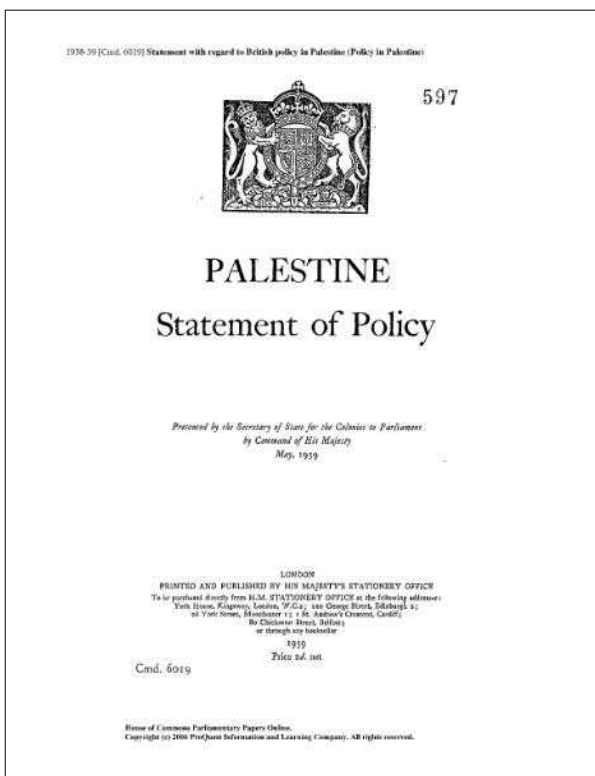


1939	Troisième livre blanc Il vise à mettre un terme à la grande révolte arabe. Le livre ne propose pas de partage mais la limitation de l'immigration juive (75000 personnes par an) et l'achat de terres par des juifs (uniquement le long du littoral) dans la perspective de la création d'un État mixte juif et arabe.
-------------	--

La conférence Satin-James : Une table ronde-conférence est réunie du 7 février au 17 mars 1939 à Londres à l'initiative du gouvernement britannique suite à l'annonce du rejet du plan Peel-Woodhead. Sont invités l'Agence juive et les représentants des Arabes de Palestine, mais aussi pour la première fois ceux des pays arabes voisins (Egypte, Irak, Arabie et Transjordanie) . Il s'agit de trouver une porte de sortie aux échecs précédents et d'initier un nouveau plan de partage. La délégation arabe est dirigée par des partisans de Hadj Amin Husseini et exige l'arrêt de l'immigration juive et l'interdiction absolue de vendre des terres aux Juifs. La conférence, dirigée par Malcom Macdonald, secrétaire britannique aux colonies est un échec, les délégués arabes refusant même de siéger avec les représentants juifs. Le troisième livre blanc, dit livre blanc de MacDonald, sort en mai 1939. Il est une des conséquences de cette conférence.



Initié par Neville Chamberlain en réponse à la grande révolte de 1936-1939 qu'il qualifie de *lamentables perturbations*, ce troisième livre blanc¹, officiellement « déclaration de politique générale sur la Palestine », limite l'immigration juive à 75 000 personnes par an pendant 5 années, la majorité arabe devant ensuite décider d'éventuels futurs quotas.

Il inclut le foyer national juif dans un État palestinien sans qu'il y ait de partage.

Ce qui ne signifie pas que la Palestine devient un État arabe: « Toute la Palestine à l'ouest du Jourdain a été exclue de la promesse de Sir Henry Mac-Mahon, et par conséquent la correspondance de ce dernier ne peut fournir une juste base à la revendication en faveur d'une Palestine transformée en un État arabe »

Ni un État juif : « La déclaration Balfour ne peut en aucune façon signifier que la Palestine serait transformée en un État juif, contre la volonté de la population arabe du pays.. Le gouvernement de Sa Majesté déclare aujourd'hui sans équivoque qu'il n'est nullement dans ses intentions de transformer la Palestine en un État juif.

Ce devra être un État dans lequel les Arabes et les Juifs partageront l'autorité dans le gouvernement de telle manière que les intérêts essentiels de chacun soient sauvegardés ».

L'achat de nouvelles terres par des Juifs à des Arabes est soumis à restriction, interdite dans la plus grande partie du pays et permise dans les 5% restant, le long du littoral.

¹ Cf plus haut : Le premier en 1922 est le livre blanc de Churchill, le deuxième dit de Passfield en 1930 a été annulé.

