

**AD HOC COMMITTEE ON THE
PALESTINIAN QUESTION
COMMUNICATION FROM THE UNITED
KINGDOM DELEGATION TO THE UNITED
NATIONS**

The following letter has been received from the United Kingdom Delegation to the United Nations:

United Kingdom Delegation to the United Nations,
New York

18 August 1947

Sir:

I have the honour to forward to Your Excellency herewith a memorandum by His Majesty's Government in the United Kingdom entitled "Political History of Palestine under British Administration".

This memorandum constitutes His Majesty's Government's account of their administration of the league of Nations mandate in Palestine, and is sent to you in accordance with the undertaking given in my note of 2nd April, in which I had the honour to request that the problem of Palestine should be placed on the Agenda of the General Assembly at its next regular session. I shall be grateful, therefore, if you will arrange for this document to be issued as an Assembly document in connexion with Item 21 of the Provisional Agenda of the Second Regular Session of the General Assembly, which was circulated on the 18th July last.

I should call your attention to the fact that this memorandum has already been made available to the Special Committee on Palestine established by the Special Session of the General Assembly called at the request of the United Kingdom Government and which met on April 28th last. His Majesty's Government thought it advisable that the memorandum be communicated to the Special Committee since, as I had the honour to inform the Special Assembly, my Government wished to be entirely at the disposal of the Committee and to give it all the information that it might require.

Comité spécial sur la question de Palestine

**Communication de la délégation du
Royaume-Uni aux Nations Unies**

La présente lettre a été reçue par la délégation britanniques aux Nations-Unies,

18 Août 1947

Sir,

J'ai l'honneur de transmettre à Votre Excellence, ci-après, un mémorandum du gouvernement de Sa Majesté au Royaume-Uni intitulé "Histoire politique de la Palestine sous administration britannique".

Le présent mémorandum constitue le compte rendu du gouvernement de Sa Majesté sur l'exécution du mandat de la Société des Nations en Palestine. Il vous est adressé conformément à l'engagement pris dans ma note du 2 avril, dans laquelle j'ai eu l'honneur de demander que le problème de la Palestine être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée générale à sa prochaine session ordinaire. Je vous serais donc reconnaissant de bien vouloir faire publier ce document en tant que document de l'Assemblée relatif au point 21 de l'ordre du jour provisoire de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée générale, qui a été distribué le 18 juillet dernier.

J'appelle votre attention sur le fait que ce mémorandum a déjà été mis à la disposition du Comité spécial sur la Palestine créé par la Session extraordinaire de l'Assemblée générale convoquée à la demande du gouvernement du Royaume-Uni et qui s'est réunie le 28 avril dernier. Le gouvernement de Sa Majesté a jugé souhaitable que le mémorandum soit communiqué au Comité spécial car, comme j'avais l'honneur d'informer l'Assemblée spéciale, mon gouvernement souhaitait rester à son entière disposition et lui donner toutes les informations qu'elle pourrait demander

I have the honour to be,
sir,
Your Excellency's obedient Servant,
(Signed) Alexander Cadogan

J'ai l'honneur d'être,
Monsieur,
Votre obéissant serviteur,
(Signé) Alexander Cadogan

His Excellency
Monsieur Trygve Lie
Secretary-General
United Nations
Lake Success, N.Y.

Son Excellence
Monsieur Trygve Lie
Secrétaire général
Les Nations Unies
Lake Success, N.Y.

NOTE: Only a limited number of copies of the memorandum are available for distribution and they are attached hereto.

NOTE: Seul un nombre limité d'exemplaires du mémorandum est disponible pour distribution et ceux-ci sont joints aux présentes

The Political History of Palestine under British Administration

**Memorandum by
His Britannic Majesty's Government
presented in 1947
to the United Nations Special Committee
on Palestine
Published at Jerusalem, 1947**

Establishment of British Administration

1. The territory now known as Palestine formed part of the Ottoman empire until it was occupied, in 1917-19, by British forces under the command of General Allenby. A military administration, under the title of Occupied Enemy Territory Administration, was established with headquarters in Jerusalem at the end of 1917.

2. It was decided at the Paris Peace Conference in 1919 that the mandates system, outlined in article 22 of the covenant of the League of Nations should be applied to the non-Turkish portions of the Ottoman Empire.

The Mandate for Palestine was assigned to the United Kingdom by the Supreme Council of the Allied Powers at San Remo on the 25th April, 1920.

Shortly afterwards, on the 1st July, 1920, the military regime was replaced by a civil administration under a High Commission.

The northern frontier of Palestine was determined in accordance with an Anglo-French Convention of the 23rd December, 1920, and its eastern frontier by virtue of the recognition, in 1923, of the existence of an independent Government in Transjordan.

L'histoire politique de la Palestine sous l'administration britannique

**Mémoire de
Le gouvernement de Sa Majesté
britannique
présenté en 1947
au Comité spécial des Nations Unies
sur la Palestine
Publié à Jérusalem, 1947**

Établissement de l'administration britannique

1. Le territoire aujourd'hui connu sous le nom de Palestine faisait partie de l'empire ottoman jusqu'à son occupation, en 1917-19, par les forces britanniques sous le commandement du général Allenby. Une administration militaire, nommée Administration du territoire ennemi occupé, a été créée et son quartier général se trouve à Jérusalem à la fin de 1917.

2. Lors de la Conférence de paix de Paris de 1919, il fut décidé que le système de mandats, décrit à l'article 22 du pacte de la Société des Nations, serait appliqué aux parties non turques de l'Empire ottoman.

Le 25 avril 1920, le Conseil suprême des puissances alliées a confié au Royaume-Uni le mandat en faveur de la Palestine.

Peu après, le 1er juillet 1920, le régime militaire a été remplacé par une administration civile chapeauté par une Haute Commission.

La frontière nord de la Palestine a été déterminée conformément à une convention anglo-française du 23 décembre 1920 et sa frontière orientale en vertu de la reconnaissance, en 1923, de l'existence d'un gouvernement indépendant en Transjordanie.

The Mandate

3. The principal obligations of the mandatory Power are defined in Article 2 of the Mandate, which reads as follows:

“The Mandatory shall be responsible for placing the country under such political, administrative and economic conditions as will secure the establishment of the Jewish national home, as laid down in the preamble, and the development of self-governing institutions, and for safeguarding the civil and religious rights of all the inhabitants of Palestine, irrespective of race and religion.”

This Article appears to give equal weight to three obligations:

(i) the creation of conditions which would secure the establishment of the Jewish national home;
(ii) the creation of conditions which would secure the development of self-governing institutions;
and (iii) the safeguarding of the civil and religious rights of all the inhabitants.

4. Article 2, in speaking of the Jewish national home, refers back to the preamble, where the terms of the Balfour declaration of 1917 are recited as follows:

“Whereas the Principal Allied Powers have also agreed that the Mandatory should be responsible for putting into effect the declaration originally made on November 2nd, 1917, by the Government of His Britannic Majesty, and adopted by the said Powers, in favour of the establishment in Palestine of a national home for the Jewish people, it being clearly understood that nothing should be done which might prejudice the civil and religious rights of existing non-Jewish communities in Palestine, or the rights and political status enjoyed by Jews in any other country”.

5. The preamble continues immediately with a statement which is not to be found in the Balfour Declaration:

“Whereas recognition has thereby been given to the historical connection of the Jewish people with Palestine and to the grounds for reconstituting their national home in that country.”

Le Mandat

3. Les obligations principales de la Puissance mandataire sont définies à l'article 2 du mandat, qui est libellé comme suit:

«Le Mandataire sera responsable de placer le pays dans les conditions politiques, administratives et économiques propres à assurer l'établissement du foyer national juif, comme prévu dans le préambule, le développement d'institutions autonomes, ainsi que la sauvegarde de la société civile. et les droits religieux de tous les habitants de la Palestine, quelles que soient leur race et leur religion. »

Cet article semble accorder un poids égal à trois obligations:

(i) la création de conditions propres à assurer l'établissement du foyer national juif;
(ii) la création de conditions garantissant le développement d'institutions autonomes;
et (iii) la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants.

4. L'article 2, en parlant du foyer national juif, renvoie au préambule, dans lequel les termes de la déclaration Balfour de 1917 sont cités comme suit:

"Considérant que les principales puissances alliées ont également convenu que le mandataire serait responsable de la mise en œuvre de la déclaration faite à l'origine le 2 novembre 1917 par le gouvernement de sa majesté britannique et adoptée par lesdites puissances en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant clairement entendu qu'il ne faut rien faire qui puisse porter atteinte aux droits civils et religieux des communautés non juives existantes en Palestine, ni aux droits et au statut politique dont jouissent les juifs dans un autre pays ».

5. Le préambule se poursuit immédiatement avec une déclaration qui ne se trouve pas dans la déclaration Balfour:

« Considérant que le lien historique entre le peuple juif et la Palestine a ainsi été reconnu, ainsi que les raisons de la reconstitution de leur foyer national dans ce pays. »

6. Article 6 of the Mandate defines more precisely certain of the Mandatory's obligations arising from the intention of establishing a Jewish national home in Palestine. At the same time this Article repeats in broader terms the condition that the interests of the non-Jewish population should also be considered.

Article 6 reads as follows:

“The Administration of Palestine, while ensuring that the rights and position of other sections of the population are not prejudiced, shall facilitate Jewish immigration under suitable conditions and shall encourage, in cooperation with the Jewish Agency referred to in Article 4, close settlement by Jews on the land, including State lands and waste lands not required for public purposes”.

Attitude of Arabs and Jews

8. When the first census was taken in 1922, Palestine had a population of 752,000. The Jewish community, already growing as a result of immigration, then numbered 84,000. The census was taken on a religious basis and consequently did not provide an exact enumeration of the Arab population as such. It is clear, however, that it amounted to about 650,000.

9. It was already apparent, when the Mandate entered into force, that the interests of the Arab majority and those of the Jewish minority would be difficult to reconcile. The first formal enquiry into the political attitudes and aspirations of the local population was undertaken in 1919 by the American King-Crane Commission, sent by President Wilson to study conditions in the Turkish Empire with reference to possible mandates. Reporting on the situation in Palestine they said:

“The Peace Conference should not shut its eyes to the fact that the anti-Zionist feeling in Palestine and Syria is intense and not lightly to be flouted. No British officer, consulted by the commissioners, believed that the Zionist programme could be carried out except by forces of arms.”

L'article 6 du mandat définit plus précisément certaines des obligations du mandataire découlant de l'intention d'établir un foyer national juif en Palestine. En même temps, cet article réitère en termes plus larges la condition selon laquelle les intérêts de la population non juive doivent également être pris en compte.

L'article 6 se lit comme suit:

«L'administration de la Palestine, tout en veillant à ce que les droits et la position des autres couches de la population ne subissent aucun préjudice, facilitera l'immigration juive dans des conditions appropriées et l'encouragera, en coopération avec l'Agence juive visée à l'article 4, sur les terres, y compris les terres domaniales et les friches non nécessaires à des fins publiques ».

Attitude des Arabes et des Juifs

8. Lors du premier recensement de 1922, la Palestine comptait 752 000 habitants. La communauté juive, déjà en croissance grâce à l'immigration, comptait alors 84 000 personnes. Le recensement a été effectué sur une base religieuse et, par conséquent, ne fournissait pas une énumération exacte de la population arabe en tant que telle. Il est clair cependant que ce chiffre s'élevait à environ 650 000 personnes.

9. Il était déjà évident, lors de l'entrée en vigueur du mandat, que les intérêts de la majorité arabe et ceux de la minorité juive seraient difficiles à concilier. La première enquête officielle sur les attitudes et les aspirations politiques de la population locale a été entreprise en 1919 par la commission américaine King-Crane, envoyée par le président Wilson pour étudier les conditions de l'empire turc par rapport à d'éventuels mandats.

Dans leurs rapports sur la situation en Palestine, ils ont déclaré:

«La Conférence de la paix ne devrait pas fermer les yeux sur le fait que le sentiment antisioniste en Palestine et en Syrie est intense et ne doit pas être bafoué. Aucun officier britannique, consulté par les commissaires, ne croyait que le programme sioniste ne pourrait être exécuté que par des forces armées. »

10. In April, 1920, five Jews were killed and over two hundred injured in the first outbreak of anti-Zionist Arab violence. A military committee of enquiry (the civil administration was not then established) found that the causes of the outbreak were:

(a) the disappointment of the Arabs at the non-fulfilment of the promises of independence which they claimed had been given to them during the war of 1914-18;

(b) the belief of the Arabs that the Balfour Declaration implied a denial of the right of self-determination, and their fear that the establishment of the Jewish national home would mean a great increase in Jewish immigration and would lead to their economic and political subjection to the Jews;

and (c) the aggravation of these sentiments, on the one hand by propaganda from outside Palestine associated with the proclamation in Damascus of the Emir Feisal as King of a re-united Syrian and with the growth of pan-Arab and pan-Moslem ideas, and on the other hand by the activities of a Zionist Commission which was then in Palestine, supported by the resources and influence of Jews throughout the world.

11. A year later, in May 1921, more serious attacks were made by Arabs on the Jews of Jaffa and of five rural settlements. On this occasion 47 Jews were killed and 146 wounded.

A commission of enquiry, headed by Sir Thomas Haycraft, reached the conclusion that:

“The fundamental cause of the Jaffa riots and the subsequent acts of violence was a feeling among the Arabs of discontent with, and hostility to, the Jews, due to political and economic causes, and connected with Jewish immigration, and with their conception of Zionist policy as derived from Jewish exponents.”

10. En avril 1920, cinq Juifs furent tués et plus de deux cents blessés lors du premier déclenchement de violences arabes antisionistes. Une commission d'enquête militaire (l'administration civile n'étant pas encore établie) trouva que les causes de l'émeute étaient les suivantes:

a) la déception des Arabes devant le non-respect des promesses d'indépendance qu'ils prétendaient leur avoir été données au cours de la guerre de 1914-18;

(b) la conviction des Arabes que la Déclaration Balfour impliquait un déni du droit à l'autodétermination et leur crainte que l'établissement du foyer national juif se traduise par une forte augmentation de l'immigration juive et conduirait à leur développement économique et politique. la soumission aux juifs;

et c) l'aggravation de ces sentiments, d'une part par la propagande extérieure à la Palestine associée à la proclamation à Damas de l'émir Fayçal en tant que roi d'une Syrie réunifiée et à la croissance des idées panarabes et pan-islamiques et d'autre part par les activités d'une commission sioniste qui se trouvait alors en Palestine, appuyée par les ressources et l'influence des juifs du monde entier.

11. Un an plus tard, en mai 1921, des attaques plus graves sont perpétrées par les Arabes contre les Juifs de Jaffa et de cinq agglomérations rurales. A cette occasion, 47 Juifs ont été tués et 146 blessés.

Une commission d'enquête, présidée par sir Thomas Haycraft, conclut que:

«La cause fondamentale des émeutes de Jaffa et des actes de violence qui ont suivi était le sentiment de mécontentement et d'hostilité envers les Juifs pour des raisons politiques et économiques, lié à l'immigration juive et à leur conception de la politique sioniste comme l'exposent les Juifs »

12. Foremost among the exponents of Zionism at that time was Dr. Weizmann. When a Zionist delegation appeared at the Peace Conference in 1919, the American Secretary of State (Mr. Lansing) asked them exactly what was meant by the phrase, a Jewish national home. Dr. Weizmann answered him as follows:

“The Zionist organization did not want an autonomous Jewish Government, but merely to establish in Palestine, under a mandatory Power, an administration not necessarily Jewish, which would render it possible to send into Palestine 70 to 80,000 Jews annually. The Zionist Association would require to have permission at the same time to build Jewish schools, where Hebrew would be taught, and in that was to build up gradually a nationality which would be as Jewish as the French nation was French and the British nation British. Later on, when the Jews formed the large majority, they would be ripe to establish such a Government as would answer to the state of the development of the country and to their ideals.”

13. The King-Crane Commission, touring Palestine later in the same years, found that the Jewish colonists were similarly looking to a radical transformation of the country:

“The fact came out repeatedly in the Commission’s conference with Jewish representatives, that the Zionists looked forward to a practically complete dispossession of the present non-Jewish inhabitants of Palestine, by various forms of purchase.”

The White Paper of 1922

14. In view of these and other expressions of Zionist aims, and of the mounting evidence of Arab apprehension, His Majesty’s government decided to issue an authoritative interpretation of the Balfour Declaration. This was contained in a statement of policy* which was communicated in June, 1922, both to the Zionist Organization and to a Palestine Arab delegation then in London.

It reads, in part, as follows:

“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.”

12. Le Dr. Weizmann figurait au premier rang des représentants du sionisme à cette époque. Lorsqu’une délégation sioniste a comparu à la Conférence de la paix en 1919, le secrétaire d’État américain (M. Lansing) leur a demandé ce que signifiait exactement cette expression, un foyer national juif. Le Dr Weizmann lui répondit comme suit:

«L’organisation sioniste ne souhaitait pas un gouvernement juif autonome, mais simplement établir en Palestine, sous une puissance mandataire, une administration pas nécessairement juive, ce qui permettrait d’envoyer en Palestine 70 à 80 000 Juifs par an. L’association sioniste aurait besoin d’obtenir au même moment l’autorisation nécessaire pour construire des écoles juives où l’enseignement serait dispensé en hébreu. C’est ainsi que se construirait progressivement une nationalité aussi juive que la nation française était française et la nation britannique britannique. Plus tard, quand les Juifs auraient formé la grande majorité, ils seraient prêts à mettre en place un gouvernement qui répondrait à l’état de développement du pays et à leurs idéaux. ”

13. La Commission King-Crane, qui effectua une tournée en Palestine plus tard dans les mêmes années, constata que les colons juifs envisageaient également une transformation radicale du pays: "Il est apparu à plusieurs reprises lors de la conférence de la Commission avec des représentants juifs que les sionistes attendaient avec impatience une dépossession presque complète des habitants palestiniens non juifs actuels, par diverses formes d'achat."

Le livre blanc de 1922

14. Compte tenu de ces manifestations, parmi d’autres, des objectifs sionistes et des preuves de plus en plus nombreuses de l’appréhension des Arabes, le gouvernement de Sa Majesté a décidé de donner une interprétation faisant autorité de la Déclaration Balfour. Cela figurait dans un livre blanc communiqué en juin 1922 à l’Organisation sioniste et à une délégation arabo-palestinienne alors à Londres.

Il se lit en partie comme suit:

«Des déclarations non autorisées ont été faites selon lesquelles l’objectif était de créer une Palestine entièrement juive. Des phrases ont été utilisées pour que la Palestine devienne «aussi juive que l’Angleterre est anglaise».

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

When it is asked what it meant by the development of the Jewish national Home in Palestine, it may be answered that it is not the imposition of a Jewish nationality upon the inhabitants of Palestine as a whole, but the further development of the existing Jewish community, with the assistance of Jews in other parts of the world, in order that it may become a centre in which the Jewish people as a whole may take, on grounds of religion and race, an interest and a pride. But in order that this community should have the best prospect of free development and provide a full opportunity for the Jewish people to display its capacities, it is essential that it should know that it is in Palestine as of right and not on sufferance. That is the reason why it is necessary that the existence of a Jewish National Home in Palestine should be internationally guaranteed, and that it should be formally recognized to rest upon ancient historic connexion.

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 of the Jews.

Le gouvernement de Sa Majesté considère que de telles attentes sont irréalisables et n'a aucun objectif en ce sens. Comme semble le craindre la délégation arabe, il n'a pas non plus envisagé la disparition ou la subordination de la population, de la langue ou de la culture arabes en Palestine. Il voudrait attirer l'attention sur le fait que les termes de la Déclaration ne prévoient pas que la Palestine dans son ensemble devrait être convertie en un foyer national juif, mais qu'un tel foyer devrait être fondé en Palestine.

Lorsqu'on demande ce que signifie le développement du foyer national juif en Palestine, on peut répondre qu'il ne s'agit pas d'une nationalité juive imposée à l'ensemble des habitants de la Palestine, mais du développement ultérieur de la communauté juive existante. , avec l'aide de juifs d'autres parties du monde, pour que ce peuple devienne un centre dans lequel le peuple juif dans son ensemble puisse s'intéresser, avec raison, à sa religion et à sa race. Mais pour que cette communauté ait la meilleure perspective de développement libre et offre aux peuples juifs toutes les chances de faire valoir leurs capacités, il est essentiel qu'elle sache qu'elle se trouve 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 internationalement garantie et reconnue formellement comme reposant sur des liens historiques anciens.

Telle est donc l'interprétation que le gouvernement de Sa Majesté donne à la Déclaration de 1917 et, ainsi entendu, le Secrétaire d'État est d'avis que celle-ci ne contient ni n'implique quoi que ce soit qui puisse alarmer la population arabe de Palestine ou déception des juifs.

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 absorptive capacity of the country at the time to absorb new arrivals."

15. The Zionist Organization assured His Majesty's Government that their activities would be conducted in conformity with the policy laid down in the statement of June, 1922. The reception given to that statement by the Arabs was bound up with their attitude in discussions which were proceeding at the time on the subject of self-governing institutions.

The First Attempt to Create Self-Governing Institutions, 1922-23.

16. Shortly after the establishment of the civil administration, the High commissioner had formed a nominated Advisory Council, consisting of 10 British officials and 10 Palestinians (4 Moslem Arabs, 3 Christian Arabs and 3 Jews). Two years later, in August, 1922, an order-in-Council was issued providing for the creation of a Legislative Council. This body was to consist of the High commissioner and 22 other members, 10 official and 12 elected; of the elected members, 8 were to be Moslems, 2 Christians and 2 Jews.

17. A draft of the Order-in-Council had previously been communicated to a Palestine Arab delegation in London. The Delegation, while making various detailed criticisms of the proposals, at the same time declined to enter into discussions involving acceptance of the Balfour Declaration.

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 d'absorption économique du pays à l'époque pour absorber de nouveaux arrivants."

15. L'Organisation sioniste a assuré au gouvernement de Sa Majesté que ses activités seraient menées conformément à la politique définie dans la déclaration de juin 1922. L'accueil réservé à cette déclaration par les Arabes était lié à leur attitude dans les discussions qui se poursuivaient à l'époque sur la question des institutions autonomes.

The First Attempt to Create Self-Governing Institutions, 1922-23.

16. Peu après la mise en place de l'administration civile, le Haut Commissaire a constitué un Conseil consultatif composé de 10 fonctionnaires britanniques et de 10 Palestiniens (4 Arabes musulmans, 3 Arabes chrétiens et 3 Juifs). Deux ans plus tard, en août 1922, un décret prévoyant la création d'un conseil législatif est pris. Cet organe devait être composé du Haut Commissaire et de 22 autres membres, 10 officiels et 12 élus ; des membres élus, 8 devaient être musulmans, 2 chrétiens et 2 juifs.

17. Un projet de décret avait déjà été communiqué à une délégation arabe palestinienne à Londres. La délégation, tout en formulant diverses critiques détaillées à l'égard des propositions, a refusé en même temps d'engager des discussions impliquant l'acceptation de la Déclaration de Balfour.

They maintained that the proposals for a Legislative council were not in conformity with paragraph 4 of Article 22 of the Covenant of the League of Nations, according to which -

“Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognized subject to the rendering of administrative advice and assistance by a Mandatory until such time as they are able to stand alone.”

The Arab Delegation consequently declared that “no constitution which would fall short of giving the People of Palestine full control of their own affairs could be acceptable”.*

18. Replying to these observations, the Colonial Officer pointed out that paragraph 4 of Article 22 of the League Covenant had been interpreted by the Principal Allied Powers in the unratified Treaty of Sevres, where Syria and Iraq, but not Palestine, were explicitly said to have been “provisionally recognised” as independent States.

“There is no question,” the Colonial Officer continued, “of treating the people of Palestine as less advanced than their neighbours in Iraq and Syria; the position is that His Majesty’s Government are bound by a pledge which is antecedent to the Covenant of the League of Nations, and they cannot allow a constitutional position to develop in a country for which they have accepted responsibility to the Principal Allied Powers, which may make it impracticable to carry into effect a solemn undertaking given by themselves and their Allies.....If your Delegation really represents the present attitude of the majority of the Arab population of Palestine, and Mr. Churchill (then Colonial Secretary) Has no grounds for suggesting that this is not the case, it is quite clear that the creation at this stage of a national government would preclude the fulfilment of the pledge made by the British government to the Jewish people.

Ils ont soutenu que les propositions de création d'un conseil législatif n'étaient pas conformes au paragraphe 4 de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, selon lequel -

"Certaines communautés appartenant autrefois à l'Empire turc ont atteint un stade de développement où leur existence en tant que nations indépendantes peut être provisoirement reconnue sous réserve qu'un mandataire leur fournisse des conseils et une assistance administratifs jusqu'à ce qu'elles soient en mesure de se suffire à elles-mêmes".

La délégation arabe a par conséquent déclaré qu'aucune constitution qui ne serait pas en mesure de donner aux gens de Palestine le plein contrôle de leurs propres affaires ne pourrait être acceptable*.

18. Répondant à ces observations, l'officier colonial a souligné que le paragraphe 4 de l'article 22 du Pacte de la SDN avait été interprété par les principales puissances alliées dans le Traité de Sèvres non ratifié, où la Syrie et l'Irak, mais pas la Palestine, étaient explicitement considérés comme des États indépendants "provisoirement reconnus".

"Il n'est pas question, poursuit l'officier colonial, de considérer les habitants de Palestine comme moins avancés que leurs voisins en Irak et en Syrie ; la position est que le gouvernement de Sa Majesté est lié par un engagement qui est antérieur au Pacte de la Société des Nations et qu'il ne peut permettre qu'une situation constitutionnelle se développe dans un pays pour lequel il a accepté une responsabilité envers les principales puissances alliées, qui pourrait rendre impraticable la tenue d'un engagement solennel pris par eux et leurs alliés...Si votre délégation représente réellement l'attitude actuelle de la majorité de la population arabe de Palestine, et si M. Churchill (alors Secrétaire colonial) n'a aucune raison de suggérer que ce n'est pas le cas, il est très clair que la création à ce stade d'un gouvernement national empêcherait le gouvernement britannique de tenir la promesse faite au peuple juif.

It follows that the principal Allied Powers, concerned as they were to ensure the fulfilment of a policy adopted before the Covenant was drafted, were all advised in applying to Palestine a somewhat different interpretation of Paragraph 4 of Article 22 of the covenant than was applied to the neighbouring countries of Iraq and Syria."

19. This passage in the letter of the colonial Office was characterised by the Arab Delegation as "the strongest proof that the Jewish National Home undertaking is the cause of depriving us of our natural right of establishing an independent government the same as Mesopotamia and the Hedjaz."

They also concluded from it that "self-government will be granted as soon as the Jewish people in Palestine are sufficiently able through numbers and powers to benefit to the full by self-government, and not before."

