat. Ils font observer que le Gouvernement a dû verser 72.240 livres pour l'achat de 17.868 dunums dans les sous districts de Beissane et de Djénine en vue de leur utilisation pour l'établissement de cultivateurs « déplacés ». Par conséquent, la terre que le Gouvernement avait vendue au prix de £1 10s. ou de £1 5s. par dunum a été revendue au prix de 4 livres ou davantage. Ils ont eux-mêmes acheté environ 24.000 dunums à un prix moyen de plus de £4 10s.

132. Sir John Hope Simpson, tout en reconnaissant que « probablement il était désirable, du point de vue politique, que, sur les terres visées par cet accord, fussent établis les occupants arabes qui avaient certainement eu la jouissance de cette région à l'époque du Gouvernement ottoman », signalait en même temps que l'accord, tel qu'il avait été modifié en 1928, avait

« enlevé au Gouvernement le contrôle d'une vaste superficie de terres fertiles éminemment susceptibles d'être mises en valeur et dans laquelle on disposait d'amples ressources en eau pour l'irrigation . . . Toutes les terres de la région de Beissane ont été distribuées, et des fractions importantes ont déjà été vendues ; d'autres parcelles d'une étendue considérable sont actuellement mises en vente. La cession des terres a provoqué des spéculations foncières considérables. La coutume est que le vendeur transfère à l'acquéreur les obligations afférentes au montant restant dû au Gouvernement pour les terres en question, et, en outre, obtienne de lui une somme variant entre 3 et 4 livres par dunum pour des terres sises dans la vallée du Jourdain. Ces procédés réduisent à néant l'argument que l'on faisait valoir pour justifier l'accord primitif. Celui-ci visait à fournir aux Arabes un lot de terre suffisant pour leur assurer un niveau convenable d'existence et non pas à mettre à leur disposition des terres au moyen desquelles ils se livreraient à la spéculation ».

Nous nous associons aux critiques formulées par Sir John Hope Simpson.

133. Cette affaire a été exposée assez longuement, car elle révèle, à notre avis, une erreur de jugement de la part de l'Administration. L'accord primitif de 1921 a été hâtivement conclu, sans avoir fait l'objet d'un examen suffisant. On n'a pas tenu compte des possibilités de développement, et on a accordé des conditions trop généreuses aux Arabes qui n'étaient pas en mesure d'en tirer parti, sans prendre assez de garanties contre les abus. Si un projet analogue à celui de Houlé avait été élaboré dans ce cas, la situation actuelle serait très différente ; même à présent, à une heure tardive, il apparaît essentiel que le Gouvernement reprenne et réglemente les droits afférents à l'eau dans cette région où un établissement intensif est possible.

#### D. Césarée.

134. A mi-chemin entre Tel Aviv et Haifa, près de la côte, se trouvent trois régions connues sous les noms d'Atlit, de Kabbara et de Césarée. La Palestine Jewish Colonisation Association (désignée communément par les initiales P.I.C.A.) avait reçu, en 1914, la promesse d'une concession portant sur les marais dits de Kabbara ; cette concession, avec les dunes de sable de Césarée, couvrait une superficie de 25.510 dunums, soit approximativement 6.400 acres. Le

Gouvernement de Palestine, par un accord en date du 8 novembre 1921, confirma cette concession. La société ne fut toutefois pas en mesure d'entrer en possession de la région de Césarée, car celle-ci était revendiquée conjointement par des Arabes du voisinage qui affirmaient qu'ils étaient propriétaires de certaines parties des terres et qu'ils possédaient également des droits de pacage.

135. Les Arabes refusèrent d'engager une action et, en 1928 (cet intervalle de sept années fut probablement consacré à des négociations sans résultats), le Gouvernement intenta devant le Tribunal foncier une action en vertu de laquelle il revendiquait les terres en question comme étant des terres incultes ou non bonifiées (*mewat*). Ce n'est que trois années plus tard que le jugement fut rendu. Les deux juges du Tribunal foncier différèrent d'avis et l'affaire fut renvoyée devant un troisième juge. Le résultat des trois jugements semble être le suivant : il était déclaré que les Arabes avaient droit à 2.655 dunums et le Gouvernement à 6.470 dunums de terres incultes. Il n'est pas possible, d'après les jugements, de trouver la superficie exacte à laquelle ils s'appliquaient. Un juge mentionnait une superficie de 9.000 dunums ; un autre se référait à une réclamation portant sur 32.000 dunums, et aucune décision ne fut rendue quant aux droits de pacage.

136. Cette affaire a été signalée à notre attention par l'Agence juive, non seulement comme un exemple des retards de la loi et de la difficulté qu'il y a à entrer en possession des terres achetées, mais encore comme démontrant la nécessité d'un parcellement obligatoire. Il nous semble évident que les divers lots de terre assignés aux Arabes devraient, si cela est nécessaire, être acquis par le Gouvernement. On devrait offrir aux Arabes, en échange, un lot consolidé de 2.655 dunums afin que la mise en valeur de cette vaste région située près de la mer ne soit pas indéfiniment retardée.

137. C'est là un des nombreux cas dans lesquels l'Administration attend patiemment les opérations d'établissement. On signale qu'en ce qui concerne la région de Kabbara, ces opérations d'établissement ont été achevées, tandis que les régions d'Atlit et de Césarée font actuellement l'objet d'opérations cadastrales. Le personnel chargé des opérations d'établissement est pleinement occupé ailleurs dans des opérations du même genre. Cet exemple montre la nécessité d'un personnel spécial, d'un groupe mobile dont on pourrait utiliser les services pour des enquêtes spéciales. Nous sommes d'avis que, dans l'affaire de Césarée, les plaintes formulées par les Juifs sont légitimes.

#### 5. LES TERRES DES RÉGIONS MONTAGNEUSES.

138. Les exemples que nous avons donnés (Birkat, Ramadan, Houlé, Beissane et Césarée) se rapportent à des régions situées dans les plaines ou susceptibles d'être irriguées. En ce qui concerne les terres des régions montagneuses, les possibilités d'irrigation sont malheureusement fort réduites. C'est ainsi que le Dr Ruppin, qui a émis l'avis qu'un million et demi de dunums supplémentaires pourraient être irrigués, a limité la région en question à la plaine du littoral, à la vallée du Jourdain, à la vallée d'Esdrélon et à la Galilée. Lorsqu'on lui a fait remarquer qu'il laissait de côté les régions montagneuses, il a déclaré que, pour ces régions, il ne possédait encore aucun renseignement.

139. Les enquêtes auxquelles avaient procédé antérieurement Sir John Hope Simpson, puis, M. Lewis French, ont révélé que les Arabes sont déjà trop nombreux dans les régions montagneuses et que les terres ne suffisent pas à tous leurs besoins, étant donné leurs méthodes agricoles actuelles. Même dans ces circonstances, on craint que les fellahs, en raison des dettes écrasantes qu'ils ont à supporter, n'offrent des terres en vente. M. French a signalé

« l'absorption progressive mais inévitable du paysan arabe propriétaire par l'effendi, ou propriétaire capitaliste arabe »

et

« les progrès des Juifs qui ne sont pas aussi marqués que dans les plaines de la région côtière, mais qui provoquent des résultats analogues en renforçant les réclamations des Arabes sans terre. Il faut regarder en face ces deux faits. Un régime de protection des petits propriétaires apparaît essentiel pour que la concentration de nombreuses petites exploitations entre les mains de grands propriétaires ne produise pas les mêmes inconvénients que ceux que l'on redoute à la suite d'expropriations excessives provoquées par les Juifs. Dans un sous-district des régions montagneuses, on signale qu'en dix ans 30% des terres sont passées des mains de paysans arabes dans celles de capitalistes arabes ».

140. Sir John Hope Simpson faisait entrevoir l'espoir que l'on pourrait « améliorer les méthodes de culture du fellah arabe dans les régions sèches et développer l'irrigation partout où cela est possible, de façon à donner au fellah la possibilité de vivre convenablement sur un lot de terre moins étendu que celui qui lui était indispensable jusqu'alors ». Sir John Hope Simpson ajoutait que tout projet de mise en valeur devrait prévoir l'établissement *à la fois des Juifs et des Arabes* dans la région et tenir compte des plans de colonisation des agences juives, afin de coordonner les opérations de ces agences et de la Commission. Il devrait être possible de combiner, dans certaines régions, deux projets de mise en valeur, à l'avantage de tous les intéressés et en réalisant des économies considérables.

141. Le Dr Ruppin, dans son témoignage, a reconnu que cette œuvre de mise en valeur était « la principale chose qui importe en Palestine » et il a indiqué ensuite la manière dont il

était possible de la réaliser. En ce qui concerne les régions de plaine, elle dépend de l'irrigation ; mais, pour ce qui est des régions montagneuses, le Dr Ruppin ne pouvait que mettre ses espérances dans une culture plus intensive sous la forme de culture mixte et de plantations d'arbres fruitiers.

142. La population agricole des régions montagneuses se compose approximativement de 4.100 Juifs et de 355.000 Arabes. Il existe dans ces régions environ 25 colonies juives et la quantité de terres qui y est actuellement détenue par les Juifs est de 315.000 dunums. Sir John Hope Simpson estimait que les districts montagneux avaient une superficie de 6.124.000 dunums, dont 2.450.000 dunums seraient peut-être cultivables. En dehors de toute question concernant le degré d'exactitude de ces chiffres ou la superficie réelle des terres cultivables, le problème est uniquement celui-ci : Un établissement intensif est-il possible ? Peut-il être institué au bénéfice réciproque des Arabes et des Juifs ?

143. Nous avons visité, dans ces régions, deux exploitations juives, qui nous ont été signalées par divers témoins comme étant parmi celles qui avaient le mieux réussi. La première est la colonie d'Atarot, à sept milles environ de Jérusalem, où vivent 24 familles d'agriculteurs venant de Pologne, de Russie et d'Allemagne. La superficie totale de cette exploitation de montagne, dont la terre certainement serait considérée par un observateur ordinaire comme infertile, sinon incultivable, était de 1.700 dunums, dont environ 750 dunums ont été, à ce jour, mis en culture. Chaque colon dispose de 15 dunums, c'est-à-dire d'un peu moins de 4 acres. On espère finalement installer 50 familles de plus, soit un total de 74 familles, ce qui, à raison de 15 dunums par famille, nécessiterait 1.110 dunums en dehors des routes, des forêts et des terres rocheuses absolument incultivables.

144. Une somme de 4.200 livres a été dépensée, avant la guerre, par le Fonds national juif pour des achats de terre en faveur de cette petite colonie. Les immigrants doivent payer 2% sur les avances qui leur ont été consenties. En dehors du coût même des terres, on estime que près de 600 livres sont nécessaires pour fournir au colon une maison, deux vaches, une étable, un poulailler, des volailles, des outils, un fonds de roulement, etc. Une somme de 10.260 livres a été avancée à 18 colons. D'autres ont utilisé l'argent dont ils disposaient personnellement. Grâce aux bons offices de M. Joshua Gordon, nous avons pu procéder à une inspection détaillée des comptes et de la colonie elle-même. Il en ressort que ce n'est pas avant l'année 1936 que les remboursements de capital ont commencé, mais on a fait valoir devant nous que c'était là une réfutation de la critique ci-dessous, formulée par Sir John Hope Simpson sur la « colonie non économique ». Dans le cas des établissements sionistes, Sir John Hope Simpson avait signalé que le système pratiqué était

« immensément coûteux. Il exige très peu du colon lui-même. En fait, même si un colon travaille dur et désire vivement rembourser les sommes que le Fonds a dépensées pour lui, il ne peut aucunement y réussir. Quels que soient ses efforts, il ne peut rembourser sa dette ».

Et plus loin :

« Il n'est pas désirable, du point de vue moral, que les colons puissent bénéficier des dépenses considérables faites pour leur établissement et éluder en même temps le paiement des sommes qui ont été dépensées pour eux . . . Si l'on désire voir se constituer dans les colonies juives de Palestine une paysannerie forte, vigoureuse et honnête, il faut avertir nettement les colons qu'ils sont expressément tenus de rembourser les sommes dépensées pour leur compte ».

145. On constatera que, dans le cas de la colonie d'Atarot déjà citée, le total des avances consenties, y compris le coût des terres, a été de 14.460 livres. La Société coopérative a également versé 2.600 livres pour l'adduction d'eau provenant des approvisionnements de Jérusalem et pour laquelle les colons acquittent un tarif contrôlé par des compteurs. La culture mixte pratiquée dans la colonie dépend principalement des vaches (nourries au moyen de fourrage acheté dans la plaine) ; ce sont des vaches frisonnes qui ont coûté en moyenne de 60 à 70 livres et pour lesquelles il est payé annuellement 11%, 10% pour l'assurance et 1% pour le traitement. On calcule que chaque vache donne un bénéfice de 2 livres par mois. L'exploitation possède également de la volaille et des arbres fruitiers. La volaille laisse un léger bénéfice ; les arbres fruitiers n'en sont encore qu'à la période d'essai. Sur les terres non autrement utilisées, on fait pousser des légumes pour la famille. Il y a également une école du genre « Kindergarten », fréquentée par quarante-deux enfants et dont les maîtres sont fournis par la Labour Federation. Les services médicaux sont assurés par un fonds d'assurance-maladie auquel on verse en moyenne une somme de 3 shillings par mois. L'assurance-accidents coûte 17 shillings par an et un fonds spécial d'assurance de £1 14s. par an et par famille a été créé pour couvrir les risques d'agression à coups de feu venant des Arabes. Nous regrettons d'avoir à signaler que, dans la colonie en question, un cas de ce genre s'est produit.

146. La seconde colonie que nous avons visitée est celle de Kiriyat Anavim, située à neuf milles environ de Jérusalem, sur la route de Jaffa, à laquelle elle est reliée par une piste d'environ un demi-mille. Le Fonds national juif a payé 11.406 livres pour les terres, d'une superficie totale de 4.151 dunums ; 3.700 dunums ont été acquis au cours des années 1920-1927 au prix moyen de £2 5s. par dunum. Pour les terres achetées en 1935, le prix s'est élevé à près de 7 livres. En ce qui concerne la situation et le sol, cette colonie est plus favorablement placée qu'Atarot. Régie selon le principe de la communauté, elle a été fondée en 1920 et comptait alors 60 membres hommes et femmes, venant de la Russie méridionale et de la Galicie. En 1933, 40 immigrants de Pologne sont venus s'y ajouter et 20 en provenance d'Allemagne, en 1935. En 1936, 28 gar-

çons et filles venant d'Allemagne y ont été admis pour être éduqués et formés aux travaux agricoles. Sur les 40 membres originaires, 32 sont jusqu'à présent restés dans la colonie qui compte actuellement 192 personnes. L'eau est fournie par un puits situé au sud de la route principale ; elle est pompée et emmagasinée dans un réservoir qui se trouve au centre de la colonie. Des citernes reçoivent l'eau de pluie. Il y a quelque trois ans, des négociations ont été entamées pour acheter l'eau à l'un des villages arabes du voisinage situé à une distance d'un mille, mais, en raison des troubles, on n'a pas pu se procurer l'eau en question et un arrangement a été conclu avec le Gouvernement pour la fourniture d'eau de Jérusalem, à raison de 40 mils par mètre cube pour l'eau potable, soit un prix double de celui de l'eau obtenue sur place.

147. Le Palestine Foundation Fund (Keren Hayesod) a investi dans cette colonie une somme de 20.593 livres. Après une réévaluation ultérieure par un comité d'experts, la dette de la colonie a été ramenée à 10.744 livres, qui doivent être remboursées par la colonie en quarante années, avec intérêt à 2%. Ici encore le remboursement des avances consenties n'a commencé qu'en 1936, c'est-à-dire seize ans après la fondation de la colonie.

148. La vacherie et la laiterie sont extrêmement bien tenues. La colonie possède une laiterie avec salle de refoidissement et un petit laboratoire pour l'analyse du lait. La volaille, les ruches et les plantations d'arbres fruitiers contribuent également à accroître les revenus. Les produits nécessaires à l'alimentation du bétail et de la volaille doivent être achetés et le coût de l'eau accroît sensiblement les dépenses, mais on nous a déclaré que les bénéfices nets réalisés au cours des cinq dernières années étaient les suivants :

	\$		\$
1930/31 . . . . .	444	1933/34 . . . . .	386
1931/32 . . . . .	520	1934/35 . . . . .	361
1932/33 . . . . .	528		

Les vignes et les arbres fruitiers, qui avaient été plantés, au début, sur 300 dunums de terres en terrasse, n'ont pas réussi et, en 1926, il ne restait que 50 dunums de vigne et 10 dunums d'arbres fruitiers. Un nouveau verger expérimental couvrant une superficie de 60 dunums a alors été planté avec environ 700 arbres fruitiers appartenant à 185 variétés différentes. Ce verger est placé sous la surveillance de la station d'agriculture expérimentale de l'Agence juive. Ici comme à Atarot, nous avons constaté que, malgré les conseils d'experts, les arbres fruitiers n'en sont encore qu'au stade expérimental. Il convient de se rappeler que l'expérience acquise en matière de culture de fruits, dans des proportions commerciales, est extrêmement limitée, notamment en ce qui concerne les fruits décidus. Les vaches sont importées de Hollande, la volaille d'Amérique et les reines-abeilles d'Italie. On compte actuellement 103 vaches hollandaises et 5 vaches suisses. Comme à Atarot, il n'y a pas de pâturages ni même de terrain où les vaches puissent circuler. La crainte des maladies empêche les fermiers de les laisser sortir de la cour de ferme.

149. Notre impression, après avoir visité ces deux établissements, a été qu'à tous égards, ils témoignaient nettement de l'énergie enthousiaste non seulement des immigrants, mais encore de ceux qui les ont conseillés et qui leur ont fourni les moyens financiers nécessaires. Les terres qui, selon les méthodes ordinaires de culture, n'auraient donné qu'une récolte précaire de céréales, ont été consacrées au « mixed farming » et, bien que ces exploitations ne puissent être jugées d'après les normes économiques ordinaires, elles représentent un aspect remarquable de la colonisation juive en ce sens qu'elles permettent aux colons de vivre et qu'elles constituent des centres de formation pour les jeunes immigrants. Il est évident, néanmoins, que toute œuvre de mise en valeur, entreprise d'après les mêmes principes, dépasse tout à fait les ressources financières des petits propriétaires arabes.

150. Si l'on se place au point de vue de la définition des terres cultivables donnée par le Dr Hexter, on ne saurait attribuer ce succès à « l'interaction des propriétés physiques de la terre, y compris les possibilités d'irrigation ». Il est vrai toutefois que, dans les cas envisagés, la terre a été « soumise à un mode de culture plus intensif ou différent selon les possibilités qui s'offraient d'obtenir des capitaux, de la main-d'œuvre, des connaissances techniques et selon les débouchés accessibles ». A notre avis, de nombreuses années devront s'écouler avant que les Arabes puissent disposer des capitaux, de la main-d'œuvre et des connaissances techniques nécessaires.

151. La « politique active de mise en valeur » préconisée par l'Agence juive envisageait des avances très libérales aux cultivateurs. Le Dr Ruppin, par exemple, a déclaré qu'il y aurait lieu de planter la région montagneuse en arbres à fruits décidus et il désirait que le Gouvernement consentît aux agriculteurs de ces régions des avances qu'ils pourraient commencer à rembourser après un délai de quinze ans. Dans une lettre ultérieure, il exposait que sa suggestion concernait « une ferme mixte dans laquelle, outre les céréales, la volaille et les ruches, on planterait une superficie de 3 à 10 dunums en arbres fruitiers divers et en vigne . . . La plupart des agriculteurs sont si pauvres et si indolents qu'il est nécessaire de trouver un stimulant puissant pour les pousser à agir. Ces stimulants sont au nombre de deux : le premier consiste à mettre ceux qui disposent d'un excédent de terres en état de vendre cet excédent, ou une partie de cet excédent et d'utiliser pour la plantation d'arbres les ressources ainsi obtenues, et le second consiste à accorder à ceux qui n'ont pas d'excédent de terres un prêt équivalent à la moitié de la somme nécessaire pour planter et cultiver des arbres jusqu'à ce

que ceux-ci portent des fruits ». Cette suggestion impliquerait l'adoption du système financier que nous avons vu fonctionner dans ces deux colonies. Le Gouvernement devrait prêter une somme très considérable, sans intérêts ou à un taux d'intérêt extrêmement faible, pour une entreprise d'ordre spéculatif. On reconnaît que les arbres fruitiers, aussi bien que le bétail, nécessitent une surveillance scientifique constante, combinée, dans le cas du bétail, avec un système d'assurance. En ce qui concerne les plantations, il n'y aurait pas, avant quinze ans, de remboursement des sommes avancées. Toute proposition de ce genre serait, nous en sommes persuadés, catégoriquement condamnée par les témoins juifs que nous avons entendus et qui, dans leurs protestations, ont fait valoir que des recettes provenant de sources juives étaient dépensées pour des Arabes.

152. Une autre difficulté réside dans le fait que de nombreuses terres des régions montagneuses sont possédées par le village, selon le régime masha'a, et le D<sup>r</sup> Ruppin a constaté lui-même qu'« étant donné les conditions actuelles de tenure des terres dans les villages des régions montagneuses, il est pratiquement impossible aux paysans de vendre une partie des terres qu'ils possèdent en excédent, car cette terre constitue un bien communal ou est divisée en parcelles minimales pour lesquelles on ne peut trouver d'acheteurs, ou que des acheteurs offrant un prix très bas ». Le D<sup>r</sup> Ruppin s'est rendu compte qu'il était indispensable de faire procéder, aussitôt que possible, aux opérations de cadastre et d'établissement dans ces villages. Comme nous l'avons déjà vu, il s'écoulera de nombreuses années avant que ces opérations puissent être effectuées.

153. Compte tenu de toutes les considérations qui précèdent et de la nécessité de fournir des terres aux agriculteurs qui seront éventuellement dépossédés en raison des nécessités que comporte toute politique rationnelle d'afforestation — question que nous examinerons dans une autre partie du chapitre — nous avons acquis la conviction que l'on ne saurait s'attendre à trouver dans les régions montagneuses les terres qui seraient nécessaires en cas d'accroissement sensible de la population rurale. Nous n'hésitons donc pas à déclarer que, actuellement et, en fait, pendant de nombreuses années à venir, la Puissance mandataire ne devrait pas essayer de faciliter, d'une façon générale, l'établissement intensif des Juifs dans les districts montagneux, bien que, dans le voisinage immédiat de Jérusalem, les exploitations laitières et fruitières puissent, en définitive, se tirer d'affaire.

Nous avons abouti à cette conclusion sans faire entrer en ligne de compte la considération selon laquelle il serait inopportun, pour des raisons de sécurité, de voir se constituer des colonies juives disséminées au milieu d'une population arabe hostile.

## 6. AGRICULTURE.

154. Le développement du Département de l'Agriculture a été remarquable. Les dépenses de l'exercice 1924/25 avaient été de 35.691 livres ; dix années plus tard, elles atteignaient 147.286 livres. Le but de cette politique active de développement agricole était de faciliter l'établissement intensif des Juifs sur la terre, sans porter préjudice à la situation des Arabes. On espérait que la culture intensive remplacerait la culture extensive et que, lorsqu'un Arabe possédait 50 acres, 30 au moins pourraient être mis à la disposition des immigrants juifs, mais il est évident que ceci impliquait une modification radicale des méthodes de culture pratiquées par le fellah.

Un témoin officiel nous a déclaré :

« Les faits ne semblent pas confirmer l'opinion que les Arabes vendront une partie de leurs terres et consacreront la somme ainsi obtenue au développement de l'autre partie. Une enquête effectuée il y a quelques années dans douze villages qui avaient vendu aux Juifs une fraction importante de leurs terres a montré qu'il n'y avait eu des améliorations apportées aux terres que dans un ou deux villages ».

155. Il nous a été déclaré que les Juifs eux-mêmes accueilleraient avec satisfaction « une participation beaucoup plus active du Gouvernement » dans la tentative faite pour relever le niveau des paysans arabes.

« Plus de la moitié du sol de Palestine se trouve dans la région montagneuse où il y a de vastes possibilités d'exploitation, mais il faut que le Gouvernement vienne en aide aux paysans en leur accordant des prêts dans des conditions avantageuses. Le paysan n'a pas d'argent pour faire des plantations ; il a besoin d'une assistance sous forme de prêts à long terme et à bon marché ».

Ce témoin considérait également que la Banque hypothécaire agricole ne pouvait répondre aux besoins des indigènes. Le paysan qui plante un vignoble ou un verger ne peut commencer à rembourser le capital avant quinze ans.

156. Cette déclaration a été confirmée par un témoin arabe, qui nous a signalé que, s'il est vrai que, dans la région plantée en agrumes, de nombreux Arabes ont adopté les méthodes de culture améliorées, introduites par les Juifs, certains d'entre eux, en raison du manque de capitaux, se trouvent dans une situation très embarrassée.

« Les plantations ont été effectuées grâce à des emprunts. Je connais un village, Ybna ; il y a quelques années, je disais : « Regardez ce village, c'est un modèle de prospérité » ; mais il a une dette d'environ 120.000 livres. Je crois qu'il y a actuellement une trentaine ou une quarantaine (plus peut-être) de plantations d'orangers mises en vente aux enchères publiques ».

157. On entend dire souvent que l'Arabe, pour prospérer, n'a qu'à suivre l'exemple du Juif. C'est vrai peut-être des propriétaires arabes relativement riches et éclairés, qui ont développé leurs plantations d'agrumes dans les plaines du littoral, mais le cas du paysan arabe est très différent. A moins qu'on ne lui fournisse les mêmes ressources sous forme de capitaux, de conseils et d'avis constants, il ne saurait lutter avec le Juif. Il est également clair qu'avec ses lourdes dépenses de sécurité intérieure dont nous parlons ailleurs, le Gouvernement est dans l'impossibilité d'assumer les responsabilités financières en question.

158. Cependant, le Département de l'Agriculture, avec ses six services : Vétérinaire (élevage et soins aux animaux), Agricole (grande culture et cultures maraîchères), Horticole (fruits, etc.), Entomologique, des Pêcheries, et de l'Enseignement et des Recherches, fait une œuvre excellente. Il est aidé par un « Conseil général de l'Agriculture » composé de six Arabes, de six Juifs, de trois autres personnalités et de trois fonctionnaires du Gouvernement. Dans les divers comités, la coopération entre Juifs et Arabes a été meilleure que dans tout autre département. Nous n'entrerons pas dans le détail des activités de ce département : stations agricoles, amélioration du bétail, sélection des semences, terrains de démonstration des villages, etc. Pour ce qui est des travaux de recherches, il participe aux résultats réalisés dans les laboratoires juifs, avantage appréciable obtenu en retour de subventions relativement faibles du Gouvernement.

159. Certains résultats de l'activité du Département sont déjà apparents. Un grand nombre d'Arabes cultivent maintenant des légumes pour les marchés urbains ; d'autres trouvent une nouvelle source de revenus dans l'élevage de la volaille et dans l'apiculture. Les inspecteurs distribuent des arbres fruitiers, des plants de vigne américains, et donnent des conseils sur leur culture ; les inspecteurs vétérinaires enseignent les principes de l'élevage des animaux et combattent les maladies du bétail. Le Département compte quinze spécialistes britanniques, le personnel britannique administratif de district s'élevant au total à douze personnes. On nous a déclaré que les fonctionnaires du Département sont bien accueillis dans les villages et que pendant toute la durée des troubles de 1936, ils ont pu se déplacer sans aucun obstacle dans le pays.

160. Ce n'est pas faire preuve d'un manque d'appréciation de leurs efforts que de dire qu'il faudra un certain temps pour que les résultats de leurs travaux puissent être constatés d'une manière visible. Un jour, nous avons visité le village de Barriye, dans le sous-district de Ramleh, pour l'amélioration duquel le Gouvernement avait accordé une subvention de 500 livres. Ce village compte 80 familles et sa population s'élève à près de 400 personnes vivant entièrement de l'agriculture. Les terres cultivées par le village ont une superficie de 740 acres. En général, les habitants ont besoin de toutes les récoltes qu'ils produisent — des céréales — pour leur subsistance et n'en ont que très peu à vendre. A un seul égard ce village possède un avantage important : il a été l'un des premiers à pratiquer l'apiculture et il possède maintenant des ruches en excédent qu'il peut céder à d'autres villages. La vente des abeilles et du miel lui procure un revenu annuel de 1.000 livres. A certaines époques de l'année, les abeilles doivent être transportées en d'autres endroits, dans les plantations d'orangers par exemple. Une route reliant ce village à la route principale était donc nécessaire. Les habitants ont fourni gratuitement la main-d'œuvre, et un pont, au-dessus d'un torrent qui se remplit pendant la saison des pluies, a été construit à l'aide de la subvention accordée par le Gouvernement. L'excédent sera consacré à fournir au village, si cela est possible, des conduites de drainage, dont le besoin se fait évidemment sentir, et à reboiser une partie des terres. Il n'y a pas d'école, bien que les habitants aient souscrit une somme de 75 livres pour la construction d'une école, et il n'y a pas de place pour les enfants dans l'école du village voisin. Les méthodes de culture sont primitives et, pour labourer, on attelle ensemble chameaux et ânes. Le fumier de ferme est conservé comme combustible ; l'irrigation est impossible et le village doit compter sur des pluies fort irrégulières. L'eau, en été, provient d'un village voisin, distant d'un demi-mille. On nous a dit que les habitants manquaient de terres et que la population en excédent devait aller chercher du travail dans les villes. Autrefois, ils possédaient des terres dans un village avoisinant, mais ces terres ont été vendues à des Juifs. L'impression générale est celle de surpeuplement, de pauvreté et d'ignorance, jointe à un désir presque inconscient de voir relever le niveau de vie du village.

161. Le même après-midi, nous avons visité le remarquable laboratoire de Rehobot, qui s'est développé sous l'impulsion personnelle du Dr Weizemann. Nous avons vu ici les derniers progrès réalisés en matière de recherches expérimentales, dans des domaines strictement pratiques : amélioration de la capacité productive du sol, relèvement de la qualité des produits, recherche d'une utilisation commerciale des sous-produits. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la culture des plantes on fait des expériences pour essayer d'obtenir un tabac sans nicotine ; par une nouvelle méthode on s'efforce de produire des jus de fruits concentrés sans diminuer la saveur ni détruire les vitamines. L'utilisation du petit-lait fait l'objet d'études et l'application de méthodes de fermentation à ce petit-lait ont donné d'utiles résultats pour la production de l'acide lactique. La transformation des protéines techniques en un produit alimentaire facilement digestible fait l'objet d'autres expériences. Le laboratoire de pharmacie prépare des produits dont on espère d'heureux effets pour la lutte contre la maladie la plus grave du bétail dans le Proche-Orient, la « theileria ». On procède à des analyses du sol d'après les méthodes spectrographiques.

162. Nous avons parlé au paragraphe 7 du chapitre III, des « Arabes qui vivaient encore dans l'ambiance du passé, séparés, semble-t-il, presque par des siècles, des Juifs ! . . . » Ces

deux visites au village arabe et au laboratoire juif en sont une illustration frappante. Cependant, lorsque le paysan sera assez instruit pour apprécier la valeur des découvertes du laboratoire, l'assimilation souhaitée entre les deux races pourra commencer. L'idée prévaut encore, dans certains milieux, que la Palestine est un pays fertile, « une terre où abondent le lait et le miel », alors que, pendant dix mois sur douze, elle est, en fait, desséchée et stérile. Les récoltes ne sont obtenues que par un dur travail. La science moderne peut développer la fertilité du sol. Que l'on soulage, au moyen de sociétés coopératives et de banques agricoles, le paysan arabe des dettes qui l'accablent, ou qu'on le persuade d'irriguer ses terres ou de planter des arbres fruitiers, plusieurs dizaines d'années s'écouleront nécessairement avant qu'un changement sensible ne devienne apparent.

## 7. FORÊTS.

163. Il faut reconnaître qu'il n'existe pas aujourd'hui de véritables forêts en Palestine, et que, s'il y a un pays au monde où les opérations d'afforestation soient désirables, c'est bien la Palestine. On donne en général le chiffre de 15% comme pourcentage normal de forêts, par rapport à la superficie totale d'un pays. En Palestine, on ne compte que 76 milles carrés de taillis et de plantations sur un total d'environ 6.250 milles carrés, chiffre auquel le Gouvernement évalue les terres propres à la culture ou au reboisement, par comparaison avec un total de 10.400 milles carrés pour la superficie du territoire, y compris Bir es Seba. Outre ces 76 milles carrés, on compte encore 450 milles carrés qui conservent certaines des caractéristiques des forêts, mais qui ont été dévastés par suite d'un pacage exagéré, de coupes trop nombreuses et d'autres utilisations abusives.

164. Dans les temps anciens, les monts de Palestine étaient protégés par des forêts : celles-ci au cours des siècles, ont été défrichées par l'homme qui cherchait des terres de culture. À mesure que la population s'accroissait, les forêts furent coupées et les pentes cultivées sans terrasses. Dès qu'une région avait été dénudée de son sol arable, elle était abandonnée et un autre lot de terre était défriché, cultivé et utilisé jusqu'à complet épuisement. Enfin, pendant la guerre, de grandes quantités d'arbres furent abattus, y compris les oliviers, qui constituaient l'une des principales sources de revenu.

165. Il en résulte que les montagnes et les collines sont, en grande partie, dénudées et rocheuses et que le sol arable qui subsiste est entraîné par les chutes de pluie. Un pacage trop intensif empêche la poussée de toute végétation qui pourrait arrêter la dénudation. Dans les plaines également, le pays souffre sérieusement de l'absence d'arbres et de végétation, ce qui permet aux dunes de sable de la côte de progresser vers l'intérieur et de recouvrir des zones qui, jusqu'ici, étaient cultivables.

166. Après la guerre, l'Administration commença à se préoccuper de la situation qui a été décrite comme suit, dans le rapport que Sir Herbert Samuel présentait en 1925 sur l'administration de la Palestine de 1920 à 1925 :

« En ce qui concerne le reboisement, l'activité du Département a été gravement compromise par l'insuffisance de son budget ; mais il a procédé à la démarcation, comme zones forestières protégées, de certaines terres domaniales non cultivées. Il a favorisé la repousse des souches encore existantes dans les forêts détruites ; il a procédé à la plantation d'environ un million d'arbres et, grâce aux pépinières qu'il entretient, il a facilité la plantation d'arbres par d'autres personnes. Dans l'ensemble, quatre à cinq millions d'arbres destinés à fournir du bois et des fruits ont été plantés, au cours desdites années. Le Département a également entrepris des expériences couronnées de succès en ce qui concerne la plantation d'herbes et d'arbres sur les dunes de sable. C'est une question de grande importance, car la ligne de dunes côtières progresse lentement vers l'intérieur. Les dunes ont déjà recouvert une superficie considérable de terres cultivées et, si elles ne sont pas arrêtées par des plantations, elles entraîneront certainement la ruine des cultures avoisinantes ».

167. En 1920, un service des Forêts du Département de l'Agriculture a été créé, avec un fonctionnaire forestier qualifié qui était également directeur adjoint du Département et qui, ce titre, jusqu'à 1929, était surchargé par le travail administratif d'ordre purement agricole. En outre, son personnel n'avait pas reçu de formation technique spéciale. Au cours des premières années, le Service des Forêts avait pour tâche principale de protéger, dans les domaines privés, les arbres utiles qui risquaient d'être prématurément abattus pour les besoins du chauffage.

168. On se rendit bientôt compte que la protection des forêts existantes présentait une importance encore plus grande, car de vastes superficies de terrains à pente abrupte ayant été rendues inutilisables par suite de l'érosion, il fallait trouver de nouvelles terres cultivables, et l'on a été amené à détruire, à cette fin, la végétation des forêts. En conséquence, une ordonnance promulguée en 1926, autorisa la création de réserves forestières comprenant les terres non cultivées qui ne constituaient pas, de toute évidence, des domaines privés. On pensait que les investigations des Land Settlement Officers élucideraient en quelques années toutes les questions afférentes aux droits de propriété ; ensuite, les terres définitivement considérées comme domaines privés seraient exclues des réserves et le reste serait érigé en forêts domaniales et placé sous une direction compétente.

169. A l'heure actuelle, environ 280 milles carrés ont été déclarés réserves forestières ; mais, en raison de la lenteur des opérations d'établissement, quelques milles carrés seulement ont reçu finalement le statut de terres domaniales de l'Etat et, sur ces quelques milles, on a pu enregistrer officiellement 4.000 acres seulement comme « zones forestières fermées » dans laquelle ni le pacage ni l'abatage d'arbres ne sont autorisés. Sans les clôtures et sans une surveillance efficace exercée par des gardes forestiers pour empêcher le pacage, aucune végétation ne peut pousser, le reboisement devient impossible et la terre perd sa couche arable. Aucune amélioration n'est possible lorsqu'on laisse les chèvres — « les plus grands ennemis de la végétation » — courir en liberté.

170. La déclaration faisant de certaines terres des réserves forestières a eu pour effet d'arrêter le déboisement rapide et la mise en culture du sol ; mais il n'a pas été possible de réduire suffisamment les demandes des détenteurs de droits de pacage et de produits forestiers, qui dépassent de beaucoup la capacité de croissance des zones en question, de sorte que la condition du sol, aussi bien que de la végétation, est très peu satisfaisante.

171. En ce qui concerne l'afforestation, étant donné l'importance locale de la fixation des sables, les premières plantations ont été effectuées principalement sur les dunes sablonneuses, dont, sur un total approximatif de 195 milles carrés, 17 milles carrés ont été déclarés réserves forestières, mais, sur ces 17 milles carrés, 4,5 milles carrés, à Acre, sont actuellement aliénés à des particuliers. En tout, 750 acres de dunes de sable dans les plaines, ont reçu des plantations. Plus tard, l'attention s'est portée sur les régions montagneuses où 5 milles carrés ont été plantés, principalement près de Nazareth et d'Hébron ; les pépinières du Gouvernement produisent maintenant une moyenne de 1.200.000 plants, dont 200.000 sont livrés chaque année gratuitement à des institutions et à des particuliers.

172. En 1929, un fonctionnaire palestinien qualifié a été adjoint au Service des Forêts, mais il avait également à s'occuper de tâches administratives et il n'a pu donner un enseignement spécial au personnel. En 1933, on reconnut la situation peu satisfaisante d'une grande partie de la zone montagneuse et la nécessité d'un reboisement. On constate que la superficie des forêts était très nettement insuffisante, que les forêts existantes étaient négligées, et qu'il importait en conséquence d'inaugurer sans délai une politique vigoureuse de reboisement pour remédier à ces inconvénients et arrêter la marche des dunes de sable. Cette solution devait permettre en même temps d'utiliser d'une manière pratique des terres impropres à l'agriculture et à l'horticulture, en leur faisant produire du bois de construction, du bois de chauffage et d'autres produits forestiers, ainsi que d'importantes quantités d'herbes fourragères.

173. En raison de l'importance qu'allait prendre ce service, on décida de constituer un Département des Forêts distinct, disposant d'un personnel plus nombreux. Ce Département, qui fut officiellement constitué le 1<sup>er</sup> avril 1935 comprend quatre fonctionnaires qualifiés, vingt fonctionnaires de deuxième classe et cinquante-huit autres personnes, avec un budget qui s'élève, pour l'exercice 1936/37, à 32.513 livres.

174. Le Conservateur des forêts a récemment présenté sur la politique forestière un rapport que le Gouvernement est en train d'étudier. Dans ce rapport, il déclare que l'afforestation est d'une nécessité urgente et qu'il convient de la poursuivre dans des proportions modérées ; il ne recommande pas actuellement d'opération de grande envergure, car le personnel n'est pas encore suffisamment expérimenté, la technique de la sylviculture doit encore être perfectionnée, des opérations préliminaires de levés de plans et de classification sont nécessaires et, en outre, la configuration, la répartition et la propriété des réserves forestières sont peu satisfaisantes. Il recommande la clôture de superficies considérables en vue de les laisser reposer et d'améliorer la végétation existante, condition préalable indispensable à des opérations plus actives de reboisement. Il souligne, en outre, qu'il importe d'accélérer les opérations d'établissement afin que l'on puisse placer sous un contrôle approprié les zones répondant aux conditions convenables.

175. Les propositions en question exigeraient des acquisitions considérables de terres par le Gouvernement. Le Conservateur des forêts recommande que les terres dépendant de son Département soient divisées en trois catégories :

A. Les « terrains forestiers » (Forest Lands), subdivisés en « forêts de production », « forêts de village » et « forêts de protection », d'une superficie totale d'environ 390 milles carrés.

B. Les « terres fourragères » (Fodder Lands) d'une superficie à peu près équivalente.

C. Les « terrains protégés » (Protected Lands) d'une superficie d'environ 97 milles carrés, dans les endroits où l'érosion constitue un danger, où l'on devrait aménager des terrasses et planter des arbres fruitiers.

176. Si toutes ces terres étaient placées sous le contrôle du Département des Forêts, elles représenteraient environ 14% de la superficie totale de 6.250 milles carrés à laquelle le Gouvernement évalue les terres propres à la culture et à l'afforestation en Palestine, y compris Bir in Seba, mais les « terrains forestiers » ne représenteraient que 6 à 7% de la superficie totale, contre une superficie de forêts, en Allemagne, correspondant à 15% de la superficie du pays. Cette superficie de 390 milles carrés constituerait un minimum et ne permettrait en aucune manière d'approvisionner le pays entier en bois de construction et de chauffage. Il est à remarquer que les terres placées sous le contrôle du Département des Forêts ne seraient pas perdues pour la collectivité mais qu'au contraire elles seraient utilement employées.

177. Un autre plan de reboisement, beaucoup plus vaste, figure dans un mémorandum intitulé « An Afforestation Scheme for Palestine », soumis à la Commission par M. Joseph Weitz, fonctionnaire des forêts du Fonds national juif, au mois de janvier de la présente année. Dans ce mémorandum, M. Weitz considère que 97½ milles carrés de dunes de sable et 780 milles carrés dans les régions montagneuses pourraient et devraient faire l'objet d'opérations de reboisement, par comparaison avec les 390 milles carrés de « terrains forestiers » envisagés dans le rapport sur la politique forestière, car le mémorandum ne traite pas des « terrains fourragers » ni des « terrains protégés » sur lesquels, aux termes dudit rapport, devraient être plantés des arbres fruitiers.

178. M. Weitz déclare que, depuis la guerre, on n'a reboisé qu'une superficie d'un peu plus de 12 milles carrés, alors que 15½ milles carrés au moins devraient être plantés chaque année au moyen de 6.500.000 arbres forestiers et caroubiers, les fruits de ces derniers arbres devant être utilisés pour l'alimentation des animaux. Il estime que ces opérations seraient possibles si les terres étaient expropriées par le Gouvernement et cédées à bail à des organisations et à des particuliers disposés à entreprendre lesdites opérations à leurs propres frais, mais sous le contrôle du Gouvernement et en acceptant les restrictions imposées par lui ; le Gouvernement lui-même procéderait à ces mêmes opérations sur une superficie de 4 milles carrés seulement par an.

179. Nous avons mentionné ces deux propositions afin de montrer combien, de l'avis des experts, l'afforestation est nécessaire en Palestine. Nous nous rendons pleinement compte qu'il serait désirable d'entreprendre ces opérations dans des proportions considérables et qu'il importerait également d'élaborer en cette matière une politique à longue échéance. Mais, étant donné la conclusion à laquelle nous avons abouti en ce qui concerne la pénurie des terres convenant à la population agricole dans les régions montagneuses, nous ne saurions recommander la mise en œuvre d'une politique qui nécessiterait l'expropriation de nombreux cultivateurs, avant qu'on leur ait trouvé ou d'autres terres cultivables ou une occupation agricole convenable. Nous ne doutons aucunement qu'il existe, dans l'ensemble, de grandes quantités de terres propres à l'afforestation mais non à la culture et, de toute manière, nous recommandons vivement une politique : 1° de reboisement des pentes montagneuses escarpées, afin d'empêcher l'érosion ; 2° d'interdiction du pacage sur les terres convenant à l'afforestation, et 3°, lorsque c'est possible, d'établissement de « forêts de village » au bénéfice des cultivateurs avoisinants.

#### 8. SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES.

180. En 1930, le Gouvernement de la Palestine institua une commission chargée de procéder à une enquête sur la situation économique des agriculteurs. Cette enquête s'étendit à environ un quart du nombre total des familles agricoles, vivant dans 104 villages (soit environ 12 % du chiffre global des villages) et cultivant une superficie de 1.250.000 dunums, soit environ 10 % du total de la superficie cultivable. La Commission constata que la famille arabe ordinaire était parvenue à vivre avec un revenu net annuel de 25 à 30 livres, mais que de nombreuses familles avaient dû se trouver dans l'obligation soit d'abaisser leur niveau de vie, soit de contracter des dettes. Elle estima à environ 2 millions de livres le montant total des dettes des agriculteurs du pays. Pendant quelques années après la guerre, les prix demeurèrent très élevés et le paysan semblait avoir liquidé ses dettes et être devenu relativement prospère mais, lorsque les prix commencèrent à revenir à leur niveau naturel, le paysan ne put adapter ni sa mentalité ni son niveau de vie aux nouvelles circonstances. En conséquence, il commença de nouveau à emprunter plus qu'auparavant et à un taux d'intérêt exorbitant. La Commission signale qu'« un taux d'intérêt de 30 % par an est peut-être le plus fréquent, mais un taux de 50 % pour trois mois est assez souvent pratiqué ».

181. La Commission recommanda que le Gouvernement fournisse des facilités de crédit, mais que les prêts fussent normalement consentis par l'intermédiaire de groupes de villages, à base coopérative, qui seraient responsables de l'émission, du contrôle et du remboursement des prêts consentis.

182. M. C. F. Strickland, de l'Indian Civil Service, qui s'était rendu en Palestine pour étudier la question sur place, présenta, à la fin de 1930, un rapport dans lequel il aboutissait à la conclusion suivante : « non seulement le montant des dettes du fellah est accablant et de nature à entraver toute possibilité de progrès agricole, mais encore un pourcentage assez important des cultivateurs est tout à fait insolvable. Ni des crédits de caractère coopératif, ni aucune forme de prêt de l'Etat ne peuvent les rendre solvables s'ils doivent verser toutes les sommes que réclament normalement leurs créanciers ». A la suite des recommandations de M. Strickland, un « Registrar » expérimenté fut nommé, avec le personnel nécessaire, un certain nombre de sociétés coopératives furent créées dans les villages arabes, des prêts à court terme aux cultivateurs furent accordés pendant les années 1930-1936 pour un montant de 189.934 livres, et une ordonnance dite Loan Security Ordinance (1935) permit aux banques et aux sociétés approuvées de consentir des crédits à courts terme et des emprunts saisonniers, garantis par les récoltes.

183. Un amendement aux ordonnances dites « Imprisonment for Debt Ordinances » de 1931 et 1932 interdit l'emprisonnement arbitraire et stipule que l'Execution Officer doit s'assurer que le débiteur faisant l'objet du jugement est en mesure de payer. L'ordonnance dite « Usurious Loans Ordinance », 1934, prévoit que les tribunaux, en jugeant une affaire

de dettes, doivent poser certaines questions au sujet des intérêts exigés. Enfin, une nouvelle Bankruptcy Ordinance (1936), étend aux débiteurs agricoles les effets de la loi sur la banqueroute.

184. Le Gouvernement ne crut pas pouvoir accepter une proposition formulée par M. Strickland, qui avait pour but de venir, par voie de procédure sommaire, au secours des cultivateurs endettés, en faisant régler la question de leurs dettes par des tribunaux spéciaux.

185. M. Strickland se rendit de nouveau en Palestine en 1933 pour fournir des avis sur les premières mesures pratiques à prendre en vue de la constitution de sociétés arabes, ainsi que de l'amélioration et du développement du vaste mouvement juif de coopération qui existait déjà. C'est en grande partie ses recommandations qui inspirent la nouvelle ordonnance dite « Co-operative Societies Ordinance ».

186. Le fardeau des dettes qui accablait depuis de nombreuses années les paysans a donc été allégé et une propagande considérable a été faite pour encourager le mouvement coopératif. Entre 1933 et 1935, plus de 200 villages arabes ont été initiés à la pratique du système coopératif. Dans soixante villages, des Primary Societies ont été créées avec succès et l'on se préparait à en créer soixante autres en 1936.

187. En ce qui concerne la population juive, le cas est très différent. Sir John Hope Simpson signalait déjà que le mouvement coopératif a « non seulement été inauguré avec succès parmi la population juive, mais qu'il est déjà devenu un facteur économique extrêmement important dans la vie quotidienne de cette population. Dans l'ensemble, les sociétés sont extrêmement bien administrées . . . Il est incontestable que les sociétés coopératives accomplissent une œuvre magnifique et constituent une institution des plus précieuses tant pour les villages que pour les habitants des villes ». Il déclarait que le besoin d'une assistance analogue pour la population arabe présentait « un caractère extrêmement urgent » et il soulignait l'opportunité d'une action commune de la part des Juifs et des Arabes.

188. Actuellement, l'espoir que le mouvement coopératif pourra constituer, entre Arabes et Juifs, un terrain commun d'assistance mutuelle et d'avantages réciproques n'est guère justifié par les faits, mais M. Strickland a souligné l'importance que présenterait un mouvement coopératif arabe comme moyen de renforcer la situation économique des Arabes et de faire disparaître, ou tout au moins d'atténuer la conviction, justifiée ou non, qu'ils ont actuellement de lutter dans le domaine économique contre des forces supérieures. « Si les Arabes, dit M. Strickland dans son rapport, ont cette conviction, ils considéreront comme inévitable que leurs terres finissent par leur échapper et ils chercheront à faire face à ces dangers non par un effort d'ordre économique mais par une action politique et même par des violences. S'ils avaient l'impression de gagner du terrain, du point de vue économique, ou tout au moins d'être outillés de manière à pouvoir espérer conserver la position qu'ils occupent actuellement, ils pourraient consacrer une grande partie de leur énergie à une campagne d'amélioration sociale et économique de la population et l'accusation de négligence actuellement formulée (si injustifiée soit-elle) contre l'Administration de la Palestine n'aurait plus de raison d'être ».

189. De toute évidence, il s'écoulera de nombreuses années avant que l'Arabe puisse espérer que ses sociétés coopératives seront en mesure d'atteindre le niveau nécessaire pour lui inspirer confiance. Dans l'intervalle, les dispositions prises par l'Administration justifient l'espoir que, si la situation demeure paisible, les dettes du paysan arabe pourront progressivement être réduites. Il est désirable que le Registrar et son personnel inspectent à la fois les sociétés juives et les sociétés arabes et leur donnent des conseils. Il se pose fréquemment, en ce qui concerne les sociétés juives, nombre de questions difficiles et techniques en matière de théorie et de pratique de la coopération. D'autre part, il convient de développer chez les Arabes un type urbain de société coopérative aussi bien que le type rural, et le type social aussi bien que le type purement économique. C'est non pas l'octroi de facilités de crédit, comme on le suppose si souvent, qui améliorera la situation difficile du cultivateur, mais l'enseignement des principes de la coopération qui devra lui être donné au cours d'une période longue, et peut-être désagréable, de discipline.