Dans le contexte d'avant guerre, les Britanniques savent que les Juifs ne pourront choisir un autre camp. Ils privilégient donc les Arabes qui pourraient effectuer un autre choix, d'autant plus que le Mufti est clairement du côté des nazis.

Le livre blanc est à la source de l'opposition armée de la Haganah et des groupes terroristes (Irgoun et LeHi) aux Britanniques, exercée par les Juifs de 1939 à 1948. Indirectement, rendant la gestion du mandat impossible, cela poussera les Anglais à remettre leur mandat dans les mains de l'ONU.

Les dispositions de ce livre blanc seront effacées par la première loi votée par le nouvel État israélien dès 1948.

Le livre blanc de 1939 est publié le 17 mai 1939 à la suite de la [Grande Révolte arabe](#) en Palestine. Il est dû à Malcolm MacDonald, secrétaire aux colonies, qui l'a publié suite à la conférence anglo-judéo-arabe tenue à Londres en février 1939, la [conférence Saint-James](#)

Cette conférence réunit l'Agence Juive et une délégation arabe de Palestine, mais aussi des représentants de l'Égypte, l'Irak, l'Arabie et la Transjordanie. La délégation arabe, reflet de structure sociale arabe de Palestine comprend un représentant Hosayni et un Nashâshîbi, les deux grandes familles de Jérusalem. La rencontre est clairement un échec, les délégués arabes refusant même de siéger aux côtés des délégués juifs.

Le livre blanc cherche à apaiser le soulèvement de la population arabe de Palestine, commencé en 1936.

Il est aussi clair qu'en mai 1939, la seconde guerre mondiale est déjà inévitable, le sort des Juifs en Europe de l'Est est tragique et les Anglais savent que les Juifs de Palestine n'iront pas s'allier avec les Allemands. D'autant plus que le grand Mufti de Jérusalem, Amin al-Husseini, qui dirige la délégation arabe de Palestine est clairement un sympathisant de Hitler et des Nazis. C'est donc sans grand risque que les Britanniques font pencher cette fois-ci le balancier du côté des arabes, comme ils avaient su le faire en 1915. A l'époque, ils avaient promis à Hussein, Shérif de la Mecque un royaume arabe en échange d'un soulèvement contre les Ottomans.

Le Livre Blanc :

- impose la limitation des **vente de nouvelles terres aux Juifs**.

- **limite l'immigration juive** à 75 000 personnes sur une durée de 5 ans, dont doit être déduit le nombre d'immigrants illégaux interceptés. Au terme des cinq ans aucune immigration juive ne sera autorisée, à moins que les Arabes de Palestine n'y consentent .

- envisage la création d'un **État indépendant unitaire en Palestine, à majorité arabe dans un délai de 10 ans**. La Palestine ne devant « nullement » devenir un Etat juif.

* * *

Le livre entraîne de nouveau une vive réaction des institutions sionistes mondiales. David Ben Gourion déclare peu après le début de la guerre « Nous aiderons les Britanniques dans la guerre comme s'il n'y avait pas de Livre blanc et nous lutterons contre le Livre blanc comme s'il n'y avait pas la guerre ». De fait, la lutte contre le troisième livre blanc est engagée au sein du Yishouv, et ne prendra fin qu'avec [l'indépendance de l'État d'Israël](#).

Politiquement, les organisations sionistes officielles se mobilisent. Sous une forme plus violente, le « Livre blanc » provoque aussi une première vague d'attentats anti-britanniques commis par l'Irgoun dès 1939, attentats suspendus après le début de la Seconde Guerre mondiale, en septembre 1939, puis repris par une dissidence de l'Irgoun, le Lehi, en 1941-1942.

L'opposition politique des institutions sionistes officielles ne cessera pas durant la Seconde Guerre mondiale, même à l'heure où certains membres du Yishouv intègrent les rangs de l'armée anglaise. C'est dans ce cadre que le

mouvement sioniste adoptera son « [programme de Biltmore](#) » de 1942, réclamant un État juif sur l'ensemble de la Palestine.

L'opposition armée au « Livre blanc » se durcira avec la reprise des attentats de l'Irgoun en février 1944. De 1944 à 1948, les organisations armées (Lehi, Irgoun et dans une moindre mesure Haganah) tueront plus de 300 britanniques, ainsi que plusieurs dizaines de Juifs et quelques milliers d'Arabes. « Les opérations contre les troupes d'occupation, de plus en plus audacieuses, rendent le pays ingouvernable (...). Désespéré, Bevin, [Ministre des Affaires Étrangères britannique] décide en février 1947 de porter l'affaire devant l'ONU, non sans espérer un échec des Nations unies qui permettrait le retour en force de la Grande-Bretagne ».

