

White papers of Passfield

Livre blanc de Passfield¹

United Kingdom

1 October 1930

PALESTINE

Statement of Policy by His Majesty's Government in the United Kingdom

Presented by the Secretary of State for the Colonies to Parliament by Command of His Majesty,

October 1930

LONDON:

PRINTED AND PUBLISHED BY HIS MAJESTY'S STATIONERY OFFICE

PALESTINE.

1. THE Report* of the Special Commission, under the Chairmanship of Sir Walter Shaw, which was published in April, gave rise to acute controversy, in the course of which it became evident that there is considerable misunderstanding about the past actions and future intentions of His Majesty's Government in the United Kingdom in regard to the administration of Palestine. It was realised that the publication of a clear and full statement of policy, designed to remove such misunderstanding and the resultant uncertainty and apprehension, was a matter of urgent importance. The preparation of such a statement, however, necessitated certain essential preliminary steps which have inevitably delayed its completion. The Report of the Shaw Commission drew attention to certain features of the problem, which, in the opinion of His Majesty's Government, called for prompt and full investigation, in view of their important bearing upon future policy. It was therefore decided to send to Palestine a highly qualified investigator (Sir John Hope Simpson) to confer with the High Commissioner and to report to His Majesty's Government on land settlement, immigration and development.

Royaume-Uni

1er octobre 1930

PALESTINE

Déclaration de politique générale du gouvernement de Sa Majesté au Royaume-Uni

Présenté par le secrétaire d'État aux Colonies au Parlement par ordre de Sa Majesté, Octobre 1930

LONDRES

IMPRIMÉ ET PUBLIÉ PAR LE BUREAU DE PAPETERIE DE SA MAJESTÉ

PALESTINE.

1. Le Rapport* de la Commission spéciale, sous la présidence de Sir Walter Shaw, publié en avril, a suscité une vive controverse, au cours de laquelle il est devenu évident qu'il existe un malentendu considérable quant aux actions passées et aux intentions futures du Gouvernement de Sa Majesté au Royaume-Uni concernant l'administration de la Palestine. On s'est rendu compte que la publication d'un énoncé de politique clair et complet, destiné à dissiper ce malentendu et à dissiper l'incertitude et l'apprehension qui en découlent, était une question d'une importance urgente. L'élaboration d'une telle déclaration a toutefois nécessité certaines étapes préliminaires essentielles qui ont inévitablement retardé son achèvement. Le rapport de la Commission Shaw a attiré l'attention sur certains aspects du problème qui, de l'avis du gouvernement de Sa Majesté, exigeaient une enquête rapide et complète, compte tenu de leur incidence importante sur la politique future. Il a donc été décidé d'envoyer en Palestine un enquêteur hautement qualifié (Sir John Hope Simpson) pour s'entretenir avec le Haut Commissaire et faire rapport au Gouvernement de Sa Majesté sur la colonisation, l'immigration et le développement.

¹ traduction www.monbalagan.com

Owing to the dominating importance of these subjects, and their close inter-connection, His Majesty's Government recognised that no statement of policy could be formulated without first taking into account a full and detailed exposition of the situation in Palestine under these three important heads, such as Sir John Hope Simpson was eminently qualified to furnish. Considerable pressure has been brought to bear upon His Majesty's Government to anticipate the receipt of Sir John Hope Simpson's Report by a declaration of policy, but, while appreciating the urgent need for as early a declaration as possible.

His Majesty's Government felt bound to adhere to their decision to await the receipt of Sir John Hope Simpson's Report, especially having regard to the evidence which was accumulating as to the extreme difficulty and complexity of the problem and the need for the fullest investigation of the facts before arriving at any definite conclusions.

Sir John Hope Simpson's Report* has now been received, and the present statement of policy has been framed after very careful consideration of its contents and of other information bearing upon the Palestine situation which has recently become available.

2. In a country such as Palestine, where the interests and aims of two sections of the community are at present diverse and in some respects conflicting, it is too much to expect that any declaration of policy will fully satisfy the aspirations of either party. His Majesty's Government have, however, permitted them-selves to hope that the removal of existing misunderstandings and the more precise definition of their intentions may go far to allay uneasiness and to restore confidence on both sides.