## Chapitre X.

### IMMIGRATION.

#### I. L'IMMIGRATION ET L'ORDONNANCE SUR L'IMMIGRATION.

1. Les articles du mandat qui visent spécialement l'immigration en Palestine sont l'article 6, qui invite l'Administration à faciliter l'immigration juive dans des conditions convenables et à encourager l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, et l'article 11 qui prévoit l'introduction d'un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

2. Les statistiques ci-après indiquent le nombre d'immigrants autorisés, du mois de septembre 1920 à la fin de 1936 :

Année	Immigration enregistrée	
	Juifs	Non-Juifs
1920 (septembre-octobre) .	5.514	202
1921 . . . . .	9.149	190
1922 . . . . .	7.844	284
1923 . . . . .	7.421	570
1924 . . . . .	12.856	697
1925 . . . . .	33.801	840
1926 . . . . .	13.081	829
1927 . . . . .	2.713	882
1928 . . . . .	2.178	908
1929 . . . . .	5.249	1.317
1930 . . . . .	4.944	1.489
1931 . . . . .	4.075	1.458
1932 . . . . .	9.553	1.736
1933 . . . . .	30.327	1.650
1934 . . . . .	42.359	1.784
1935 . . . . .	61.854	2.293 *
1936 . . . . .	29.727	1.944 †

\* Dont 903 Arabes. † Dont 675 Arabes.

3. C'est la Pologne qui a fourni la plus forte proportion de ces immigrants ; viennent ensuite, par ordre d'importance numérique, la Russie, l'Allemagne et la Roumanie. Au cours de ces dernières années, l'immigration russe a presque entièrement cessé et a été remplacée par l'immigration allemande, l'Allemagne venant en second sur la liste des pays d'origine des immigrants. Le Département des Migrations évalue le nombre des membres de la communauté juive de Palestine, en 1936, à 370.483, sur une population totale, pour la même année, de 1.336.518 habitants, soit un peu moins de 30% de la population. Au chiffre susmentionné de 370.483, il convient d'ajouter le nombre considérable d'immigrants juifs entrés illicitement en Palestine. Ce nombre, qui a fait l'objet d'évaluations diverses, atteindrait, d'après une personnalité autorisée, 40.000. Des témoins juifs admettent eux-mêmes sans discussion que la population juive de la Palestine s'élève actuellement à 400.000 âmes. Une publication récente a même mentionné le chiffre de 420.000. Le tableau de l'immigration juive enregistrée qui figure ci-dessus montre que, à l'exception de deux périodes, le chiffre annuel de l'immigration juive en Palestine a été modéré et non de nature à inquiéter la population indigène. Par contre, les années 1924-1926 et 1933-1935, cette dernière surtout, ont été des périodes de très forte immigration.

4. Le développement du Foyer national juif est nécessairement fonction du rythme et de l'importance de l'immigration juive pendant une série d'années. Craignant d'être submergés et par conséquent dominés par les immigrants juifs, les Arabes suivent avec une attention anxieuse la marche de l'immigration. Les statistiques officielles montrent que pendant les quatre années 1933-1936, la population juive s'est accrue de 164.267 âmes. On peut en conclure que cette population a presque doublé au cours des quatre dernières années, par rapport au chiffre de 1932. L'immigration juive moyenne pour la période 1933-1936 s'est poursuivie à raison d'un peu plus de 40.000 personnes par an.

5. Les tableaux ci-après préparés par le commissaire aux Migrations et aux Statistiques et fondés sur une formule scientifique, contiennent des prévisions relatives au chiffre des populations arabe et juive, à des intervalles de cinq ans, de 1936 à 1970<sup>1</sup>. On a calculé la population juive en supposant : i) que le taux de l'augmentation naturelle est de 21,01 par mille et par an et ii) que le taux de l'immigration varie de 0 à 60.000 par an.

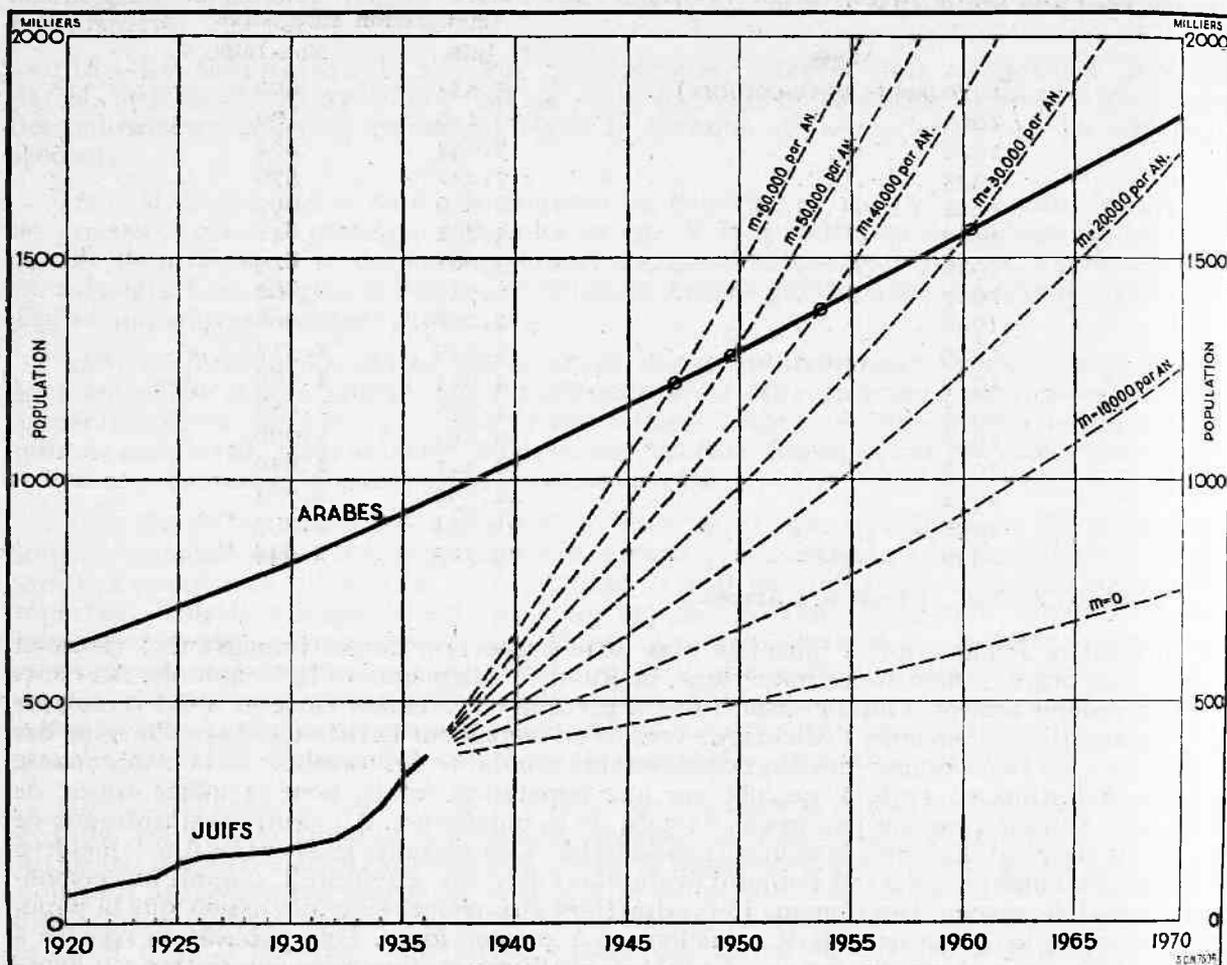
*Prévisions relatives à la population arabe.*

Année	Population arabe (en milliers d'habitants)	Année	Population arabe (en milliers d'habitants)
1936 . . . . .	943	1955 . . . . .	1.425
1940 . . . . .	1.038	1960 . . . . .	1.558
1945 . . . . .	1.163	1965 . . . . .	1.691
1950 . . . . .	1.290	1970 . . . . .	1.821

On a estimé que la population arabe augmente à raison de 24.000 personnes par an. Cette augmentation est due en grande partie au fait que depuis la guerre, il n'y a plus de service militaire obligatoire et que l'état de santé et les conditions sanitaires des Arabes se sont sérieusement améliorés.

<sup>1</sup> Les résultats de ces calculs sont indiqués dans le graphique ci-joint. Ils sont fondés sur l'hypothèse que l'augmentation de la population arabe peut être évaluée d'après la logistique de « Verhulst ». Il convient d'observer cependant : 1° qu'il n'est pas certain que cette augmentation obéisse véritablement à la loi de Verhulst, bien qu'il paraisse en être ainsi entre les années 1920 et 1936 ; 2° que le taux de l'augmentation naturelle de la population juive diminuera ou augmentera suivant que l'immigration annuelle sera ou plus faible ou plus élevée ; et 3° que la courbe fiducielle générale des probabilités ne doit pas être prolongée au delà de la période de cinq ans 1945-1950.

Prévisions relatives aux tendances futures de la population.



m = Taux annuel de l'immigration juive.

Population juive au milieu de l'année (en milliers).

Taux d'immigration	0	10.000	20.000	30.000	40.000	50.000	60.000
1936. . . . .	370	370	370	370	370	370	370
1940. . . . .	403	445	486	528	570	612	653
1945. . . . .	448	547	646	745	844	943	1.042
1950. . . . .	497	660	823	986	1.148	1.311	1.479
1955. . . . .	552	786	1.019	1.253	1.486	1.720	1.953
1960. . . . .	613	926	1.238	1.550	1.862	2.174	2.486
1965. . . . .	681	1.081	1.480	1.880	2.279	2.679	3.078
1970. . . . .	757	1.253	1.750	2.246	2.742	3.239	3.735

Les résultats comparatifs des deux tableaux ci-dessus sont donnés dans le tableau ci-après qui indique les années au cours desquelles la population juive égalera la population arabe, d'après le taux annuel de l'immigration juive :

Taux annuel de l'immigration juive	Année au cours de laquelle la population juive sera égale à la population arabe	Importance de la population arabe et de la population juive aux époques où elles sont égales
30.000 . . . . .	Milieu de 1960	1.560.000
40.000 . . . . .	Début de 1954	1.390.000
50.000 . . . . .	Début de 1950	1.280.000
60.000 . . . . .	Milieu de 1947	1.210.000

6. Il convient d'observer qu'une population moins élevée peut, avec le temps, rejoindre par son chiffre une population plus nombreuse. Cela dépend de la répartition des âges dans les deux populations envisagées et de la fécondité virtuelle de ces populations. L'immigration juive accroît annuellement la population juive d'un contingent d'éléments dont la fécondité virtuelle est très élevée. Il pourrait arriver d'ici un certain nombre d'années que l'augmentation naturelle de la population juive dépassât celle de la population arabe ; mais il faudrait très longtemps pour que les Juifs arrivent, par ce seul moyen, à avoir la majorité en Palestine.

7. Depuis 1922, le critère d'après lequel on a réglementé l'immigration en Palestine a été la capacité du pays à absorber les nouveau-venus dans sa vie économique, au moment en question. Ce principe a été établi dans la Déclaration Churchill de la même année et a été confirmé dans la lettre adressée par le Premier Ministre au Dr Weizmann, en date du 13 février 1931. L'ordonnance de 1933 sur l'immigration a pour objet de donner effet au principe sus-mentionné et réglemente l'immigration en Palestine.

8. Aux termes de cette ordonnance sont admises les catégories suivantes :

A. Personnes ayant des moyens d'existence suffisants, c'est-à-dire :

i) Les personnes possédant en toute bonne foi un capital d'au moins 1.000 livres et pouvant en disposer librement ;

ii) Les personnes pratiquant une profession libérale et possédant un capital d'au moins 500 livres, à la condition que le directeur du Département des Migrations ait constaté que la Palestine a besoin d'un nombre supplémentaire de personnes exerçant cette profession.

iii) Les ouvriers qualifiés possédant un capital d'au moins 250 livres, à la condition que le directeur du Département des Migrations ait constaté que ces ouvriers, en exerçant leur métier, peuvent être absorbés dans la vie économique de la Palestine.

iv) Les personnes ayant un revenu assuré d'au moins 4 livres par mois, en sus de tout gain.

v) Les personnes possédant en toute bonne foi un capital d'au moins 500 livres et pouvant en disposer librement, à la condition que le directeur du Département des Migrations ait constaté que le capital de ces personnes est suffisant pour leur assurer des chances raisonnables de succès dans l'occupation à laquelle elles ont l'intention de se livrer ; qu'elles ont les capacités et les aptitudes physiques nécessaires pour poursuivre l'activité qu'elles envisagent et que leur établissement en Palestine n'aura pas pour effet de créer une concurrence fâcheuse dans l'occupation en question.

B. i) Les orphelins dont l'entretien dans ou par des institutions publiques de Palestine est assuré, jusqu'au moment où ils seront capables de subvenir eux-mêmes à leurs besoins.

ii) Les personnes exerçant une activité d'ordre religieux et dont l'entretien est assuré.

iii) Les étudiants dont l'admission dans un établissement d'instruction de la Palestine et l'entretien sont assurés, jusqu'au moment où ils seront capables de subvenir eux-mêmes à leurs besoins.

C. Les personnes qui ont des perspectives précises d'emploi en Palestine.

D. Les personnes à la charge de personnes résidant à titre permanent en Palestine ou d'immigrants appartenant aux catégories A, B et C.

9. L'ordonnance prévoit également l'admission de « voyageurs ». Par « voyageur » il faut entendre tout étranger qui n'a pas l'intention de séjourner plus de trois mois en Palestine ou d'y occuper un emploi.

10. Dans la pratique, trois catégories seulement d'immigrants entrent à l'heure actuelle en Palestine, à savoir les personnes ayant des moyens d'existence suffisants et qui appartiennent à la catégorie A (i), les personnes qui sont admises en vertu du contingent de main-d'œuvre (catégorie C) et les personnes dépendant de celles qui résident à titre permanent en Palestine ou des immigrants.

11. Les immigrants qui peuvent librement disposer d'un capital d'au moins 1.000 livres ont un droit d'entrée imprescriptible, à condition d'avoir fourni au Service de contrôle des passeports ou au Consul de Sa Majesté dans leur pays d'origine, la preuve qu'ils disposent véritablement de cette somme. En règle générale, étant donné les nombreux abus qui se produisent parmi cette catégorie d'immigrants, les intéressés doivent établir l'existence de disponibilités liquides en Palestine. Le Département des Migrations a souvent dû se livrer à des enquêtes pour connaître le passé financier d'immigrants dans leur pays d'origine et a dû déterminer, par divers moyens, quelle a été leur situation financière pendant un certain nombre d'années.

D'après les chiffres officiels, 17.653 personnes possédant un capital d'au moins 1.000 livres sont entrées en Palestine entre 1933 et 1936 inclus, soit environ 11% du total de l'immigration juive. Un tiers environ de ces immigrants étaient des Juifs allemands, et 18% des immigrants d'Allemagne, en 1935, appartenaient à la classe des capitalistes. Le reste des immigrants de cette classe venaient pour la plupart des Etats-Unis d'Amérique.

On estime qu'un grand nombre d'immigrants de cette catégorie viennent avec des capitaux qui dépassent de beaucoup 1.000 livres. Leur fortune peut souvent atteindre 2.500 livres et certains mêmes auraient introduit dans le pays jusqu'à 10.000 ou 20.000 livres.

12. Les immigrants des autres subdivisions de la catégorie A doivent également remplir des conditions financières, mais actuellement ces catégories sont, en pratique fermées. On l'explique par le fait que pendant les deux dernières années, on s'est rendu compte qu'un homme appartenant à une profession libérale ne pouvait s'établir dans des conditions satisfaisantes en Palestine sans un capital d'au moins 1.000 livres. Or, étant donné que le Département des

Migrations a toute liberté en la matière et doit avoir la certitude que les intéressés peuvent s'établir en Palestine dans des conditions satisfaisantes, cette catégorie a dû être fermée. Il en a été de même pour la catégorie A (iv) qui reste ouverte, bien que les personnes admises dans cette catégorie ne soient pas très nombreuses.

13. La catégorie B peut être considérée, à certains égards, comme celle des assistés. Le Département des Migrations exige, en règle générale, qu'une institution de Palestine fournisse un engagement financier valable en Palestine, garantissant que les personnes ainsi admises dans le pays ne retomberont pas à la charge de la collectivité. Cette catégorie a parfois donné lieu à des abus, mais, à l'heure actuelle, elle fait l'objet d'un contrôle assez strict ; toutefois, la situation n'est pas entièrement satisfaisante en ce qui concerne l'immigration des étudiants ; on s'est, en effet, servi abusivement du nom de certaines institutions honorables pour cette forme particulière d'immigration.

14. Dans la catégorie D rentrent les personnes dépendantes de celles qui résident à titre permanent dans le pays ou des immigrants appartenant aux catégories A et B (ii) et C. L'ordonnance sur l'immigration définit comme suit les « personnes dépendantes » :

« Par « personne dépendante », il y a lieu d'entendre une personne qui est ou sera, à son arrivée en Palestine, entièrement et directement à la charge d'un immigrant ou d'une personne résidant à titre permanent dans le pays et qui a, avec cet immigrant ou cette personne, des liens de parenté, c'est-à-dire :

- a) La femme ;
- b) Les père et mère ou grands-parents ;
- c) La fille, petite fille, sœur ou nièce célibataire, veuve ou divorcée ;
- d) Le fils, petit-fils, frère ou neveu de l'immigrant ou de sa femme, âgé de moins de 18 ans ou, s'il a dépassé cet âge, frappé d'une incapacité permanente le mettant dans l'impossibilité de subvenir lui-même à ses besoins ».

15. Parmi les personnes dépendantes de la catégorie ci-dessus, il arrive qu'un grand nombre d'entre les plus jeunes, après leur arrivée en Palestine, ne soient pas directement à la charge de l'immigrant ou de la personne résidant en permanence dans le pays. Elles se placent, en fait, sur le marché du travail ; la plupart d'entre elles ne sont pas qualifiées et auraient un sort des plus précaires si la situation économique de la Palestine marquait une sérieuse régression, car, dans une éventualité de ce genre, ce serait la main-d'œuvre non qualifiée qui souffrirait la première et, d'autre part, la population n'aurait plus les mêmes possibilités matérielles d'entretenir les personnes à sa charge.

16. Une énorme proportion, soit 61% du nombre maximum d'immigrants atteint en 1935, est constituée par des personnes dépendantes : il s'écoule souvent un certain délai entre l'arrivée d'un immigrant dans le pays et le moment où il peut faire venir la ou les personnes à sa charge. Le système en question doit donc aboutir à des fluctuations très considérables dans les chiffres annuels d'immigration.

17. Les immigrants de la catégorie C (main-d'œuvre) sont les personnes qui ont un emploi assuré en Palestine. La preuve que cet emploi leur est assuré doit être fournie par le futur employeur qui doit garantir au futur immigrant qu'il est en mesure de l'employer moyennant un salaire déterminé et qu'il continuera à l'employer pour le travail convenu ou un travail équivalent pendant un certain nombre d'années. Pour satisfaire à des nécessités d'ordre administratif, l'employeur doit adresser une demande indiquant qu'il a l'intention d'employer le futur immigrant. Aux termes du règlement établi en vertu de l'ordonnance, l'Exécutif de l'Agence juive joue en quelque sorte le rôle d'employeur collectif. La période minimum pour la garantie donnée par l'employeur est d'une année.

18. Afin de maintenir le chiffre de l'immigration dans certaines limites, il est établi tous les six mois un contingent de main-d'œuvre, indiquant le nombre maximum de personnes — classées d'après le sexe, l'âge, le métier ou la profession — qui peuvent être admises avec des certificats d'immigration, dans la catégorie C, pendant la période à laquelle se rapporte le contingent en question. Après avoir été approuvé par le Haut Commissaire et publié au complet dans la *Gazette de Palestine* le contingent entre en vigueur pour la période à laquelle il se rapporte.

19. Le chiffre du contingent de main-d'œuvre est déterminé par le Haut Commissaire, après examen de la demande de l'Agence juive relative à l'admission de travailleurs immigrants et des recommandations formulées par le Département des Migrations. L'Agence juive, en collaboration avec un fonctionnaire du Département, procède à une étude des conditions industrielles et économiques ainsi que des besoins de main-d'œuvre de la communauté juive, afin d'appuyer sa demande sur des bases précises. Le fonctionnaire du Département des migrations soumet un rapport séparé à son chef. En outre, le Département examine quelle est la situation générale du chômage dans la communauté arabe, pour la même période et tient compte également de facteurs économiques tels que le mouvement des frets et la consommation d'électricité. Le Haut Commissaire dispose ainsi de renseignements sur la situation dans la communauté juive, fournis par l'Agence juive, de renseignements analogues, relatifs à la même époque et aux mêmes questions, recueillis par un fonctionnaire public, révisés et, le cas échéant, mis au point par le chef du Département, et des résultats d'une étude sommaire du chômage arabe.

pour la même période. En possession de ces données, le Haut Commissaire est en mesure d'appliquer la politique définie dans le Livre Blanc de 1930, telle qu'elle a été interprétée par le Premier Ministre dans sa lettre au Dr Weizmann, en date du 13 février 1931.

20. En ce qui concerne le contingent de main-d'œuvre, il y a deux points sur lesquels nous croyons devoir dire quelques mots. Tout d'abord, nous avons l'impression que les renseignements que recueille le Département des Migrations auprès de l'Administration de district, avant de fixer le contingent, ne sont pas suffisants. A notre avis, on obtiendrait des informations beaucoup plus complètes en s'adressant aux commissaires, commissaires adjoints et fonctionnaires de district. Leur connaissance des conditions locales serait d'une valeur inappréciable pour la vérification des demandes de main-d'œuvre émanant des diverses industries et métiers, pour l'évaluation de la situation des entreprises et des particuliers et pour le calcul de la durée probable des emplois indiqués. Les renseignements que fourniraient les fonctionnaires de district aideraient également le Département des Statistiques à évaluer le chômage arabe. En second lieu, nous pensons qu'on devrait faire de plus sérieux efforts pour déterminer si les immigrants ont, en fait, conservé leur emploi et si les postes qu'ils sont venus occuper existent encore ou ont été supprimés. Nous ne voulons pas insinuer qu'il n'est procédé actuellement à aucune vérification de ce genre et nous ne demandons pas non plus que l'on suive pas à pas chaque immigrant dans sa carrière ; cependant, étant donné qu'à chaque semestre, lors de la fixation du contingent, on détermine les diverses occupations et métiers et la main-d'œuvre nécessaire dans chaque cas, il convient de procéder, avant de fixer le nouveau contingent, à une enquête sur la situation des entreprises, sociétés et particuliers entrant en ligne de compte pour ces occupations et métiers. Ici également, il importe d'utiliser dans la plus large mesure possible tous les renseignements que possède l'administration de district.

21. Nous estimons, en outre, que le logement est un facteur économique dont il faudrait tenir un plus grand compte lorsqu'on examine la capacité d'absorption pour fixer le contingent de main-d'œuvre. Nous avons été frappés par le fait que, pendant les quelques dernières années, les conditions d'habitation ont été loin d'être satisfaisantes, notamment à Tel Aviv. Le maire de Tel Aviv nous a déclaré que plusieurs milliers d'habitants de sa municipalité vivaient dans des cabanes et sous des tentes et nous avons appris, d'autre part, que l'encombrement était également très sérieux à Haïffa.

22. La fixation et l'application du contingent de main-d'œuvre sont fondées sur certaines règles établies en exécution de l'ordonnance sur l'immigration. Les périodes auxquelles se rapportent les contingents semestriels sont avril-septembre et octobre-mars.

23. Il est tenu à la disposition du Département des Migrations une petite réserve de certificats d'immigration pour les immigrants non juifs et pour satisfaire aux besoins imprévus. Cette réserve est utilisée pour répondre à des demandes spéciales de main-d'œuvre adressées par les employeurs.

24. Les principes qui ont servi de base pour la détermination de la capacité d'absorption de la Palestine, en ce qui concerne la main-d'œuvre juive, sont les suivants :

a) Le contingent de main-d'œuvre est considéré comme ne comprenant que des demandes de main-d'œuvre pour des emplois permanents. Il ne tient pas compte des demandes de main-d'œuvre temporaire ou saisonnière, à moins qu'il y ait des raisons valables de supposer que les emplois temporaires ou saisonniers en question pourront être transformés en emplois suffisamment permanents.

b) Lorsqu'il s'agit de décider si certains emplois sont d'ordre permanent ou temporaire, on tient compte de la capacité d'absorption future probable de l'industrie. En d'autres termes, les besoins de main-d'œuvre sont autant que possible envisagés, à la lumière de facteurs de développement permanents.

c) Il n'est pas donné suite aux demandes de main-d'œuvre juive supplémentaire émanant d'employeurs qui ont l'intention de renvoyer des travailleurs arabes pour les remplacer par des Juifs. Il y a eu des dérogations à cette règle, dans un petit nombre de cas, ou, à la suite d'une pénurie de main-d'œuvre juive, des travailleurs du Hauran et de la Transjordanie ont remplacé des travailleurs juifs qui avaient quitté certaines branches d'industrie où ils ne touchaient qu'un faible salaire pour entrer dans d'autres offrant des salaires plus élevés.

25. Le contingent de main-d'œuvre se compose actuellement de cinq parties : la partie A, pour les experts et les ouvriers qualifiés nommés ; la partie B, pour les ouvriers qualifiés non nommés ; la partie C, pour les parents en âge de travailler ; la partie D, pour la main-d'œuvre non qualifiée, y compris la main-d'œuvre agricole ; la partie E, pour la réserve du Département des migrations. Chacune de ces catégories comprend un nombre déterminé d'immigrants.

26. Une fois le contingent de main-d'œuvre approuvé, le Département des Migrations établit les certificats d'immigration nécessaires et les remet par séries à l'Agence juive qui les répartit entre les divers bureaux sionistes pour la Palestine du monde entier pour être délivrés aux immigrants choisis. Dans la répartition de ces certificats, il est tenu compte à la fois de l'importance relative des divers partis juifs qui sont représentés au sein de l'Agence juive et de la situation existant dans les pays d'origine des immigrants.

27. On croit savoir que chaque Congrès sioniste fixe la proportion de certificats d'immigration de travailleurs, qui revient aux divers partis juifs, afin de guider l'Agence juive — l'Exécutif du Congrès — dans la distribution des certificats qui lui sont remis en vertu du contingent de main-d'œuvre. Certaines organisations, comme la Berit Trumpeldor Youth Organisation (la « Betar ») et le Central Agudath Israël, se sont plaintes que cette manière de procéder créait une discrimination à leurs dépens ; la question a fait l'objet d'une correspondance entre le Colonial Office et la New Zionist Organisation. Le Colonial Office s'est refusé à admettre que la Betar eût qualité pour intervenir dans la distribution des certificats d'immigration.

28. Dans la distribution des certificats par pays, on tient compte du nombre de Juifs qui se trouvent dans le pays, de l'importance des centres d'instruction et des conditions économiques de ce pays. Depuis le mois d'octobre 1933, 35,4 % des certificats ont été attribués à la Pologne. La communauté juive de Pologne représente 3 millions  $\frac{1}{4}$  d'habitants et la Pologne est le pays qui possède la plus importante organisation pour donner aux émigrants une formation professionnelle. En Pologne, les conditions économiques font de l'émigration une nécessité urgente ; 26,6 % des certificats ont été octroyés à l'Allemagne, dont la part a augmenté depuis 1933, en raison du changement survenu dans le régime politique du pays à cette époque.

29. Pour la distribution des certificats de main-d'œuvre, l'Agence juive de Palestine reçoit des avis du Comité consultatif de l'immigration, qui est composé de représentants de tous les milieux économiques de la communauté palestinienne. Ses membres sont nommés par l'Exécutif du Va'ad Leumi et donnent des avis à l'Agence juive sur le mode de répartition des certificats entre les différentes catégories.

30. Au reçu des certificats d'immigration, l'Agence juive les transmet aux douze principaux bureaux pour la Palestine d'Europe, d'Amérique et d'Aden. Les plus importants de ces bureaux sont ceux de Varsovie et de Berlin, étant donné que la Pologne et l'Allemagne sont les deux principaux pays d'émigration. Ces bureaux, qui agissent au nom de l'Agence juive, présentent les immigrants qu'ils ont choisis et les certificats correspondants au Service de contrôle des passeports. Ce service exige la production de certificats de santé. Il peut également demander un certificat de bonnes mœurs et un extrait du casier judiciaire de l'intéressé. Le certificat de santé est indispensable, car il est prévu par l'ordonnance. D'une manière générale, l'Agence juive, qui sert de lien entre la communauté juive de Palestine et les Juifs du monde entier, détermine l'honorabilité et la qualité des immigrants admis dans le pays en vertu du contingent de main-d'œuvre.

31. Les immigrants choisis par les divers bureaux pour la Palestine viennent de centres d'instruction, dont l'initiative est due, comme nous l'a indiqué le Dr Senator, directeur de l'Immigration à l'Agence juive, à un mouvement né pendant la guerre et connu sous le nom de « halutz » (pionnier). Ce mouvement comprend trois stades qui correspondent à trois groupes d'âge, à savoir : de 12 à 17 ans, stade auquel les jeunes pionniers appartiennent à ce que l'on pourrait appeler une société de jeunesse, qui très souvent prend la forme d'un mouvement d'éclaireurs ; de 17 à 19 ans, stade auquel les jeunes gens et les jeunes filles font partie des branches locales de l'organisation halutz ; 19 ans et au-dessus, stade auquel les intéressés entrent dans des camps d'instruction. Il nous a été dit qu'à l'heure actuelle, l'organisation juive compte 24.000 Juifs dans des camps d'instruction. L'instruction dure généralement de deux à trois ans et est orientée surtout vers l'agriculture. Il existe également des institutions pour l'apprentissage des métiers.

32. Quelles qu'aient pu être les intentions des auteurs du mandat, les articles pertinents de cet instrument ne contiennent aucune clause indiquant le volume d'immigration qu'ils avaient envisagé. Ils ne pouvaient d'ailleurs prévoir le bouleversement complet de la situation qu'entraînerait la rigoureuse limitation de l'immigration aux Etats-Unis, l'avènement d'un gouvernement national-socialiste en Allemagne, en 1933, et l'aggravation de la situation économique des Juifs en Pologne, où une classe moyenne polonaise en voie d'ascension tend à évincer les Juifs dans les emplois d'intermédiaires et dans le petit commerce. Ces trois principaux facteurs ont, à notre avis, exercé une influence directe sur l'importance et le caractère de l'immigration juive en Palestine, ainsi que sur le rythme du développement du Foyer national juif.

## 2. IMMIGRATION CLANDESTINE.

### a) Immigration clandestine juive.

33. L'immigration clandestine juive s'est poursuivie parallèlement à l'immigration autorisée. Cette immigration clandestine prend les formes suivantes :

1. Entrée clandestine, c'est-à-dire en échappant au contrôle de frontière ;
2. Entrée licite de voyageurs qui prolongent illicitement la période de résidence temporaire autorisée ;
3. Mariage d'étrangères avec :
  - a) Des ressortissants palestiniens et
  - b) Des personnes résidant en permanence dans le pays et qui ne sont pas des ressortissants palestiniens.

34. Les années 1933 et 1934, particulièrement, ont été marquées par une immigration clandestine juive. Ces immigrants franchissaient les frontières terrestres venant de Syrie, de Transjordanie et parfois même d'Égypte ; ils entraient également dans les eaux palestiniennes sur des navires spécialement affrétés à cet effet et, avec l'aide de Juifs résidant en Palestine, débarquaient sur le territoire pendant la nuit. L'opinion publique juive se refuse à aider les autorités publiques dans leurs efforts pour découvrir ces immigrants. Cette immigration illicite semble avoir atteint son point culminant en 1933 et l'on estime que pendant les deux années 1932/33, le nombre de colons non autorisés s'est élevé à 22.400. Sur ce chiffre, 17.900 étaient des voyageurs demeurés dans le pays au delà du délai légal.

35. Dans la troisième forme d'immigration illicite juive, il s'agit de femmes qui, ne remplissant pas les conditions prescrites pour être admises dans le pays conformément aux dispositions de l'ordonnance sur l'immigration, se marient avec des Palestiniens ou avec des personnes résidant en permanence dans le pays, mais qui ne sont pas des ressortissants palestiniens, mariages qui sont parfaitement réguliers au point de vue de la forme, mais qui ne sont pas contractés dans une véritable intention matrimoniale. Les mariages de ce genre peuvent avoir lieu soit en Palestine, soit en dehors du pays. Lorsqu'ils ont lieu en Palestine, la femme est généralement entrée dans le pays comme voyageuse et a versé un dépôt au moment de l'obtention du visa de voyage, ou a pris l'engagement de quitter le pays avant une certaine date. Aux termes de l'ordonnance de 1925 sur la nationalité palestinienne, la femme d'un ressortissant palestinien acquiert la nationalité palestinienne et ne peut, par conséquent, être expulsée. Dans les autres cas, lorsque la femme n'est pas en Palestine, elle charge des amis de trouver un ressortissant palestinien ou une personne résidant en permanence dans le pays qui consente à venir l'épouser selon les rites juifs, dans le pays où elle habite.

36. Le droit qui régit le statut personnel en Palestine est celui de la communauté religieuse, et il y a eu un grand nombre de divorces juifs. D'après ce qui nous a été relaté, il semble exister une véritable classe de « maris professionnels » qui contractent des mariages de pure forme, divorcent et recommencent aussi longtemps qu'ils sont sûrs d'être remboursés de tous leurs frais et de toucher la rémunération convenue.

37. Il y a lieu de mentionner que la proportion des divorces juifs enregistrés par rapport aux mariages juifs enregistrés est de 40 %, et nous croyons qu'une fraction importante de ce taux anormal est due à ces mariages suivis de divorces, qui constituent le stratagème employé par des étrangères pour pénétrer en Palestine ou y demeurer, dans les cas où elles n'auraient pas autrement qualité pour entrer dans le pays ou pour y être admises comme immigrantes.

#### b) *Immigration clandestine arabe.*

38. L'immigration clandestine arabe est surtout irrégulière, temporaire et saisonnière. Elle se fait principalement par les frontières terrestres. Étant donné que la masse des immigrants clandestins ne sont enregistrés ni à l'entrée, ni à la sortie, puisqu'ils échappent au contrôle exercé aux frontières, on trouve difficilement en Palestine des renseignements sur le caractère de cette immigration arabe. Il a donc été nécessaire de demander aux autorités des pays voisins des indications sur l'émigration qui a lieu de ces pays à destination de la Palestine.

39. Avant la guerre, les territoires du Moyen-Orient, c'est-à-dire les territoires connus aujourd'hui sous le nom de Syrie, Liban, Transjordanie, Palestine, comprenaient approximativement les vilayets de Beyrouth et de Damas et le sandjak indépendant de Jérusalem. Comme ces provinces formaient partie intégrante de l'Empire turc, les personnes qui passaient d'une province à une autre n'avaient aucune formalité spéciale à accomplir. À la suite des arrangements dont ces territoires ont fait l'objet, après la guerre, de nouvelles frontières ont été établies entre la Palestine, d'une part, la Syrie et le Liban d'autre part, et entre la Palestine et la Transjordanie, de sorte que les personnes qui vont d'une de ces régions à une autre passent maintenant de leurs pays dans un pays étranger.

40. Aux termes de l'ordonnance sur l'immigration, les personnes qui résident habituellement en Transjordanie peuvent, sauf instructions contraires du Haut Commissaire, entrer directement de Transjordanie en Palestine sans passeports ou autres documents similaires.

41. De même, en vertu de l'arrêté pris en exécution de la même ordonnance, les habitants des districts limitrophes de la Syrie et du Liban ont le droit d'entrer dans les districts correspondants de la Palestine sans formalités spéciales, sauf qu'elles doivent être en possession d'un laissez-passer délivré, conformément aux dispositions de l'Accord de bon voisinage conclu entre la Palestine et la Syrie en 1926.

42. Ces dispositions de caractère exceptionnel ont tenu compte du fait que les nouvelles frontières détruisaient la liberté de mouvement traditionnelle qui existait entre les diverses provinces de l'Empire turc ; mais, par ailleurs, il est certain qu'un grand nombre d'habitants de la Syrie et du Liban pénètrent en Palestine sans aucune formalité, bien que n'habitant pas les districts limitrophes de la Syrie : leur entrée dans le pays est illicite. Il y a donc eu une immigration en provenance des territoires avoisinants qui, échappant au contrôle frontalier, n'a pas été enregistrée.

43. Une grande partie des Arabes qui immigrent en Palestine viennent du Hauran. Ils se rendent en nombre considérable à Haïfa, pour travailler dans le port. On peut signaler, d'ailleurs, que le volume de l'émigration annuelle des habitants du Hauran dépend essentiellement des conditions de la récolte dans ce territoire. Dans les bonnes années, l'immigration clandestine en Palestine est négligeable et se limite aux plus jeunes membres des familles nombreuses, dont la présence n'est pas nécessaire dans les champs. Il est probable que la plupart des immigrants de cette catégorie s'établissent à titre permanent en Palestine où les salaires sont beaucoup plus élevés qu'en Syrie. Par contre, le nombre d'Hauranais qui, au cours d'une année véritablement mauvaise, se rendent en Palestine à titre temporaire pour y chercher du travail, peut s'élever, d'après une évaluation sûre, à 10 ou 11.000. L'Inspecteur général adjoint du Département d'Instruction criminelle a évalué récemment le nombre d'Hauranais qui séjournent à l'heure actuelle illicitement dans le pays à environ 2.500.

44. Le Résident britannique de Transjordanie a signalé que les cultivateurs de ce pays comptaient autrefois sur une immigration saisonnière en provenance de Palestine pour aider à la moisson. Aujourd'hui, cette immigration a entièrement cessé et la seule conclusion qu'on en puisse tirer, c'est que la population de la Transjordanie a suffisamment augmenté pour que la moisson, elle-même plus considérable, puisse être faite sans aide de l'extérieur, ou bien que la Palestine offre maintenant à la main-d'œuvre des débouchés plus attrayants. Lorsque les récoltes sont mauvaises en Transjordanie, les bras disponibles pour aider à la moisson palestinienne sont beaucoup plus nombreux et lorsque dans un district les récoltes ont été entièrement détruites, comme en 1934/35, les hommes emmènent leurs femmes pour les soustraire à la famine.

45. On ne connaît pas l'importance de l'immigration illicite en provenance des territoires voisins. On sait qu'un grand nombre des immigrants clandestins possèdent de la terre dans ces territoires voisins et y laissent leurs femmes et leurs familles pour aller chercher du travail en Palestine et accroître ainsi leurs ressources. D'après d'autres renseignements, cette forme d'immigration clandestine serait saisonnière. Il est probable qu'elle laisse en Palestine un certain nombre d'éléments qui ont décidé de s'y établir de façon permanente. Mais rien n'indique que ces éléments soient assez nombreux pour troubler sérieusement l'économie générale.

*c) Mesures envisagées pour empêcher l'immigration clandestine.*

46. On a suggéré les mesures suivantes pour empêcher l'immigration clandestine :

- i)* Légalisation de la situation des immigrants clandestins, déjà dans le pays.
- ii)* Etablissement d'une carte d'identité.
- iii)* Promulgation d'une ordonnance sur l'immigration imposant à l'immigrant l'obligation de prouver son droit de résider dans le pays.
- iv)* Création d'une troupe spéciale pour le contrôle frontalier.
- v)* Création d'un fonds secret pour le service des renseignements.
- vi)* Naturalisation séparée des femmes mariées.

Nous ne pouvons affirmer, d'après les renseignements que nous possédons, qu'il soit possible d'appliquer un système de cartes d'identité. Si la chose est possible du point de vue administratif, il est clair que le contrôle de la police sera beaucoup plus efficace. Toutefois, nous sommes disposés à appuyer les propositions *i)*, *iii)*, *iv)*, *v)* et *vi)*.

3. L'AGENCE JUIVE ET SES MOTIFS DE PLAINTE CONCERNANT L'IMMIGRATION.

47. D'après la description donnée de l'Agence juive, à la section 7 du chapitre VI ci-dessus, on peut constater que le mandat confère à l'Agence un rôle très spécial en ce qui concerne les questions d'immigration. L'Agence a créé toute une organisation pour pouvoir s'acquitter de ses fonctions à cet égard : il existe un bureau politique, un Bureau de l'immigration et un Bureau de la main-d'œuvre. Le Va'ad Leumi qui représente la communauté juive de Palestine donne des avis au Bureau de l'immigration, au sujet de la répartition du contingent de main-d'œuvre, après que celui-ci a été communiqué à l'Agence par le Gouvernement. L'Agence n'est pas liée par les avis du Va'ad Leumi, mais elle en tient compte.

48. L'Agence juive nous a exposé huit principaux motifs de plainte concernant l'immigration :

- i)* L'Administration n'a pas rempli d'une façon satisfaisante l'obligation qui lui incombe, en vertu de l'article 6 du mandat, de faciliter l'immigration juive, et la politique de l'Administration n'a pas été en harmonie avec cette obligation.
- ii)* Le nombre de certificats réservés à la main-d'œuvre immigrante a été insuffisante au cours des quelques dernières années et continue à l'être, le Gouvernement n'ayant pas tenu compte de l'accroissement de la capacité d'absorption économique du pays.
- iii)* Les restrictions récemment imposées par le Gouvernement à l'admission des personnes dépendantes sont indûment rigoureuses.

*iv)* Les catégories A *iii)* et A *v)*, c'est-à-dire celles des immigrants possédant respectivement un capital de 250 livres et de 500 livres sont à l'heure actuelle pour ainsi dire fermées.

*v)* Il est injuste que les autorisations accordées à de jeunes étudiants venant d'Allemagne soient déduites du contingent de main-d'œuvre.

*vi)* Le Gouvernement ne tient pas compte de la part qui revient à la main-d'œuvre juive dans les travaux et services publics, lorsqu'il détermine la capacité d'absorption du pays.

*vii)* Le Gouvernement n'a pas fourni d'explications à l'Agence juive sur les raisons des écarts qui existent entre les contingents accordés et les demandes de l'Agence.

*viii)* Il y a une infiltration illicite d'Arabes venant des pays voisins.

49. En ce qui concerne la plainte d'ordre général selon laquelle la Puissance mandataire n'a pas exécuté l'obligation qui lui incombe de faciliter l'immigration juive, l'Agence juive fait valoir que, dès le début, la Puissance mandataire n'a jamais adopté de ligne de conduite définie pour faciliter cette immigration, mais qu'elle a laissé à l'Agence le soin d'élaborer et de mettre en œuvre les plans nécessaires concernant l'admission des immigrants juifs, leur établissement et l'aide à leur accorder dans leur travail. L'Agence indique que les premiers colons se sont installés et organisés sans autres secours que ceux que leur assurait leurs coreligionnaires, et qu'un grand nombre d'entre eux ont sacrifié leur vie en transformant des régions impaludées en plantations salubres et fertiles. Des établissements juifs prospères ont été créés sur des terres et dans des parties du pays considérées jusque-là comme impropres à toute culture, et l'Administration n'a fourni aucune aide à ces pionniers. Les progrès accomplis dans le développement urbain, rural et agricole de la communauté juive de Palestine ont été dus uniquement à des capitaux fournis par cette communauté, ainsi qu'au travail, à l'énergie et à la détermination des colons juifs. D'après l'Agence, l'Administration aurait pu participer dans une mesure beaucoup plus large à ces efforts dans le domaine de la construction de routes, de l'hygiène publique, de l'instruction publique, de l'habitation et de l'administration locale. Une telle intervention aurait facilité l'établissement des immigrants juifs.

50. Cependant, les Juifs peuvent se féliciter que leur Foyer soit le résultat de leurs propres efforts; c'est d'ailleurs, à notre avis, ce qu'ont souhaité les auteurs du mandat. Il faut se rappeler que l'Administration se heurte à des difficultés pratiques d'ordre financier et autre, comme celles que soulève l'entrée en possession d'un territoire appauvri et l'organisation des services nécessaires pour faire face aux besoins d'une population immigrante qui se développe rapidement, tout en sauvegardant les intérêts des habitants du pays. A notre avis, si l'on tient compte de ces difficultés, la présence actuelle en Palestine d'une population juive de 400.000 âmes est en elle-même un témoignage remarquable des efforts qu'a dû déployer le Gouvernement pour s'acquitter des obligations que lui impose le mandat.

51. Au reproche que les contingents de main-d'œuvre ont été insuffisants, au cours de ces dernières années, nous répondrons en citant un chiffre. Le fait qu'au moment de notre voyage en Palestine, il y avait six mille chômeurs juifs dans le pays, indique que la prudence dont le Gouvernement a fait preuve dans les récents contingents qu'il a approuvés n'a pas été sans fondement.

52. En outre, nous avons pu nous assurer, d'après les preuves qui nous ont été fournies, que, chaque semestre l'Agence juive a eu toutes les occasions d'exposer à l'Administration les raisons pour lesquelles elle demandait que le contingent de main-d'œuvre fût porté au chiffre indiqué par elle dans sa demande. La pratique instituée en 1934, à la requête de l'Agence juive, et en vertu de laquelle le contingent est fixé par un fonctionnaire de l'Agence juive en collaboration avec un fonctionnaire du Département des Migrations, présente des avantages incontestables.

53. L'Agence a accompagné chacune de ses demandes d'arguments longuement développés concernant le contingent de main-d'œuvre pour les divers métiers et industries. Avec la détresse croissante de la Diaspora juive, elle a, non sans motif, porté ses demandes au chiffre le plus élevé possible. Elle a d'ailleurs mentionné cette dernière considération dans la demande qu'elle a présentée en avril 1933. Mais il est évident que ces circonstances n'ont aucun rapport avec la capacité d'absorption de la Palestine.

54. Nous avons pu constater, d'après les renseignements que nous a fournis le Gouvernement, que les demandes de l'Agence juive ont été très attentivement examinées, tout d'abord par le directeur des Migrations et, en second lieu, par le Haut Commissaire lui-même, et que les chiffres des contingents autorisés par le Gouvernement ont été, en règle générale, aussi élevés que la situation le permettait. L'évaluation de la capacité d'absorption de la Palestine, par rapport à ses besoins de main-d'œuvre, n'est pas une tâche aisée, car il est souvent difficile de prévoir, pour une période de six mois, les fluctuations favorables ou non, qui pourront se produire sur le marché. Ainsi, au milieu de l'année 1934, le Haut Commissaire a révisé sa première évaluation et a décidé, à la suite d'observations qui lui avaient été présentées, d'approuver un contingent de main-d'œuvre supplémentaire de 1.200 hommes.

55. Le troisième grief juif est que la catégorie des personnes dépendantes est actuellement limitée, en pratique, aux jeunes enfants, aux épouses et aux vieux parents. On a dit que l'admission était maintenant refusée aux pères et mères qui n'avaient pas encore atteint

la vieillesse, ainsi qu'aux jeunes frères et sœurs et autres proches parents, bien que dans de nombreux cas ceux-ci constituent une charge effective pour les Juifs résidant en Palestine, qui envoient des fonds à l'étranger en vue d'assurer l'entretien de ces personnes.

56. En donnant une définition de la « dépendance », si raisonnable soit-elle, on ne peut éviter de laisser en dehors de la définition certains cas intéressants ; cependant, il semble assez juste de considérer, à toutes fins utiles, comme immigrants à la charge d'un chef de famille immigrant, sa femme, ses enfants âgés de moins de 18 ans et ses vieux parents, pour lesquels on pourrait fixer, par exemple, un âge minimum de 55 ans. Nous reviendrons sur la définition de la « dépendance » aux paragraphes 83 à 85 ci-dessous.

57. En ce qui concerne la plainte que les catégories A (iii) et A (v) sont, en pratique fermées, nous n'avons aucune preuve qui nous permette de contester l'opinion que des personnes ne disposant pas librement d'un capital d'au moins 1.000 livres ne peuvent, dans les circonstances actuelles, s'établir de façon satisfaisante en Palestine, à moins d'avoir une profession ou un métier qui ne soit pas fortement représenté dans le pays. Si c'est le principe de la capacité d'absorption économique qui sert de critère, il doit s'appliquer à toutes les catégories et non pas seulement au contingent de main-d'œuvre.

58. Quant au cinquième motif de plainte, l'introduction en Palestine de jeunes gens âgés de 15 à 17 ans, en vue de les former dans des écoles d'agriculture et, notamment, dans des colonies agricoles, et de les préparer à travailler en Palestine, est devenue, au cours de ces dernières années un élément spécial de la politique d'immigration de l'Agence juive. Ce mouvement n'est pas entièrement nouveau. Toutefois, il a pris un développement considérable en 1933, par suite des événements survenus en Allemagne à cette époque. Au cours de la période de deux ans et demi à trois ans qui a suivi, environ 1.400 jeunes gens et jeunes filles ont été ainsi amenés en Palestine pour y être formés.

59. L'Agence juive estime qu'il n'y a aucune raison de déduire ces immigrants du contingent de main-d'œuvre, car les emplois qu'ils obtiennent lorsqu'ils ont terminé leurs études ou leur période d'instruction et qu'ils viennent sur le marché du travail, ne sont pas comptés dans les évaluations de la capacité d'absorption sur la base desquelles l'Agence fonde ses demandes de certificats d'immigration.

60. Le Gouvernement, de son côté, estime que puisque ces jeunes gens, après avoir accompli leurs deux années de préparation dans une école ou dans une colonie, arrivent sur le marché du travail, il faut tenir compte de leur existence d'une manière quelconque dans le calcul du nombre de certificats à attribuer en vertu du contingent de main-d'œuvre. Le premier groupe important de jeunes immigrants de cette catégorie, qui venait surtout d'Allemagne, est entré en Palestine en 1933, et ce n'est qu'en 1936 qu'on a opéré une réduction du contingent de main-d'œuvre pour tenir compte de leur présence. Le même principe est appliqué à tous les étudiants admis comme immigrants pour fréquenter un établissement d'enseignement. Le contingent de main-d'œuvre d'été est calculé en mars ou en avril, et les déductions effectuées par l'Administration sont fondées sur une évaluation du nombre d'étudiants qui auront terminé leurs études à la fin du semestre d'été. Le Gouvernement ne déduit pas du contingent le nombre total d'étudiants, mais seulement une fraction de ce dernier. Or, nous estimons qu'en fixant le contingent de main-d'œuvre, on doit tenir un certain compte des immigrants qui ont achevé leurs études ou leur préparation et qui se trouvent sur le marché du travail. Si cette forme d'immigration se poursuivait et se développait sans contrôle, elle pourrait sérieusement bouleverser tout le système reposant sur le principe de la capacité d'absorption économique.

61. Nous avons parlé, dans une autre partie du présent rapport<sup>1</sup> de la difficulté qu'il y a à répartir la main-d'œuvre employée aux travaux publics entre les Arabes et les Juifs ; ici, des considérations autres que le simple besoin de main-d'œuvre entrent continuellement en jeu. Nous estimons qu'en fixant le contingent de main-d'œuvre, il faut tenir compte des emplois qui s'offrent dans les travaux publics, non pas d'après une proportion ou un pourcentage fixe, mais uniquement d'après le nombre effectif de places qui est, ou pourra devenir, disponible pour la main-d'œuvre juive.