L'application du Livre blanc par le mandat britannique s'intensifiera à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, luttant particulièrement contre l'afflux massif des rescapés de la Shoah. Des dizaines de milliers d'immigrants clandestins seront internés à Chypre ou en Europe.

La première loi votée par le tout jeune État d'Israël concernera l'abrogation du « Livre blanc »²

Lire aussi

[1939 : conférence Saint-James](#)

[l'original \(Anglais\) scanné - 12 pages, CMd 6019](#)

* * *

Livre blanc de 1939

Texte intégral

Dans la déclaration sur la Palestine, publiée le 9 novembre 1938, le gouvernement de Sa Majesté a annoncé son intention d'inviter des représentants des Arabes de Palestine, de certains pays voisins et de l'Agence juive à s'entretenir avec eux à Londres sur la politique future. Ils espéraient sincèrement qu'à l'issue de discussions franches, libres et approfondies, ils parviendraient à une certaine compréhension. Des conférences ont récemment eu lieu avec des délégations arabes et juives, d'une durée de plusieurs semaines, et ont permis un échange de vues complet entre les ministres britanniques et les représentants arabes et juifs. A la lumière des discussions ainsi que de la situation en Palestine et des rapports de la Commission royale et de la Commission de partage, certaines propositions ont été formulées par le Gouvernement de Sa Majesté et ont été présentées aux délégations arabe et juive comme base d'un règlement convenu. Ni la délégation arabe ni la délégation juive ne se sont senties en mesure d'accepter ces propositions, et les conférences n'ont donc pas abouti à un accord. En conséquence, le Gouvernement de Sa Majesté est libre de formuler sa propre politique et, après mûre réflexion, il a décidé d'adhérer d'une manière générale aux propositions qui ont finalement été soumises aux délégations arabe et juive et examinées avec elles.

Le mandat pour la Palestine, dont les termes ont été confirmés par le Conseil de la Société des Nations en 1922, a régi la politique des gouvernements britanniques successifs pendant près de 20 ans. Elle incarne la Déclaration Balfour et impose au Mandataire quatre obligations principales. Ces obligations sont énoncées

² commentaire [wikipedia](#)

aux articles 2, 6 et 13 du Mandat. Il n'y a pas de différend quant à l'interprétation de l'une de ces obligations, qui concerne la protection et l'accès aux Lieux Saints et aux édifices ou sites religieux. Les trois autres obligations principales sont généralement les suivantes :

Placer le pays dans des conditions politiques, administratives et économiques propres à assurer l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif. Faciliter l'immigration juive dans des conditions appropriées et encourager, en coopération avec l'Agence juive, l'installation de Juifs sur le territoire.

Sauvegarder les droits civils et religieux de tous les habitants de Palestine, sans distinction de race ou de religion, et, tout en facilitant l'immigration et la colonisation juives, veiller à ce que les droits et la situation des autres groupes de la population ne soient pas lésés.

Placer le pays dans des conditions politiques, administratives et économiques propres à assurer le développement d'institutions autonomes.

La Commission royale et les commissions d'enquête précédentes ont attiré l'attention sur l'ambiguïté de certaines expressions du mandat, comme l'expression " un foyer national pour le peuple juif ", et elles ont trouvé dans cette ambiguïté et l'incertitude qui en résulte quant aux objectifs de la politique une cause fondamentale de troubles et de ressentiment entre Arabes et Juifs.

Le Gouvernement de Sa Majesté est convaincu que, dans l'intérêt de la paix et du bien-être de l'ensemble de la population de Palestine, une définition claire de la politique et des objectifs est essentielle.

La proposition de partition recommandée par la Commission royale³ aurait apporté une telle clarté, mais la création d'États arabes et juifs indépendants et autonomes en Palestine s'est avérée impraticable. Il a donc été nécessaire que le Gouvernement de Sa Majesté élabore une politique alternative qui, conformément à ses obligations envers les Arabes et les Juifs, réponde aux besoins de la situation en Palestine. Leurs vues et propositions sont présentées ci-après sous trois titres, Section I, "L'Acte constitutif", Section II. Immigration et Section III. Terre.

