

Le livre blanc de 1922

Le premier Livre blanc est aussi appelé 'Livre blanc de Churchill', du nom du ministre des colonies de l'époque Winston Churchill.

Le mandat anglais sur la Palestine, résultant de la conférence de San Remo (1920) comportait alors les territoires actuels d'Israël, des territoires palestiniens et de la Jordanie. Trois mois après le début du mandat anglais sur la Palestine, Churchill restreint le territoire destiné au foyer juif, en stipulant que l'Est du Jourdain, la Transjordanie n'en fait plus partie. L'article 25 du mandat confié à la Grande-Bretagne offrait d'ailleurs cette possibilité, qui permet à la Grande-Bretagne de gratifier la famille Hussein qui a levé les arabes contre l'empire ottoman durant la grande guerre.

Il fait suite à l'accord scellé à Jérusalem avec Abdallah le 20 mars 1921)

Dans ses mémoires, Churchill écrit « *d'un trait de plume j'ai créé la Transjordanie* » diminuant de 77 % la superficie de la Palestine historique du foyer national promis par Lord Balfour.

L'Est du Jourdain était constitué aux trois quarts d'un territoire qui deviendra à la suite de la Transjordanie, le Royaume Hachémite de Jordanie.

Le livre blanc limite l'immigration juive aux populations ayant un certain niveau de vie. Il prône le partage du pouvoir entre juifs et arabes.

Churchill y réitère l'argument déjà servi un an plus tôt à Jérusalem sur la déclaration Balfour :

les termes de la Déclaration ... n'envisagent pas que la Palestine dans son ensemble soit convertie en un foyer national juif, mais qu'un tel foyer soit fondé "en Palestine".



Il justifie la vision nationale qu'exprime le sionisme :

« Au cours des deux ou trois dernières générations, les Juifs ont recréé en Palestine une communauté qui compte aujourd'hui 80 000 membres, dont environ un quart sont des agriculteurs ou des ouvriers agricoles. Cette communauté a ses propres organes politiques, une assemblée élue pour la direction de ses affaires domestiques, des conseils élus dans les villes et une organisation pour le contrôle de ses écoles. Elle a son Grand Rabinat et son Conseil rabbinique élus pour la direction de ses affaires religieuses. Ses activités se déroulent en hébreu, langue vernaculaire, et une presse hébraïque répond à ses besoins. Elle a une vie intellectuelle particulière et une activité économique considérable. Cette communauté,

donc, avec sa population urbaine et rurale, ses organisations politiques, religieuses et sociales, sa propre langue, ses propres coutumes, sa propre vie, a en fait des caractéristiques "nationales".

Lorsqu'on demande ce que signifie le développement du foyer national juif en Palestine, on peut répondre que ce n'est pas l'imposition d'une nationalité juive aux habitants de la Palestine dans son ensemble, mais le développement de la communauté juive existante, avec l'aide des juifs d'autres parties du monde, afin qu'elle devienne un centre où le peuple juif dans son ensemble puisse prendre un intérêt et une fierté, pour des raisons religieuses et de race. »

Ajoutant

« [qu'] il est nécessaire que l'existence d'un foyer national juif en Palestine soit garantie internationalement et qu'il soit officiellement reconnu comme reposant sur un lien historique ancien. »

Il conclut ainsi

« Pour la réalisation de cette politique, il est nécessaire que la communauté juive en Palestine puisse augmenter ses effectifs par l'immigration. Cette immigration ne peut être d'un volume tel qu'elle dépasse la capacité économique du pays à l'époque d'absorber de nouveaux arrivants »

TEXTE

Le Livre Blanc de 1922

British White Paper of June 1922

The Secretary of State for the Colonies has given renewed consideration to the existing political situation in Palestine, with a very earnest desire to arrive at a settlement of the outstanding questions which have given rise to uncertainty and unrest among certain sections of the population.