20. Despite the unfavourable reception given by the Arabs to the proposal for a Legislative Council, elections were held early in 1923. The Arab leaders organised a boycott of the primary elections, with the result that only 107 Moslem secondary electors were chosen out of a possible total of 663, and only 19 Christians out of 59. The elections had failed in their object of producing an accurate reflection of the opinion of the whole population. They were therefore annulled by an amending Order-in-Council of May, 1923, under which the High Commissioner was temporarily to retain a nominated Advisory Council.

21. The High Commissioner wishing the Advisory Council to approximate as closely as possible to the abortive Legislative council, proposed to reconstitute it on the lines suggested for the latter body, that is to say with 10 officials and 8 Moslem, 2 Christians and 2 Jewish Palestinians. But of the 10 Arabs whom he nominated, 7 withdrew their acceptance under political pressure. The High Commissioner did not wish to replace them with men of less standing. It thus proved impossible to constitute a representative Advisory Council.

Il s'ensuit que les principales puissances alliées, soucieuses d'assurer la mise en œuvre d'une politique adoptée avant l'élaboration du Pacte, ont été conseillées d'appliquer à la Palestine une interprétation quelque peu différente du paragraphe 4 de l'article 22 du Pacte que celle appliquée aux pays voisins que sont l'Irak et la Syrie".

19. Ce passage de la lettre de l'Office colonial a été caractérisé par la délégation arabe comme suit "la preuve la plus forte que l'entreprise du Foyer National Juif est la cause de nous priver de notre droit naturel d'établir un gouvernement indépendant au même titre que la Mésopotamie et le Hedjaz."

Ils en ont également conclu que "l'autonomie gouvernementale sera accordée dès que le peuple juif de Palestine sera suffisamment capable, par son nombre et ses pouvoirs, de bénéficier pleinement de l'autonomie gouvernementale, et pas avant."

20. Malgré l'accueil défavorable réservé par les Arabes à la proposition de Conseil législatif, des élections ont lieu au début de 1923. Les dirigeants arabes ont organisé un boycott des élections primaires, de sorte que seuls 107 électeurs musulmans secondaires ont été choisis sur un total possible de 663, et seulement 19 chrétiens sur 59. Les élections n'ont pas réussi à produire un reflet fidèle de l'opinion de l'ensemble de la population. Elles ont donc été annulées par un décret modificatif de mai 1923, en vertu duquel le Haut Commissaire devait temporairement conserver un conseil consultatif désigné.

21. Le Haut Commissaire souhaitant que le Conseil consultatif se rapproche le plus possible du Conseil législatif avorté, a proposé de le reconstituer selon les lignes proposées pour ce dernier organe, c'est-à-dire avec 10 fonctionnaires et 8 musulmans, 2 chrétiens et 2 juifs palestiniens. Mais sur les 10 Arabes qu'il a nommés, 7 ont retiré leur acceptation sous la pression politique. Le Haut-Commissaire ne souhaite pas les remplacer par des hommes de rang inférieur. Il s'est donc avéré impossible de constituer un conseil consultatif représentatif.

22. Later in 1923, a third attempt was made to establish an institution through which the Arab population of Palestine could be brought into cooperation with the government. The mandatory Power now proposed "the establishment of an Arab Agency in Palestine which will occupy a position exactly analogous to that accorded to the Jewish Agency". The Arab Agency would have the right to be consulted on all matters relating to immigration, on which it was recognised that "the views of the Arab community were entitled to special consideration". The Arab leaders declined that this offer on the ground that it would not satisfy the aspirations of the Arab people. They added that, never having recognised the status of the Jewish Agency, they had no desire for the establishment of an Arab Agency on the same basis.

"The British Government desired to establish a self-government in Palestine, but to proceed in this direction by stages.... It had been announced that the nominated Advisory Council was to be the first stage. The second stage would have been a Legislative Council without an Arab majority. If this worked satisfactorily, the third stage, after a lapse of perhaps same years, would have been a constitution on more democratic lines."

In practice it proved impossible even to initiate this policy of gradual constitutional development. From 1922 until the present day, the High Commissioner has governed Palestine with the aid of Councils consisting exclusively of British officials.

22. Plus tard, en 1923, une troisième tentative fut faite pour établir une institution permettant d'amener la population arabe de Palestine à coopérer avec le gouvernement. La Puissance mandataire proposait maintenant "l'établissement d'une Agence arabe en Palestine qui occuperait une position exactement analogue à celle accordée à l'Agence juive". L'Agence arabe aurait le droit d'être consultée sur toutes les questions relatives à l'immigration, sur lesquelles il a été reconnu que "l'opinion de la communauté arabe a droit à une considération particulière ". Les dirigeants arabes ont refusé cette offre au motif qu'elle ne répondrait pas aux aspirations du peuple arabe. Ils ont ajouté que, n'ayant jamais reconnu le statut de l'Agence juive, ils ne souhaitaient pas la création d'une Agence arabe sur la même base.

"Le gouvernement britannique souhaitait établir un gouvernement autonome en Palestine, mais en procédant par étapes..... Il avait été annoncé que le Conseil consultatif désigné serait la première étape. La deuxième étape aurait été un Conseil législatif sans majorité arabe. Si cela fonctionnait de manière satisfaisante, la troisième étape, après un laps de temps peut-être des mêmes années, aurait été une constitution plus démocratique."

Dans la pratique, il s'est même avéré impossible d'initier cette politique de développement constitutionnel progressif. De 1922 à nos jours, le Haut Commissaire a gouverné la Palestine avec l'aide de Conseils composés exclusivement de fonctionnaires britanniques.

The Development of the Country, 1920-29

24. Palestine under Ottoman rule had been a poor and undeveloped country. It had suffered further impoverishment during the war of 1914-18, and the mandatory Administration was faced with a formidable task in the economic and social fields. The non-political activities of the Administration, and the general development of the country, will be briefly surveyed in three sections of the present memorandum, covering the periods 1920-29, 1929-36 and 1936-47.

25. One of the most pressing needs at the outset, for both economic and administrative reasons, was an improved system of communications. In 1917, Palestine had only 233 kilometres of all-weather roads and 192 kilometres of seasonal roads. By 1930 these figures had been raised to 912 and 1,203 respectively. The railway system was extended, unified and renovated.

26. The Administration assisted the recovery of the Arab peasantry from the losses they had suffered during the war, and developed agricultural services designed to bring about a permanent improvement in their standard of living. Loans amounting to P.576,000 were advanced to cultivators in the four years 1919-23. A department of Agriculture and Forests was established; its expert staff promoted the use of improved farming methods, encouraged experiment with new crops and breeds, and in general stimulated a more profitable use of the land. The department also concerned itself with the restoration of Palestine's forces, being directly responsible for the planting of a million in the same period.

27. Perhaps the most striking progress, during these years, was made in the sphere of public health. Malaria, which was prevalent in all parts of the country before 1918, had by 1925 been eliminated from all the large towns except Haifa, and from the greater part of the countryside.

Le développement du pays, 1920-1929

24. Sous la domination ottomane, la Palestine était un pays pauvre et sous-développé. Elle s'est encore appauvrie pendant la guerre de 1914-1918, et l'administration mandataire est confrontée à une tâche redoutable dans les domaines économique et social. Les activités apolitiques de l'Administration et le développement général du pays seront brièvement examinés dans trois sections du présent mémorandum, couvrant les périodes 1920-1929, 1929-1936 et 1936-1947.

25. L'un des besoins les plus pressants au départ, pour des raisons à la fois économiques et administratives, était l'amélioration du système de communication. En 1917, la Palestine ne comptait que 233 kilomètres de routes toutes saisons et 192 kilomètres de routes saisonnières. En 1930, ces chiffres ont été portés à 912 et 1203 respectivement. Le système ferroviaire a été étendu, unifié et rénové.

26. L'Administration a aidé la paysannerie arabe à se remettre des pertes qu'elle avait subies pendant la guerre et a développé des services agricoles destinés à améliorer durablement son niveau de vie. Des prêts d'un montant de 576 000 L ont été accordés aux cultivateurs au cours des quatre années 1919-23. Un département de l'agriculture et des forêts a été créé ; ses experts ont encouragé l'utilisation de méthodes agricoles améliorées, encouragé l'expérimentation de nouvelles cultures et races et, en général, encouragé une utilisation plus rentable de la terre. Le département s'est également occupé de la restauration des forces palestiniennes, étant directement responsable de la plantation d'un million d'arbres au cours de la même période.

27. C'est peut-être dans le domaine de la santé publique que l'on a fait les progrès les plus frappants au cours de ces années. Le paludisme, qui était répandu dans toutes les régions du pays avant 1918, avait été éliminé en 1925 de toutes les grandes villes, à l'exception de Haïfa, et de la majeure partie de la campagne.

The incidence of eye diseases also showed a sharp decline, largely as a result of the institution of a system of inspection and treatment in the primary schools.

Other measures included the improvement of water supplies and the provision of infant welfare centres.

28. During the first school year following the establishment of civil administration (1920-21) there were 171 public Arab schools with 11,000 pupils, representing 7 per cent. of the Arab children of school age (i.e. of 5 to 14 years). In two years these figures were raised to 311 schools and 20,000 pupils and the percentage rose to 12, although the majority of the pupils did not remain at school for the full ten-years period.

29. The social and economic activities of Government Departments, while beneficial to the country as a whole, undoubtedly conferred greater advantages on the Arab than on the Jewish community. The Arabs formed the great majority of the population. They were both financially and by social tradition less well equipped to supply their own needs through voluntary services. And it was evident that the success of the Jewish National Home itself would very largely depend on closing the gap between its standard of living and that of the Arab population alongside which it was to grow.

30. Meanwhile the National Home was growing in size, was becoming stronger economically and was developing a distinctive cultural life. The following table shows the number of Jewish immigrants in each year between the beginning of the civil administration and the end of 1929:-

L'incidence des maladies oculaires a également fortement diminué, en grande partie grâce à l'instauration d'un système d'inspection et de traitement dans les écoles primaires.

Parmi les autres mesures, on peut citer l'amélioration de l'approvisionnement en eau et la création de centres de protection de l'enfance.

28. Au cours de la première année scolaire qui a suivi la mise en place de l'administration civile (1920-21), il y avait 171 écoles publiques arabes comptant 11 000 élèves, soit 7 % des enfants arabes d'âge scolaire (c'est-à-dire de 5 à 14 ans). En deux ans, les chiffres ont été portés à 311 écoles et 20 000 élèves et le pourcentage est passé à 12, bien que la majorité des élèves ne soient pas restés à l'école pendant toute la période de dix ans.

29. Les activités sociales et économiques des ministères, bien que bénéfiques pour l'ensemble du pays, ont sans aucun doute conféré de plus grands avantages à la communauté arabe qu'à la communauté juive. Les Arabes constituaient la grande majorité de la population. Ils étaient financièrement et par tradition sociale moins bien équipés pour subvenir à leurs propres besoins grâce à des services bénévoles. Et il était évident que le succès du foyer national juif lui-même dépendrait très largement de la réduction de l'écart entre son niveau de vie et celui de la population arabe avec laquelle il allait croître.

30. Pendant ce temps, le foyer national prenait de l'ampleur, se renforçait sur le plan économique et développait une vie culturelle distincte. Le tableau suivant montre le nombre d'immigrants juifs par an entre le début de l'administration civile et la fin de 1929:-

1920 (September-December)	5,514
1921	9,149
1922	7,844
1923	7,421
1924	12,856
1925	33,801
1926	13,081
1927	2,713
1928	2,178
1929	5,249
Total for ten-year period	<u>99,806</u>

1920 (September-December)	5,514
1921	9,149
1922	7,844
1923	7,421
1924	12,856
1925	33,801
1926	13,081
1927	2,713
1928	2,178
1929	5,249
Total for ten-year period	<u>99,806</u>

It will be seen that Jewish immigration, after mounting to a peak of nearly 34,000 in 1925, fell sharply in the three following years. This decline was connected with an economic depression, reflected also in rising figures of Jewish emigration from Palestine. In 1926 the emigrants numbered over 7,000 and in 1927 emigrants exceeded immigrants by more than 2,000. In 1928, when the economic tide began to turn, there was a net Jewish immigration of only 10 persons. The economic setback which thus checked the increase of the Jewish population appears to have been due in part to the collapse of the Polish Zloty; one in every two Jewish immigrants came from Poland during this decade.

31. In 1920, the Palestinian land in Jewish ownership amounted to approximately 650,000 dunums. By the end of 1929 another 514,000 dunums had been added. In 1927 there were roughly 100 rural settlements on Jewish land, with a total population of some 28,000 modern Jewish quarters were being developed in Jerusalem and Haifa, while Tel Aviv, which in 1914 was a village with 2,000 inhabitants, had a population of 30,000 in 1925. Small industries were springing up in the Jewish towns, and Mr. Rutenberg had obtained a concession for a hydroelectric station on the upper Jordan.

On constatera que l'immigration juive, après avoir atteint un sommet de près de 34 000 personnes en 1925, a fortement diminué au cours des trois années suivantes. Ce déclin était lié à une dépression économique, qui s'est traduite également par une augmentation du nombre d'émigrants juifs en provenance de Palestine. En 1926, le nombre d'émigrants dépassait 7 000 et en 1927, il dépassait celui des immigrants de plus de 2000. En 1928, lorsque la marée économique a commencé à s'inverser, il n'y a eu qu'une immigration juive nette de 10 personnes. Le revers économique qui a ainsi freiné l'augmentation de la population juive semble avoir été dû en partie à l'effondrement du zloty polonais ; un immigrant juif sur deux venait de Pologne durant cette décennie.

31. En 1920, les terres palestiniennes en propriété juive s'élevaient à environ 650 000 dounams. À la fin de 1929, 514 000 dounams supplémentaires avaient été ajoutés. En 1927, il y avait environ 100 colonies rurales sur des terres juives, avec une population totale d'environ 28 000 quartiers juifs modernes à Jérusalem et à Haïfa, tandis que Tel Aviv, qui était un village de 2 000 habitants en 1914, en comptait 30 000 en 1925. De petites industries se développent dans les villes juives et M. Rutenberg a obtenu une concession pour une centrale hydroélectrique dans la partie supérieure du Jourdain.

32. Education, in schools controlled by the Jewish community and financed from Jewish funds with a small Government subsidy, was almost universal. The Hebrew University, which is mainly financed by contribution from abroad, was opened in 1925 when the entire Jewish population amounted to only 120,000. One of the basic purposes of this educational system was the revival of Hebrew as a living language. In 1925 the first High Commissioner declared that "Hebrew is now definitely established as the language of the Jewish population of Palestine. All the younger generation speak it and most of the older generation who have lived long in the country. It is the only language of instruction in almost all the Jewish schools. All the Jewish newspapers are printed in Hebrew. The Mandate for Palestine specifically declares it to be, with English and Arabic, one of the official languages of the country."

33. At the end of the period under review, Palestine was still an overwhelmingly agricultural country. The most significant trend in export statistics was the growing importance of citrus fruits, of which 831,000 cases were exported in 1920-21 and 2,610,000 in 1929-30. In the latter year, rather more than 50 per cent of the citrus plantations were owned by Arabs.

34. During this decade the public revenue fluctuated between a minimum of P.1,676,000 (in 1923-24) and a maximum of P.2,809,000 in (1925-26). Viewing the period as a whole, there was a comfortable surplus of revenue over expenditure.

35. After the outbreak of 1921, the country enjoyed eight years of freedom from disturbance. By the end of 1926 the British garrison had been reduced to a single squad from of the Royal air Force and two companies of armoured cars.

32. L'éducation, dans les écoles contrôlées par la communauté juive et financées par des fonds juifs avec une petite subvention gouvernementale, est presque universelle. L'Université hébraïque, qui est principalement financée par des contributions de l'étranger, a été ouverte en 1925 alors que la population juive ne comptait que 120 000 personnes. L'un des objectifs fondamentaux de ce système éducatif était la renaissance de l'hébreu en tant que langue vivante. En 1925, le premier Haut Commissaire déclara que

"L'hébreu est maintenant définitivement établi comme la langue de la population juive de Palestine. Toutes les jeunes générations le parlent et la plupart des générations plus âgées qui vivent depuis longtemps dans le pays. C'est la seule langue d'enseignement dans presque toutes les écoles juives. Tous les journaux juifs sont imprimés en hébreu. Le mandat pour la Palestine déclare expressément qu'elle est, avec l'anglais et l'arabe, l'une des langues officielles du pays."

33. A la fin de la période examinée, la Palestine était encore un pays essentiellement agricole. La tendance la plus significative des statistiques d'exportation est l'importance croissante des agrumes, dont 831.000 caisses ont été exportées en 1920-21 et 2.610.000 en 1929-30. Cette dernière année, un peu plus de 50 % des plantations d'agrumes appartenaient à des Arabes.

34. Au cours de cette décennie, les recettes publiques ont fluctué entre un minimum de 1 676 000 £. (en 1923-1924) et un maximum de 2 809 000 £. (1925-26). Si l'on considère l'ensemble de la période, on constate un excédent confortable des recettes sur les dépenses.

35. Après l'épidémie de 1921, le pays a bénéficié de huit années d'absence de troubles. À la fin de 1926, la garnison britannique avait été réduite à une seule escouade de la Royal Air Force et à deux compagnies de véhicules blindés.

The disorders of August 1929

36. In September, 1928, there occurred an incident, trivial in itself, which set up a chain of reactions the cumulative effect of which was to strengthen the element of religious feeling in the Moslem Arab attitude to the growth of the Jewish National Home.

The centre of Moslem worship in Palestine, and one of the most sacred places of Islam, is a large rectangular area in the old city of Jerusalem known as the Haram-el-Sherif. The lower part of a section of the exterior wall bounding this area on the west is believed to be also the last surviving fragment of Herod's Temple, built on the site of the Temple of Solomon. As such, this wall, generally known as a the Wailing Wall, is a holy place to Jews, who have a long-established right of access to it for devotional purposes. the exercise of this right was strictly defined by custom, and the introduction of a screen to divide men from women during prayers on the Day of Atonement, in 1928, was at once denounced by the Moslems as an innovation. The removal of the screen by the policy gave rise in turn to complaints by Jewish authorities.

37. In a memorandum presented to the Administration a few days after this incident, the Supreme Moslem council declared their believe "that the Jews' aim is to take possession of the Mosque of Al-Aqsa gradually, on the pretence that it is the Temple, by starting with the Western Wall of this place". The National Council (Va'ad Leumi) of the Palestine Jewish community published an open letter to the Moslem community, emphatically denying any intention of encroaching on the rights of Moslems over their Holy Places. Nevertheless a "Society for the Protection of the Moslem Holy Places" was formed, and discussion of the Wailing Wall was the starting point for a revival of nationalist agitation in the Arab community.

Les troubles d'août 1929

36. En septembre 1928, il s'est produit un incident, insignifiant en soi, qui a créé une chaîne de réactions dont l'effet cumulatif a été de renforcer l'élément du sentiment religieux dans l'attitude arabe musulmane à l'égard de la croissance du foyer national juif.

Le centre du culte musulman en Palestine, et l'un des lieux les plus sacrés de l'Islam, est une grande zone rectangulaire dans la vieille ville de Jérusalem connue sous le nom de Haram-el-Sherif. La partie inférieure d'une partie du mur extérieur délimitant cette zone à l'ouest est considérée comme le dernier fragment du temple d'Hérode, construit à l'emplacement du temple de Salomon. L'exercice de ce droit était strictement défini par la coutume, et l'introduction d'un écran pour séparer les hommes des femmes pendant les prières du Jour des Expiations, en 1928, fut aussitôt dénoncée par les musulmans comme une innovation. Le retrait de l'écran par la politique a donné lieu à des plaintes de la part des autorités juives.

37. Dans un mémorandum présenté à l'Administration quelques jours après cet incident, le Conseil suprême musulman déclarait croire " que le but des juifs est de prendre possession de la mosquée d'Al-Aqsa progressivement, sous prétexte qu'elle est le Temple, en commençant par le Mur occidental de ce lieu ". Le Conseil national (Va'ad Leumi) de la communauté juive palestinienne a publié une lettre ouverte à la communauté musulmane, niant catégoriquement toute intention d'empiéter sur les droits des musulmans dans leurs lieux saints. Néanmoins, une "Société pour la protection des lieux saints musulmans" s'est formée, et la discussion sur le Mur des Lamentations a été le point de départ d'un renouveau de l'agitation nationaliste dans la communauté arabe.

38. At about this time the Jews protested against building operations which were being carried out, within the Haram area but overlooking the pavement in front of the Wailing Wall, and against other innovations in the neighbourhood of the Wall. These were followed by the formation of a "Pro-Wailing Wall community", under the presidency of a distinguished Jewish scholar, and by intemperate articles in the press of the Revisionists (the nationalist right wing of the Zionist movement).

39. On the 15th August, 1929, some hundreds of young Jews organised a demonstration at the Wailing Wall, in the course of which the Zionist flag was raised and the Zionist anthem sung. Incensed by this, the Moslems held a counter-demonstration at the same spot on the following day, when written prayers placed in the crevices of the wall by Jewish worshippers were taken out and burned.

40. there followed a week of extreme tension. Then, between the 23rd and the 29th August, murderous attacks were made by Arabs on Jews in Jerusalem, Hebron, Safad and in rural areas. In this outbreak 133 Jews were killed (over 60 at Hebron) and 339 wounded. Arab casualties, mostly inflicted by the troops or police, were 116 killed and 232 wounded.

41. As after the two previous outbreaks a Commission of Enquiry was formed, this time under the chairmanship of Sir Walter Shaw. In analysing the immediate causes of the Arab attack, the commission drew attention to another factor which, while less important than the controversy surrounding the Wailing Wall, had also contributed to the "dangerous combination of anger and fear" felt by the Arabs. This was the successful conclusion, at the Zionist Congress held in Zurich between the 28th July and the 11th August, of negotiations for the association of the Zionist Movement with its non-Zionist sympathisers in an enlarged Jewish Agency.

38. A peu près à la même époque, les Juifs protestèrent contre les opérations de construction qui se déroulaient dans la zone du Haram, mais surplombant le trottoir devant le Mur des Lamentations, et contre d'autres innovations dans le voisinage du Mur. Ils ont été suivis par la formation d'une "communauté Pro-Mur des lamentations", sous la présidence d'un éminent savant juif, et par des articles intempestifs dans la presse des révisionnistes (l'aile droite nationaliste du mouvement sioniste).

39. Le 15 août 1929, quelques centaines de jeunes Juifs organisèrent une manifestation au Mur des Lamentations, au cours de laquelle le drapeau sioniste fut hissé et l'hymne sioniste chanté. Le lendemain, les musulmans ont organisé une contre-manifestation au même endroit, au cours de laquelle des prières écrites placées dans les crevasses du mur par des fidèles juifs ont été enlevées et brûlées.

40. il s'en est suivi une semaine d'extrême tension. Puis, entre le 23 et le 29 août, des attaques meurtrières ont été perpétrées par des Arabes contre des Juifs à Jérusalem, Hébron, Safad et dans les zones rurales. Au cours de cette flambée de violence, 133 Juifs ont été tués (plus de 60 à Hébron) et 339 blessés. Les pertes arabes, infligées pour la plupart par les troupes ou la police, ont été de 116 tués et 232 blessés.

41. Comme après les deux flambées précédentes, une commission d'enquête a été constituée, cette fois sous la présidence de Sir Walter Shaw. En analysant les causes immédiates de l'attaque arabe, la commission a attiré l'attention sur un autre facteur qui, bien que moins important que la controverse autour du Mur des Lamentations, avait également contribué à la "dangereuse combinaison de colère et de peur" ressentie par les Arabes. Ce fut l'aboutissement réussi, lors du Congrès sioniste tenu à Zurich entre le 28 juillet et le 11 août, des négociations pour l'association du Mouvement sioniste avec ses sympathisants non sionistes dans une Agence juive élargie.

"It was common knowledge in Palestine that the Zurich the Zionist movement was likely to be reinforced by a strong body of wealthy non-Zionists, who were expected to provide for the further development of Zionist activities in Palestine. The news that this expectation had been realized would quickly spread and was, in our opinion, a cause of increased apprehension and alarm among all classes of Arabs."

41. The Shaw commission, however, did not accept these immediate causes of Arab apprehension as an adequate explanation of the events they were called upon investigate.

"There can, in our view, be no doubt," they wrote, "that racial animosity on the part of the Arabs, consequent upon the disappointment of their political and national aspirations and fear for their economic future, was the fundamental cause of the outbreak of August last. In less than ten years three serious attacks have been made by Arabs on Jews. For eighty years before the first of these attacks there is no recorded instance of any similar incidents. It is obvious then that the relations between the two races during the past decade must have differed in some material respect from those which previously obtained. The Arabs have come to see in the Jewish immigrant not only a menace to their livelihood but a possible overlord of the future.

43. The following is a summary of the principal recommendations* made by the Shaw commission:-

(i) His Majesty's government should issue a clear statement of the policy they intend to pursue in Palestine. The value of this statement would be greatly enhanced if it defined the meaning they attached to the passages in the Mandate safeguarding the rights of non-Jewish communities, and if it laid down more explicit directives on such vital issues as land and immigration.

"Il était de notoriété publique en Palestine que le mouvement sioniste zurichois était susceptible d'être renforcé par un groupe important de riches non sionistes, qui devaient assurer le développement des activités sionistes en Palestine. La nouvelle que cette attente s'était réalisée se répandrait rapidement et était, à notre avis, une cause d'apprehension et d'inquiétude accrues parmi toutes les classes d'Arabes."

41. La commission Shaw, cependant, n'a pas accepté ces causes immédiates d'apprehension arabe comme une explication adéquate des événements sur lesquels elle a été appelée à enquêter.

"Il ne fait aucun doute, à notre avis, que l'animosité raciale de la part des Arabes, résultant de la déception de leurs aspirations politiques et nationales et de la crainte pour leur avenir économique, a été la cause fondamentale de l'explosion du mois d'août dernier", ont-ils écrit. En moins de dix ans, trois attaques graves ont été perpétrées par des Arabes contre des Juifs. Quarante ans avant la première de ces attaques, aucun incident similaire n'a été enregistré. Il est donc évident que les relations entre les deux races au cours de la dernière décennie ont dû être matériellement différentes de celles qu'elles avaient précédemment. Les Arabes en sont venus à voir dans l'immigrant juif non seulement une menace à leur gagne-pain, mais un possible seigneur de l'avenir.

43. Voici un résumé des principales recommandations* formulées par la Commission Shaw

(i) Le gouvernement de Sa Majesté devrait publier une déclaration claire de la politique qu'il entend mener en Palestine. La valeur de cette déclaration serait grandement accrue si elle définissait le sens qu'ils attachent aux passages du mandat qui protègent les droits des communautés non juives et si elle donnait des directives plus explicites sur des questions aussi vitales que la terre et l'immigration.

(ii) Immigration policy should be clearly defined, and its administration reviewed "with the object of preventing a repetition of the excessive immigration of 1925 and 1926" Machinery should be devised through which non-Jewish interests could be consulted on the subject of immigration.