En raison de l'importance prépondérante de ces sujets et de leur étroite interdépendance, le Gouvernement de Sa Majesté a reconnu qu'aucune déclaration de politique ne pouvait être formulée sans d'abord prendre en compte un exposé complet et détaillé de la situation en Palestine sous ces trois chefs importants, tels que Sir John Hope Simpson était éminemment qualifié pour fournir. Des pressions considérables ont été exercées sur le Le gouvernement de Sa Majesté doit anticiper la réception du rapport de sir John Hope Simpson par une déclaration de politique, mais, tout en reconnaissant l'urgence d'une déclaration le plus tôt possible, le gouvernement de Sa Majesté doit prendre les mesures nécessaires pour que le rapport de sir John Hope Simpson soit reçu.

Le gouvernement de Sa Majesté s'est senti obligé de respecter sa décision d'attendre la réception du rapport de Sir John Hope Simpson, compte tenu en particulier des preuves qui s'accumulaient quant à l'extrême difficulté et complexité du problème et de la nécessité de procéder à une enquête approfondie sur les faits avant de parvenir à des conclusions précises.

Le rapport* de Sir John Hope Simpson a été reçu et la présente déclaration de politique générale a été formulée après un examen très attentif de son contenu et d'autres informations concernant la situation en Palestine qui sont devenues disponibles récemment.

2. Dans un pays comme la Palestine, où les intérêts et les objectifs de deux parties de la communauté sont actuellement divers et, à certains égards, contradictoires, il est trop long d'attendre d'une déclaration de politique qu'elle réponde pleinement aux aspirations de l'une ou l'autre partie. Le Gouvernement de Sa Majesté s'est toutefois permis d'espérer que l'élimination des malentendus existants et la définition plus précise de leurs intentions contribueront à dissiper les malaises et à rétablir la confiance des deux parties.

It will be the endeavour of His Majesty's Government, not only by the present statement of policy but by the administrative actions which will result from it, to convince both Arabs and Jews of their firm intention to promote the essential interests of both races to the utmost of their power, and to work consistently for the development, in Palestine, of a prosperous community, living' in peace under an impartial and progressive Administration. It is necessary, however, to emphasise one important point, viz., 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 co-operation of the communities for whose benefit it is designed.

It is unnecessary here to dwell upon the unhappy events of the past year and the deplorable conditions which have resulted from them. His Majesty's Government feel bound, however, to remark that they have received little assistance from either side in healing the breach between them during the months of tension and unrest which have followed on the disturbances of August 1929, and that to the difficulties created by the mutual suspicions and hostilities of the two races has been added a further grave obstacle, namely, an attitude of mistrust towards His Majesty's Government fostered by a press campaign in which the true facts of the situation have become obscured and distorted. It cannot be too strongly emphasised that on the establishment of better relations between Arabs and Jews depend the future peace and prosperity of the country which is dear to both races.

Le Gouvernement de Sa Majesté s'efforcera, non seulement par la présente déclaration de politique, mais aussi par les mesures administratives qui en découleront, de convaincre les Arabes et les Juifs de leur ferme intention de promouvoir les intérêts essentiels des deux races au maximum de leur pouvoir et d'œuvrer constamment au développement, en Palestine, d'une communauté prospère, vivant "en paix sous une administration impartiale et progressive. Il est toutefois nécessaire de souligner un point important, à savoir que, dans les circonstances particulières de la Palestine, aucune politique, aussi éclairée ou vigoureusement poursuivie soit-elle, ne peut espérer réussir, à moins d'être soutenue non seulement par l'acceptation, mais par la coopération volontaire des communautés pour lesquelles elle est conçue.

Il n'est pas nécessaire de s'attarder ici sur les événements malheureux de l'année écoulée et sur les conditions déplorables qui en ont résulté. Le Gouvernement de Sa Majesté se sent toutefois tenu de faire remarquer qu'il n'a reçu que peu d'aide de part et d'autre pour remédier à la brèche qui les a séparés pendant les mois de tension et de troubles qui ont suivi les troubles d'août 1929, et qu'aux difficultés créées par les suspicions et hostilités mutuelles des deux races s'ajoute un autre obstacle grave, à savoir une attitude de défiance envers le Gouvernement de Sa Majesté favorisé par une campagne de presse dans laquelle les faits réels de la situation sont devenus obscurs et déformés. On ne saurait trop insister sur le fait que l'établissement de meilleures relations entre Arabes et Juifs dépend de la paix et de la prospérité futures du pays, qui sont chères aux deux races.