After consultation with the High Commissioner for Palestine [Sir Herbert Samuel] the following statement has been drawn up. It summarizes the essential parts of the correspondence that has already taken place between the Secretary of State and a delegation from the Moslem Christian Society of Palestine, which has been for some time in England, and it states the further conclusions which have since been reached.

The tension which has prevailed from time to time in Palestine is mainly due to apprehensions, which are entertained both by sections of the Arab and by sections of the Jewish population.

These apprehensions, so far as the Arabs are concerned are partly based upon exaggerated interpretations of the meaning of the [\[Balfour Declaration\]](#) favouring the establishment of a Jewish National Home in Palestine, made on behalf of His Majesty's Government on 2nd November, 1917.

Le Secrétaire d'État aux Colonies a reconsidéré la situation politique existante en Palestine, avec une volonté très sincère de parvenir à un règlement des questions en suspens qui ont suscité des incertitudes et des troubles au sein de certaines couches de la population.

Après consultation avec le Haut Commissaire pour la Palestine [Sir Herbert Samuel], la déclaration suivante a été établie. Il résume les parties essentielles de la correspondance qui a déjà eu lieu entre le secrétaire d'État et une délégation de la Société chrétienne musulmane de Palestine, qui se trouve depuis un certain temps en Angleterre, et il énonce les autres conclusions qui ont été tirées depuis.

La tension qui a prévalu de temps en temps en Palestine est principalement due aux appréhensions, qui sont entretenues à la fois par des sections de la population arabe et par des sections de la population juive.

Ces appréhensions, en ce qui concerne les Arabes, reposent en partie sur des interprétations exagérées du sens de la Déclaration [Balfour] en faveur de l'établissement d'un foyer national juif en Palestine, faite au nom du gouvernement de Sa Majesté, le 2 novembre 1917.

Unauthorized statements have been made to the effect that the purpose in view is to create a wholly Jewish Palestine.

Phrases have been used such as that Palestine is to become "as Jewish as England is English."

His Majesty's Government regard any such expectation as impracticable and have no such aim in view. Nor have they at any time contemplated, as appears to be feared by the Arab delegation, the disappearance or the subordination of the Arabic population, language, or culture in Palestine.

They would draw attention to the fact that the terms of the Declaration referred to do not contemplate that Palestine as a whole should be converted into a Jewish National Home, but that such a Home should be founded 'in Palestine.' In this connection it has been observed with satisfaction that at a meeting of the Zionist Congress, the supreme governing body of the Zionist Organization, held at Carlsbad in September, 1921, a resolution was passed expressing as the official statement of Zionist aims "the determination of the Jewish people to live with the Arab people on terms of unity and mutual respect, and together with them to make the common home into a flourishing community, the upbuilding of which may assure to each of its peoples an undisturbed national development." It is also necessary to point out that the Zionist Commission in Palestine, now termed the Palestine Zionist Executive, has not desired to possess, and does not possess, any share in the general administration of the country. Nor does the special position assigned to the Zionist Organization in Article IV of the Draft Mandate for Palestine imply any such functions. That special position relates to the measures to be taken in Palestine affecting the Jewish population, and contemplates that the organization may assist in the general development of the country, but does not entitle it to share in any degree in its government.

Des déclarations non autorisées ont été faites dans le sens que le but visé est de créer une Palestine entièrement juive.

Des expressions ont été utilisées pour dire que la Palestine doit devenir "aussi juive que l'Angleterre est anglaise".

Le Gouvernement de Sa Majesté considère qu'une telle attente est irréalisable et n'a pas cet objectif en vue. Ils n'ont jamais non plus envisagé, comme semble le craindre la délégation arabe, la disparition ou la subordination de la population, de la langue ou de la culture arabe en Palestine.

Ils attirent l'attention sur le fait que les termes de la Déclaration à laquelle il est fait référence n'envisagent pas que la Palestine dans son ensemble soit convertie en un foyer national juif, mais qu'un tel foyer soit fondé "en Palestine".