Section I. "Constitution"

Il a été avancé l'expression "un foyer national pour le peuple juif" offrait la perspective de voir la Palestine devenir un État ou un Commonwealth juif. Le Gouvernement de Sa Majesté ne souhaite pas mettre en cause le point de vue, exprimé par la Commission royale, selon laquelle les dirigeants sionistes lors de la Déclaration Balfour estimaient qu'un État juif n'était pas définitivement exclu par les termes de la Déclaration. Mais, en accord avec la Commission royale, le gouvernement de Sa Majesté estime que les auteurs du mandat dans lequel la Déclaration Balfour a été incorporée ne pouvaient pas avoir l'intention de transformer la Palestine en un État juif contre la volonté de la population arabe du pays. Que la Palestine ne devait pas être convertie en un État juif pourrait être considéré comme implicite dans le passage du document de commandement de 1922 qui se lit comme suit

"Des déclarations non autorisées ont été faites à l'effet que le but en vue est de créer une Palestine entièrement juive. On a utilisé des expressions telles 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... 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

³ Commission Peel, 1937

de la Déclaration (Balfour) 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."

Mais cette déclaration n'a pas levé les doutes, et le Gouvernement de Sa Majesté déclare donc maintenant sans équivoque qu'il n'est nullement dans ses intentions de transformer la Palestine en un Etat juif, selon trois chefs, Section I, "La Constitution", Section II. Immigration et Section III. Terre.

Il considérerait en effet qu'il est contraire à leurs obligations envers les Arabes en vertu du Mandat, ainsi qu'aux assurances qui ont été données au peuple arabe dans le passé, que la population arabe de Palestine doivent être soumise à un Etat juif contre son gré.

La nature du foyer national juif en Palestine a été décrite plus en détail dans le livre blanc de 1922 comme suit

"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 une nationalité juive imposée à tous les habitants de Palestine, mais du 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 y trouver intérêt et fierté, pour des raisons religieuses et raciales. 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 suite à ses souffrances.

C'est la raison pour laquelle il est nécessaire que l'existence d'un foyer national juif en Palestine soit garantie au niveau international et qu'il soit officiellement reconnu comme reposant sur un lien historique ancien".

Le Gouvernement de Sa Majesté adhère à cette interprétation de la Déclaration (de Balfour) de 1917 et la considère comme une description officielle et complète du caractère du foyer national juif en Palestine. Elle envisageait le développement de la communauté juive existante avec l'aide des juifs d'autres parties du monde. La preuve que le Gouvernement de Sa Majesté s'est acquitté de ses obligations à cet égard se trouve dans le fait que, depuis la publication de la déclaration de 1922, plus de 300 000 Juifs ont immigré en Palestine et que la population du foyer national est passée à quelque 450 000, soit près du tiers de la population totale du pays. La communauté juive n'a pas non plus manqué de tirer pleinement parti des possibilités qui lui ont été offertes. La croissance du foyer national juif et ses réalisations dans de nombreux domaines constituent une construction remarquable dont le monde peut-être fier, et qui, en particulier, peut être une source de fierté pour le peuple juif.

Au cours des récentes discussions, les délégations arabes ont réitéré l'affirmation selon laquelle la Palestine faisait partie de la zone dans laquelle Sir Henry McMahon, au nom du gouvernement britannique, s'est engagé en octobre 1915 à reconnaître et soutenir l'indépendance arabe. La validité de cette affirmation,

fondée sur les termes de la correspondance échangée entre Sir Henry McMahon et le Shérif de La Mecque⁴, a fait l'objet d'une enquête approfondie et minutieuse par les représentants britanniques et arabes lors des récentes conférences à Londres. Leur rapport, qui a été publié, indique que les représentants arabes et britanniques se sont efforcés de comprendre le point de vue de l'autre partie, mais qu'ils n'ont pas réussi à s'entendre sur une interprétation de la correspondance.

Il n'est pas nécessaire de résumer ici les arguments présentés par les deux parties. Le Gouvernement de Sa Majesté regrette les malentendus qui ont surgi au sujet de certaines des expressions utilisées. Pour leur part, ils ne peuvent qu'adhérer, pour les raisons invoquées par leurs représentants dans le rapport, à l'opinion selon laquelle l'ensemble de la Palestine à l'ouest du Jourdain a été exclue de la promesse de Sir Henry McMahon, et ils ne peuvent donc accepter que la correspondance de McMahon constitue une base juste à la revendication en faveur d'une Palestine transformée en un État arabe.