This is the object which His Majesty's Government have constantly in view, and they feel that it is more likely to be attained if both sides will willingly cooperate with the Government and with the Palestine Administration, and endeavour to realise that, in the discharge of their mandatory obligations and indeed in all their relations with Palestine, His Majesty's Government may be trusted to safe-guard and promote the interests of both races.

3. 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 realise 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 His Majesty's Government to execute policies from which they are, in fact, debarred by the explicit terms of the Mandate.

C'est l'objectif que le Gouvernement de Sa Majesté a constamment à l'esprit, et ils estiment qu'il a plus de chances d'être atteint si les deux parties coopèrent volontiers avec le Gouvernement et avec l'Administration palestinienne et s'efforcent de réaliser que, dans l'exécution de leurs obligations obligatoires et dans toutes leurs relations avec la Palestine, on peut faire confiance au Gouvernement de Sa Majesté pour protéger et défendre les intérêts des deux races.

3. 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, que le Gouvernement de Sa Majesté estime donc nécessaire de souligner avec la plus grande fermeté, est que, selon les termes 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 être le résultat d'un échec pour réaliser 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 il est, en fait, empêché par les termes explicites du mandat.

The Prime Minister, in the statement above referred to, announced, in words which could not have been made more plain, that it is the intention of His Majesty's Government to continue to administer Palestine in accordance with the terms of the Mandate, as approved by the Council of the League of Nations. " That " said Mr. Ramsay MacDonald, " is an international obligation from which there can be no question of receding." In spite of so unequivocal a statement, the hope seems to have been entertained that, by some means or other, an escape could be found from the limitations plainly imposed by the terms of the Mandate. It must be realised, 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. His Majesty's Government have reason to think that one of the reasons for the sustained tension and agitation on both sides has been the creation by misguided advisers of the false hope that efforts to intimidate and to bring pressure to bear upon His Majesty's Government would eventually result in forcing them into a policy which weighted the balances in favour of the one or the other party.

Dans la déclaration susmentionnée, le Premier Ministre a annoncé, dans des termes qui n'auraient pu être plus clairs, que le Gouvernement de Sa Majesté avait l'intention de continuer à administrer la Palestine conformément aux termes du mandat approuvé par le Conseil de la Société des Nations. "C'est une obligation internationale à laquelle il ne peut être question de se soustraire." En dépit d'une déclaration sans équivoque, l'espoir semble avoir été entretenu que, d'une manière ou d'une autre, on puisse échapper aux limitations clairement imposées par les termes du mandat.

Il faut se rendre compte, une fois pour toutes, qu'il est inutile que les dirigeants juifs, d'une part, pressent le gouvernement de Sa Majesté d'aligner leur politique en matière, par exemple, d'immigration et de terre, sur les aspirations des sections les plus intransigeantes 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 exigences en faveur d'une forme de Constitution qui rendrait impossible au gouvernement de Sa Majesté de mener à bien, dans son intégralité, le double engagement déjà évoqué.

Le Gouvernement de Sa Majesté a des raisons de penser que l'une des raisons de la tension et de l'agitation soutenues de part et d'autre a été la création, par des conseillers mal avisés, du faux espoir que les efforts d'intimidation et de pression sur le Gouvernement de Sa Majesté finissent par l'amener à adopter une politique qui pondère les équilibres en faveur de l'une ou l'autre partie.

It becomes, therefore, essential that at the outset His Majesty's Government should make it clear that they will not be moved, by any pressure or threats, from the path laid down in the Mandate, and from the pursuit of a policy which aims at promoting the interests of the inhabitants of Palestine, both Arabs and Jews, in a manner which shall be consistent with the obligations which the Mandate imposes.

4. This is not the first time that His Majesty's Government have endeavoured to make clear the nature of their policy in Palestine. In 1922 a full statement was published and was communicated both to the Palestine Arab Delegation, then in London, and to the Zionist Organisation. This statement met with no acceptance on the part of the Arab Delegation, but the Executive of the Zionist Organisation passed a Resolution assuring His Majesty's Government that the activities of the Organisation would be conducted in conformity with the policy therein set forth. Moreover, in the letter conveying the text of this Resolution to His Majesty's Government, Dr. Weizmann wrote:

- " The Zionist Organisation has, at all time, been sincerely desirous of proceeding in harmonious cooperation with all sections of the people of Palestine. It has repeatedly made it clear, both in word and deed, that nothing is further from its purpose than to prejudice in the smallest degree the civil or religious rights, or the material interests of the non-Jewish population."