62. Dans les renseignements qui nous ont été donnés verbalement, il n'a pas été spécialement question de la plainte selon laquelle il n'est donné aucune explication pour les écarts entre les contingents approuvés par le Haut Commissaire et les demandes de l'Agence juive ; nous sommes d'avis que cette plainte est dénuée de fondement.

63. Le huitième et dernier grief relatif à l'immigration est que l'Agence juive envisage avec inquiétude l'afflux considérable et constant d'immigrants non autorisés venant de pays voisins par suite du manque de surveillance des frontières terrestres de la Palestine. L'Agence déclare que cette immigration prive les Juifs des débouchés créés par les efforts juifs et soulève de graves problèmes sociaux en même temps que des problèmes de sécurité. L'Agence juive demande instamment que l'on prenne des mesures pour mettre fin à cette infiltration. Nous avons déjà examiné la question de l'immigration clandestine et avons mentionné au paragraphe 46 du présent chapitre certaines solutions possibles.

<sup>1</sup> Voir page 187.

#### 4. CONTRÔLE DE L'IMMIGRATION.

##### a) *Le critère de la capacité d'absorption économique.*

64. Aux termes du mandat, l'Administration de la Palestine, « tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population. . . . facilitera l'immigration juive dans des conditions convenables ». En d'autres termes, l'immigration doit être facilitée, mais elle doit être maintenue dans certaines limites. Dans la pratique, l'Administration a imposé ce contrôle en appliquant le principe régulateur de la capacité d'absorption économique.

65. Ce principe a été clairement énoncé dans la Déclaration Churchill de 1922 définissant la politique du Royaume-Uni, comme suit :

« Pour la mise en œuvre de cette politique (la politique du Gouvernement en ce qui concerne un Foyer national juif) il faut que la communauté juive de Palestine puisse se développer numériquement par l'immigration. Cette immigration ne saurait toutefois dépasser en volume la capacité d'absorption économique du pays, quelle qu'elle puisse être au moment envisagé. Il est indispensable de veiller à ce que les immigrants ne soient pas une charge pour l'ensemble de la population de la Palestine et qu'ils ne privent aucune partie de la population actuelle de ses possibilités de travail. Jusqu'ici, l'immigration a rempli ces conditions ; le nombre d'immigrants entrés dans le pays depuis l'occupation britannique est d'environ 25.000 ».

Ce principe a été admis par l'organisation sioniste dans sa lettre du 18 juin 1922, qui porte :

« L'Exécutif constate en outre que le Gouvernement de Sa Majesté admet également, comme corollaire de ce droit, qu'il faut que la communauté juive de Palestine puisse se développer numériquement par l'immigration, et croit comprendre, d'après la politique qui a été définie, que le volume de cette immigration doit être déterminé par la capacité d'absorption économique du pays au moment envisagé. Quelles que soient les dispositions qui pourront être prises pour la réglementation de cette immigration, l'Exécutif a le ferme espoir que le Gouvernement de Sa Majesté et l'Administration de la Palestine s'inspireront, en cette matière, du principe susmentionné ».

On remarquera que l'Organisation sioniste interprète la capacité d'absorption économique comme étant le principe déterminant, alors que M. Churchill, dans sa Déclaration, la considère simplement comme un maximum que ne doit pas dépasser l'immigration. La dernière déclaration officielle faite à ce sujet se trouve dans la lettre du 13 février 1931 adressée par le Premier Ministre au Dr Weizmann, où il est dit que « les considérations dont il faut tenir compte pour déterminer les limites de la capacité d'absorption sont d'ordre purement économique. »

66. Pendant toute la durée du mandat, le principe de la capacité d'absorption économique a régi l'immigration juive. L'élasticité de ce principe et les interprétations diverses auxquelles il se prête rendent très difficile son application à la situation économique complexe de la Palestine. Etant donné ces difficultés, nous estimons que la Puissance mandataire, dans ses ordonnances et règlements initiaux, amendés par la suite de temps à autre, s'est fidèlement acquittée des obligations qui lui étaient imposées. Nous examinons dans une partie ultérieure du présent chapitre dans quel sens la réglementation qui régit actuellement l'immigration pourrait être modifiée et amendée.

67. La question de savoir si la situation économique de la Palestine — compte tenu des effets de la forte immigration de ces dernières années et des importations considérables de capitaux qui l'ont accompagnée — est saine ou non, présente une telle importance en ce qui concerne le principe de la capacité d'absorption économique, que nous croyons devoir ici, au risque de nous répéter, dire quelques mots de certains de ses aspects les plus étroitement liés à l'immigration.

68. La spéculation sur les propriétés foncières et les immeubles a été un des traits caractéristiques de la récente vague d'immigration. Ce n'est pas là un symptôme rassurant, car, si pour une raison quelconque, l'afflux des capitaux subit un sérieux ralentissement, on assistera probablement à un effondrement de l'industrie du bâtiment et des industries connexes. Les « industries-champignons » en subiront les répercussions et il se peut qu'une réadaptation de toute la situation industrielle sur un plan inférieur devienne nécessaire.

69. Il est une autre difficulté d'ordre économique qui semble provenir du fait que les emplois juifs ont essentiellement un caractère urbain et que la population urbaine de la Palestine tend à devenir trop importante par rapport à la population agricole, de sorte que les produits de l'industrie urbaine ne peuvent trouver un marché suffisant parmi la population rurale.

70. Il a déjà été question du développement rapide de Tel Aviv ; le maire a émis l'espoir que cette agglomération atteindrait, avec le temps, les dimensions d'une jeune ville américaine comme Los Angeles. Un des chefs du mouvement sioniste a dit à la Commission qu'il pensait qu'Haïfa arriverait à abriter un million de Juifs. La Commission a vu les travaux d'aménagement d'une ville spacieuse au sud de Jaffa, et l'on parle de créer des agglomérations urbaines en d'autres points de la côte. Si ces projets se réalisent, il y aura le long du littoral toute une

série de grandes villes qui seront hors de toute proportion avec l'étroit arrière-pays consacré à la culture des agrumes et des céréales et adossé à une chaîne de montagnes qui ne se prêtent pas à la culture intensive.

71. La Palestine est un des plus petits pays et également l'un des moins aptes à se suffire à lui-même. En outre, son économie peut être sérieusement influencée et même dominée par des événements indépendants de sa volonté et souvent imprévisibles. L'arrivée au pouvoir du parti national-socialiste en Allemagne, en 1933, la politique étrangère de l'Italie en 1935 et la guerre civile d'Espagne, par exemple, sont autant de facteurs qui ont eu des répercussions favorables ou défavorables sur la situation économique du pays.

72. C'est un truisme de dire que la paix est une des conditions premières d'un développement industriel sain, pour un pays comme la Palestine. Or, étant donné que les Arabes sont hostiles à l'immigration juive, le facteur « hostilité entre les deux peuples » prend nécessairement une importance économique immédiate. Le capital ne peut pas travailler dans le désordre.

73. D'une manière générale, l'Administration n'a tenu aucun compte, en ce qui concerne l'immigration, des considérations d'ordre politique, social ou psychologique et, en fait, si elle avait agi autrement, elle serait allée directement à l'encontre des instructions données par le Premier Ministre dans sa lettre, et selon lesquelles « les considérations dont il faut tenir compte pour déterminer les limites de la capacité d'absorption sont d'ordre purement économique ». Néanmoins, nous avons pu nous convaincre que la situation en Palestine est telle que la question de l'immigration doit faire l'objet d'un nouvel examen et que toute décision prise en la matière doit s'inspirer de considérations de tout ordre et non pas d'ordre purement économique.

74. La pression continue qu'exerce une race extrêmement intelligente et entreprenante, disposant de ressources financières considérables, sur une communauté indigène relativement pauvre, de culture entièrement différente, peut engendrer avec le temps de sérieuses réactions. Est-il vraiment du devoir de la Puissance mandataire et est-il, en fait, dans l'intérêt du Foyer national lui-même d'autoriser les immigrants à pénétrer dans le pays en nombre considérable, sans se préoccuper de l'hostilité croissante qui, de temps à autre, se traduit par de violents désordres ? La question est tout à fait nette et doit être envisagée loyalement par tous les intéressés. Le peuple juif désire-t-il véritablement que la Palestine donne asile au nombre maximum de Juifs qui peuvent être absorbés dans la vie économique, s'il doit en résulter des rébellions et des répressions constantes ? Et, résolu à remplir les obligations qu'il a assumées dans le mandat, comme nous le croyons, le peuple britannique désire-t-il véritablement que l'on continue à sacrifier des vies britanniques à cette fin ? On ne saurait répondre à ces questions autrement que par l'affirmative s'il était prouvé de façon indiscutable qu'il n'y a pas d'autre moyen de satisfaire à la justice et de sauvegarder la bonne foi.

75. Il est probable que même les plus inspirés des prophètes ne pourraient voir très clair dans l'avenir économique de la Palestine. Cependant, on discerne dès maintenant de nombreux dangers et, en particulier, celui que crée le fait que l'économie du pays repose, pour une si large part, sur une seule industrie. Nous avons parlé dans une autre partie du présent rapport de la situation financière et industrielle. Nous ne partageons pas l'opinion de ceux qui pensent que l'immense développement de la production des agrumes aboutira nécessairement et, d'ici peu de temps, à un effondrement de cette industrie ou que l'expansion industrielle de la Palestine est une entreprise des plus hasardeuses qui est vouée au désastre si l'afflux des capitaux se ralentit ; néanmoins, nous croyons que notre analyse montre clairement que ni l'un ni l'autre de ces dangers ne peut être écarté comme étant improbable. En outre, même si l'on évite de tels désastres, il peut encore se faire que l'immigration, fondée sur les besoins économiques actuels et stimulée par une abondance exceptionnelle de capitaux, dépasse la capacité d'absorption du pays, d'ici quelques années, lorsque le mouvement de capitaux aura subi un ralentissement.

76. La forte immigration des années 1933-1936 semblerait prouver que les Juifs ont réussi à augmenter la capacité d'absorption économique du pays en faveur de leurs coreligionnaires. Cette augmentation peut se poursuivre pendant quelque temps encore et paraît ne devoir être limitée que par la mesure dans laquelle les philanthropes et les capitalistes juifs seront disposés à déverser des capitaux dans le pays. Toutefois, un tel accroissement de la capacité d'absorption économique ne peut manquer d'aboutir à un développement du Foyer qui serait incompatible avec la nature même de ce Foyer et qui serait par surcroît anormal puisqu'il ne tiendrait pas compte des conditions du milieu, c'est-à-dire de l'attitude hostile des éléments arabes de la Palestine.

77. Résumant les arguments développés dans le dernier paragraphe, nous pouvons affirmer que le principe de la capacité d'absorption économique, c'est-à-dire l'idée que ce sont les considérations relatives à la capacité économique, et elles seules, qui doivent régir l'immigration, ne répond pas à la situation actuelle et ignore des facteurs qu'un gouvernement avisé ne saurait négliger. Il y a des facteurs politiques et psychologiques dont il faut nécessairement tenir compte. Non pas qu'ils doivent servir à déterminer la capacité d'absorption du pays, ni qu'à cet égard, l'ordonnance qui régit actuellement l'immigration doive être révisée, mais ils doivent d'une manière quelconque entrer en ligne de compte, et c'est sur cette considération que nous avons fondé la limite arbitraire que nous recommandons dans une partie ultérieure du présent chapitre.

b) *Catégories autres que celles qui rentrent dans le contingent de main-d'œuvre.*

78. Aux termes de la réglementation actuelle, deux des principales catégories d'immigrants — les « capitalistes » et les personnes dépendantes — ne sont assujetties à aucune limitation numérique, pourvu qu'elles remplissent les conditions prescrites. En fait, l'Administration n'a conservé un certain contrôle que sur un quart environ des immigrants juifs.

79. Sous réserve des conditions d'honorabilité et d'aptitude physique prescrites, tout Juif en mesure de prouver qu'il dispose librement d'un capital de 1.000 livres peut entrer en Palestine. Il semble que s'il est fixé un capital d'un montant approprié pour les immigrants, toute personne possédant cette somme ou une somme supérieure doit pouvoir être absorbée *ipso facto* dans le pays. En ce qui concerne la catégorie A (i), tel paraît être le principe qui régit la situation actuelle ; toutefois, il prête à des abus, comme le montre l'exemple suivant. Dans une autre catégorie (A (ii)), tout membre d'une profession libérale qui possède 500 livres peut entrer en qualité d'immigrant, à condition que le directeur du Département des Migrations se soit assuré que le pays a besoin d'un nombre supplémentaire de membres de la profession en question. Etant donné l'encombrement de la profession médicale, de la carrière d'ingénieur et d'autres carrières, le directeur a décidé de limiter l'admission des immigrants de cette catégorie et, au cours des années 1931 à 1935 inclus, il n'a été admis ainsi que quatorze Juifs, ce qui n'a pas empêché, cependant, un très grand nombre de personnes de cette catégorie d'entrer dans le pays comme faisant partie de la catégorie A (i).

80. Le tableau suivant indique les professions des personnes de ces catégories établies dans le pays, au recensement de 1931 et les professions déclarées par les immigrants de la période 1932-1936, ainsi que le pourcentage d'immigrants de la période 1932-1936, par rapport à la population établie appartenant à la même profession en 1931.

Profession	Population établie au recensement de 1931	Immigration					Total 1932-1936	Pourcentage des immigrants de la période 1932-1936 par rapport à la population établie en 1931
		1932	1933	1934	1935	1936		
Médecins, chirurgiens, dentistes . . . . .	847	55	522	431	617	153	1.778	209,9
Architectes, ingénieurs.	1.081	59	296	392	347	147	1.241	114,8
Enseignement. . . . .	4.187	150	328	340	351	187	1.356	32,4
Arts . . . . .	510	8	58	81	137	85	369	72,4
Autres professions libérales. . . . .	2.290	49	293	400	292	269	1.303	56,9

81. D'après les renseignements qui nous ont été fournis, on compte actuellement à Tel Aviv un médecin par 161 habitants : pour l'ensemble de la Palestine, la proportion des médecins est de 1 par 560 habitants, alors que, dans le Royaume-Uni, elle est de 1 médecin par 1.085 habitants environ. Un certain nombre de personnes exerçant une profession libérale qui sont entrées dans le pays comme faisant partie de la catégorie A (i) ont abandonné leur profession et se sont placées dans l'agriculture, l'industrie et le commerce et ont également trouvé du travail comme ouvriers ordinaires. En ce sens, on peut dire qu'elles ont été absorbées dans le pays, mais elles n'y ont pas été absorbées dans leur propre profession et viennent en réalité s'ajouter au contingent ordinaire de main-d'œuvre.

82. A notre avis, il est désirable que l'Administration mandataire exerce un contrôle direct sur les immigrants de la catégorie A (i) et que cette catégorie comporte des subdivisions, comme il en existe dans le contingent de main-d'œuvre. Nous estimons également qu'il y aurait lieu d'appliquer à cette catégorie les mêmes règles qu'à celles qui sont comprises dans le contingent de main-d'œuvre. Toute personne désirant entrer en Palestine dans cette catégorie devrait non seulement prouver aux autorités d'immigration qu'elle est en possession d'un capital de 1.000 livres ou plus, mais également convaincre ladite autorité qu'il y a place en Palestine pour un nombre supplémentaire de personnes exerçant la profession, le métier ou le commerce auquel elle a l'intention de se livrer. En d'autres termes, l'admission dans le pays des personnes de cette catégorie doit être régie par le principe de la capacité d'absorption économique du pays.

83. En ce qui concerne les personnes dépendantes, sous réserve des conditions d'honorabilité et d'aptitude physique prescrites, tout membre de la famille d'un immigrant juif ou d'un Juif résidant en Palestine peut, s'il est parent au degré prévu, entrer en Palestine comme personne dépendante. L'Administration n'exerce pas de contrôle direct sur cette catégorie d'immigrants. Ici, également, on pourra faire observer qu'une fois le degré de parenté défini comme il convient, si le pays peut absorber le chef de famille, les personnes qui sont à sa charge ont droit à l'admission dans le pays en même temps que l'immigrant ou quelque temps après qu'il s'y est établi. Nous ne contestons pas l'argument, mais nous estimons que la définition actuelle de la « dépendance » n'est pas satisfaisante et qu'elle demande à être révisée.

84. La dépendance est une question de fait. Dans certains cas, elle peut être admise à *priori*, mais en dehors de ces cas, elle doit être prouvée et sa durée probable doit également être prise en considération. A notre avis, on peut admettre à *priori* la dépendance dans le cas d'une épouse, d'un enfant ou d'un beau-fils ou d'une belle-fille âgés de moins de dix-huit ans et d'un petit-fils orphelin ou d'une petite-fille orpheline âgés de moins de dix-huit ans. Une fois cette parenté établie, ces personnes doivent être admises comme immigrants dépendant d'un autre immigrant. Pour tous les autres membres de la famille, la dépendance doit être prouvée par le requérant ou en son nom d'une manière qui donne satisfaction au commissaire aux Migrations et aux Statistiques. Dans chaque cas, ce dernier devra examiner, quel que soit l'âge de la personne dépendante, la durée probable de la dépendance après l'arrivée en Palestine et rechercher, dans un grand nombre de cas, si le requérant ne restera pas dans un état de dépendance pendant toute la durée de son séjour.

85. Les personnes dépendantes doivent, par conséquent, être divisées en deux catégories, dont la première comprendra les membres de la famille qui, leur dépendance étant admise à *priori*, ont le droit d'entrer dans le pays, et la deuxième, tous les parents autres que ceux qui rentrent dans la première, pour lesquels le commissaire a eu la preuve qu'ils peuvent être entretenus par l'immigrant ou la personne résidant en permanence en Palestine, pendant toute la période où il est probable qu'ils seront à sa charge.

86. En ce qui concerne les autres catégories non comprises dans le contingent de main-d'œuvre, nous formulons les recommandations suivantes : les catégories A (ii) (membres des professions libérales, ayant un capital de 500 livres), A (iii) (ouvriers qualifiés ayant un capital de 250 livres) et A (v) (personnes ayant un capital de 500 livres jugé suffisant pour leur assurer des chances raisonnables de succès dans l'activité à laquelle elles ont l'intention de se livrer) doivent être abolies. En ce qui concerne les catégories A (ii) et A (v), nous avons acquis la conviction que la somme de 500 livres n'est pas suffisante pour permettre à un immigrant de s'établir en Palestine et qu'un capital de 1.000 livres doit être considéré comme un minimum. Pour la catégorie A (iii), nous estimons qu'elle doit être comprise dans la catégorie C et faire partie du contingent de main-d'œuvre. La partie A du contingent de main-d'œuvre comprend les « ouvriers qualifiés isolés, désignés par des employeurs isolés, pour des postes vacants déterminés ; or, étant donné la situation actuelle du pays, nous pensons qu'il est préférable d'admettre un immigrant auquel un emploi déterminé est assuré plutôt qu'un ouvrier qualifié qui, bien que possédant un capital de 250 livres, doit chercher du travail à son arrivée dans le pays. Cette dernière méthode ne permet pas de contrôler de manière efficace si l'immigrant a véritablement trouvé un emploi dans le métier pour lequel il a été formé ou si, en cas d'échec, il est entré dans la classe des ouvriers ordinaires.

87. Nous sommes d'avis que les définitions de la catégorie B (orphelins, personnes ayant une activité d'ordre religieux et étudiants) doivent être maintenues telles qu'elles existent actuellement, mais que l'Administration doit exercer un contrôle beaucoup plus strict, notamment en ce qui concerne les personnes de la catégorie B (ii), personnes exerçant une activité d'ordre religieux, et de la catégorie B (iii), étudiants qui doivent entrer dans des établissements d'enseignement.

c) *Distribution des certificats d'immigration conformément au contingent de main-d'œuvre.*

88. L'Administration de la Palestine ne décide pas quels doivent être les pays d'origine des immigrants. Le Département des Migrations peut être informé, en ce qui concerne le contingent de main-d'œuvre, du pays d'origine des travailleurs rentrant dans les parties A et B et des membres de la famille de ces derniers rentrant dans la partie C, mais ces immigrants ne constituent qu'une faible proportion du contingent lui-même, approximativement 8% ; le reste des certificats accordés en vertu du contingent de main-d'œuvre sont délivrés en blanc à l'Agence juive qui les répartit entre les divers pays comme elle le juge opportun. Nous avons exposé dans les paragraphes 26 à 28 du présent chapitre le mode de répartition adopté par l'Agence et les réclamations auxquelles il a donné lieu.

89. Cette répartition présente évidemment, au point de vue pratique, la plus haute importance pour le développement du Foyer national. Elle détermine, par exemple, la proportion de Juifs polonais ou de Juifs allemands qui entrent en Palestine, ou la proportion de Juifs orthodoxes, de l'Agudath Israël, qui sont restés fidèles à la tradition par rapport à ceux qui ont des idées plus avancées et un genre de vie plus moderne. Un des traits les plus remarquables de l'ensemble de la situation est que ces questions de répartition soient tranchées par un organisme qui, non seulement est indépendant du Gouvernement de la Palestine, mais est responsable devant une organisation internationale établie par les Juifs de la Diaspora.

90. Nous ne connaissons pas, dans l'histoire, d'autre exemple d'un gouvernement qui, en présence d'une si forte augmentation de la population dont il est responsable, ait délégué aussi complètement ses pouvoirs de contrôle sur l'origine et la composition de ce supplément de population. Toutefois, il faut se rappeler que l'on a promis au peuple juif un Foyer national. Or, on ne saurait contester que, normalement, ce Foyer doit, par la composition de sa population, répondre entièrement aux désirs du peuple juif et qu'en temps ordinaire ce n'est pas au Gouvernement de la Palestine que doit incomber la tâche ingrate de décider du mode de répartition des certificats entre les pays ou les communautés. Néanmoins, on peut concevoir

des circonstances dans lesquelles l'absolue liberté dont jouit actuellement l'Agence juive en la matière pourra être préjudiciable à la bonne administration de la Palestine ; c'est pourquoi nous recommandons que la répartition finale des certificats, telle qu'elle est décidée par l'Agence juive, soit soumise à l'approbation du Haut Commissaire.

## 5. IMMIGRATION ET FOYER NATIONAL.

91. Le 3 juin 1921, le Haut Commissaire de la Palestine a défini les mots « Foyer national » comme signifiant que « les Juifs, qui sont un peuple dispersé dans le monde entier, mais dont le cœur est toujours tourné vers la Palestine, doivent être mis en mesure de fixer leur foyer dans ce pays et que certains d'entre eux, dans les limites où le permettent le chiffre et les intérêts de la population actuelle, doivent aller s'établir en Palestine, afin d'aider par leurs ressources et leurs efforts à développer le pays au profit de tous ses habitants ». Le terme « centre » est employé à propos du Foyer national juif dans la déclaration définissant la politique britannique en Palestine qui est contenue dans le Livre Blanc du mois de juin 1922. Il y est dit, en effet :

« A ceux qui demandent ce qu'il faut entendre par le développement du Foyer national juif en Palestine, on peut répondre qu'il ne s'agit pas d'imposer la nationalité juive à tous les habitants de la Palestine, mais d'assurer le développement plus complet de la communauté juive existante avec le concours des Juifs des autres parties du monde, afin qu'elle devienne un *centre*<sup>1</sup> que le peuple juif tout entier puisse, pour des raisons de religion et de race, considérer comme un objet d'intérêt et de légitime fierté ».

Le peuple juif est considéré comme se trouvant en Palestine en vertu d'un droit et non d'une tolérance, mais il ne s'ensuit pas nécessairement que n'importe quel Juif ait le droit, à n'importe quel moment, d'entrer dans le pays.

92. Les sionistes ont toujours considéré le Foyer national comme apportant un certain soulagement aux Juifs d'Europe. Toutefois, le grave bouleversement de la situation des Juifs en Allemagne, à partir de 1933, ainsi que la pression économique que subissent de plus en plus les Juifs de Pologne ont modifié le caractère du Foyer national tel qu'il est défini ci-dessus. Il n'est pas surprenant que les chefs sionistes aient senti la nécessité de hâter l'émigration d'un aussi grand nombre que possible de Juifs d'Allemagne et de Pologne. Comme les possibilités d'établissement intensif des Juifs sur les terres de Palestine ne sont pas infinies, mais sont, au contraire, limitées, le développement industriel et urbain était le seul moyen d'absorber un grand nombre d'immigrants. La ville exclusivement juive de Tel Aviv, dont les progrès ont été si stupéfiants, peut servir d'exemple à cet égard. Edifiée sur des dunes, en 1909, elle compte maintenant 150.000 habitants et son ascension rapide a provoqué une expansion toujours croissante de l'industrie du bâtiment et des industries connexes.

93. L'exposé de la politique britannique en Palestine, publié en juin 1922, contient le passage suivant :

« Au cours des deux ou trois dernières générations, les Juifs ont recréé en Palestine une communauté qui compte maintenant 80.000 habitants, dont un quart environ sont des cultivateurs ou des ouvriers agricoles. Cette communauté a ses propres organes politiques : une assemblée élue pour la direction de ses affaires intérieures, des conseils élus, dans les villes, et une organisation pour l'administration de ses écoles. Elle a un Grand Rabbin et un Conseil rabbinique élus pour la direction de ses affaires religieuses. Elle conduit ses affaires en hébreu, qui est sa langue nationale, et a également une presse hébraïque. Elle a une vie intellectuelle qui lui est propre et déploie une activité économique considérable. Par conséquent, cette communauté, avec sa population urbaine et rurale, ses organisations politiques, religieuses et sociales, sa langue, ses coutumes, sa vie propre, a en fait toutes les caractéristiques d'une « nation ».

94. Vers 1936, le Foyer national juif était devenu en quelque sorte un Etat dans l'Etat. La communauté juive de Palestine compte aujourd'hui 400.000 personnes ; elle a sa capitale, Tel Aviv, la plus grande ville de Palestine, son drapeau national, son hymne, sa culture propre, son réseau de services sociaux et son économie agricole et industrielle. Elle est en rapport avec le peuple juif du monde entier par l'entremise de l'Agence juive et ses affaires intérieures sont administrées par une Assemblée nationale et un Conseil national ainsi que par un Conseil rabbinique.

95. Dans la mesure où l'immigration a été le principal facteur de cette évolution, nous estimons que la Puissance mandataire a jusqu'ici pleinement rempli son obligation de faciliter l'établissement d'un Foyer national pour le peuple juif en Palestine. Mais cela ne veut pas dire que le Foyer national doive se cristalliser au stade où il est actuellement arrivé. Il se développera, tout d'abord, par suite de l'augmentation naturelle de la population, évaluée actuellement à 7.000 personnes par an. En second lieu, le Foyer se développera, si le mandat actuel est maintenu, par une immigration réglementée. Nous ne saurions admettre que la Puissance mandataire, qui a facilité l'établissement du Foyer national, soit fondée à en fermer les portes. La vie économique du Foyer dépend dans une grande mesure, comme nous l'avons montré, de la continuation de l'immigration. D'ailleurs, d'importants capitaux ont été investis dans le pays, dans la conviction que l'immigration se poursuivrait.

<sup>1</sup> Ce mot ne figure pas en italique dans l'original.

96. Si donc l'immigration, conformément au mandat actuel, doit se poursuivre, ce n'est plus la capacité économique, à notre avis, qui doit uniquement en déterminer le volume. Au début du présent chapitre, nous avons montré les dangers de l'application de ce principe ; or, comme nous l'avons fait remarquer à cette occasion, une des plus grandes faiblesses de ce principe réside dans son caractère exclusif. Il implique l'ignorance complète de tous les facteurs autres que ceux qui régissent la vie économique.

## 6. CONCLUSION.

97. Etant donné les considérations qui précèdent, nous recommandons de fixer maintenant une limite précise au volume annuel de l'immigration juive. Le Gouvernement de Sa Majesté devrait établir pour cette immigration un « niveau politique élevé » qui comprendrait toutes les catégories d'immigrants. Ce niveau élevé devrait être, pour les cinq prochaines années, de 12.000 personnes par an et il ne devrait, en aucun cas ni en aucune année de ladite période, être dépassé. Le maximum politique ainsi fixé, c'est au Haut Commissaire que devrait être laissé le soin de déterminer le nombre d'immigrants à admettre jusqu'à concurrence de ce maximum, sous réserve toujours de la capacité d'absorption économique du pays.

98. L'immigration est évidemment un des principaux éléments du problème et quiconque n'a pas examiné de près la situation pourrait penser qu'une certaine limitation du nombre des immigrants contribuerait déjà très largement à résoudre les difficultés. Or, nous ne partageons pas cette opinion et nous n'attendons pas de la recommandation que nous avons formulée d'autres effets que ceux d'un palliatif. Elle ne ferait pas disparaître les « griefs » des Arabes en la matière et « n'empêcherait pas non plus leur mécontentement de renaître ». Aux yeux des Arabes, le Foyer national juif est déjà trop important : 400.000 âmes sur une population totale de 1.300.000 habitants représentent une énorme proportion. D'ailleurs, le nombre n'est pas le seul facteur en jeu. Par sa culture et son esprit d'entreprise, par sa connaissance des méthodes modernes et par les capitaux dont il peut disposer, par l'aide qu'il obtient de ses coreligionnaires de l'extérieur, le Juif moyen se trouve dans une situation beaucoup plus favorable que l'Arabe moyen. Mais ce n'est même pas là qu'est le véritable nœud de la question. La principale difficulté a toujours été et — si le mandat est maintenu — sera toujours que l'existence même du Foyer national, quel que soit son développement, empêche les Arabes de Palestine d'obtenir le statut national dont jouissent déjà ou dont jouiront bientôt tous les autres Arabes d'Asie.

---

## Chapitre XI.

### TRANSJORDANIE.

1. La Transjordanie est administrée sous le régime du mandat pour la Palestine ; toutefois, elle n'est pas visée par les articles relatifs à l'établissement d'un Foyer national juif et il ressort clairement des instructions qui nous ont été données que notre enquête sur l'application du mandat ne devait pas s'étendre à ce territoire. Cependant, certaines des suggestions formulées devant nous ont mentionné que la Transjordanie pourrait offrir une solution au problème de la Palestine. Ce vaste pays, encore inculte pourrait, nous a-t-on dit, accueillir une multitude de Juifs sans que les intérêts de la population arabe indigène en fussent lésés.

2. La Transjordanie a une superficie d'environ 34.000 milles carrés et sa population actuelle est évaluée approximativement à 320.000 âmes. Ainsi, tandis que le pays est à peu près deux fois et demie plus étendu que la Palestine, il ne contient que le quart environ de la population de cette dernière. En outre, cette population comprend un grand nombre de Bédouins, dont la vie pastorale exige plus d'espace qu'il ne serait nécessaire si, avec le temps, ces nomades se fixaient sur la terre pour la cultiver.

3. En Transjordanie le cadastre n'a pas été établi pour tout le pays et on ne dispose pas de renseignements suffisamment sûrs pour pouvoir évaluer l'étendue des terres en friche qui pourraient être mises en culture. Les opinions sur ce point tendent à varier avec les préoccupations politiques. Certains auteurs juifs évaluent à plusieurs millions le nombre de colons qui pourraient être installés en Transjordanie ; ceux qui sont opposés à l'immigration juive évaluent ce nombre à quelques milliers. Il serait évidemment désirable de mettre fin, autant que possible, à cette incertitude ; c'est pourquoi nous recommandons de procéder, aussitôt que la situation financière le permettra, aux opérations de cadastre en Transjordanie et d'élaborer un plan en vue de l'irrigation et de la mise en valeur du pays.

4. Pour le moment, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer, même approximativement, le nombre des colons qui pourraient être installés en Transjordanie. Cependant, d'après les renseignements fournis par certaines personnes connaissant bien le pays et d'après ce que nous avons pu constater nous-mêmes, il paraît justifié de penser que si ce territoire est porté à son plein développement, il pourra contenir une population beaucoup plus nombreuse que celle qui

y vit actuellement. Deux d'entre nous ont visité, à 22 milles environ au nord d'Amman, les ruines de Djerache, ville jadis importante et peuplée parmi plusieurs villes du même genre qui fleurissaient en Transjordanie à l'époque classique. D'autre part, dans les districts du Sud, au nord de Akaba, Lord Winterton nous a dit que T. E. Lawrence lui avait montré les traces de cultures extensives dans le voisinage de colonies romaines.

5. Il est évident que la mise en valeur de ce pays nécessiterait des frais considérables, et qu'il serait impossible de couvrir la dépense avec les médiocres ressources du Gouvernement de la Transjordanie ou même avec celles du Gouvernement de la Palestine. Une pareille entreprise exigerait du Trésor britannique un appui financier considérable. Or, bien qu'il s'agisse d'une question que la Puissance mandataire ne pourra manquer d'envisager lorsque le moment sera venu, nous ne pourrions recommander d'engager ces lourdes dépenses à l'heure actuelle que si l'entreprise en question pouvait être considérée comme un élément essentiel de la solution du problème principal. Mais, à notre avis, il ne peut en être ainsi, sous le régime du mandat actuel.

6. Le développement de la Transjordanie ne pourrait contribuer à résoudre le problème, sous le régime du mandat, que s'il permettait une importante immigration juive ; cependant, comme nous l'avons fait remarquer au chapitre V ci-dessus, l'opposition arabe à l'immigration juive est, pour le moins, aussi violente en Transjordanie qu'en Palestine. Ce n'est pas sans difficulté que le Gouvernement a pu, comme nous l'avons dit, empêcher les Bédouins de traverser le fleuve pour participer aux troubles de l'année dernière. Nous croyons savoir, en outre, que le Gouvernement de la Transjordanie refuserait catégoriquement d'encourager l'immigration juive, si celle-ci devait se heurter à la résistance de la population. Il faut se rappeler que non seulement la Transjordanie ne tombe pas sous le coup des articles du mandat qui s'appliquent à l'établissement du Foyer national, mais que l'indépendance de son Gouvernement est reconnue et que le Haut Commissaire, bien qu'ayant qualité pour donner des avis au Gouvernement de Transjordanie, ne considérerait guère l'immigration juive comme une question au sujet de laquelle il pût faire prévaloir son avis.

7. En fait, la possibilité d'agrandir le Foyer national par une immigration juive en Transjordanie repose sur l'ancienne idée de l'existence de relations pacifiques entre Juifs et Arabes. En effet, s'il était possible de faire régner l'harmonie entre les Juifs et les Arabes en Palestine, les Arabes de Transjordanie pourraient peu à peu consentir à l'immigration juive et même, en fin de compte, l'accueillir avec sympathie. Mais, comme nous l'avons expliqué précédemment, aussi longtemps que Juifs et Arabes vivront en mauvaise intelligence en Palestine, il est peu probable qu'ils puissent s'entendre ailleurs, et, en Transjordanie comme dans n'importe quel autre Etat arabe indépendant, les portes ne s'ouvriront à l'activité juive que dans la mesure où des relations plus amicales s'établiront en Palestine.

## Chapitre XII.

### HYGIÈNE PUBLIQUE.

1. Avant 1918, il n'existait pas en Palestine de service organisé d'hygiène publique de l'Etat. La loi ottomane attribuait certains pouvoirs en cette matière aux municipalités mais, si l'on excepte les fonctionnaires médicaux de quelques grandes villes et les hôpitaux municipaux de Jérusalem et de Naplouse, il n'existait pas de services sanitaires, d'hygiène publique ou médicaux organisés. Un service de quarantaine maritime dépendait du Conseil d'hygiène de Constantinople, organisme international dont le siège était dans cette dernière ville. Ce conseil était également chargé, en vertu de la Convention sanitaire internationale, de veiller sur l'état sanitaire et l'hygiène des pèlerins, à destination ou en provenance de la Mecque qui utilisaient le chemin de fer du Hedjaz. Les autres services hospitaliers du pays étaient assurés par les missions et les œuvres religieuses. La plupart de ces hôpitaux se trouvaient à Jérusalem, mais il en existait quelques-uns à Jaffa, à Haïfa, à Nazareth, à Tibériade, à Naplouse, à Béthléem, à Hébron et à Gaza. Depuis des siècles, le pays était ravagé par des maladies contagieuses, la population était décimée par le paludisme, dont des épidémies avaient parfois détruit en quelques mois la population de villages entiers et dont peu de régions seulement étaient indemnes. En outre, sévissaient des maladies comme la typhoïde, la dysenterie, le trachome, la conjonctivite et la tuberculose. Le Gouvernement turc n'avait rien fait pour améliorer et moderniser l'hygiène ; les installations sanitaires étaient à peu près inexistantes, sauf jusqu'à un certain point dans les grandes villes, et la masse de la population arabe, d'ailleurs ignorante et non éduquée en matière d'hygiène, envisageait la maladie avec fatalisme. Les premières mesures destinées à améliorer les conditions sanitaires furent prises par l'armée au moment de la conquête et un service d'hygiène publique fut organisé par « l'Administration du territoire ennemi occupé ». Ce service devint, en 1920, le Département d'Hygiène du Gouvernement.

2. La politique de ce Département, telle qu'elle fut approuvée par le Gouvernement et par le Secrétaire d'Etat se définissait comme suit :

- a) Faire porter les efforts sur l'hygiène publique, les travaux de salubrité et l'œuvre prophylactique ;
- b) Pourvoir à l'hospitalisation des personnes atteintes de maladies dangereuses, infectieuses ou contagieuses, ou de maladies mentales ;
- c) N'admettre, autant que possible, dans les hôpitaux généraux dépendant de l'Administration, que les fonctionnaires et agents du Gouvernement, de la police, les prisonniers, les cas de médecine légale, les accidentés et les indigents ;
- d) Créer des hôpitaux ou aider les municipalités à créer des hôpitaux destinés à l'ensemble de la population dans les régions où l'initiative privée a été nulle ou insuffisante.

Le Département a donc été organisé dans ce sens et les soins médicaux et chirurgicaux d'ordre général à donner au public ont été laissés aux praticiens privés et aux établissements médicaux particuliers ou fondés par des œuvres charitables. Les attributions du Département d'Hygiène correspondent actuellement d'une façon générale à l'organisation primitivement envisagée et la Commission a disposé des éléments d'information nécessaires, tant sur les fonctions qui sont confiées à ce Département que sur la manière dont il s'en acquitte.

3. La tâche qui incombait au Département d'Hygiène a été très lourde dès le début et il y avait beaucoup à faire pour rétablir et maintenir la santé de la population. La communauté juive qui vivait dans le pays avant 1914 avait souffert des effets de la guerre et le développement de son service d'hygiène était arrêté. En 1918, de nouveaux colons juifs commencèrent d'arriver dans le pays et vinrent accroître l'effectif de cette communauté. Il n'est pas rare que les gens qui vont s'installer comme colons songent à leurs services généraux d'hygiène et l'immigration juive n'a pas fait exception à cette règle. Répondant à un appel pressant du Centre sioniste mondial de Londres, les sionistes américains et surtout l'Organisation Hadassah envoyèrent en Palestine une mission médicale, l'American Zionist Medical Unit, composée de médecins, d'infirmières, de bactériologues, d'ingénieurs sanitaires, etc., afin d'organiser les services médicaux dans tout le pays. La mission arriva en Palestine en août 1918, avant que le général Allenby eût achevé la conquête de la partie septentrionale du pays, et se mit immédiatement à l'œuvre. C'est ainsi qu'à côté du Département d'Hygiène du Gouvernement se développa en Palestine le Service médical juif. Dans les éléments d'information qu'il a fournis à la Commission, le Département d'Hygiène a reconnu l'œuvre utile et considérable accomplie par les institutions médicales juives.

4. L'organisation d'hygiène juive comprend les éléments suivants :

- a) Les services institués par l'Hadassah ;
- b) Les services institués par les collectivités locales — la municipalité de Tel Aviv et la collectivité de Haïfa ;
- c) Les services institués par les sociétés d'assurance-maladie ;
- d) Les services institués par la Ligue contre la tuberculose, les sociétés pour les soins aux aliénés, l'Organisation féminine sioniste d'Amérique, etc.

5. L'organisation médicale Hadassah a mis sur pied un vaste système de dispensaires dans les centres juifs et d'hôpitaux dans les principales villes et, parallèlement à la création de services analogues par le Gouvernement, un service d'enseignement médical qui comprend un département ophtalmologique et un important département pour l'hygiène de la première enfance. C'est, bien entendu, la population juive qui a le plus bénéficié des services médicaux de l'Organisation Hadassah, mais ceux-ci ont été ouverts à toutes les communautés de Palestine et de nombreux Arabes des classes pauvres ont reçu de cette œuvre une importante assistance. Il convient de rendre hommage à la philanthropie désintéressée de l'Hadassah, qui a manifesté une activité bien faite pour créer des sentiments de bonne entente entre les deux races ; malheureusement, d'autres influences se sont fait sentir qui en ont annihilé les effets. Au fur et à mesure que le fossé s'est creusé entre les deux races, les Arabes ont fréquenté de moins en moins les hôpitaux et les dispensaires juifs.

6. Au cours de ces dernières années, certaines des activités de l'Hadassah ont été reprises par les organisations d'assurance-maladie, comme la Société d'assurance médicale Kupat Cholim et la Caisse rurale d'assurance-maladie (Rural Sick Benefit Fund). Le Kupat Cholim, cette caisse d'assurance-maladie de la Fédération générale du Travail juif, a été fondée avant la guerre et est devenu, depuis lors, un facteur d'importance primordiale en matière de soins médicaux. Le Kupat Cholim est une société bénévole d'assurance-maladie qui, au cours de ses premières années d'existence, a bénéficié d'un soutien financier considérable de la part des sionistes. A partir de 1927, les subventions provenant de cette source ont diminué, pour cesser entièrement il y a environ quatre ans. En 1936, le Kupat Cholim a mis des services médicaux à la disposition de plus de 100.000 personnes, c'est-à-dire un quart environ de la population juive totale. La Caisse rurale d'assurance-maladie a été fondée en 1931 et ce sont les agriculteurs et autres éléments non affiliés à la Fédération générale du Travail juif qui bénéficient de ses prestations. Elle exerce son activité dans une quarantaine de colonies rurales situées en divers points de la Palestine et compte 20.000 membres, y compris les familles des membres de la caisse.

7. Le budget courant des œuvres d'hygiène juives, a-t-on déclaré, s'est élevé, en 1935, à 350.000 livres sterling environ, sur lesquelles près de 200.000 livres sterling étaient fournies par les sociétés d'assurance-maladie, 90.000 livres par les collectivités locales et par les malades, 50.000 livres par l'Hadassah, l'Organisation féminine sioniste d'Amérique et d'autres sociétés de l'étranger, et 10.000 livres par le Gouvernement.

8. Nous désirons nous associer à la déclaration que nous a faite le Département d'Hygiène en ce qui concerne l'importance et la valeur de l'œuvre médicale accomplie par les institutions médicales juives en Palestine. Nous tenons également à rendre hommage aux services hospitaliers et médicaux des sociétés religieuses, missionnaires et philanthropiques qui ont tant fait en Palestine pour alléger les souffrances et combattre la maladie.

9. Les crédits alloués aux Services d'hygiène publique, au cours des années qui ont suivi l'instauration de l'Administration civile, sont indiqués ci-après :

Année	Dépenses totales du Gouvernement	Dépenses du Département d'Hygiène	Pourcentage des dépenses totales du Gouvernement
	£	£	
1921/22 . . . . .	1.881.108	142.931	7,6
1922/23 . . . . .	1.837.173	114.147	6,2
1923/24 . . . . .	1.633.277	91.355	5,5
1924/25 . . . . .	1.806.660	82.329	4,6
1925/26 . . . . .	2.040.332	83.276	4,1
1926/27 . . . . .	2.070.479	89.384	4,3
1927 (9 mois) . . . . .	1.944.397	73.858	3,8
1928 . . . . .	3.381.993	98.581	2,9
1929 . . . . .	2.140.032	101.864	4,8
1930 . . . . .	2.536.505	105.481	4,2
1931 . . . . .	2.374.866	105.918	4,5
1932/33 . . . . .	2.516.394	111.052	4,4
1933/34 . . . . .	2.704.856	135.838	5,0
1934/35 . . . . .	3.230.010	166.311	5,1
1935/36 . . . . .	4.236.202	194.632	4,6
1936/37 * . . . . .	6.099.927	204.356	3,3

\* Chiffres provisoires.

10. Ces chiffres indiquent les pourcentages des crédits qui ont été affectés d'année en année par le Gouvernement aux services d'hygiène publique. Les services du Département d'Hygiène ont dû être restreints selon les sommes que le Gouvernement pouvait mettre à la disposition de ce Département mais avec les sommes en question, il a été possible de mettre sur pied et d'entretenir des services qui ont permis de protéger le pays contre les maladies épidémiques les plus dangereuses.

11. Les dépenses du Gouvernement atteignent environ 180.000 livres, non compris les crédits non renouvelables afférents à certains postes du budget, tandis que les organisations juives disposent d'une somme qui dépasse sensiblement 300.000 livres. Les Arabes recourent fréquemment aux services d'assistance médicale du Gouvernement, ainsi qu'aux services hospitaliers qui ont été créés par diverses organisations charitables ou religieuses, tandis que les Juifs possèdent un service médical plus développé, entretenu surtout par eux-mêmes et par les Juifs de la Diaspora.

12. La séparation entre les Arabes et les Juifs apparaît nettement dans les services hospitaliers. Les hôpitaux et dispensaires non juifs entretenus par les œuvres et les missions religieuses sont ouverts à toutes les communautés. Avant la guerre, la grande masse des malades qui y étaient soignés étaient des Arabes et il en est encore ainsi depuis la guerre. Les Juifs répugnent à se faire soigner dans les hôpitaux où il y a des malades arabes et, réciproquement, peu d'Arabes se présentent dans des établissements juifs, sauf le cas de circonstances exceptionnelles.

13. Les doléances des Juifs en ce qui concerne les services publics et sociaux ont été exposées par des représentants du Va'ad Leumi, Conseil général de la communauté juive de Palestine.

Ils se plaignent, en premier lieu, que les dépenses globales consacrées par le Gouvernement à ces services sont tout à fait insuffisantes pour les besoins du pays en matière d'hygiène. En dehors de ce grief d'ordre général, des critiques ont été formulées visant l'œuvre du Gouvernement en ce qui concerne le paludisme, la salubrité des villages, les maladies infectieuses et la tuberculose. Pour ce qui est de la lutte contre la malaria, les représentants du Va'ad Leumi allèguent que les grands travaux de drainage effectués par les agences de colonisation juive n'ont bénéficié d'aucune aide de la part du Gouvernement et, en outre, que le Gouvernement ne participe aucunement aux frais de l'œuvre quotidienne de lutte active contre le paludisme qui est accomplie par les colons. Il s'agit là d'une question de degré, et l'envergure des travaux que peut entreprendre le Gouvernement dépend des fonds disponibles. L'import-

tance des sommes consacrées à ces fins par les Juifs est due au rythme rapide de leur colonisation et au fait qu'ils ont acheté une vaste superficie de terres où le paludisme sévissait intensément depuis des siècles. Des éléments d'information qui nous ont été présentés, il ressort que les organisations juives ont fait nettement reculer le paludisme. Tout en reconnaissant l'excellent travail accompli par diverses organisations juives, nous avons pu nous convaincre que le Gouvernement prend toute sa part des mesures actives de prophylaxie courante contre le paludisme et qu'il a donné son appui aux travaux de drainage lorsque ces travaux étaient d'un intérêt général pour la population ou pour l'avenir de la région. Une grande partie des travaux effectués dans les districts ruraux ont été fait bénévolement par les Arabes eux-mêmes, avec les conseils et l'assistance du Département.

14. Dans le même ordre d'idées, les représentants du Va'ad Leumi se sont plaints des mesures prises par le Gouvernement au sujet de l'approvisionnement des villages en eau, des travaux de salubrité rurale et de lutte contre les maladies infectieuses. Ils ont fait remarquer que la fraction juive de la collectivité était loin de retirer des dépenses du Gouvernement le bénéfice qu'elle aurait dû en obtenir. Les travaux d'adduction d'eau et de salubrité sont en rapport étroit avec la prophylaxie des maladies infectieuses, étant donné que s'ils sont bien menés, ils contribueront à juguler et à faire disparaître ces maladies. On nous a dit que, comparée aux pays voisins, la Palestine a été remarquablement indemne de celles des épidémies graves contre lesquelles il est possible d'agir à l'avance.

15. En ce qui concerne la tuberculose, un autre grief articulé par les Juifs est que le Gouvernement n'a pas de programme de lutte contre la tuberculose. Nous croyons savoir que cette question a été soigneusement examinée, qu'un rapport a été rédigé par des experts et soumis au Gouvernement en 1935 ; sa mise en application dépendra des fonds dont on disposera.

16. Le Va'ad Leumi s'est plaint encore que les fonds alloués par le Département d'Hygiène à l'œuvre de prophylaxie médicale, c'est-à-dire à l'hygiène scolaire et à la protection de la première enfance, ainsi qu'au service ophtalmologique en dehors de l'école, tant pour les Juifs que pour les Arabes, sont très minimes par rapport aux autres crédits et ne permettent pas une action efficace dans un pays où le taux de la mortalité infantile est particulièrement élevé. En outre, si le Gouvernement met, avec raison, un service ophtalmologique important à la disposition de la population arabe, il s'est refusé à accorder la plus petite contribution à un service du même genre pour la collectivité juive. Nous croyons savoir que le Département a eu pour politique de développer les services de protection de la première enfance aussi rapidement que les fonds disponibles le permettent et de renforcer les cadres du service médical des écoles au fur et à mesure que le nombre des élèves s'accroît. Il existe un service ophtalmologique dans tous les hôpitaux et dispensaires du pays. Dans toutes les régions à population mixte, les consultations organisées par le Gouvernement sont ouvertes au deux races. Un service ophtalmologique spécial a été créé par le Gouvernement pour combattre la conjonctivite aiguë, de caractère épidémique, qui cause de nombreux cas de cécité dans les villages arabes du district méridional, mais il convient de faire observer que la même situation ne se présente pas pour la population rurale juive.

17. Le Gouvernement a pour principe de s'en remettre autant que possible à l'initiative privée pour ce qui est des soins médicaux d'ordre général dont le public a besoin, mais, si l'on veut que le Département d'Hygiène puisse intervenir promptement lorsqu'une maladie infectieuse fait son apparition, il faut que ce Département ait sous son contrôle les hôpitaux des diverses parties du pays. En 1924, on a établi un système d'hôpitaux municipaux, placé sous l'administration du Gouvernement afin de pouvoir affecter à l'entretien des hôpitaux les recettes perçues sur place au titre des soins donnés. On espérait, par ce moyen stimuler l'intérêt local et des commissions municipales des hôpitaux avaient été formées pour gérer ces revenus, sous le contrôle des services techniques qui continuaient de relever du Département. Au début, ce système parut offrir certaines perspectives de succès, mais l'antagonisme politique qui devenait de plus en plus aigu a fait disparaître l'esprit de collaboration au sein des commissions, et il a fallu l'abandonner. A l'heure actuelle, la plupart des hôpitaux relèvent du Gouvernement.