A cet égard, il a été observé avec satisfaction que lors d'une réunion du Congrès sioniste, l'organe directeur suprême de l'Organisation sioniste, tenue à Carlsbad en septembre 1921, une résolution a été adoptée exprimant comme déclaration officielle des objectifs sionistes "la détermination du peuple juif à vivre avec le peuple arabe dans l'unité et le respect mutuel, et avec lui à faire du foyer commun une communauté florissante, dont la construction puisse assurer à chaque peuple un développement national intact. Il est également nécessaire de souligner que la Commission sioniste en Palestine, maintenant appelée l'Exécutif sioniste palestinien, n'a pas voulu posséder, et ne possède aucune part dans l'administration générale du pays. La position spéciale attribuée à l'Organisation sioniste à l'article IV du Projet de mandat pour la Palestine n'implique pas non plus de telles fonctions. Cette position particulière concerne les mesures à prendre en Palestine qui touchent la population juive et prévoit que l'organisation peut contribuer au développement général du pays, mais qu'elle n'a pas le droit de participer, à quelque degré que ce soit, à son gouvernement.

Further, it is contemplated that the status of all citizens of Palestine in the eyes of the law shall be Palestinian, and it has never been intended that they, or any section of them, should possess any other juridical status.

So far as the Jewish population of Palestine are concerned it appears that some among them are apprehensive that His Majesty's Government may depart from the policy embodied in the Declaration of 1917. It is necessary, therefore, once more to affirm that these fears are unfounded, and that that Declaration, re affirmed by the Conference of the Principle Allied Powers at San Remo and again in the Treaty of Sevres, is not susceptible of change.

During the last two or three generations the Jews have recreated in Palestine a community, now numbering 80,000, of whom about one fourth are farmers or workers upon the land. This community has its own political organs; an elected assembly for the direction of its domestic concerns; elected councils in the towns; and an organization for the control of its schools. It has its elected Chief Rabbinate and Rabbinical Council for the direction of its religious affairs. Its business is conducted in Hebrew as a vernacular language, and a Hebrew Press serves its needs. It has its distinctive intellectual life and displays considerable economic activity. This community, then, with its town and country population, its political, religious, and social organizations, its own language, its own customs, its own life, has in fact "national" characteristics. When it is asked what is meant by the development of the Jewish National

Home in Palestine, it may be answered that it is not the imposition of a Jewish nationality upon the inhabitants of Palestine as a whole, but the further development of the existing Jewish community, with the assistance of Jews in other parts of the world, in order that it may become a centre in which the Jewish people as a whole may take, on grounds of religion and race, an interest and a pride.

En outre, il est envisagé que le statut de tous les citoyens palestiniens aux yeux de la loi soit palestinien, et il n'a jamais été prévu qu'eux-mêmes, ou une partie d'entre eux, aient un autre statut juridique.

En ce qui concerne la population juive de Palestine, il semble que certains d'entre eux craignent que le gouvernement de Sa Majesté ne s'écarte de la politique énoncée dans la Déclaration de 1917. Il est donc nécessaire, une fois de plus, d'affirmer que ces craintes ne sont pas fondées et que cette déclaration, réaffirmée par la Conférence des principales puissances alliées à San Remo et de nouveau dans le Traité de Sèvres, n'est pas susceptible de changer.

Au cours des deux ou trois dernières générations, les Juifs ont recréé en Palestine une communauté qui compte aujourd'hui 80 000 membres, dont environ un quart sont des agriculteurs ou des ouvriers agricoles. Cette communauté a ses propres organes politiques, une assemblée élue pour la direction de ses affaires domestiques, des conseils élus dans les villes et une organisation pour le contrôle de ses écoles. Elle a son Grand Rabbinate et son Conseil rabbinique élus pour la direction de ses affaires religieuses. Ses activités se déroulent en hébreu, langue vernaculaire, et une presse hébraïque répond à ses besoins. Elle a une vie intellectuelle particulière et une activité économique considérable. Cette communauté, donc, avec sa population urbaine et rurale, ses organisations politiques, religieuses et sociales, sa propre langue, ses propres coutumes, sa propre vie, a en fait des caractéristiques "nationales".