Il devient donc essentiel que, dès le départ, le Gouvernement de Sa Majesté indique clairement qu'il ne s'écartera pas, sous la pression ou sous la menace, de la voie tracée par le mandat et de la poursuite d'une politique visant à promouvoir les intérêts des habitants de Palestine, arabes et juifs, d'une manière qui soit compatible avec les obligations que le mandat impose.

4. Ce n'est pas la première fois que le Gouvernement de Sa Majesté s'efforce de préciser la nature de sa politique en Palestine. En 1922, une déclaration complète fut publiée² et communiquée à la fois à la Délégation arabe palestinienne, puis à Londres, et à l'Organisation sioniste. Cette déclaration n'a pas été acceptée par la délégation arabe, mais l'exécutif de l'Organisation sioniste a adopté une résolution assurant le gouvernement de Sa Majesté que les activités de l'Organisation seraient menées conformément à la politique qui y est exposée. Par ailleurs, dans la lettre transmettant le texte de cette résolution au gouvernement de Sa Majesté, M. Weizmann a écrit :

- L'Organisation sioniste a toujours été sincèrement désireuse d'agir en coopération harmonieuse avec toutes les sections du peuple palestinien. Elle a indiqué clairement à plusieurs reprises, en paroles et en actes, que rien n'est plus éloigné de son but que de porter atteinte, dans une moindre mesure, aux droits civils ou religieux ou aux intérêts matériels de la population non juive."

² Livre blanc de Churchill, 1922

The experience of the intervening years has inevitably brought to light certain administrative defects and special economic problems, which have to be taken into account in considering the welfare of all sections of the community. Nevertheless, the statement of policy, issued after prolonged and careful consideration in 1922, provides the foundations upon which future British policy in Palestine must be built up.

5. Apart from proposals for the establishment of a Constitution in Palestine which will be dealt with in later paragraphs, there are three important points dealt with in this statement which must now be recalled :—

(a) The meaning attached by His Majesty's Government to the expression " the Jewish National Home," which is contained in the Mandate.

On this point, the following passage may be quoted from the 1922 Statement:

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

L'expérience des années qui se sont écoulées entre-temps a inévitablement mis en lumière certains défauts administratifs et problèmes économiques particuliers, qui doivent être pris en compte dans la prise en compte du bien-être de tous les secteurs de la communauté. Néanmoins, la déclaration de politique, publiée après un examen prolongé et attentif en 1922, jette les bases sur lesquelles la future politique britannique en Palestine doit s'édifier.

5. Outre les propositions relatives à l'établissement d'une Constitution en Palestine qui seront traitées dans les paragraphes suivants, il y a trois points importants de cette déclaration qui doivent maintenant être rappelés :-

a) Le sens donné par le Gouvernement de Sa Majesté à l'expression " foyer national juif ", qui figure dans le mandat.

Sur ce point, on peut citer le passage suivant de la Déclaration de 1922 :

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

When it is asked what is meant by the development of the Jewish National Home in Palestine, it may be answered that it is not the imposition of a Jewish nationality upon the inhabitants of Palestine as a whole, but the further development of the existing Jewish community, with the assistance of Jews in other parts of the world, in order that it may become a centre in which the Jewish people as a whole may take, on grounds of religion and race, an interest and a pride. 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 recognised to rest upon ancient historic connection. "This, then, is the interpretation which His Majesty's Government place upon the Declaration of 1917, and, so understood, the Secretary of State is of opinion that it does not contain or imply anything which need cause either alarm to the Arab population of Palestine or disappointment to the Jews."

(b) The principles which should govern immigration.

On this point the statement of policy continues as follows :—" For the fulfilment of this policy it is necessary that the Jewish community in Palestine should be able to increase its numbers by immigration. This immigration cannot be so great in volume as to exceed whatever may be the economic capacity of the country at the time to absorb new arrivals. It is essential to ensure that the immigrants should not be a burden upon the people of Palestine as a whole, and that they should not deprive any section of the present population of their employment.