18. Le Va'ad Leumi s'est plaint de ce que les hôpitaux et dispensaires juifs soient à la charge de commissions ou d'organisations locales et que, réserve faite de la subvention accordée à l'hôpital de Tel Aviv, ces hôpitaux et dispensaires ne reçoivent aucune assistance de la part du Gouvernement. Le Gouvernement est, toutefois, venu en aide à l'hôpital de Tel Aviv, le seul hôpital juif à la charge d'un conseil municipal, en lui accordant des fonds pour la construction et les installations et en lui versant une subvention annuelle d'entretien. Cette subvention qui, en 1935, a été de 5.841 livres, représente la somme qui serait dépensée pour le personnel, les services techniques et l'outillage d'un hôpital de l'Etat comportant un nombre équivalent de lits.

19. Le Va'ad Leumi s'est plaint qu'il n'y eût pas de système d'assurance-maladie obligatoire pour les ouvriers et a demandé qu'en l'absence d'une telle assurance, le Gouvernement allouât une somme de cinq shillings par tête, par an et par membre, aux organisations bénévoles juives d'assurance-maladie. Cette mesure coûterait, selon eux, 15.000 livres par an. La question de l'assurance-maladie obligatoire a été soumise en 1933 à l'examen d'une commission nommée par le Gouvernement. Cette commission a estimé, à la majorité des voix, que la mesure coûterait annuellement au Gouvernement 70.000 livres au moins et que, dans

la situation actuelle de l'industrie, du commerce et de l'agriculture en Palestine, la mise à exécution d'un plan, même modifié, entraînerait des frais prohibitifs. La Commission a également été d'avis que tous les fonds supplémentaires dont le Gouvernement pourrait disposer pour lutter contre la maladie seraient mieux employés à développer les services de prophylaxie qu'à mettre à exécution un plan dont ne bénéficierait qu'une partie relativement minime de la population.

20. Le Département d'Hygiène compte 74 fonctionnaires supérieurs et le Va'ad Leumi s'est plaint de ce que, sur ce nombre, il n'y eût que 10 Juifs. En réalité, sur les 74 fonctionnaires supérieurs dont il est question, 11 appartiennent au Colonial Medical Service et 23 sont des infirmières en chef, des sages-femmes de première classe et des sœurs infirmières britanniques occupant des postes où, en vertu d'arrangements pris par le Colonial Office, ne peuvent être nommées que des personnes de nationalité britannique. Les quarante postes restant peuvent être occupés par des Palestiniens et dix de ces postes, soit 25%, sont détenus par des Juifs.

21. Enfin, le Va'ad Leumi a présenté à la Commission un résumé des dépenses renouvelables qui seraient nécessaires pour donner suite à ses réclamations. Il a demandé que les dépenses consacrées par le Gouvernement à l'hygiène fussent portées de 180.000 livres à 260.000 livres et que la fraction de cette somme absorbée par les subventions aux Services juifs d'hygiène passât de 10.000 livres à 60.000 livres.

22. En bref, les « griefs » que font valoir les Juifs pour ce qui concerne l'hygiène publique se ramène à ceci : le Gouvernement mandataire n'aurait pas dépensé assez d'argent pour soutenir les services médicaux fondés par les Juifs au moyen de leurs propres ressources. C'est, on le voit, le même genre de reproche qui est formulé au sujet des subventions accordées par le Gouvernement pour l'enseignement juif. Les services sociaux en général, ou les subventions versées aux services sociaux juifs, sont considérés comme insuffisants, pour la raison, notamment, que la part des impôts payée par les Juifs est supérieure à celle des Arabes.

23. En commentant brièvement cette attitude au cours d'un précédent chapitre, nous avons souligné qu'elle implique la violation du principe d'une « citoyenneté » commune aux Juifs et aux Arabes, car, si ce principe était réellement accepté, les services seraient assurés en proportion des besoins de la collectivité sans égard à la race ; d'ailleurs, les Juifs qui ont déposé devant nous réclamaient non pas tant une augmentation de la proportion, à eux accordée, des subventions allouées à tel ou tel service qu'une augmentation du total desdites subventions. Les Juifs, de toute évidence, estiment que le Gouvernement devrait les aider beaucoup plus généreusement que par le passé à entretenir et à développer les services, très modernes et d'un excellent rendement, qu'ils ont tant fait pour mettre eux-mêmes en œuvre. Mais ce qui est accordé à un service doit être retiré à un autre et, à notre avis, les témoins juifs ne se sont pas toujours souvenus que la Palestine, malgré le développement économique du Foyer national, demeure un pays relativement pauvre. Il est vrai que la fraction des recettes budgétaires fournie par les Juifs est disproportionnée à leur nombre, mais, même si l'on tient compte de ce fait, il faut considérer que les Juifs sont très loin d'être imposés au taux nécessaire pour maintenir la structure sociale et la sécurité extérieure d'un Etat européen de civilisation avancée. Le taux d'imposition, en Grande-Bretagne, était, l'an passé, d'environ 20 livres par habitant. En Palestine, avec un budget maximum d'environ six millions de livres il était d'environ 4 livres par tête. Mettons que le contribuable juif acquitte une somme un peu plus élevée ; il restera néanmoins encore un large écart à combler avant que la Palestine puisse posséder les services sociaux de la Grande-Bretagne ; il ne faut pas oublier non plus que le contribuable palestinien est protégé contre les attaques extérieures par les forces navales et autres de la Puissance mandataire, sans qu'il lui en coûte rien.

24. L'ensemble de la question met en lumière la difficulté de créer dans un Etat unique des services s'adressant à deux communautés distinctes dont les niveaux de vie sont très différents. Si l'on admet, selon le principe accepté, que les crédits doivent être proportionnels au chiffre de la population, les sommes allouées aux services d'hygiène pourraient être approximativement les mêmes par habitant, Arabe ou Juif ; ou, si l'on veut tenir compte du chiffre plus élevé des recettes fournies par les Juifs, lesdites sommes pourraient être un peu plus considérables pour les Juifs. Mais, d'une façon générale, les besoins des Juifs sont tellement supérieurs à ceux des Arabes, au stade de développement actuel, que, traduite en installations médicales, la même somme représenterait beaucoup moins pour les Juifs que pour les Arabes.

### Chapitre XIII.

#### TRAVAUX ET SERVICES PUBLICS.

##### DÉPARTEMENTS DU GOUVERNEMENT.

1. Les témoignages qui ont été apportés montrent qu'au cours de ces dernières années, l'Administration de la Palestine a fait tous ses efforts pour maintenir le taux d'emploi des Arabes et des Juifs dans les bureaux du Gouvernement aussi proche que possible de la proportion que les uns et les autres représentent dans la population totale. L'Agence juive, tout en recon-

naissant que la représentation des Juifs dans les services du Gouvernement devrait être maintenue à un niveau correspondant approximativement à la proportion de la population juive dans le pays, s'est plainte de ce que, sur cette base, les Juifs ne soient pas suffisamment représentés dans l'Administration.

2. Le personnel normal des services du Gouvernement, au 31 décembre 1935, atteignait un total de 15.771 fonctionnaires, et la situation, en ce qui concerne l'emploi des Arabes, des Juifs et autres, ressort du tableau ci-dessous. L'administration centrale compte un grand nombre de fonctionnaires britanniques ; ceux-ci figurent sous la rubrique « Autres ».

	Nombre		Coût	
	Nombre	Pourcentage du total	Somme	Pourcentage du total
			£	
Arabes . . . . .	10.721	68	1.010.930	54
Juifs . . . . .	2.458	16	340.429	18
Autres . . . . .	2.592	16	514.434	28
Total . . . . .	15.771	100	1.865.793	100

Le total des Arabes et des Juifs employés est de 13.179, chiffre dans la composition duquel les Juifs entrent pour 18,6 %. Au 30 juin 1936, les Juifs représentaient 28,2 % de la population totale de Juifs et d'Arabes en Palestine. On ne saurait reproduire exactement, d'année en année, cette même proportion dans les services du Gouvernement, car les arrivées d'immigrants juifs — environ 100.000 en 1934 et en 1935 — sont si considérables qu'un écart est évidemment impossible à éviter. Si l'on admet que la répartition des postes entre les deux races doit s'effectuer proportionnellement à leur chiffre de population — nous avons présenté des observations à ce sujet dans un précédent chapitre <sup>1</sup> —, nous pensons que le Gouvernement a réussi à maintenir une proportion équitable dans l'ensemble de l'Administration, en dépit des difficultés résultant de l'accroissement rapide de la communauté juive.

3. En dehors de ses doléances d'ordre général, qui ont trait au nombre de Juifs employés dans l'ensemble de l'Administration centrale, l'Agence juive s'est plainte que le Gouvernement n'envisage pas avec assez de sympathie l'engagement de Juifs, et que ceux-ci n'obtiennent pas un nombre équitable de postes dans le Département des Travaux publics, dans les chemins de fer et dans les ports. La Fédération générale du Travail juif, le Va'ad Leumi et l'Agudath Israël Central ont présenté des réclamations du même genre au sujet du Département des Travaux publics et des chemins de fer. L'Agudath Israël Central a également fait valoir que son organisation ne recevait pas une part suffisante des travaux à effectuer pour le compte du Gouvernement et qu'un nombre plus grand de ses membres devraient être employés par le Service des Postes. Les Arabes se sont plaints, de leur côté, que dans les rangs supérieurs des fonctionnaires du Département des Travaux publics, ne figure qu'un seul Arabe.

4. L'Agence juive réclame une plus grande proportion de postes pour trois raisons principales.

En premier lieu, elle considère que les emplois dans les travaux et services publics représentent une fraction de la capacité d'absorption du pays et que, si ce débouché prend sans cesse plus d'importance, c'est surtout grâce aux efforts des Juifs. Les budgets annuels montrent clairement que les sommes dépensées en travaux publics, soit au titre du budget ordinaire, soit au titre des emprunts, sont en voie d'augmentation. L'Agence juive a calculé que 65 % environ des recettes des chemins de fer proviennent des Juifs et qu'une proportion de 60 à 80 % des importations arrivant dans le pays par les ports est juive.

En second lieu, la faculté d'accéder à tous les emplois est le critère réel de la « nationalité », et celle-ci ne sera pas complète tant que les Juifs n'auront pas acquis une position convenable dans l'administration de l'Etat ; or, à ce point de vue, le Gouvernement ne leur donne pas une aide suffisante.

En troisième lieu, la Palestine est un pays où coexistent deux races et il importe au plus haut point de soustraire les services publics à l'agitation raciale. Au cours des troubles récents, lorsque les services étaient exclusivement assurés par des Arabes, comme dans le port de Jaffa, ils se sont trouvés complètement paralysés. Au contraire, à Haïfa, où un grand nombre de Juifs sont employés dans le port, la grève n'a pas été effective.

5. La deuxième et la troisième raisons qui ont été invoquées ont réellement un caractère ethnique et politique et elles débordent, jusqu'à un certain point, l'une sur l'autre. Le vif désir qu'ont les Juifs d'introduire de nouveaux immigrants dans le pays explique, pour une large part, la revendication tendant à obtenir un plus grand nombre d'emplois dans les services publics. Il n'est pas toujours possible d'employer à la fois des Juifs et des Arabes dans ces services. Par exemple, bien que les Juifs constituent une forte proportion de la population de Jaffa, cette ville est essentiellement arabe, tandis que Tel Aviv est purement juive ; et dans les condi-

<sup>1</sup> Pages 84 et 85.

tions actuelles, il serait aussi dangereux d'employer un gabarier juif à Jaffa qu'un agent de police arabe à Tel Aviv. En cherchant à imposer une main-d'œuvre juive à une population purement arabe, ou une main-d'œuvre arabe à une population purement juive, on ne ferait qu'intensifier les sentiments d'une race à l'égard de l'autre et l'on risquerait de précipiter une crise.

6. D'après les éléments d'information que nous possédons, il ne fait pas de doute que le Gouvernement n'a imposé aucune restriction quant à l'emploi de Juifs dans les services publics, et si, en fait, dans quelques services, on ne trouve pas de Juifs, ce n'est pas que l'Administration ne désire pas en employer : la raison est due uniquement aux conditions particulières et difficiles existant en Palestine.

#### TRAVAUX PUBLICS.

7. Dans toute question d'emploi en Palestine, il y a deux éléments qu'il ne faut pas perdre de vue : l'un, c'est que les deux races, à quelques exceptions près, éprouvent l'une à l'égard de l'autre une hostilité réciproque, et l'autre, c'est que leurs niveaux de vie sont très différents. Cette différence explique pourquoi le salaire du travailleur arabe non spécialisé est très inférieur à celui du travailleur juif, et, bien que les taux des salaires réels varient selon les occupations, on peut considérer, d'une manière générale, que le rapport est approximativement de cinq à trois.

8. Au début de 1933, le Gouvernement avait décidé que, pour l'exercice financier 1933/34, une proportion de 30 à 33 % de la main-d'œuvre employée aux travaux publics serait juive, ce pourcentage étant calculé d'après les salaires et non d'après le total des journées de travail. Le Gouvernement avait accepté la proportion de 37 % comme représentant la contribution juive aux recettes publiques et décidé que cet élément devait être pris en considération. Il avait tenu compte également de deux autres éléments, à savoir la proportion de la population juive, qui était approximativement de 18 %, et le fait que l'emploi d'un plus grand nombre de Juifs entraînerait, pour la même quantité de travail, un prix de revient plus élevé. Il était admis que le pourcentage effectif varierait selon la nature du travail, les conditions locales et les prix de revient. Les travaux à effectuer devaient être répartis d'après une base géographique, ceux qui se situaient dans des régions où prédominaient les Juifs devant être confiés à des Juifs et ceux qui se situaient dans les régions où prédominaient les Arabes, à des Arabes. Les travaux dans les régions à population mixte devaient, soit être laissés à la concurrence, soit être confiés à l'une ou à l'autre collectivité dans la mesure nécessaire pour porter la participation de cette collectivité au pourcentage prescrit.

9. Au cours des trois années qui ont suivi, le Département des Travaux publics n'a toutefois pas employé la main-d'œuvre juive dans la proportion de 30 à 33 % qui avait été décidée. Ce fait s'explique par la prospérité qui a régné au cours de cette période; l'activité de l'industrie du bâtiment, à Tel Aviv et ailleurs, fut si intense qu'il y eut non seulement pénurie de main-d'œuvre juive pour les travaux du Gouvernement, mais encore augmentation des salaires des ouvriers juifs qualifiés, semi-qualifiés et non qualifiés dans des proportions telles qu'il n'aurait pas été possible de les engager, jusqu'à concurrence du pourcentage fixé, sans accroître indument les dépenses de main-d'œuvre incombant au Gouvernement.

10. L'Agence juive a déclaré que si le travail était donné à la main-d'œuvre juive moyennant un prix convenu, aux pièces, ou sur la base d'un contrat, il ne coûterait pas plus cher que s'il était confié à une main-d'œuvre arabe, mais les témoignages recueillis sur ce point sont contradictoires.

11. En nous présentant sa thèse, l'Agence juive a allégué qu'à l'heure actuelle les Juifs versent plus de 60 % des recettes de l'Etat, alors qu'ils constituent environ 30 % de la population. L'Agence juive a demandé que l'emploi de Juifs par le Département des Travaux publics s'effectuât sur la base de la journée de travail. Elle a déclaré que, si les Juifs obtenaient de 30 à 33 % des journées de travail, leurs salaires atteindraient 45 ou 50 % des paiements globaux opérés par le Département des Travaux publics. Bien qu'à son avis ce pourcentage soit très inférieur au prorata des contributions versées par les Juifs, elle se contenterait d'une participation fixée à ce niveau et elle a demandé que l'on adoptât un système comportant la répartition des travaux dès le début de l'année.

12. Nous n'ignorons pas que M. MacDonald, en 1931, dans sa lettre au Dr Weizmann, déclarait : « En ce qui concerne les travaux publics et municipaux effectués sur les fonds publics, il y aura lieu de prendre en considération la demande de la main-d'œuvre juive qui désire obtenir une juste part des emplois disponibles, compte tenu des contributions fournies par les Juifs aux recettes publiques ». Nous ne doutons pas que l'Administration, en fixant son pourcentage de 1933, a fait tous ses efforts pour exécuter ces instructions, mais ainsi que nous l'avons signalé, il a été impossible, en raison des facteurs économiques, de maintenir ce pourcentage. La vérité est qu'en Palestine où il existe deux taux différents de salaires pour la main-d'œuvre non qualifiée, selon qu'elle est arabe ou juive, et où les fluctuations des taux de salaires sont fréquentes, il est pratiquement impossible, pour ce qui est du personnel employé aux travaux publics, de maintenir une proportion fixe entre les races.

13. Le Département des Travaux publics concède les travaux, par contrat, selon le système ordinaire de l'adjudication, le Gouvernement recevant huit ou dix offres pour tel ou tel travail et confiant celui-ci au soumissionnaire qui a présenté le chiffre le plus bas. L'Histadruth, qui

est la Fédération juive du Travail, possède un service spécial des contrats. Pendant les années 1933, 1934 et une partie de l'année 1935, en raison de l'activité des autres branches, notamment de l'industrie du bâtiment, une petite proportion seulement des adjudications est allée à cette Fédération. A titre d'exemple, on nous a signalé que, sur treize appels de soumissions adressés à la Fédération juive du Travail entre avril 1933 et février 1934 et se rapportant à des travaux devant coûter plus de 500 livres, la Fédération n'a répondu qu'à un seul.

14. Parfois, lorsqu'il s'agit de travaux peu importants, des contrats sont donnés directement, selon une liste des prix établie par le Gouvernement. Lorsqu'il accorde ces contrats, le Département choisit à son gré les entrepreneurs en tenant compte de leurs capacités et nous ne doutons pas que ce choix ait été fait avec tout le discernement nécessaire.

15. Durant l'exercice financier 1935/36, le Département des Travaux publics estime que la main-d'œuvre juive employée en vertu de contrats correspondait à 84.248 journées de travail et à un salaire total de 38.367 livres sterling. Pour le reste de la main-d'œuvre pareillement employée, les chiffres étaient respectivement de 413.763 journées de travail et de 74.173 livres sterling.

16. En ce qui concerne le grief formulé par les Arabes qui se plaignent qu'il n'y ait qu'un seul Arabe dans les postes supérieurs du Département des Travaux publics, nous avons été informés que tel est bien le cas et que cette situation s'explique par le fait que dans le Département des Travaux publics il ne se trouve pas d'Arabes actuellement aptes à être promus à un rang supérieur. Une formation spéciale est donnée en ce moment à quatre Arabes qui acquièrent, dans les divers bureaux du Département, l'expérience nécessaire pour qu'on puisse envisager leur promotion.

#### SERVICE DES POSTES.

17. Au 31 décembre 1935, les Postes comptaient, sur un total de 1.471 employés, 714 Arabes, 711 Juifs et 46 « autres ».

L'Agudath Israël Central a fait valoir qu'un plus grand nombre de ses membres devrait être employé dans le service des Postes. L'Agudath Israël est une communauté comptant environ 50.000 personnes ; pour elle, le sabbat juif n'est pas simplement un jour de repos ; elle y voit l'un des articles essentiels de la foi juive et ses membres ne travaillent pas le samedi. C'est apparemment la raison pour laquelle on n'emploie pas un plus grand nombre de membres de cette communauté dans des services publics aussi importants que les Postes et les Chemins de fer, dont le fonctionnement doit répondre aux besoins publics.

#### CHEMINS DE FER.

18. Le Département des Chemins de fer de Palestine administre un réseau de plus de 1.100 kilomètres dont 203 se trouvent dans le Sinaï (Egypte) et sont la propriété du Gouvernement britannique ; il y a, en outre, 323 kilomètres de lignes du chemin de fer du Hedjaz en Transjordanie. Sur les 474 kilomètres de lignes se trouvant en Palestine, le chemin de fer du Hedjaz compte 144 kilomètres. A l'exception de quelques employés des trains qui circulent dans le Sinaï, il n'y a pas d'agents juifs sur les lignes du Sinaï et de la Transjordanie ; les employés affectés à ces lignes appartiennent pour la plupart à la population de ces deux pays. S'il n'y a pas d'ouvriers juifs dans les chemins de fer du Sinaï ou de la Transjordanie, et s'il y en a peu sur le chemin de fer du Hedjaz en Palestine, les Juifs participent dans une certaine mesure à l'exploitation de ces lignes par les ateliers mécaniques de Haïfa où s'effectuent l'entretien et la réparation des locomotives et du matériel roulant des trois lignes, et dont le personnel mixte comprend des Juifs et des Arabes.

19. L'Agence juive s'est plainte de ce que la proportion de Juifs employés dans les chemins de fer était beaucoup trop faible.

La principale raison en est que les salaires afférents à la majorité des emplois sont trop bas pour attirer les Juifs. Cette remarque s'applique non seulement aux employés les moins rémunérés, mais aussi aux postes les mieux payés, étant donné que les Juifs n'acceptent pas les bas salaires versés durant les stades d'apprentissage ; par exemple, les mécaniciens de locomotives doivent débiter comme nettoyeurs, puis devenir chauffeurs, avant d'être promus mécaniciens.

20. Les chemins de fer font circuler des trains pendant les sept jours de la semaine et il n'y a pas de différence d'horaire, soit pour les trains de marchandises, soit pour les trains de voyageurs, entre le dimanche et les autres jours de la semaine. Pour cette raison, on demande, dans la plupart des cas, aux employés juifs s'ils acceptent de travailler le samedi et on leur fait savoir qu'ils seront astreints ou pourront être astreints à travailler le samedi. La Direction cherche autant que possible à faire concorder le repos hebdomadaire avec les convictions religieuses de ses agents.

21. L'exploitation des réseaux accuse actuellement un déficit annuel. Les taux de salaires sont beaucoup plus élevés que dans les pays voisins, Syrie et Egypte, et les agents de tout rang des chemins de fer ont une échelle de salaires qui comporte des augmentations.

## PORTS.

22. Dans le port de Jaffa, les porteurs sont des employés du Gouvernement ; quant aux gabarriers et aux dockers, ils sont autorisés par le Gouvernement à travailler dans le port. L'Agence juive se plaint d'être dans l'impossibilité d'obtenir des emplois pour les porteurs juifs ou des autorisations pour les gabarriers ou les dockers juifs. Après des négociations avec l'Agence juive, le Gouvernement a décidé, en ce qui concerne le port de Jaffa et pour des raisons de sécurité, de ne pas nommer de porteurs juifs et de ne pas octroyer à des Juifs d'autorisations permettant d'exercer le métier de gabarrier ou de docker. En octobre 1935 et en février 1936, il s'est produit dans le port de Jaffa deux grèves soudaines, signes évidents de l'agitation générale qui se développait alors dans le pays.

23. Dans le port de Haïffa, une grande partie des porteurs travaillent pour le compte de maisons privées. La majeure partie du travail de portage pour les expéditions à l'étranger — à savoir les agrumes — était et est encore effectuée par de la main-d'œuvre juive utilisée par les expéditeurs de fruits. Les porteurs juifs sont également employés par certains marchands à la livraison et à l'enwagonnage des barres, solives, tringles et tuyaux en fer, des tuiles en vrac, du bois, etc.

24. Le travail de chargement relevant du Gouvernement se trouve maintenant placé sous l'autorité d'un service de l'Administration qui a commencé à fonctionner le 1<sup>er</sup> juillet 1935. Deux contremaîtres en chef ont été nommés au salaire de 20 livres et dix contremaîtres au salaire de 12 livres par mois ; ce sont tous des Arabes qui étaient employés, depuis de nombreuses années, aux travaux de chargement dans le port. L'ensemble de la main-d'œuvre est recruté au jour le jour et rémunéré à la journée. Il existe deux taux de salaire, 280 mils (5s. 7d.) par jour pour les hommes expérimentés dont le nombre est limité à cent et 160 mils (3s. 2d.) par jour pour les autres. Il n'est pas fait de distinction d'après la confession religieuse, mais bien que les engagements aient lieu tous les jours à l'entrée des quais, il ne s'est jamais présenté de Juifs. L'abstention des Juifs s'explique par le fait que les salaires offerts ne sont pas assez élevés pour les attirer et qu'un Juif ne s'agrègera pas, individuellement, à un fort contingent de travailleurs arabes, à moins qu'il n'ait la possibilité de se présenter comme membre d'un groupe.

25. Aux termes d'un arrangement conclu récemment entre le Gouvernement et l'Agence juive, une partie du travail payé par le Gouvernement dans le port de Haïffa sera confiée à la main-d'œuvre juive qui l'exécutera moyennant une rémunération aux pièces.

26. Nous n'avons pas l'intention de formuler de recommandations au sujet de l'emploi des Juifs et des non-Juifs dans les Départements du Gouvernement, ainsi que dans les travaux et services publics. Nous avons fait allusion aux difficultés provoquées par l'antagonisme des deux races, la différence des niveaux de vie et des taux de salaire et, enfin, la complication supplémentaire des trois jours saints différents. Nous avons pu constater que le Gouvernement fait preuve d'un esprit très large et que le reproche d'après lequel il ne verrait pas avec sympathie l'emploi de la main-d'œuvre juive est dénué de tout fondement.

27. Les doléances des Juifs semblent reposer avant tout sur des calculs mathématiques précis concernant la répartition du travail entre les deux races. Nous estimons que ces calculs ne peuvent pas être appliqués à des services si directement influencés par les facteurs économiques sans que les finances de l'Administration s'en trouvent compromises.

---

## Chapitre XIV.

### LES CHRÉTIENS.

1. L'attention du monde s'est concentrée sur le problème qui se posait entre les Arabes musulmans et les Juifs de Palestine et a été ainsi presque complètement détournée des communautés chrétiennes. Cependant, les intérêts religieux qu'ont les chrétiens dans les Lieux Saints sont tout aussi considérables que ceux des juifs ou des musulmans. Les communautés chrétiennes représentent de 7 à 8% de la population ; les 500 millions de chrétiens du monde ne sauraient rester indifférents à la situation et au bien-être de leurs coreligionnaires de Terre Sainte.

2. Bien que nous n'ayons pas eu l'occasion d'entendre les témoignages des chefs de toutes les principales communautés religieuses chrétiennes, notre attention a été attirée par des témoins qualifiés sur la négligence apparente avec laquelle l'Administration aurait envisagé la situation et les droits de ces communautés.

3. Nous croyons savoir que le système de gouvernement du pays consiste essentiellement à laisser aux divers organes religieux le soin de régler toutes les questions religieuses. Si ces organes ne savent pas conduire leurs affaires religieuses, le Gouvernement n'a pas à intervenir

et il n'intervient pas. Or, l'attitude du Gouvernement dans les affaires du Patriarcat orthodoxe de Jérusalem a été invoquée comme un exemple de l'indifférence qu'il témoigne à l'égard de ces questions.

4. A notre retour en Angleterre, nous avons reçu du Comité exécutif du second Congrès orthodoxe arabe un mémorandum, en date du 16 février 1937, exposant les doléances de la communauté orthodoxe (grecque). Ce mémorandum signalait que le Gouvernement de Votre Majesté avait des obligations non seulement envers les Arabes mahométans et les Juifs, mais aussi envers la communauté des Arabes orthodoxes qui compte 45.000 personnes. L'une des premières mesures prises par le mandataire après la création de l'Administration civile, a été de nommer des commissions pour étudier les organisations religieuses des communautés musulmane et juive. A la suite de cette étude, un Conseil suprême musulman a été constitué, en 1921, pour diriger les tribunaux chériat, gérer les wakoufs et nommer les muftis. L'Administration a, de même, pris des mesures pour organiser la communauté juive et, dans une ordonnance en date du 18 mars 1921, a pourvu à l'élection des grands rabbins ainsi que d'un Conseil rabbinique.

5. Il était reconnu dans le mémorandum que le Gouvernement avait, au début, compris qu'il importait de régler d'urgence les affaires de la communauté orthodoxe qui, en raison de querelles intestines au sein du clergé, d'une part, et, d'autre part, entre les membres laïques de la communauté et le Patriarcat, avaient encore plus besoin de réformes. Une commission avait été nommée pour examiner les controverses qui s'étaient élevées entre le patriarche orthodoxe et les membres de son Synode et pour faire rapport à leur sujet ainsi que pour donner au Haut Commissaire des avis sur les mesures propres à rétablir l'ordre dans les affaires du Patriarcat. Une autre commission fut chargée d'examiner les controverses qui s'étaient élevées entre le Patriarcat orthodoxe de Jérusalem et la communauté orthodoxe arabe. Bien que les rapports de ces deux commissions eussent révélé un état de choses déplorable dans le Patriarcat orthodoxe et le besoin urgent de réformes, pratiquement, rien n'avait été fait pour donner suite à leurs recommandations, formulées depuis plus de onze ans.

6. Il était déclaré que le décès du patriarche Damianos en 1931 avait envenimé les discussions et que la procédure suivie pour l'élection d'un nouveau patriarche n'avait jusqu'ici, et en raison de ces controverses, abouti à aucun résultat. La controverse fut portée tout d'abord devant la Haute Cour à l'occasion de l'élection d'un *locum tenens* au Patriarcat. Dans ses commentaires sur l'attitude du Gouvernement, la Cour observait :

« Nous ignorons les raisons pour lesquelles l'Administration après avoir pris la peine de nommer une commission a apparemment laissé dormir pendant près de sept années les rapports et les recommandations de cette commission ».

La Haute Cour critiquait sévèrement la loi fondamentale turque relative au Patriarcat, qu'elle considérait comme :

« propre à conduire à des querelles et à des litiges au sujet de l'élection du patriarche du groupe qui représente, à l'heure actuelle, la communauté chrétienne la plus nombreuse de la Palestine ».

7. La seconde de ces deux commissions avait écrit dans son rapport :

« La population orthodoxe du pays est en fait victime d'une évolution historique malheureuse. C'est là l'envers de la situation privilégiée de ses membres, habitants d'un pays qui est le centre historique de la Chrétienté . . . La situation de la population locale, assujettie spirituellement à un clergé de race et de langue étrangères appelle la sympathie ».

Il était allégué dans le mémorandum que ce même clergé étranger, encouragé par l'attitude du Gouvernement, persiste à vouloir l'hellénisation du Patriarcat orthodoxe, sans tenir compte des intérêts de l'Eglise ni de ses membres et que, dans sa conduite et dans la gestion des affaires de l'Eglise, il poursuit une politique tendant à éliminer de l'Eglise l'élément arabe.

8. L'Exécutif orthodoxe arabe se plaignait de l'attitude de « laisser-faire » du Gouvernement qui n'était guère compatible avec les obligations contenues dans l'article 16 du mandat et selon lesquelles le mandataire a le devoir d'assurer le contrôle des institutions religieuses ou charitables de toutes confessions en Palestine qui peut être exigé pour le maintien de l'ordre public et la bonne administration.

9. Comme nous n'avons reçu ce mémorandum qu'après avoir quitté la Palestine, nous n'avons pu procéder à un examen détaillé de la question. Mais nous jugeons devoir signaler que la Commission financière nommée en vertu de l'ordonnance dite « Orthodoxe Patriarchate Ordinance » de 1928, a effectivement réformé les finances du Patriarcat (en réglant des dettes pour un montant supérieur à 559.000 livres) et nous croyons savoir que la réorganisation des affaires intérieures du Patriarcat, y compris la création d'un Conseil mixte, a été discutée entre le Gouvernement, le Patriarcat et l'élément laïque, et que le Gouvernement l'étudie actuellement.

10. Un autre point qui, nous a-t-on dit, a suscité beaucoup d'émotion est le fait que les fonctionnaires chrétiens doivent souvent travailler le dimanche parce que le sabbat juif est très strictement observé et que les fonctionnaires juifs du Gouvernement ne travaillent pas

le samedi. Les fonctionnaires chrétiens, en fait, ont fréquemment à effectuer le travail des fonctionnaires juifs et arabes mahométans durant leur propre jour de repos officiel. Cet état de choses a suscité des critiques parce qu'il comporte trop de travail pour les fonctionnaires chrétiens et compromet l'influence spirituelle de l'Église chrétienne. Nous sommes disposés à nous rallier à cette manière de voir, mais la question est évidemment difficile à résoudre dans un « pays à trois sabbats ».

11. Monseigneur Hajjar, archevêque melchite de Galilée, accompagné par Jacob Eff. Farraj et par le Révérend N. Marmura a déposé devant la Commission au nom des Arabes chrétiens. Dans une déclaration écrite complétant son témoignage, Monseigneur Hajjar a affirmé que « les chrétiens jouissaient, sous le régime ottoman, de privilèges qui sont maintenant abolis ». Les tribunaux, de même que les conseils administratifs et municipaux, étaient à moitié chrétiens et à moitié mahométans. Il y a maintenant moins de représentants chrétiens et ceux-ci sont sur le point de disparaître à cause de l'immigration juive. Antérieurement, le vice-président du Conseil municipal de Haïfa était chrétien ; il a été récemment remplacé par un Juif. Les chrétiens n'ont pas de représentants dans la municipalité de Safed et Monseigneur Hajjar a demandé avec insistance que les chrétiens fussent représentés en proportion de leurs intérêts en Palestine, sans égard à leur petit nombre.

12. Il a déclaré que le but ultime des Juifs était de prendre possession de l'enceinte du Temple. Il s'est plaint de ce que les privilèges hérités du Gouvernement ottoman par les chefs religieux avaient été diminués par l'Administration britannique et il a cité, à titre d'exemple, le fait qu'en une certaine occasion, l'Administration avait interdit à une procession religieuse de se rendre de l'une des églises catholiques grecques à une autre, par crainte de troubles de la part des Juifs.

13. Jacob Eff. Farraj, parlant comme l'un des représentants des Arabes chrétiens au sein du Haut Comité arabe, a déclaré que toutes les communautés des Arabes chrétiens de Palestine étaient en plein accord avec leurs frères, les Arabes musulmans, qu'elles formaient avec eux une entité nationale unie en ce qui concerne toutes leurs revendications et aspirations politiques, civiles ou économiques. Il a ajouté qu'elles appuyaient toutes les déclarations et plaintes formulées par les membres du Haut Comité arabe devant la Commission royale au sujet de l'établissement du Foyer national juif et du développement d'institutions autonomes en Palestine. Les Arabes chrétiens ont donc, en réalité, fait cause commune avec leurs frères musulmans.

## Chapitre XV.

### LOI SUR LA NATIONALITÉ ET ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ PALESTINIENNE.

1. Il est stipulé à l'article 7 du mandat que « l'Administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs comptant s'établir en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne ».

2. La Palestine est l'un des territoires asiatiques auxquels la Turquie a renoncé par le Traité de Lausanne de 1923. Dans ces territoires, des nationalités contractuelles (Treaty Nationalities) ont été instituées conformément aux dispositions de la section II dudit Traité, dont l'entrée en vigueur date du 6 août 1924. La section du Traité concernant la nationalité a reçu effet en Palestine par le Palestinian Citizenship Order de 1925, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août de ladite année. Comme cet ordre n'avait pas d'effet rétroactif, un intervalle de près d'une année s'est écoulé entre la date à laquelle il aurait dû y avoir une nationalité contractuelle et celle où ladite nationalité a commencé d'exister en vertu de la législation locale ; en conséquence, l'Ordre en Conseil a été amendé le 23 juillet 1931, afin que la nationalité contractuelle existât à partir du 6 août 1924, conformément à l'intention exprimée dans le Traité de Lausanne.

3. L'ordre de 1925 comprend quatre parties. La partie I traite de la nationalité contractuelle, c'est-à-dire de la nationalité qui a suivi le changement de souveraineté sur la Palestine après la guerre et après la renonciation de la Turquie à ce territoire. Elle stipule que les sujets turcs résidant habituellement en Palestine à la date du 1<sup>er</sup> août 1925 deviendront citoyens palestiniens ; l'amendement de 1931 a eu pour effet de conférer aux sujets turcs qui résidaient habituellement en Palestine à la date du 6 août 1924, mais qui avaient cessé d'y résider habituellement avant le 1<sup>er</sup> août 1925, la qualité de ressortissant palestinien s'ils n'avaient pas acquis volontairement une autre nationalité avant le 23 juillet 1931. En vertu de la partie I, toute la population arabe devint virtuellement palestinienne ; en effet, l'ordre accordait le droit d'opter pour la nationalité turque ou pour d'autres nationalités dans un délai de deux ans, mais le nombre d'Arabes qui exercèrent ce droit d'option fut négligeable.

4. La partie II de l'ordre indique quelles sont les personnes qui acquièrent, de naissance, la nationalité palestinienne et prévoit l'acquisition de la nationalité palestinienne, dans certains autres cas, par les personnes nées en Palestine avant la date de l'ordre en question.

5. L'autre partie importante de l'ordre est la partie III, qui prévoit l'acquisition de la nationalité palestinienne par voie de naturalisation ; cette partie s'applique presque entièrement à l'élément juif de la population. Aux termes des dispositions de l'ordre, le requérant doit satisfaire aux conditions suivantes :

- a) Avoir résidé en Palestine pendant deux ans au moins au cours des trois années qui précèdent immédiatement la date de la demande ;
- b) Etre de bonnes mœurs et posséder une connaissance suffisante de l'anglais, de l'arabe ou de l'hébreu ;
- c) Avoir l'intention, s'il est fait droit à sa demande, de résider en Palestine.

Dans des cas spéciaux, le Haut Commissaire a la faculté d'accorder la naturalisation, même si la période de résidence ne rentre pas dans les trois années qui ont précédé la demande.

6. La partie IV traite du statut de la femme mariée et des mineurs et de la perte de la nationalité palestinienne par naturalisation dans un autre pays et par déclaration de renonciation.

7. Passons maintenant à la situation des sujets turcs, nés en Palestine, qui résidaient et qui résident habituellement à l'étranger. Un témoin arabe nous a cité le cas d'Arabes qui avaient quitté la Palestine avant la guerre avec l'intention d'y revenir plus tard, mais qui se sont trouvés dans l'impossibilité d'obtenir la nationalité palestinienne. Il a déclaré qu'il y avait environ 40.000 de ces émigrants dont la plupart se trouvaient dans l'Amérique centrale ou dans l'Amérique du Sud, où ils s'étaient rendus pour vendre des marchandises de Palestine, des produits de la Terre sainte. Ils étaient restés fidèles au Gouvernement ottoman jusqu'au moment où le Roi Hussein avait proclamé la révolution et ils avaient alors fait cause commune avec les Alliés. Ils ont l'intention, en définitive, de revenir en Palestine, où beaucoup d'entre eux ont des parents et quelques-uns des biens.

8. En vertu du Traité de Lausanne, entré en vigueur le 6 août 1924, les ressortissants turcs résidant à l'étranger pouvaient, pendant deux ans à compter de la date de l'entrée en vigueur du traité, opter pour la nationalité du territoire dont ils étaient natifs.

L'article 2 du Palestinian Citizenship Order donnait effet à cette disposition du traité, mais accordait le droit d'option « durant un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent Ordre », c'est-à-dire à partir du 1<sup>er</sup> août 1925. Cette disposition était contraire au traité et c'est pourquoi elle fut amendée par un ordre ultérieur, en date du 6 novembre 1925, aux termes duquel le droit d'option devait être exercé dans les deux ans qui suivaient le 6 août 1924, date du traité. En conséquence, les ressortissants turcs nés en Palestine mais résidant à l'étranger n'avaient que neuf mois, au lieu de deux ans, pour exercer leur droit d'option.

9. Le témoin a déclaré que l'Ordre en Conseil n'avait pas reçu toute la publicité nécessaire et que le formulaire de la demande n'était pas rédigé avec suffisamment de clarté. L'une des questions posées dans le formulaire était celle-ci : « Où avez-vous l'intention de résider ? », que la plupart des intéressés interprétaient de la façon suivante : « Où avez-vous l'intention de résider à l'heure actuelle ? », ce qui les amenait à indiquer le nom du pays dans lequel ils vivaient à cette époque et non celui de la Palestine où ils avaient, en fin de compte, le désir de retourner. Par suite, sur les 9.000 demandes présentées, il n'en fut pas accepté plus de cent.

10. Il s'est plaint de ce que les Arabes en question forment un peuple sur une terre étrangère et de ce que ce peuple, à cause de la grande guerre et sans qu'il y ait eu faute de sa part, n'a pour ainsi dire plus de pays à lui. Il n'est pas douteux qu'ils ne reçoivent aucune protection de l'Etat qui gouvernait leur pays avant la guerre, ni de celui qui le gouverne maintenant et qu'ils ne peuvent obtenir cette protection, à moins d'abandonner leurs entreprises et de se rendre en Palestine, ce que bon nombre d'entre eux ne sont certainement pas en mesure de faire ; d'ailleurs, ce n'est pas là une condition exigée d'un ressortissant, résidant à l'étranger, qui désire obtenir la protection de son pays. En dehors de cette question de protection, les intéressés se trouvent gênés dans l'exercice de leur activité, car s'ils désirent se rendre d'un pays dans un autre, ils en sont empêchés puisqu'ils n'ont pas de passeport.

11. Nous croyons savoir que les objections qu'on peut formuler à l'égard de toute révision de la loi dans le sens désiré par les Arabes sont les suivantes : 1<sup>o</sup> Il n'est pas souhaitable d'accorder la nationalité palestinienne à des personnes qui ont été absentes de Palestine pendant plusieurs années et qui n'ont pas l'intention d'y revenir dans un délai raisonnable, ni d'y résider de façon permanente ; 2<sup>o</sup> on considère que, dans beaucoup de cas, les intéressés désirent surtout obtenir la protection britannique afin de faire valoir des réclamations à l'encontre des gouvernements des pays dans lesquels ils résident ; 3<sup>o</sup> en outre, il n'est pas souhaitable, pour des raisons d'ordre général, de créer une catégorie de personnes résidant en permanence à l'étranger et qui aurait droit à la protection britannique.

12. Nous estimons que, bien que tous les intéressés ressentent ce préjudice, la situation en question est plus pénible pour ceux qui n'ont pas rompu leurs liens avec le pays de leur naissance et qui ont l'intention d'y retourner dans leur vieillesse. Nous suggérons que ceux-là

au moins qui peuvent justifier de liens personnels ininterrompus avec la Palestine et qui sont disposés à donner des assurances formelles et définitives quant à leur intention de revenir en Palestine soient admis à recevoir la nationalité palestinienne.

13. En ce qui concerne les Juifs, la législation dont il s'agit donne effet à l'article 7 du mandat, puisqu'elle facilite l'acquisition de la nationalité palestinienne en disposant que, pour ce qui est des conditions de langues, une connaissance de l'hébreu suffit. Les demandes de naturalisation peuvent être faites à Jérusalem, à Jaffa, à Haïfa et à Tibériade. En outre, un fonctionnaire mobile du service des naturalisations se rend dans les villages et colonies éloignés pour y recueillir les demandes sur place. Sur un total de 6.007 demandes présentées en 1935, ce fonctionnaire a fait droit à 1.322, qui émanaient de personnes résidant dans 37 colonies juives. La taxe perçue pour la naturalisation est de 500 mils (10 shillings).

14. Au cours des premières années, les demandes de naturalisation n'étaient pas très nombreuses, mais elles ont récemment augmenté, parce que le nombre des personnes réunissant les conditions de résidence exigées s'est accru et parce que les institutions représentatives juives ont mené une campagne en faveur de la naturalisation parmi les membres de la communauté juive. Compte non tenu de ceux qui se sont introduits illégalement, la communauté juive comptait, d'après les estimations, 384.000 personnes au 31 décembre 1936. Sur ce chiffre, il y avait environ 92.000 immigrants juifs arrivés en 1935 et en 1936 qui ne remplissaient pas, à l'époque, les conditions nécessaires pour être naturalisés. Sur le reste de la population, soit 292.000 personnes, environ 166.000 avaient acquis la nationalité palestinienne et les 126.000 autres, c'est-à-dire environ 43% de la population réunissant les conditions exigées, n'étaient pas ressortissants palestiniens. Les Juifs n'ont pas beaucoup utilisé la possibilité qui leur était offerte de devenir ressortissants palestiniens, et cela s'explique par le fait qu'ils s'intéressent surtout à la communauté juive et que, pour un grand nombre d'entre eux, l'allégeance envers la Palestine et son Gouvernement sont des considérations secondaires.

15. Les Juifs se sont plaints qu'en vertu de la Municipal Corporations Ordinance de 1934, le droit de voter lors des élections municipales et de devenir membre d'un conseil ait été limité aux ressortissants palestiniens, et il a été suggéré de ne stipuler qu'une condition de résidence et non de nationalité. L'opinion qui a été émise et selon laquelle l'ordonnance avait été conçue en vue d'empêcher les Juifs d'obtenir la majorité dans certaines villes est, selon nous, non fondée et nous estimons que l'ordonnance énonce fort judicieusement les conditions habituellement requises des électeurs. Il est hautement souhaitable que toutes les personnes qui ont l'intention de résider en permanence dans le pays acquièrent la nationalité palestinienne et cette condition, ainsi exigée des électeurs, ne peut manquer de les inciter à se faire naturaliser.

## Chapitre XVI.

### L'INSTRUCTION PUBLIQUE.

#### I. INTRODUCTION.

1. Il serait naturel de supposer que le domaine de l'instruction publique se prêterait plus facilement et peut-être plus efficacement que tout autre à une action tendant à rapprocher les deux races antagonistes de Palestine. Mais, dans la mesure où une politique de ce genre tendrait à modérer le nationalisme fougueux des deux races, les porte-parole de l'une et de l'autre s'y opposeraient avec véhémence. Lorsqu'au cours de nos premières séances à Jérusalem, la question fut posée de savoir s'il ne serait pas possible d'utiliser l'enseignement public comme moyen de réaliser une meilleure entente entre Arabes et Juifs, son seul énoncé fut accueilli par la presse arabe avec une surprise attristée, et nous ne doutons guère que, si la presse hébraïque avait pensé que nous pouvions recommander un changement radical dans le système d'éducation juif, elle ne s'y fût montrée tout aussi peu favorable.

2. En matière d'instruction publique comme dans d'autres domaines, la Puissance mandataire a les mains liées. L'article 15 du mandat stipule ce qui suit :

« Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique, que pourrait édicter l'Administration ».

Et le but de cette disposition est confirmé par l'article 22 qui stipule que l'arabe et l'hébreu ainsi que l'anglais seront les langues « officielles » de la Palestine. Une politique qui viserait effectivement à mettre en contact les deux races effectuerait dans la pratique le rapprochement au degré primaire, les garçons et les filles de chaque race seraient instruits dans des écoles séparées, ou tout au moins dans des classes distinctes, étant donné que la langue d'enseignement devrait être la langue maternelle des élèves, mais on s'attacherait soigneusement à leur faire

bien apprendre l'anglais et, au degré secondaire, on les réunirait dans les mêmes écoles pour y recevoir un enseignement par le véhicule de la seule langue anglaise. A ce stade, une partie importante du programme d'études serait consacrée aux langues, à la littérature et à l'histoire des deux races. Si un tel système avait pu être appliqué en Palestine dès le début et avec persévérance, il aurait pu faire beaucoup, en l'espace d'une génération, pour abattre les barrières qui existent entre Juifs et Arabes et pour créer chez les uns et les autres le sentiment de la nationalité palestinienne commune. Mais ce système n'était pas possible ; l'article 15 s'y opposait.

## 2. LES ÉCOLES JUIVES.

3. Conformément à l'article 15, chacune des deux races, en matière d'instruction, possède son régime et son organisation propres. L'enseignement juif est largement autonome et ne reçoit du Gouvernement qu'une subvention relativement faible, tandis que c'est surtout le Gouvernement qui entretient et administre l'enseignement arabe. La loi fondamentale du régime juif est la Religious Communities Ordinance de 1926, ainsi que les règlements édictés en 1927 en vertu de cette ordonnance pour la communauté juive et aux termes desquels le Va'ad Leumi a le droit de requérir les communautés locales de lever un impôt ou de les autoriser à le faire en vue, entre autres fins, de l'enseignement, ainsi que de surveiller et d'administrer les institutions communales telles que les écoles, sous réserve du droit général d'inspection que possède le Gouvernement. La totalité, pour ainsi dire, des enfants juifs reçoit une instruction élémentaire et la majeure partie fréquente les écoles placées sous le contrôle du Va'ad Leumi, bien qu'il existe quelques écoles privées. Le système scolaire du Va'ad Leumi comprend, outre les écoles générales — comme on les appelle — les écoles *Mizrachi* et celles de la Fédération juive du Travail ; on insiste dans les premières sur l'observation de la religion et, dans les secondes, sur l'enseignement manuel. Les écoles primaires forment le noyau du système et sont largement répandues. Il existe encore trois écoles donnant des cours secondaires complets, en dehors de divers établissements techniques. Le niveau d'instruction qu'il est ainsi possible d'acquérir est satisfaisant, dans l'ensemble, et, parmi les points qu'il y a lieu d'approuver, figure l'inscription, dans le programme des écoles secondaires, de l'étude de la langue arabe.

4. L'autonomie dont jouit le système scolaire juif est due non seulement à la situation juridique de la communauté juive, mais aussi au fait qu'il est capable de se suffire financièrement à lui-même. En 1934/35, il a été dépensé 249.937 livres pour l'enseignement juif (sensiblement plus que le Département de l'Instruction publique du Gouvernement n'a dépensé lui-même), et de beaucoup la plus grande partie de cette somme provenait de sources juives, le Gouvernement n'ayant versé qu'une subvention de 28.000 livres. Cette subvention est fixée chaque année sur la base du rapport entre la population d'âge scolaire de la communauté juive et celle de la communauté arabe.

5. Le mode de calcul de la subvention fait l'objet de constantes controverses. Le Va'ad Leumi prétend que la subvention devrait être augmentée du fait qu'une proportion beaucoup plus grande de la population juive d'âge scolaire fréquente effectivement l'école que ce n'est le cas pour les Arabes et que, par conséquent, les dépenses d'enseignement, par tête, sont plus élevées. Il désire que le chiffre effectif des enfants fréquentant l'école soit pris pour base des calculs ou, à titre de solution alternative, qu'on lui accorde une subvention supplémentaire calculée par tête. Ce raisonnement, comme celui que les Juifs tiennent lorsqu'il s'agit de questions intéressant d'autres services sociaux, est fondé sur le principe selon lequel le Gouvernement devrait subventionner les initiatives juives en proportion de leur importance et de leur qualité <sup>1</sup>.