(iii) A scientific enquiry should be made into the possibilities of land development in Palestine, having regard to "the certain natural increase in the present rural population." Meanwhile the "tendency towards the eviction of peasant cultivators from the land should be checked."

(iv) while making no formal recommendations on constitutional development, the commission observed that the difficulties of the administration were greatly aggravated by the absence of any measure of self-government.

44. On receiving this Report*, in March 1930, His Majesty's Government decided to appoint a highly qualified investigator to make a more detailed enquiry into the problems of immigration, land settlement and development. Sir John Hope-Simpson, who was chosen for this task, presented his Report** in August. Its conclusions, no less than those of the Shaw commission, influenced the terms of the statement of policy which was issued as a White Paper in October.

The White Paper of 1930

45. The statement of policy issued in October 1930 began by pointing out that

"in the peculiar circumstances of Palestine, no policy however enlightened or however vigorously prosecuted, can hope for success, unless it is supported not merely by the acceptance, but by the willing cooperation of the communities for whose benefit it is designed."

(ii) La politique d'immigration devrait être clairement définie et son administration réexaminée "dans le but d'éviter une répétition de l'immigration excessive de 1925 et 1926" Il faudrait concevoir des mécanismes permettant de consulter les intérêts non-juifs au sujet de l'immigration.

(iii) Une enquête scientifique devrait être menée sur les possibilités d'aménagement du territoire en Palestine, compte tenu de " l'accroissement naturel certain de la population rurale actuelle ". Entre-temps, la tendance à l'éviction des cultivateurs paysans de la terre devrait être freinée.

(iv) tout en ne faisant aucune recommandation formelle sur le développement constitutionnel, la commission a observé que les difficultés de l'administration étaient grandement aggravées par l'absence de toute mesure d'autonomie gouvernementale.

44. Lorsqu'il reçut ce rapport*, en mars 1930, le gouvernement de Sa Majesté décida de nommer un enquêteur hautement qualifié pour faire une enquête plus détaillée sur les problèmes de l'immigration, de l'établissement et du développement des terres. Sir John Hope-Simpson, qui a été choisi pour cette tâche, a présenté son rapport** en août. Ses conclusions, pas moins que celles de la commission Shaw, ont influencé les termes de la déclaration de politique qui a été publiée sous forme de Livre blanc en octobre.

Le Livre blanc de 1930

45. L'énoncé de politique publié en octobre 1930 soulignait tout d'abord que

"Dans les circonstances particulières de la Palestine, aucune politique, aussi éclairée ou vigoureusement poursuivie soit-elle, ne peut espérer de succès si elle n'est pas soutenue non seulement par l'acceptation, mais par la coopération volontaire des communautés pour lesquelles elle est conçue.

His Majesty's government then drew attention once again to the complex character of their obligations under the Mandate:

"Many of the misunderstandings which have unhappily arisen on both sides appear to be the result of a failure to appreciate the nature of the duty imposed upon His Majesty's government by the terms of the Mandate. The next point, therefore, which His Majesty's Government feel it necessary to emphasise, in the strongest manner possible, is that in the words of the Prime Minister's statement in the House of Commons on the 3rd April last, "a double undertaking is involved, to the Jewish people on the one hand and to the non-Jewish population of Palestine on the other."

Much of the agitation which has taken place during the past year seems to have arisen from a failure to realize the full import of this fundamental fact. Both Arabs and Jews have assailed the government with demands and reproaches based upon the false assumption that it was the duty of the His Majesty's Government to execute policies from which they are, in fact, debarred by the explicit terms of the Mandate....

It must be realized, once and for all, that it is useless for Jewish leaders on the one hand to press His Majesty's Government to conform their policy in regard, for example, to immigration and land, to the aspirations of the more uncompromising sections of Zionist opinion. That would be to ignore the equally important duty of the Mandatory Power towards the non-Jewish inhabitants of Palestine. On the other hand it is equally useless for Arab leaders to maintain their demands for a form of Constitution which would render it impossible for His Majesty's Government to carry out, in the fullest sense, the double undertaking already referred to."

Le gouvernement de Sa Majesté a ensuite attiré une fois de plus l'attention sur le caractère complexe de leurs obligations dans le cadre du mandat :

"Bon nombre des malentendus qui ont malheureusement surgi des deux côtés semblent être le résultat d'un manque d'appréciation de la nature du devoir imposé au gouvernement de Sa Majesté par les termes du mandat. Le point suivant, donc, que le Gouvernement de Sa Majesté estime nécessaire de souligner, de la manière la plus forte possible, est que dans le monde de la déclaration du Premier Ministre à la Chambre des Communes le 3 avril dernier, " il s'agit d'un double engagement, envers le peuple juif d'une part et envers la population non juive de Palestine, d'autre part ".

Une grande partie de l'agitation qui s'est manifestée au cours de l'année écoulée semble s'expliquer par le fait que l'on n'a pas pris conscience de la pleine importance de ce fait fondamental. Tant les Arabes que les Juifs ont assailli le gouvernement de demandes et de reproches fondés sur l'hypothèse erronée qu'il était du devoir du gouvernement de Sa Majesté d'exécuter des politiques dont ils sont, en fait, empêchés par les termes explicites du mandat.....

Il faut réaliser, une fois pour toutes, qu'il est inutile pour les dirigeants juifs, d'une part, de faire pression sur le gouvernement de Sa Majesté pour qu'il se conforme à sa politique en ce qui concerne, par exemple, l'immigration et la terre, aux aspirations des sections les plus inflexibles de l'opinion sioniste. Ce serait ignorer le devoir tout aussi important de la puissance obligatoire envers les habitants non-juifs de Palestine. D'autre part, il est tout aussi inutile que les dirigeants arabes maintiennent leurs revendications en faveur d'une forme de Constitution qui empêcherait le gouvernement de Sa Majesté de mener à bien, dans le plein sens du terme, la double entreprise déjà mentionnée."

46. In response to a suggestion made by the Shaw Commission, the statement emphasized the passage in the White Paper of 1922 declaring that the Jewish Agency was not entitled, by its special status under the Mandate, to share in the government of Palestine. It added that "machinery must be provided to ensure that the essential interests of the non-Jewish sections of the Community should at the same time be fully safeguarded, and that adequate opportunity should be afforded for consultation with the Palestine Administration on matters affecting those interests."

47. In the section of the White paper dealing with constitutional development, His Majesty's Government stated their considered opinion "that the time has now come when the important question of the establishment of a measure of self-government in Palestine must, in the interests of the community as a whole, be taken in hand without further delay."

It was accordingly intended that a second attempt should be made to set up a Legislative Council on the lines proposed in 1922. On this occasion steps would be taken to circumvent a boycott by any section of the population; if some of the 12 unofficial places were left vacant after the elections, they would be filled by nomination. His Majesty's Government commented.

"that had this Legislature been set up at the time when it was first contemplated the people of Palestine would by now have gained more experience of the working of constitutional machinery. Such experience is indispensable for any progress in constitutional development."

46. En réponse à une suggestion faite par la Commission Shaw, la déclaration soulignait le passage du Livre blanc de 1922 déclarant que l'Agence juive n'avait pas le droit, en raison de son statut spécial en vertu du mandat, de participer au gouvernement de la Palestine "un mécanisme doit être mis en place pour garantir que les intérêts essentiels des sections non-juives de la Communauté soient en même temps pleinement sauvegardés et que des possibilités adéquates de consultation avec l'administration palestinienne sur les questions touchant à ces intérêts soient offertes.

47. Dans la partie du Livre blanc traitant de l'évolution constitutionnelle, le Gouvernement de Sa Majesté a exprimé son opinion mûrement réfléchie "que le moment est venu où l'importante question de l'établissement d'une mesure d'autonomie gouvernementale en Palestine doit, dans l'intérêt de l'ensemble de la communauté, être prise en main sans plus attendre".

C'est pourquoi il était prévu d'essayer une deuxième fois d'instituer un Conseil législatif sur le modèle de celui proposé en 1922. A cette occasion, des mesures seraient prises pour contourner le boycott d'une partie quelconque de la population ; si certaines des 12 places non officielles restaient vacantes après les élections, elles seraient pourvues par nomination. Le gouvernement de Sa Majesté a commenté.

"que si cette législature avait été mise en place au moment où elle a été envisagée pour la première fois, le peuple palestinien aurait maintenant acquis plus d'expérience dans le fonctionnement de l'appareil constitutionnel. Une telle expérience est indispensable pour tout progrès dans le développement constitutionnel..."

48. Dealing next with the social economic problems surveyed by Sir John Hope-Simpson, the statement endorsed the latter's conclusion that "at the present time and with the present methods of Arab cultivation there remains no margin of land available for agricultural settlement by new immigrants, with the exception of such undeveloped land as the various Jewish agencies hold in reserve."

It also cited Sir John Hope-Simpson's calculation that, if the whole cultivable area of the country were divided among the existing Arab cultivators, it would not provide them with an average holding sufficient to maintain a decent standard of life. In these circumstances, the duty of ensuring that the "rights and position" of the Arabs were not prejudiced could be reconciled with the duty of encouraging Jewish settlement only by means of methodical agricultural development."

"Only by a the adoption of such a policy will additional Jewish agricultural settlement be possible consistently with the conditions laid down in Article 6 of the Mandate. The result desired will not be obtained except by years of work. It is for this reason fortunate that the Jewish organisations are in possession of a large reserve of land not yet settled or developed. Their operations can continue without break, while more general steps of development, in the benefits of which Jews and Arabs can both share, are being worked out. During this period, however, the control of all disposition of land must of necessity rest with the authority in charge of the development. Transfers of land will be permitted only in so far as they do not interfere with the plans of that authority."

49. On the subject of immigration, His Majesty's Government stated that the capacity of the country to absorb new immigrants must be judged in relation to Arab as well as Jewish unemployment.

48. Traitant ensuite des problèmes socio-économiques étudiés par Sir John Hope-Simpson, la déclaration appuyait la conclusion de ce dernier, à savoir que "à l'heure actuelle et avec les méthodes actuelles de culture arabe, il ne reste aucune marge de terre disponible pour la colonisation agricole des nouveaux immigrants, à l'exception des terres non développées que les diverses agences juives tiennent en réserve."

Elle a également cité le calcul de Sir John Hope-Simpson selon lequel, si l'ensemble de la superficie cultivable du pays était répartie entre les cultivateurs arabes existants, cela ne leur fournirait pas une exploitation moyenne suffisante pour maintenir un niveau de vie décent. Dans ces circonstances, le devoir de veiller à ce que les "droits et la position" des Arabes ne soient pas lésés pourrait être concilié avec le devoir d'encourager la colonisation juive uniquement au moyen d'un développement agricole méthodique". "Ce n'est que par l'adoption d'une telle politique qu'une implantation agricole juive supplémentaire sera possible, conformément aux conditions énoncées à l'article 6 du mandat. Le résultat désiré ne sera obtenu qu'après des années de travail. C'est pour cette raison que les organisations juives ont la chance de posséder une grande réserve de terres non encore colonisées ou développées. Leurs opérations peuvent se poursuivre sans interruption, tandis que des mesures de développement plus générales, dont les juifs et les arabes peuvent tous deux tirer profit, sont en cours d'élaboration. Pendant cette période, cependant, le contrôle de toutes les dispositions foncières doit nécessairement incomber à l'autorité chargée de l'aménagement. Les transferts de terres ne seront autorisés que dans la mesure où ils n'interfèrent pas avec les plans de cette autorité."

49. S'agissant de l'immigration, le Gouvernement de Sa Majesté a déclaré que la capacité du pays à absorber de nouveaux immigrants devait être jugée en fonction du chômage arabe et juif.

50. The White Paper concluded with a general statement of the need for a more positive economic and social policy, and with a renewed appeal for the cooperation of Arabs and Jews:

“The situation revealed by exhaustive examination of the various economic, political and social factors involved makes it clear that Palestine has reached a critical moment in its development. In the past it may be said that the Government has left economic and social forces to operate with the minimum interference or control, but it has become increasingly clear that such a policy can no longer continue. It is only the closest cooperation between the Government and the leaders of the Arab and Jewish communities that can prevent Palestine from drifting into a situation which would imperil, on the one hand, the devoted work of those who have sought to build up the Jewish National Home, and, on the other, the interests of the majority of the population.”

51. Both the conclusions reached by Sir John Hope-Simpson and the decisions announced in the White Paper were challenged by the Zionists and by their supporters. Sir John Hope-Simpson's estimate of the total cultivable area was held to be open to question, and, in so far as it was too low, the calculations based upon it were thought to be unduly pessimistic. As for the White Paper, Dr. Weizmann declared that it was “inconsistent with the terms of the Mandate and in vital particulars marks the reversal of the policy hitherto followed by His Majesty's government in regard to the Jewish National Home.” In protest he resigned his office of President of the Zionist Organization and the Jewish Agency.

50. Le Livre blanc s'est conclu par une déclaration générale sur la nécessité d'une politique économique et sociale plus positive et par un appel renouvelé à la coopération des Arabes et des Juifs :

"La situation révélée par l'examen exhaustif des différents facteurs économiques, politiques et sociaux en jeu montre clairement que la Palestine a atteint un moment critique de son développement. Dans le passé, on peut dire que le Gouvernement a laissé les forces économiques et sociales opérer avec un minimum d'ingérence ou de contrôle, mais il est devenu de plus en plus clair qu'une telle politique ne peut plus continuer. Seule la coopération la plus étroite entre le Gouvernement et les dirigeants des communautés arabes et juives peut empêcher la Palestine de sombrer dans une situation qui, d'un côté, mettrait en péril le travail dévoué des personnes qui ont cherché à construire le foyer national juif et, de l'autre, l'intérêt de la population majoritaire.

51. Les conclusions de Sir John Hope-Simpson et les décisions annoncées dans le Livre blanc ont été contestées par les sionistes et leurs partisans. L'estimation de Sir John Hope-Simpson de la superficie cultivable totale a été jugée sujette à caution et, dans la mesure où elle était trop faible, les calculs fondés sur cette estimation ont été jugés trop pessimistes. Quant au Livre blanc, M. Weizmann a déclaré qu'il était "incompatible avec les termes du mandat et qu'il marquait en des points essentiels le renversement de la politique suivie jusqu'à présent par le gouvernement de Sa Majesté à l'égard du foyer national juif". En signe de protestation, il démissionna de son poste de président de l'Organisation sioniste et de l'Agence juive.

52. In November, the mandatory Government invited members of the Jewish Agency to confer with them on this controversy. The outcome of the conversations was a letter addressed by the Prime Minister to Dr. Weizmann on the 13th February, 1931.. This letter, the Prime Minister said, "will fall to be read as the authoritative interpretation of the White Paper" on the matters with which it dealt. it contained, on the subject of the mandatory Power's obligations to the Jewish National Home, a number of positive statements which had not appeared in the White Paper. Among them were the following:

"The obligation to facilitate Jewish immigration and to encourage close settlement by Jews on the land remains a positive obligation of the Mandate, and it can be fulfilled without prejudice to the rights and position of other sections of the population of Palestine."

"The statement of policy of His Majesty's Government did not imply a prohibition of acquisition of additional land by Jews."

"His Majesty's Government did not prescribe and do not contemplate any stoppage or prohibition of Jewish immigration in any of its categories."

53. Thus interpreted, the statement of policy was more acceptable to the Zionists than it had seemed at first sight. The Arabs, however, regarded the Prime Minister's letter not as an interpretation of the previous White Paper but as a modification of it, resulting from the political pressure which Zionism was able to exert in London. The "Black Letter," as they called it, diminished their confidence in the mandatory Power.

54. In the discussion arising from the disorders of 1929, the Permanent Mandates Commission played its part. An extraordinary session was held in June, 1930, after the publication of the Shaw Report but before the issue of the White Paper. In the course of this session there was an exchange of views between two members of the commission which vividly illustrated the difficult of interpreting the Palestine Mandate.

52. En novembre, le gouvernement mandataire a invité les membres de l'Agence juive à s'entretenir avec eux sur cette controverse. Le résultat de ces conversations fut une lettre adressée par le Premier Ministre au Dr Weizmann le 13 février 1931... Cette lettre, a dit le Premier ministre, "sera interprétée comme l'interprétation faisant autorité du Livre blanc" sur les questions dont elle traite. Elle contenait, au sujet des obligations mandataires de la Puissance à l'égard du foyer national juif, un certain nombre de déclarations positives qui ne figuraient pas dans ce Livre blanc. Parmi elles, on peut citer les suivants :

"L'obligation de faciliter l'immigration juive et d'encourager les Juifs à s'installer sur le territoire demeure une obligation positive du mandat, qui peut être remplie sans préjudice des droits et de la situation des autres groupes de la population palestinienne."

"La déclaration de politique du gouvernement de Sa Majesté n'impliquait pas une interdiction d'acquisition de terres supplémentaires par les Juifs."

"Le gouvernement de Sa Majesté n'a pas prescrit et n'envisage aucun arrêt ou interdiction de l'immigration juive dans aucune de ses catégories."

53. Ainsi interprété, l'énoncé de politique était plus acceptable pour les sionistes qu'il ne l'avait semblé à première vue. Les Arabes, cependant, ne considéraient pas la lettre du Premier ministre comme une interprétation du Livre blanc précédent, mais comme une modification de celui-ci, résultant de la pression politique que le sionisme a pu exercer à Londres. La "Lettre noire", comme ils l'appelaient, diminuait leur confiance dans le pouvoir obligatoire.

54. Dans la discussion qui a suivi les troubles de 1929, la Commission des mandats permanents a joué son rôle. Une session extraordinaire a eu lieu en juin 1930, après la publication du rapport Shaw, mais avant la publication du Livre blanc. Au cours de cette session, il y a eu un échange de vues entre deux membres de la commission, qui a illustré de manière frappante la difficulté d'interpréter le mandat de la Palestine.

M. Rappard stated that "it was the duty of the mandatory Power to establish the National Jewish Home, and to develop self-governing institutions so far as was compatible with such establishment."

To this the Chairman (Marquis Theodoli) replied that "in considering the two parts of the mandate to which M. Rappard had referred, it was necessary to bear in mind the fundamental principle of all the mandates. The purpose of the mandates as described in Article 22 of the covenant was the development and welfare of the inhabitants of the mandated territory....In his view it was necessary to insist that the establishment of the National Home for the Jews must be made compatible with the introduction of autonomous institutions. That was the Arab view and it was consistent with the fundamental purpose of the mandate."

Mr. Rappard repeated his view that "the Mandatory must set up self-governing institutions in so far as their establishment was compatible with the establishment of the National Home for the Jews. The Chairman had reversed this proposition. Such a reversal, however, was unjustified, because the Arabs, if they were accorded complete self-government, would obviously ignore the obligation to establish a National Home for the Jews."

55. In its report to the council of the League of Nations, the Mandates Commission criticised the mandatory Government for not having concerned itself more actively with the social and economic development of the country. They admitted that there could be no proof of the suggestion that a more active policy in these fields would have been diminished.

M. Rappard a déclaré qu'"il était du devoir du pouvoir mandataire d'établir le foyer national juif et de développer des institutions autonomes dans la mesure où cela était compatible avec ledit établissement".

Le Président (Marquis Theodoli) lui a répondu que " dans l'examen des deux parties du mandat auxquelles M. Rappard s'était référé, il fallait garder à l'esprit le principe fondamental de tous les mandats. Le but des mandats décrits à l'article 22 du pacte était le développement et le bien-être des habitants du territoire sous mandat ... Selon lui, il était nécessaire d'insister pour que l'établissement du foyer national pour les Juifs soit compatible avec la création d'institutions autonomes. C'était le point de vue arabe et c'était conforme à l'objectif fondamental du mandat."

M. Rappard a réitéré son point de vue selon lequel "le Mandataire doit mettre en place des institutions autonomes dans la mesure où leur création est compatible avec la création du Foyer national des Juifs. Le Président a renversé cette proposition. Un tel revirement n'était cependant pas justifié, car les Arabes, s'ils jouissaient d'une autonomie complète, ne tiendraient évidemment pas compte de l'obligation d'établir un foyer national pour les Juifs".

55. Dans son rapport au Conseil de la Société des Nations, la Commission des mandats a critiqué le gouvernement mandataire pour ne pas s'être préoccupé plus activement du développement social et économique du pays. Ils ont admis qu'il n'y avait aucune preuve que l'on aurait pu suggérer qu'une politique plus active dans ces domaines aurait été diminuée.

56. In another part of their report, however, the Mandates Commission expressed the view that “the resentment which caused the Arabs to commit these excesses was ultimately due to political disappointments which they attributed to the parties concerned in the mandate, and primarily to the British Government.”

The Development of the Country, 1929-1936

57. The need for economic development in Palestine was emphasised, in 1930, by the Permanent Mandates Commission, by Sir John Hope-Simpson and by the Government of the Mandatory Power. A Director of Development was appointed in the following year, and the Arab Executive and the Jewish Agency were each invited to nominate a representative to assist him in an advisory capacity. The Arab Executive declined to accept this invitation unless the Government would agree to their condition that development should not be based on the principles embodied in the Prime Minister’s letter to Dr. Weizmann. The Jewish Agency declined in protest against a revision of the Protection of Cultivators’ Ordinance, which in their view would hamper Jewish purchases of land. Another factor in the discouragement of plans for economic development under governmental guidance was the economic crisis in Great Britain.

58. Nevertheless, Palestine was at this time entering a period of rapid economic expansion, the more remarkable by contrast with the depression into which the world as a whole had plunged. The years 1930-35 saw the completion of some of Palestine’s major capital developments. Haifa harbour was opened to traffic as a deep-water port in 1933.

56. Dans une autre partie de son rapport, cependant, la Commission des mandats a exprimé l’opinion que “le ressentiment qui a poussé les Arabes à commettre ces excès était en fin de compte dû aux déceptions politiques qu’ils attribuaient aux parties concernées par le mandat, et principalement au gouvernement britannique.

Le développement du pays, 1929-1936

57. La nécessité du développement économique de la Palestine a été soulignée, en 1930, par la Commission des mandats permanents, par Sir John Hope-Simpson et par le gouvernement du pouvoir mandataire. Un directeur du développement a été nommé l’année suivante, et l’exécutif arabe et l’Agence juive ont été invités à nommer chacun un représentant pour l’assister à titre consultatif. L’exécutif arabe a refusé d’accepter cette invitation, à moins que le Gouvernement n’accepte la condition qu’il a posée selon laquelle le développement ne devrait pas être fondé sur les principes énoncés dans la lettre du Premier Ministre au Dr Weizmann. L’Agence juive a refusé de protester contre une révision de l’ordonnance sur la protection des cultivateurs, qui, à son avis, entraverait les achats de terres par les Juifs. Un autre facteur qui a découragé l’élaboration de plans de développement économique sous la direction du gouvernement a été la crise économique en Grande-Bretagne.

58. Néanmoins, la Palestine entre alors dans une période d’expansion économique rapide, d’autant plus remarquable qu’elle contraste avec la dépression dans laquelle le monde entier s’est plongé. Les années 1930-1935 ont vu l’achèvement de certains des grands projets d’aménagement de la capitale palestinienne. Le port de Haïfa a été ouvert au trafic comme port en eau profonde en 1933.

This was a governmental undertaking. Its importance was increased in 1935 by the opening of the Iraq Petroleum Company's pipe-line from Kirkuk, and in 1936 by the completion of an oil dock. Jewish enterprise was responsible for the formation of Palestine Potash Limited, which obtained a concession in 1930 for the extraction of chemicals from the dead Sea; and of the Palestine Electric corporation, whose hydroelectric power station in the Jordan Valley began to operate in 1932.

C'était une entreprise gouvernementale. Son importance a été accrue en 1935 par l'ouverture du pipeline de la compagnie pétrolière irakienne à partir de Kirkouk, et en 1936 par l'achèvement d'un quai pétrolier. L'entreprise juive est à l'origine de la création de Palestine Potash Limited, qui a obtenu une concession en 1930 pour l'extraction de produits chimiques de la mer Morte, et de la Palestine Electric Corporation, dont la centrale hydroélectrique de la vallée du Jourdain a commencé à fonctionner en 1932.

59. These were also the years in which the Jewish National Home experienced its most rapid growth. The following table shows the sharp rise in numbers of Jewish immigrants to the peak year of 1935:

59. Ce furent aussi les années où le foyer national juif connut sa croissance la plus rapide. Le tableau suivant montre la forte augmentation du nombre d'immigrants juifs jusqu'à l'année record de 1935 :

1920 (September-December)	5,514
1921	9,149
1922	7,844
1923	7,421
1924	12,856
1925	33,801
1926	13,081
1927	2,713
1928	2,178
1929	5,249
Total for ten-year period	<u>99,806</u>

1920 (September-December)	5,514
1921	9,149
1922	7,844
1923	7,421
1924	12,856
1925	33,801
1926	13,081
1927	2,713
1928	2,178
1929	5,249
Total for ten-year period	<u>99,806</u>

The increased scale of immigration was accompanied by a change in its character. The Jewish community in Germany, which had made a negligible contribution before 1933, provided 27 per cent of the total in 1936. The establishment of the Nazi regime in Germany thus had immediate repercussions in Palestine.

L'accroissement de l'immigration s'est accompagné d'un changement dans sa nature. La communauté juive d'Allemagne, qui avait apporté une contribution négligeable avant 1933, représentait 27 % du total en 1936. L'établissement du régime nazi en Allemagne a donc eu des répercussions immédiates en Palestine.

60. The total population of Palestine at the end of 1936 was approximately 1,300,000, the Jews being estimated at 384,000. The Arabs had also increased rapidly, mainly as a result of the cessation of the military conscription imposed on the country by the Ottoman Empire, the campaign against malaria and the improvement in health services generally. In absolute figures their increase more than equalled that of the Jewish population, but relatively the latter had risen from 13 per cent at the census of 1922 to nearly 30 per cent at the end of 1936.

61. The immigration of Jews into Palestine was accompanied by an impressive amount of Jewish capital, estimated at nearly P.80,000,000 by the end of 1936. This inflow of capital increased with the rising figures of immigration, and made its contribution to a striking expansion of Jewish activity in both agriculture and industry. The number of Jewish agricultural settlements rose from 96 in 1927 to 172 in 1936 and their total population from 28,000 to 87,000. The capital invested in Jewish industry rose from P.2,095,000 in 1930 to P.11,064,000 in 1937. The population of the all-Jewish city of Tel Aviv was nearing 150,000.

62. Despite the growing extent and diversity of industry, the importance of citrus fruits in Palestine's export trade continued to increase. The volume of citrus exports rose steadily from 2,600,000 cases in 1929-30 to 7,300,000 in 1934-35, falling in the next year to 5,900,000 but immediately resuming its rise to the peak figure of 15,300,000 in 1938-39. In the calendar year 1935, oranges, grapefruit and lemons constituted 84 per cent of Palestine's total exports.