Lorsqu'on demande ce que signifie le développement du foyer national juif en Palestine, on peut répondre que ce n'est pas l'imposition d'une nationalité juive aux habitants de la Palestine dans son ensemble, mais le développement de la communauté juive existante, avec l'aide des juifs d'autres parties du monde, afin qu'elle devienne un centre où le peuple juif dans son ensemble puisse prendre un intérêt et une fierté, pour des raisons religieuses et de race. Mais pour que cette communauté ait les meilleures perspectives de libre développement et donne au peuple juif la possibilité de montrer ses capacités, il est essentiel qu'il sache qu'il est en Palestine de plein droit et non par souffrance. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire que l'existence d'un foyer national juif en Palestine soit garantie internationalement, et qu'il soit formellement reconnu comme reposant sur un lien historique ancien : " Telle est donc l'interprétation que le Gouvernement de Sa Majesté donne à la Déclaration de 1917, et ainsi comprise, le Secrétaire d'Etat estime qu'il ne contient ou n'implique rien qui puisse susciter ni inquiétude chez la population arabe de Palestine ni déception chez les juifs ".

b) Les principes qui devraient régir l'immigration.

Sur ce point, l'énoncé de politique se poursuit comme suit :—" Pour la réalisation de cette politique, il est nécessaire que la communauté juive en Palestine puisse augmenter ses effectifs par l'immigration. Cette immigration ne peut être d'un volume tel qu'elle dépasse la capacité économique du pays à l'époque d'absorber de nouveaux arrivants. Il est essentiel de veiller à ce que les immigrants ne soient pas un fardeau pour le peuple de Palestine dans son ensemble et à ce qu'ils ne privent aucune partie de la population actuelle de son emploi.

Hitherto the immigration has fulfilled these conditions. The number of immigrants since the British occupation has been about 25,000.

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

It will be observed that the principles enunciated above render it essential that in estimating the absorptive capacity of Palestine at any time account should be taken of Arab as well as Jewish unemployment in determining the rate at which immigration should be permitted. It is the intention of His Majesty's Government to take steps to ensure a more exact application of these principles in the future.

(c) The position of the Jewish Agency.

In the passage quoted below, an attempt was made to indicate the limitations, implicit in the Mandate, necessarily imposed upon the scope of the Jewish Agency provided for in Article 4 of the Mandate:—

"It is also necessary to point out that the Zionist Commission in Palestine, now termed the Palestine Zionist Executive, has not desired to possess, and does not possess, any share in the general administration of the country. Nor does the special position assigned to the Zionist Organisation in Article IV of the draft Mandate for Palestine imply any such functions. That special position relates to the measures affecting the Jewish population, and contemplates that the Organisation may assist in the general development of the country, but does not entitle it to share in any degree in its Government."

Jusqu'à présent, l'immigration a rempli ces conditions. Le nombre d'immigrants depuis l'occupation britannique est d'environ 25 000.

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

On observera que les principes énoncés ci-dessus font qu'il est essentiel, dans l'estimation de la capacité d'absorption de la Palestine, de tenir compte à tout moment du chômage arabe et juif pour déterminer le taux auquel l'immigration doit être autorisée. Le gouvernement de Sa Majesté a l'intention de prendre des mesures pour assurer une application plus exacte de ces principes à l'avenir.

c) La position de l'Agence juive.

Dans le passage cité ci-dessous, on a tenté d'indiquer les limitations, implicites dans le mandat, nécessairement imposées à la portée de l'Agence juive, prévues à l'article 4 du mandat :-

"Il est également nécessaire de souligner que la Commission sioniste en Palestine, aujourd'hui appelée Executif sioniste de Palestine, n'a pas voulu posséder, et ne possède pas de part dans l'administration générale du pays. La position spéciale attribuée à l'Organisation sioniste à l'article IV du projet de mandat pour la Palestine n'implique pas non plus de telles fonctions. Cette position particulière concerne les mesures qui touchent la population juive et prévoit que l'Organisation peut contribuer au développement général du pays, mais ne lui donne aucun droit de participer, à quelque degré que ce soit, à son gouvernement".