Le gouvernement de Sa Majesté est chargé en tant qu'autorité mandataire "*d'assurer le développement d'institutions autonomes*" en Palestine. En dehors de cette obligation spécifique, Il considérerait comme contraire à l'esprit même du système du mandat que la Palestine demeure éternellement sous tutelle. Il convient que la population du pays jouisse le plus tôt possible des droits de se gouverner eux-mêmes qu'exercent déjà les populations des pays voisins. Le gouvernement de Sa Majesté n'est pas en mesure à l'heure actuelle de prévoir les formes constitutionnelles exactes que prendra finalement le gouvernement en Palestine, mais son objectif est le self-government, et il souhaite voir s'établir un État indépendant en Palestine. Ce devrait être un État dans lequel les deux peuples de Palestine, les Arabes et les Juifs, partageront l'autorité au sein du gouvernement de telle sorte que les intérêts essentiels de chacun soient sauvegardés.

L'établissement d'un État indépendant et l'abandon complet du contrôle mandataire en Palestine nécessiteraient de telles relations entre les Arabes et les Juifs qui rendraient possible un bon gouvernement. De plus, la croissance des institutions autonomes en Palestine, comme dans d'autres pays, doit être un processus évolutif.

Une période de transition sera nécessaire avant l'accession à l'indépendance, pendant laquelle le Gouvernement de Sa Majesté conservera la responsabilité ultime du Gouvernement du pays en tant qu'autorité mandataire, tandis que le peuple du pays prendra une part croissante dans le Gouvernement et que la compréhension et la coopération entre eux se développeront. Le Gouvernement de Sa Majesté s'efforcera constamment de promouvoir de bonnes relations entre les Arabes et les Juifs.

A la lumière de ces considérations, le Gouvernement de Sa Majesté fait la déclaration suivante de ses intentions concernant le futur gouvernement de la Palestine :

L'objectif du Gouvernement de Sa Majesté est d'établir, dans un délai de 10 ans, un État de Palestine indépendant dans le cadre des relations conventionnelles avec le Royaume-Uni, afin de répondre de manière satisfaisante aux besoins commerciaux et stratégiques des deux pays dans l'avenir. La proposition de création de l'État indépendant impliquerait des consultations avec le Conseil de la Société des Nations en vue de mettre fin au mandat de l'État.

L'Etat indépendant doit être un Etat dans lequel Arabes et Juifs partagent le gouvernement de manière à garantir que les intérêts essentiels de chaque communauté soient sauvegardés.

La création de l'État indépendant sera précédée d'une période de transition pendant laquelle le Gouvernement de Sa Majesté conservera la responsabilité du pays. Pendant la période de transition, la

4 Hussein

population de Palestine se verra accorder une part croissante dans le gouvernement de son pays. Les deux segments de la population auront l'occasion de participer à l'appareil gouvernemental, et le processus se poursuivra, qu'ils s'en prévalent ou non.

Dès que la paix et l'ordre auront été suffisamment rétablis en Palestine, des mesures seront prises pour mener à bien cette politique consistant à donner à la population de Palestine une part croissante dans le gouvernement de son pays, l'objectif étant de placer des Palestiniens à la tête de tous les départements du gouvernement, avec l'assistance de conseillers britanniques et sous le contrôle du Haut Commissaire. Des représentants arabes et juifs seront invités à assumer les fonctions de chefs de département en proportion approximative de leur population respective. Le nombre de Palestiniens à la tête de départements sera augmenté si les circonstances le permettent jusqu'à ce que tous les chefs de départements soient des Palestiniens, exerçant les fonctions administratives et consultatives qui sont actuellement exercées par des fonctionnaires britanniques. A ce stade, la question de la transformation du Conseil exécutif en Conseil des ministres sera examinée, ce qui entraînera une modification du statut et des fonctions des chefs de département Palestiniens.

Le Gouvernement de Sa Majesté ne fait aucune proposition à ce stade concernant l'établissement d'une législature élective. Néanmoins, ils considéreraient qu'il s'agit là d'une évolution constitutionnelle appropriée et, si l'opinion publique en Palestine se montre par la suite en faveur d'une telle évolution, ils seront prêts, si les conditions locales le permettent, à mettre en place les mécanismes nécessaires.

Au bout de cinq ans après le rétablissement de la paix et de l'ordre, un organe approprié, représentatif de la population de Palestine et du Gouvernement de Sa Majesté, sera créé pour examiner le fonctionnement des dispositions constitutionnels pendant la période de transition, la constitution de l'État de Palestine indépendant et formuler des recommandations à ce sujet.