60. La population totale de la Palestine à la fin de 1936 était d'environ 1 300 000 habitants, les Juifs étant estimés à 384 000. Les Arabes ont également augmenté rapidement, principalement en raison de la cessation de la conscription militaire imposée au pays par l'Empire ottoman, de la campagne contre le paludisme et de l'amélioration des services de santé en général. En chiffres absolus, leur augmentation est plus qu'égale à celle de la population juive, mais relativement cette dernière est passée de 13 % au recensement de 1922 à près de 30 % à la fin de 1936.

61. L'immigration des Juifs en Palestine s'est accompagnée d'un important et impressionnant capital juif, estimé à près de 80 000 000 £ à la fin de 1936. Cet afflux de capitaux augmenta avec l'augmentation des chiffres de l'immigration et contribua à une expansion frappante de l'activité juive tant dans l'agriculture que dans l'industrie. Le nombre de colonies agricoles juives est passé de 96 en 1927 à 172 en 1936 et leur population totale de 28 000 à 87 000. Le capital investi dans l'industrie juive est passé de 2.095.000 pesos en 1930 à 11.064.000 pesos en 1937. La population de la ville entièrement juive de Tel-Aviv avoisinait les 150 000 habitants.

62. Malgré l'expansion et la diversité croissantes de l'industrie, l'importance des agrumes dans le commerce d'exportation de la Palestine n'a cessé de croître. Le volume des exportations d'agrumes augmente régulièrement, passant de 2,6 millions de caisses en 1929-1929-1923 à 7,3 millions en 1934-1935, pour retomber l'année suivante à 5,9 millions, mais reprendre immédiatement son ascension pour atteindre 15,3 millions en 1938-39. Au cours de l'année civile 1935, les oranges, les pamplemousses et les citrons représentaient 84 % des exportations totales de la Palestine.

63. The economic prosperity of the country during these years was reflected in the public revenue, which, as compared with an average of less than two and a half million pounds in the year 1928-31, reached a total of P.5,770,000 in the financial year 1935-36. The statistics of foreign trade were equally significant. The value of imports increased from P.7,167,000 in 1929 to P.17,853,000 in 1935 and that of exports from P.1,554,000 to P.4,215,000 in the same years.

64. The impetus given to the country's economic development by Jewish immigration and by the influx of Jewish capital conferred certain benefits on the Arab community. The Government was able to expand its services, in the interest of the whole population, by means of revenue drawn in an increasing proportion from the Jewish taxpayer. And the Arab cultivator benefited from the expansion of the urban market for his produce. Nor could it be shown that the purchase of land by Jews had driven any appreciable number of Arab cultivators out of agriculture.

65. The Arabs were, nevertheless, apprehensive for their economic future. Their numbers were increasing rapidly, already there were signs of rural congestion in the hill villages, and the more fertile land in the plains, which might have been developed to absorb their excess population, was steadily passing into Jewish ownership.

63. La prospérité économique du pays au cours de ces années s'est reflétée dans les recettes publiques qui, par rapport à une moyenne de moins de deux millions et demi de livres en 1928-1931, ont atteint un total de 5.770.000 livres au cours de l'exercice 1935-1936. Les statistiques du commerce extérieur sont tout aussi importantes. La valeur des importations est passée de 7 167 000 £ en 1929 à 17 853 000 £ en 1935 et celle des exportations de 1 554 000 à 4 215 000 £ au cours des mêmes années.

64. L'impulsion donnée au développement économique du pays par l'immigration juive et par l'afflux de capitaux juifs a conféré certains avantages à la communauté arabe. Le Gouvernement a pu étendre ses services, dans l'intérêt de l'ensemble de la population, grâce à des recettes tirées en proportion croissante du contribuable juif. Et le cultivateur arabe a bénéficié de l'expansion du marché urbain pour ses produits. Il n'a pas pu non plus être démontré que l'achat de terres par les Juifs avait poussé un nombre appréciable de cultivateurs arabes à quitter l'agriculture.

65. Les Arabes craignaient néanmoins pour leur avenir économique. Leur nombre augmentait rapidement, il y avait déjà des signes de congestion rurale dans les villages des collines, et les terres plus fertiles des plaines, qui auraient pu être aménagées pour absorber leur population excédentaire, devenaient progressivement la propriété des Juifs.

66. The two communities remained economically distinct. the lack of fusion between the indigenous Arab and oriental Jewish population on the one hand, and the Jewish immigrants from Europe on the other, was strikingly illustrated by tables of comparative daily wages officially computed in 1935, from which the following is an extract:

Agricultural work:	European	Asiatic
Ploughing	250-400	80-120
Orange-picking	220-225	120-200
Pasturage	200	80-100
Industrial work:		
Quarrymen, skilled	450-600	200-300
" " , unskilled	350-400	100-140
Masons, skilled	600-700	500-600
Building labourers	350-400	100-180
Government employment:		
Road asphalters	250-500	120-400
General labourers	120-400	70-200"

These discrepancies were due principally to inequalities in standards of living, but also in some degree to the fact that the Arabs had not developed a trade union organisation in any way comparable with the General Federation of Jewish Labour (Histadruth), which has a most powerful influence in the Jewish economic system.

67. There was an equally marked discrepancy in the educational opportunities available to the two communities. The government of Palestine made financial provision for Arab and Jewish education respectively, in proportions determined by the numbers of children of school age in the two communities. But, whereas the Arab schools were almost entirely dependent on public funds, the Jewish schools obtained no less than 85 per cent of their finances from other sources in 1935-36. As a result of this voluntary effort on the part of the Jewish community, elementary education was almost universal, and secondary education was well developed. In the Arab schools, on the other hand, the increase in accommodation was barely keeping pace with the growth of the population.

66. L'absence de fusion entre la population arabe indigène et la population juive orientale, d'une part, et les immigrants juifs d'Europe, d'autre part, est illustrée de façon frappante par des tableaux comparatifs des salaires journaliers officiellement calculés en 1935, dont voici un extrait :

Agricultural work:	European	Asiatic
Ploughing	250-400	80-120
Orange-picking	220-225	120-200
Pasturage	200	80-100
Industrial work:		
Quarrymen, skilled	450-600	200-300
" " , unskilled	350-400	100-140
Masons, skilled	600-700	500-600
Building labourers	350-400	100-180
Government employment:		
Road asphalters	250-500	120-400
General labourers	120-400	70-200"

Ces divergences étaient dues principalement aux inégalités de niveau de vie, mais aussi, dans une certaine mesure, au fait que les Arabes n'avaient pas développé d'organisation syndicale comparable à la Fédération générale du travail juif (Histadruth), qui a une influence très puissante dans le système économique juif.

67. Il y avait un écart tout aussi marqué dans les possibilités d'éducation offertes aux deux communautés. Le gouvernement de Palestine a pris des dispositions financières pour l'éducation arabe et juive respectivement, dans des proportions déterminées par le nombre d'enfants d'âge scolaire dans les deux communautés. Mais, alors que les écoles arabes étaient presque entièrement dépendantes des fonds publics, les écoles juives ont obtenu pas moins de 85 pour cent de leurs finances d'autres sources en 1935-36. Grâce à cet effort volontaire de la communauté juive, l'enseignement primaire était presque universel et l'enseignement secondaire était bien développé. Dans les écoles arabes, en revanche, l'augmentation du nombre de personnes concernées a à peine suivi le rythme de la croissance de la population.

In the school year 1936/37 there were 55,000 Arab boys and 22,300 Arab girls attending school. These figures represented 39 per cent and 17 per cent respectively of the Arab boys and girls aged 5 to 15 years inclusive.

68. The differing financial bases of the two educational systems found recognition in the arrangements made for their control. The Arab schools were under the direct administration of the department of Education. the Jewish schools were controlled by the Va'ad Leumi (General council of the Jewish community). Article 15 of the Mandate, under which "the right of each community to maintain its own schools.... shall not be denied or impaired", made it impossible for the Government to prevent this division of the great majority of Palestinian schools into two watertight compartments. Its consequences were described by the Peel Commission in the following terms:

"From the age of three or four years, when children enter the kindergarten to be taught Hebrew if they do not know it already, pride in the past of Jewry and in the National Home as an exclusively and intensely Jewish achievement of the present is the dynamic centre-point of their whole intellectual development. The idea that they are to share their life in any way with the Arabs, that they are growing up to be fellow-citizens with Arabs in the common Palestinian State, is only recognised in the teaching of a little Arabic in the secondary schools; and that provision, excellent in itself, is wholly insufficient as long as the rest of the teaching is inspired by a purely Jewish rather than Palestinian objective."

"Though the Arab school system is a Government system its nationalist character is quite as marked as that of the non-Government Jewish system. The curriculum both in primary and secondary schools is mainly concerned with the Arabic language and Arab tradition. There is no teaching of Hebrew and little or none, of Jewish history."

Au cours de l'année scolaire 1936/37, 55 000 garçons et 22 300 filles arabes fréquentaient l'école. Ces chiffres représentaient 39 % et 17 % respectivement des garçons et des filles arabes âgés de 5 à 15 ans inclus.

68. Les bases financières différentes des deux systèmes éducatifs ont été reconnues dans les dispositions prises pour leur contrôle. Les écoles arabes étaient sous l'administration directe du département de l'éducation. Les écoles juives étaient contrôlées par le Va'ad Leumi (Conseil général de la communauté juive). L'article 15 du mandat, en vertu duquel "le droit de chaque communauté d'entretenir ses propres écoles[...] ne doit pas être nié ou compromis", a empêché le Gouvernement d'empêcher cette division de la grande majorité des écoles palestiniennes en deux compartiments étanches. Ses conséquences ont été décrites par la Commission Peel dans les termes suivants :

"Dès l'âge de trois ou quatre ans, lorsque les enfants entrent à l'école maternelle pour apprendre l'hébreu s'ils ne le connaissent pas déjà, la fierté dans le passé du judaïsme et dans le foyer national comme un accomplissement exclusivement et intensément juif du présent est le point central dynamique de tout leur développement intellectuel. L'idée qu'ils doivent partager leur vie d'une manière ou d'une autre avec les Arabes, qu'ils grandissent pour devenir des concitoyens avec les Arabes dans l'État palestinien commun, n'est reconnue que dans l'enseignement d'un peu d'arabe dans les écoles secondaires ; et cette offre, excellente en soi, est totalement insuffisante tant que le reste de l'enseignement est inspiré par un objectif purement juif plutôt que palestinien ".

"Bien que le système scolaire arabe soit un système gouvernemental, son caractère nationaliste est tout aussi marqué que celui du système juif non gouvernemental. Le programme des écoles primaires et secondaires porte principalement sur la langue arabe et la tradition arabe. Il n'y a pas d'enseignement de l'hébreu et peu ou pas d'enseignement de l'histoire juive."

Political History, 1931-1936

69. The increase in Jewish immigration from 1933 onwards was accompanied by an intensification of Arab political activity. In October, 1933, the Arab Executive proclaimed a general strike and organised a demonstration outside the Government Offices in Jerusalem. The demonstrators clashed with the police, and during the next few weeks other riots took place in Jaffa, Nablus, Haifa, and again in Jerusalem. In the course of these disorders, one policeman and 24 civilians were killed. The disturbances of 1933 differed from those of 1920, 1921 and 1929 in that they were directed not against the Jews but against the mandatory Government, which was accused of tilting the balance against the Arabs in its administration of the mandate.

70. In the following year, 1934, five Arab political parties were formed. In November, 1935, their leaders combined to submit to the High commissioner and memorandum demanding the establishment of democratic government, the prohibition of the transfer of Arab land to Jews, the immediate cessation of Jewish immigration and the formation of a competent committee to determine the absorptive capacity of the country and to lay down principles for the control of immigration.

71. Meanwhile the Administration was preparing for a renewed attempt to establish self-governing institutions in Palestine. Elections were held in all the municipalities following the enactment of a new Municipal Corporations Ordinance in January, 1934. At the end of 1935, the High Commissioner communicated to the Jewish and Arab leaders proposals for the creation of a Legislative Council.

Histoire politique, 1931-1936

69. L'augmentation de l'immigration juive à partir de 1933 s'est accompagnée d'une intensification de l'activité politique arabe. En octobre 1933, l'exécutif arabe proclame une grève générale et organise une manifestation devant les bureaux du gouvernement à Jérusalem. Les manifestants se sont heurtés à la police et, au cours des semaines suivantes, d'autres émeutes ont eu lieu à Jaffa, Naplouse, Haïfa et de nouveau à Jérusalem. Au cours de ces troubles, un policier et 24 civils ont été tués. Les troubles de 1933 diffèrent de ceux de 1920, 1921 et 1929 en ce qu'ils ne sont pas dirigés contre les Juifs, mais contre le gouvernement mandataire, accusé de faire pencher la balance contre les Arabes dans l'administration de son mandat.

70. L'année suivante, en 1934, cinq partis politiques arabes ont été créés. En novembre 1935, leurs dirigeants s'unirent pour soumettre au haut-commissaire et au mémorandum demandant l'établissement d'un gouvernement démocratique, l'interdiction du transfert de terres arabes aux Juifs, la cessation immédiate de l'immigration juive et la formation d'un comité compétent pour déterminer la capacité d'absorption du pays et pour établir les principes pour le contrôle de l'immigration.

71. Entre-temps, l'Administration se préparait à une nouvelle tentative d'établir des institutions autonomes en Palestine. Des élections ont eu lieu dans toutes les municipalités à la suite de l'adoption d'une nouvelle ordonnance sur les corporations municipales en janvier 1934. Fin 1935, le Haut Commissaire communiqua aux dirigeants juifs et arabes des propositions pour la création d'un Conseil législatif.

The propose Council was to consist of 28 members distributed as follows:-

	Elected	Nominated	Officials
Moslems	8	3	—
Jews	3	4	—
Christians	1	2	—
Representatives of commerce	—	2	—
Officials	—	—	5
Totals	12	11	5

The electorate would consist of Palestinian citizens not less than 25 years old, each community being left to decide whether or not women were to have the vote. The powers of the Council were to be the following:-

- (1) To debate on all Bills introduced by Government, to amend and to pass them for assent or dissent by the High commissioner;
- (2) To introduce Bills, except Money Bills, subject to the consent of the High Commissioner;
- (3) to consider and debate on the annual budget.
- (4) to propose any question of public interest for debate, provided that no vote for the expenditure of public money or the imposition of taxation may be proposed except by the direction of the High Commissioner, nor any resolution which, in the opinion of the High commissioner, is likely to endanger the public peace;
- (5) to ask questions of the Executive relative to the administration of government."

Any resolution calling in question the validity of the Mandate would be disallowed. Immigration quotes could be discussed and criticized, but their final determination would remain with the High commissioner. The High Commissioner would retain power to give effect to urgent legislation either when the Council was not sitting or after a failure of the Council to legislate.

Le Conseil proposé devait être composé de 28 membres répartis comme suit:-

	Elected	Nominated	Officials
Moslems	8	3	—
Jews	3	4	—
Christians	1	2	—
Representatives of commerce	—	2	—
Officials	—	—	5
Totals	12	11	5

L'électorat sera composé de citoyens palestiniens âgés d'au moins 25 ans, chaque communauté étant libre de décider si les femmes auront le droit de vote ou non. Les pouvoirs du Conseil devaient être les suivants:-

- (1) Débattre de tous les projets de loi présentés par le gouvernement, les amender et les faire adopter par le haut-commissaire pour sanction ou dissidence ;
- 2) Présenter des projets de loi, à l'exception des projets de loi de finances, sous réserve du consentement du Haut-Commissaire ;
- (3) d'examiner le budget annuel et d'en débattre.
- 4) de proposer au débat toute question d'intérêt public, étant entendu qu'aucun vote pour la dépense de deniers publics ou l'imposition d'impôts ne peut être proposé, sauf sur instruction du Haut Commissaire, ni aucune résolution qui, de l'avis du Haut Commissaire, est de nature à compromettre la paix publique ;
- (5) de poser des questions à l'Exécutif concernant l'administration du gouvernement."

Toute résolution remettant en question la validité du mandat serait rejetée. Les citations sur l'immigration pourraient être discutées et critiquées, mais la décision finale reviendrait au haut-commissaire. Le Haut-Commissaire conservera le pouvoir de donner effet à une législation urgente soit lorsque le Conseil ne siège pas, soit après que le Conseil n'a pas légiféré.

72. This project was rejected as unacceptable by the Zionists. The Arabs, although critical of its details, were ready to discuss it. It was severely criticized in both Houses of Parliament, largely on the ground that the power it would give to the Arab majority in Palestine was inconsistent with the obligation assumed by the Mandatory towards the Jewish National Home. It was generally assumed after these debates that the withdrawal of the project was probable, and the Arabs maintained that, as in 1931, Jewish influence in London had prevented His Majesty's government from making concessions to the Arab point of view. At the beginning of April, 1936, the leaders of the five Arab parties were invited to send a delegation to London to discuss the question of constitutional reform. The invitation was accepted, but the conversations did not take place owing to the outbreak of disorder in Palestine later in the month.

73. The Arab rising in Palestine, which began in April, 1936, was influenced by the recent example of nationalist movements in neighbouring Arab countries. Rioting in Egypt during the autumn of 1935 had been followed by a declaration of the British government's willingness to negotiate an Anglo-Egyptian Treaty. And in January, 1936, a strike began in Syria which was not terminated until the French government announced their decision to negotiate an agreement for the termination of the Mandate.

The Arab Rebellion, 1936-1939

74. On the night of the 15th April, 1936, three Jews were killed by Arabs between Tulkarm and Nablus. On the following night two Arabs were killed near the Jewish town of Petah Tiqva. These murders led to disorders in Jaffa and Tel Aviv a few days later.

75. These incidents were immediately followed by the formation of Nations Committees in all the Arab towns and in the larger villages. On the 21st April, the leaders of the five Arab parties called a general strike.

72. Ce projet a été rejeté comme inacceptable par les sionistes. Les Arabes, bien que critiques quant à ses détails, étaient prêts à en discuter. Il a été sévèrement critiqué dans les deux chambres du Parlement, en grande partie au motif que le pouvoir qu'il donnerait à la majorité arabe en Palestine était incompatible avec l'obligation assumée par le mandataire envers le foyer national juif. Après ces débats, il a été généralement admis que le retrait du projet était probable et les Arabes ont soutenu que, comme en 1931, l'influence juive à Londres avait empêché le gouvernement de sa majesté de faire des concessions au point de vue arabe. Au début du mois d'avril 1936, les dirigeants des cinq partis arabes furent invités à envoyer une délégation à Londres pour discuter de la question de la réforme constitutionnelle. L'invitation a été acceptée, mais les conversations n'ont pas eu lieu en raison des troubles qui ont éclaté en Palestine plus tard dans le mois.

73. Le soulèvement arabe en Palestine, qui a commencé en avril 1936, a été influencé par l'exemple récent des mouvements nationalistes dans les pays arabes voisins. Les émeutes en Égypte à l'automne 1935 avaient été suivies d'une déclaration de la volonté du gouvernement britannique de négocier un traité anglo-égyptien. Et en janvier 1936, une grève s'est déclenchée en Syrie qui n'a pas pris fin avant que le gouvernement français n'annonce sa décision de négocier un accord pour la fin du mandat.

La rébellion arabe, 1936-1939

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

75. Ces incidents ont été immédiatement suivis par la formation de comités des Nations Unies dans toutes les villes arabes et dans les plus grands villages. Le 21 avril, les dirigeants des cinq partis arabes ont déclenché une grève générale.

On the 25th they formed a Supreme Arab Committee, subsequently known as the Arab Higher Committee, under the presidency of the Mufti of Jerusalem. The Committee decreed that the strike should continue until Jewish immigration was suspended.

76. The strike was accompanied by widespread violence, which took various forms—destruction of Jewish property and sniping at Jewish settlements, sabotage of communications, sporadic shooting and bomb throwing in the towns. Most of this was the work of loosely organized bands based in the Judaeian hills, a country which they knew intimately and which did not lend itself to effective counter-measures by the military. These were also hampered by the sympathy of the population with the rebels, and the consequent difficulty in obtaining information.

77. Military reinforcements began to arrive in May, and by September there were two British divisions in the country. Towards the end of that month the High Commissioner was empowered to establish military tribunals. The Government refused to offer any concession in return for the cessation of the strike and the restoration of order.

78. During the summer, the Amir of Trans-Jordan and the Foreign Minister of Iraq had conferred with the Palestinian Arab leaders in an effort to find means of re-establishing peace. Eventually, on the 11th October, the Arab Higher Committee published the text of identical letters from King Abdul Aziz-ibn Saud, King Ghazi of Iraq and the Amir Abdullah of Trans-Jordan, in which the three rulers announced their agreement.

“to call upon you to resolve for peace in order to save further shedding of blood. In doing this, we rely on the good intentions of our friend Great Britain, who has declared that she will do justice. You must be confident that we will continue our efforts to assist you.”

The strike was called off on the following day, and the country settled down to a period of relative tranquility.

Le 25, ils ont formé un Comité arabe suprême, connu par la suite sous le nom de Haut Comité arabe, sous la présidence du Mufti de Jérusalem. Le Comité a décrété que la grève devait se poursuivre jusqu'à ce que l'immigration juive soit suspendue.

76. La grève s'est accompagnée d'une violence généralisée, qui a pris diverses formes : destruction de biens juifs et tirs de précision sur les colonies juives, sabotage des communications, tirs sporadiques et jets de bombes dans les villes. La plus grande partie de ce travail était le fait de bandes peu organisées basées dans les collines judéennes, un pays qu'elles connaissaient intimement et qui ne se prêtait pas à des contre-mesures efficaces de la part de l'armée. La sympathie de la population à l'égard des rebelles et la difficulté d'obtenir des informations qui en a résulté ont également entravé l'action de ces derniers.

77. Les renforts militaires ont commencé à arriver en mai et, en septembre, il y avait deux divisions britanniques dans le pays. Vers la fin de ce mois, le Haut Commissaire a été habilité à créer des tribunaux militaires. Le Gouvernement a refusé toute concession en échange de la cessation de la grève et du rétablissement de l'ordre.

78. Au cours de l'été, l'Émir de Trans-Jordanie et le Ministre iraquien des affaires étrangères se sont entretenus avec les dirigeants arabes palestiniens en vue de trouver les moyens de rétablir la paix. Finalement, le 11 octobre, le Haut Comité arabe a publié le texte de lettres identiques du roi Abdul Aziz-ibn Saud, du roi Ghazi d'Irak et de l'émir Abdallah de Jordanie, dans lesquelles les trois dirigeants ont annoncé leur accord.

"de vous appeler à vous décider pour la paix afin de sauver encore plus de sang versé. Pour ce faire, nous comptons sur les bonnes intentions de notre amie la Grande-Bretagne, qui a déclaré qu'elle rendrait justice. Vous devez être sûr que nous poursuivrons nos efforts pour vous aider."

La grève a été annulée le lendemain et le pays s'est installé dans une période de relative tranquillité.

79. Sporadic terrorism continued throughout the first nine months of 1937, developing in the late autumn into a second phase of the rebellion. the Acting District commissioner of Galilee and his police escort were fatally shot by Arab gunmen in Nazareth on the 26th September. Five days later Government announced that they "found it necessary to institute action against certain persons whose activities have been prejudicial to the maintenance of public security in Palestine and who must therefore be regarded as morally responsible for the campaign of terrorism and murder."

The Arab Higher Committee and the local Nations Committees were accordingly declared to be unlawful associations. The Mufti of Jerusalem was deprived of the office of President of the Supreme Moslem Council. And warrants were issued for the arrest of five members of the Higher Committee and of another Arab leader. One (Jamal Effendi Husseini) escaped and the five others were deported to the Seychelles. A few days later the Mufti left Jerusalem in disguise and went to the Lebanon.

80. From then until the end of the year, disorder again reached the level of April-October 1936. As compared with 240 attacks by bombs and firearms recorded during the first nine months of 1937, there were 198 in the last quarter. Military Courts, with power to pass sentence of death, were established in November. Casualties from gang or terrorist activities in 1937 totalled 97 killed and 1419 wounded.

81. The Arab rising continued through the first half of 1938, and reached its climax between July and November. Under the guidance of the exiled leaders in Syria and the Lebanon, arms and money were smuggled across the frontiers into Palestine. The guerrilla bands became more highly organised. Rebel courts were established for the trial of Arabs accused of disloyalty to the national cause, and many executions were carried out after trial by these illegal tribunals.

79. Le commissaire de district par intérim de Galilée et son escorte policière ont été tués par balles par des hommes armés arabes à Nazareth le 26 septembre 1937. Cinq jours plus tard, le gouvernement a annoncé qu'il "a jugé nécessaire d'engager une action contre certaines personnes dont les activités ont porté atteinte au maintien de la sécurité publique en Palestine et qui doivent donc être considérées comme moralement responsables de la campagne de terrorisme et de meurtre.

Le Haut Comité arabe et les comités locaux des Nations Unies ont donc été déclarés illégaux. Le Mufti de Jérusalem a été privé de la charge de Président du Conseil suprême musulman. Et des mandats d'arrêt ont été lancés contre cinq membres du Haut Comité et un autre dirigeant arabe. L'un d'eux (Jamal Effendi Husseini) s'est échappé et les cinq autres ont été déportés aux Seychelles. Quelques jours plus tard, le Mufti quitta Jérusalem déguisé et se rendit au Liban.

80. De là jusqu'à la fin de l'année, le désordre atteignit à nouveau le niveau d'avril-octobre 1936. Par rapport à 240 attaques à la bombe et à l'arme à feu enregistrées au cours des neuf premiers mois de 1937, il y en a eu 198 au cours du dernier trimestre. Des tribunaux militaires, habilités à prononcer des condamnations à mort, ont été créés en novembre. En 1937, les victimes de gangs ou d'activités terroristes ont fait 97 morts et 1419 blessés.

81. Le soulèvement arabe s'est poursuivi tout au long de la première moitié de 1938 et a atteint son paroxysme entre juillet et novembre. Sous la direction des dirigeants en exil en Syrie et au Liban, des armes et de l'argent ont été introduits clandestinement en Palestine par les frontières. Les groupes de guérilleros s'organisent de plus en plus. Des tribunaux rebelles ont été créés pour juger les Arabes accusés de déloyauté à l'égard de la cause nationale, et de nombreuses exécutions ont eu lieu après le procès par ces tribunaux illégaux.

The Assistant District commissioner at Jenin was murdered in August. In September, all police and Government buildings in Beer-Sheba were set on fire and destroyed.

In October, a large scale military operation was necessary in order to restore the government's authority in the Old City of Jerusalem. The total of known deaths resulting from terrorist and gang activities in 1938 was 835. In addition it was estimated that 1,000 Arab insurgents were killed in actions with the military and police.

82. On the 12th September, the police force was placed under the operational control of the General Officer commanding the troops, and in the following month the powers and duties of the District Commissioners under the Defence Regulations were transferred to Military Commanders. In the course of 1938, the General Officer Commanding confirmed 54 death sentences passed by military tribunals.