6. His Majesty's Government desire to reaffirm generally the policy outlined in the 1922 Statement, and, in particular, the three passages quoted above. On these three important points it is not thought that anything but barren controversy would result from an attempt further to elaborate their conceptions. It is recognised, however, in the light of past experience that much remains to be done to improve the practical application of the principles enunciated in the foregoing passages, and it is the intention of the Government, in consultation with the Palestine Administration, to take active steps to provide improved machinery for meeting the requirements of both Arabs and Jews, under these three heads. In particular, it is recognised as of the greatest importance that the efforts of the High Commissioner towards some closer and more harmonious form of co-operation and means of consultation between the Palestine Administration and the Jewish Agency should be further developed, always consistently, however, with the principle which must be regarded as basic, that the special position of the Agency, in affording advice and co-operation, does not entitle the Agency, as such, to share in the government of the country. Similarly, 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 safe-guarded, and that adequate opportunity should be afforded for consultation with the Palestine Administration on matters affecting those interests.

7. At this point it becomes desirable to remove any ground of misunderstanding that may exist as to the passages in the Mandate bearing upon the safeguarding of the rights of the non-Jewish community in Palestine. The passages in the Mandate specially bearing on this point will be found in—

6. Le gouvernement de Sa Majesté désire réaffirmer de façon générale la politique énoncée dans la Déclaration de 1922, et, en particulier, les trois passages cités ci-dessus.

Sur ces trois points importants, on ne pense pas qu'une tentative d'élaboration plus poussée de leurs conceptions donnerait lieu à autre chose qu'à une controverse stérile. Il est toutefois reconnu, à la lumière de l'expérience passée, qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer l'application pratique des principes énoncés dans les passages précédents, et le Gouvernement a l'intention, en consultation avec l'Administration palestinienne, de prendre des mesures actives pour améliorer les mécanismes permettant de répondre aux besoins tant des Arabes que des Juifs, sous ces trois aspects. En particulier, il est reconnu qu'il est de la plus haute importance que les efforts du Haut Commissaire en vue d'une forme plus étroite et plus harmonieuse de coopération et de consultation entre l'Administration palestinienne et l'Agence juive soient davantage développés, tout en respectant le principe qui doit être considéré comme fondamental, à savoir que la position particulière de l'Agence, en fournissant conseils et coopération, ne lui donne pas, en soi, le droit de participer au gouvernement du pays. De même, des mécanismes doivent être prévus pour garantir que les intérêts essentiels des sections non-juives de la Communauté soient en même temps pleinement protégés et que des possibilités adéquates de consultation avec l'administration palestinienne sur les questions affectant ces intérêts soient offertes.

7. A ce stade, il devient souhaitable d'éliminer tout malentendu qui pourrait exister quant aux passages du Mandat portant sur la sauvegarde des droits de la communauté non-juive en Palestine. Les passages du Mandat portant spécialement sur ce point se trouvent à l'adresse suivante

Article 2. " 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 also for safeguarding the civil and religious rights of all the inhabitants of Palestine, irrespective of race and religion."

Article 6. " 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 co-operation 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."

Article 9. "The Mandatory shall be responsible for seeing that the judicial system established in Palestine shall assure to foreigners, as well as to natives, a complete guarantee of their rights.

Respect for personal status of the various peoples and communities and for their religious interests shall be fully guaranteed. In particular, the control and administration of Wakfs shall be exercised in accordance with religious law and the dispositions of the founders."

Article 13. " All responsibility in connection with the Holy Places and religious buildings or sites in Palestine, including that of preserving existing rights and of securing free access to the Holy Places, religious buildings and sites, and the free exercise of worship, while ensuring the requirements of public order and decorum, is assumed by the Mandatory,

Article 2. "Le Mandataire est chargé de placer le pays dans des conditions politiques, administratives et économiques propres à assurer l'établissement du foyer national juif, tel qu'il est énoncé dans le préambule, et le développement d'institutions autonomes, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, sans distinction de race ou de religion.

Article 6. "L'Administration de la Palestine, tout en veillant à ce que les droits et la position des autres États membres de la population ne soient pas lésés, doit faciliter l'immigration juive dans des conditions appropriées et encouragera, en coopération avec l'organisme juif visé à l'article 4, l'établissement intensif des Juifs sur les terres du Pays, y compris les terres domaniales et les terres incultes non nécessaires à l'exploitation publique "dans un but précis."