Lorsqu'on demande ce que signifie le développement du foyer national juif en Palestine, on peut répondre que ce n'est pas l'imposition d'une nationalité juive aux habitants de la Palestine dans son ensemble, mais le développement de la communauté juive existante, avec l'aide des juifs d'autres parties du monde, afin qu'elle devienne un centre où le peuple juif dans son ensemble puisse prendre un intérêt et une fierté, pour des raisons religieuses et de race.

But in order that this community should have the best prospect of free development and provide a full opportunity for the Jewish people to display its capacities, it is essential that it should know that it is in Palestine as of right and not on the sufferance. That is the reason why it is necessary that the existence of a Jewish National Home in Palestine should be internationally guaranteed, and that it should be formally recognized to rest upon ancient historic connection.

This, then, is the interpretation which His Majesty's Government place upon the [Declaration of 1917](#), and, so understood, the Secretary of State is of opinion that it does not contain or imply anything which need cause either alarm to the Arab population of Palestine or disappointment to the Jews.

For the fulfilment of this policy it is necessary that the Jewish community in Palestine should be able to increase its numbers by immigration. This immigration cannot be so great in volume as to exceed whatever may be the economic capacity of the country at the time to absorb new arrivals. It is essential to ensure that the immigrants should not be a burden upon the people of Palestine as a whole, and that they should not deprive any section of the present population of their employment. Hitherto the immigration has fulfilled these conditions. The number of immigrants since the British occupation has been about 25,000.

It is necessary also to ensure that persons who are politically undesirable be excluded from Palestine, and every precaution has been and will be taken by the Administration to that end.

Mais pour que cette communauté ait les meilleures perspectives de libre développement et donne au peuple juif la possibilité de montrer ses capacités, il est essentiel qu'elle sache qu'elle est en Palestine de plein droit et non dans la souffrance. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire que l'existence d'un foyer national juif en Palestine soit garantie internationalement et qu'il soit officiellement reconnu comme reposant sur un lien historique ancien.

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

Pour la réalisation de cette politique, il est nécessaire que la communauté juive en Palestine puisse augmenter ses effectifs par l'immigration. Cette immigration ne peut être d'un volume tel qu'elle dépasse la capacité économique du pays à l'époque d'absorber de nouveaux arrivants. Il est essentiel de veiller à ce que les immigrants ne soient pas un fardeau pour le peuple palestinien dans son ensemble et à ce qu'ils ne privent aucune partie de la population actuelle de son emploi. Jusqu'à présent, l'immigration a rempli ces conditions. Le nombre d'immigrants depuis l'occupation britannique est d'environ 25 000.

Il est également nécessaire de veiller à ce que les personnes politiquement indésirables soient exclues de Palestine, et toutes les précautions ont été et seront prises par l'Administration à cette fin.

It is intended that a special committee should be established in Palestine, consisting entirely of members of the new Legislative Council elected by the people, to confer with the administration upon matters relating to the regulation of immigration. Should any difference of opinion arise between this committee and the Administration, the matter will be referred to His Majesty's Government, who will give it special consideration.

In addition, under Article 81 of the draft Palestine Order in Council, any religious community or considerable section of the population of Palestine will have a general right to appeal, through the High Commissioner and the Secretary of State, to the League of Nations on any matter on which they may consider that the terms of the Mandate are not being fulfilled by the Government of Palestine.