83. The rising continued into 1939, but with diminishing vigour. Its decline seems to have been due in part to the waning enthusiasm of the Arab villagers, on whom had fallen much of the burden of maintaining the guerrillas, in part to the readiness of many Arabs to accept the policy formulated by the mandatory Power in the White Paper of May of that year (see below, paragraphs 102-111). The Jewish community, a section of which had begun in 1938 to execute reprisals against the Arabs, was correspondingly angered by the new policy. The publications of the White Paper was immediately followed by an outburst of Jewish violence, which continued until the second world war began in September.

Le commissaire de district adjoint à Jénine a été assassiné en août. En septembre, tous les bâtiments de la police et du gouvernement de Beer-Sheba ont été incendiés et détruits.

En octobre, une opération militaire de grande envergure a été nécessaire pour restaurer l'autorité du gouvernement dans la vieille ville de Jérusalem. Le nombre total de morts connues résultant d'activités terroristes et d'activités de gangs en 1938 s'élevait à 835. En outre, on estime que 1 000 insurgés arabes ont été tués lors d'actions menées avec l'armée et la police.

82. Le 12 septembre, la police a été placée sous le contrôle opérationnel de l'officier général commandant les troupes et, le mois suivant, les pouvoirs et fonctions des commissaires de district en vertu du Règlement de défense ont été transférés aux commandants militaires. Au cours de l'année 1938, l'officier général commandant a confirmé 54 condamnations à mort prononcées par des tribunaux militaires.

83. La hausse s'est poursuivie en 1939, mais avec une vigueur décroissante. Son déclin semble être dû en partie à l'enthousiasme décroissant des villageois arabes, à qui incombait en grande partie la charge de maintenir la guérilla, en partie à la volonté de nombreux Arabes d'accepter la politique formulée par la Puissance mandataire dans le Livre blanc de mai de la même année (voir ci-dessous, paragraphes 102-111). La communauté juive, dont une partie avait commencé en 1938 à exercer des représailles contre les Arabes, était en colère à cause de cette nouvelle politique. Les publications du Livre blanc ont été immédiatement suivies d'une flambée de violence juive, qui s'est poursuivie jusqu'au début de la seconde guerre mondiale en septembre.

The Royal Commission of 1936-1937

84. A Royal Commission, under the Chairmanship of Lord Peel, was appointed in August 1936 with the task of enquiring into the underlying causes of the disturbances and into the operation of the Mandate, and of making recommendations for the removal of any legitimate grievances felt by Jews or Arabs on account of the way in which the Mandate was being implemented. The Commission submitted its Report* in June, 1937.

85. On the first part of its terms of reference, the conclusions of the Commission were as follows:

We have no doubt as to what were 'the underlying causes of the disturbances' of last year. They were:-

- (i) the desire of the Arabs for national independence.
- (ii) Their hatred and fear of the establishment of the Jewish National Home.

We make the following comments on these two causes:-

- (i) They were the same underlying causes as those which brought about the "disturbances" of 1920, 1921, 1929 and 1933.
- (ii) They were, and always have been, inextricably linked together. The Balfour Declaration and the Mandate under which it was to be implemented involved the denial of national independence at the outset. The subsequent growth of the National Home created a practical obstacle, and the only serious one, to the concession later of national independence. It was believed that its further growth might mean the political as well as economic subjection of the Arabs to the Jews, so that, if ultimately the Mandate should terminate and Palestine become independent, it would not be national independence in the Arab sense but self-governing by a Jewish majority.

La Commission royale de 1936-1937

84. Une commission royale, présidée par Lord Peel, fut nommée en août 1936 pour enquêter sur les causes profondes des troubles et sur le fonctionnement du mandat, et pour formuler des recommandations en vue de l'élimination de tout grief légitime des Juifs ou des Arabes à l'égard de la manière dont le mandat était mis en œuvre. La Commission a présenté son rapport* en juin 1937.

85. En ce qui concerne la première partie de son mandat, les conclusions de la Commission sont les suivantes :

Nous n'avons aucun doute quant aux "causes sous-jacentes des troubles" de l'année dernière. Ils étaient :-

- (i) le désir d'indépendance nationale des Arabes.
- ii) Leur haine et leur crainte de la création du foyer national juif.

Nous faisons les commentaires suivants sur ces deux causes :-

- (i) Elles étaient les mêmes causes sous-jacentes que celles qui ont provoqué les "troubles" de 1920, 1921, 1929 et 1933.
- (ii) Ils étaient et ont toujours été inextricablement liés. La Déclaration de Balfour et le mandat en vertu duquel elle devait être mise en œuvre impliquaient le déni de l'indépendance nationale dès le départ. L'expansion ultérieure du foyer national a créé un obstacle pratique, et le seul sérieux, à la concession ultérieure de l'indépendance nationale. On pensait que sa croissance future pourrait signifier l'assujettissement politique et économique des Arabes aux Juifs, de sorte que, si en fin de compte le mandat devait prendre fin et que la Palestine devienne indépendante, ce ne serait pas l'indépendance nationale au sens arabe mais l'autonomie gouvernementale d'une majorité juive.

(iii) They were the only "underlying" causes. All the other factors were complimentary or subsidiary aggravating the two causes or helping to determine the time at which the disturbances broke out.

The other factors may be summarized as follows:-

(i) The effect on Arab opinion in Palestine of the attainment of national independence first by Iraq, to a less complete extent by Trans-Jordan, then by Egypt and lastly, subject to a short delay, by Syria and the Lebanon. The weight of this factor has been augmented by close contact between Arabs in Palestine and Arabs in Syria, Iraq and Saudi Arabia and by the willingness shown by the Arab Rulers to do what they properly could to assist them.

(ii) The pressure on Palestine exerted by World Jewry in view of the sufferings and anxieties of the Jews in Central and Eastern Europe. The increase in this pressure from the beginning of 1933 onwards and the consequent high figures of Jewish immigration gravely accentuated Arab fears of Jewish domination over Palestine.

(iii) The inequality of opportunity enjoyed by Arabs and Jews respectively in putting their case before Your Majesty's Government, Parliament and public opinion in this country, and the Arab belief that the Jews can always get their way by means denied to the Arabs. Based in general on the status of the Jewish Agency both in Jerusalem and in London, this belief was greatly strengthened by the publications of Mr. Macdonald's letter to Dr. Weizmann in 1931 and by the debates in Parliament on the proposals for a Legislative Council early last year.

(iv) Associated with this last factor, the growth of Arab distrust, dating back to the time of the McMahon Pledge and the Balfour Declaration, in the ability, if not the will of Your Majesty's Government to carry out their promises.

(v) Arab alarm at the continued purchase of Arab land by Jews.

(iii) Elles étaient les seules causes "sous-jacentes". Tous les autres facteurs étaient complémentaires ou subsidiaires, aggravant les deux causes ou aidant à déterminer le moment où les perturbations ont éclaté.

Les autres facteurs peuvent être résumés comme suit

(i) L'effet sur l'opinion arabe en Palestine de l'accession à l'indépendance nationale d'abord de l'Irak, dans une moindre mesure de la Trans-Jordanie, puis de l'Egypte et enfin, dans un bref délai, de la Syrie et du Liban. Le poids de ce facteur a été renforcé par les contacts étroits entre les Arabes de Palestine et les Arabes de Syrie, d'Irak et d'Arabie saoudite et par la volonté manifestée par les dirigeants arabes de faire tout leur possible pour les aider.

(ii) La pression exercée sur la Palestine par le judaïsme mondial face aux souffrances et aux inquiétudes des juifs d'Europe centrale et orientale. L'augmentation de cette pression à partir du début de 1933 et les chiffres élevés de l'immigration juive qui en ont résulté ont gravement accentué les craintes arabes de domination juive sur la Palestine.

(iii) L'inégalité des chances dont jouissent les Arabes et les Juifs respectivement en présentant leur cas au Gouvernement, au Parlement et à l'opinion publique de Votre Majesté dans ce pays, et la croyance arabe que les Juifs peuvent toujours obtenir leur chemin par des moyens refusés aux Arabes. Basée en général sur le statut de l'Agence juive à Jérusalem et à Londres, cette croyance a été grandement renforcée par les publications de la lettre de M. Macdonald à M. Weizmann en 1931 et par les débats au Parlement sur les propositions pour un Conseil législatif au début de l'année dernière.

(iv) Associé à ce dernier facteur, la méfiance croissante des Arabes, qui remonte à l'époque de l'engagement de McMahon et de la Déclaration de Balfour, dans la capacité, sinon la volonté du gouvernement de Votre Majesté, de tenir ses promesses.

(v) Alerte arabe face à l'achat continu de terres arabes par les Juifs.

(vi) The intensive character of Jewish nationalism in Palestine; the "modernism" of many of the younger immigrants; the provocative language used by irresponsible Jew; and the intemperate tone of much of the Jewish as well as the Arab Press.

(vii) The general uncertainty accentuated by the ambiguity of certain phrases in the Mandate, as to the ultimate intentions of the Mandatory Power. This uncertainty has aggravated all the difficulties of the situation, and in particular has (a) stimulated the Jewish desire to expand and consolidated their position in Palestine as quickly as may be, and (b) made it possible for the Arabs to interpret the conciliatory policy of the Palestine Government and the sympathetic attitude of some of its officials as showing that the British determination to implement the Balfour Declaration is not wholehearted.

86. The Commission gave careful consideration to the grievances of both Arabs and Jews against the mandatory Administration, and reached the conclusion that the principal concession demanded by each people could not legitimately be granted. Thus the commission wrote as follows on the Arab demand for self-government;-

"We are confronted with a paradoxical situation. The Arabs of Palestine, it has been admitted, are as fit to govern themselves as any organized and educated community in Europe or elsewhere. Yet, associated as they are under the Mandate, self-government is impracticable for both peoples. Nowhere, indeed, in all the fields in which the Mandatory operates is the deadlock so complete as in this last field. Nowhere is it more manifest that the Mandate cannot be fully and honourably implemented unless by some means or other the national antagonism between Arab and Jew can be composed.

(vi) Le caractère intensif du nationalisme juif en Palestine ; le "modernisme" de nombreux jeunes immigrants ; le langage provocateur utilisé par les Juifs irresponsables ; et le ton intempestif de la presse juive et arabe.

(vii) L'incertitude générale accentuée par l'ambiguïté de certaines expressions du Mandat, quant aux intentions ultimes du Pouvoir Obligatoire. Cette incertitude a aggravé toutes les difficultés de la situation, et en particulier (a) a stimulé le désir des juifs d'étendre et de consolider leur position en Palestine aussi rapidement que possible, et (b) a permis aux Arabes d'interpréter la politique de conciliation du Gouvernement palestinien et l'attitude compréhensive de certains de ses responsables comme la démonstration que la détermination britannique à appliquer la Déclaration Balfour n'est pas sincère.

86. La Commission a examiné attentivement les griefs des Arabes et des Juifs contre l'administration mandataire et est parvenue à la conclusion que la principale concession exigée par chaque peuple ne pouvait être légitimement accordée. C'est ainsi que la Commission a écrit ce qui suit au sujet de la revendication arabe de l'autonomie gouvernementale ; -

"Nous sommes confrontés à une situation paradoxale. Les Arabes de Palestine, a-t-on admis, sont aussi aptes à se gouverner eux-mêmes que toute communauté organisée et instruite en Europe ou ailleurs. Pourtant, l'autonomie gouvernementale, telle qu'elle est associée dans le cadre du mandat, est impracticable pour les deux peuples. Nulle part, en effet, dans tous les domaines dans lesquels le mandataire intervient, l'impasse n'est aussi complète que dans ce dernier domaine. Il n'est nulle part plus manifeste que jamais que le mandat ne peut être pleinement et honorablement mis en œuvre sans que, d'une manière ou d'une autre, l'antagonisme national entre Arabes et Juifs ne puisse être composé.

But it is the Mandate that created that antagonism and keeps it alive; and, as long as the Mandate exists, we cannot honestly hold out the expectation that either Arabs or Jews will be able to set aside their national hopes or fears and sink their differences in the common service of Palestine. The being so, real "self-governing institutions" cannot be developed nor can the Mandate ever terminate, without violating its obligations, general or specific. For at any given time there must be either an Arab or a Jewish majority in Palestine, and the government of an independent Palestine, freed from the Mandate, would have to be either an Arab or a Jewish government. In the latter event-assuming, we repeat, that the miracle of reconciliation has not happened and that politics are still conducted on lines of race the general obligation implicit in all Mandates that the people entrusted to Mandatory administration are to be enabled in course of time to "stand by themselves" would not have fulfilled. In the other event, the obligation in Article 2 "for placing the country under such political, administrative and economic conditions as will secure the establishment of the Jewish National Home" would not have been discharged."

At the same time the commission, so far from endorsing the Zionist view that immigrants should be more freely admitted, reached the conclusion that "political, social psychological considerations", as well as economic absorptive capacity, should be taken into account when the rate of immigration was determined. They accordingly recommended that, if the Mandate was to continue, immigration should be confined within a maximum figure (or as they termed it, "a political high level") of 12,000 annually during the succeeding five years.

87. The members of the Peel Commission were led by their diagnosis of the situation in Palestine to the conclusion that the obligations imposed upon the Mandatory by the terms of the Mandate were mutually irreconcilable.

Mais c'est le Mandat qui a créé cet antagonisme et qui le maintient en vie ; et, tant que le Mandat existera, nous ne pouvons honnêtement nous attendre à ce que les Arabes ou les Juifs puissent mettre de côté leurs espoirs ou leurs craintes nationales et enfoncer leurs différences dans le service commun de la Palestine. Dans ces conditions, de véritables " institutions autonomes " ne peuvent être développées et le Mandat ne peut jamais prendre fin, sans violer ses obligations, générales ou spécifiques. Car à tout moment, il doit y avoir une majorité arabe ou juive en Palestine, et le gouvernement d'une Palestine indépendante, libérée du mandat, devrait être un gouvernement arabe ou juif. Dans ce dernier cas - en supposant, nous le répétons, que le miracle de la réconciliation ne s'est pas produit et que la politique est toujours menée en fonction de la race - l'obligation générale implicite dans tous les mandats que les personnes chargées de l'administration obligatoire doivent être habilitées au fil du temps à "se tenir seules" ne se serait pas réalisée. Dans l'autre cas, l'obligation énoncée à l'article 2 "de placer le pays dans des conditions politiques, administratives et économiques propres à assurer l'établissement du foyer national juif" n'aurait pas été remplie.

Dans le même temps, la commission, loin d'approuver l'opinion sioniste selon laquelle les immigrants devraient être admis plus librement, est parvenue à la conclusion que les "considérations politiques, psychologiques et sociales", ainsi que la capacité d'absorption économique, devraient être prises en compte dans la détermination du taux d'immigration. Ils ont donc recommandé que, si le mandat devait être maintenu, l'immigration soit limitée à un chiffre maximum (ou, comme ils l'appellent, " un niveau politique élevé ") de 12 000 personnes par an pendant les cinq années suivantes.

87. Les membres de la Commission Peel ont été amenés par leur diagnostic de la situation en Palestine à conclure que les obligations imposées au Mandataire par les termes du Mandat étaient mutuellement inconciliables.

“To put it in one sentence, we cannot in Palestine as it now is—both concede the Arab claim to self-government and secure the establishment of the Jewish National Home.”

88. In these circumstances the maintenance of the Mandate would mean the indefinite continuance of unrest and disturbance. The Commission therefore recommended that His Majesty's Government should take steps to terminate the Mandate and to partition the country in such a way as to create an independent Jewish State in the north and west, and to incorporate most of the remaining territory in Trans-Jordan.

“Manifestly”, the Commission wrote, “the problem cannot be solved by giving either the Arabs or the Jews all they want. The answer to the question ‘which of them in the end will govern Palestine?’ must surely be ‘Neither.’ We do not think that any fair-minded statesman would suppose, now that the hope of harmony between the races has proved untenable, that Britain ought either to hand over to Arab rule 400,000 Jews, whose entry into Palestine has been for the most part facilitated by the British Government and approved by the League of Nations; or that, if the Jews should become a majority, a million or so of Arabs should be handed over to their rule. But, while neither race can justly rule all Palestine, we see no reason why, if it were practicable, each race should not rule part of it.”

89. The Commission believed that partition on the lines they proposed, while demanding from both Arabs and Jews some sacrifice of their aspirations, would confer on each of them substantial advantages. A large part of the Arab population would obtain its independence, and would be finally delivered from the possibility of ultimate subjection to Jewish rule. The Jews, conversely, would be secured against the possibility of subjection to Arab rule, and would be free to determine their own rate of immigration.

"Pour dire les choses en une phrase, nous ne pouvons pas - en Palestine telle qu'elle est aujourd'hui - à la fois concéder la prétention arabe à l'autonomie gouvernementale et assurer l'établissement du foyer national juif."

88. Dans ces circonstances, le maintien du mandat signifierait la poursuite indéfinie des troubles et des troubles. La Commission a donc recommandé que le Gouvernement de Sa Majesté prenne des mesures pour mettre fin au mandat et partitionner le pays de manière à créer un État juif indépendant dans le nord et l'ouest, et pour incorporer la majeure partie du territoire restant en Trans-Jordanie.

"Manifestement, écrit la Commission, le problème ne peut être résolu en donnant aux Arabes ou aux Juifs tout ce qu'ils veulent. La réponse à la question "lequel d'entre eux gouvernera la Palestine à la fin" doit sûrement être "ni l'un ni l'autre". Nous ne pensons pas qu'un homme d'État juste supposerait, maintenant que l'espoir d'harmonie entre les races s'est avéré intenable, que la Grande-Bretagne devrait soit remettre à la domination arabe de 400 000 Juifs, dont l'entrée en Palestine a été pour la plupart facilitée par le gouvernement britannique et approuvée par la Société des Nations, soit que, si les Juifs devaient devenir une majorité, un million ou plus d'Arabes devraient être remis à leur domination. Mais, bien qu'aucune des deux races ne puisse gouverner à juste titre toute la Palestine, nous ne voyons pas pourquoi, si c'était possible, chaque race ne devrait pas en gouverner une partie."

89. La Commission a estimé que la partition selon les lignes qu'elle proposait, tout en exigeant des Arabes et des Juifs un certain sacrifice de leurs aspirations, conférerait à chacun d'entre eux des avantages substantiels. Une grande partie de la population arabe obtiendrait son indépendance, et serait finalement délivrée de la possibilité d'être soumise en dernier ressort au pouvoir juif. Les Juifs, à l'inverse, seraient protégés contre la possibilité d'être soumis à la domination arabe, et seraient libres de déterminer leur propre taux d'immigration.

To both peoples partition would offer the prospect of peace. "it is surely worth some sacrifice on both sides if the quarrel which the Mandate started could be ended with its termination."

90. While not intending that the principle of partition should stand or fall with their specific proposals, the commissioners submitted a map on which the whole of Galilee, the Plain of Esdraelon, and the Maritime Plain as far as a point about ten miles south of Rehovoth, were allocated to the Jewish State. The greater part of Palestine to the south and east of this line would be united with Trans-Jordan. But Jerusalem and Bethlehem, with a corridor reaching the sea at Jaffa, and also Nazareth would remain under British Mandate.

91. His Majesty's Government issued, simultaneously with the Report of the Royal Commission, a statement of policy in which they announced that:

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

The Mandates Commission therefore advised that the British government should be empowered to explore the possibility of a "new territorial solution". They considered, however, that it would be unwise to establish two independent states without a further period of mandatory supervision. They therefore recommended that, if the policy of partition was adopted, the Jewish and Arab States should remain under a transitional mandatory regime, either as separate entities or in some form of provisional federation, until they had given sufficient proof of their ability to govern themselves.

Pour les deux peuples, la partition offrirait la perspective de la paix. « il vaudrait sûrement la peine de faire des sacrifices des deux côtés si la querelle que le mandat a commencé pouvait prendre fin avec sa fin. »

90. Bien qu'ils n'aient pas l'intention de maintenir ou d'abandonner le principe de partition avec leurs propositions spécifiques, les commissaires ont soumis une carte sur laquelle l'ensemble de la Galilée, la plaine d'Esdraelon et la plaine maritime jusqu'à un point situé à environ dix milles au sud de Rehovoth, ont été attribuées à l'État juif. La plus grande partie de la Palestine au sud et à l'est de cette ligne serait unie à la Transjordanie. Mais Jérusalem et Bethléem, avec un couloir atteignant la mer à Jaffa, ainsi que Nazareth resteraient sous mandat britannique.

91. Le gouvernement de Sa Majesté a publié, en même temps que le rapport de la Commission royale, un énoncé de politique dans lequel il annonçait que :

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

La Commission des mandats a donc recommandé que le gouvernement britannique soit habilité à explorer la possibilité d'une "nouvelle solution territoriale". Ils ont toutefois estimé qu'il ne serait pas judicieux d'établir deux États indépendants sans une nouvelle période de surveillance obligatoire. Ils ont donc recommandé que, si la politique de partition était adoptée, les États juifs et arabes restent soumis à un régime transitoire obligatoire, soit en tant qu'entités distinctes, soit sous une forme de fédération provisoire, jusqu'à ce qu'ils aient apporté la preuve suffisante de leur capacité à se gouverner eux-mêmes.

[aucun numéro entre 91 et 94]

94. The League Council adopted, on the 16th September a resolution authorising the Mandatory to prepare a detailed plan for the new proposal until this plan had been submitted.

The Partition Commission, 1938

95. In accordance with the League Council's resolution, a technical Commission was appointed in February, 1938, under the chairmanship of Sir Johann Woodhead. The following is an extract from its terms of reference:-

"Taking into account the plan of partition outlined in Part III of the Report of the Royal Commission, but with full liberty to suggest modifications of that plan, including variation of the areas recommended for retention under British Mandate,

And taking into account any representations of the communities in Palestine and Trans-Jordan –

(i) to recommend boundaries for the proposed Arab and Jewish areas and the enclaves to be retained permanently or temporarily under British Mandate which will –

(a) afford a reasonable prospect of the eventual establishment, with adequate security, of self-supporting Arab and Jewish States;

(b) necessitate the inclusion of the fewest possible Arabs and Arab enterprises in the Jewish area and vice versa; and

(c) enable His Majesty's Government to carry out the Mandatory responsibilities the assumption of which is recommended in the Report of the Royal Commission, including the obligations imposed by Article 28 of the Mandate as regards the Holy Places,"

[aucun numéro entre 91 et 94]

94. Le Conseil de la Ligue a adopté, le 16 septembre, une résolution autorisant le mandataire à préparer un plan détaillé pour la nouvelle proposition jusqu'à ce que ce plan ait été soumis.

La Commission de partition, 1938

95. Conformément à la résolution du Conseil de la Ligue, une commission technique fut nommée en février 1938, sous la présidence de Sir Johann Woodhead. Voici un extrait de son mandat:-

"Tenant compte du plan de partition décrit dans la partie III du rapport de la Commission royale, mais en toute liberté de suggérer des modifications à ce plan, y compris la modification des zones recommandées pour le maintien en poste en vertu du mandat britannique,

Et en tenant compte de toute représentation des communautés en Palestine et en Transjordanie -

(i) de recommander des limites pour les zones arabes et juives proposées et les enclaves à conserver en permanence ou temporairement sous mandat britannique, qui -

(a) offrira une perspective raisonnable de la création à terme, avec une sécurité suffisante, d'États arabes et juifs autosuffisants ;

b) nécessitent l'inclusion du plus petit nombre possible d'Arabes et d'entreprises arabes dans la zone juive et vice versa ; et

c) permettre au gouvernement de Sa Majesté de s'acquitter des responsabilités obligatoires dont la prise en charge est recommandée dans le rapport de la Commission royale, y compris les obligations imposées par l'article 28 du mandat en ce qui concerne les lieux saints,".

96. The **Woodhead Commission** arrived in Palestine on the 27th April and left on the 3rd August. They found that the Jewish State contemplated by the Peel Commission, after certain modifications of the proposed frontier which its security would necessitate, would contain an Arab minority amounting to 49 per cent of the total population. The Royal commission, they pointed out,

“recognised that the existence of a large Arab minority in the proposal Jewish State would prove a most serious hindrance to the smooth and successful operation of partition, and they contemplated that the problem created by this large Arab minority should be solved by the transfer to the Arab State of the greater part of the Arabs constituting that minority. It does not seem too much to say that the successful solution of this problem was a fundamental assumption in their plan, that, if it should appear that no such solution can be found, the greater part of the case on which their plan rests falls to the ground. In our opinion it is impossible to provide, by voluntary exchange or transfer, for the removal of any but a small fraction of the Arab minority in the Jewish State.”

They therefore rejected this proposal, and examined other possibilities. The Chairman and one of the other three Commissioners eventually recommended a plan which would have confined the Jewish State to a strip of territory in the northern part of the Maritime Plain, approximately 75 kilometres in length but intersected by an Arab enclave at Jaffa and the corridor connecting the mandated territory of Jerusalem with the sea. Under this plan, the additional areas in the north which the Peel Commission would have allocated to the Jewish State were not to pass under Arab rule. They would agree on their final destination, which might involve either fusion with the Arab or the Jewish State or the establishment of the third independent State.

96. La **Commission Woodhead** est arrivée en Palestine le 27 avril et est partie le 3 août. Ils ont constaté que l'État juif envisagé par la Commission Peel, après certaines modifications de la frontière proposée que sa sécurité nécessiterait, contiendrait une minorité arabe représentant 49 % de la population totale. La commission royale, ont-ils souligné,

"a reconnu que l'existence d'une importante minorité arabe dans l'État juif proposé constituerait un obstacle très sérieux au bon fonctionnement et au succès de la partition, et ils ont estimé que le problème créé par cette importante minorité arabe devrait être résolu par le transfert à l'État arabe de la plus grande partie des Arabes qui la composent. Il ne semble pas exagéré de dire que la solution réussie de ce problème était une hypothèse fondamentale de leur plan, que, s'il apparaît qu'aucune solution ne peut être trouvée, la plus grande partie de l'affaire sur laquelle repose leur plan n'est pas applicable sur le terrain. A notre avis, il est impossible de prévoir, par échange ou transfert volontaire, l'expulsion d'une partie seulement de la minorité arabe de l'Etat juif."

Ils ont donc rejeté cette proposition et examiné d'autres possibilités. Le président et l'un des trois autres commissaires recommandèrent finalement un plan qui aurait confiné l'État juif à une bande de territoire dans la partie nord de la plaine maritime, d'environ 75 kilomètres de long mais traversée par une enclave arabe à Jaffa et par le corridor reliant le territoire de Jérusalem à la mer. Dans le cadre de ce plan, les zones supplémentaires dans le nord que la Commission Peel aurait attribuées à l'État juif ne devaient pas passer sous domination arabe. Ils se mettraient d'accord sur leur destination finale, ce qui pourrait impliquer soit la fusion avec l'Etat arabe ou juif, soit la création d'un troisième Etat indépendant.

A similar mandatory regime was to be established in the south, over an area roughly corresponding to the sub-district of Beer-Sheba. The plan also embodied the Royal Commission's recommendation for a Jerusalem enclave under British administration.