6. Ici encore, la réponse de l'Administration s'inspire d'une considération d'ordre général : afin d'égaliser au niveau supérieur le degré d'instruction des deux communautés, il est nécessaire d'accorder la priorité aux Arabes qui sont plus en retard. Sur un crédit total déterminé consacré à l'instruction publique, une répartition entre Juifs et Arabes, qui serait fondée sur le principe de la fréquentation scolaire réelle ne ferait qu'accentuer l'avance déjà prise par les premiers et tendrait, par conséquent, à augmenter plutôt qu'à diminuer l'écart entre les niveaux de culture. Au cours de ces dernières années, comme nous l'exposerons plus loin, le Gouvernement a constaté que les fonds disponibles étaient tout à fait insuffisants pour donner satisfaction à tous les Arabes qui désirent recevoir une instruction quelle qu'elle soit, et il s'est vu contraint de rejeter un grand nombre de demandes d'admission dans les écoles. Il s'ensuit que, jusqu'au moment où l'on aura dépensé des sommes beaucoup plus considérables pour le développement de l'instruction donnée aux Arabes, afin de l'amener au niveau de celle des Juifs, il serait injustifiable d'augmenter sensiblement la subvention accordée au Va'ad Leumi, quelque désirable que serait cette augmentation dans d'autres circonstances. Nous partageons cette manière de voir. Nous considérons que l'étendue des sacrifices que les Juifs sont imposés pour l'instruction est l'une des caractéristiques les plus remarquables du Foyer national, et nous pensons que cet effort, pour se suffire à soi-même, mérite d'être appuyé dans toute la mesure possible par le Gouvernement. Mais cet appui ne doit pas modifier

<sup>1</sup> Voir page 185.

proportion existant entre la subvention accordée aux Juifs et la somme dépensée pour les Arabes. Il devrait être la conséquence d'une augmentation générale des dépenses afférentes à l'instruction publique, telle que nous la recommandons dans un paragraphe ultérieur.

7. Le système scolaire juif, nous a-t-on dit, est un peu faible quant à ses méthodes de discipline, mais, d'une façon générale, il est satisfaisant du point de vue éducatif. Toutefois, il ne peut manquer d'être, comme nous l'avons signalé au chapitre V<sup>1</sup>, un instrument du nationalisme juif. Son but essentiel est d'inculquer à l'enfant les idéals du Foyer national, de façonner, avant tout, son esprit dans le sens des traditions et des réalisations du peuple juif, et de développer en lui la volonté de se consacrer à la reconstitution d'une nation juive dans son ancienne patrie. C'est le rôle qui a toujours été assigné aux écoles juives et c'est la raison pour laquelle la langue hébraïque, dans laquelle l'enseignement est donné, a trouvé, pour ainsi dire, sa forteresse dans le mandat. L'enseignement de l'histoire montre bien que tel est le but visé. Dans l'une des écoles secondaires, ce n'est que lors de sa sixième année d'études que l'élève abandonne l'histoire ancienne dont l'enseignement est d'ailleurs consacré, pour les deux tiers, à l'histoire des Juifs. Dans les trois classes supérieures, on attache une importance à peu près égale à l'histoire du monde à partir de l'Empire romain jusqu'à l'époque actuelle, et à l'histoire de la Diaspora. Dans l'enseignement de la littérature, on fait une place plus large encore à l'histoire des lettres hébraïques.

8. Cette tendance nationaliste de l'enseignement est assez commune, évidemment, dans d'autres pays et elle est un produit naturel, et même presque inévitable, du sionisme en Palestine. Nous voulons seulement signaler qu'à 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 et 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. Loin de faciliter l'entente entre les races, le système d'enseignement juif rend, en fait, cette entente de plus en plus difficile, car il façonne, chaque année, un plus grand nombre d'ardents nationalistes.

9. Au sommet du système juif d'enseignement se trouve l'Université hébraïque de Jérusalem, créée surtout pour constituer un centre de recherches post-universitaires dans le domaine des sciences et des lettres. Mais les Juifs ont été si nombreux à réclamer une instruction universitaire que l'Université de Jérusalem compte maintenant un nombre considérable d'étudiants. Elle comporte des sections d'études juives, d'études orientales, d'humanités générales, de mathématiques, de physique, de chimie, de botanique et d'un certain nombre d'autres sciences, ainsi qu'un service spécial de recherches sur le cancer. Elle dispose d'un personnel de vingt-sept professeurs, en dehors des maîtres de conférences et du personnel subalterne. En 1935, elle comptait 391 étudiants dont 30% environ avaient fait leur études secondaire en Palestine, le reste étant venu d'autres pays, surtout de Pologne. L'Université est relativement bien dotée en laboratoires et en amphithéâtres. Son excellente bibliothèque est une construction très moderne et son catalogue est conçu selon les principes les plus récents. Sur son magnifique emplacement du Mont Scopus, elle dispose d'assez d'espace pour agrandir ses bâtiments lorsque les ressources financières le permettront.

10. Il est remarquable de trouver sur ces confins de l'Asie une université où les études atteignent le niveau du plus haut enseignement occidental. On relève dans son personnel des noms bien connus en Europe et en Amérique, ses travaux de recherches peuvent se comparer à ceux de nombreuses institutions plus anciennes, bien que leur portée se trouve nécessairement limitée par l'éloignement de Jérusalem des centres de civilisation modernes ; mais l'Université de Jérusalem a la sagesse, dans certaines branches, de concentrer ses efforts sur une étude approfondie de la Palestine et des pays avoisinants, qui ne pourrait pas être effectuée ailleurs. Ce faisant, elle a apporté une précieuse contribution à notre connaissance du Proche-Orient et, en particulier, de la vie et de la culture arabes. La publication récente, par les presses de l'Université, du texte de l'historien arabe al-Baladhuri constitue un exemple remarquable du rôle qu'elle joue à cet égard.

11. Par son amour de la recherche et de l'étude, l'Université hébraïque donne un exemple à toute la Palestine ; mais ce n'est pas une université palestinienne ; elle constitue le couronnement du système juif d'enseignement. L'enseignement s'y donne entièrement en hébreu ; les étudiants sont tous juifs, quoique l'esprit de l'Université, il est vrai, ne soit pas l'esprit de Tel Aviv. Elle se tient un peu à l'écart de la vie populaire du Foyer national. Elle participe même, dit-on, à l'attitude d'esprit qui tend à subordonner l'aspect politique du Sionisme à ses idéals spirituels et culturels. Nous nous demandons, toutefois, si cette manière de penser est largement répandue parmi les étudiants et nous sommes certains qu'elle n'est pas partagée par la grande majorité des Juifs de Palestine.

### 3. LES ÉCOLES ARABES.

12. On constate chez les Arabes un vif désir de s'instruire : c'est là un point sur lequel les témoins arabes ont insisté et qui est démontré par le nombre des demandes d'admission dans les écoles des villes et des villages présentées chaque année. Toutefois, la modicité des

<sup>1</sup> Voir pages 73 et 74.

ressources dont ils disposaient n'a pas permis aux Arabes de satisfaire leurs aspirations comme les Juifs ont été en mesure de le faire en utilisant les dispositions de la Religious Communities Ordinance et en organisant et en entretenant leur propre système d'enseignement. Il existe quelques écoles, entretenues par des fonds arabes, telles que les écoles secondaires de Jérusalem, de Naplouse et de Bir Zeit, mais c'est surtout au Gouvernement qu'a incombé la tâche de fournir aux Arabes les moyens de s'instruire, et, malheureusement, le Département de l'Instruction publique a toujours manqué de fonds. Un plan ambitieux de développement des écoles avait été proposé dans les premiers jours de l'administration civile ; tous les districts arabes devaient être dotés d'écoles primaires, mais le manque de fonds obligea bientôt à revenir à des mesures plus modestes. Un plan analogue présenté en 1933 visait à rapprocher le niveau de l'enseignement arabe de celui de l'enseignement juif. Mais, ici encore, on fut forcé, pour des raisons d'ordre financier, de modifier ce programme. Il faut reconnaître que les très lourdes dépenses auxquelles le Gouvernement doit faire face à l'heure actuelle, pour la sécurité notamment, ne laissent guère entrevoir de perspectives plus encourageantes pour l'avenir de l'instruction publique.

13. Il est extrêmement regrettable qu'après dix-sept années d'administration mandataire le système mis sur pied par le Gouvernement ne puisse donner satisfaction qu'à la moitié seulement des besoins des Arabes en matière d'instruction. Ces dernières années, près de 50% des demandes d'admission dans les écoles — il s'agit des régions où il existe des écoles — ont dû recevoir une réponse négative en raison du manque d'instituteurs et de locaux, sans parler des demandes qui ont dû être rejetées dans les régions où aucune école n'avait encore été bâtie dans un rayon suffisamment rapproché. Sur une population arabe d'âge scolaire évaluée à environ 260.700 personnes, 42.700 approximativement trouvent place, à l'heure actuelle, dans les écoles du Gouvernement, et les témoins arabes calculent que 85% environ des fellahs sont encore illettrés. Le fait est d'autant plus déplorable que de nombreux villages arabes seraient disposés, si le Gouvernement voulait assumer sa part, à contribuer financièrement à la construction de bâtiments scolaires. L'insuffisance des écoles est l'un des points sur lesquels la propagande anti-britannique en Palestine a insisté durant la crise éthiopienne.

14. Bien que ce soit surtout une instruction primaire que demandent les Arabes, les écoles secondaires du Gouvernement sont insuffisantes, même pour instruire le petit nombre d'élèves que leur envoient les écoles primaires. Le Collège arabe du Gouvernement est le seul établissement qui donne un enseignement secondaire complet, bien qu'il y ait des classes secondaires dans quelques autres écoles urbaines. Il existe également certaines écoles techniques comme l'École de Commerce du Gouvernement, à Haïfa, et les deux Collèges agronomiques qu'a permis de créer le legs Kadoorie, au Mont Thabor et à Toul Kerem, qui reçoivent, le premier, des étudiants juifs et le second, des étudiants arabes. Ces établissements — trop peu nombreux — donnent une instruction secondaire et postscolaire partielle.

15. Il n'est formé qu'un nombre très limité d'instituteurs. Ceux qui sortent du Collège arabe du Gouvernement suffisent à combler les vides dus à la maladie ou aux mises à la retraite et ne permettent pas de fournir tout le personnel dont auraient besoin les nouvelles écoles. La construction de ce collège, approuvée par le Secrétaire d'Etat en 1928, a été différée par le Gouvernement, pour une raison ou pour une autre, jusqu'en 1935. Actuellement, seule la première partie du plan a été exécutée et, tant que le Gouvernement maintiendra son refus d'envisager toute extension des bâtiments, il ne faut pas s'attendre à voir augmenter le nombre des instituteurs formés par cet établissement. Le Collège de jeunes filles du Gouvernement est encore moins bien logé dans des bâtiments loués, et le manque d'institutrices se fait sentir avec plus d'acuité encore que le manque d'instituteurs.

16. La pénurie de fonds dont a constamment souffert le Département de l'Instruction publique et dont il souffre encore ressort du tableau suivant, où figurent les crédits qui ont été affectés à l'instruction publique ces six dernières années, par comparaison avec les dépenses totales du Gouvernement et avec les crédits afférents à quelques autres services : sécurité (Département de la Police et des Prisons), Travaux publics et Hygiène publique :

	1931	1932/33	1933/34	1934/35	1935/36	1936/37
	£	£	£	£	£	£
Total des dépenses publiques. . . . .	2.374.867	2.516.394	2.704.856	3.230.010	4.236.202	6.099.997
Dépenses: Police et Prisons . . . . .	469.516	475.042	486.605	506.712	527.467	744.455
Travaux publics . . . . .	334.353	317.451	373.224	540.697	991.824	1.105.793
Département d'Hygiène . . . . .	105.918	111.052	135.838	166.311	194.632	204.350
Département de l'Instruction publique . . . . .	146.988	159.520	179.635	201.498	221.087	243.205
Pourcentage du total affecté à l'instruction publique * . . . . .	6,19%	6,34%	6,64%	6,24%	5,22%	3,99%

\* Chiffres provisoires.

17. Il nous semble regrettable que l'Administration n'ait pu faire davantage pour l'instruction publique. Non seulement sa part des dépenses globales est minime, mais elle a encore baissé sensiblement en pourcentage, depuis 1933. Evidemment, il y a d'autres services coûteux — au premier rang desquels s'inscrit celui de la sécurité — pour lesquels le Gouvernement a dû prévoir des crédits, mais nous ne pouvons nous empêcher de penser que, si l'on avait estimé les besoins de l'instruction publique à leur juste valeur, on aurait pu trouver, d'une façon ou d'une autre, plus d'argent pour les satisfaire, au détriment, par exemple, de certains besoins matériels tels que les travaux publics ne présentant pas une urgence particulière. D'ailleurs, il ne faut pas seulement considérer la valeur intrinsèque de l'instruction. Tout ce qui pourra être entrepris pour relever le niveau matériel de vie chez les fellahs, par exemple en leur enseignant de meilleures méthodes agricoles, restera vain si l'on n'a pas développé chez eux un état d'esprit les mettant à même de profiter d'un enseignement technique. Ce fait a été clairement mis en lumière par Sir John Hope Simpson qui a déclaré, dans son rapport :

« Dans chaque village on se plaint du manque de possibilités de s'instruire . . . On ne pourra pas développer l'agriculture chez les Arabes tant qu'on n'aura pas porté remède à l'état de choses actuel . . . Jusqu'au moment où les possibilités d'instruction primaire seront plus largement répandues, le fellah ne sera pas en mesure de retirer un profit général de tout enseignement agricole spécialisé qui pourrait être offert »<sup>1</sup>.

Le même auteur préconise un plan méthodique de développement de l'instruction et conclut ainsi :

« Il est clair que le Gouvernement de la Palestine doit envisager une augmentation très considérable des dépenses afférentes à l'instruction publique, tant primaire qu'agricole »<sup>2</sup>.

18. 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. La langue dans laquelle est donnée l'instruction est, d'un bout à l'autre, l'arabe. Cela est nécessaire, bien entendu, pour les écoles primaires, mais le Collège arabe du Gouvernement est, croyons-nous, la seule école secondaire officielle, dans un territoire placé sous l'administration britannique, où la langue utilisée pour l'enseignement ne soit pas l'anglais. On ne devrait pas, toutefois, se formaliser de cet état de choses ; il semble en effet que ce soit une conséquence presque inévitable des dispositions du mandat qui ont permis aux Juifs de créer eux-mêmes une organisation scolaire exclusivement nationale. Les Arabes, de leur côté, ont désiré une organisation nationale du même genre, mais ils n'ont pu assumer qu'une partie de la dépense en s'imposant des contributions volontaires. Il s'en est suivi que le Gouvernement, qui payait les dépenses au moyen des fonds budgétaires, était en mesure d'imposer une organisation scolaire bi-nationale aux Arabes, mais il ne pouvait tirer parti de cette possibilité que s'il imposait, du même coup, aux Juifs une même organisation bi-nationale ; or, c'est précisément ce que l'article 15 empêchait de faire.

19. Les effets d'un système scolaire purement national en Palestine arabe ont, inévitablement, été les mêmes que dans le Foyer national juif. Nous avons signalé, au chapitre V, que les écoles sont devenues des foyers de nationalisme arabe, que les maîtres sont, pour la plupart, d'ardents nationalistes et que, durant les « troubles » de l'an passé, on n'a pour ainsi dire pas travaillé dans les écoles du Gouvernement. Le Dr Khalil Totah, qui nous a fourni son témoignage sur l'instruction publique, au nom du Haut Comité arabe, a déclaré qu'il était impossible de réfréner le nationalisme congénital de ces jeunes garçons. « Le 2 novembre, la Journée Balfour, nous, maîtres d'école, nous attendons toujours à avoir un jour de grève ». Cela ne l'empêchait pas de se plaindre que les écoles du Gouvernement ne fussent pas assez nationalistes. Le Gouvernement mandataire, a-t-il déclaré, ne s'intéresse manifestement pas à l'enseignement arabe, comme le démontre la somme honteusement faible qui est consacrée à cet enseignement, si on la compare, par exemple, avec le crédit correspondant du budget de l'Irak, pays arabe libre, qui a dépensé près de 10% de son budget pour l'instruction publique en 1933/34. « Un gouvernement national considérerait les enfants d'une autre façon, il s'y intéresserait davantage. Actuellement, on semble n'éprouver pour eux que l'affection d'un beau-père ». Le Dr Totah s'en est pris à la censure officielle des manuels scolaires et à la façon dont sont découragées les manifestations du sentiment national et les efforts faits pour développer la culture arabe indigène. Il a mis en contraste cet état de choses avec l'autonomie et la culture nationaliste des écoles juives.

« Il semble que l'enseignement arabe ait pour rôle soit d'amener le peuple arabe à accepter cette politique (l'établissement du Foyer national), soit de rendre l'enseignement si neutre qu'il en deviendrait inoffensif et qu'il ne mettrait pas en danger la réalisation de cette politique de gouvernement. »

20. On a représenté au Dr Totah que le Gouvernement mandataire ne pouvait que difficilement exalter dans ses écoles un patriotisme arabe qui se retournerait contre lui et on lui a

<sup>1</sup> « Report on immigration, Land Settlement and Development » ; par Sir John Hope Simpson (1930) Cmd. 3686, pages 79-80.

<sup>2</sup> *Ibid.*, page 81.

demandé si, en fait, ce n'était pas un gouvernement arabe qu'il désirait. Avec franchise, il a répondu « oui ». Le Dr Totah est le directeur de la Friends' School de Ramallah. Il n'appartient donc pas au personnel du Département de l'Instruction publique, mais nous avons recueilli des témoignages qui suffisent amplement à établir que ses collègues officiels, sans avoir sa liberté de langage, sont de cœur avec lui. « Mon confrère d'Irak », ainsi raisonne-t-il, « qui a la charge d'une école du Gouvernement, a une plus haute situation que moi. Il commande à ses élèves d'arborer *leur* pavillon national, de chanter *leur* hymne national, de saluer le portrait de *leur* roi. Je ne peux pas en faire autant. Je suis un Arabe de seconde zone ».

#### 4. LES ÉCOLES MIXTES.

21. Il reste à examiner le cas de ces écoles, relativement peu nombreuses, qui n'appartiennent ni à l'organisation officielle ni à celle du Va'ad Leumi et qui sont fréquentées à la fois par des Arabes et par des Juifs. On peut citer parmi ces écoles celles qui dépendent de l'Eglise anglicane. Quatre d'entre elles sont des écoles de filles : le Collège de jeunes filles de Jérusalem, les écoles secondaires anglaises de Jaffa et de Haïfa et la Christ Church Girl's School de Jérusalem ; et trois sont des écoles de garçons : la Bishop Gobat School de Jérusalem, le Scots College de Safed (qui sera bientôt transféré à Haïfa), et l'Ecole Saint-Georges de Jérusalem. Il y a d'autres écoles dont la situation est analogue, comme la Tabeetha Mission School de Jaffa, les American Friends' Mission Schools, le Collège français des Frères, etc. Dans ces établissements, les races et les religions sont mélangées en proportion variable. A la Bishop Gobat School, par exemple, il n'y a que cinq Juifs parmi les élèves dont la grande masse sont des Arabes, tandis qu'à l'école secondaire anglaise de Haïfa, les non-chrétiens ne peuvent dépasser le tiers de l'effectif total. Il est donc difficile de procéder à des généralisations en ce qui concerne les écoles mixtes, mais elles ont certains traits communs : toutes ont des classes secondaires et, dans toutes ou presque toutes, le niveau de l'enseignement est élevé. Leur programme est plus large que celui des écoles juives ou arabes. La nature de leurs idéals et leurs méthodes d'instruction sont occidentales et, dans la plupart d'entre elles, c'est un type d'homme spécifiquement chrétien qu'on vise à former. On n'encourage ni le nationalisme juif ni le nationalisme arabe, non pas tant parce que leurs aspirations sont passées sous silence, mais surtout parce que l'intérêt est concentré sur d'autres fins. Les relations personnelles sont normalement satisfaisantes. Dans toutes ces écoles, les amitiés entre élèves de races différentes sont courantes et les élèves sont souvent reçus chez les parents de leurs camarades. Le pouvoir unificateur de la vie scolaire s'est révélé, dans l'ensemble, plus puissant que les antipathies politiques des parents.

22. Durant les « troubles », les écoles mixtes, à quelques exceptions près, n'ont pas eu à souffrir. L'école secondaire de Jaffa dut fermer et il y eut une grève temporaire des élèves arabes dans deux ou trois autres écoles, mais les autres écoles demeurèrent ouvertes, la fréquentation resta satisfaisante et, dans les cas où les enfants ne se présentèrent pas, ce fut souvent à cause des « piquets » ou de la crainte qu'avaient les parents de les laisser sortir dans la rue au moment où l'on s'attendait à des bagarres. Les passions politiques s'échauffèrent parfois chez les élèves les plus âgés et parmi le personnel arabe, mais on réussit à préserver au moins l'apparence d'une situation normale, quelle que fût la tension que masquait cette apparence.

23. C'est là un résultat remarquable en soi, mais limité. Tandis que les fils et les filles de nombreux Arabes ayant des convictions politiques fréquentent ces écoles mixtes en raison de la bonne instruction qui y est donnée, les Juifs ne sont pas très attirés par elles, sauf à Jérusalem. Elles n'ont donc pu influencer qu'assez peu le nationalisme juif dans son ensemble. En second lieu, on nous a informés que les amitiés inter-raciales, si fréquemment nouées à l'école, ne survivent pas souvent chez l'adulte. La séparation des races et l'influence familiale sont des facteurs puissants de nationalisme. Nous croyons savoir que maints jeunes nationalistes arabes parmi les plus capables sont d'anciens élèves de ces écoles mixtes. Mais si, dans les conditions actuelles, ces écoles ne peuvent pas faire grand'chose pour résoudre le problème qui se pose en Palestine, elles donnent au moins un bel exemple de ce que l'on aurait pu réaliser dans des circonstances plus favorables. Ce qu'elles ont accompli et ce qu'elles ont cherché à accomplir mérite les plus grands éloges.

#### 5. RECOMMANDATIONS.

24. Nous acceptons le « grief » formulé par les Arabes qui considèrent que les crédits affectés à l'instruction des Arabes ne sont pas suffisants et, bien que tous les services sociaux soient appelés à souffrir de l'augmentation des dépenses afférentes à la sécurité publique — conséquence inéluctable, à notre avis, du maintien du mandat — nous estimons que les dépenses actuellement consacrées à l'enseignement arabe étant insuffisantes et les Arabes étant prêts à consentir des sacrifices en vue de l'augmentation de ces crédits, l'Administration devrait considérer que les crédits à affecter à cet enseignement doivent, par ordre d'importance, venir immédiatement après ceux qui ont trait à la sécurité publique.

25. Mais l'insuffisance des écoles arabes n'est pas ce qu'il y a de plus grave dans la situation du point de vue de l'instruction publique ; dans une certaine mesure, il serait possible, avec le temps, d'y porter remède. La caractéristique la plus grave, c'est l'inspiration nationaliste de l'instruction qui y est donnée, et à cela nous ne voyons aucun remède efficace. Un système

idéal serait, comme nous l'avons indiqué au début de ce chapitre, une organisation unique bi-nationale, s'adressant aux deux races; mais, dans les conditions imposées par le mandat, il semble impossible de réaliser cet idéal. Il faudrait modifier radicalement l'organisation administrative actuelle. Le présent système qui est boîteux, puisque l'instruction publique juive est contrôlée par le Va'ad Leumi, tandis que l'instruction publique arabe l'est presque entièrement par le Gouvernement, devrait être redressé. Il faudrait que le Gouvernement eût plus de pouvoir sur la première et les organes arabes municipaux et autres organismes arabes locaux plus de pouvoir sur la seconde. Il y aurait lieu d'imposer un programme bi-national tant aux écoles arabes qu'aux écoles juives. Ce seraient là des réformes radicales et, quels que soient le soin et la patience avec lesquels on chercherait à les réaliser, nous ne nous faisons guère d'illusion sur les chances de succès qu'elles peuvent avoir. Ainsi que nous l'avons expliqué plus d'une fois, le nationalisme de l'éducation juive a été, dès le début, un élément essentiel de la vie et des fins du Foyer national. Il n'est guère douteux que la communauté juive résisterait véhémentement à toute tentative visant à lui retirer son autonomie en matière d'enseignement, et l'on ne saurait le faire, contre son gré, sans supprimer l'article 15 du mandat. Aussi longtemps que cet article subsistera, le Gouvernement agirait à l'encontre des stipulations qu'il contient s'il faisait pression sur le Va'ad Leumi, dans le sens que nous avons indiqué, en le privant de la subvention. De toute façon, ce genre de pression ne servirait pas à grand'chose, car cette subvention ne représente que le huitième des dépenses que le Foyer national consacre à l'enseignement. De leur côté, les Arabes ne feraient pas moins d'opposition à un système bi-national. Une proposition visant à enseigner l'hébreu, par exemple, dans les écoles arabes, provoquerait, nous a-t-on dit, la plus violente opposition, et, bien que le pouvoir de l'argent doive être plus décisif dans le cas des Arabes, il ne pourrait guère être employé pour les amener à composition tant que les Juifs conserveraient leur liberté. On ne saurait, d'ailleurs — cela va de soi — recourir à la contrainte en matière d'instruction. Les buts d'une politique scolaire doivent pouvoir rallier la majeure partie de l'opinion publique. Les maîtres ne peuvent être forcés d'enseigner ni les enfants contraints d'apprendre, contre la volonté de la collectivité.

26. Il y aurait quelque chose à faire, croyons-nous, pour atténuer les tendances antagonistes du système actuel. Partout où il est possible de donner un enseignement mixte, on devrait le faire. Par exemple, les nouvelles écoles techniques et les nouvelles écoles de commerce créées par le Gouvernement devraient être ouvertes à la fois aux Arabes et aux Juifs et l'enseignement devrait y être donné en anglais, car l'attrait des avantages matériels résultant de la fréquentation de ces écoles pourrait bien l'emporter sur les préjugés de l'antagonisme national. Le même raisonnement s'applique à l'enseignement universitaire, et c'est dans ce domaine, à notre avis, qu'il faut rechercher les moyens les plus efficaces de mettre un frein au développement de nationalismes étroits et discordants.

27. C'est au sommet que l'opposition entre les systèmes d'enseignement juif et arabe apparaît avec le plus de netteté. Les Juifs possèdent une université et nous avons déjà mentionné sa grande valeur. Les Arabes n'en ont pas. Il sort chaque année, des écoles secondaires du Gouvernement et des écoles mixtes, un nombre appréciable de jeunes gens qui sont parfaitement capables de tirer profit d'études poursuivies dans une université; mais, comme l'Université hébraïque est fidèle à son nom, ces jeunes gens n'ont pas la possibilité de continuer leurs études dans leur propre pays. Plus d'une centaine d'entre eux, en moyenne, se rendent, chaque année, à l'Université américaine de Beyrouth qui, ainsi que nous l'avons déjà signalé dans le présent rapport, a fait beaucoup pour développer l'enseignement supérieur dans le Proche-Orient. Certains sont attirés par les universités de l'Europe continentale; quelques-uns obtiennent des bourses du Gouvernement palestinien pour aller étudier en Angleterre. Il nous paraît regrettable que ces Arabes, qui constituent la jeune « intelligentsia » du pays, se trouvent dans l'impossibilité de terminer leurs études sans aller à l'étranger, ce qui, pour eux, est une source de dépenses et d'inconvénients.

28. Créer une université uniquement pour les Arabes de Palestine, alors que l'enseignement scolaire arabe est encore si insuffisant, équivaldrait à édifier la pyramide en commençant par la pointe. Mais l'université que nous envisageons, tout en satisfaisant ces besoins locaux, aurait une utilité plus large. Ce serait une université britannique et elle serait ouverte à tous les étudiants du Proche et du Moyen-Orient qui parleraient l'anglais. Selon nous, les Juifs y viendraient aussi bien que les Arabes de Palestine et des pays arabes avoisinants, car, bien loin de rivaliser, elle collaborerait avec l'Université hébraïque, et les Juifs pourraient y suivre des cours post-universitaires ou y effectuer des travaux de recherches après avoir obtenu leurs diplômes à l'Université hébraïque, ou vice versa. Nous n'ignorons pas que le projet de création d'une université britannique dans le Proche-Orient a été fort discuté dans d'autres milieux et nous ne sommes pas en mesure de dire quelles sont, au point de vue financier ou à d'autres points de vue, ses possibilités de réalisation. Mais nous recommandons que, lorsqu'on étudiera ce projet, on examine soigneusement la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'établir cette université dans le voisinage de Jérusalem ou de Haïfa.

29. Nous croyons qu'avec le temps, une institution de ce genre contribuerait puissamment à atténuer les antagonismes nationaux, à faire triompher les idéals de coopération internationale et à faciliter les contacts entre l'Orient et l'Occident. Toutefois, il est certain qu'elle coûterait cher; elle mettrait longtemps à acquérir son plein développement et ses effets sur les esprits et les caractères de la région où s'étendrait son influence seraient longs à se faire sentir. Dans l'intervalle, les perspectives de l'enseignement, telles qu'elles sont déterminées par les dispositions de l'article 15 restent peu rassurantes. Les systèmes scolaires arabe et juif actuels élargissent de toute évidence et continueront d'élargir le fossé qui sépare les deux races.

## Chapitre XVII.

### LE GOUVERNEMENT LOCAL.

1. L'article 3 du mandat stipule que :

« Le mandataire favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront ».

2. Dans la pratique, on a interprété les mots « autonomies locales » comme signifiant un gouvernement local établi sur des bases démocratiques ; l'article 3 doit donc se lire en liaison avec le « développement d'institutions de libre gouvernement » exigé à l'article 2, dont il peut jusqu'à un certain point être considéré comme complémentaire. Le degré et la qualité de l'autonomie locale existant en Palestine peuvent être considérés comme indiquant les aptitudes politiques de sa population. Il convient toutefois de se rappeler que le principe bien connu d'après lequel l'apprentissage du libre gouvernement doit progresser en s'élevant des institutions locales aux institutions centrales n'a pas toujours été observé dans d'autres pays.

#### I. L'AUTONOMIE RURALE.

3. Sous le régime turc, la population rurale ne participait guère à la gestion de ses propres affaires. Théoriquement, les anciens du village étaient censés collaborer avec le moukhtar au sein d'un Conseil de village, mais, dans la pratique, les attributions de ce Conseil étaient généralement monopolisées par le moukhtar. L'Administration britannique reconnut le besoin d'instituer des organismes locaux de caractère plus représentatif et l'ordonnance sur les conseils locaux promulguée en 1921 permit au Haut Commissaire d'accorder un statut et des pouvoirs légaux à certaines communautés sous la forme d'un « Conseil local ». Les règles régissant ces divers conseils ne sont pas absolument uniformes, un type général de constitution étant, dans chaque cas, promulgué avec certaines variations de détail. Par leur importance et par leurs ressources, les vingt conseils locaux actuels diffèrent beaucoup entre eux, si l'on considère, d'une part, un village possédant un revenu annuel de quelques centaines de livres et, d'autre part, les colonies juives prospères des plaines du littoral.

4. Notre enquête a montré que les conseils locaux arabes, dans l'ensemble, n'ont pas réussi. Au début, l'Administration palestinienne ne fit aucun effort pour rechercher et faire revivre les traditions qui avaient pu exister en matière d'administration par les anciens du village, et les conseils portent la marque d'une organisation administrative étrangère imposée par l'autorité supérieure. Les pouvoirs du fonctionnaire de district, par exemple, en matière de contrôle des budgets des conseils, sont très étendus. On nous a fait observer que les résultats en sont plus satisfaisants, mais cette conception a abouti à faire du Conseil local un instrument de l'Administration centrale plutôt qu'un véritable organe de gouvernement local autonome. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que les paysans portent peu d'intérêt à leurs conseils, car, en dehors de la répugnance qu'ils éprouvent à payer des impôts pour des services publics dont ils sont lents à apprécier les avantages, les conseils offrent pour eux peu d'attraits. Les créations de nouveaux conseils ont été peu nombreuses au cours de ces dernières années et sept d'entre eux ont été supprimés, sur leur propre demande, les paysans ayant fait observer que ces conseils ne jouaient aucun rôle utile ; un autre a cessé de fonctionner et sera probablement dissout à une date prochaine.

5. L'Administration mandataire n'a pas eu à déployer les mêmes efforts pour encourager l'autonomie locale chez les Juifs, car ceux-ci, avec cette faculté qui les caractérise de collaborer volontairement en petits groupes indépendants et autonomes ont, de leur propre mouvement, établi un système compliqué d'autonomie communale dans les régions rurales. Le contrôle démocratique de « l'Assemblée générale » a, dans presque toutes les communautés villageoises juives, constitué le principe de base. L'augmentation de la population a introduit un élément proportionnellement croissant de complexité et de difficultés sociales, mais ces communautés demeurent vigoureuses et leurs activités s'étendent à une grande partie du domaine que l'on considère normalement comme relevant de l'Etat, non seulement en matière religieuse, mais encore en matière de travaux publics et de services sociaux. Il convient toutefois de se rappeler qu'elles ne possèdent pas de statut légal et qu'elles n'ont guère, en fait, manifesté le désir de l'acquiescer, de crainte que, en tant que conseils locaux, leur budget et leur politique ne soient soumis au contrôle du Gouvernement.

6. Il n'existe actuellement que cinq conseils locaux juifs, mais, pour la richesse et le chiffre de la population, ils viennent immédiatement après les quatre municipalités principales : Jérusalem, Haïfa, Jaffa et Tel Aviv ; ils ont fait preuve d'activité et les résultats obtenus sont assez satisfaisants. Sans aucun doute, dans le passé, leur enthousiasme les a parfois entraînés au delà des limites de la prudence, notamment en matière de finances, et le contrôle paternel de l'administration de district contre lequel ils s'élèvent a exercé, à cet égard, une influence

éducative salubre. Toutefois, leur statut actuel provoque, de leur part, un certain nombre de doléances auxquelles nous ne pouvons nous empêcher d'accorder quelque sympathie. En général, les pouvoirs que leur confère l'ordonnance et qui ont été prévus pour des collectivités rurales sans perspectives de développement semblent trop vagues et trop restreints pour répondre aux besoins d'une population en voie d'accroissement rapide accoutumée aux normes européennes en matière de services municipaux. On ne leur permet ni les travaux d'urbanisme, ni l'institution d'un monopole quelconque des services d'utilité publique tels que les services d'eau ou d'éclairage. Ils doivent subir, notamment pour obtenir l'approbation gouvernementale de leurs prévisions budgétaires, les mêmes retards que les municipalités dont il est parlé plus loin. C'est plus particulièrement dans le domaine des finances qu'ils voient leur activité restreinte d'une façon qu'ils prétendent injustifiable, et le refus de l'Administration d'autoriser l'émission d'emprunts de développement en vue d'investissements dans des travaux d'amélioration, les entrave considérablement dans leurs efforts pour fournir à leur population toujours plus nombreuse les commodités nécessaires. Beaucoup de ce qui sera dit plus loin de Tel Aviv est vrai, *mutatis mutandis*, de ces conseils locaux juifs et il est préférable de réserver, pour le moment, l'examen de la politique du Gouvernement en matière de finances locales.

7. L'ordonnance sur les conseils locaux et son mode d'application nous ont été signalés comme « une législation défectueuse, interprétée et appliquée avec une rigidité excessive ». Sans faire entièrement nôtre cette critique, nous estimons que le système actuel de gouvernement autonome rural est insuffisant à deux points de vue : d'abord, en raison de son manque de souplesse — c'est en effet trop demander que de s'efforcer de faire rentrer des agglomérations urbaines progressives et des villages retardataires dans un cadre juridique unique — et, en deuxième lieu, en raison de sa centralisation exagérée et de son caractère artificiel, en ce sens qu'on n'a pas suffisamment utilisé les aspirations naturelles à l'autonomie et les institutions que la population possède déjà.

## 2. LES MUNICIPALITÉS.

8. L'organisation municipale existait déjà, dans une certaine mesure, du temps des Turcs, bien que, pratiquement, les gouverneurs ottomans aient exercé un pouvoir illimité d'intervention dans les affaires municipales. L'Administration britannique s'est tout d'abord efforcée uniquement de régulariser la situation des municipalités et d'imposer des réformes fiscales. L'attitude du Gouvernement, à l'époque, est résumée dans l'extrait ci-après du premier rapport annuel de l'Administration de la Palestine, relatif à la période comprise entre juillet 1920 et décembre 1921 :

« Les diverses municipalités sont destinées à assurer le gouvernement local des villes et les services publics requis par chacune de ces collectivités respectivement. Elles sont également le porte-parole de la population auprès des gouverneurs de district et l'agent d'exécution des instructions générales de l'Administration . . .

« Elles sont autorisées à exercer leurs fonctions dans une indépendance aussi grande que possible, mais il est en même temps essentiel que leur activité fasse l'objet d'une minutieuse coordination avec celle de l'administration de district. C'est pourquoi chaque gouverneur de district est responsable des agissements des autorités locales de son district ».

9. Telle est demeurée, dans l'ensemble, l'attitude du Gouvernement depuis lors. Ce n'est qu'en 1926 que se sont tenues les premières élections municipales nouvelles, car, dans l'intervalle, on avait eu recours à la désignation directe en l'absence de listes d'électeurs satisfaisantes. Les municipalités appliquaient encore en grande partie la législation turque et un laps de temps considérable s'écoula avant que ne fût élaborée une nouvelle ordonnance. Toutefois, la promulgation de cette ordonnance fut considérée comme un événement d'une importance considérable, comme un pas vers l'organisation de la collaboration des deux races et comme une mesure préalable à la création d'un Conseil législatif<sup>1</sup>.

Le fonctionnement des municipalités constituées doit donc être étudié sous deux aspects connexes, en tant que milieu favorable à la collaboration de races et en tant qu'expérience de libre gouvernement, avec, comme but ultime, la représentation nationale.

10. En janvier 1934, après consultation de divers organismes locaux, l'ordonnance sur les municipalités constituées (Municipal Corporations Ordinance) fut enfin promulguée et, en application de cette ordonnance, des élections eurent lieu pour la nomination de vingt conseils municipaux. Le régime électoral demeura ce qu'il était en 1926, les citoyens palestiniens du sexe masculin, âgés de 25 ans au moins et acquittant des impôts d'un faible montant avaient le droit de vote. L'ordonnance fixe de façon très détaillée la conduite des affaires municipales ; elle énumère les pouvoirs et les obligations du Conseil ; elle stipule le montant maximum des taxes qu'il lui est permis de percevoir, les services qu'il est autorisé à assumer et les fonctionnaires qu'il peut nommer. Les prévisions budgétaires annuelles des municipalités, de même que leurs propositions d'emprunts, sont soumises à l'approbation du commissaire de district et leurs comptes doivent être vérifiés par un contrôleur que désigne le Gouvernement. En procédant à l'examen détaillé de la situation actuelle des municipalités selon le système en question, il conviendra d'étudier d'abord celles qui comptent une population entièrement arabe ou une population mi-arabe et mi-juive ; elles constituent la majorité et comprennent les trois grandes

<sup>1</sup> Voir chapitre III, page 58.

villes de Jaffa, Haïfa et Jérusalem ; on réservera pour une étude particulière Tel Aviv, la seule municipalité intégralement juive, jusqu'à la récente élévation, au rang de municipalité, de Petah Tiqua.

11. Une administration municipale normale, confiée à des fonctionnaires lui consacrant tout leur temps, constitue l'un des organes nécessaires d'un gouvernement local satisfaisant, et l'ordonnance de 1934 reconnaît ce fait en stipulant que chaque municipalité sera autorisée à désigner un certain nombre de fonctionnaires locaux tels que le secrétaire de mairie, l'ingénieur des services municipaux, le médecin municipal, etc. Toutefois, sauf dans les trois grandes villes de population « mixte », cette disposition demeure pratiquement lettre morte. Très peu d'entre les villes arabes, petites et pauvres pour la plupart, ont les moyens de désigner plusieurs fonctionnaires et cinq d'entre elles ne possèdent pas de fonctionnaire permanent. Seule Haïfa (à l'exception naturellement de Tel Aviv) dispose d'un véritable secrétaire de mairie, qui est, d'ailleurs, un fonctionnaire détaché dans ce poste par l'Administration du district.

12. Etant donné l'insuffisance de ces services municipaux, on constate naturellement que, sauf dans les grandes villes de population « mixte », les services publics assurés par les municipalités sont également restreints. Elles semblent avoir assez bien réussi en ce qui concerne des commodités essentielles, telles que les égouts et les routes, bien que, si l'on s'en rapporte à certains témoins, le degré d'activité varie, dans le cas des municipalités arabes les moins importantes, selon la pression qu'exerce l'Administration de district. Mais, au delà de ce minimum, les services publics sont peu développés. La distribution d'énergie électrique, par exemple, n'a pas été assumée par les municipalités en raison de la politique du Gouvernement qui a accordé des concessions à des entreprises privées et aucune initiative ne s'est manifestée dans le domaine des transports publics ou d'autres services d'utilité publique. La modicité des ressources financières est évidemment un facteur dont il convient de tenir compte ; mais il demeure vrai que l'on a peu fait, soit dans les municipalités arabes, soit dans les municipalités « mixtes » pour répondre, au delà du strict minimum, aux besoins de la population. L'enseignement et l'hygiène publique sont centralisés dans leurs départements respectifs à Jérusalem et il n'y a pas de fonctionnaires médicaux dans les municipalités. Autrefois, plusieurs municipalités possédaient leurs propres hôpitaux, mais certaines des villes les plus petites ont été relevées de cette responsabilité par le Département de l'Hygiène. En fait, on constate très peu de manifestations de ce sentiment de la responsabilité municipale à l'égard du bien-être public telle qu'elle serait comprise en Europe. La municipalité du type courant en Palestine est une autorité qui établit des tracés de routes, assure la distribution d'eau et la conservation des ressources en eau, construit des abattoirs et régleme les marchés ; ce n'est pas, actuellement, un corps organisé exprimant dans ses différents services le sens social de la collectivité.

13. Le système municipal est de création récente, et, d'autre part, l'esprit d'initiative et d'entreprise exige un certain temps pour se développer, mais, dans les grandes villes de population « mixte » tout au moins, nous pensons que ces qualités ont jusqu'à un certain point été arrêtées dans leur développement par la subordination étroite des municipalités à l'Administration de district. Le fait est particulièrement frappant dans le domaine des finances. La loi et la pratique veulent que les prévisions budgétaires municipales de l'année, établies par le Conseil, soient soumises pour approbation d'abord au commissaire de district, qui les transmet au Secrétariat, à Jérusalem, qui, à son tour les envoie, pour observations, au trésorier ; enfin, étant donné que des subventions aux organismes locaux figurent au budget de la Palestine, ce n'est que lorsque ce dernier budget a reçu l'approbation du secrétaire d'Etat que les prévisions locales reçoivent finalement confirmation. Il n'est pas surprenant que cette procédure compliquée entraîne des retards considérables, même dans les années normales. Par exemple, le budget de Jérusalem pour l'exercice 1935/36 n'a pas été approuvé avant août 1935 et, en raison de la période de perturbation générale de l'année dernière, la plupart des budgets municipaux de l'exercice 1936/37 n'étaient pas encore approuvés en janvier 1937.

14. Ces retards ont une double conséquence. D'abord, ils obligent les municipalités à se borner, durant la période intermédiaire, à des dépenses renouvelables, sur la base des prévisions de l'année précédente ; tous les travaux extraordinaires comportant des dépenses nouvelles se trouvent donc arrêtés. Or, ceci est d'autant plus regrettable que la population des villes les plus importantes s'accroît constamment par suite de l'immigration et que, pour cette raison, les travaux en question présentent souvent un caractère d'extrême urgence. L'application de l'ordonnance va, en fait, à l'encontre de son but de contrôle financier, car les municipalités les plus éprises de progrès ont recours à toutes sortes de moyens semi-légaux pour obvier à ces retards et pouvoir poursuivre des travaux importants. Le deuxième inconvénient est de s'aliéner par là les municipalités mêmes que le Gouvernement désirerait encourager, d'inculquer un sentiment d'irresponsabilité, néfaste tant du point de vue de l'amour-propre municipal que des possibilités de profiter des leçons de l'expérience, car, lorsque le contrôle des finances est maintenu étroitement entre les mains d'une administration centrale, si paternelle soit-elle, le contrôle effectif de la politique va de pair avec lui. On peut admettre que le budget de certaines des municipalités les plus faibles ne serait pas équilibré sans cette pression exercée d'en haut, mais cette constatation ne vaut pas ou vaut beaucoup moins pour les conseils les plus importants et les plus actifs.

15. Cette limitation des pouvoirs et des responsabilités explique, à notre avis, pour une grande part, l'indifférence témoignée par les habitants des villes à l'égard de la plupart des conseils municipaux. On en trouve l'indication dans les statistiques des votes pour les élections municipales. Lors des dernières élections, la proportion des suffrages exprimés par rapport au

nombre de votants inscrits a été décourageante dans les trois grandes villes de population « mixte » ; cette proportion était la plus élevée à Jérusalem où les suffrages exprimés dépassaient à peine 50 %. Les élections sans opposants sont fréquentes ; à Haïfa on en a compté jusqu'à 7 pour 10 circonscriptions électorales. Dans les municipalités plus petites et purement arabes, un nombre assez élevé d'électeurs ont effectivement exercé leur droit de vote, mais on peut, d'après certaines indications, attribuer ce fait à des rivalités de personnes visant les fonctions municipales — chose fréquente dans les petites collectivités — plutôt qu'à un intérêt réel pour la politique. On trouve un autre indice de l'inaptitude des conseils municipaux à retenir l'attention du public dans le fait qu'aucun d'entre eux (toujours à l'exception de Tel Aviv), ne possède un système de partis bien établi. Les divisions de races dont il sera question dans un paragraphe ultérieur ne sont que trop communes, mais il n'existe pas de rivalité véritable entre des partis politiques présentant au choix du corps électoral des programmes municipaux différents.

16. L'histoire des tribunaux municipaux offre encore un exemple de cette absence apparente d'esprit civique. En 1921, on a créé des postes de « juges de paix » honoraires sans traitement, chargés de s'occuper des petites affaires judiciaires d'intérêt local, afin d'associer les principaux citoyens à l'œuvre du Gouvernement. L'expérience a, toutefois, démontré que leur façon de rendre la justice n'était pas satisfaisante. La désignation d'assistants rémunérés, pour les aider dans l'exercice de leurs fonctions, n'a eu d'autre résultat que de les amener à ne plus siéger et à s'en remettre entièrement à ces assistants rétribués, et nous croyons savoir que les tribunaux municipaux seront bientôt supprimés.

17. Pour illustrer la façon dont fonctionne le système actuel dans les municipalités les plus importantes, il est intéressant de noter les témoignages de deux personnes bien informées au sujet de la municipalité de Jérusalem. Bien que l'une fût arabe et l'autre juive et qu'elles eussent été appelées à parler en toute indépendance, la teneur générale de leurs critiques fut exactement la même. Ces témoins nous ont déclaré tout d'abord que le Conseil municipal dispose de pouvoirs insuffisants pour constituer un organisme efficace ; il est, ont-ils dit, réduit à la situation d'une société se réunissant pour des débats purement académiques. Ils ont été d'accord, d'autre part, pour attribuer la lenteur du développement des services municipaux à la rigidité du contrôle financier de l'Administration et à l'insuffisance des subventions du Gouvernement.

18. Si l'on désire stimuler l'intérêt public et l'esprit civique à l'égard de l'administration municipale autonome, il faut donner à la municipalité des pouvoirs et un statut qui puissent attirer l'attention et susciter les ambitions. La participation des autorités de l'administration locale à l'instruction publique, par exemple, suivant la pratique anglaise, offre une possibilité d'éveiller l'intérêt et la fierté des citoyens en faveur d'une campagne de progrès culturel général. Le contrôle de l'hygiène publique exerce un attrait analogue sur le citoyen. Mais l'éveil et le développement de l'intérêt public pour ces services sociaux qui méritent de retenir l'attention trouvent un obstacle dans le fait que ces services sont centralisés à Jérusalem.

19. Les insuffisances du système actuel sont donc doubles : en premier lieu, il a pour conséquence un manque d'initiative de la part des municipalités les plus retardataires et, en second lieu, il impose des restrictions à l'initiative des municipalités les plus éprises de progrès en raison de l'autorité centralisée du Gouvernement et du monopole qu'il exerce sur certains services publics. Le premier de ces inconvénients ne disparaîtra qu'avec le temps, mais on peut, jusqu'à un certain point, remédier sans délai au second. Les municipalités, bien que leur importance et leurs ressources soient très variables, sont toutes fondues dans le même moule juridique. L'Administration britannique a emprunté au Gouvernement ottoman, sans y apporter de changements, la classification des villes possédant le statut municipal, et on peut se rendre compte combien cette classification est périmée, en relevant, par exemple, la différence entre la population de Jérusalem (125.000) et celle de Djénine (2.700). La loi et (ce qui est également important) la pratique administrative, sont les mêmes pour tous ; elles doivent nécessairement se réduire au plus petit dénominateur commun, qui convient à l'administration paternelle des plus faibles plutôt qu'au libre développement des plus forts. A la fin du présent chapitre, nous recommandons la promulgation d'une nouvelle ordonnance établissant une différenciation entre les municipalités.

20. Les municipalités « mixtes » présentent un intérêt tout particulier, car elles offrent des possibilités de collaboration des races. Ici encore, les résultats ne sont pas encourageants. Lorsque fut élaborée l'ordonnance de 1934 visant les municipalités constituées (Municipal Corporation Ordinance) on a insisté sur le fait que, contrairement à ce qui se faisait auparavant, les circonscriptions électorales devaient être fixées d'après une répartition géographique et non sur la base de la communauté, dans l'intention excellente d'encourager le loyalisme collectif à l'égard du « corps politique » municipal dans son ensemble, plutôt qu'à l'égard d'une collectivité raciale ou religieuse. Toutefois, lors de la délimitation des circonscriptions électorales, on s'est efforcé, dans la mesure du possible, de les faire correspondre aux divisions ethniques, de sorte que le vote a lieu encore en fait, par communauté. Cette décision a naturellement eu pour effet d'éliminer tout intérêt politique dans les circonscriptions, d'encourager les réélections sans opposants et d'assurer l'entrée, au conseil, de groupes de conseillers arabes et juifs qui représentent, avant tout, leurs communautés respectives et, seulement à titre secondaire, des intérêts politiques. Etant donné cette composition des conseils (et à l'heure actuelle, vu les circonstances, nous ne donnons pas à entendre qu'une autre méthode serait applicable), il n'est pas surprenant de constater que si, dans les intervalles de tranquillité, les deux races peuvent collaborer dans un esprit assez amical, en période d'agitation, ces conseils « mixtes » sont voués à un échec complet.

### 3. TEL AVIV.

21. Il reste à passer brièvement en revue les problèmes particuliers à Tel Aviv, qui était la seule municipalité entièrement juive, jusqu'au moment où le Conseil local de Petah Tiqoua obtint, il y a quelques mois, le statut municipal. Tel Aviv doit résoudre des problèmes qui lui sont propres et qui sont dus à l'accroissement phénoménal de la ville au cours des cinq dernières années. L'afflux particulièrement rapide d'immigrants a créé une demande sans précédent et extrêmement urgente de services publics essentiels et la mise à contribution de l'administration et des finances de la ville a été proportionnellement considérable. Il convient de se rappeler que le Gouvernement mandataire « facilite » l'entrée de ces immigrants en Palestine et ne peut, par suite, demeurer indifférent à leur bien-être, notamment sous le rapport de la santé publique.