With reference to the Constitution which it is now intended to establish in Palestine, the draft of which has already been published, it is desirable to make certain points clear. In the first place, it is not the case, as has been represented by the Arab Delegation, that during the war His Majesty's Government gave an undertaking that an independent national government should be at once established in Palestine. This representation mainly rests upon a letter dated the 24th October, 1915, from Sir Henry McMahon, then His Majesty's High Commissioner in Egypt, to the Sharif of Mecca, now King Hussein of the Kingdom of the Hejaz. That letter is quoted as conveying the promise to the Sherif of Mecca to recognise and support the independence of the Arabs within the territories proposed by him. But this promise was given subject to a reservation made in the same letter, which excluded from its scope, among other territories, the portions of Syria lying to the west of the District of Damascus. This reservation has always been regarded by His Majesty's Government as covering the vilayet of Beirut and the independent Sanjak of Jerusalem. The whole of Palestine west of the Jordan was thus excluded from Sir. Henry McMahon's pledge.

Il est prévu de créer en Palestine un comité spécial, composé entièrement de membres du nouveau Conseil législatif élus par le peuple, pour s'entretenir avec l'administration sur les questions relatives à la réglementation de l'immigration. En cas de divergence d'opinion entre ce comité et l'Administration, la question sera soumise au Gouvernement de Sa Majesté, qui lui accordera une attention particulière.

En outre, en vertu de l'article 81 du projet de décret sur la Palestine, toute communauté religieuse ou une partie importante de la population palestinienne aura le droit général de faire appel, par l'intermédiaire du Haut Commissaire et du Secrétaire d'État, à la Société des Nations sur toute question pour laquelle elle estime que les termes du mandat ne sont pas respectés par le Gouvernement palestinien.

En ce qui concerne la Constitution qu'il est maintenant prévu d'établir en Palestine, dont le projet a déjà été publié, il est souhaitable de clarifier certains points. Tout d'abord, il n'est pas exact d'avancer, comme l'a fait la délégation arabe, que pendant la guerre, le gouvernement de Sa Majesté s'est engagé à ce qu'un gouvernement national indépendant soit immédiatement établi en Palestine. Cette représentation repose principalement sur une lettre datée du 24 octobre 1915, de Sir Henry McMahon, alors Haut Commissaire de Sa Majesté en Egypte, au Sharif de La Mecque, aujourd'hui roi Hussein du Royaume du Hejaz. Cette lettre est citée comme transmettant la promesse au shérif de La Mecque de reconnaître et de soutenir l'indépendance des Arabes dans les territoires qu'il propose. Mais cette promesse a été faite sous réserve d'une réserve formulée dans la même lettre, qui excluait de son champ d'application, entre autres territoires, les parties de la Syrie situées à l'ouest du District de Damas. Cette réserve a toujours été considérée par le Gouvernement de Sa Majesté comme couvrant le vilayet de Beyrouth et le Sanjak indépendant de Jérusalem. L'ensemble de la Palestine à l'ouest du Jourdain est ainsi exclu de l'engagement de Sir Henry McMahon.

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

The first step was taken when, on the institution of a Civil Administration, the nominated Advisory Council, which now exists, was established. It was stated at the time by the High Commissioner that this was the first step in the development of self governing institutions, and it is now proposed to take a second step by the establishment of a Legislative Council containing a large proportion of members elected on a wide franchise. It was proposed in the published draft that three of the members of this Council should be non official persons nominated by the High Commissioner, but representations having been made in opposition to this provision, based on cogent considerations, the Secretary of State is prepared to omit it. The legislative Council would then consist of the High Commissioner as President and twelve elected and ten official members. The Secretary of State is of the opinion that before a further measure of self government is extended to Palestine and the Assembly placed in control over the Executive, it would be wise to allow some time to elapse. During this period the institutions of the country will have become well established; its financial credit will be based on firm foundations, and the Palestinian officials will have been enabled to gain experience of sound methods of government. After a few years the situation will be again reviewed, and if the experience of the working of the constitution now to be established so warranted, a larger share of authority would then be extended to the elected representatives of the people.