97. It followed that the majority of proposals of the Woodhead Commission would involve early independence only for the central part of Palestine, lying between the northern and southern mandated areas and excluding the Jerusalem enclave. Even in this restricted area, independence would not be unqualified. For the two commissioners recommended, as an essential feature of their plan, a customs union between the three administrations (Arab, Jewish and Mandatory). They proposed that the tariff policy of the union should be determined by the Mandatory after consultation with Arab and Jewish representatives. Thus the two independent States envisaged by the Royal commission would be reduced both in territory and in sovereignty.

98. Of the two other members of the Woodhead Commission, one recommended the addition to the proposed Jewish State of the valleys of Esdrealon and Jezreel, with lakes Huleh and Tiberias, thus leaving the hills of Galilee outside but encircled by the Jewish territory

99. In a White Paper* issued simultaneously with the Report of the Partition Commission, His Majesty's government announced that they "have reached the conclusion that this further examination has shown that the political, administrative and financial difficulties involved in the proposal to create independent, Arab and Jewish States inside Palestine are so great that this solution of the problem is impracticable."

They announced their intention of convening a conference in London, at which they would seek to reach agreement with Arab and Jewish representatives on an alternative means of overcoming the difficulties described by the Royal commission.

Un régime obligatoire similaire devait être établi dans le sud, sur une zone correspondant à peu près au sous-district de Beer-Sheba. Le plan comprenait également la recommandation de la Commission royale concernant la création d'une enclave à Jérusalem sous administration britannique.

97. Il s'ensuit que la majorité des propositions de la Commission Woodhead n'impliqueraient une indépendance rapide que pour la partie centrale de la Palestine, située entre les zones sous mandat nord et sud et excluant l'enclave de Jérusalem. Même dans cette zone restreinte, l'indépendance ne serait pas non plus sans réserve. Les deux commissaires ont recommandé, comme élément essentiel de leur plan, une union douanière entre les trois administrations (arabe, juive et obligatoire). Ils ont proposé que la politique tarifaire de l'union soit déterminée par le mandataire après consultation des représentants arabes et juifs. Ainsi, les deux États indépendants envisagés par la Commission royale seraient réduits à la fois en territoire et en souveraineté.

98. Parmi les deux autres membres de la Commission Woodhead, l'un d'eux a recommandé l'ajout à l'État juif proposé des vallées d'Esdrealon et de Jezreel, avec les lacs Huleh et Tiberias, laissant ainsi les collines de Galilée en dehors mais encerclées par le territoire juif

99. Dans un Livre blanc* publié en même temps que le rapport de la Commission de partition, le gouvernement de Sa Majesté a annoncé qu'il "sont parvenus à la conclusion que cet examen plus approfondi a montré que les difficultés politiques, administratives et financières liées à la proposition de créer des États arabes et juifs indépendants à l'intérieur de la Palestine sont si grandes que cette solution du problème est impracticable".

Ils ont annoncé leur intention de convoquer une conférence à Londres, au cours de laquelle ils s'efforceraient de parvenir à un accord avec des représentants arabes et juifs sur un autre moyen de surmonter les difficultés décrites par la Commission royale.

100. **The London conference** was attended on the one side by representatives of the Arabs of Palestine and of the governments of Egypt, Iraq, Saudi Arabia and Yemen, on the other by the Jewish Agency for Palestine, which associated with its delegation a number of representatives of Jewish opinion outside the ranks of the Agency itself. Since the Arabs maintained their refusal to recognise the Jewish Agency, it was necessary to organise two separate conferences, one Anglo-Arab and the other Anglo-Jewish. The conversations lasted from the 7th February until the 15th March. The British Delegation presented proposals similar to those which were subsequently published in the White Paper of May, 1939. They were rejected by the Jews in principle; to the Arabs they represented an acceptable basis for discussion, but no agreement was reached.

101. At the Anglo-Arab conference it was found necessary to enquire into the bearing on the Palestine situation of an exchange of letters which had taken place in 1915-16 between Sir Henry McMahon, High Commissioner in Cairo, and the Sherif Hussein of Mecca**. The Arab delegates maintained that Palestine was one of the Arab countries the independence of which was promised in this correspondence. The British delegation, though conceding that "the Arab contentions regarding the interpretation of the correspondence have greater force than has appeared hitherto", was unable to accept this view.

100. **La conférence de Londres** a réuni d'une part des représentants des Arabes de Palestine et des gouvernements de l'Égypte, de l'Irak, de l'Arabie saoudite et du Yémen, d'autre part l'Agence juive pour la Palestine, qui a associé à sa délégation un certain nombre de représentants de l'opinion juive en dehors de l'Agence elle-même. Les Arabes ayant maintenu leur refus de reconnaître l'Agence juive, il a fallu organiser deux conférences distinctes, l'une anglo-arabe et l'autre anglo-juive. Les conversations ont duré du 7 février au 15 mars. La délégation britannique a présenté des propositions similaires à celles qui ont été publiées par la suite dans le Livre blanc de mai 1939. Ils ont été rejetés par les Juifs en principe ; pour les Arabes, ils représentaient une base de discussion acceptable, mais aucun accord n'a pu être trouvé.

101. Lors de la conférence anglo-arabe, il a été jugé nécessaire d'enquêter sur l'incidence sur la situation en Palestine d'un échange de lettres qui avait eu lieu en 1915-16 entre Sir Henry McMahon, Haut Commissaire au Caire, et le Sherif Hussein de La Mecque**. Les délégués arabes ont soutenu que la Palestine était l'un des pays arabes dont l'indépendance avait été promise dans cette correspondance. La délégation britannique, tout en admettant que " les affirmations arabes concernant l'interprétation de la correspondance ont plus de force qu'il n'y paraît jusqu'à présent ", n'a pas pu accepter cette opinion.

The White Paper of May 1939*

102. The statement of policy issued by His Majesty's government in May 1939, was intended to put an end to uncertainty as to the objectives of their policy in Palestine, and to prepare the way for the termination of the Mandate. The statement opened with a clear definition of the attitude of His Majesty's government towards the maximum claims of both Arabs and Jews. Thus, after quoting the interpretation of the Balfour Declaration contained in the White Paper of 1922, they "now declare unequivocally that it is not part of their policy that Palestine should become a Jewish State."

At the same time they maintained their rejection of the Arab contention that they were pledged, by undertakings given during the war of 1914-18, to grant independence to the Arab population of Palestine:-

"They cannot agree that the McMahon correspondence forms a just basis for the claim that Palestine should be converted into an Arab State."

103. The objective of His Majesty's Government was then stated to be

"the establishment within ten years of an independent Palestine State....in which Arabs and Jews share in government in such a way as to ensure that the essential interests of each community are safeguarded."

104. Before such a State could be established, a period of transition would be necessary in which the mandatory would attempt to improve relations between the two communities and to build up the machinery of self-government. During this period, Palestinians, Arabs and Jews, would be placed in charge of the Departments of Government approximately in proportion to their respective population and introduced into the Executive Council. The hope was expressed that it might prove possible to establish an elective legislature.

Le Livre blanc de mai 1939*

102. La déclaration de politique publiée par le gouvernement de Sa Majesté en mai 1939 visait à mettre fin à l'incertitude quant aux objectifs de leur politique en Palestine et à préparer la voie à la fin du mandat. La déclaration s'ouvrait sur une définition claire de l'attitude du gouvernement de Sa Majesté à l'égard des revendications maximales tant des Arabes que des Juifs. Ainsi, après avoir cité l'interprétation de la Déclaration de Balfour contenue dans le Livre blanc de 1922, ils " déclarent maintenant sans équivoque que leur politique ne prévoit pas que la Palestine devienne un Etat juif ".

Dans le même temps, ils ont maintenu leur rejet de l'affirmation arabe selon laquelle ils s'étaient engagés, par des engagements pris pendant la guerre de 1914-1918, à accorder l'indépendance à la population arabe de Palestine:-

"Ils ne peuvent pas accepter que la correspondance de McMahon constitue une base juste pour la revendication que la Palestine soit convertie en un État arabe."

103. L'objectif du gouvernement de Sa Majesté était alors le suivant

"la création, dans un délai de dix ans, d'un État palestinien indépendant[...] dans lequel les Arabes et les Juifs participent au gouvernement de manière à assurer la sauvegarde des intérêts essentiels de chaque communauté".

104. Avant qu'un tel État puisse être créé, une période de transition serait nécessaire au cours de laquelle le mandataire s'efforcera d'améliorer les relations entre les deux communautés et de mettre en place le mécanisme de l'autonomie gouvernementale. Pendant cette période, les Palestiniens, les Arabes et les Juifs seraient placés à la tête des départements du gouvernement en proportion approximative de leur population respective et présentés au Conseil exécutif. L'espoir a été exprimé qu'il serait possible d'établir une législature électorale.

And at the end of five years "an appropriate body representative of the people of Palestine and of His Majesty's Government" would make recommendations for the constitution of the future independent State. The period of transition would be designed to terminate in ten years. But:

"If at the end of ten years, it appears to His Majesty's Government that, contrary to their hope, circumstances require the postponement of the establishment of the independent State, they will consult with representatives of the people of Palestine, the Council of the League of Nations and the neighbouring Arab States before deciding on such a postponement. If His Majesty's government come to the conclusion that postponement is unavoidable, they will invite the cooperation of these parties in framing plans for the future with a view to achieving the desired objective at the earliest possible date."

105. Nothing was said in the White Paper on the constitution of the independent State, beyond the general principle that it must enable Arabs and Jews to share in government in such a way that the essential interests of each were safeguarded. The colonial Secretary, when he subsequently appeared before the Permanent Mandates commission, indicated two possible means through which effect might be given to this principle in the future constitution. There might, he suggested, be a federal system with equal representation in the central institutions for an Arab province and a Jewish province. Or, if the State was constructed on a unitary and not a federal basis, the constitution might provide that, on matters of importance, no decision could be taken unless a majority of the Arab and a majority of the Jewish members of the legislature were in agreement.

106. It was provided in the White Paper that the independent State should enter into treaty relations with the United Kingdom.

Et au bout de cinq ans, " un organe approprié représentant le peuple palestinien et le Gouvernement de Sa Majesté " ferait des recommandations pour la constitution du futur État indépendant. La période de transition devrait prendre fin dans dix ans. Mais :

"Si, au bout de dix 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 du peuple palestinien, 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 conclut que le report est inévitable, ils inviteront ces parties à coopérer pour élaborer les plans pour le futur afin de réaliser le plus tôt possible l'objectif souhaité.

105. Rien n'a été dit dans le Livre blanc sur la constitution de l'État indépendant, si ce n'est le principe général selon lequel il doit permettre aux Arabes et aux Juifs de participer au gouvernement de telle sorte que les intérêts essentiels de chacun soient protégés. Le Secrétaire colonial, lors de sa comparution devant la Commission des mandats permanents, a indiqué deux moyens possibles de donner effet à ce principe dans la future constitution. Il pourrait y avoir, a-t-il suggéré, un système fédéral avec une représentation égale dans les institutions centrales pour une province arabe et une province juive. Ou, si l'État est construit sur une base unitaire et non fédérale, la Constitution pourrait prévoir que, sur les questions importantes, aucune décision ne peut être prise sans l'accord de la majorité des membres arabes et de la majorité des membres juifs du corps législatif.

106. Il était prévu dans le Livre blanc que l'État indépendant devrait nouer des relations conventionnelles avec le Royaume-Uni.

107. The statement of policy next dealt with the subject of Jewish immigration:-

"In the view of the Royal commission, the association of the policy of the Balfour Declaration with the Mandate system implied the belief that Arab hostility to the former would sooner or later be overcome. It has been the hope of British governments ever since the Balfour Declaration was issued that in time the Arab population, recognising the advantages to be derived from Jewish settlement and development in Palestine, would become reconciled to the further growth of the Jewish National Home. This hope has not been fulfilled. The alternatives before His Majesty's Government are either (i) to seek to expand the Jewish National Home indefinitely by immigration, against the strongly expressed will of the Arab people of the country; or (ii) to permit further expansion of the Jewish National Home by immigration only if the Arabs are prepared to acquiesce in it. The former policy means rule by force. Apart from other considerations, such a policy seems to His Majesty's government to be contrary to the whole spirit of Article 22 of the Covenant of the League of Nations, as well as to their specific obligations to the Arabs in the Palestine Mandate. Moreover, the relations between the Arabs and the Jews in Palestine must be based sooner or later on mutual tolerance and goodwill; the peace, security and progress of the Jewish National Home itself require this. Therefore His Majesty's government, after earnest consideration, and taking into account the extent to which the growth of the Jewish national Home has been facilitated over the last twenty years, have decided that the time has come to adopt in principle the second of the alternatives referred to above."

It was accordingly provided that, after the admission of not more than 75,000 additional immigrants during the five years beginning in April, 1939, "no further Jewish immigration will be permitted unless the Arabs of Palestine are prepared to acquiesce in it."

107. L'énoncé de politique traite ensuite de l'immigration juive:-

"De l'avis de la Commission royale, l'association de la politique de la Déclaration de Balfour avec le système du mandat impliquait la conviction que l'hostilité des Arabes 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 consiste à gouverner par la force. Entre 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 ses obligations spécifiques envers les Arabes dans le mandat palestinien. De plus, les relations entre les Arabes et les Juifs de Palestine doivent tôt ou tard être fondées sur la tolérance mutuelle et la bonne volonté ; la paix, la sécurité et le progrès du foyer national juif lui-même l'exigent. Par conséquent, le gouvernement de Sa Majesté, après mûre réflexion et compte tenu de la mesure dans laquelle la croissance 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 mentionnées ci-dessus."

Il était donc prévu qu'après l'admission d'un maximum de 75 000 immigrants supplémentaires pendant les cinq années commençant en avril 1939, " aucune autre immigration juive ne sera autorisée à moins que les Arabes de Palestine ne soient prêts à y consentir ".

108. The last section of the White Paper dealt with the transfer of land from Arab to Jewish ownership.

“The Administration of Palestine is required, under Article 6 of the Mandate, “while ensuring that the rights and position of other sections of the population are not prejudiced”, to encourage “close settlement by Jews on the Land”, and no restriction has been imposed hitherto on the transfer of land from Arabs to Jews. The Reports of several expert Commissions have indicated, that, owing to the natural growth of the Arab population and the steady sale in recent years of Arab Land to Jews, there is now in certain areas no room for further transfers of Arab land whilst in some other areas transfers of land must be restricted if Arab cultivators are to maintain their existing standard of life and a considerable landless Arab population is not soon to be created. In these circumstances, the High commissioner will be given general powers to prohibit and regulate transfers of land. These powers will date from the publication of this statement of Policy and the High commissioner will retain them throughout the transitional period.”

109. The policy expounded in the White Paper was bitterly condemned by all Zionist opinion. The Zionist Congress of 1939 denied its moral and legal validity, and declared that the Jewish people would not acquiesce in the reduction of its status in Palestine to that of a minority. The Arabs criticised the length of the period of transition, the provision for its possible prolongation, and the proposal that representatives of the mandatory Power should participate in framing the constitution of the independent State. nevertheless there were signs that the Arabs would, in practice, be ready to acquiesce in the application of the new policy.

108. La dernière partie du Livre blanc traitait du transfert de la propriété foncière des Arabes vers les Juifs.

"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 "l'établissement proche de Juifs sur le territoire", 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 qu'en raison de l'accroissement naturel de la population arabe et de la vente régulière, ces dernières années, de terres arabes aux Juifs, il n'y a plus de place dans certaines régions pour de nouveaux transferts de terres arabes, alors que dans d'autres, les transferts de terres doivent être limités si les cultivateurs arabes veulent maintenir leur niveau de vie actuel et une population arabe sans terre considérable ne sera pas créée bientôt. Dans ces circonstances, le Haut Commissaire se verra conférer des pouvoirs généraux pour interdire et réglementer les transferts de terres. Ces pouvoirs datent de la publication de la présente déclaration de politique et le Haut Commissaire les conservera tout au long de la période de transition."

109. La politique exposée dans le Livre blanc a été sévèrement condamnée par toutes les opinions sionistes. Le Congrès sioniste de 1939 a nié sa validité morale et juridique et a déclaré que le peuple juif n'accepterait pas que son statut en Palestine soit réduit à celui d'une minorité. Les Arabes ont critiqué la durée de la période de transition, la disposition relative à sa prolongation éventuelle et la proposition selon laquelle les représentants du pouvoir mandataire devraient participer à l'élaboration de la constitution de l'État indépendant.

110. The Mandatory's new statement of policy was examined by the Permanent Mandates Commission at their thirty-sixth session in June, 1939. the commission reported that:

"the policy set out in the White Paper was not in accordance with the interpretation which, in agreement with the Mandatory Power and the Council, the Commission had always placed upon the Palestine Mandate."

They went on to consider whether the Mandate was open to a new interpretation with which the White Paper would not be at variance. Four of the seven members

"did not feel able to state that the policy of the White Paper was in conformity with the Mandate, any contrary conclusion appearing to them to be ruled out by the very terms of the Mandate and by the fundamental intentions of its authors."

The other three members "were unable to share this opinion; they consider that existing circumstances would justify the policy of the White Paper, provided the Council did not oppose it."

111. It was the intention of His Majesty's government to seek the approval of the League Council for their new policy. This, however, they were prevented from doing by the outbreak of war in September.

Palestine during and after the Second World War

112. Acts of terrorism committed by Jews ceased altogether with the outbreak of war, and the armed Arab bands melted away before the end of the year. The Jewish Agency called on the Jewish community to offer its full assistance to the mandatory Power, and similar appeals were made in the Arabic press. In the course of the war the Jews provided 27,000 recruits for the British services, and the Arabs 12,000. A Jewish Brigade Group was formed in 1944.

110. Le nouvel énoncé de politique du mandataire a été examiné par la Commission des mandats permanents à sa trente-sixième session, en juin 1939 :

"la politique exposée dans le Livre blanc n'est pas conforme à l'interprétation que la Commission, en accord avec le Pouvoir mandataire et le Conseil, a toujours donnée au mandat palestinien.

Ils se sont ensuite demandé si le mandat était ouvert à une nouvelle interprétation avec laquelle le Livre blanc ne serait pas en désaccord. Quatre des sept membres "ne se sont pas senti en mesure d'affirmer que la politique du Livre blanc était conforme au mandat, toute conclusion contraire leur paraissant exclue par les termes mêmes du mandat et par les intentions fondamentales de ses auteurs.

Les trois autres membres "n'ont pas été en mesure de partager cet avis ; ils estiment que les circonstances actuelles justifieraient la politique du Livre blanc, à condition que le Conseil ne s'y oppose pas".

111. Le gouvernement de Sa Majesté avait l'intention de demander l'approbation du Conseil de la Ligue pour sa nouvelle politique. Cela, cependant, ils en ont été empêchés par le déclenchement de la guerre en septembre.

La Palestine pendant et après la Seconde Guerre mondiale

112. Les actes de terrorisme commis par les Juifs cessèrent avec le déclenchement de la guerre, et les bandes armées arabes fondirent avant la fin de l'année. L'Agence juive a demandé à la communauté juive d'offrir toute son assistance au pouvoir mandataire, et des appels similaires ont été lancés dans la presse arabe. Au cours de la guerre, les Juifs ont fourni 27 000 recrues pour les services britanniques et les Arabes 12 000. Un groupe-brigade juif a été formé en 1944.

113. In February, 1940, the government promulgated land Transfers Regulations under which the country was divided into three zones. In the largest of these zones, all transfers of land to persons other than Palestinian Arabs were prohibited, except, where certain specific conditions obtain, with the permission of the High commissioner. In the second zone, Palestinian Arabs were forbidden to transfer their land except to another Palestinian Arab or with the specific approval of the High commissioner. No restrictions were placed upon the transfer of land in a third and smaller zone, including a considerable part of the coastal plain and all municipal areas. these Regulations gave effect to the land clauses of the 1939 White Paper. It is to be noted, however, that a similar Regulation had been drafted before that statement of policy was prepared with the object of replacing the earlier and defective legislation for the protection of cultivators.

114. When the five-year period of continuing Jewish immigration contemplated in the White Paper came to an end in the spring of 1944, the 75,000 certificates had not all been utilised; this was due to the difficulties in the way of escape from Hitler's Europe. It was decided that it would be inequitable in these circumstances to withhold the residue of 24,000 certificates, the time limit of which was accordingly waived. From the 1st October, 1944, a monthly rate of Jewish immigration was fixed at the figure of 1,500. When the 75,000 certificates were finally exhausted, at the end of 1945, it was decided that this Committee of Inquiry, which was then starting its work. Jewish immigration is still proceeding at this rate.

113. En février 1940, le gouvernement a promulgué le Règlement sur le transfert des terres en vertu duquel le pays était divisé en trois zones. Dans la plus grande de ces zones, tous les transferts de terres à des personnes autres que des Arabes palestiniens sont interdits, sauf, lorsque certaines conditions spécifiques l'exigent, avec l'autorisation du Haut Commissaire. Dans la deuxième zone, il est interdit aux Arabes palestiniens de transférer leurs terres, sauf à un autre Arabe palestinien ou avec l'autorisation expresse du Haut Commissaire. Aucune restriction n'a été imposée au transfert de terres dans une troisième zone, plus petite, comprenant une partie considérable de la plaine côtière et toutes les zones municipales. Ces règlements donnaient effet aux clauses foncières du Livre blanc de 1939. Il convient toutefois de noter qu'un règlement similaire avait été rédigé avant l'élaboration de cette déclaration de politique dans le but de remplacer la législation antérieure et défectueuse relative à la protection des cultivateurs.

114. Lorsque la période de cinq ans de poursuite de l'immigration juive envisagée dans le Livre blanc prit fin au printemps 1944, les 75 000 certificats n'avaient pas tous été utilisés ; ceci était dû aux difficultés rencontrées pour échapper à l'Europe d'Hitler. Il a été décidé qu'il serait inéquitable dans ces circonstances de retenir le reliquat de 24 000 certificats, dont le délai a donc été supprimé. A partir du 1er octobre 1944, un taux mensuel d'immigration juive a été fixé à 1 500. Lorsque les 75 000 certificats furent finalement épuisés, à la fin de 1945, il fut décidé que cette commission d'enquête, allait commencer alors ses travaux. L'immigration juive se poursuit encore à ce rythme.

115. The regulation of Jewish immigration into Palestine has been greatly complicated, since before the outbreak of war, by attempts to organise the unauthorised entry of large bodies of immigrants. During the war it was more than ever imperative that the Administration should resist this threat to its authority, since the shiploads of refugees came from inside Axis-controlled Europe and offered an opportunity for the infiltration of enemy agents. In November, 1940, it was decided that illegal immigrants would be deported to an alternative place of refuge in the Colonial Empire. The first contingent of deportees under this policy was assembled on board the s.s. PATRIA in Haifa harbour. The PATRIA, however, was scuttled at her moorings of the 25th November, as a result of sabotage by Jewish sympathisers ashore, with the loss of 252 lives. Numbers of illegal immigrants were subsequently deported to Mauritius; they were admitted to Palestine in 1945 and an equivalent number was deducted from the quota provided for the White Paper.

116. In a statement of immigration policy issued on the 30th January, 1946, the High Commissioner announced that, within the interim quota of 1,500 a month:

"Preference will be given to those European Jews who have a special claim, such as those to whom the Palestine government have already undertaken obligations, and relatives in Europe of Jews already established in Palestine. Illegal immigrants will of course continue to be deducted from quotas."

The intensification of the traffic in illegal immigrants, which was resumed on substantial scale towards the end of 1945, made it impossible for the Administration fully to apply its system of preferential categories. In the period between the 15th December, 1945, and the 14th March, 1947, no less than 13,989 illegal Jewish immigrants* were permitted to settle in Palestine; an equivalent number was accordingly deducted from the quotas.

115. La réglementation de l'immigration juive en Palestine a été considérablement compliquée, bien avant le déclenchement de la guerre, par des tentatives visant à organiser l'entrée non autorisée d'un grand nombre d'immigrants. Pendant la guerre, il était plus que jamais impératif que l'Administration résiste à cette menace contre son autorité, car les navires de réfugiés arrivaient de l'Europe contrôlée par l'Axe et offraient la possibilité d'infiltrer des agents ennemis. En novembre 1940, il a été décidé que les immigrants illégaux seraient déportés vers un autre lieu de refuge dans l'Empire colonial. Le premier contingent de déportés dans le cadre de cette politique a été assemblé à bord du s.s. PATRIA dans le port de Haïfa. Le PATRIA, cependant, a été écrasé à ses amarres le 25 novembre, à la suite d'un sabotage par des sympathisants juifs à terre, qui a fait 252 morts. Par la suite, un certain nombre d'immigrants illégaux ont été déportés à Maurice ; ils ont été admis en Palestine en 1945 et un nombre équivalent a été déduit du quota prévu dans le Livre blanc.

116. Dans une déclaration de politique d'immigration publiée le 30 janvier 1946, le Haut Commissaire annonça que, dans les limites du quota provisoire de 1 500 par mois :

“La préférence sera donnée aux Juifs européens qui ont une revendication particulière, tels que ceux à qui le gouvernement palestinien a déjà pris des engagements, et les parents en Europe de Juifs déjà établis en Palestine. Les immigrants illégaux continueront bien sûr à être déduits des quotas.”

L'intensification du trafic d'immigrants illégaux, qui a repris à grande échelle vers la fin de 1945, a empêché l'Administration d'appliquer pleinement son système de catégories préférentielles. Entre le 15 décembre 1945 et le 14 mars 1947, pas moins de 13 989 immigrants juifs illégaux* ont été autorisés à s'établir en Palestine ; un nombre équivalent a donc été déduit des quotas.

117. In the summer of 1946 the inflow of illegal immigrants reached such dimensions that it was no longer possible to accommodate them in camps in Palestine. It was therefore decided, in August, that future shiploads would be transferred on arrival to British ships and taken to camps in Cyprus. Since December 1946, the monthly quota has been allocated as follows: 50 per cent to the illegal immigrants in Cyprus; of the remaining 750 certificates, approximately 100 allotted to meet statutory obligations and to cover illegal immigrants in Palestine not previously debited to quotas, while the balance is divided equally between the relatives of Palestinian residents and Jews in camps for displaced persons in the British Zone of Germany.

118. The lull in terrorist activity did not continue throughout the war years. The Jewish community resented the Land Transfers Regulations and the measures taken against unauthorised immigration. In 1942, a small group of Zionist extremists, led by Abraham Stern, came into prominence with a series of politically motivated murders and robberies in the Tel Aviv area. In the following year there came to light a widespread conspiracy, connected with Hagana (an illegal military formation controlled by the Jewish Agency), for stealing arms and ammunition from the British forces in the Middle East. In August, 1944, the High commissioner narrowly escaped death in an ambush outside Jerusalem. Three months later, on the 6th November, the British Minister of State in the Middle East. (Lord Moyne was assassinated in Cairo by two members of the Stern group. A third illegal Jewish organization, the Irgun Zvai Leumi, was responsible for much destruction of Government property during 1944. The outrages perpetrated by the Stern group and the Irgun Zvai Leumi were condemned by the official spokesmen of the Jewish community.