22. La population de Tel Aviv est animée d'un esprit civique intense et a la plus grande confiance dans l'avenir réservé à la ville. Le Conseil municipal a toujours poursuivi une politique sociale ambitieuse et le budget municipal s'élève maintenant à plus d'un demi-million de livres, soit à plus du triple de celui de toute autre ville de Palestine. Le manque de souplesse de l'ordonnance actuellement en vigueur en est d'autant plus gênant et la nécessité d'obtenir l'approbation du commissaire de district pour les détails de l'administration a été une cause constante de difficultés. Tel Aviv accuse l'Administration d'un défaut de compréhension en ce qui concerne le développement des services sociaux municipaux sur le modèle occidental et, de fait, le Conseil a pris l'habitude de ne pas tenir compte de la loi ou de la tourner, en assumant des engagements qui, en principe, dépassent ses pouvoirs et en mettant les autorités en présence du fait accompli auquel elles sont appelées à donner leur approbation rétrospective. Du côté du Gouvernement, on fait ressortir que le manque apparent de fonds est la seule raison pour laquelle les activités et les propositions du Conseil sont réduites ou désapprouvées et que, au sujet des services sociaux, le seul véritable désaccord qui sépare Tel Aviv et l'Administration se ramène à une question d'ordre financier. On peut, par des exemples empruntés à l'hygiène et à l'instruction publique, montrer brièvement quelle est la situation.

23. Tel Aviv, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres municipalités, assure elle-même l'entretien de son hôpital ; celui-ci doit faire face, non seulement aux besoins de la population accrue de la ville qui s'élève maintenant à environ 150.000 habitants, mais à ceux de la population des colonies juives de la région qui comptent environ 75.000 habitants pour lesquels le Gouvernement ne fournit aucune facilité d'hospitalisation. La subvention accordée par l'Administration pour l'entretien de cet hôpital est calculée d'après un rapport fixe entre le nombre des lits et le chiffre de la population, rapport qui est inférieur de moitié à ce qu'il est habituellement en Europe. Tel Aviv se plaint de l'insuffisance de cette proportion et demande qu'il lui soit accordé une organisation d'hygiène publique d'un niveau beaucoup plus élevé que celui que le Gouvernement peut assurer dans toute autre localité de Palestine.

24. On s'est heurté à des difficultés analogues dans le domaine de l'instruction publique. En raison de la demande exceptionnelle, Tel Aviv se voit dans l'obligation de percevoir le maximum de la taxe scolaire légale et elle l'acquitte allègrement ; mais elle éprouve néanmoins des difficultés à satisfaire à la demande d'extension des facilités scolaires. Par suite du manque de capitaux, la ville a été obligée de louer des bâtiments, méthode ruineuse à la longue, au lieu de pouvoir édifier ses propres écoles, et elle se plaint que la subvention gouvernementale (qu'elle reçoit par l'intermédiaire du Va'ad Leumi) soit tout à fait insuffisante pour répondre à ses besoins, par comparaison non seulement avec ce qui se fait en Europe, mais encore avec les sommes que reçoivent d'autres villes de Palestine.

25. Le Conseil prétend que la subvention générale du Gouvernement à la municipalité devrait consister en une somme fixe exactement calculée d'après les services fournis. La présente méthode, pour le calcul de la subvention, est fondée sur la notion des besoins. Ceci signifie, en pratique, qu'une municipalité retardataire qui assure peu de services se trouve favorisée aux dépens d'une municipalité progressive. La municipalité qui équilibre son budget a peu de chances d'obtenir une subvention suffisante. D'autre part, le mode actuel de calcul introduit un élément considérable d'incertitude dans les finances municipales, car la subvention constitue non pas une somme fixe sur laquelle on peut compter, mais une somme variable obtenue à la suite de marchandages par l'intermédiaire du commissaire de district. L'Administration prétend, avec quelque raison, qu'il incombe à l'Administration mandataire, non pas d'adopter une politique qui, progressivement, avantagerait les municipalités les plus riches et retarderait les municipalités les plus pauvres, mais de combler le fossé entre les deux races grâce à un processus de « nivellement » matériel et culturel. Nous reconnaissons la force de cet argument, mais on peut toutefois se demander si Tel Aviv, avec son afflux d'immigrants occidentaux, peut attendre que le reste du pays soit arrivé à son niveau.

26. Le Conseil éprouve des difficultés spéciales à trouver les capitaux nécessaires pour l'expansion de la ville, car, en de telles circonstances, il doit nécessairement s'écouler un certain délai avant que toute collectivité en cours de croissance, si saines que soient ses bases économiques, puisse se suffire réellement à elle-même. Tel Aviv s'est souvent plainte de n'avoir obtenu aucune part dans les travaux à effectuer au moyen de l'emprunt garanti de deux millions de livres du Gouvernement de Palestine, qui était envisagé. Au cours des quatre dernières années, on a poursuivi des négociations pour obtenir un emprunt de sources privées, mais l'Administration a demandé avec persistance que, pour des raisons d'« économie », la majeure partie des travaux à financer par voie d'emprunt, et pour lesquels la municipalité a présenté des plans (hôpitaux, adduction d'eau, etc.) soit payée, si on les exécute, par imputation sur le budget de la ville. Le Conseil fait observer avec quelque raison qu'en pareil cas, le transfert sur les

exercices futurs, par le moyen d'un emprunt, de la charge des améliorations résultant d'investissements en capital, constitue une pratique économiquement saine. L'Administration prétend que les déficits budgétaires accusés par Tel Aviv au cours de ces dernières années, laissent douter de l'aptitude de cette ville à assurer le service des intérêts de l'emprunt et que cette situation n'est pas de nature à inspirer confiance à une société qui pourrait songer à consentir une avance. Toutefois, ces déficits budgétaires résultent précisément de l'insistance que met le Gouvernement à exiger que Tel Aviv satisfasse, au moyen de ses revenus, à ces investissements de capital. On tourne donc dans un cercle vicieux.

27. Les objectifs que vise la population de Tel Aviv en matière de services sociaux sont en eux-mêmes tout à fait remarquables et les contribuables ont fait preuve d'une louable disposition à acquitter des taxes élevées en vue de leur réalisation. La ville s'est trouvée en butte à des difficultés exceptionnelles et, dans une grande mesure, elle les a surmontées, comme le reconnaît l'Administration, sans avoir sérieusement compromis sa situation financière. On comprend facilement que Tel Aviv éprouve quelque impatience en présence de la lenteur à laquelle le Gouvernement se croit tenu, et l'assujettissement d'une collectivité instruite et démocratique au contrôle d'un commissaire de District qu'absorbent un grand nombre d'autres occupations constitue manifestement une source constante de froissements.

#### 4. RECOMMANDATIONS.

28. La principale difficulté que présente le fonctionnement du gouvernement local sous le régime du mandat réside dans le fait qu'il implique l'union en un seul système de ce qui, en réalité, constitue deux civilisations et qu'il reproduit ainsi, en miniature, le problème primordial qui se pose pour l'ensemble du pays. Les petites municipalités arabes exigent une surveillance constante et nous croyons savoir qu'elles n'y voient pas d'inconvénient. Dans les grandes villes de population « mixte », par contre, et plus particulièrement à Tel Aviv, on n'aime guère le contrôle officiel et, jusqu'à un certain point, on l'évite. Il en résulte une division peu satisfaisante des responsabilités. Le Gouvernement ne s'acquitte pas entièrement de celles qui lui incombent, tandis que les municipalités n'acquièrent pas un sens exact des leurs. Nous n'ignorons pas que toute tentative pour remédier à cette difficulté par l'attribution d'une autonomie plus grande à certaines des villes les plus importantes, au nombre desquelles Tel Aviv serait nécessairement la première, aurait très probablement pour conséquence d'inciter les villes arabes à demander le même régime, bien qu'elles ne soient pas capables d'en profiter et, apparemment, ne le désirent pas. Nous estimons, cependant, qu'une discrimination de ce genre offre le seul moyen d'encourager avec succès le développement de l'autonomie locale.

29. Nous recommandons tout d'abord que l'on essaie de renforcer les quelques conseils locaux qui existent encore dans les régions rurales arabes. Les fonctionnaires de districts devraient être chargés de chercher par tous les moyens à stimuler l'intérêt pour les travaux du Conseil et à développer, chez les membres de ce conseil, un certain sens des responsabilités. Ils devraient se défendre contre la tentation de maintenir les conseils, pour obtenir une administration efficace, dans une dépendance si étroite qu'ils en arrivent à faire le travail eux-mêmes. D'un autre côté, nous ne préconisons pas, dans les circonstances actuelles, de faire revivre les conseils qui n'ont pas réussi ou d'en créer de nouveaux, à moins que cette création ne soit réellement demandée. Nous estimons qu'il ne peut y avoir d'extension vraiment effective de l'autonomie rurale tant que les dispositions prises en vue d'assurer l'instruction primaire (qui, ainsi que nous l'avons vu, restent très inférieures aux besoins du pays) n'auront pas eu le temps de produire leurs effets.

30. En second lieu, nous recommandons un reclassement d'ensemble des conseils locaux, en majorité juifs, qui subsistent, et des municipalités existantes, par le moyen d'une ordonnance nouvelle qui les répartirait en groupes suivant leur importance et leur rôle. On pourrait établir deux catégories au moins d'autorités urbaines, qu'elles portent ou non le nom de « municipalités » ; la catégorie supérieure serait évidemment celle qui conviendrait à Tel Aviv et à un petit nombre de villes importantes de population « mixte ». L'étendue des pouvoirs et de l'indépendance qui leur seraient accordés et, inversement, le degré de contrôle administratif dont elles seraient l'objet, pourraient utilement varier suivant la catégorie à laquelle appartiendraient les municipalités. Nous sommes d'avis que, pour les municipalités de la première catégorie, les pouvoirs prévus par l'ordonnance actuelle sont insuffisants et devraient être augmentés.

31. En troisième lieu, nous recommandons que le contrôle général de l'administration locale soit confié à des personnes compétentes. À l'heure actuelle, l'excès de centralisation se trouve combiné avec la diversité des autorités supérieures. C'est ainsi qu'en dehors des commissaires de district, du Secrétariat, du trésorier et du procureur général (dont aucun n'est spécialiste en ce domaine), le Département de l'Hygiène publique, le Département de l'Instruction publique et le Département des Travaux publics interviennent, à un titre ou à un autre, dans les affaires locales, et il n'existe aucun rouage assurant la coordination effective de ces divers services. L'administration locale est quelque chose de très technique, et il n'existe personne dans l'Administration qui se déclare spécialiste en cette matière. Les municipalités ont besoin d'avis compétents, mais il n'y a personne pour les leur donner. Nous recommandons en conséquence que les services d'une autorité experte en matière d'administration locale soient temporairement mis à la disposition du Gouvernement de la Palestine pour aider à la rédaction

de la nouvelle ordonnance ainsi qu'à l'amélioration et à la coordination des relations entre le Gouvernement et les municipalités, notamment les villes les plus importantes, en prêtant une attention spéciale à la nécessité de supprimer les causes du retard actuellement apporté à l'approbation des budgets municipaux.

32. En quatrième lieu, nous recommandons que la question de l'emprunt important, dont Tel Aviv a actuellement besoin, fasse rapidement l'objet d'un nouvel examen bienveillant.

33. Nous croyons que l'adoption de ces recommandations contribuerait sensiblement à « favoriser les autonomies locales » en Palestine comme le requiert le mandat. Mais il demeurera difficile, sinon impossible, de réaliser la condition fondamentale nécessaire au bon fonctionnement de l'administration locale, dans n'importe quel pays, à savoir des relations normales et confiantes entre les autorités centrales et les autorités locales. Plus une municipalité arabe progressera et plus elle acquerra le sens politique, moins elle sera disposée à accepter le contrôle de l'Administration mandataire. Les municipalités juives acceptent le mandat ; toutefois, à mesure qu'elles prendront de l'âge et de l'importance, il deviendra de plus en plus difficile d'ajuster leurs relations avec l'Administration mandataire. Il ne s'agit pas, en effet, de relations normales entre organes centraux et locaux possédant le même caractère national et constitutionnel : d'un côté, se trouvent des organisations juives extrêmement démocratiques et, de l'autre, un Gouvernement britannique du type en usage dans les Colonies de la Couronne.

## Chapitre XVIII.

### LES INSTITUTIONS DE LIBRE GOUVERNEMENT.

1. L'article 2 du mandat stipule que :

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

2. On a soutenu que, dans les circonstances où le mandat fut tout d'abord rédigé, les mots imprimés en italique dans le texte ci-dessus étaient destinés à assurer le développement d'un libre gouvernement dans le Foyer national juif en tant que noyau d'une « Confédération juive » et l'ordre adopté pour les différentes clauses a été considéré comme corroborant cette argumentation. Mais à partir de 1923, on a toujours donné à ces mots, dans les milieux autorisés, une interprétation plus large. La Commission permanente des mandats et le « Colonial Office » ont tous deux considéré que la responsabilité de la Puissance mandataire, en ce qui concerne le développement d'institutions de libre gouvernement, s'étendait à la Palestine dans son ensemble. De toute façon, cette question d'interprétation semble dénuée d'importance. Le principe qui est à la base du système des mandats, c'est que celui-ci est une « mission » destinée à prendre fin lorsque les populations du territoire sous mandat seront « capables de se diriger elles-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne ». Il n'a évidemment jamais été question de fixer une date limite, mais on s'attendait, naturellement, à ce que ce délai fût relativement court dans le cas des mandats intéressant les pays libérés de la domination turque, et, dans chacun de ces mandats, une clause envisageait expressément la fin du mandat. L'article 19 du mandat pour la Syrie et le Liban commence par les mots : « A la fin du mandat . . . ». L'article 20 du projet de mandat pour l'Irak débute ainsi : « Au cas où prendrait fin le mandat conféré au Mandataire par la présente déclaration . . . ». L'article 28 du mandat pour la Palestine commence par le membre de phrase suivant : « Au cas où prendrait fin le mandat conféré par le présent acte au Mandataire . . . ». Etant donné que les mandats sont destinés à prendre fin quelque jour et que la cessation du mandat implique que le territoire intéressé est appelé à se gouverner librement, il entre évidemment dans les attributions générales de la Puissance mandataire, quelles que soient les obligations expresses qui lui incombent, de développer les institutions qui permettront un jour l'exercice du libre gouvernement.

3. Pour l'Irak et pour la Palestine, de même que pour la Syrie et le Liban, « le développement d'institutions de libre gouvernement » fut considéré comme signifiant le développement d'un gouvernement représentatif conçu sur le modèle des démocraties occidentales. On institua des conseils représentatifs électifs au Liban, en 1922, et dans les Etats d'Alep et de Damas (plus tard amalgamés sous le nom de « Syrie »), en 1923, tandis que dans l'Irak un parlement intégral fut établi en 1925, et c'est à la possession d'un gouvernement parlementaire du même genre que les chefs arabes de Palestine ont été encouragés à aspirer en 1922.

4. Il a été indiqué dans un chapitre précédent<sup>1</sup> que, lorsque les Arabes ont réclamé « un gouvernement national indépendant », on leur a répondu : « il n'est pas question de traiter

<sup>1</sup> Voir pages 40 et 41.

le peuple palestinien comme s'il était moins avancé que ses voisins d'Irak et de Syrie . . . la création, dans les circonstances présentes, d'un gouvernement national empêcherait la réalisation de l'engagement pris par le Gouvernement britannique à l'égard du peuple juif ». On admettait donc clairement que l'antagonisme des Arabes à l'égard du Foyer national juif constituait un obstacle au libre gouvernement en Palestine, mais on espérait, ainsi que nous l'avons vu, que cet antagonisme irait en s'atténuant, et la Déclaration Churchill laissait entendre que si tout allait bien, la Palestine arriverait, par étapes et en temps voulu, à l'indépendance complète.

« L'intention du Gouvernement de Sa Majesté (disait la Déclaration) est de favoriser l'établissement d'une complète liberté de gouvernement en Palestine ; mais il considère qu'étant donné les circonstances particulières où se trouve le pays, cette intention doit être réalisée par étapes et non tout d'un coup. Il y a eu un premier pas de fait lorsque, au moment de l'établissement d'une administration civile, on a créé le Conseil consultatif dont les membres sont nommés et qui fonctionne actuellement. Le Haut Commissaire a déclaré, à l'époque, que c'était là le premier pas dans la voie du développement d'institutions de libre gouvernement ; l'on se propose maintenant de faire un second pas en instituant un Conseil législatif qui comprendra un grand nombre de membres élus d'après un régime électoral très libéral. Le projet qui a été publié envisageait que trois des membres de ce Conseil seraient des personnes sans caractère officiel, nommées par le Haut Commissaire, mais devant l'opposition soulevée par cette disposition et les arguments très forts sur lesquels elle s'appuyait, le Secrétaire d'Etat est disposé à la supprimer. Le Conseil législatif comprendrait donc le Haut Commissaire comme président, douze membres élus et dix membres officiels. Le Secrétaire d'Etat est d'avis qu'avant de donner à la Palestine d'autres institutions de libre gouvernement et de reconnaître à l'Assemblée le droit de contrôler le pouvoir exécutif, il serait sage de prévoir un certain délai. Durant cette période, les institutions du pays se seront consolidées, son crédit financier sera établi sur des bases saines et les fonctionnaires palestiniens auront pu acquérir l'expérience des méthodes normales de gouvernement. Au bout de quelques années, la situation fera l'objet d'un nouvel examen et, si la manière dont aura fonctionné la constitution qui va être instituée le justifie, une part plus grande d'autorité sera alors conférée aux représentants élus de la population ».

5. On se rappellera que les Arabes ont refusé leur collaboration à l'établissement du conseil législatif dont on envisageait la création en 1923 et qu'ils ont également refusé de participer au conseil consultatif élargi. Pendant les dix années qui suivirent, on ne fit aucune nouvelle tentative en vue de développer les « institutions de libre gouvernement », mais en 1932, ainsi qu'on l'a vu, le Haut Commissaire, avec l'agrément du Secrétaire d'Etat, reprit le projet de création d'un conseil législatif. La constitution qu'on envisageait pour ce conseil, telle qu'elle fut publiée en 1935, était manifestement plus libérale que celle de 1922. Le nombre des fonctionnaires était ramené de onze à cinq. Sur les 23 autres membres, 11 devaient être nommés et 12 élus ; le Conseil devait remplir les fonctions législatives habituelles, y compris l'adoption du budget, et avoir le droit de poser des questions au pouvoir exécutif sur les affaires administratives. Toutefois, un certain nombre de limites ou « sauvegardes » étaient prévues : 1<sup>o</sup> Aucune résolution ou amendement à un projet de loi n'était autorisé qui « mettrait en question la validité du mandat accepté par Sa Majesté au sujet de la Palestine, ou qui suggérerait que le mandat devrait être aboli ou les dispositions devraient en être ignorées, ou qui serait offensant pour le chef ou le Gouvernement d'un territoire voisin, ou d'un Etat étranger, entretenant des relations amicales avec Sa Majesté » ; 2<sup>o</sup> le Haut Commissaire, outre son droit normal de veto, posséderait le droit « dans les intérêts de la bonne foi publique ou de la bonne administration », de faire présenter au Conseil certaines mesures et, au cas où ces mesures ne seraient pas adoptées dans le temps prescrit par le Haut Commissaire, de leur donner force de loi ; 3<sup>o</sup> en cas de « nécessité urgente », si le Conseil n'était pas en session, le Haut Commissaire aurait le droit de légiférer par voie d'ordonnance ; 4<sup>o</sup> il continuerait à établir les contingents d'immigration de main-d'œuvre.

6. Nous avons déjà signalé dans un chapitre précédent <sup>1</sup> l'opposition que cette proposition rencontra au Parlement et les répercussions regrettables de ces débats sur l'opinion arabe de Palestine. L'enquête à laquelle nous avons procédé nous empêche de nous déclarer surpris de ce qui s'est passé à cette époque. Il était évident, en effet, que les espérances, que l'on avait pu entretenir en 1922, de progrès rapides dans la voie du libre gouvernement étaient moins justifiables en 1935. L'obstacle, à savoir l'antagonisme arabe à l'égard du Foyer national juif, loin de s'affaiblir, n'avait fait que croître à mesure que se développait le Foyer. La seule différence que présentait la situation résidait, d'abord, dans le fait que les nouvelles propositions, en substituant le principe de la réserve, du contre-seing et du veto du Haut Commissaire au principe du « bloc » officiel, pouvaient paraître donner à la majorité du conseil la possibilité d'exercer un pouvoir ou une influence un peu plus considérables que les anciennes propositions, et, en second lieu, dans le fait que les chefs des cinq partis arabes avaient été persuadés, non sans difficulté, d'examiner ces nouvelles propositions. Mais, ainsi que nous l'avons dit auparavant, les dirigeants juifs refusèrent de faire de même. Si les dispositions visant un certain degré de libre gouvernement devaient avoir quelque réalité, si elles devaient entraîner une réelle augmentation de la puissance ou de l'influence arabe en matière de législation et d'admini-

<sup>1</sup> Voir pages 60 et 61.

nistration, les Juifs étaient convaincus — et, selon nous, leur opinion était justifiée — que dans ce cas cette puissance ou cette influence serait utilisée contre les intérêts du Foyer national.

7. On nous laissa cependant entendre que les dirigeants juifs pourraient se rallier à l'établissement d'un conseil législatif, mais à une condition, à savoir que ce conseil se compose d'Arabes et de Juifs en nombre égal. Si les Arabes acceptaient dès maintenant cette égalité de représentation, les Juifs, de leur côté, étaient disposés à l'accepter à perpétuité. Tout en refusant, disaient-ils, de se laisser « dominer », ils ne désiraient pas « devenir des dominateurs ». Au cas où les Juifs constitueraient ultérieurement la majorité de la population en Palestine, ils se contenteraient donc, au conseil, d'une représentation égale à celle des Arabes. Ce projet, connu sous le nom de « projet paritaire » a, dans une certaine mesure, retenu favorablement l'attention en Grande-Bretagne et, dans notre désir de suivre toute indication susceptible de conduire à un règlement permanent, nous l'avons examiné de façon approfondie, mais cet examen nous a convaincus que la parité n'apporterait pas une solution pratiquement réalisable du problème.

8. Tout d'abord, il est difficile de croire qu'un procédé aussi artificiel, même si les dirigeants arabes étaient disposés à l'adopter, puisse être appliqué d'une manière effective ou durable. Un Gouvernement fondé sur le principe de la parité n'est pas un gouvernement représentatif tel qu'on le conçoit dans les démocraties. C'est un principe, il est vrai, appliqué à la constitution de la Chambre Haute dans les législatures des Etats-Unis d'Amérique et d'autres démocraties fédérales, en vue d'assurer la représentation égale des Etats ou provinces dont se compose la Fédération. Mais il est à peine besoin de souligner que cette concession aux intérêts locaux est plus que compensée par la représentation du peuple, dans son ensemble, à la Chambre Basse et que, si le Congrès des Etats-Unis était entièrement fondé sur la parité entre Etats, son existence ne pourrait durer un seul jour. D'autres analogies, empruntées à l'histoire européenne, sont également inapplicables.

9. En second lieu, nous ne pensons pas que la parité, en supposant toujours que les dirigeants arabes l'acceptent, tendrait à développer des relations plus amicales entre les races. Les luttes sont les plus acharnées lorsque les forces sont égales des deux côtés et nous sommes persuadés que l'élimination régulière d'une minorité par le vote d'une majorité engendrerait moins de rancœurs qu'un conflit permanent entre deux partis de force strictement égale. En fait, la parité, de même que trop d'autres plans du même genre qui semblent à première vue offrir la possibilité de sortir de l'impasse repose, pour autant qu'elle puisse avoir quelque succès, sur l'espoir, si longtemps caressé, qu'en dépit de toutes les preuves du contraire, on finirait par voir se développer entre les races un certain esprit de compromis et de réconciliation et que, dans les questions d'importance primordiale, on trouverait des Arabes pour voter avec les Juifs et des Juifs pour voter avec les Arabes.

10. Ce ne sont là que des conjectures sans grande valeur car, de toute façon, la parité serait sans aucun doute rejetée par les chefs arabes, aussi bien modérés qu'extrémistes. Elle implique, en effet, ce qu'ils refusent d'admettre, à savoir le droit virtuel des Juifs à une participation égale à la leur dans le Gouvernement de la Palestine. Elle envisage ce qu'ils sont résolus à empêcher, à savoir l'obtention, par la population juive, d'une situation majoritaire et, tout en les privant d'un réel avantage actuel, elle offre, en retour, un avantage qui, quelle que soit la sincérité de l'engagement pris par les Juifs, ne constitue qu'une expectative et ne se réalisera que dans des circonstances que les Arabes sont décidés à tout faire pour écarter.

11. Rien donc ne s'est réalisé des espérances conçues en 1922. On a fait espérer aux chefs arabes que le processus de développement des institutions de libre gouvernement suivrait la même évolution graduelle que dans d'autres pays où il s'était accompli sous les auspices de la Grande-Bretagne ; le processus, partant d'un gouvernement représentatif, évolue dans le sens d'un gouvernement responsable, puis se poursuit pour aboutir finalement à l'indépendance nationale sous un régime parlementaire. Quinze années se sont écoulées et ce processus n'a pas encore commencé. Jetant un regard en arrière sur cette période, nous ne pouvons nous empêcher de conclure que, dans le cas particulier de la Palestine sous mandat, ce chemin battu n'était pas celui qu'il convenait de suivre. Le gouvernement représentatif, en effet, ne peut fonctionner dans des conditions satisfaisantes que lorsque la population intéressée présente une homogénéité suffisante. A moins qu'il n'existe, entre les différents groupes ou classes de la population, un minimum de caractéristiques communes qui permette à la majorité d'accepter d'être gouvernée par la majorité et qui rend possible le rétablissement, de temps à autre, de l'équilibre politique, la base sur laquelle repose l'exercice d'un gouvernement parlementaire ou d'une démocratie, tels que nous les concevons, fait défaut. La politique actuelle nous en offre un exemple frappant : l'impossibilité où l'on se trouve d'unir l'Irlande tout entière sous un seul Parlement. Or, le fossé qui sépare les Arabes et les Juifs en Palestine est plus large que celui qui sépare l'Irlande du Nord de l'Etat libre d'Irlande.

12. Si donc le système mandataire actuel doit continuer, nous ne recommandons pas que l'on s'efforce de faire revivre le projet de conseil législatif. Mais comme il est manifestement désirable que le Gouvernement possède un moyen régulier et efficace de connaître la façon dont l'opinion publique juge sa politique, nous aimerions voir élargir le conseil consultatif, grâce à l'adjonction de membres sans caractère officiel, qui pourraient constituer la majorité, qui pourraient être élus et qui seraient en droit de formuler des représentations par voie de résolutions, mais qui n'auraient pas le pouvoir d'adopter ou de rejeter le budget

ou d'autres mesures législatives. Il apparaît clairement, toutefois, qu'actuellement, les Arabes accepteraient encore moins d'être élus à un conseil consultatif qu'ils n'acceptaient, en 1923, d'y être nommés. Les Arabes ont accepté le conseil législatif proposé en 1935 parce que les possibilités qu'il offrait d'exercer une influence sur le Gouvernement semblaient valoir la peine d'être essayées. C'est la raison pour laquelle les Juifs le rejetèrent. Les Juifs pourraient accepter un conseil consultatif élargi, parce que ce conseil n'a que des fonctions consultatives. Et pour cette même raison, les Arabes, nous en sommes convaincus, rejetteraient la proposition. D'ailleurs, l'établissement d'un conseil purement consultatif ne pourrait être considéré comme marquant un progrès important dans la voie du « développement d'institutions de libre gouvernement ».

13. Nous nous trouvons donc 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 donné la façon dont ils sont associés sous le régime du mandat, le libre gouvernement est impraticable pour l'un et pour l'autre peuples. 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 assurer l'établissement du Foyer national pour le peuple juif » qui n'aura pas été exécutée.

## Chapitre XIX.

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.

1. Nous voudrions maintenant récapituler brièvement, en exécution du mandat qui nous a été confié, les conclusions et recommandations que nous avons exposées dans cette partie de notre rapport. Les causes profondes des « troubles » ou, d'après nous, de la « révolte » de 1936 sont, d'une part, le désir des Arabes d'obtenir leur indépendance nationale et, d'autre part, l'hostilité qu'ils ressentent devant l'établissement du Foyer national juif en Palestine et la crainte qu'ils éprouvent de voir une domination juive s'établir dans leur pays (chapitre IV, paragraphe 43). Parmi les causes accessoires, on peut citer : les répercussions qu'a eues sur l'opinion arabe la réalisation de l'indépendance nationale en Irak, en Transjordanie, en Egypte, en Syrie et au Liban ; l'afflux d'immigrants juifs venant de l'Europe centrale et orientale ; les chances inégales offertes aux Arabes et aux Juifs respectivement d'exposer leur cause devant le Gouvernement de Votre Majesté et l'opinion publique ; la méfiance de plus en plus grande des Arabes ; leur inquiétude devant les achats continus de terres arabes, effectués par les Juifs ; l'intensité et le « modernisme » du nationalisme juif et, enfin, l'incertitude générale, accentuée par l'ambiguïté de certaines expressions du mandat, quant aux intentions dernières de la Puissance mandataire. Cette incertitude a aggravé toutes les difficultés de la situation ; en particulier, elle a : a) stimulé chez les Juifs le désir de développer et de consolider leur position en Palestine aussi vite que possible, et b) permis aux Arabes d'interpréter la politique conciliante du Gouvernement de la Palestine et l'attitude sympathique de quelques-uns de ses fonctionnaires comme la preuve que la détermination de la Grande-Bretagne de mettre à effet la Déclaration Balfour n'était pas sincère (chapitre IV, paragraphe 45).

2. Nous avons constaté que, quoique les Arabes aient profité des progrès réalisés dans le pays grâce à l'immigration juive, l'effet ne s'est pas exercé dans le sens d'une conciliation. Au contraire, à mesure que s'améliorait la situation économique de la Palestine, la situation politique empirait (chapitre III, paragraphe 83).

3. Le Gouvernement de Palestine s'est efforcé de s'acquitter des obligations contradictoires qu'imposait le mandat, dans des conditions extrêmement difficiles, en « tenant la balance égale » entre les Juifs et les Arabes ; mais les tentatives qu'il a faites à maintes reprises pour

gagner les sympathies de l'une ou de l'autre race n'ont fait qu'accroître le malaise (chapitre V, paragraphe 55); la situation en est arrivée à une impasse (chapitre V, paragraphe 22). L'administration, dès le début, s'est vue obligée de travailler à haute pression dans des conditions particulièrement difficiles (chapitre VI, paragraphe 35). Les mesures prises par le Gouvernement en vue de faire appliquer la loi et respecter l'ordre, se sont révélées inefficaces. Le devoir élémentaire d'assurer la sécurité publique n'a pas été rempli (chapitre VII, paragraphe 54). Les efforts tendant à contrôler la cession de terres arabes à des Juifs n'ont abouti à aucun succès. Dans les régions montagneuses, il n'y a plus de place pour que l'on puisse poursuivre l'établissement intensif des Juifs; dans les plaines, cet établissement ne devrait être autorisé qu'avec certaines restrictions (chapitre IX, paragraphes 64 et 153). L'établissement des livres fonciers a subi de grands retards; la fixation et l'enregistrement des droits de propriété de l'Etat sur certaines terres ont été lents et peu satisfaisants (chapitre IX, section 2); la concession accordée à la Palestine Electric Corporation a empêché le développement de l'irrigation par le Jourdain et il eût été possible de pousser l'étude des possibilités d'irrigation au sud du sous-district de Gaza et de Bir es Seba (chapitre IX, section 3). Malgré les efforts que l'on fait pour modifier radicalement les méthodes de culture du fellah, il faudra de nombreuses années pour obtenir des résultats et il sera nécessaire, à cet effet, de développer l'enseignement primaire (chapitre IX, section 6).

4. En ce qui concerne l'immigration, le mandat a été pleinement exécuté, mais les tentatives faites en vue de la réglementer n'ont pas donné de résultats satisfaisants; elles ont soulevé l'opposition à la fois des Arabes et des Juifs et elles ont été accompagnées de variations déconcertantes de l'effectif des immigrants (chapitre X).

5. En ce qui concerne les finances, les recettes de la Palestine ont augmenté rapidement, mais il a fallu en consacrer une fraction trop importante aux dépenses de sécurité publique. L'article 18 du mandat entrave les échanges commerciaux du pays. L'excédent apparemment important du budget ne constitue guère plus qu'une marge raisonnable en vue des engagements existants (chapitre VIII).

6. Le niveau des services sociaux est plus élevé en Palestine que dans la moyenne des colonies britanniques ou des provinces de l'Inde, mais la difficulté d'organiser des services, à l'intérieur d'un seul Etat, au profit de deux communautés distinctes d'un niveau de vie très différent, est évidente (chapitre XII). Dans le domaine des routes, chemins de fer et ports, les obligations du mandat ont été dûment exécutées, mais la question des installations de port pour Jaffa et Tel Aviv attend encore une solution (chapitre VI, sections 4, 5 et 6).

7. En ce qui concerne le développement de l'autonomie locale et des institutions de libre gouvernement, le grand obstacle a été également la difficulté de fondre en un seul système ce qui, en réalité, correspond à deux civilisations différentes. Les restrictions que la Puissance mandataire a jugé nécessaire d'imposer dans l'intérêt des conseils ruraux ou des municipalités arriérées ont provoqué du ressentiment dans les grandes villes. Les tentatives faites en vue d'établir des administrations locales n'ont pas réussi et ne devraient pas être renouvelées (chapitres XVII et XVIII).

#### GRIEFS ARABES.

8. Les revendications arabes, dans l'ensemble, peuvent se résumer en un mot: rejet du mandat et de tout ce qu'il implique. Les griefs principaux suivants découlent de cette revendication principale:

- 1<sup>o</sup> Absence de tout effort pour développer des institutions de libre gouvernement;
- 2<sup>o</sup> Acquisition des terres par les Juifs;
- 3<sup>o</sup> Immigration juive;
- 4<sup>o</sup> Emploi de l'hébreu et de l'anglais comme langues officielles;
- 5<sup>o</sup> Emploi de fonctionnaires britanniques et juifs et exclusion des Arabes dans les postes supérieurs;
- 6<sup>o</sup> Création d'une importante classe d'Arabes « sans terre » et refus des Juifs d'employer des ouvriers arabes;
- 7<sup>o</sup> Insuffisance des crédits affectés à l'enseignement arabe.

9. Nous sommes convaincus que ces griefs, de la part des Arabes, sont parfaitement sincères. Cependant, nous estimons que la plupart d'entre eux ne sauraient être considérés comme légitimes, étant donné les dispositions du mandat et, en conséquence, nous ne croyons pas devoir soumettre à leur sujet aucune recommandation. Ce n'est qu'à propos du dernier que nous pouvons proposer un remède. Nous verrions avec plaisir une augmentation des crédits affectés à l'enseignement arabe, surtout à la création de cours d'agriculture dans les villages. De tels crédits devraient être considérés comme venant par ordre d'importance immédiatement après ceux qui sont consacrés à la sécurité publique. L'attitude des fonctionnaires arabes interdit d'en employer beaucoup dans les postes supérieurs de l'administration, y compris les postes judiciaires (chapitre VI). Les institutions de libre gouvernement ne peuvent être développées dans les circonstances particulières où se trouve la Palestine d'après le mandat (chapitre XVIII, paragraphe 11).

## GRIEFS JUIFS

10. Les principaux griefs juifs sont les suivants :

1<sup>o</sup> Obstacles mis à l'établissement du Foyer national en raison des retards apportés à l'établissement du Foyer national et en raison de l'attitude dilatoire prise vis-à-vis des propositions demandant des réalisations pratiques.

Nous sommes d'avis qu'en dehors de l'obligation générale de protéger les intérêts arabes, une centralisation exagérée et un manque de coordination entre le Secrétariat, les divers services spéciaux et les fonctionnaires de district sont des éléments qui contribuent aux retards. Nous recommandons une décentralisation, comme l'avait suggéré la Commission financière en 1931. Nous considérons également que le secrétaire adjoint devrait avoir une certaine expérience de l'Administration de district. Le Secrétaire général ne devrait pas être le seul intermédiaire permettant d'arriver au Haut Commissaire (chapitre VI, paragraphe 38).

2<sup>o</sup> Les manifestations de sympathie pro-arabes de la part des fonctionnaires et leur négligence à appliquer les dispositions du mandat.

Nous recommandons que les fonctionnaires britanniques détachés en Palestine soient très soigneusement choisis et soient invités à suivre au préalable certains cours spéciaux (chapitre VI, paragraphe 43). La période ordinaire de service en Palestine ne devrait pas être inférieure à six ans (paragraphe 44).

En ce qui concerne les fonctionnaires arabes, les notes présentées au Gouvernement au cours des troubles de l'année dernière (voir page 63 et appendice II) et la difficulté d'obtenir des renseignements dignes de foi (chapitre VI, paragraphe 34) justifieraient la nomination de fonctionnaires britanniques de district (chapitre VI, paragraphe 65). Le Gouvernement a fait preuve d'une stricte impartialité, mais cette attitude n'a pas contribué à améliorer les relations entre les deux races (chapitre V, paragraphe 55). On ne devrait pas hésiter à déplacer tout fonctionnaire qui a manqué à ses obligations de loyalisme (chapitre VI, paragraphe 41).

3<sup>o</sup> Retard considérable dans les jugements des tribunaux civils ; inefficacité de la procédure criminelle, prouvée par le fait que 80 Juifs ont été assassinés au cours de 1936 et qu'aucune condamnation à mort n'a été exécutée.

Nous constatons que les retards sont dus en partie à la stipulation du mandat qui prescrit l'usage des trois langues officielles et à l'observance de trois jours de congé officiels (chapitre VI, paragraphe 49). Nous verrions avec plaisir la nomination d'un juge britannique supplémentaire ; et nous recommandons la nomination d'un avocat général britannique (chapitre VI, paragraphes 46 et 54) ainsi que la création de deux et, en cas de besoin, de trois tribunaux fonciers distincts avec des juges britanniques (chapitre IX, paragraphe 37).

4<sup>o</sup> Tolérance officielle des activités subversives, et plus particulièrement de celle du mufti de Jérusalem.

Il est fâcheux, à notre avis, que l'on n'ait pas pris de mesures pour régler les élections au Conseil suprême musulman devenu une sorte d'Etat dans l'Etat avec un président inamovible (chapitre VI, paragraphe 105). La politique de conciliation appliquée jusqu'à ses plus extrêmes limites a échoué (chapitre V, paragraphe 55).

5<sup>o</sup> En ce qui concerne la terre, absence de tout système foncier adapté aux besoins du pays ; continuation du système masha'a ; absence d'arrangements pour la consolidation des tenures, retard considérable dans la fixation des droits de propriété au cours des opérations d'établissement, difficulté d'obtenir un titre de propriété satisfaisant pour les terres achetées ; préservation insuffisante des droits du Gouvernement sur les domaines de l'Etat et les terres incultes et, par suite, impossibilité de mettre ces terres à la disposition des colons juifs ; encouragement insuffisant donné aux travaux d'irrigation et de drainage.

En ce qui concerne la terre, nos recommandations sont les suivantes :

i) Amendement de l'article 17 (1) (a) de l'Ordre en Conseil 1922 sur la Palestine et, en cas de nécessité, du texte des articles 2 et 15 du mandat afin de fournir des terres pour l'établissement intensif des Juifs, tout en sauvegardant les droits et la situation des Arabes (chapitre IX, paragraphe 13).

ii) Limitation de l'établissement intensif sur la terre aux districts et aux régions de plaine où les sociétés de services publics pourraient établir des plans portant sur des superficies de 500 dunums ou plus (chapitre IX, paragraphe 93).

iii) L'ordonnance appelée « Land Expropriation Ordinance » devrait être utilisée pour le parcellement et la consolidation des propriétés (chapitre IX, paragraphe 82).

iv) En ce qui concerne les régions montagneuses, il n'y aura pas, d'ici longtemps, de terres permettant aux Juifs de pratiquer l'établissement intensif et le « mixed farming », sauf peut-être au voisinage de Jérusalem (chapitre IX, paragraphe 153).

v) Avant d'autoriser de nouveaux colons à s'établir sur la terre, il y aurait lieu de faire établir la preuve qu'il existe des facilités d'irrigation (chapitre IX, paragraphe 33).

vi) Il y aurait lieu de nommer un comité d'experts chargé d'établir des projets de loi concernant les terres (chapitre IX, paragraphe 29).

vii) Il y aurait lieu de hâter les opérations d'établissement et d'augmenter le personnel affecté à ce travail.

viii) L'enregistrement des droits de propriété, préparé par les fonctionnaires du service (« Settlement Officers ») doit comprendre tous les droits et servitudes.

ix) Il y aurait lieu de désigner des greffiers de village chargés de tenir à jour le livre foncier et signaler toutes mutations (chapitre IX, paragraphe 40).

x) Il importe d'augmenter l'effectif du personnel et de développer les travaux de recherches du Service de l'irrigation (chapitre IX, paragraphe 114).

xi) Une loi conférant au Haut Commissaire les droits sur les eaux de surface du pays est essentielle (chapitre IX, paragraphe 100).

xii) Le plan de mise en valeur de la zone de Houlé mérite d'être aidé financièrement (chapitre 9, paragraphe 124).

6° Répugnance à faciliter véritablement l'immigration, contingents de main-d'œuvre insuffisants (aucune raison n'étant fournie pour les réductions apportées aux propositions), difficultés créées aux personnes dépendantes ; mise à l'écart des Juifs en cas de vacances d'emploi dans les travaux publics ; absence de contrôle sur l'immigration arabe illégale.

Nos recommandations sont les suivantes :

i) La politique d'immigration devrait faire l'objet d'un nouvel examen et être décidée d'après des considérations politiques, sociales et psychologiques en même temps qu'économiques (chapitre X, paragraphe 73). Le « niveau » de caractère politique devrait être fixé à 12.000 par an, y compris les Juifs de toutes catégories (chapitre X, paragraphe 97).

ii) Il y aurait lieu de revoir la définition de la dépendance (chapitre X, paragraphe 83).

iii) L'abolition de certaines catégories visant les membres des professions libérales et les artisans ; la révision des conditions régissant l'entrée sans obstacles des Juifs possesseurs d'un certain capital (chapitre X, paragraphes 82 et 86).

iv) La fixation définitive des certificats d'immigration devrait être soumise à l'approbation du Haut Commissaire (chapitre X, paragraphe 86).

7° La Transjordanie devrait être ouverte à l'immigration juive.

Aux termes du mandat, la Transjordanie ne peut être ouverte aux immigrants juifs, obligatoirement, contre la volonté de son Gouvernement et de sa population (chapitre XI).

8° On n'a pas pris les mesures nécessaires pour obtenir la suppression ou l'atténuation des restrictions imposées à l'importation, dans les pays étrangers, des agrumes provenant de Palestine.

Nous recommandons que l'on prenne des mesures pour obtenir un amendement de l'article 18 du mandat et établir le commerce extérieur de la Palestine sur des bases plus équitables (chapitre VIII, paragraphe 28).

9° Les municipalités juives éprises de progrès sont indûment tenues en lisière par des règles et règlements édictés par le Gouvernement.

Nous recommandons qu'on désigne un expert qui sera chargé de donner des avis au Gouvernement de la Palestine, en vue d'étendre les pouvoirs des grandes municipalités. Nous proposons l'octroi sans tarder d'un prêt important à Tel Aviv. Il y aurait lieu de faire disparaître les causes qui provoquent actuellement des retards dans l'approbation des budgets municipaux (chapitre XVII).

10° Carence de gouvernement, lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité publique.

Nous considérons ce grief comme le plus sérieux et aussi le plus justifié de tous ceux que nous ont exposés les Juifs.

Nous recommandons essentiellement qu'en cas de désordres, on n'hésite pas à appliquer la loi martiale dans tout le pays sous un contrôle militaire unique (chapitre VII, paragraphe 57). Dans ce cas, il y aurait lieu de désarmer la population et d'établir des patrouilles de police spéciales sur la frontière, afin d'empêcher la contrebande des armes. Faute de désarmement, il y aurait lieu de continuer le système d'une police juive auxiliaire (chapitre VII, paragraphes 63 et 64). Une ordonnance sévère sur la presse devrait être effectivement appliquée (chapitre VII, paragraphe 28). Les amendes collectives devraient être limitées aux sommes qu'il est possible de percevoir (chapitre VII, paragraphe 30). Il est nécessaire de constituer des réserves centrales et locales de forces de police en même temps qu'une solide police mobile à cheval (chapitre VII, paragraphe 46). Il conviendrait de bâtir le plus tôt possible dans les grandes villes des casernes destinées à la police et de prévoir des logements pour les femmes et les familles des membres du corps de police (chapitre VII, paragraphe 48).

II. Telles sont les recommandations que nous formulons pour remédier aux griefs essentiels résultant du mandat qu'ont formulés devant nous les Juifs et les Arabes ; mais ce ne sont pas là, à notre avis, les recommandations qu'exige de nous le mandat qui nous a été donné. En effet, nous ne « supprimerons » pas les griefs et n'en empêcherons pas le retour. Ce sont les meilleurs palliatifs que nous puissions recommander pour la maladie dont la Palestine souffre, mais ce ne sont que des palliatifs ; ils peuvent calmer l'inflammation et faire baisser la température, mais ne sauraient guérir le mal. Celui-ci est si profond que nous avons la ferme conviction que seule une opération chirurgicale peut faire espérer la guérison.

**Troisième partie**

---

**LA POSSIBILITÉ D'UNE SOLUTION DURABLE**

## Chapitre XX.

### LA FORCE DES CIRCONSTANCES.

1. Avant de formuler les propositions que nous avons à présenter en vue d'une solution radicale du problème de la Palestine nous voudrions en rappeler brièvement les grandes lignes.

2. Sous la pression des nécessités de la guerre mondiale le Gouvernement britannique fit certaines promesses aux Arabes et aux Juifs afin d'obtenir leur appui. Sur la foi de ces promesses, les deux parties concurent certaines espérances.

3. L'application à la Palestine, du système du mandat en général, et du mandat concernant expressément ce territoire, en particulier, impliquait la conviction que les obligations ainsi assumées à l'égard des Arabes et des Juifs respectivement deviendraient, avec le temps, compatibles les unes avec les autres, grâce aux effets conciliatoires, sur les Arabes de Palestine, de la prospérité matérielle que l'immigration juive apporterait à l'ensemble du pays. Les faits n'ont pas justifié cette conviction et nous ne voyons pas d'espoir qu'ils puissent la justifier dans l'avenir.

4. Dans ces conditions, on pourrait, à la rigueur, soutenir que la Grande-Bretagne est aujourd'hui en droit de dénoncer ses obligations, mais nous n'avons aucun doute que le peuple britannique répudierait toute suggestion de ce genre. C'est une question de bonne foi. Et d'ailleurs, sans parler de nos engagements antérieurs, nous avons actuellement un devoir à remplir. Même s'il n'y avait eu ni promesses ni espérances, même s'il n'existait pas de mandat, la situation actuelle de Palestine n'en exigeait pas moins que nous lui consacrons nos efforts les plus persévérants. Nous sommes responsables du bien-être du pays ; son gouvernement est entre nos mains ; nous sommes donc tenus de tout tenter pour y établir la justice et la paix.

5. Quelle est donc la situation actuelle ?

Un irrépressible conflit a surgi entre deux collectivités nationales, dans les étroites frontières d'un petit pays. Un million d'Arabes environ sont en lutte ouverte ou latente, avec quelque 400.000 Juifs ; et il n'existe pas entre eux de terrain commun. Dans la collectivité arabe, le caractère asiatique est prédominant et, dans la collectivité juive, le caractère européen ; elles diffèrent par la religion et par la langue ; il y a autant d'incomptabilité entre leur vie culturelle et sociale, leurs façons de penser et leurs mœurs qu'entre leurs aspirations nationales. Ce sont celles-ci qui opposent le plus grand obstacle à la paix. Les Arabes et les Juifs pourraient peut-être apprendre à vivre et à travailler ensemble en Palestine s'ils voulaient faire un effort sincère pour concilier et combiner leurs idéals nationaux et arriver ainsi, avec le temps, à constituer une nationalité commune ou dualiste. Mais c'est chose impossible pour eux. La guerre et ses suites ont fait naître chez tous les Arabes l'espoir de pouvoir ressusciter, dans le monde arabe libre et uni, les traditions de l'âge d'or arabe. Les Juifs, pareillement, sont pénétrés de leur passé historique ; ils veulent montrer ce que la nation juive est capable de faire, une fois rétablie sur la terre de ses ancêtres. Aucune assimilation nationale n'est donc possible entre Arabes et Juifs. D'après la conception arabe, les Juifs ne pourraient occuper que la place qu'ils occupaient dans l'Egypte arabe ou dans l'Espagne arabe. Quant aux Arabes, selon la conception juive, ils seraient tenus aussi à l'écart que les Chananéens dans l'ancienne terre d'Israël. Le Foyer national, comme nous l'avons dit précédemment, ne peut pas être semi-national : dans ces conditions, prétendre que la nationalité palestinienne a une valeur morale quelconque, est à la fois faux et dangereux. Ni l'Arabe ni le Juif n'éprouve à aucun degré un sentiment de devoir et de fidélité envers un Etat unique.

6. Ce conflit était, dès le début, inhérent à la situation. Les clauses du mandat ont tendu à le renforcer. Si le Gouvernement avait adopté une politique plus rigoureuse, plus cohérente, il aurait peut-être réussi à empêcher le conflit pendant un certain temps, mais il n'aurait pu le résoudre.

7. Ce conflit est allé en s'envenimant. Il a été marqué par une série de cinq soulèvements arabes, dont la rébellion de l'an dernier a marqué l'apogée. Au début, l'hostilité des fellahs à l'égard des Juifs n'était pas très répandue ; aujourd'hui, elle est générale. Il convient d'ajouter que les trois premiers soulèvements n'étaient dirigés que contre les Juifs ; les deux derniers furent dirigés également contre le Gouvernement.

8. Le conflit continuera de s'aggraver. L'antagonisme résultant de la situation même qui existe en Palestine ne cesse de croître d'année en année. Les systèmes d'enseignement, tant arabe que juif, sont des écoles de nationalisme, et ils n'existent que depuis peu de temps. Leur plein effet sur la génération montante ne s'est pas encore fait sentir. Quant aux « mouvements de la jeunesse » patriotiques, qui constituent un trait si familier de la politique contemporaine dans d'autres pays de l'Europe ou de l'Asie, ils sont en voie de création en Palestine. D'autre part, à mesure que chaque collectivité se développe, la rivalité qui les divise se fait

plus profonde. Plus les Arabes seront nombreux, prospères, et mieux instruits, plus leur revendication d'indépendance nationale se fera pressante et plus ardente sera leur haine pour l'obstacle qui leur barre la route ; d'autre part, à mesure que le Foyer national juif gagnera en années et prendra plus fermement racine, s'accroîtront sa confiance en lui-même et son ambition politique.