Néanmoins, l'intention du gouvernement de Sa Majesté est de favoriser l'établissement d'une pleine mesure d'autonomie gouvernementale en Palestine. Mais ils sont d'avis que, dans les circonstances particulières de ce pays, cela devrait se faire par étapes progressives et non pas soudainement.

La première étape a été franchie avec la mise en place d'une administration civile, le Conseil consultatif désigné, qui existe maintenant, a été créé. Le Haut-Commissaire avait déclaré à l'époque qu'il s'agissait de la première étape du développement d'institutions autonomes, et il est maintenant proposé de franchir une deuxième étape par la création d'un Conseil législatif composé d'une large proportion de membres élus avec un large droit de vote. Il a été proposé dans le projet publié que trois des membres de ce Conseil soient des personnes non officielles nommées par le Haut-Commissaire, mais des démarches ayant été faites pour s'opposer à cette disposition, le Secrétaire d'État est prêt à l'omettre en raison de considérations pertinentes. Le Conseil législatif serait alors composé du Haut-Commissaire en tant que Président et de 12 membres élus et 10 membres officiels. Le Secrétaire d'Etat est d'avis qu'avant qu'une nouvelle mesure d'autonomie gouvernementale ne soit étendue à la Palestine et que l'Assemblée ne prenne le contrôle de l'exécutif, il serait sage de laisser s'écouler un certain temps. Au cours de cette période, les institutions du pays seront bien établies ; son crédit financier reposera sur des bases solides, et les responsables palestiniens auront pu acquérir une expérience des méthodes de gouvernement saines. Après quelques années, la situation sera à nouveau réexaminée et, si l'expérience du fonctionnement de la Constitution qui doit maintenant être établie le justifie, une plus grande part d'autorité sera alors accordée aux représentants élus du peuple.

The Secretary of State would point out that already the present administration has transferred to a Supreme Council elected by the Moslem community of Palestine the entire control of Moslem Religious endowments (Waqfs), and of the Moslem religious Courts. To this Council the Administration has also voluntarily restored considerable revenues derived from ancient endowments which have been sequestered by the Turkish Government. The Education Department is also advised by a committee representative of all sections of the population, and the Department of Commerce and Industry has the benefit of the co operation of the Chambers of Commerce which have been established in the principal centres.

It is the intention of the Administration to associate in an increased degree similar representative committees with the various Departments of the Government.

The Secretary of State believes that a policy upon these lines, coupled with the maintenance of the fullest religious liberty in Palestine and with scrupulous regard for the rights of each community with reference to its Holy Places, cannot but commend itself to the various sections of the population, and that upon this basis may be built up that a spirit of cooperation upon which the future progress and prosperity of the Holy Land must largely depend.

Le Secrétaire d'Etat rappelle que l'administration actuelle a déjà transféré à un Conseil suprême élu par la communauté musulmane de Palestine le contrôle total des dotations religieuses musulmanes (Waqfs), et des tribunaux religieux musulmans. L'Administration a également restitué volontairement à ce Conseil des recettes considérables provenant d'anciennes dotations qui ont été saisies par le Gouvernement turc. Le Département de l'éducation est également conseillé par un comité représentatif de toutes les couches de la population, et le Département du commerce et de l'industrie bénéficie de la coopération des chambres de commerce qui ont été établies dans les principaux centres.

L'Administration a l'intention d'associer dans une mesure accrue des comités représentatifs similaires avec les divers ministères du gouvernement.

La Secrétaire d'État estime qu'une politique dans ce sens, associée au maintien de la plus grande liberté religieuse en Palestine et au respect scrupuleux des droits de chaque communauté en ce qui concerne ses Lieux saints, ne peut que se recommander aux différentes couches de la population, et que, sur cette base, un esprit de coopération dont dépendent largement le progrès et la prospérité futurs de la Terre Sainte peut être développé.