117. Au cours de l'été 1946, l'afflux d'immigrants illégaux atteignit des dimensions telles qu'il n'était plus possible de les accueillir dans des camps en Palestine. Il fut donc décidé, en août, que les futurs chargements de navires seraient transférés à leur arrivée sur des navires britanniques et transférés dans des camps à Chypre. Depuis décembre 1946, le contingent mensuel est réparti comme suit : 50% aux immigrants illégaux à Chypre ; sur les 750 certificats restants, environ 100 ont été alloués pour satisfaire aux obligations statutaires et pour couvrir les immigrants illégaux en Palestine qui n'étaient pas auparavant soumis à des quotas, tandis que le solde est réparti également entre les parents des résidents palestiniens et les Juifs dans les camps pour personnes déplacées dans la zone britannique de l'Allemagne.

118. L'accalmie des activités terroristes ne s'est pas poursuivie pendant les années de guerre. La communauté juive n'aimait pas les règlements sur les transferts de terres et les mesures prises contre l'immigration clandestine. En 1942, un petit groupe d'extrémistes sionistes, dirigé par Abraham Stern, s'est mis en évidence avec une série de meurtres et de vols à caractère politique dans la région de Tel Aviv. L'année suivante, un vaste complot lié à la Hagana (une formation militaire illégale contrôlée par l'Agence juive) pour le vol d'armes et de munitions aux forces britanniques au Moyen-Orient a été découvert. En août 1944, le haut-commissaire échappa de justesse à la mort dans une embuscade à l'extérieur de Jérusalem. Trois mois plus tard, le 6 novembre, le ministre d'Etat britannique au Proche-Orient. (Lord Moyne a été assassiné au Caire par deux membres du groupe Stern. Une troisième organisation juive illégale, l'Irgun Zvai Leumi, a été responsable d'une grande partie de la destruction des biens du gouvernement en 1944. Les outrages perpétrés par le groupe Stern et l'Irgoun Zvai Leumi ont été condamnés par les porte-parole officiels de la communauté juive.

119. During the early months of 1945 security conditions generally were better than for some time past. A declaration in May by the Irgun Zvai Leumi to the effect that V-day for the world would be D-day for them was, however, the prelude to a series of outrages of increasing scope and intensity, culminating in a country wide attack on communications on June 16th, 1946, in which Hagana played a principal part. Damage caused by terrorist actin on 10th, 16th and 17th June was estimated at P.300,000. Orders were then given to implement the plan directed against the whole network of illegal armed organisations. Action included the arrest of a number of Jewish leaders, some of them members of the Executive of the Jewish Agency, who were known to have been personally implicated in the organisation of acts of violence in Palestine*.

120. On the 22nd July, the campaign conducted by terrorist organisations reached a new climax with an explosion which wrecked a wing of the King David Hotel in Jerusalem, containing the offices of the government Secretariat as well as part of military headquarters, and killed 86 public servants, Arab, Jewish and British, as well as five members of the public. Later terrorist activities have included the kidnapping of a British judge and of British officers, sabotage of the railway system and of oil installations at Haifa, and the blowing up of a British community as threatened, non-essential British civilians and military families were evacuated from Palestine and the remaining members of the British community were concentrated in security zones at the beginning of February, 1947. In the same month "statutory martial law" was imposed for a limited period on an area of the Lydda district comprising Tel Aviv (with the Jewish quarters of Jaffa), Ramat Gan, Benei Braq and Petah Tiqva, as well as on an area of Jerusalem predominantly inhabited to Jews.

119. Au cours des premiers mois de 1945, les conditions de sécurité étaient généralement meilleures que par le passé. Une déclaration faite en mai par l'Irgoun Zvai Leumi, selon laquelle le Jour V pour le monde serait pour eux le Jour J, fut cependant le prélude à une série d'attentats de plus en plus graves et intenses, qui culminèrent par une attaque contre les communications à l'échelle nationale le 16 juin 1946, à laquelle Hagana a joué un rôle principal. Les dommages causés par l'acte terroriste des 10, 16 et 17 juin ont été estimés à 300 000 £. Des ordres ont ensuite été donnés pour mettre en œuvre le plan dirigé contre l'ensemble du réseau des organisations armées illégales. L'action comprenait l'arrestation d'un certain nombre de dirigeants juifs, dont certains étaient membres de l'exécutif de l'Agence juive, qui étaient connus pour avoir été personnellement impliqués dans l'organisation d'actes de violence en Palestine*.

120. Le 22 juillet, la campagne menée par des organisations terroristes a atteint un nouveau point culminant avec une explosion qui a détruit une aile de **l'hôtel King David** à Jérusalem, contenant les bureaux du Secrétariat du gouvernement ainsi qu'une partie des quartiers généraux militaires, et tué 86 fonctionnaires, arabes, juifs et britanniques, ainsi que cinq membres du public. Parmi les activités terroristes ultérieures, mentionnons l'enlèvement d'un juge britannique et d'officiers britanniques, le sabotage du réseau ferroviaire et des installations pétrolières à Haïfa et l'explosion d'une communauté britannique alors que des civils et des familles militaires britanniques non essentiels et menacés étaient évacués de Palestine et que les autres membres de la communauté britannique étaient concentrés dans des zones de sécurité début février 1947. Au cours du même mois, la "loi martiale statutaire" a été imposée pour une période limitée sur une zone du district de Lydda comprenant Tel Aviv (avec les quartiers juifs de Jaffa), Ramat Gan, Benei Braq et Petah Tiqva, ainsi que sur une zone de Jérusalem habitée principalement par des Juifs.

121. The war gave rise to inflationary conditions in Palestine. The volume of currency in circulation increased from P.5,509,134 at the end of 1938 to P.38,438,141 at the end of 1945. Public revenue, for the year 1946-47, reached the figure of P.25,429,000. Imports and exports in 1946 totalled P.70,431,829 and P.24,484,872 respectively.

121. These figures reflected a substantial military expenditure incurred in Palestine by British and allied forces in the Middle East, together with an expansion of economic activity caused by the severance of normal trade routes and the large measure of autarchy which was consequently imposed on the Middle Eastern area. Various new industries were developed in Palestine, agricultural production was abnormally stimulated, and both communities benefited from the resulting prosperity. The negative effects of the dislocation caused by the war were felt principally in the citrus industry. In 1942-43 citrus exports fell to less than 5,000 cases, as compared with more than 15,000,000 in 1938-39. The citrus groves, however, were, for the most part, kept in good condition with the aid of Government loans, and the industry is now recovering its markets. During the war years, diamonds, cut and polished in Palestine, replaced citrus fruits as the country's most valuable export. This all-Jewish industry, first established in Palestine in 1939, produced exports to the value of nearly P.6,000,000 in 1945.

121. La guerre a engendré des conditions inflationnistes en Palestine. Le volume de la monnaie en circulation est passé de 5.5.509.134 £ à la fin de 1938 à 38.438.141£ à la fin de 1945. Les recettes publiques, pour l'année 1946-1947, atteignirent le chiffre de 25.429.000£. En 1946, les importations et les exportations s'élevaient respectivement à 70 431 829£ et 24 484 872 £.

121. Ces chiffres reflètent les dépenses militaires considérables engagées en Palestine par les forces britanniques et alliées au Moyen-Orient, ainsi que l'expansion de l'activité économique due à la rupture des routes commerciales normales et à la grande autarcie qui a été imposée à la région du Moyen-Orient. Diverses nouvelles industries se sont développées en Palestine, la production agricole a été anormalement stimulée et les deux communautés ont bénéficié de la prospérité qui en a résulté. Les effets négatifs de la dislocation causée par la guerre se sont principalement fait sentir dans l'industrie des agrumes. En 1942-1943, les exportations d'agrumes sont tombées à moins de 5 000 cas, contre plus de 15 000 000 en 1938-1939. Les plantations d'agrumes, cependant, ont été, pour la plupart, maintenues en bon état grâce à des prêts publics, et l'industrie est en train de récupérer ses marchés. Pendant les années de guerre, les diamants, taillés et polis en Palestine, ont remplacé les agrumes comme principale exportation du pays. Cette industrie entièrement juive, établie pour la première fois en Palestine en 1939, a produit des exportations d'une valeur de près de 6.000.000 £ en 1945.

122. The total settled population of Palestine is now approximately 1,887,000, the Jews being estimated at 625,000. The numbers of Jewish immigrants entering Palestine from 1937 to 1946 (including illegal immigrants debited to quotas) are shown in the following table:-

1937	...	...	10,536
1938	...	...	12,868
1939	...	...	27,561
1940	...	...	10,445
1941	...	...	3,839
1942	...	...	3,581
1943	...	...	8,558
1944	...	...	14,491
1945	...	...	13,156
1946	...	...	17,761
Total for ten-year period...			<u>122,796</u>

Despite the smaller volume of immigration, the Jewish National Home continued to expand. By the end of 1944, the number of Jewish agricultural settlements had risen to 259, with a total population of 138,000. A year earlier, the capital invested in Jewish amounted to P.20,523,000. It was calculated that the Jewish community paid approximately 63 per cent of all the taxation collected by the Palestine Government in 1944-45.

123. Meanwhile the Arab standard of life continued to improve. This was best demonstrated by the continuing decline of mortality, owing to greater prosperity and increasing medical facilities. The mortality rate of the Palestine Moslems fell by 38 per cent between 1927-29 and 1942-44, with the result that the average expectation of life at birth rose, for Moslem males, from 37 to 49 years, and for females from 38 to 50.

122. La population totale de la Palestine est actuellement d'environ 1 887 000 habitants, les Juifs étant estimés à 625 000. Le nombre d'immigrants juifs entrés en Palestine de 1937 à 1946 (y compris les immigrants illégaux débités des quotas) est indiqué dans le tableau suivant:-

1937	...	...	10,536
1938	...	...	12,868
1939	...	...	27,561
1940	...	...	10,445
1941	...	...	3,839
1942	...	...	3,581
1943	...	...	8,558
1944	...	...	14,491
1945	...	...	13,156
1946	...	...	17,761
Total for ten-year period...			<u>122,796</u>

Malgré la diminution du volume d'immigration, le foyer national juif a continué de s'agrandir. À la fin de 1944, le nombre de colonies agricoles juives s'élevait à 259, pour une population totale de 138 000 habitants. Un an plus tôt, le capital investi dans Jewish s'élevait à 20 523 000 £. On a calculé que la communauté juive payait environ 63 % de tous les impôts perçus par le Gouvernement palestinien en 1944-1945.

123. Entre-temps, le niveau de vie des Arabes a continué de s'améliorer. La meilleure preuve en est la baisse continue de la mortalité, due à une plus grande prospérité et à l'augmentation des installations médicales. Le taux de mortalité des musulmans palestiniens a chuté de 38 % entre 1927-1929 et 1942-1944, de sorte que l'espérance de vie moyenne à la naissance a augmenté, celle des hommes musulmans de 37 à 49 ans et celle des femmes de 38 à 50 ans.

The expansion of Government educational services was resumed after 1933; in 1945-46 there were 91,000 Arab boys and 33,900 Arab girls attending school. These formed 57 per cent and 23 per cent respectively of the Arab boys and girls in the age group 5 to 14 years. (for comparative figures of earlier periods see paragraphs 28 and 67).

The Arab economy remained preponderantly agricultural, and the Administration continued to give every possible encouragement to the efforts of the Arab farmers to increase the productivity of their land. These efforts were largely directed to a greater diversification of crops. In 1921, winter crops (cereals and fodder) accounted for 71 per cent of Palestine's total agricultural production, other than citrus fruits. The more profitable summer crops (including millet but consisting principally of fruit, vegetables and olives) rose from 29 per cent of total production in 1921 to 67 per cent in 1942. The greater part of this transformation has taken place on the Arab farms. In addition, the proportion of the citrus-growing area in Arab hands, after falling below 50 per cent in the early thirties, has again risen above that proportion. The Arab cultivators shared in the general prosperity brought about by the war, and have undoubtedly freed themselves from much of the debt which burdened them previously. Nevertheless, the Arabs still lag far behind the Jews in income per head, in industrial development and in the extent of social services available to them.

124. In the exceptional conditions created by the war, Palestine become an important source of supply for a wide range of commodities required for both civil and military consumption in the Middle East. New industries were introduced, and exports of manufactured goods, other than petroleum products, increased from P.983,000 in 1944.

L'expansion des services éducatifs publics a repris après 1933 ; en 1945-1946, 91 000 garçons arabes et 33 900 filles arabes étaient scolarisés. Ils représentaient respectivement 57 % et 23 % des garçons et des filles arabes âgés de 5 à 14 ans. (pour les chiffres comparatifs des périodes précédentes, voir les paragraphes 28 et 67).

L'économie arabe reste majoritairement agricole et l'Administration continue d'encourager les efforts des agriculteurs arabes pour accroître la productivité de leurs terres. Ces efforts ont été largement orientés vers une plus grande diversification des cultures. En 1921, les cultures d'hiver (céréales et fourrages) représentaient 71 % de la production agricole totale de la Palestine, autres que les agrumes. Les cultures d'été les plus rentables (y compris le mil, mais consistant principalement en fruits, légumes et olives) sont passées de 29 pour cent de la production totale en 1921 à 67 pour cent en 1942. La plus grande partie de cette transformation a eu lieu dans les fermes arabes. En outre, la proportion de la superficie consacrée à la culture des agrumes dans les mains des Arabes, après être tombée en dessous de 50 % au début des années 30, a de nouveau dépassé cette proportion. Les cultivateurs arabes ont participé à la prospérité générale engendrée par la guerre et se sont sans aucun doute libérés d'une grande partie de la dette qui les accablait auparavant. Néanmoins, les Arabes sont encore loin derrière les Juifs en ce qui concerne le revenu par habitant, le développement industriel et l'étendue des services sociaux dont ils disposent.

124. Dans les conditions exceptionnelles créées par la guerre, la Palestine devient une importante source d'approvisionnement pour un large éventail de produits de base nécessaires à la consommation civile et militaire au Moyen-Orient. De nouvelles industries sont apparues et les exportations de produits manufacturés, autres que les produits pétroliers, sont passées de 983 000 P en 1944.

This development was assisted by the supply shortages and difficulties of access which tended to cut off Palestine and neighbouring countries from their pre-war sources of supply in Europe and America. Palestine's exports to other Middle Eastern countries consequently rose in value from P.518,000 in 1939 to P.8,718,000 in 1944; they represented 60 per cent of total exports in 1944 as compared with only 10 per cent in 1939. The economic future of Palestine, while not wholly or even largely dependent on economic relations with the Arab States, must to some extent be influenced by the degree to which she can maintain her position as an exporter of manufactured goods to the other Middle Eastern countries in the face of normal competition, unless a decline in that trade can be compensated by success in entering other markets. so far as the Arab States are concerned, the question is not purely economic. A boycott on Palestinian Jewish goods, decreed by the Council of the Arab league in December, 1945, was put into force by the member States in New York. Mainly from this cause, and partly on account of the reopening of pre-war trade routes, Palestine's exports to the independent Arab countries declined in 1946 to approximately 33 per cent of their value in the previous year, while imports into Palestine from Arab countries increased by 10% in 1946 as compared with imports in 1945. However, total export trade, which had steadily expanded since 1941, showed a further increase in 1946, owing largely to the recovery of markets for citrus fruit.

Cette évolution a été favorisée par les pénuries d'approvisionnement et les difficultés d'accès qui ont eu tendance à couper la Palestine et les pays voisins de leurs sources d'approvisionnement d'avant-guerre en Europe et en Amérique. Les exportations de la Palestine vers les autres pays du Moyen-Orient sont donc passées de 518 000 £ en 1939 à 8 718 000 £ en 1944 ; elles représentaient 60 % des exportations totales en 1944, contre seulement 10 % en 1939. L'avenir économique de la Palestine, bien qu'il ne dépende pas entièrement ou même largement des relations économiques avec les États arabes, doit dans une certaine mesure être influencé par la mesure dans laquelle elle peut maintenir sa position d'exportatrice de produits manufacturés vers les autres pays du Moyen-Orient face à une concurrence normale, à moins que le déclin de ce commerce puisse être compensé par une pénétration réussie d'autres marchés. Un boycott des biens juifs palestiniens, décrété par le Conseil de la Ligue arabe en décembre 1945, a été mis en vigueur par les États membres à New York. C'est essentiellement pour cette raison, et en partie à cause de la réouverture des routes commerciales d'avant-guerre, que les exportations de la Palestine vers les pays arabes indépendants ont diminué en 1946 pour atteindre environ 33 % de leur valeur l'année précédente, tandis que les importations en provenance des pays arabes ont augmenté de 10 % en 1946 par rapport aux importations en 1945. Toutefois, le commerce total à l'exportation, qui n'a cessé de croître depuis 1941, a encore augmenté en 1946, en raison principalement de la reprise des marchés des agrumes.

The Anglo-American community of Inquiry ***La communauté d'enquête anglo-américaine***

126. When the second World War came to an end in 1945, it was not possible for the mandatory Power to give full effect to the policy set out in the White Paper of 1939. The League of Nations, to which that document was to have been submitted for approval, no longer existed. And the tragic fate of the Jewish people in Europe had created a demand that the Palestine problem should be examined again in relation to the needs of the survivors of racial persecution.

127. This demand was strong in the United States. In August, 1945, President Truman wrote to Mr. Attlee suggesting that the concession of 100,000 immigration certificates for Palestine would be an important contribution to the settlement of displaced European Jews.

128. His Majesty's government could not adopt this proposal, which would have involved taking a major decision on policy in Palestine before the future of that country had been fully reconsidered in the light of post-war circumstances. They accordingly obtained the agreement of the United States Government to the appointment of an Anglo-American Committee of Inquiry, with the following terms of reference:-

1. To EXAMINE POLITICAL, economic and social conditions in Palestine as they bear upon the problem of Jewish immigration and settlement therein and the well-being of the peoples now living therein.

2. TO EXAMINE THE POSITION of the Jews in those countries in Europe where they have been the victims of Nazi and Fascist persecution, and the practical measures taken or contemplated to be taken in those countries to enable them to live free from discrimination and oppression and to make estimates of those who wish or will be impelled by their conditions to migrate to Palestine or other countries outside Europe.

126. A la fin de la Seconde Guerre mondiale, en 1945, il n'a pas été possible pour la Puissance mandataire de donner pleinement effet à la politique définie dans le Livre blanc de 1939. La Société des Nations, à laquelle ce document devait être soumis pour approbation, n'existe plus. Et le sort tragique du peuple juif en Europe a créé une demande pour que le problème palestinien soit réexaminé à la lumière des besoins des survivants de la persécution raciale.

127. Cette demande a été forte aux États-Unis. En août 1945, le président Truman écrit à M. Attlee pour lui suggérer que la concession de 100 000 certificats d'immigration pour la Palestine serait une contribution importante à l'installation des Juifs européens déplacés.

128. Le gouvernement de Sa Majesté ne pouvait pas adopter cette proposition, qui aurait impliqué la prise d'une décision majeure sur la politique en Palestine avant que l'avenir de ce pays n'ait été entièrement reconsidéré à la lumière des circonstances postérieures. Ils ont donc obtenu l'accord du gouvernement des États-Unis pour la constitution d'une commission d'enquête anglo-américaine, dont le mandat est le suivant:-

1. D'EXAMINER les conditions POLITIQUES, économiques et sociales en Palestine dans la mesure où elles influent sur le problème de l'immigration et de l'établissement des Juifs et sur le bien-être des peuples qui y vivent actuellement.

2. D'EXAMINER LA POSITION des Juifs dans les pays d'Europe où ils ont été victimes de persécutions nazies et fascistes, et les mesures pratiques prises ou envisagées dans ces pays pour leur permettre de vivre à l'abri de la discrimination et de l'oppression et d'estimer ceux qui souhaitent ou seront poussés par leurs conditions à migrer en Palestine ou dans d'autres pays hors d'Europe.

3. TO HEAR THE VIEWS of competent witnesses and to consult representative Arabs and Jews on the problems of Palestine as such problems are affected by conditions subject to examination under paragraph 1 and paragraph 2 above and by other relevant facts and circumstances, and to make recommendations to His Majesty's Government and the government of the United States for ad interim handling of these problems as well as for their permanent solution.

4. TO MAKE SUCH OTHER recommendations to His Majesty's government and the Government of the United States as may be necessary to meet the immediate needs arising from conditions subject to examination under paragraph 2 above, by remedial action in the European countries in question or by the provision of facilities for emigration to and settlement in countries outside Europe.

129. The twelve members of the Anglo-American Committee of Inquiry, working with a time limit of 120 days, held their first meeting in Washington on 4th January, 1946, and signed an unanimous Report* at Lausanne on 20th April.

The committee recommended that the constitutional future of Palestine should be based on three principles:-

I. That Jew shall not dominate Arab and Arab shall not dominate Jew in Palestine

II. That Palestine shall be neither a Jewish state nor an Arab state.

III. That the form of government ultimately to be established, shall, under international guarantees, fully protect and preserve the interests in the Holy land of Christendom and of the Moslem and Jewish Faiths.

3. D'ENTENDRE LES VUES des témoins compétents et de consulter les représentants arabes et juifs sur les problèmes de la Palestine dans la mesure où ces problèmes sont affectés par les conditions soumises à l'examen prévu aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus et par d'autres faits et circonstances pertinents, et de faire des recommandations au Gouvernement de Sa Majesté et au Gouvernement des États-Unis pour le traitement ad interim et pour leur solution permanente de ces questions.

4. DE FAIRE D'AUTRES recommandations au gouvernement de Sa Majesté et au gouvernement des États-Unis, selon qu'il sera nécessaire pour répondre aux besoins immédiats découlant des conditions visées au paragraphe 2 ci-dessus, en prenant des mesures correctives dans les pays européens en question ou en prévoyant des facilités d'émigration et d'établissement dans les pays non européens.

129. Les douze membres de la Commission d'enquête anglo-américaine, travaillant dans un délai de 120 jours, ont tenu leur première réunion à Washington le 4 janvier 1946 et signé un rapport unanime* à Lausanne le 20 avril.

Le comité a recommandé que l'avenir constitutionnel de la Palestine soit fondé sur trois principes

I. Ce Juif ne dominera pas les Arabes et les Arabes ne domineront pas les Juifs en Palestine.

II. Que la Palestine ne sera ni un État juif ni un État arabe.

III. Que la forme de gouvernement qui sera finalement établie protégera et préservera pleinement, avec des garanties internationales, les intérêts de la Terre Sainte de la chrétienté et des confessions musulmane et juive.

The committee explicitly rejected partition and concluded that "now and for some time to come any attempt to establish either an independent Palestinian state or independent Palestinian States would result in civil strife such as might threaten the peace of the world". They accordingly recommended that Palestine should continue to be administered under the Mandate pending the execution of a trusteeship agreement. The committee made no precise recommendation concerning the administrative system or the development of self-governing institutions during the long period of continuing British rule which they envisaged. They made a number of proposals for economic and social development, and recommended the revocation of the Land Transfers Regulations of 1940 and the immediate authorisation of 100,000 immigration certificates, which should be "awarded as far as possible in 1946", actual immigration being "pushed forward as rapidly as conditions will permit."

130. The Report was published in London and Washington on the 30th April. On the evening of that day President Truman issued a statement which read in part as follows:-

"I am very happy that the request which I made for the immediate admission of 100,000 Jews into Palestine has been unanimously endorsed by the Anglo-American committee of Inquiry. The transference of these unfortunate people should now be accomplished with the greatest despatch... I am also pleased that the committee recommends in effect the abrogation of the White Paper of 1939 including existing restrictions on immigration and land acquisition to permit the further development of the Jewish national home. It is also gratifying that the report envisages the carrying out of large scale economic development projects in Palestine which would facilitate further immigration and be of benefit to the entire population. In addition to those immediate objectives the report deals with many other questions of long-range political policies and questions of international law which require careful study and which I will take under advisement."

Le comité a explicitement rejeté la partition et a conclu que "maintenant et pour un certain temps encore, toute tentative d'établir soit un État palestinien indépendant, soit des États palestiniens indépendants entraînerait des troubles civils qui pourraient menacer la paix dans le monde". Ils ont donc recommandé que la Palestine continue d'être administrée au titre du mandat en attendant l'exécution d'un accord de tutelle. Le comité n'a fait aucune recommandation précise concernant le système administratif ou le développement des institutions autonomes pendant la longue période de gouvernement britannique qu'il envisageait. Ils ont fait un certain nombre de propositions pour le développement économique et social, et ont recommandé la révocation des règlements de 1940 sur les transferts fonciers et l'autorisation immédiate de 100 000 certificats d'immigration, qui devraient être "délivrés autant que possible en 1946", l'immigration effective étant "poussée aussi loin que les conditions le permettront".

130. Le rapport a été publié à Londres et à Washington le 30 avril. Dans la soirée de ce jour-là, le **Président Truman** a fait une **déclaration** qui se lisait en partie comme suit:-

"Je suis très heureux que la demande que j'ai faite pour l'admission immédiate de 100 000 Juifs en Palestine ait été approuvée à l'unanimité par la Commission d'enquête anglo-américaine. Le transfert de ces malheureux devrait maintenant se faire avec le plus grand soin... Je suis également heureux que le comité recommande l'abrogation du Livre blanc de 1939, y compris les restrictions existantes sur l'immigration et l'acquisition de terres pour permettre le développement ultérieur du foyer national juif. Il est également réjouissant que le rapport envisage la réalisation de projets de développement économique à grande échelle en Palestine qui faciliteraient la poursuite de l'immigration et profiteraient à l'ensemble de la population. Outre ces objectifs immédiats, le rapport traite de nombreuses autres questions de politique à long terme et de droit international qui nécessitent une étude approfondie et que je vais prendre en considération."

131. On the following day the Prime Minister, in a statement to the House of Commons, made it clear that His Majesty's Government could not agree to decide upon the committee's recommendations concerning immigration in advance of their general decision on the Report. "The Report", he said, "must be considered as a whole in all its implications". He also stated the Government's conclusions that they were not in a position to give effect to the Report with their own financial and military resources alone, and that the disbandment and disarmament of illegal military formations in Palestine would be an essential precondition to the admission of the 100,000 immigrants.

132. The Report was examined at meetings between British and American officials in London during June and July. The two delegations of officials reached full agreement on the terms of a report to their Governments. Taking as their starting point the third (constitutional) recommendation of the Anglo-American committee quoted in paragraph 129 above, they advocated, as the means for putting this recommendation in to effect, a plan for provincial autonomy.

133. Under this plan, the greater part of Palestine would be divided into an Arab and a Jewish province, the latter including almost the entire area on which Jews had already settled together with a considerable area between and around the settlements. Each province would have an elected legislature and an executive, with a wide range of functions including control over land transfers and the power to limit immigration. Jerusalem and Bethlehem, together with the Negeb (defined as the uninhabited triangle of waste land in the south of Palestine) would remain under the direct control of the Central Government.