Le Gouvernement de Sa Majesté exigera d'être convaincu que, dans le traité visé à l'alinéa 6), des dispositions adéquates ont été prises :

la sécurité et la liberté d'accès aux Lieux saints, ainsi que la protection des intérêts et des biens des diverses organisations religieuses.

la protection des différentes communautés en Palestine conformément aux obligations du Gouvernement de Sa Majesté envers les Arabes et les Juifs et à la position spéciale en Palestine de la Maison nationale juive.

les besoins nécessaires pour faire face à la situation stratégique que le gouvernement de Sa Majesté peut juger nécessaires compte tenu des circonstances qui existaient alors. Le Gouvernement de Sa Majesté exigera également d'être convaincu que les intérêts de certains pays étrangers en Palestine, dont ils sont actuellement responsables de la préservation, sont convenablement sauvegardés.

Le Gouvernement de Sa Majesté fera tout ce qui est en son pouvoir pour créer les conditions qui permettront à l'État de Palestine indépendant de voir le jour d'ici dix ans. Si, au bout de 10 ans, il apparaît au Gouvernement de Sa Majesté que, contrairement à leur espoir, les circonstances exigent le report de la création de l'État indépendant, ils consulteront les représentants de la population de Palestine, du Conseil de la Société des Nations et des États arabes voisins avant de décider d'un tel report. Si le gouvernement de Sa Majesté arrive à la conclusion que le report est inévitable, il invitera ces parties à collaborer à l'élaboration de plans pour l'avenir en vue d'atteindre l'objectif souhaité dans les meilleurs délais.

Au cours de la période de transition, des mesures seront prises pour accroître les pouvoirs et les responsabilités des corporations municipales et des conseils locaux.

Section II. Immigration

En vertu de l'article 6 du Mandat, l'Administration de Palestine, "tout en veillant à ce que les droits et la situation des autres catégories de la population ne soient pas lésés", est tenue de "faciliter l'immigration juive dans des conditions appropriées". Au-delà de cela, la mesure dans laquelle l'immigration juive en Palestine doit être autorisée n'est définie nulle part dans le mandat. Mais dans le document de commandement de 1922, il a été établi que pour l'accomplissement de la politique d'établissement d'un foyer national juif :

"il est nécessaire que la communauté juive de 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 l'ensemble de la population de Palestine et à ce qu'ils ne privent aucune partie de la population actuelle de leur emploi."

Dans la pratique, depuis cette date jusqu'à ces derniers temps, la capacité d'absorption économique du pays a été considérée comme le seul facteur limitatif, et dans la lettre que M. Ramsay MacDonald, en sa qualité de Premier Ministre, a adressée à M. Weizmann en février 1931, il a été établi, pour des raisons politiques, que la capacité d'absorption économique était le seul critère. Cette interprétation a été appuyée par des résolutions du Commissaire aux mandats permanents. Mais le gouvernement de Sa Majesté n'interprète ni l'énoncé de politique de 1922 ni la lettre de 1931 comme impliquant que le mandat leur impose, pour toujours et en toutes circonstances, de faciliter l'immigration des Juifs en Palestine sous réserve uniquement de la capacité d'absorption économique du pays. Ils ne trouvent rien non plus dans le mandat ou dans les énoncés de politique ultérieurs pour appuyer l'opinion selon laquelle l'établissement d'un foyer national juif en Palestine ne peut se faire que si l'immigration peut se poursuivre indéfiniment.

Si l'immigration a un effet négatif sur la situation économique du pays, elle devrait clairement être restreinte ; de même, si elle a un effet gravement préjudiciable sur la situation politique du pays, c'est un facteur qui ne doit pas être ignoré.

Bien qu'il ne soit pas difficile d'affirmer que le grand nombre d'immigrants juifs admis jusqu'à présent a été absorbés économiquement, la crainte qu'ont les Arabes que ce flot se poursuive indéfiniment jusqu'à ce que la population juive soit en mesure de les dominer a provoqué des conséquences extrêmement graves pour les Juifs et les Arabes ainsi que pour la paix et la prospérité en Palestine.