9. Le conflit est, au premier chef, d'ordre politique, bien que les Arabes soient également hantés par la crainte d'une sujétion économique vis-à-vis des Juifs. Le mandat, à ce que l'on suppose, prendra fin tôt ou tard. Les Arabes voudraient hâter cette date, les Juifs la retarder, et, dans chaque cas, pour des raisons évidentes. En attendant, la situation tout entière est obscurcie par l'incertitude qui existe quant à l'avenir. Le conflit porte même autant sur le futur que sur le présent. Tout Arabe et tout Juif intelligent est forcé de se poser la question : « Qui, en fin de compte, gouvernera la Palestine ? » La position de la Palestine en tant que territoire sous mandat ne fait, sans aucun doute, qu'aggraver cette incertitude ; mais les mouvements nationalistes qui se produisent ailleurs nous permettent de penser que la situation ne serait pas très différente si la Palestine avait été une colonie britannique.

10. En attendant, les « facteurs extérieurs » continueront de jouer le rôle que, depuis le début, ils ont joué, avec une force toujours croissante. D'une part, l'Arabie saoudienne, le Yémen, l'Irak et l'Égypte sont déjà reconnus comme États souverains et la Transjordanie comme « gouvernement indépendant ». Dans moins de trois ans, la Syrie et le Liban verront reconnaître leur souveraineté nationale. La revendication des Arabes de Palestine qui veulent obtenir eux aussi la liberté dont jouit toute l'Arabie asiatique n'en deviendra que plus forte. Avant la guerre, des liens séculaires les unissaient à la Syrie et au Liban ; ils dépassent déjà numériquement les Libanais, et le fait a été admis qu'ils sont tout aussi qualifiés à se gouverner eux-mêmes que les Arabes des pays voisins.

11. D'autre part, les tribulations et les inquiétudes des Juifs, en Europe, ne semblent pas devoir diminuer dans un avenir prochain. La pression sur la Palestine persistera et elle pourrait, à tout moment, s'accroître. L'appel à la loyauté et à l'humanité du peuple britannique ne perdra rien de sa force. Le Mandataire ne cessera d'être sollicité d'admettre en Palestine autant de Juifs que le Foyer national peut en faire vivre, et de les protéger, une fois admis, contre les attaques arabes.

12. Ainsi, pour des raisons tant intérieures qu'extérieures, la situation, déjà mauvaise, ira probablement en empirant. Le conflit ne s'apaisera pas et le fossé entre Arabes et Juifs s'élargira.

13. Reste à examiner la situation de la tierce partie en cause : la Puissance mandataire et ses agents en Palestine. Le Gouvernement de la Palestine est conçu sur le modèle de celui des colonies de la Couronne ; c'est un système impropre, dans des circonstances normales, à régir des Arabes cultivés ou des Juifs démocrates. Il ne saurait toutefois évoluer pour se transformer, comme ce fut le cas ailleurs, en un système de libre gouvernement, puisqu'il n'existe aucun système de ce genre qui puisse assurer la justice à la fois aux Juifs et aux Arabes, ou auquel Arabes et Juifs consentiraient à participer. La création d'un Conseil législatif ou même d'un Conseil consultatif élargi auquel collaboreraient les deux races est donc irréalisable et les autres méthodes de consultation et de collaboration avec les représentants des deux races sont également impraticables. A vrai dire, la collaboration juive, qui est prévue par le mandat, vient parfois s'offrir dans une mesure embarrassante ; mais la collaboration arabe, sous une forme tant soit peu régulière et continue, est impossible. Il faut donc maintenir un gouvernement bureaucratique, sans aucune institution représentative d'un caractère national, hors d'état de donner satisfaction aux demandes contradictoires des collectivités insatisfaites et sans responsabilités qu'il administre. Ce Gouvernement ne peut davantage compter sur aucun sentiment inné de loyalisme envers la Couronne, car ce n'est pas au Gouvernement mandataire, c'est aux chefs nationaux que va en premier lieu le loyalisme de leurs compatriotes.

14. Dans ces conditions, nous sommes convaincus qu'on ne peut maintenir en Palestine, d'une manière durable, la paix, l'ordre et le bon gouvernement qu'en recourant à un système de répression rigoureuse. Nous avons pris soin, dans tout notre rapport, de ne pas exagérer la situation telle que nous l'avons vue ; mais il ne serait pas moins blâmable d'atténuer la réalité des faits, et nous manquerions à notre devoir si nous disions quoi que ce soit qui pût encourager des espoirs de paix future pour la Palestine avec le système actuel ou tout autre système analogue. Si l'optimisme qui régnait naturellement au début a été refroidi par la série des soulèvements arabes, il ne s'est jamais éteint. Chaque fois, il n'a pas tardé à renaître et chaque fois les faits lui ont donné un démenti. La leçon est claire et personne, selon nous, ne se risquera maintenant à soutenir que le système actuel offre vraiment des perspectives quelconques de réconciliation entre les Arabes et les Juifs. Il s'ensuit que le Gouvernement se trouve dans la nécessité désagréable de maintenir des services de sécurité fort onéreux, avec ce résultat qu'il est hors d'état d'améliorer et de développer, et qu'il peut même se voir dans l'obligation de restreindre les services destinés « au bien-être et au développement » de la population qui, aux termes du Pacte, constituent sa « mission sacrée ». En outre, s'il devait se reproduire des « troubles » atteignant les mêmes proportions que la rébellion de l'an dernier, le coût des opérations militaires aurait tôt fait d'épuiser les ressources de la Palestine et, en fin de compte, de mettre à contribution le Trésor britannique dans une mesure incalculable. Les objections d'ordre moral que soulèverait le maintien d'un système de gouvernement

par le moyen d'une répression constante sont évidentes en soi. Il n'est pas non plus besoin d'insister sur les réactions indésirables qu'une telle politique provoquerait dans l'opinion en dehors de la Palestine.

15. Et ce qu'il y a de pire, c'est qu'une telle politique ne mène à rien. On aura beau la poursuivre avec toute la vigueur et toute la constance possibles, elle ne résoudra pas le problème. Loin d'apaiser les dissentiments entre Arabes et Juifs, elle ne fera que les exacerber. La création d'une Palestine unique et autonome restera tout aussi irréalisable à l'avenir qu'aujourd'hui. Il n'est pas facile de suivre la voie sombre de la répression si l'on ne voit pas au bout, poindre le jour.

16. Telles sont, à notre avis, les circonstances en présence desquelles se trouve le Gouvernement de Votre Majesté en Palestine. Il n'y a, bien entendu, rien dans nos observations qui doive donner à entendre que le peuple britannique renoncerait à supporter la charge du gouvernement de la Palestine selon le système existant si l'honneur le lui imposait. Ni le pouvoir, ni la volonté ne lui fait défaut ; toutefois, il serait en droit de demander s'il n'est pas d'autres moyens qui lui permettent d'accomplir son devoir.

17. Nous ne voulons pas non plus donner à entendre que les obligations que la Grande-Bretagne a assumées, il y a quelque vingt ans, à l'égard des Juifs et des Arabes ont, moralement ou juridiquement, perdu de leur poids en raison de ce qui s'est passé depuis lors. Le mal vient de ce que ces obligations se sont révélées inconciliables et, si loin que nous puissions regarder vers l'avenir, elles continueront fatalement à se heurter. En un mot, nous ne pouvons pas — dans la Palestine telle qu'elle est aujourd'hui — à la fois admettre la revendication arabe concernant le libre gouvernement et assurer l'établissement du Foyer national juif. Et ce conflit entre les deux obligations est d'autant plus regrettable que chacune d'elles, prise séparément, est conforme aux sentiments comme aux intérêts britanniques. D'une part, l'application du système du mandat à la Palestine arabe, comme préparation au libre gouvernement, est en harmonie avec les principes britanniques, ceux là mêmes qui, depuis la guerre, ont été mis en pratique, en des circonstances différentes, dans l'Inde, en Irak et en Egypte. L'opinion publique britannique ne peut éprouver que de la sympathie pour les aspirations arabes à une ère nouvelle d'unité et de prospérité du monde arabe. Inversement, la tâche consistant à gouverner sans le consentement ou même l'acquiescement résigné des gouvernés est une tâche pour laquelle, croyons-nous, le peuple britannique a peu d'inclination. D'autre part, il existe en Grande-Bretagne une forte tradition d'amitié avec le peuple juif. Nulle part les Juifs n'ont eu plus de facilité à vivre et à prospérer qu'en Grande-Bretagne. Nulle part on ne rencontre un désir plus sincère de faire tout le possible pour les aider dans leurs difficultés actuelles. Nulle part, non plus, le sionisme n'a été mieux compris avant la guerre et n'a reçu de témoignages de sympathie aussi concrets. Et les intérêts britanniques coïncident avec les sentiments britanniques. Dès les premiers temps des relations britanniques avec l'Inde et les régions situées au delà, la paix du Moyen-Orient a été l'un des principes essentiels de notre politique extérieure, et l'histoire démontre que, pour le maintien de cette paix, la politique britannique a été une politique presque ininterrompue d'amitié avec les Arabes. Il n'est pas moins souhaitable aujourd'hui qu'il ne l'a été de tout temps qu'il ne soit pas porté atteinte à cette amitié. D'autre part, il est manifestement de l'intérêt britannique de conserver, autant que faire se peut, la confiance du peuple juif partout où il y a des Juifs. Nous l'avons hautement appréciée pendant la guerre et nous ne saurions la dédaigner pendant la paix.

18. Il y a, dans ces dernières considérations, un argument décisif qui incite à rechercher, presque à n'importe quel prix, une issue à l'impasse actuelle. On ne saurait, en effet, envisager sans les plus graves appréhensions la continuation, ou plutôt l'aggravation — car c'est bien ainsi que se manifesterait une continuation — de la situation présente. Elle impliquera, en temps de paix, une agitation et des troubles constants et, dans l'éventualité d'une guerre, un danger virtuel ; elle impliquera un déclin continu de notre prestige ; elle impliquera que, peu à peu, nous nous aliénerons deux peuples qui sont nos amis traditionnels. Déjà, les Arabes de Palestine sont devenus hostiles et la patience de leurs frères, dans tout le monde arabe, est mise à dure épreuve ; déjà aussi les Juifs, particulièrement aux Etats-Unis, croyons-nous savoir, mettent en doute la sincérité avec laquelle nous tenons nos promesses et laissent entendre que la cause réelle de tout le mal provient de notre négligence ou de notre faiblesse. C'est là un état de choses qu'il ne faut pas, à notre avis, laisser persister et empirer, s'il existe, pour ce faire, des moyens à la fois équitables et pratiques.

19. Manifestement, on ne saurait résoudre le problème en accordant soit aux Arabes soit aux Juifs tout ce qu'ils veulent. La réponse à la question : « Lesquels, des Arabes ou des Juifs, gouverneront, en fin de compte, la Palestine ? » ne peut être que : « Ni les uns ni les autres ». Nous ne croyons pas qu'aujourd'hui, alors que l'espoir de réaliser l'harmonie entre les deux races s'est révélé sans fondement, il y ait un seul homme d'Etat de jugement droit pour supposer, ou bien que la Grande-Bretagne devrait livrer à la domination arabe 400.000 Juifs dont l'entrée en Palestine a été, en majeure partie, facilitée par le Gouvernement britannique et approuvée par la Société des Nations, ou bien que, si les Juifs en arrivaient à constituer la majorité, un million environ d'Arabes devraient être abandonnés à leur domination. Par contre, si aucune des deux races ne peut, en bonne justice, régir toute la Palestine, nous ne voyons pas de raison que chacune d'elles n'en régie pas une partie, si une telle solution est pratiquement réalisable.

20. Sans aucun doute, l'idée d'un partage, envisagé comme solution, s'est souvent présentée à ceux qui ont étudié la question ; mais ce ne fut que pour être écartée. Beaucoup auraient éprouvé une répugnance instinctive à diviser la Terre Sainte. Le fait, auraient-ils pensé, d'avoir séparé la Transjordanie de la Palestine historique est déjà assez peu satisfaisant. A ce sujet, nous ferons observer qu'il n'est guère indiqué, moralement, de maintenir l'unité politique de la Palestine au prix d'une haine, d'une lutte et d'une effusion de sang perpétuelles et qu'il n'y a pas grand dommage moral à tracer une frontière politique à travers la Palestine si cette solution permet, à la longue, de réaliser la paix et la bonne entente entre les peuples, de part et d'autre de cette frontière. D'autres ont pu estimer que le partage serait l'aveu d'un échec. L'un des traits les plus remarquables et les plus caractéristiques du Commonwealth britannique, ont-ils pu soutenir, a été la façon dont, à l'intérieur de ses frontières, des aspirations nationales contradictoires ont été conciliées, et l'on ne devrait pas abandonner à la légère l'espoir d'obtenir, en Palestine, un résultat analogue. A cela nous répondrons que, dans les cas où le conflit des nationalités a été résolu et l'unité réalisée — en Grande-Bretagne même, au Canada, dans l'Afrique du Sud — l'une des parties en cause était anglaise ou britannique, et que, lorsque tel n'était pas le cas, par exemple dans le « schisme » entre l'Irlande du nord et l'Irlande du sud ou, dans l'Inde, entre Hindous et Musulmans, les dissentiments, bien que remontant à des siècles, n'ont pas encore fait l'objet d'un accommodement. D'autres enfin, s'ils envisageaient l'idée du partage, l'ont écartée sans aucun doute, comme impossible. Les difficultés pratiques semblaient trop grandes. Et, incontestablement, elles sont grandes. Plus on examine la question de près, plus elles deviennent évidentes. Nous ne les sous-estimons pas. On ne saurait les ignorer. Néanmoins, quand on les considère bien en face, ces difficultés ne semblent pas aussi insurmontables que celles qui sont inhérentes à la continuation du mandat ou à toute autre solution qui nous a été proposée ou que nous pourrions nous-mêmes élaborer. Le partage semble offrir au moins une chance d'arriver, en définitive, à la paix. Il nous est impossible d'en voir aucune dans tout autre plan.

## Chapitre XXI.

### LA CANTONISATION.

1. La division politique de la Palestine pourrait s'effectuer d'une façon moins définitive et moins radicale que par le partage. La Palestine pourrait être divisée de la même manière que les Etats fédéraux sont divisés en provinces ou en cantons, et cette méthode a été si souvent mentionnée et si remarquablement défendue, sous le nom de « cantonisation », comme moyen de résoudre le problème de la Palestine, qu'il convient de la discuter avant d'exposer le plan de partage que nous avons nous-mêmes à présenter.

2. Selon les termes mêmes employés par l'un de ses principaux partisans, l'essence du système de la cantonisation consiste en ceci :

« Délimiter, par acte officiel, des zones à l'intérieur desquelles on permettrait et on encouragerait l'acquisition de terres et leur colonisation intensive par les Juifs, afin de s'acquitter de l'obligation positive qui découle du mandat relativement au Foyer national, et en dehors desquelles la terre serait réservée aux besoins de la population indigène »<sup>1</sup>.

3. Ce système peut se formuler de différentes façons, mais, d'une manière générale, il envisage la division de la Palestine en un canton juif et un canton arabe (le premier correspondant aux régions où les colonies juives sont le plus denses, en particulier la plaine d'Esdrélon, la plaine côtière au nord de Tel Aviv et les colonies d'ancienne date concentrées autour de Richon le Zion et de Rehobot), tandis que les Lieux Saints de Jérusalem et de Bethléem avec le port de Haïfa, seraient constitués en enclaves placées sous une administration mandataire directe. La suggestion a été faite de constituer un troisième canton qui serait « mixte » et qui comprendrait la région environnant Tibériade, Safed et Houlé. Le canton arabe, enfin, pourrait englober non seulement les régions de la Palestine proprement dite où domine l'élément arabe, mais encore la totalité du territoire actuel de la Transjordanie.

4. On envisage que chaque canton aurait son propre gouvernement, entièrement autonome dans des domaines tels que les travaux publics, l'hygiène, l'instruction publique et l'administration générale (y compris le contrôle des ventes de terres et de l'immigration), tandis que le Gouvernement central (mandataire), aidé vraisemblablement des avis de représentants des cantons, conserverait le contrôle en des matières telles que les relations extérieures, la défense, les douanes, les chemins de fer, les postes et télégraphes, et autres du même genre, et continuerait de percevoir les recettes douanières et postales ainsi que toutes autres recettes fédérales. Le choix des langues officielles serait laissé aux cantons.

<sup>1</sup> La Cantonisation : Un plan pour la Palestine, par M. Archer Cust, *Journal of the Royal Central Asian Society*, vol. XXIII, page 206.

5. En faveur d'un arrangement de ce genre, on souligne qu'il résoudrait les trois problèmes majeurs de la terre, de l'immigration et du libre gouvernement. Il y aurait, bien entendu, un grand nombre de points difficiles à régler sous chacune de ces rubriques, mais on peut faire valoir que ce plan donnerait aux Juifs, dans leur canton, le droit d'acheter autant de terres qu'ils en désireraient (sous réserve, évidemment, de certaines sauvegardes dans l'intérêt des possédants actuels non Juifs) et d'admettre le nombre d'immigrants qu'ils fixeraient eux-mêmes ; d'autre part, le canton arabe, à l'intérieur de ses frontières, serait libre d'imposer toutes restrictions qu'il jugerait désirables à une nouvelle extension de la colonisation sioniste. Chaque canton accéderait au libre gouvernement dans tous les domaines, sauf le domaine « fédéral ».

6. En regard de ces avantages apparents, le plan comporte certaines difficultés évidentes. En premier lieu, l'élaboration de constitutions fédérales n'est jamais chose facile. La structure du gouvernement central soulève des questions complexes, ainsi que la répartition des attributions entre ce gouvernement et les unités composantes. On risque constamment qu'un même domaine d'autorité ne fasse l'objet de chevauchements et de prétentions rivales. Dans un pays « cantonisé » tel que la Suisse, comme dans la plupart des autres fédérations, la fédération résulte de l'action d'un certain nombre d'unités distinctes qui se sont liées mutuellement en vue de l'accomplissement de certaines fins communes. Dans de telles fédérations, la communauté d'intérêts et de traditions, qui a motivé l'union, fournira aussi cet élément de bon sens et de bon vouloir qui permet de réaliser les compromis et d'éviter les désaccords. En Palestine, il n'y a pas d'élément de ce genre. L'« ingérence » du gouvernement central provoquerait toujours de l'animosité aussi bien chez les Arabes que chez les Juifs et serait considérée comme une intrusion étrangère et intempestive qui, nous le craignons, se heurterait, à chaque pas, à des obstacles.

7. Il surgirait, notamment, des difficultés dans les relations financières entre le gouvernement central et les cantons. Qu'il s'agisse de répartir entre les cantons un excédent de recettes fédérales, ou de percevoir des contributions en vue de combler un déficit fédéral, chaque opération donnerait lieu à des contestations farouches et à d'amères récriminations. Au surplus, l'exercice sans entraves, par les Juifs, d'un contrôle de l'immigration dans le canton juif pourrait avoir des conséquences financières extrêmement embarrassantes pour le gouvernement fédéral, appelé à étendre le bénéfice des services fédéraux à une population qui s'accroîtrait selon un rythme beaucoup plus rapide que celui que le gouvernement fédéral lui-même pourrait estimer raisonnable. Ainsi, la cantonisation, tout en atténuant les difficultés causées par l'immigration juive, ne les éliminerait en aucune manière. Le gouvernement mandataire central devrait continuer de s'en occuper dans une certaine mesure et elles entretiendraient l'hostilité qui existe entre Arabes et Juifs. En fait, seul le partage peut résoudre le problème de l'immigration.

8. Il y a, dans la situation actuelle, un autre inconvénient auquel la cantonisation ne pourrait guère ou ne pourrait pas remédier. Nous avons signalé au chapitre VII les difficultés et les frais qu'entraînerait la tâche de faire respecter la loi, de maintenir l'ordre et d'assurer la sécurité publique en Palestine. Il serait impossible, à notre avis, de déléguer cette tâche aux gouvernements cantonaux, sauf dans une mesure limitée. La responsabilité majeure du maintien de la paix continuerait d'incomber au Gouvernement mandataire.

9. Dans n'importe quel plan de division de la Palestine, la difficulté primordiale réside dans le fait qu'il est impossible de tracer une ligne de démarcation séparant tous les Arabes de tous les Juifs. Avec la cantonisation aussi bien qu'avec le partage, il reste une minorité de chaque race dans un territoire dominé par une majorité de l'autre race. C'est là le problème essentiel et son règlement, pour être efficace, exige l'esprit politique le plus hardi et le plus clairvoyant. Mais les mesures qui, comme nous l'expliquerons au chapitre suivant, devraient, selon nous, être adoptées, ne vaudraient pas les peines et les dépenses qu'elles entraîneraient si elles ne devaient pas ouvrir les perspectives d'une solution définitive et durable du problème. Or, c'est ce que fait le partage, nous en sommes convaincus, et ce que, manifestement, ne fait pas la cantonisation.

10. La cantonisation, en effet, ne résout pas la question du libre gouvernement national. L'autonomie cantonale ne donnerait pas, un seul instant, satisfaction aux exigences du nationalisme arabe ; elle n'élèverait pas le statut politique des Arabes de Palestine au même niveau que celui dont jouissent, ou dont jouiront bientôt, les Arabes des pays voisins. Elle ne donnerait pas non plus aux Juifs la liberté intégrale qu'ils souhaitent pour ériger leur Foyer national de la façon et suivant le rythme qu'ils désirent ; elle ne leur offrirait pas davantage la perspective de réaliser, sur une petite échelle territoriale, toutes les fins qu'implique le sionisme. Et, à l'arrière-plan, persisterait l'ancienne incertitude quant au sort futur de la Palestine qui, d'année en année, continuerait à obscurcir, à troubler la situation et à accentuer davantage encore l'antagonisme entre les races.

11. En bref, la cantonisation présente la plupart, sinon la totalité, des difficultés que soulève le partage, sans avoir cet avantage unique et suprême du partage : la possibilité d'aboutir finalement à la paix.

## Chapitre XXII.

### UN PLAN DE PARTAGE.

1. Nous en revenons alors au partage, comme étant l'unique méthode que nous soyons en mesure de proposer pour supprimer la difficulté dans ses racines mêmes.

2. Au moment de notre désignation comme commissaires, si notre pays se rendait compte, dans une certaine mesure, mais non complètement, de la gravité de la situation en Palestine, la continuation du mandat, pensons-nous, était cependant considérée d'une manière générale comme chose acquise et les termes de la mission qui nous était confiée impliquaient l'espoir que nous serions en mesure de formuler des recommandations dont l'adoption permettrait d'aboutir à une solution durable, sans abandon du mandat. Toutefois, à mesure que notre enquête se poursuivait, nous en arrivions de plus en plus à l'idée que, si le mandat actuel continuait, il y avait peu d'espoir d'une paix durable en Palestine et, finalement, nous avons acquis la conviction qu'il n'y avait aucun espoir de ce genre. Il nous est apparu clairement que, seule, l'adoption de méthodes radicales pour régler le problème offrait quelques perspectives de succès et que, parmi ces méthodes, il n'y en avait qu'une qui, en dépit de toutes ses difficultés évidentes, ne devait pas être considérée comme impossible. Dans ces conditions, nous croirions manquer à notre devoir si nous nous bornions à démontrer, comme nous avons essayé de le faire dans les chapitres antérieurs du présent rapport, que la situation en Palestine est arrivée à une impasse. Le Gouvernement de Votre Majesté, croyons-nous, souhaiterait que nous lui soumettions toutes les suggestions que nous pouvons être en mesure de présenter quant à la façon dont il serait peut-être possible de sortir de cette impasse. Sans doute, la grande masse des témoignages que nous avons recueillis n'avait pas directement trait au partage mais, étant donné que la majeure partie de ces témoignages aide, directement ou indirectement, à se former un jugement sur cette solution, et en tenant compte d'autres renseignements que nous avons obtenus quant à la situation passée et présente en Palestine, nous nous estimons fondés à recommander que le Gouvernement de Votre Majesté prenne les mesures appropriées en vue de mettre fin au mandat actuel, sur la base du partage.

3. Nous ne pensons pas que le Gouvernement de Votre Majesté attende de nous le long supplément d'études qui serait nécessaire pour l'élaboration d'un plan de partage dans tous ses détails, mais il serait vain de formuler le principe du partage sans lui donner une forme concrète. Il nous faut, de toute évidence, montrer qu'il est possible d'établir un plan effectif, répondant aux nécessités essentielles de la situation. Un tel plan, à notre avis, doit répondre à trois conditions fondamentales : il doit être réalisable ; il doit être conforme à nos obligations ; il doit faire justice aux Arabes et aux Juifs.

#### I. UN SYSTÈME DE TRAITÉS.

4. Le mandat pour la Palestine devrait prendre fin et être remplacé par un système de traités conforme au précédent créé dans le cas de l'Irak et de la Syrie.

5. Un nouveau mandat pour les Lieux Saints devrait être institué en vue de répondre aux fins indiquées dans la section 2 ci-dessous.

6. Des traités d'alliance devraient être négociés par la Puissance mandataire avec le Gouvernement de la Transjordanie et les représentants des Arabes de Palestine, d'une part, et avec l'Organisation sioniste, d'autre part. Il serait stipulé que, dans un délai aussi bref que possible, deux Etats souverains indépendants seront établis : un Etat arabe, comprenant la Transjordanie et la partie de la Palestine située à l'est et au sud d'une frontière dont le tracé est indiqué à la section 3 ci-dessous, et un Etat juif, comprenant la partie de la Palestine située au nord et à l'ouest de cette même frontière.

7. La Puissance mandataire s'engagerait à appuyer toute demande d'admission à la Société des Nations que les Gouvernements de l'Etat arabe et de l'Etat juif pourraient formuler, conformément à l'article 1 du Pacte.

8. Les traités comporteraient de strictes garanties pour la protection des minorités dans chaque Etat ainsi que les dispositions, d'ordre financier et autres, dont il sera question dans les sections ci-après.

9. Il serait joint aux traités des conventions militaires visant le maintien de forces navales, militaires et aériennes, l'entretien et l'utilisation des ports, routes et chemins de fer, la sécurité du « pipe-line » etc.

## 2. LES LIEUX SAINTS.

10. Le partage de la Palestine est subordonné à la nécessité primordiale de conserver intact le caractère sacré de Jérusalem et de Bethléem et d'assurer, au monde entier, leur libre accès. C'est là, au sens le plus complet de l'expression employée en matière de mandats, une « mission sacrée de civilisation », exercée, non seulement au nom des peuples de Palestine, mais encore au nom des multitudes qui, dans d'autres pays, considèrent ces lieux, isolément ou ensemble, comme des Lieux Saints.

11. Il conviendrait, en conséquence, d'établir un nouveau mandat ayant pour but principal l'exécution de cette mission. Une enclave serait délimitée qui s'étendrait d'un point situé au nord de Jérusalem jusqu'à un point situé au sud de Bethléem, et l'accès à la mer serait assuré par le moyen d'un corridor, dont les limites passeraient au nord de la route principale et au sud de la voie ferrée, qui comprendrait les villes de Lydda et de Ramleh et qui se terminerai à Jaffa.

12. Nous considérons la protection des Lieux Saints comme une mission permanente, unique de par sa nature et son but, et non visée par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. Afin d'éviter tout malentendu, nous suggérons que l'on déclare franchement que cette mission ne prendra fin que si la Société des Nations et les Etats-Unis d'Amérique désirent qu'il en soit ainsi et que, tout en considérant qu'il serait du devoir du fiduciaire de favoriser le bien-être et le développement de la population locale en question, on n'a pas l'intention de faire de celle-ci, avec le temps, une collectivité entièrement autonome et indépendante.

13. Des garanties seraient maintenues, conformément au principe qui régit le système des mandats, quant aux droits des Lieux Saints et à leur libre accès (ainsi qu'il est prévu à l'article 13 du mandat actuel), quant au transit à travers le territoire sous mandat et à la non-discrimination en matière fiscale, économique et autres. Toutefois, la politique de la Déclaration Balfour ne serait pas applicable et il ne s'agirait pas de maintenir la balance égale entre les revendications arabes et les revendications juives ou vice versa. Tous les habitants du territoire seraient placés sur un pied d'égalité. La seule « langue officielle » serait celle de l'Administration mandataire. Un Gouvernement, sage et juste, ne se laissant influencer par aucun intérêt de parti, en constituerait le principe fondamental.

14. Nous estimons que l'on répondrait aux sentiments des chrétiens du monde entier en comprenant également Nazareth et la mer de Galilée (lac de Tibériade) dans le mandat. Nous recommandons que la Puissance mandataire soit chargée de l'administration de Nazareth et soit dotée de pleins pouvoirs pour sauvegarder le caractère sacré des eaux et des rives du lac de Tibériade.

15. La Puissance mandataire devrait également être chargée de la protection des fondations religieuses et des bâtiments, monuments et lieux qui, dans les Etats arabe et juif, sont sacrés pour les Juifs et les Arabes respectivement.

16. En vue de couvrir les dépenses du Gouvernement mandataire, il devrait être possible de trouver des recettes, notamment auprès de la population urbaine considérable et croissante dont ce Gouvernement aurait la charge, à la fois en percevant des taxes douanières et en levant des impôts directs. Au cas où ces recettes se révéleraient insuffisantes pour couvrir le coût normal de l'administration, nous croyons qu'étant donné les circonstances le Parlement serait disposé à accorder les crédits nécessaires pour combler le déficit.

## 3. LA FRONTIÈRE.

17. Le principe naturel à suivre, pour le partage de la Palestine, doit être de séparer les régions où les Juifs ont acquis des terres et où ils se sont installés de celles qui sont entièrement ou principalement occupées par les Arabes. Ainsi qu'il est indiqué dans la carte n° 4 figurant à la fin du rapport, les terres et colonies juives se trouvent surtout dans les plaines du littoral, entre Mejdél et le Mont Carmel, dans le voisinage de Haïfa, dans la plaine d'Esdrélon et la vallée de Jezreel, et dans l'est de la Galilée, c'est-à-dire au sud de Tibériade, sur les rives du lac, près de Safed et dans le bassin de Houlé. Le reste de la Galilée<sup>1</sup> et la partie septentrionale de la plaine d'Acre sont presque entièrement occupés par des Arabes. Il en est de même de la région montagneuse au centre de l'ancienne Samarie et de l'ancienne Judée, à l'exception de Jérusalem et de ses alentours. Les villes de Naplouse, de Djénine et de Toul Kerem, celle-ci constituant un avant-poste à la limite de la plaine du littoral, sont des centres de nationalisme arabe. Sauf à Jérusalem et aux alentours de Jérusalem, ainsi qu'à Hébron, il n'y a pratiquement pas de Juifs entre Djénine et Bir es Seba. Ce bloc arabe s'étend à l'est jusqu'au Jourdain, entre la mer Morte et Beissane. Dans la région située au sud et au sud-est de Bir es Seba jusqu'à la frontière égyptienne, les Juifs ont acheté des lots de terre isolés, mais la population est entièrement arabe.

<sup>1</sup> Nous comprenons sous le terme « Galilée » les « sous-districts » d'Acre, de Safed, de Tibériade et de Nazareth.

18. La séparation actuelle entre la région où les Juifs se sont installés et possèdent des terres et celle qui est occupée intégralement ou principalement par des Arabes, nous semble offrir une base pratique et équitable de partage, à la condition que, conformément à l'esprit de nos obligations : 1<sup>o</sup> les limites assignées à l'Etat juif tiennent un compte raisonnable des prévisions d'accroissement de la population et de la colonisation, et 2<sup>o</sup> que l'on accorde à l'Etat arabe une compensation raisonnable pour la perte qu'il subit en terres et en revenus. C'est là une des raisons (nous l'indiquons au paragraphe 23 ci-dessous) qui nous ont amenés à suggérer, pour le cas où le partage se ferait, le paiement, par l'Etat juif, d'une redevance à l'Etat arabe.

19. Toute proposition visant un partage serait vaine si elle ne donnait des indications, même sommaires, sur la manière dont pourrait être réglée la question la plus essentielle de tout le problème. Les renseignements dont nous disposons ne nous permettent pas d'affirmer que la proposition que nous avons à formuler en cette matière soit la seule solution d'un problème manifestement compliqué. Toutefois, entre autres solutions possibles, nous proposons le tracé de frontière ci-après, établi d'après le principe indiqué plus haut, que nous considérons comme une solution réalisable et équitable. Il ne nous est pas possible de préciser ce tracé dans les détails ; nous recommandons de confier ce soin à une commission de délimitation de frontière qui serait nommée à cet effet.

20. Partant de Ras An Naqoura, il suit la frontière septentrionale et orientale actuelle de la Palestine jusqu'au lac de Tibériade, traverse le lac jusqu'à la sortie du Jourdain et suit le cours de ce fleuve jusqu'à un point situé un peu au nord de Beissane. Il traverse alors la plaine de Beissane, longe le bord méridional de la vallée de Jezreel, traverse la plaine d'Esdrélon jusqu'à un point situé près de Megiddo d'où il franchit la crête du Mont Carmel dans le voisinage de la route de Megiddo. Ayant ainsi atteint la plaine du littoral, la ligne se dirige vers le sud, en longeant le bord oriental de cette plaine ; elle s'incurve à l'ouest, pour éviter Toul Kerem et atteint le corridor Jérusalem-Jaffa dans les environs de Lydda. Au sud du corridor, elle continue en longeant le bord de la plaine, jusqu'à un point situé à dix milles environ au sud de Rehobot, d'où elle se dirige à l'ouest vers la mer <sup>1</sup>.

21. Compte tenu des divisions administratives actuelles de la Palestine, le tracé de cette frontière impliquerait le rattachement à la zone juive des « sous-districts » d'Acre, de Safed, de Tibériade, de Nazareth et de Haïfa et en partie des « sous-districts » de Djénine, de Toul Kerem, de Beissane, de Jaffa et de Ramleh et le rattachement à la zone arabe des « sous-districts » de Naplouse, Ramalla, Jéricho, Hébron, Gaza et Bir es Seba et, en partie, des « sous-districts » de Beissane, Djénine, Toul Kerem, Jaffa, Ramleh, Jérusalem et Bethléem.

22. Nous formulons, au sujet du tracé proposé pour la frontière et des questions qu'il soulève les observations et recommandations suivantes :

i) Il est impossible de tracer une frontière qui sépare absolument tous les Arabes et toutes les terres possédées par des Arabes de tous les Juifs et de toutes les terres possédées par des Juifs.

ii) Les Juifs ont acheté des lots de terre importants dans la plaine de Gaza ainsi que dans les environs de Bir es Seba et ils ont acquis des options en vue de l'achat d'autres lots dans cette même région. Le tracé proposé empêcherait l'utilisation de ces terres pour l'expansion vers le sud du Foyer national juif. D'autre part, les terres juives de Galilée et, notamment, le bassin de Houlé (qui, ainsi que nous l'avons exposé dans un chapitre précédent, offre de notables facilités pour la mise en valeur et la colonisation) se trouveraient dans la zone juive.

iii) Le tracé proposé nécessite l'inclusion, dans la zone juive, des hauteurs de la Galilée situées entre Safed et la plaine d'Acre. On se rappellera que c'est la partie de la Palestine où les Juifs se sont maintenus presque, sinon tout à fait, sans interruption depuis le début de la Diaspora jusqu'à nos jours et que le monde juif tout entier est profondément attaché aux « villes saintes » de Safed et de Tibériade <sup>2</sup>. En outre, jusqu'à une date toute récente, les Juifs de Galilée ont vécu en bons termes avec leurs voisins arabes et, au cours de toute la série des troubles qui se sont produits, les fellahs de Galilée se sont montrés moins accessibles aux excitations politiques que ceux de Samarie et de Judée où se trouvent les centres du nationalisme arabe. A Tibériade, d'autre part (qui compte 6.150 Juifs et 3.550 Arabes) et à Safad (qui compte 2.000 Juifs et 7.900 Arabes), les événements de l'année dernière ont provoqué une situation très tendue. Il y a eu également des troubles, moins graves il est vrai, dans les deux villes « mixtes » de la zone juive, Haïfa (environ 50.000 Juifs et 48.000 Arabes) et Acre (8.550 Arabes et 250 Juifs). Nous estimons qu'une décision à l'effet de maintenir les quatre villes en question pendant un certain temps, sous l'Administration mandataire faciliterait sérieusement les débuts de la mise à effet du partage et contribuerait notamment à assurer l'exécution des garanties prévues dans le Traité pour la protection des minorités.

iv) Jaffa est une ville essentiellement arabe où la minorité juive a, ces derniers temps, été en diminuant. Nous proposons que cette ville soit comprise dans l'Etat arabe. La question des communications avec cet Etat ne soulève pas de difficulté, étant donné que la liberté de transit, dans le corridor Jaffa - Jérusalem, s'étendrait à tous. Le corridor, d'autre part, doit avoir son propre accès à la mer et c'est pourquoi une bande étroite de

<sup>1</sup> Voir carte n<sup>o</sup> 9.

<sup>2</sup> Voir pages 11-12.

territoire devrait être acquise et libérée au nord et au sud de la ville. Ceci permettrait également de donner une solution au problème, considéré parfois comme insoluble, que crée la contiguïté de Jaffa et de Tel Aviv, au nord, et de la Ville juive naissante, au sud. En cas de nécessité, des forces de police mandataire pourraient être installées dans cette bande de territoire. L'arrangement peut paraître artificiel ; il n'en est pas moins manifestement réalisable.

v) L'Etat arabe aurait accès à la Méditerranée par Jaffa et Gaza, mais nous estimons que, dans l'intérêt du commerce et de l'industrie arabes, l'Etat arabe devrait également avoir accès, pour des nécessités commerciales, à Haïfa, seul port en eau profonde de toute la côte. Nous recommandons, en conséquence, que le Traité juif prévoie le libre transit des marchandises sous plomb de douane entre l'Etat arabe et Haïfa.

De même, le traité arabe prévoirait le libre transit des marchandises sous plomb de douane par voie ferrée entre l'Etat juif et la frontière égyptienne.

Le même principe s'applique à la question de l'accès commerciale à la Mer Rouge. L'utilisation de cette voie d'écoulement vers l'Orient peut présenter un jour de grands avantages, pour le commerce et l'industrie aussi bien arabes que juifs, et nous croyons savoir que l'on envisage la construction d'une voie ferrée le long du Wadi Araba. En raison de ces diverses possibilités, nous proposons qu'une enclave sur la côte nord-ouest du golfe d'Akaba soit maintenue sous l'Administration mandataire et que le Traité arabe prévoie le libre transit des marchandises entre l'Etat juif et cette enclave.

Les traités devraient prévoir des facilités analogues pour le transit des marchandises entre la zone sous mandat et Haïfa, la frontière égyptienne et le golfe d'Akaba.

#### 4. SUBVENTION ENTRE ETATS.

23. Ainsi que nous l'avons expliqué dans un chapitre précédent, les Juifs fournissent, par tête, aux revenus de la Palestine une contribution supérieure à celle des Arabes et le Gouvernement a pu mettre, en conséquence, à la disposition des Arabes des services publics supérieurs à ceux qu'ils eussent eus dans d'autres circonstances. Le partage signifierait, d'une part, que la zone arabe cesserait de bénéficier de la capacité fiscale de la zone juive. D'autre part : 1<sup>o</sup> les Juifs acquerraient un nouveau droit de souveraineté dans la zone juive ; 2<sup>o</sup> cette zone, telle que nous l'avons définie, serait plus étendue que la zone actuelle de terres et de colonies juives ; 3<sup>o</sup> les Juifs seraient libérés de l'obligation, qui leur est actuellement imposée, d'aider au progrès du bien-être des Arabes en dehors de cette zone. Il nous semble, en conséquence, qu'il ne serait pas déraisonnable de suggérer que l'Etat juif verse une subvention à l'Etat arabe, lorsque le partage deviendra effectif. Il y a eu des précédents récents d'arrangements financiers équitables de ce genre lors de la séparation entre le Sind et Bombay ainsi qu'entre la Birmanie et l'Empire indien. Conformément à ces précédents, nous recommandons qu'une commission financière soit désignée pour rechercher quel devrait être le montant de la subvention et pour faire rapport à ce sujet.

24. Cette commission financière serait également chargée de faire rapport sur la proportion selon laquelle la dette publique de la Palestine, qui s'élève actuellement à environ 4.500.000 livres, devrait être répartie entre les Etats arabe et juif et sur la façon dont toutes les autres obligations financières légitimement contractées par l'Administration de la Palestine pendant la durée du mandat devraient être réglées conformément à l'article 28 du mandat. La Commission aurait également à examiner les questions financières qui, en cas de partage, se posent à propos de l'administration des chemins de fer, des ports, des réseaux télégraphiques et téléphoniques.

#### 5. SUBVENTION BRITANNIQUE.

25. La subvention entre Etats établirait l'équilibre financier en Palestine, mais il convient de se rappeler que le plan que nous soumettons comporte l'inclusion de la Transjordanie dans l'Etat arabe. La capacité fiscale de la Transjordanie est très faible et ses revenus n'ont jamais été suffisants pour couvrir les frais d'administration. De 1921 jusqu'à ce jour, la Transjordanie a reçu du Royaume-Uni des subventions qui se sont élevées au total de 1.253.000 livres, soit une moyenne annuelle d'environ 78.000 livres. Des subventions ont également été accordées pour subvenir à l'entretien de la Force de frontière transjordanienne et des avances, d'un montant de 60.575 livres, dont 30.000 livres environ ont été remboursées, ont été consenties à titre de secours aux victimes des tremblements de terre et pour la distribution de semences.

26. Il conviendrait, à notre avis, de ne pas abandonner le mandat pour la Transjordanie avant de s'être assuré, dans la mesure du possible, que le niveau de l'administration, par suite du manque de fonds, ne tombera pas trop bas ; c'est ici, croyons-nous, que le peuple britannique pourrait, à juste titre, être invité à assumer sa part dans les mesures propres à faciliter un règlement. Le maintien du mandat actuel, ainsi que nous l'avons signalé à plusieurs reprises, entraînerait presque inévitablement une charge régulière et croissante pour la Trésorerie britannique. Si l'on peut instaurer la paix par le moyen du partage, l'argent dépensé pour contribuer à réaliser ce plan et lui permettre d'atteindre plus sûrement son but serait certainement de l'argent utilement dépensé. En dehors de toutes autres considérations, nous pensons

que le peuple britannique, quel que soit le poids actuel de ses charges financières, serait disposé à accepter de payer une somme en capital, au lieu de l'annuité qu'il verse actuellement, si c'était là un moyen de remplir ses obligations et d'établir la paix en Palestine.

27. Nous recommandons, en conséquence, qu'au cas où le système de traités entrerait en vigueur, le Parlement soit invité à consentir à l'Etat arabe une subvention de deux millions de livres.

#### 6. TARIFS DOUANIERS ET PORTS.

28. Les Etats arabe et juif, en tant qu'Etats indépendants et souverains, fixeraient eux-mêmes leurs tarifs douaniers. Sous réserve des stipulations du mandat, il en serait de même du Gouvernement mandataire.

29. Nous admettons qu'il peut surgir une difficulté provenant du conflit probable entre les politiques tarifaires arabe et juive. La lutte contre la contrebande pourrait se révéler difficile et coûteuse. Il y aurait un moyen d'améliorer sensiblement la situation, et ce moyen serait d'ailleurs dans l'intérêt à la fois des Arabes et des Juifs : ce serait que les deux Etats pussent s'entendre pour imposer des droits de douane identiques sur le plus grand nombre possible d'articles et que le Gouvernement mandataire pût, lui aussi, rapprocher, dans toute la mesure réalisable, son tarif douanier du tarif appliqué dans l'un ou l'autre Etat ou dans les deux.

Nous considérons comme une partie essentielle du système de traités envisagé, la conclusion d'une convention commerciale visant à établir un régime tarifaire commun applicable au plus grand nombre possible d'articles importés et à faciliter, dans toute la mesure possible, le libre échange des marchandises entre les trois territoires.

La situation, en un endroit, se trouverait simplifiée, si l'on spécifiait, dans la convention commerciale, que la ville de Jaffa, tout en étant traitée, à tous autres titres, comme partie éloignée, mais intégrante de l'Etat arabe, serait, en ce qui concerne les tarifs douaniers, considérée comme faisant partie du corridor Jaffa - Jérusalem placé sous mandat. L'Etat arabe serait crédité des droits de douane acquittés sur les marchandises destinées à Jaffa, mais les taux seraient les mêmes que ceux des marchandises à destination de la zone sous mandat.

30. Ce serait, à notre avis, favoriser le fonctionnement sans heurts du nouveau système, à ses débuts, que de confier, pour un certain temps, la perception des taxes et droits dans les ports au Gouvernement mandataire. Nous suggérons en conséquence que non seulement à Haïffa et à Acre, dont nous avons proposé, en tout cas, le maintien sous l'Administration mandataire pendant quelque temps, mais aussi à Jaffa et à Tel Aviv et, si on le jugeait nécessaire, en d'autres endroits, le Gouvernement mandataire soit chargé de la perception des droits de douane et de la remise aux trésoreries respectives, des sommes payées sur les importations destinées à l'Etat arabe, à l'Etat juif et à la zone sous mandat.

31. Nous considérons comme très peu souhaitable que l'on étende les dispositions prises récemment en vue du chargement et du déchargement des marchandises à Tel Aviv, de façon à en faire un port important, entièrement distinct de celui de Jaffa. Si la nécessité d'un deuxième port en eau profonde, outre celui d'Haïffa, s'imposait, nous recommanderions que l'on adopte le projet d'un port commun pour Jaffa et Tel Aviv. Au cas où le partage se réaliserait, ce port serait contrôlé par une commission mixte, composée de représentants de l'Etat arabe et de l'Etat juif et présidée par un fonctionnaires du Gouvernement mandataire.

#### 7. NATIONALITÉ.

32. Toutes les personnes domiciliées dans la zone sous mandat (y compris Haïffa, Tibériade, Safed et l'enclave du golfe d'Akaba, tant que ces localités demeureront sous l'Administration mandataire) qui possèdent actuellement le statut de protégés britanniques, conserveraient ce statut ; mais, sous réserve de cette disposition, tous les Palestiniens deviendraient ressortissants de l'Etat dans lequel ils sont domiciliés.

#### 8. SERVICES CIVILS.

33. Il semble probable qu'au cas où le partage se réaliserait, les services des fonctionnaires arabes et juifs, employés par l'Administration mandataire préexistante, seraient, dans une large mesure, requis par les Gouvernements de l'Etat arabe et de l'Etat juif respectivement, tandis que le nombre des fonctionnaires britanniques subirait une réduction importante. Les droits de tous ces fonctionnaires, y compris les droits à pension ou à gratification, devront être intégralement reconnus, conformément à l'article 28 du mandat actuel, compte tenu du fait que tout plan de partage comportera trois gouvernements au lieu de l'unique Gouvernement de Palestine dont ledit article envisage l'institution, au cas où prendrait fin le mandat. Cette question devrait être réglée par la Commission financière.

#### 9. CONCESSIONS INDUSTRIELLES.

34. Au cas où le partage aurait lieu, les accords conclus par le Gouvernement de la Palestine en vue du développement et de la sécurité des industries (par exemple, l'accord avec la Compagnie palestinienne des potasses) devraient être repris et exécutés par les gouverne-

ments des Etats arabe et juif respectivement. Des garanties à cet effet devraient figurer dans les traités. La sécurité de la station d'énergie électrique de Jisr el Majami devrait faire l'objet d'une garantie analogue.

#### 10. ECHANGES DE TERRES ET DE POPULATIONS.

35. Nous avons conservé pour la fin la double question qui, parmi toutes celles que pose le partage, sous quelque forme qu'il s'effectue, est, après la question de la frontière, la plus importante et la plus délicate.

36. Si le partage doit véritablement contribuer à régler définitivement le problème de la Palestine, il ne doit pas seulement consister à tracer une frontière et à créer deux Etats ; tôt ou tard, il faudra que l'on procède à un transfert de terres et, dans la mesure du possible, à un échange de populations.

37. En ce qui concerne les terres, les Juifs, d'une part, peuvent désirer vendre en totalité ou en partie les terres qu'ils possèdent actuellement dans les limites de l'Etat arabe et les occupants juifs de ces terres peuvent vouloir se rendre dans l'Etat juif et reprendre le cours de leur existence sur des terres situées à l'intérieur de cet Etat. Les Arabes, d'autre part, peuvent également être disposés à vendre les terres qu'ils possèdent dans les limites de l'Etat juif. Que deviendront, cependant, dans ce cas, les occupants de ces terres, qu'ils soient propriétaires, locataires ou journaliers ? Qu'ils demeurent dans l'Etat juif ou qu'ils se rendent dans l'Etat arabe où, dans les conditions actuelles, il n'y a pas de terres cultivables disponibles, on risque manifestement de les voir constituer un « prolétariat sans terre ».

38. Les traités devraient stipuler que, si des propriétaires arabes de terres sises dans l'Etat juif ou des propriétaires juifs de terres sises dans l'Etat arabe désiraient se défaire de leurs terres et de toutes les plantations ou récoltes qui s'y trouvent, le Gouvernement de l'Etat intéressé assumerait la responsabilité de l'achat de ces terres, plantations et récoltes à un prix fixé, en cas de besoin, par l'Administration mandataire. Nous suggérons qu'à cette fin un emprunt soit, le cas échéant, garanti pour un montant raisonnable.

39. L'aspect politique du problème agraire présente une importance plus grande encore. Etant donné qu'il n'y a eu aucun recensement depuis l'année 1931, il est impossible de déterminer avec exactitude la répartition de la population entre les zones arabe et juive envisagées, mais, suivant une évaluation approximative qui nous a été fournie, la zone qui, dans notre plan, est attribuée à l'Etat juif (à l'exclusion des districts urbains dont nous suggérons le maintien sous l'Administration mandataire pendant un certain temps), compte actuellement environ 225.000 Arabes. Dans la zone attribuée à l'Etat arabe, il n'y a que 1.250 Juifs, mais à Jérusalem et à Haïfa on compte environ 125.000 Juifs contre 85.000 Arabes. L'existence de ces minorités constitue manifestement l'obstacle le plus sérieux à la mise en œuvre facile et effective du partage. Le « problème des minorités » n'est devenu que trop familier, ces dernières années, soit en Europe, soit en Asie. C'est, parmi toutes les conséquences du nationalisme d'après guerre, l'une de celles qui donnent le plus d'ennuis et qui sont le plus difficiles à traiter : or, le nationalisme en Palestine, comme nous l'avons vu, constitue une force au moins aussi intense qu'en aucun autre pays du monde. Nous estimons que le partage une fois effectué pourrait, avec le temps, arriver à modérer et à apaiser ce nationalisme mieux qu'aucun autre moyen, mais il ne faudrait cependant pas se bercer de l'espoir qu'après le partage il n'y aura plus du tout de heurts entre Arabes et Juifs, plus « d'incidents », plus de récriminations, susceptibles de maintenir ouverte la blessure que le partage doit nécessairement infliger. Si, donc, le règlement doit être net et définitif, il faut envisager hardiment et traiter avec fermeté cette question des minorités. Elle exige, chez tous les intéressés, les plus hautes qualités de gouvernement.