131. Le lendemain, le premier ministre, dans une déclaration à la Chambre des communes, a clairement indiqué que le gouvernement de Sa Majesté ne pouvait accepter de se prononcer sur les recommandations du comité concernant l'immigration avant que celui-ci ne prenne une décision générale sur le rapport. "Le Rapport", a-t-il dit, "doit être considéré dans son ensemble dans toutes ses implications". Il a également déclaré les conclusions du Gouvernement selon lesquelles il n'était pas en mesure de donner effet au rapport avec ses seules ressources financières et militaires, et que le démantèlement et le désarmement des formations militaires illégales en Palestine seraient une condition préalable essentielle pour l'admission des 100 000 immigrants.

132. Le rapport a été examiné lors de réunions entre responsables britanniques et américains à Londres en juin et juillet. Les deux délégations d'officiels sont parvenues à un accord total sur les termes d'un rapport destiné à leur gouvernement. Partant de la troisième recommandation (constitutionnelle) de la commission anglo-américaine citée au paragraphe 129 ci-dessus, ils ont préconisé, comme moyen de mettre en œuvre cette recommandation, un plan d'autonomie provinciale.

133. Selon ce plan, la plus grande partie de la Palestine serait divisée en une province arabe et une province juive, cette dernière comprenant la quasi-totalité de la zone sur laquelle les Juifs s'étaient déjà établis ainsi qu'une zone considérable entre et autour des colonies. Chaque province disposerait d'une assemblée législative élue et d'un exécutif doté d'un large éventail de fonctions, y compris le contrôle des transferts fonciers et le pouvoir de limiter l'immigration. Jérusalem et Bethléem, ainsi que le Néguev (défini comme le triangle inhabité des terrains vagues au sud de la Palestine) resteraient sous le contrôle direct du gouvernement central.

134. The Central Government would be administered by the British High Commissioner, with a nominated Executive Council. It would have exclusive authority in questions of defence, foreign relations, customs and excise, and initially in the administration of law and order. It would also have all powers not expressly granted to the provinces.

135. outlining the plan in the House of Commons, Mr. Herbert Morrison claimed that it: "Would greatly simplify the problem of Jewish immigration into Palestine. Though final control over immigration would continue to rest with the central Government, this control would be exercised on the basis of recommendations made be the Provincial Governments. So long as the economic absorptive capacity of the province was not exceeded, the Central Government would authorise the immigration desired by the Provincial government. it would have no power to authorise the immigration in excess of any limitations proposed by the Provincial Governments Thus, though the Government of the Arab Province would have full power to exclude Jewish immigrants from its province, the Jewish Province would, normally, be able to admit as many immigrants as its government desired. As part of this plan, the experts suggest that it would become possible to accept the recommendations of the Anglo-American committee for the immediate admission of 100,000 Jewish immigrants into Palestine, and for continuing immigration thereafter".

136. It was the intention of His Majesty's government that, if agreement could be reached on the basis of this plan, it would be embodied in a trusteeship agreement. In the long run, the way would be left open for development either towards an independent federal State or towards partition. If partition was the outcome, its character would be governed by the provision that the boundaries of the Arab and Jewish Provinces could not be modified except by mutual consent.

134. Le gouvernement central serait administré par le Haut Commissaire britannique, avec un Conseil exécutif désigné. Elle aurait compétence exclusive en matière de défense, de relations extérieures, de douanes et d'accises et, dans un premier temps, d'administration de l'ordre public. Il aurait également tous les pouvoirs qui ne sont pas expressément accordés aux provinces.

135. décrivant le plan à la Chambre des communes, M. Herbert Morrison a prétendu que c'était le cas : "Simplifierait grandement le problème de l'immigration juive en Palestine. Bien que le contrôle final de l'immigration resterait du ressort du gouvernement central, ce contrôle serait exercé sur la base des recommandations formulées par les gouvernements provinciaux. Tant que la capacité d'absorption économique de la province n'était pas dépassée, le gouvernement central autoriserait l'immigration souhaitée par le gouvernement provincial. Il n'aurait pas le pouvoir d'autoriser l'immigration au-delà des limites proposées par les gouvernements provinciaux. Ainsi, bien que le gouvernement de la province arabe aurait le plein pouvoir d'exclure les immigrants juifs de sa province, la province juive pourrait, normalement, accueillir autant d'immigrants que son gouvernement le souhaite. Dans le cadre de ce plan, les experts suggèrent qu'il serait possible d'accepter les recommandations de la Commission anglo-américaine pour l'admission immédiate de 100.000 immigrants juifs en Palestine, et pour la poursuite de l'immigration par la suite".

136. Le gouvernement de Sa Majesté avait l'intention que, si un accord pouvait être conclu sur la base de ce plan, il serait incorporé dans un accord de tutelle. A long terme, la voie serait laissée ouverte au développement, soit vers un Etat fédéral indépendant, soit vers la partition. Si la partition en était le résultat, son caractère serait régi par la disposition selon laquelle les frontières des provinces arabe et juive ne pourraient être modifiées que par consentement mutuel.

137. On the 25th July His Majesty's Government approved in principle the policy recommended by the British and American officials, as a basis for negotiation with Arabs and Jews.

138. The United States government, however, was not prepared to associate itself with this effort to obtain agreement on the basis of the recommendations made by the two delegations of officials.

The London Conference, 1946-47.

139. The States Members of the Arab league, on receiving from His Majesty's government and the United States Government requests for their views on the Report of the Anglo-American Committee, had met in conference at Bludan in Syria. Each of the Arab Governments subsequently addressed to His Majesty's recommendations, a further note containing comments on the committee's recommendations, a further note inviting the British Government to negotiate "for the conclusion of an agreement which will put an end to the present situation in Palestine and transform it into one in conformity with the provisions of the Charter and agreeable with its aims". The Arab Governments further suggested that the conference should be convened in time "to conclude a complete and satisfactory agreement before the next Session of the General Assembly to be held in September, 1946". It had been the intention of His Majesty's Government, in accordance with pledges given at various times, to consult the interested parties before this intention, the Report of the Anglo-American conference of officials provided that its proposals, if adopted by the two Governments "should be presented to Arab and Jewish representatives as a basis for negotiations at a Conference to be convened by the United Kingdom government".

137. Le 25 juillet, le gouvernement de Sa Majesté a approuvé en principe la politique recommandée par les autorités britanniques et américaines, comme base de négociation avec les Arabes et les Juifs.

138. Le gouvernement des Etats-Unis n'était cependant pas disposé à s'associer à cet effort pour obtenir un accord sur la base des recommandations formulées par les deux délégations de fonctionnaires.

La Conférence de Londres, 1946-1947.

139. Les Etats membres de la Ligue arabe, après avoir reçu du gouvernement de Sa Majesté et du gouvernement des Etats-Unis des demandes d'avis sur le rapport de la Commission anglo-américaine, se sont réunis en conférence à Bludan en Syrie. Chacun des gouvernements arabes a ensuite adressé aux recommandations de Sa Majesté une nouvelle note contenant des commentaires sur les recommandations du comité, une nouvelle note invitant le gouvernement britannique à négocier "la conclusion d'un accord qui mettra fin à la situation actuelle en Palestine et la transformera en un accord conforme aux dispositions de la Charte et compatible avec ses objectifs". Les gouvernements arabes ont en outre suggéré que la conférence soit convoquée à temps "pour conclure un accord complet et satisfaisant avant la prochaine session de l'Assemblée générale qui se tiendra en septembre 1946". Le Gouvernement de Sa Majesté avait eu l'intention, conformément aux engagements pris à plusieurs reprises, de consulter les parties intéressées avant de le faire, le Rapport de la Conférence anglo-américaine des officiels prévoyait que ses propositions, si elles étaient adoptées par les deux Gouvernements "seraient présentées aux représentants arabes et juifs pour servir de base aux négociations à une Conférence que le Gouvernement du Royaume-Uni organiserait".

140. Invitations to a Conference in London were issued on 25th July to the Governments of the States Members of the Arab League, to the Jewish Agency for Palestine and to the Palestine Arab Higher Executive. Other prominent Palestinian Arabs, the Secretary General of the Arab League and representatives of Jewish opinion in the United Kingdom and in Palestine were invited subsequently.

141. The Conference opened on 9th September attended by representatives of all the independent Arab States, together with the Secretary General of the Arab League. Neither the Jews nor the Palestinian Arabs had accepted invitations.

142. The British Delegation put the provincial autonomy plan before the Conference as the first item for discussion. The Arab Delegates at once made it clear that they were opposed to this plan in principle and could not accept it as a basis for discussion. They criticized many of its features; but it was clear that, fundamentally, their rejection of this solution was based on their conviction that any scheme of provincial autonomy would inevitably lead to partition.

143. The British delegation had at the outset stated that His Majesty's Government were not finally committed to the provincial autonomy plan and were willing to consider any alternative proposals which might be put forward. When it became clear that the Arab Delegates were unanimous in their opposition to the provincial plan and were unwilling to discuss it in detail, they were invited to explain what alternative proposals they had for dealing with the problem.

144. In response to this invitation the Arab Delegations propounded their solution*, the main features of which were the following:-

140. Des invitations à une conférence à Londres ont été adressées le 25 juillet aux gouvernements des États membres de la Ligue arabe, à l'Agence juive pour la Palestine et au Haut exécutif arabe palestinien. D'autres Arabes palestiniens éminents, le Secrétaire général de la Ligue arabe et des représentants de l'opinion juive au Royaume-Uni et en Palestine ont été invités ultérieurement.

141. La Conférence s'est ouverte le 9 septembre en présence de représentants de tous les États arabes indépendants, ainsi que du Secrétaire général de la Ligue arabe. Ni les Juifs ni les Arabes palestiniens n'avaient accepté les invitations.

142. La délégation britannique a présenté le plan d'autonomie provinciale à la Conférence comme premier point de discussion. Les délégués arabes ont aussitôt indiqué clairement qu'ils étaient opposés à ce plan en principe et qu'ils ne pouvaient l'accepter comme base de discussion. Ils ont critiqué bon nombre de ses caractéristiques, mais ils ont clairement indiqué que, fondamentalement, leur rejet de cette solution était fondé sur leur conviction que tout régime d'autonomie provinciale entraînerait inévitablement une partition.

143. La délégation britannique a d'emblée déclaré que le Gouvernement de Sa Majesté n'était pas finalement attaché au plan d'autonomie provinciale et qu'il était disposé à examiner toute autre proposition qui pourrait être présentée. Lorsqu'il est apparu clairement que les délégués arabes étaient unanimes dans leur opposition au plan provincial et n'étaient pas disposés à en discuter en détail, ils ont été invités à expliquer quelles autres propositions ils avaient pour traiter le problème.

144. En réponse à cette invitation, **les délégations arabes ont proposé leur solution***, dont les principales caractéristiques étaient les suivantes

- (a) Palestine would be a unitary State with a permanent Arab majority, and would attain its independence as such after a short period of transition (two or three years) under British Mandate.
- (b) Within this unitary State, Jews who had acquired Palestinian citizenship (for which the qualification would be ten years' residence in the country) would have full civil rights, equally with all other citizens of Palestine.
- (c) Special safeguards would be provided to protect the religious and cultural rights of the Jewish community.
- (d) The sanctity of the Holy Places would be guaranteed and safeguards provided for freedom of religious practice throughout Palestine.
- (e) The Jewish community would be entitled to a number of seats in the legislative Assembly proportionate to the number of Jewish citizens (as defined) in Palestine, subject to the proviso that in no case would the number of Jewish representatives exceed one third of the total number of members.
- (f) All legislation concerning immigration and the transfer of land would require the consent of the Arabs in Palestine as expressed by a majority of the Arab members of the Legislative Assembly.
- (g) The guarantees concerning the Holy Places would be alterable only with the consent of the United Nations; and the safeguards provided for the Jewish community would be alterable only with the consent of a majority of the Jewish Members of the Legislative Assembly.
- a) La Palestine serait un État unitaire à majorité arabe permanente et accèderait à son indépendance en tant que telle après une courte période de transition (deux ou trois ans) sous mandat britannique.
- b) Au sein de cet État unitaire, les Juifs ayant acquis la nationalité palestinienne (pour laquelle la condition requise est d'avoir résidé dix ans dans le pays) auraient tous les droits civils, au même titre que tous les autres citoyens de Palestine.
- c) Des garanties spéciales seraient prévues pour protéger les droits religieux et culturels de la communauté juive.
- d) Le caractère sacré des lieux saints serait garanti et des garanties seraient prévues pour la liberté de pratique religieuse dans toute la Palestine.
- e) La communauté juive aurait droit à un nombre de sièges à l'Assemblée législative proportionnel au nombre de citoyens juifs (tel que défini) en Palestine, étant entendu qu'en aucun cas le nombre de représentants juifs ne dépasserait un tiers du nombre total des membres.
- f) Toute législation concernant l'immigration et le transfert de terres exigerait le consentement des Arabes de Palestine, exprimé par la majorité des membres arabes de l'Assemblée législative.
- g) Les garanties concernant les Lieux saints ne pourraient être modifiées qu'avec le consentement de l'Organisation des Nations Unies ; et les garanties prévues pour la communauté juive ne pourraient être modifiées qu'avec le consentement de la majorité des membres juifs de l'Assemblée législative.

145. It was the Arab plan that a constitution on these lines should be brought into being during the transition period. The first step would be for the High Commissioner to establish, by nomination, a Provisional government consisting of seven Arabs and three Jews; and this Government would arrange for the election of a constituent Assembly, which would be charged with the task of drawing up, within six months, a detailed constitution consistent with the general principles outlined above. If a constituent consistent to complete its work within the prescribed period of six months, the Provisional government would itself promulgate a constitution. This was intended to ensure that the scheme could proceed even in the face of a Jewish boycott. Subject to the observance of certain wide directives the constitution would not be subject to mandatory veto. When the constitution had been adopted, a Legislative Assembly would be elected and the first Head of the independent Palestine State would be appointed. High commissioner then transfer his authority to the Head of the State, and a Treaty would be concluded defining the future relations between His Majesty's government and the government of Palestine.

146. The Anglo-American Conference was adjourned at the beginning of October, in order to permit certain of the delegates to attend the United Nations General Assembly and the Council of foreign Ministers. The conference did not reassemble until the 27th January.

147. During this recess, the Zionist congress met at Basle, and denounced the plan of provincial autonomy as "a travesty of Britain's obligations under the Mandate", unacceptable even as a basis for discussion. It would prevent the settlement of Jews in the greater part of Palestine, while denying them independence even in the territory allocated to the Jewish Province.

145. C'est le plan arabe qui prévoyait qu'une constitution de ce type devrait être mise en place pendant la période de transition. La première étape consisterait pour le Haut Commissaire à établir, par nomination, un gouvernement provisoire composé de sept Arabes et de trois Juifs ; et ce gouvernement organiserait l'élection d'une Assemblée constituante, qui serait chargée d'élaborer, dans les six mois, une constitution détaillée conforme aux principes généraux énoncés ci-dessus. Si un constituant achève ses travaux dans le délai prescrit de six mois, le gouvernement provisoire promulguerait lui-même une constitution. L'objectif était de faire en sorte que le plan puisse être mis en œuvre même en cas de boycott juif. Sous réserve du respect de certaines directives générales, la Constitution ne serait pas soumise à un veto du mandataire Lorsque la Constitution aura été adoptée, une Assemblée législative sera élue et le premier chef de l'État palestinien indépendant sera nommé. Le haut-commissaire transfère alors son autorité au chef de l'Etat, et un traité sera conclu définissant les relations futures entre le gouvernement de Sa Majesté et le gouvernement de la Palestine.

146. La Conférence anglo-américaine a été ajournée début octobre, afin de permettre à certains délégués d'assister à l'Assemblée générale des Nations Unies et au Conseil des ministres des Affaires étrangères. La conférence ne s'est réunie que le 27 janvier.

147. Pendant cette pause, le congrès sioniste s'est réuni à Bâle et a dénoncé le projet d'autonomie provinciale comme "une parodie des obligations de la Grande-Bretagne en vertu du mandat", inacceptable même comme base de discussion. Elle empêcherait la colonisation des Juifs dans la plus grande partie de la Palestine, tout en leur refusant l'indépendance, même sur le territoire attribué à la province juive.

The Congress also recorded its opposition to any trusteeship superseding the Mandate and postponing the establishment of the Jewish State. Another resolution declared that the Zionist movement could not "in the existing circumstances" participate in the London conference. The congress re-affirmed its political programme in the following terms:-

(i) that Palestine be established as a Jewish commonwealth integrated in the structure of the democratic world;

(ii) that the gates of Palestine be opened to Jewish immigration;

(iii) that the Jewish Agency be vested with the control of immigration into Palestine and with the necessary authority for the upbuilding of the country."

148. When the Anglo-Arab Conference resumed its work in January, 1947, representatives of the Jewish Agency engaged in parallel but informal conversations with His Majesty's government. In the course of these conversations, they put forward three suggestions. In the first place they asked that Palestine should become a Jewish State. They added that, if no decision could yet be taken as to the ultimate status of Palestine, Jewish immigration should be permitted up to the full extent of the country's economic absorptive capacity and no part of the country should be closed to Jewish land purchase and settlement. Finally, they indicated that they would be prepared to recommend acceptance of "a viable Jewish State in an adequate area of Palestine."

149. On the 7th February, 1947, the British Delegation at the Anglo-Arab conference submitted new proposals*, which were also communicated to the Jewish Agency. These provided for a five-year period of British trusteeship over Palestine with the declared object of preparing the country for independence.

Le Congrès a également fait part de son opposition à toute tutelle qui remplacerait le mandat et retarderait la création de l'État juif. Une autre résolution déclarait que le mouvement sioniste ne pouvait pas "dans les circonstances actuelles" participer à la conférence de Londres. Le congrès a réaffirmé son programme politique dans les termes suivants:-

(i) que la Palestine soit établie en tant que communauté juive intégrée dans la structure du monde démocratique ;

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

(iii) que l'Agence juive soit investie du contrôle de l'immigration en Palestine et de l'autorité nécessaire à la reconstruction du pays."

148. Lorsque la Conférence anglo-arabe reprit ses travaux en janvier 1947, les représentants de l'Agence juive engagèrent des conversations parallèles mais informelles avec le gouvernement de Sa Majesté. Au cours de ces conversations, ils ont fait trois suggestions.

En premier lieu, ils ont demandé que la Palestine devienne un Etat juif. Ils ont ajouté que, si aucune décision ne pouvait encore être prise quant au statut définitif de la Palestine, l'immigration juive devrait être autorisée dans toute la mesure de la capacité d'absorption économique du pays et aucune partie du pays ne devrait être fermée à l'achat et à la colonisation de terres juives. Enfin, ils ont indiqué qu'ils seraient prêts à recommander l'acceptation d'"un Etat juif viable dans une région adéquate de la Palestine".

149. Le 7 février 1947, la délégation britannique à la conférence anglo-arabe soumit de nouvelles propositions*, qui furent également communiquées à l'Agence juive. Celles-ci prévoyaient une période de tutelle britannique de cinq ans sur la Palestine dans le but déclaré de préparer le pays à l'indépendance.

150. The proposed terms of trusteeship would include provision for a substantial measure of local autonomy in areas so delimited as to include a substantial majority either of Jews or of Arabs. The High Commissioner would retain responsibility for protecting the minorities in these areas. At the centre, the High commissioner would endeavour to form a representative Advisory council. At the end of four years, a Constituent Assembly would be elected. If agreement was reached between a majority of the Arab representatives a majority of the Jewish representatives in this Assembly, an independent State would be established without delay. In the event of disagreement, the Trusteeship Council of the United Nations would be asked to advise upon future procedure.

151. It was the view of the British Delegation that "Any provisions made for future Jewish immigration must rest upon consideration for the well-being of Palestine as a whole". With this end in view, the trusteeship agreement would provide for the admission of 96,000 Jewish immigrants during the first two years of its operation. Thereafter the rate would be determined, with due regard for the principle of economic absorptive capacity, by the High commissioner in consultation with his Advisory Council. In the event of disagreement, the final decision would rest with an arbitration tribunal appointed by the United Nations.

152. His Majesty's Government considered that these proposals were consistent with the terms both of the League Mandate and of Article 76 of the United Nations Charter. They also looked forward to an early termination of the trust: "His Majesty's Government are not prepared to continue indefinitely to govern Palestine themselves merely because Arabs and Jews cannot agree upon the means of sharing its government between them.

150. Les conditions de tutelle proposées prévoiraient une mesure substantielle d'autonomie locale dans des zones délimitées de manière à inclure une majorité substantielle de Juifs ou d'Arabes. Le Haut Commissaire conservera la responsabilité de la protection des minorités dans ces domaines. Au centre, le Haut Commissaire s'efforcerait de former un conseil consultatif représentatif. Au bout de quatre ans, une Assemblée constituante serait élue. Si la majorité des représentants arabes et la majorité des représentants juifs au sein de cette Assemblée parviennent à un accord, un État indépendant sera établi sans délai. En cas de désaccord, le Conseil de tutelle de l'Organisation des Nations Unies serait prié de donner son avis sur la procédure future.

151. La délégation britannique était d'avis que " toute disposition prise en vue d'une future immigration juive doit reposer sur la prise en compte du bien-être de la Palestine dans son ensemble ". Dans cette optique, l'accord de tutelle prévoirait l'admission de 96 000 immigrants juifs au cours des deux premières années de son fonctionnement. Par la suite, le taux serait fixé, dans le respect du principe de la capacité d'absorption économique, par le Haut Commissaire, en consultation avec son Conseil consultatif. En cas de désaccord, la décision finale reviendrait à un tribunal arbitral nommé par l'ONU.

152. Le Gouvernement de Sa Majesté a estimé que ces propositions étaient conformes aux termes du mandat de la Ligue et de l'Article 76 de la Charte des Nations Unies. Ils attendaient également avec impatience la dissolution anticipée du trust : "Le gouvernement de Sa Majesté n'est pas prêt à continuer indéfiniment à gouverner la Palestine elle-même simplement parce que les Arabes et les Juifs ne peuvent s'entendre sur les moyens de partager son gouvernement entre eux.

The proposals contained in the present memorandum are designed to give the two peoples and opportunity of demonstrating their ability to work together for the good of Palestine as a whole and so providing a stable foundation for an independent State.”

153. The latest British proposals were rejected both by the Arab Delegations (which include, at the second part of the London conference, a Delegation representing the Palestine Arab Higher Executive), and by the Jewish Agency for Palestine. Thereupon the Mandatory decided to refer the problem to the United Nations.

Reference to the United Nations

154. This decision was announced to the House of Commons by the Foreign Secretary on the 18th February 1947. In the course of his speech he said:- “His Majesty’s Government have ...been faced with an irreconcilable conflict of principles. There are in Palestine about 1,200,000 Arabs and 600,000 Jews. For the Jews the essential point of principle is the creation of sovereign Jewish State. For the Arabs, the essential point of principle is to resist to the last the establishment of Jewish sovereignty in any part of Palestine. The discussions of the last month have quite clearly shown that there is no prospect of resolving this conflict by any settlement negotiated between the parties. But if the conflict has to be resolved by an arbitrary decision, that is not a decision which His Majesty’s Government are empowered, as Mandatory, to take. His Majesty’s government have of themselves no power, under the terms of the Mandate, to award the country either to the Arabs or to the Jews, or even to partition it between them.

Les propositions contenues dans le présent mémorandum visent à donner aux deux peuples l'occasion de démontrer leur capacité à travailler ensemble pour le bien de la Palestine dans son ensemble et à jeter ainsi les bases stables d'un État indépendant”.

153. Les dernières propositions britanniques ont été rejetées à la fois par les délégations arabes (qui comprennent, à la deuxième partie de la conférence de Londres, une délégation représentant le Haut exécutif arabe palestinien) et par l'Agence juive pour la Palestine. Le mandataire a alors décidé de soumettre le problème aux Nations Unies.

Référence à l'Organisation des Nations Unies

154. Cette décision a été annoncée à la Chambre des communes par le ministre des Affaires étrangères le 18 février 1947. Au cours de son discours, il a dit : -

“Le gouvernement de Sa Majesté a été confronté à un conflit de principes inconciliable. Il y a en Palestine environ 1 200 000 Arabes et 600 000 Juifs. Pour les Juifs, le point essentiel de principe est la création d'un État juif souverain. Pour les Arabes, le point essentiel de principe est de résister jusqu'au bout à l'établissement de la souveraineté juive dans toute partie de la Palestine. Les discussions de la dernière chance ont clairement montré qu'il n'y a aucune chance de résoudre ce conflit par un règlement négocié entre les parties. Mais si le conflit doit être résolu par une décision arbitraire, ce n'est pas une décision que le Gouvernement de Sa Majesté est habilité, en tant que mandataire, à prendre. Le gouvernement de Sa Majesté n'a aucun pouvoir, aux termes du mandat, d'attribuer le pays aux Arabes ou aux Juifs, ni même de le partager entre eux.

It is in these circumstances that we have decided that we are unable to accept the scheme put forward either by the Arabs or by the Jews, or to impose ourselves a solution or our own. We have, therefore, reached the conclusion that the only course now open to us is to submit the problem to the judgement of the United Nations. We intend to place before them an historical account of the way in which His majesty's government have discharged their trust in Palestine over the last twenty-five years. We shall explain that the Mandate has proved to be unworkable in practice, and that the obligations undertaken to the two communities in Palestine have been shown to be irreconcilable. We shall describe the various proposals which have been put forward for dealing with the situation, namely, the Arab Plan, the Zionist's aspirations, so far as we have been able to ascertain them, the proposals of the Anglo-American committee and the various proposals which we ourselves have put forward. We shall then ask the United Nations to consider our report, and to recommend a settlement of the problem. We do not intend ourselves to recommend any particular solution."

London, July 1947

C'est dans ces circonstances que nous avons décidé que nous sommes incapables d'accepter le projet proposé ni par les Arabes ni par les Juifs, ni de nous imposer une solution ou la nôtre.

Nous sommes donc parvenus à la conclusion que la seule voie qui s'offre maintenant à nous est de soumettre le problème au jugement de l'ONU. Nous avons l'intention de leur présenter un compte rendu historique de la manière dont le gouvernement de Sa Majesté s'est acquitté de sa confiance en Palestine au cours des vingt-cinq dernières années. Nous expliquerons que le mandat s'est avéré irréalisable dans la pratique et que les obligations contractées à l'égard des deux communautés en Palestine se sont avérées irréconciliables. Nous décrirons les différentes propositions qui ont été avancées pour faire face à la situation, à savoir le plan arabe, les aspirations sionistes, dans la mesure où nous avons pu les vérifier, les propositions de la commission anglo-américaine et les différentes propositions que nous avons nous-mêmes avancées. Nous demanderons ensuite aux Nations Unies d'examiner notre rapport et de recommander un règlement du problème. Nous n'avons pas l'intention de recommander une solution particulière."

Londres, juillet 1947