Les troubles regrettables des trois dernières années ne sont que la manifestation la plus récente et la plus durable de cette très forte appréhension arabe. Les méthodes employées par les terroristes arabes contre leurs compatriotes arabes et juifs doivent être condamnées sans réserve. Mais on ne peut nier que la crainte d'une immigration juive indéfinie est répandue parmi la population arabe et que cette peur a rendu possibles ces troubles qui ont sérieusement entravé le progrès économique, appauvri le Trésor public de Palestine, rendu la vie et les biens précaires, et produit une amertume entre les populations arabe et juive qui est déplorable entre citoyens du même pays. Si, dans ces circonstances, l'immigration se poursuit jusqu'à concurrence de la capacité d'absorption économique du pays, indépendamment de toute autre considération, une inimitié fatale entre les deux peuples se perpétuera, et la situation en Palestine pourrait devenir une source permanente de friction entre tous les peuples du Proche et du Moyen Orient. Le gouvernement de Sa Majesté ne peut pas considérer que ses obligations en vertu du mandat ou des considérations de bon sens et de justice exigent qu'il ignore ces circonstances dans l'élaboration de sa politique d'immigration.

De l'avis de la Commission royale, l'association de la politique de la Déclaration Balfour avec le système du mandat impliquait la conviction que l'hostilité arabe à l'égard du premier serait tôt ou tard surmontée. Depuis la publication de la Déclaration Balfour, les gouvernements britanniques espèrent qu'avec le temps, la population arabe, reconnaissant les avantages à tirer de la colonisation et du développement juifs en Palestine, se réconciliera avec la croissance future du foyer national juif. Cet espoir n'a pas été réalisé. Les autres solutions qui s'offrent au Gouvernement de Sa Majesté sont soit i) de chercher à agrandir indéfiniment le foyer national juif par l'immigration, contre la volonté fermement exprimée par le peuple arabe du pays, soit ii) de n'autoriser l'expansion du foyer national juif par l'immigration que si les Arabes sont disposés à y souscrire. La première politique signifie gouverner par la force. Outre d'autres considérations, une telle politique semble au Gouvernement de Sa Majesté contraire à l'esprit même de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, ainsi qu'à leurs obligations spécifiques envers les Arabes dans le cadre du mandat sur la Palestine. De plus, les relations entre les Arabes et les Juifs en Palestine doivent tôt ou tard se fonder sur la tolérance mutuelle et la bonne volonté ; la paix, la sécurité et le progrès du foyer national juif lui-même l'exigent. C'est pourquoi le Gouvernement de Sa Majesté, après mûre réflexion et compte tenu de la mesure dans laquelle l'expansion du foyer national juif a été facilitée au cours des vingt dernières années, a décidé que le moment était venu d'adopter en principe la deuxième des alternatives susmentionnées.

Il a été instamment demandé que toute nouvelle immigration juive en Palestine soit immédiatement interrompue. Le gouvernement de Sa Majesté ne peut accepter une telle proposition. Cela porterait préjudice à l'ensemble du système financier et économique de la Palestine et nuirait ainsi aux intérêts tant des Arabes que des Juifs. De plus, de l'avis du gouvernement de Sa Majesté, il serait injuste pour le foyer national juif de mettre fin brusquement à une nouvelle immigration. Mais, par-dessus tout, le gouvernement de Sa Majesté est conscient du triste sort actuel d'un grand nombre de Juifs qui cherchent refuge dans certains pays européens, et il croit que la Palestine peut et doit apporter une nouvelle contribution à la solution de ce problème mondial urgent. Dans toutes ces circonstances, ils estiment qu'ils agiront conformément à leurs obligations mandataires envers les Arabes et les Juifs, et de la manière la mieux calculée pour servir les intérêts de toute la population de Palestine, en adoptant les propositions suivantes concernant l'immigration :

Au cours des cinq prochaines années, l'immigration juive se fera à un rythme qui, si la capacité d'absorption économique le permet, portera la population juive à environ un tiers de la population totale du pays. Compte tenu de l'accroissement naturel attendu de la population arabe et juive et du nombre d'immigrants juifs illégaux actuellement dans le pays, cela permettrait l'admission, dès le début du mois d'avril de cette année, d'environ 75 000 immigrants au cours des cinq prochaines années. Ces immigrants, sous réserve du critère de la capacité d'absorption économique, seraient admis comme suit :

Pour chacune des cinq prochaines années, un quota de 10 000 immigrants juifs sera autorisé, étant entendu qu'une limitation d'une année supplémentaire pourra être ajoutée aux quotas des années suivantes, au cours de la période de cinq ans, si la capacité d'absorption économique le permet.