40. Un précédent très instructif est fourni par l'échange des populations grecque et turque au lendemain de la guerre turco-grecque de 1922. Sur l'initiative de Dr Nansen, une convention fut signée par les gouvernements hellénique et turc au début de 1923 ; elle stipulait que les ressortissants grecs de religion orthodoxe vivant en Turquie seraient obligatoirement transférés en Grèce et les ressortissants turcs de religion musulmane vivant en Grèce seraient de même transférés en Turquie. Pour contrôler l'opération, on nomma une Commission mixte et un certain nombre de sous-commissions composées de représentants des gouvernements hellénique et turc et de la Société des Nations. Le nombre des personnes dont il s'agissait était considérable, car il y avait non moins de 1.300.000 Grecs et environ 400.000 Turcs, mais les opérations furent menées avec tant de vigueur et de compétence qu'au bout de dix-huit mois environ à partir du printemps de 1923, l'échange se trouvait complètement achevé. Le Dr Nansen fut, à l'époque, l'objet de vives critiques ; on lui reprochait le caractère inhumain de sa proposition et l'opération imposa, manifestement, les plus dures épreuves à une multitude de gens. Mais le courage des hommes d'Etat grecs et turcs intéressés a été justifié par les résultats. Avant cette opération, les minorités grecque et turque avaient été une source constante d'irritation ; on a tranché dans le vif ; le résultat, c'est qu'aujourd'hui les relations gréco-turques sont, croyons-nous, plus amicales qu'elles ne l'ont jamais été dans le passé.

41. Malheureusement pour nous, l'analogie, sur un point essentiel, n'est plus applicable. Dans la Grèce septentrionale, il y avait un excédent de terres cultivables qui étaient disponibles ou qui pouvaient rapidement être rendues disponibles pour l'installation des Grecs

évacués de Turquie. En Palestine, il n'existe actuellement aucun excédent de ce genre. On pourrait trouver de la place ou en faire rapidement dans les limites proposées de l'Etat juif, pour les Juifs vivant actuellement dans la zone arabe; mais ce sont les Arabes, dont le nombre est beaucoup plus considérable, qui posent le problème principal; certains d'entre eux pourraient être réinstallés sur les terres abandonnées par les Juifs, mais il faudrait des terres en quantités infiniment plus importantes pour les réinstaller tous. Nous avons déjà attiré l'attention sur le manque de renseignements à cet égard. Toutefois, ceux que nous avons pu nous procurer nous ont paru, comme nous l'avons dit, justifier l'espoir que l'exécution de vastes programmes d'irrigation, de captation d'eau et de mise en valeur en Transjordanie (et il en est de même pour Bir es Seba et pour la vallée du Jourdain) permettraient de subvenir aux besoins d'une population beaucoup plus considérable que la population actuelle.

42. Il est donc d'une nécessité immédiate de procéder aux opérations de prospection dans ces régions et d'obtenir des opinions autorisées sur les possibilités pratiques d'irrigation et de mise en valeur des terrains. Nous suggérons que ces opérations soient entreprises immédiatement et que le personnel et les fonds nécessaires pour leur prompt achèvement soient fournis dans le plus bref délai possible. Si ces opérations démontrent clairement qu'il est possible de rendre disponible une superficie importante de terres pour la réinstallation des Arabes vivant dans la zone juive, les plus grands efforts devraient être tentés en vue de réaliser un accord visant l'échange de terres et de populations. L'utilisation de nouvelles terres rapprocherait la situation, en Palestine et en Transjordanie, de celle de 1923 en Turquie et en Grèce, tandis que l'effectif des populations intéressées serait beaucoup moindre. Etant donné l'antagonisme actuel entre les races et l'avantage manifeste que toutes deux tireraient de la réduction au minimum des possibilités de heurts, il y a lieu d'espérer que les chefs arabes et juifs pourront faire preuve des mêmes qualités d'homme d'Etat que les Turcs et les Grecs et témoigner, pour instaurer la paix, de la même hardiesse de décision. Si l'accord se réalisait, il y aurait lieu d'inclure ou d'ajouter des dispositions à cet effet dans les traités, en vue du transfert, sous la surveillance et le contrôle du Gouvernement mandataire, des terres et des populations dans la mesure où de nouvelles terres sont ou peuvent devenir, dans un délai raisonnable, disponibles pour la réinstallation de ces populations.

43. Nous estimons que le partage éventuel donnerait lieu à moins de difficultés dans la région montagneuse de la Galilée septentrionale, dont la population est entièrement arabe, que dans les plaines, où la population est mélangée. Dans cette région, en conséquence, il se peut que l'on juge inutile d'aller, en matière d'échanges de terres et de populations, au delà des transferts volontaires. Mais, dans les plaines, y compris la plaine de Beissane et pour toutes les colonies juives qui resteraient dans l'Etat arabe après l'entrée en vigueur des traités, il devrait être prévu dans l'accord qu'en dernier recours, l'échange serait obligatoire.

44. Les dépenses nécessitées par le plan d'irrigation et de mise en valeur seraient, à notre avis, supérieures à celles que l'on pourrait demander à l'Etat arabe de supporter. Dans ce domaine également, nous pensons que le peuple britannique serait disposé à apporter sa contribution au règlement de la question et nous recommandons qu'au cas où un arrangement pourrait être conclu en vue des transferts, volontaires ou non, de terres et de populations, le Parlement soit invité à accorder une subvention destinée à couvrir les frais.

45. Si les résultats des opérations de prospection étaient favorables, l'exécution du plan prendrait un temps considérable et, très probablement, le système de traités envisagé entrerait en vigueur avant que ce plan soit complètement réalisé. Il conviendrait, en conséquence, de stipuler dans les traités que l'entier contrôle de ce travail, de même que de celui de toutes les opérations visant les échanges de terres et de populations, continuerait d'appartenir, jusqu'à terminaison complète, au Gouvernement mandataire.

46. Si l'on constate que les travaux d'irrigation et de mise en valeur peuvent être effectués avec toute l'ampleur que l'on espère leur donner, il est clair que ces travaux devront être exécutés le plus rapidement possible; mais on ne saurait s'attendre à ce que le Gouvernement palestinien, tel qu'il est actuellement constitué, les prenne à sa charge: ce serait imposer à une administration déjà surmenée une tâche au-dessus de ses forces. Nous estimons d'autre part que certaines des règles ordinairement applicables dans une colonie de la Couronne devraient être modifiées pour répondre à ce cas exceptionnel. Nous suggérons que l'on crée à Jérusalem un nouveau « Département du Partage », chargé des travaux d'irrigation et de mise en valeur ainsi que de toutes les opérations d'échanges qui pourraient y faire suite. Le Département serait sous les ordres directs du Haut Commissaire; son chef aurait le même statut que le Secrétaire général et jouirait d'une autonomie suffisante dans l'administration des fonds votés par le Parlement. Il nous paraît essentiel que l'on prenne quelque arrangement spécial pour empêcher les retards souvent prolongés qui ne manqueraient pas de se produire si chaque poste de dépenses, si petit soit-il, devait être soumis pour approbation à la Trésorerie britannique ou palestinienne. La désignation d'un représentant de la Trésorerie britannique au poste de Directeur des Finances du Département envisagé serait peut-être une solution de la difficulté.

47. Tel est le plan de partage que nous soumettons à l'examen du Gouvernement de Votre Majesté. Nous estimons qu'il répond aux conditions essentielles du partage et démontre que si la Palestine doit être partagée, ce partage est réalisable.

48. Il reste à examiner brièvement les principales questions qui se poseraient à bref délai si l'on prenait la décision de mettre fin au mandat et d'instaurer un système de traités fondés sur le partage. Le nouveau régime ne pourrait, évidemment, pas être introduit immédiatement.

Il s'écoulerait nécessairement une période de transition avant que le nouveau mandat et les traités entrent en vigueur, et pendant cette période le mandat actuel continuerait d'être la base de l'Administration palestinienne. Mais les recommandations que nous avons formulées dans la deuxième partie de ce rapport au sujet de ce qu'il conviendrait de faire sous le mandat actuel impliquaient la continuation de ce mandat pendant un temps indéfini. Manifestement, elles ne pourraient, dans l'ensemble, s'appliquer à une situation ayant subi une modification telle que celle qu'entraînerait le partage. Le caractère de cette situation dépendrait en grande partie du genre de plan adopté, mais quel que soit ce plan, il y aura un certain nombre de questions essentielles qui se poseront et nous pensons que le Gouvernement de Votre Majesté désirera que nous exprimions notre avis sur la solution qu'on pourrait leur donner.

49. Voici donc les recommandations que nous formulons pour la période de transition.

1) *Terres.*

Il conviendrait de prendre des mesures pour interdire l'achat de terres par les Juifs, dans les limites de la zone arabe (c'est-à-dire de l'Etat arabe envisagé) ou par des Arabes dans la zone juive (c'est-à-dire dans les limites de l'Etat juif envisagé).

Les opérations de cadastre et de parcellement dans la région de plaine de la zone juive devront être achevées dans les deux ans.

2) *Immigration.*

Au lieu du « haut niveau politique » recommandé au chapitre X, paragraphe 97, il conviendrait d'appliquer une restriction territoriale à l'immigration juive. Il ne devrait être autorisé aucune immigration juive dans la zone arabe. Etant donné, par conséquent, que l'immigration ne toucherait pas la zone arabe et que l'Etat juif serait à bref délai responsable de ses conséquences, le volume devrait en être conditionné par la capacité d'absorption économique de la Palestine moins la zone arabe.

3) *Commerce.*

Il conviendrait d'entamer sans délai des négociations en vue d'obtenir la modification de l'article 18 du mandat et d'établir le commerce extérieur de la Palestine sur une base plus équitable.

4) *Conseil consultatif.*

Le Conseil consultatif devrait, s'il est possible, être élargi par la nomination de représentants arabes et juifs, mais si l'une ou l'autre des deux parties refusait sa collaboration, le Conseil devrait continuer de siéger dans sa composition actuelle.

5) *Gouvernement local.*

Le système municipal devrait être réformé selon les indications d'experts, ainsi qu'il est recommandé au chapitre XVII, paragraphe 31.

6) *Enseignement.*

Il conviendrait de faire un vigoureux effort pour augmenter le nombre des écoles arabes. Les « écoles mixtes » situées dans la zone destinée à être administrée sous le nouveau mandat devraient recevoir tout l'appui possible et il conviendrait d'envisager la création d'une université britannique (ainsi qu'il est recommandé au chapitre XVI, paragraphe 28) ; ces institutions, en effet, pourraient jouer un rôle important après le partage et contribuer à une réconciliation future des races.

---

## Chapitre XXIII.

### CONCLUSION.

1. « Mieux vaut peu que rien », dit un proverbe très anglais ; et, considérant l'attitude prise par les représentants arabes et juifs lorsqu'ils ont témoigné devant nous, nous estimons tout à fait improbable que l'une ou l'autre des parties soit satisfaite, à première vue, des propositions que nous avons soumises pour le règlement de leurs revendications opposées. Le partage, en effet, signifie que ni l'une ni l'autre n'obtiendra tout ce qu'elle désire. Il signifie que les Arabes devront consentir à ce que soit soustraite à leur souveraineté une partie d'un territoire qu'ils occupent depuis longtemps et dont ils étaient jadis les maîtres, et les Juifs devront se contenter d'un territoire moins grand que la terre d'Israël qu'ils possédaient autrefois et qu'ils espéraient recouvrer un jour. Mais il nous semble possible qu'à la réflexion l'une et l'autre des deux parties finiront par se rendre compte que les inconvénients du partage sont compensés

par les avantages qu'il présente, car s'il n'accorde à aucune des deux parties tout ce qu'elle désire, il offre à chacune ce qu'elle désire le plus, à savoir la liberté et la sécurité.

2. Pour les Arabes, les avantages du partage effectué d'après les grandes lignes que nous avons indiquées peuvent se résumer comme suit :

i) Ils obtiennent l'indépendance nationale et peuvent collaborer sur le même pied que les Arabes des pays voisins à la cause de l'unité et du progrès arabes.

ii) Ils sont définitivement libérés de la crainte d'être « submergés » par les Juifs et de l'éventualité d'un assujettissement final à la souveraineté juive.

iii) Plus spécialement, la délimitation définitive du Foyer national juif, dans des frontières fixes et l'organisation, pour la protection des Lieux Saints, d'un nouveau mandat bénéficiant de la garantie solennelle de la Société des Nations, écartent toute crainte que les Lieux Saints tombent jamais sous le contrôle des Juifs.

iv) En compensation de la perte de territoires que les Arabes considèrent comme leur appartenant, l'Etat arabe recevra une subvention de l'Etat juif. Il recevra également, étant donné la situation arriérée de la Transjordanie, une subvention de 2 millions de livres du Trésor britannique, et, si l'on peut arriver à un arrangement pour l'échange des terres et des populations, une nouvelle subvention sera accordée en vue de la transformation, dans la mesure du possible, de terres stériles de l'Etat arabe en terres fertiles dont les cultivateurs et l'Etat lui-même tireront profit.

3. Pour les Juifs, les avantages du partage peuvent se résumer comme suit :

i) Le partage assure l'établissement du Foyer national juif et le garantit contre la possibilité d'une sujétion éventuelle à la domination arabe.

ii) Le partage permet aux Juifs d'appeler leur « Foyer national », leur bien au sens le plus complet du mot, car il convertit ce Foyer national en un Etat juif. Ses citoyens pourront admettre dans l'Etat le nombre de Juifs dont ils estimeront possible l'absorption. Ils auront atteint l'objectif essentiel du Sionisme, à savoir l'installation en Palestine d'une nation juive donnant à ses nationaux dans le monde le même statut que les autres Etats donnent à leurs nationaux. Ils cesseront enfin de mener l'existence d'une minorité.

4. Aux Arabes comme aux Juifs, le partage offre la perspective (que nous n'apercevons dans aucune autre politique) d'obtenir le bienfait inestimable de la paix. Le résultat vaudrait bien certainement quelque sacrifice de part et d'autre, si l'antagonisme qui a débuté avec le mandat pouvait prendre fin en même temps que lui. Il ne s'agit pas, en effet, d'une hostilité naturelle ou de vieille date. Un Arabe distingué qui nous exposait la cause arabe nous a déclaré que les Arabes, au cours de toute leur histoire, non seulement n'ont jamais manifesté de sentiments antisémites, mais qu'ils ont montré que l'esprit de compromis est un trait profond de leur mentalité. Il a exprimé sa sympathie pour le sort des Juifs en Europe. « Il n'est pas une personne raisonnable, a-t-il dit, qui ne soit disposée à faire tout ce qui est humainement possible pour porter remède au sort douloureux de ce peuple, à condition que, ce faisant, on n'inflige pas à un autre peuple un sort également douloureux ». Considérant ce que signifie, pour les milliers de Juifs qui souffrent, la possibilité de trouver un refuge en Palestine, nous ne pouvons croire que « l'épreuve », si grande soit-elle, que constituera le partage, pour les Arabes, dépasse ce que leur générosité peut supporter. Ici encore, comme dans tant d'autres problèmes posés à propos de la Palestine, ce ne sont pas seulement les populations du pays qu'il faut considérer. Le problème juif n'est pas le moindre des nombreux problèmes qui troublent les relations internationales en cette période critique et qui sont un obstacle sur le chemin de la paix et de la prospérité. Si les Arabes, au prix de quelques sacrifices, pouvaient contribuer à la solution du problème, ils auraient droit à la gratitude non seulement des Juifs, mais de tout le monde occidental.

5. Il fut un temps où les hommes d'Etat arabes acceptaient de concéder aux Juifs la petite Palestine, à condition que le reste de l'Asie arabe fût libre. Cette condition ne fut pas remplie à cette époque, mais elle est maintenant à la veille d'être remplie. Dans moins de trois ans, toute la vaste étendue des pays arabes, entre la Méditerranée et l'Océan indien, en dehors de la Palestine seront indépendants et si l'on adopte le projet de partage, la majeure partie de la Palestine jouira également de l'indépendance.

6. Il n'est guère besoin de faire ressortir les avantages, pour le peuple britannique, d'un règlement de la question de Palestine. Nous sommes tenus de faire honneur, dans toute la mesure où nous le pouvons, aux obligations que nous avons contractées, en raison des nécessités de la guerre, à l'égard des Arabes et des Juifs. Lorsque ces obligations ont été incorporées dans le mandat, nous ne nous sommes pas pleinement rendu compte des difficultés de la tâche qui nous était confiée. Nous nous sommes efforcés de les surmonter et nous n'avons pas toujours réussi. Ces difficultés n'ont cessé de croître au point d'apparaître aujourd'hui presque insurmontables. Le partage offre la possibilité de les surmonter, la possibilité de trouver une solution définitive qui fera justice aux droits et aspirations tant des Arabes que des Juifs et qui acquittera les obligations que nous avons contractées envers eux, il y a vingt ans, dans toute la mesure où les conditions actuelles permettent de le faire.

7. Ce n'est pas seulement le peuple britannique, ce ne sont pas seulement les nations qui ont conféré le mandat ou l'ont approuvé qui sont profondément préoccupés des événements, passés et présents, de Palestine. Dans le monde entier, des hommes et des femmes, en nombre incalculable, éprouveront un sentiment de soulagement si, d'une façon ou d'une autre, on réussit à mettre fin à la lutte et aux effusions de sang dans un pays trois fois saint.

---

REMERCIEMENTS.

Nous avons, dans notre préface, mentionné la précieuse série de mémoires d'ordre descriptif et statistique qui nous ont été fournis par le Gouvernement de la Palestine. Leur préparation a dû entraîner de sérieuses recherches et imposer à ceux qui en ont été chargé un travail supplémentaire considérable. La présentation sous une forme condensée et méthodique d'un ensemble aussi complet de faits et de chiffres a considérablement facilité le travail de la Commission. En outre, les différents services de l'Administration centrale nous ont, au cours de notre visite, prêté le concours le plus dévoué et les fonctionnaires de tous grades ont, pour répondre à nos demandes, ajouté à leurs heures de travail.

L'escorte de police de la Commission qui a été constamment à ses ordres, et parfois dans des conditions pénibles, lui a rendu des services très appréciés.

Nous tenons à mentionner tout spécialement les services de M. D. G. Harris, conseiller pour l'irrigation et membre du Conseil exécutif, dont l'expérience et le jugement nous ont été particulièrement précieux, et de M. L. Y. Andrews, fonctionnaire du Service de développement, qui s'est tenu constamment à la disposition de la Commission et qui a eu la charge de tous les arrangements pour nos déplacements et notre visite des districts. Il s'en est acquitté avec un succès marqué. Sa connaissance intime des lieux et sa longue expérience du pays nous ont été extrêmement précieuses. Nos deux secrétaires, Miss H. Painting et Miss N. L. Sheppard ont été obligées souvent de travailler dans des conditions très pénibles : leur rapidité et leur précision ont été remarquables. M. F. J. Purll, le seul secrétaire venu d'Angleterre avec nous, a rempli ses fonctions qui, dans les circonstances, étaient particulièrement lourdes, à notre entière satisfaction. Pour la préparation de notre rapport, les deux sténographes, Miss I. G. Campbell et Miss G. L. Whyatt, ont allègrement satisfait aux exigences d'un travail très considérable.

Enfin, nous tenons à rendre hommage au zèle et à la compétence de notre secrétaire, M. J. M. Martin, que le Colonial Office avait bien voulu mettre à notre disposition. Une tâche particulièrement lourde lui incombait, et nous lui devons une vive reconnaissance pour la manière dont il a su, à lui seul, faire face à un volume considérable de correspondance et à l'énorme documentation recueillie à la suite d'une enquête qui portait sur tous les services du Gouvernement palestinien. Dans nos rapports avec lui, comme à propos de tous les arrangements concernant nos séances et nos entrevues personnelles, nous avons constamment trouvé en lui la bonne grâce et le dévouement les plus parfaits.

CE RAPPORT EST SOUMIS AU BIENVEILLANT EXAMEN DE VÔTRE MAJESTÉ PAR :

J. M. MARTIN,  
*Secrétaire.*  
22 juin 1937.

PEEL.  
HORACE RUMBOLD.  
LAURIE HAMMOND.  
WM. MORRIS CARTER.  
HAROLD MORRIS.  
R. COUPLAND.

## Appendice 1.

### MANDAT POUR LA PALESTINE.

TEXTE DES ARTICLES NON CITÉS AU CHAPITRE II (paragraphe 40) ET D'UNE NOTE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS CONCERNANT L'APPLICATION DU MANDAT AU TERRITOIRE CONNU SOUS LE NOM DE TRANSJORDANIE, EN VERTU DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 25.

#### *Article 5.*

Le Mandataire garantit la Palestine contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère.

#### *Article 8.*

Les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction et la protection consulaires, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des Capitulations et des usages, seront sans application en Palestine.

A moins que les Puissances, dont les ressortissants jouissaient de ces privilèges et immunités au 1<sup>er</sup> août 1914, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités ou n'aient consenti à leur non-application pendant une certaine période, ceux-ci seront à la fin du mandat et sans délai rétablis intégralement ou avec telle modification qui aurait été convenue par les Puissances intéressées.

#### *Article 10.*

En attendant la conclusion de conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre le Mandataire et d'autres Puissances étrangères seront appliqués à la Palestine.

#### *Article 12.*

Les relations extérieures de la Palestine, ainsi que la délivrance des exequatur aux consuls des Puissances étrangères seront du ressort du Mandataire. Le Mandataire aura aussi le droit d'étendre sa protection diplomatique et consulaire aux ressortissants de la Palestine se trouvant hors des limites de ce territoire.

#### *Article 14.*

Une Commission spéciale sera nommée par la Puissance mandataire, à l'effet d'étudier, définir et régler tous droits et réclamations concernant les Lieux Saints, ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine. Le mode de nomination des membres de la Commission, sa composition et ses fonctions, seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société, et la Commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonctions avant cette approbation.

#### *Article 17.*

L'Administration de la Palestine peut organiser par recrutement volontaire les forces nécessaires au maintien de la paix et de l'ordre, ainsi qu'à la défense du pays, sous le contrôle du Mandataire, mais elle n'aura pas le droit de faire usage de ces forces à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'y autorise. L'Administration de la Palestine ne lèvera ni n'entretiendra de force militaire, navale ou aérienne qu'aux fins susdites.

Aucune disposition de cet article n'empêchera l'Administration de la Palestine de participer aux frais d'entretien des forces militaires du Mandataire en Palestine.

Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de Palestine, pour le passage des forces armées et le transport du combustible et des approvisionnements.

#### *Article 19.*

Le Mandataire devra adhérer, au nom de l'Administration de la Palestine, à toutes conventions internationales générales conclues, ou à conclure avec l'approbation de la Société des Nations, sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des armes et munitions, trafic des stupéfiants, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphe sans fil, propriété littéraire, artistique ou industrielle.

#### *Article 20.*

Autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettront, le Mandataire collaborera au nom de l'Administration de la Palestine aux mesures d'utilité commune, qui seraient adoptées par la Société des Nations, pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes.

*Article 21.*

Le Mandataire élaborera et mettra en vigueur, dans un délai de douze mois à dater de ce jour, une loi sur les antiquités conforme aux dispositions ci-après. Cette loi assurera aux ressortissants de tous les Membres de la Société des Nations l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques.

(1).

Par « antiquités », on devra entendre toute œuvre ou produit de l'activité humaine antérieurs à l'année 1700.

(2).

La législation sur la protection des antiquités devra procéder plutôt par encouragements que par menaces.

Toute personne qui, ayant fait la découverte d'une antiquité sans avoir l'autorisation visée au paragraphe 5, signalé cette découverte à l'autorité compétente, devra recevoir une rémunération proportionnée à la valeur de la découverte.

(3).

Aucune antiquité ne pourra être aliénée qu'en faveur de l'autorité compétente, à moins que celle-ci renonce à en faire l'acquisition.

Aucune antiquité ne pourra sortir du pays sans une licence délivrée par ladite autorité.

(4).

Toute personne qui, par malice ou négligence, détruit ou détériore une antiquité devra être passible d'une pénalité à fixer.

(5).

Tout déplacement de terrain ou fouilles en vue de trouver des antiquités seront interdits, sous peine d'amende, si ce n'est aux personnes munies d'une autorisation de l'autorité compétente.

(6).

Des conditions équitables seront fixées pour permettre d'exproprier temporairement, ou à titre permanent, les terrains pouvant présenter un intérêt historique ou archéologique.

(7).

L'autorisation de procéder à des fouilles ne sera accordée qu'à des personnes présentant des garanties suffisantes d'expérience archéologique. L'Administration de la Palestine ne devra pas, en accordant ces autorisations, agir de façon à éliminer, sans motifs valables, les savants d'aucune nation.

(8).

Le produit des fouilles pourra être réparti entre la personne ayant procédé à la fouille et l'autorité compétente, dans la proportion fixée par celle-ci. Si, pour des raisons scientifiques, la répartition paraît impossible, l'inventeur devra recevoir une équitable indemnité au lieu d'une partie du produit de la fouille.

*Article 24.*

Le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel, répondant à ses vues, sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du mandat. Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés audit rapport.

*Article 26.*

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

**Note.**

Genève, le 23 septembre 1922.

**ARTICLE 25 DU MANDAT SUR LA PALESTINE : TERRITOIRE CONNU SOUS LE NOM DE TRANSJORDANIE.**

*Note du Secrétaire général :*

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer aux Membres de la Société, à titre d'information, un mémorandum relatif à l'article 25 du mandat sur la Palestine. Ce mémorandum, qui a été présenté par le Gouvernement britannique au Conseil de la Société des Nations, le 16 septembre 1922, a été approuvé par le Conseil, sous réserve de la décision prise par lui dans sa séance du 24 juillet 1922, à Londres, en ce qui concerne l'entrée en vigueur des mandats sur la Palestine et sur la Syrie.

MÉ MORANDUM DU DÉLÉGUÉ DE L'EMPIRE BRITANNIQUE.

L'article 25 du mandat sur la Palestine est ainsi conçu :

« Dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée, le Mandataire aura la faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat, qu'il jugera inapplicable à raison des conditions locales existantes, et de prendre, en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures qu'il estimera convenables, pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18 ».

2. Comme suite aux dispositions de cet article, le Gouvernement britannique invite le Conseil à voter la résolution suivante :

« Les dispositions suivantes du mandat sur la Palestine ne s'appliquent pas au territoire connu sous le nom de Transjordanie, qui comprend tous les territoires situés à l'est d'une ligne partant d'un point de deux milles à l'ouest de la ville d'Akaba, sur le golfe de ce nom, pour suivre le milieu de la rivière Ouadi Araba, de la mer Morte et du Jourdain jusqu'à son confluent avec la rivière Yarmouk, et se diriger à partir de ce point en suivant le centre de cette dernière rivière jusqu'à la frontière de Syrie ».

*Préambule.* — Considérants 2 et 3.

*Article 2.* — Les mots : « instituer dans le pays un état de choses politique administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule, et . . . ».

*Article 4.*

*Article 6.*

*Article 7.* — La phrase : « Cette loi comportera les clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne ».

*Article 11.* — La seconde phrase du premier paragraphe et le second paragraphe en entier.

*Article 13.*

*Article 14.*

*Article 22.*

*Article 23.*

Dans l'application du mandat à la Transjordanie, les mesures qui, en Palestine, doivent être prises par l'Administration de ce dernier pays, seront prises par l'Administration de Transjordanie sous le contrôle général de la Puissance mandataire.

3. Le Gouvernement britannique accepte l'entière responsabilité, en qualité de Mandataire pour la Transjordanie, et prend l'engagement que toutes les dispositions qui pourront être prises en vue de l'administration de ce territoire, conformément à l'article 25 du mandat, se conformeront aux dispositions du mandat qui ne sont pas déclarées inapplicables par la présente résolution.

## Appendice 2.

### MÉMOIRE ADRESSÉ AU HAUT COMMISSAIRE PAR LES HAUTS FONCTIONNAIRES ARABES.

Jérusalem, le 30 juin 1936.

Nous soussignés, fonctionnaires arabes de la première division, estimons de notre devoir de porter d'urgence les faits suivants à la connaissance de Votre Excellence.

2. En plus des obligations générales qui nous incombent en tant que fonctionnaires, nous avons, en notre qualité de fonctionnaires arabes, une obligation particulière : celle de servir de lien entre le Gouvernement et la population arabe avec laquelle nous sommes naturellement en contact plus étroit, d'interpréter, pour le public, les actes du Gouvernement en les présentant sous leur vrai jour et d'expliquer au Gouvernement les sentiments et les besoins de la population arabe. On nous a toujours donné à comprendre que cet aspect de nos fonctions était essentiel, en raison surtout de l'absence d'institutions représentatives, et nous l'avons toujours considéré comme tel. C'est en conformité avec cette conception de nos devoirs que nous nous permettons de vous soumettre très respectueusement ce qui suit :

3. La cause profonde du mécontentement actuel qui se manifeste dans la population arabe de toutes les classes, croyances et professions, a son origine dans le sentiment très vif de l'injustice qui lui a été infligée. Elle estime que, dans le passé, on a insuffisamment tenu compte de ses doléances légitimes, même lorsque ces doléances avaient fait l'objet, de la part d'enquêt-

teurs officiels, qualifiés et impartiaux, d'investigations qui, dans une large mesure, en avaient établi le bien-fondé. Le résultat en a été de jeter les Arabes dans un état proche du désespoir et l'agitation actuelle n'est autre chose que l'expression de ce désespoir.

4. Il faut se rendre nettement compte que ce sentiment de désespoir est en grande partie né de la disparition chez les Arabes de la confiance en la valeur des engagements officiels et des assurances officielles visant l'avenir et, aussi, du fait qu'ils sont sincèrement alarmés de la façon dont le Gouvernement de Sa Majesté a, de temps à autre, cédé à la pression sioniste. Leur confiance a été sérieusement ébranlée dès 1931, lorsque la lettre du Premier ministre au Dr Weizman fut publiée comme interprétation du Livre Blanc de 1930. Plus récemment, lorsque les projets concernant le Conseil législatif et la restriction des ventes de terres ont été vivement attaqués au Parlement, la méfiance a fait place au désespoir.

Ce serait manquer à notre devoir envers le Gouvernement et agir contre notre propre conscience que de dissimuler notre conviction que les doléances des Arabes à ce sujet sont en majeure partie justifiées.

5. Nous nous sommes efforcés, depuis le moment où ont éclaté les troubles actuels, d'user de notre influence, chacun d'entre nous dans les limites de ses fonctions, pour amener un retour à des conditions normales, plus particulièrement après qu'on eut annoncé que le Gouvernement de Sa Majesté avait décidé d'envoyer en Palestine une Commission royale. Nous nous sommes attachés à souligner que le retour à une situation normale était une condition de la désignation d'une Commission royale, mais tous nos efforts ont été vains. Nous avons trouvé partout un sentiment de doute et de scepticisme à l'égard de la sincérité de l'offre gouvernementale et nos efforts en vue de rétablir la paix n'ont fait que nous exposer à la suspicion et à la haine. Il nous est devenu impossible de continuer à remplir utilement nos fonctions de liaison entre l'Administration et la population arabe.

6. Lorsque nous considérons la profondeur et l'étendue du sentiment qui, à l'heure actuelle, anime la population arabe, nous sommes amenés à conclure que le Gouvernement ne se rend peut-être pas suffisamment compte de tous les facteurs essentiels de la situation. La justification de cette déclaration apparemment présomptueuse réside dans le fait que nous sommes naturellement en contact plus étroit avec les pensées profondes de la population arabe que même les conseillers les plus intimes de Votre Excellence. En particulier, nous sommes d'avis que l'un des caractères fondamentaux de l'agitation échappe à l'attention, à savoir que le sentiment actuel n'est pas de ceux que l'on peut étouffer par la force. Le Gouvernement dispose d'assez de moyens pour pouvoir, avec le temps, se rendre maître de l'insurrection, mais ce sentiment persistera et continuera d'être une source constante de difficultés et de troubles. Il ne peut pas être écrasé par la force ; le seul moyen de l'éliminer, c'est de supprimer les causes qui en sont l'origine. Nous n'avons jusqu'à ce jour constaté aucune preuve concrète permettant d'affirmer que le Gouvernement s'est nettement rendu compte de cet aspect de la situation.

7. Le Gouvernement a, il est vrai, annoncé qu'une Commission royale allait être chargée de procéder à une enquête sur ces doléances et de formuler des recommandations. Pour le moment, nous ne nous préoccupons pas de la politique qui sera finalement décidée ; ce qui nous préoccupe, c'est la situation immédiate, le fait que des existences humaines et des biens sont chaque jour détruits. L'annonce de l'arrivée d'une Commission royale n'a pas apaisé le mécontentement, précisément en raison de cette disparition de la confiance, à laquelle nous avons fait allusion. Ce qui est indispensable, donc, c'est un acte qui permettrait de rétablir chez les Arabes la confiance qu'ils ont perdue et de sortir de l'impasse actuelle.

Parlant non en tant que partisans, mais en tant que fonctionnaires responsables, soucieux de leurs obligations à l'égard du Gouvernement et de l'ensemble du pays, nous estimons qu'étant donné les circonstances, l'initiative, pour mettre fin à cette situation sans issue, ne peut venir que du Gouvernement et qu'elle doit se manifester dans le plus bref délai possible.

8. Cette situation, au point mort où elle est actuellement arrivée, est conditionnée essentiellement par la question de l'immigration. En d'autres termes, le choix entre un retour immédiat à des conditions normales et la continuation indéfinie des troubles et de l'effusion de sang actuels dépend non d'une question de politique ou de principe, mais uniquement d'une réglementation provisoire, c'est-à-dire de la question de savoir si l'immigration doit ou non être arrêtée. Il n'est peut-être pas superflu de signaler que, parmi les problèmes qui devront être examinés au cours de l'enquête envisagée, figure en premier lieu précisément cette question de l'immigration. Nous nous permettrons d'ajouter qu'il existe d'excellents précédents pour un arrêt de l'immigration : avant que ne fût entreprise l'enquête sur les troubles de 1921, cette immigration fut suspendue et, au cours des émeutes de 1929, non seulement l'immigration fut arrêtée, mais encore les certificats d'immigration qui avaient déjà été délivrés furent retirés.

9. Après un examen prolongé et attentif, nous n'hésitons pas à recommander l'arrêt de l'immigration comme le seul moyen équitable, humain et honorable de sortir de l'impasse actuelle.

10. On prétendra, nous le savons, qu'il y a là une question de prestige et que le Gouvernement ne peut céder devant la violence sans perdre de son prestige. C'est une opinion que nous aurions vigoureusement défendue si nous n'avions pas été convaincus que c'est au Gouvernement lui-même que revient en partie la responsabilité de l'état d'esprit qui est à l'origine de ces violences. Nous serions les derniers à nier que le maintien de l'ordre et de l'autorité ne soit le fondement de tout bon gouvernement. Mais l'autorité implique la justice pour tous et, lorsque l'on refuse cette justice, lorsque la confiance dans l'impartialité de la justice est ébranlée,

l'autorité se trouve sapée dans ses bases et c'est témoigner d'une conception erronée du prestige que de penser qu'il puisse être rétabli par l'emploi de la force.

Dans le cas actuel, le prestige et l'autorité du Gouvernement, non seulement n'auraient rien à perdre, mais encore auraient beaucoup à gagner par un acte de conciliation accompli en temps voulu.

11. Nous sommes persuadés que Votre Excellence voudra bien ne pas se méprendre sur les motifs qui nous ont incités à lui soumettre le présent mémoire. Nous avons été tout d'abord poussés par notre conscience. Au cours des pénibles semaines qui viennent de s'écouler, alors que, chaque jour, de nos concitoyens et peut-être aussi de nos parents étaient tués, nous nous sommes efforcés de nous rappeler nos obligations en tant que fonctionnaires et de contribuer, dans la mesure de nos modestes moyens, au rétablissement de la paix ; mais, à côté de nos obligations de fonctionnaires, il y a la voix impérieuse de notre conscience qui nous oblige à protester contre la politique actuelle de répression, alors qu'il existe un moyen équitable et honorable de mettre immédiatement fin à l'agitation présente avec son cortège de morts et de misères.

12. Nous vous adressons le présent mémoire en quatre exemplaires afin qu'il puisse être dûment transmis au Secrétaire d'Etat aux Colonies. Etant donné, cependant, la gravité des circonstances et la situation difficile où nous nous trouvons, nous prions Votre Excellence de bien vouloir câbler au Secrétaire d'Etat la substance de ce mémoire et de nous faire, à une date aussi rapprochée que possible, la faveur d'une réponse.

### Appendice 3.

#### RECETTES FISCALES, DÉPENSES ET COMMERCE PAR TÊTE D'HABITANT DANS LES PAYS DU MOYEN-ORIENT.

Pays	Recettes par tête £	Dépenses par tête £	Exportations par tête £	Importations par tête £
Egypte . . . . .	2,08	2,08	2,32	2,04
Irak . . . . .	1,62	1,71	1,11	2,09
Syrie (Etats du Levant) . . . . .	1,74	1,62	1,02	2,53
Palestine . . . . .	4,75	3,48	3,53	14,9
Transjordanie . . . . .	1,05	1,26	—	—

### Appendice 4.

#### SUPERFICIE ET POPULATION DES DISTRICTS ET SOUS-DISTRICTS.

(Chiffres empruntés au rapport sur le Recensement de 1931.)

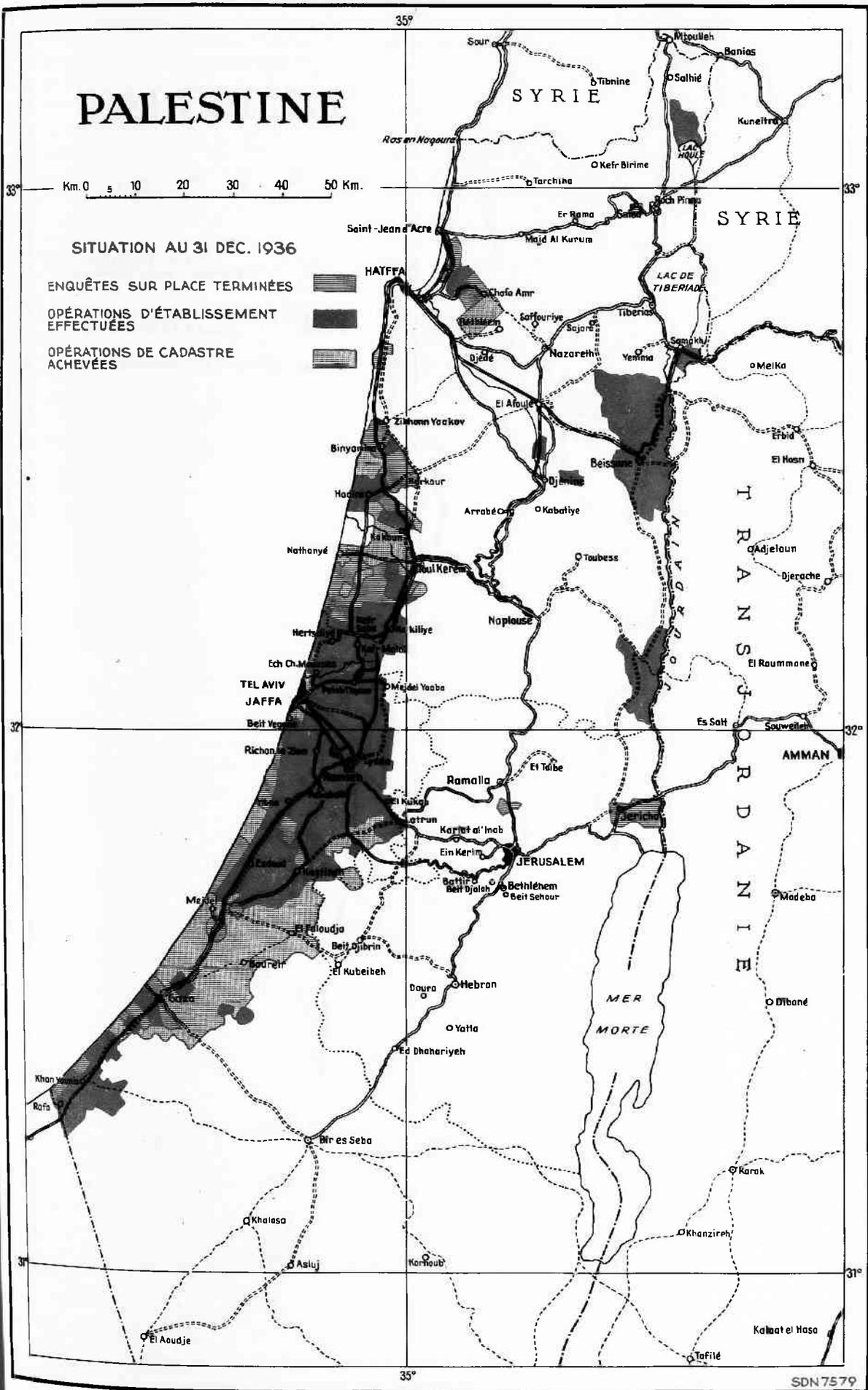
Districts et sous-districts	Superficie en m <sup>2</sup>	Population suivant la religion				Population totale (1931)
		Musulmans	Juifs	Chrétiens	Autres	
I. District méridional . . . . .	14.217	267.587	78.723	15.155	332	361.797
1. Sous-district de Gaza . . . . .	1.196	93.315	421	897	1	94.634
2. Sous-district de Bir es Seba . . . . .	11.872	50.907	17	153	5	51.082
3. Sous-district de Jaffa . . . . .	335	65.478	69.789	9.921	314	145.502
4. Sous-district de Ramleh . . . . .	814	57.887	8.496	4.184	12	70.579
II. District de Jérusalem . . . . .	4.278	173.019	54.959	38.488	96	266.562
5. Sous-district d'Hébron . . . . .	2.120	67.364	135	124	8	67.631
6. Sous-district de Bethléhem . . . . .	520	13.047	42	10.628	8	23.725
7. Sous-district de Jérusalem . . . . .	420	57.762	54.538	20.309	52	132.661
8. Sous-district de Jéricho . . . . .	676	2.949	243	263	28	3.483
9. Sous-district de Ramalla . . . . .	542	31.897	1	7.164	—	39.062
III. District septentrional . . . . .	6.988	319.106	40.928	37.755	9.673	407.462
10. Sous-district de Toul Kerem . . . . .	751	45.290	666	356	16	46.328
11. Sous-district de Naplouse . . . . .	1.618	67.314	10	1.214	168	68.706
12. Sous-district de Djénine . . . . .	800	40.555	4	851	1	41.411
13. Sous-district de Nazareth . . . . .	507	18.019	3.172	7.384	17	28.592
14. Sous-district de Beissane . . . . .	395	12.672	1.950	477	24	15.123
15. Sous-district de Tibériade . . . . .	453	16.546	7.785	1.734	910	26.975
16. Sous-district de Haïfa . . . . .	1.022	52.830	23.367	16.492	2.783	95.472
17. Sous-district d'Acre . . . . .	730	31.905	296	7.672	5.269	45.142
18. Sous-district de Safed . . . . .	712	33.975	3.678	1.575	485	39.713

**CARTES**

---

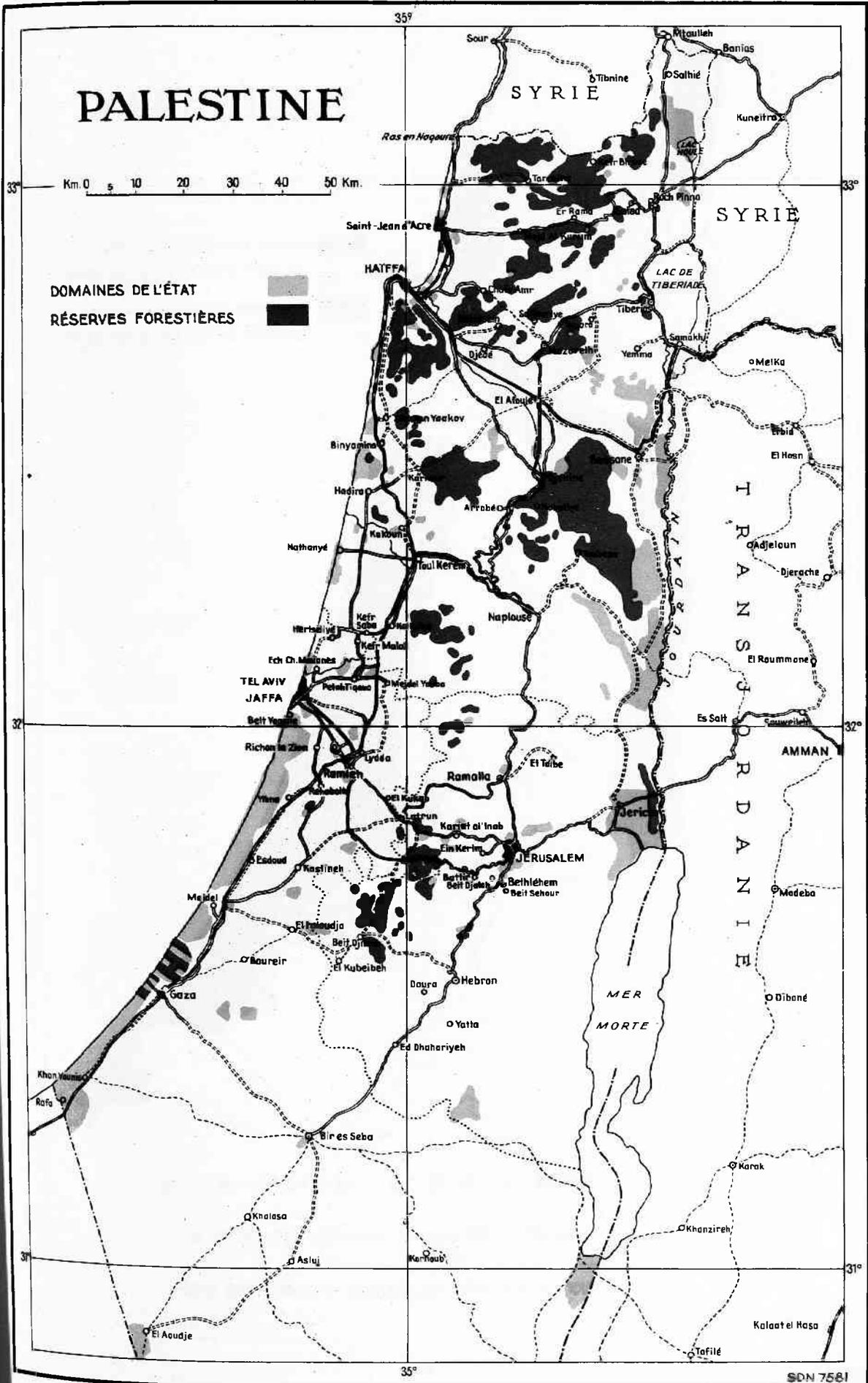


Carte N° 3.  
 CARTE DES OPÉRATIONS D'ÉTABLISSEMENT.





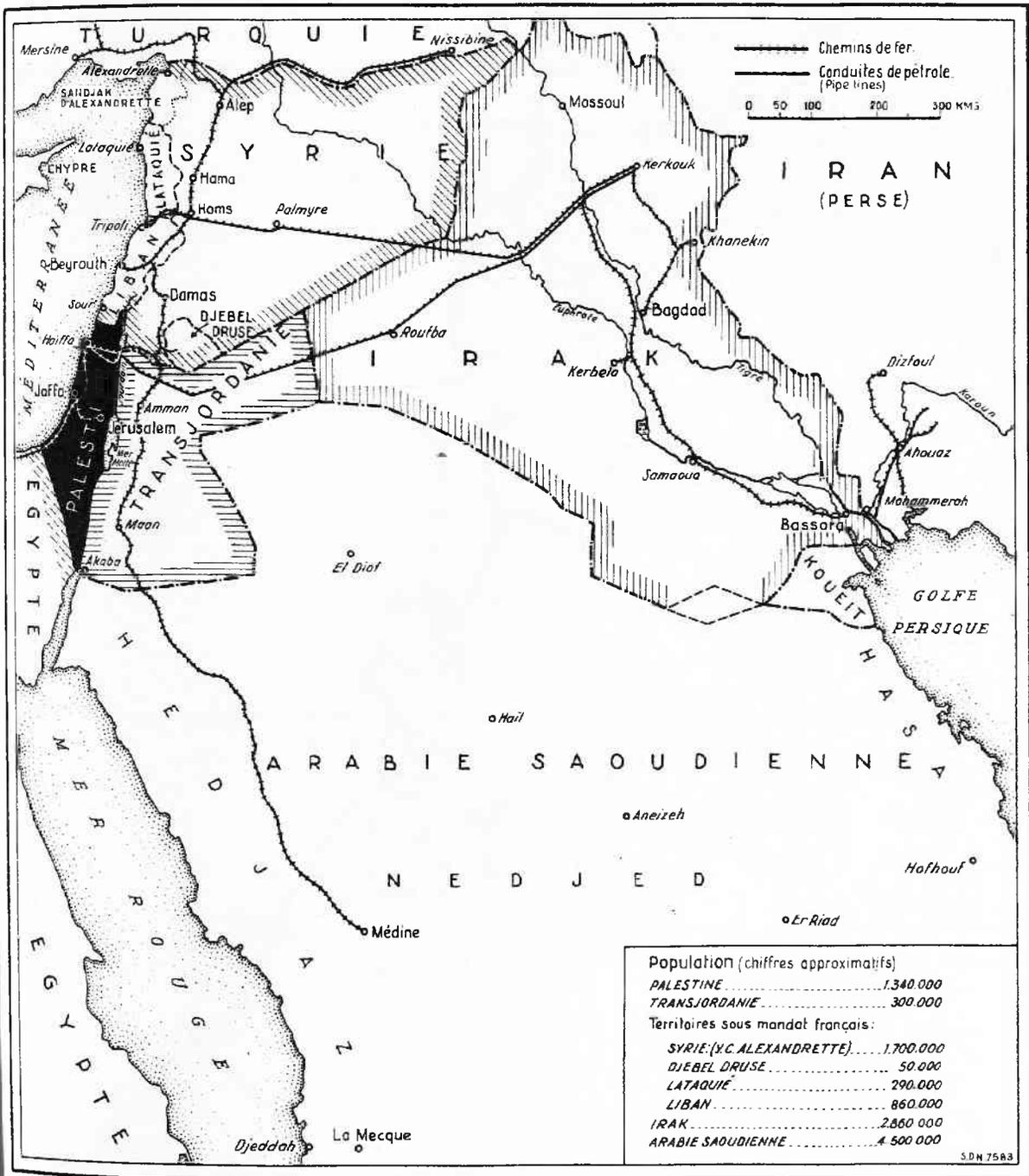
Carte N° 5.  
 DOMAINES DE L'ÉTAT ET RÉSERVES FORESTIÈRES.





# Carte N° 7.

## CROQUIS DE LA PALESTINE ET DES ÉTATS VOISINS.





Carte N° 9.

PARTAGE : FRONTIÈRE PROVISOIRE.