En outre, à titre de contribution à la solution du problème des réfugiés juifs, 25 000 réfugiés seront admis dès que le Haut-Commissaire aura acquis la certitude que les dispositions nécessaires à leur entretien seront prises, une attention particulière étant accordée aux enfants réfugiés et aux personnes à leur charge.

Les mécanismes existants de détermination de la capacité d'absorption économique seront maintenus, et c'est au Haut-Commissaire qu'il appartiendra en dernier ressort de décider des limites de la capacité économique. Avant chaque décision périodique, des représentants juifs et arabes seront consultés.

Au terme de cette période de cinq ans, aucune immigration juive ne sera plus autorisée à moins que les Arabes de Palestine ne soient disposés à y consentir.

Le Gouvernement de Sa Majesté est déterminé à contrôler l'immigration illégale et d'autres mesures préventives sont adoptées. Le nombre d'immigrants juifs illégaux qui, malgré ces mesures, peuvent réussir à entrer dans le pays et ne peuvent être expulsés sera déduit des quotas annuels.

Le Gouvernement de Sa Majesté est convaincu que, lorsque l'immigration de plus de cinq ans qui est maintenant envisagée aura eu lieu, ils ne seront pas justifiés de faciliter, ni n'auront l'obligation de faciliter, le développement ultérieur du foyer national juif par l'immigration, quels que soient les souhaits de la population arabe.

Section III. Propriété foncière

L'Administration de la Palestine est tenue, en vertu de l'article 6 du Mandat, "tout en veillant à ce que les droits et la situation des autres groupes de la population ne soient pas lésés", d'encourager "la colonisation étroite des terres par les Juifs" et aucune restriction n'a été imposée jusqu'ici au transfert des terres des arabes aux Juifs.

Les rapports de plusieurs commissions d'experts ont indiqué que, compte tenu de la croissance naturelle de la population arabe et de l'importance des ventes de terres arabes aux Juifs, en certains endroits il ne reste plus assez de place pour de nouveaux transferts de terres arabes, tandis qu'en d'autres endroits ces transferts doivent être limités pour que les cultivateurs arabes puissent garder leur niveau de vie actuel et que ne soit pas créée prochainement une importante population arabe sans terre. Dans ces circonstances, le haut-commissaire recevra tous les pouvoirs pour prohiber et réglementer les transferts de terres

Ces pouvoirs entreront en vigueur à compter de la publication de la présente déclaration de politique générale et le Haut-Commissaire les conservera pendant toute la période de transition.

La politique du Gouvernement sera axée sur le développement des terres et l'amélioration, dans la mesure du possible, des méthodes de culture. Compte tenu de cette évolution, le Haut Commissaire pourra, s'il est convaincu que les "droits et la situation" de la population arabe sont dûment préservés, examiner et modifier toute décision prise concernant l'interdiction ou la restriction du transfert des terres.

* * *

En formulant ces propositions, le Gouvernement de Sa Majesté s'est sincèrement efforcé d'agir en stricte conformité avec les obligations qui lui incombent en vertu de son mandat, tant à l'égard des Arabes que des Juifs. L'imprécision des expressions employées dans certains cas pour décrire ces obligations a donné lieu à des controverses et a rendu difficile la tâche de l'interprétation. Le Gouvernement de Sa Majesté ne peut espérer satisfaire les partisans de l'un ou l'autre parti dans la controverse que le mandat a suscitée. Son but est de se situer exactement au carrefour des deux peuples de Palestine dont les destinées dans ce pays ont été affectées par les grands événements de ces dernières années, et qui, puisqu'ils vivent côte à côte, doivent apprendre à pratiquer la tolérance mutuelle, la bonne volonté et la coopération. En se tournant vers l'avenir, le Gouvernement de Sa Majesté n'ignore pas que certains événements du passé rendent difficile l'établissement de ces relations, mais il est encouragé par le fait qu'autant de fois et en de nombreux endroits de Palestine, ces dernières années, les habitants arabes et juifs ont vécu ensemble en bonne entente. Chaque communauté a beaucoup à apporter au bien-être de sa terre commune, et chacun doit désirer sincèrement la

www.monbalagan.com

paix pour contribuer à l'amélioration du bien-être de l'ensemble de la population du pays. La responsabilité qui leur incombe, au même titre qu'au gouvernement de Sa Majesté, de coopérer ensemble pour assurer la paix est d'autant plus solennelle que leur pays est vénéré par des millions de musulmans, juifs et chrétiens du monde entier qui prient pour la paix en Palestine et pour le bonheur de son peuple.

* * *

www.monbalagan.com