Article 9. "Le mandataire est chargé de veiller à ce que le système judiciaire mis en place dans le cadre de la La Palestine assure aux étrangers, ainsi qu'aux autochtones, la garantie complète de leurs droits.

Le respect du statut personnel des différents populations et communautés et de leurs intérêts religieux est pleinement garanti. En particulier, le contrôle et l'administration de Wakfs seront exercés conformément à la loi religieuse et aux dispositions des fondateurs."

Article 13. "Toute responsabilité en ce qui concerne les Lieux saints et les édifices ou sites religieux en Palestine, y compris celle de préserver les droits existants et d'assurer le libre accès aux Lieux saints, aux édifices et sites religieux et le libre exercice du culte, tout en assurant les exigences de l'ordre public et la bienséance, est assumée par le mandataire,

who shall be responsible solely to the League of Nations in all matters connected here-with, provided that nothing in this article shall prevent the Mandatory from entering into such arrangements as he may deem reasonable with the Administration for the purpose of carrying the provisions of this article into effect, and provided also that nothing in this Mandate shall be construed as conferring upon the Mandatory authority to interfere with the fabric or the management of purely Moslem sacred shrines, the immunities of which are guaranteed."

Article 15. "The Mandatory shall see that complete freedom of conscience and the free exercise of

all forms of worship, subject only to the maintenance of public order and morals, are ensured to all.

No discrimination of any kind shall be made between the inhabitants of Palestine on the ground of race, religion or language. No person shall be excluded from Palestine on the sole ground of his religious belief. The right of each community to maintain its own schools for the education of its own members in its own language, while conforming to such educational requirements of a general nature as the Administration may impose, shall not be denied or impaired."

On the other hand, special reference to the Jewish National Home and to Jewish interests are contained in Article 4 :-

Article 4. "An appropriate Jewish agency shall be recognised as a public body for the purpose of advising and co-operating with the Administration of Palestine in such economic, social and other matters as may affect the establishment of the Jewish National Home and the interests of the Jewish population in Palestine, and, subject always to the control of the Administration, to assist and take part in the development of the country.

qui sera responsable uniquement devant la Société des Nations pour toutes les questions qui s'y rapportent, étant entendu que rien dans le présent article n'empêchera le mandataire de conclure avec l'Administration les arrangements qu'il jugera raisonnables aux fins de l'application des dispositions du présent article, et que rien dans le présent mandat ne sera interprété comme conférant au mandataire le pouvoir d'intervenir dans le tissu ou la gestion des lieux saints purement musulmans, dont l'immunité est garantie.

Article 15. "Le Mandataire veillera à ce que la liberté totale de conscience et le libre exercice des droits de l'homme soient respectés.

toutes les formes de culte, sous la seule réserve du maintien de l'ordre public et de la morale, sont assurées à tous.

Aucune discrimination d'aucune sorte ne sera faite entre les habitants de la Palestine en raison de leur race, de leur religion ou de leur langue. Nul ne peut être exclu de Palestine au seul motif de sa croyance religieuse. Le droit de chaque communauté d'avoir ses propres écoles pour l'éducation de ses propres membres dans sa propre langue, tout en se conformant aux exigences éducatives de caractère général que l'Administration peut imposer, ne doit être ni refusé ni compromis."

D'autre part, une référence particulière au foyer national juif et aux intérêts juifs est contenue dans l'article 4 :-

Article 4. "Une agence juive appropriée sera reconnue comme un organisme public ayant pour but de conseiller et de coopérer avec l'Administration de la Palestine sur les questions économiques, sociales et autres qui peuvent affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et, sous le contrôle constant de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays.

The Zionist organisation, so long as its organisation and constitution are in the opinion of the Mandatory appropriate, shall be recognised as such agency. It shall take steps in consultation with His Britannic Majesty's Government to secure the cooperation of all Jews who are willing to assist in the establishment of the Jewish National Home."

Article 6. (Already quoted above.)

Article 11. "The Administration of Palestine shall take all necessary measures to safeguard the interests of the community in connection with the development of the country, and, subject to any international obligations accepted by the mandatory, shall have full power to provide for public ownership or control of any of the natural resources of the country or of the public works, services and utilities established or to be established therein. It shall introduce a land system appropriate to the needs of the country, having regard, among other things, to the desirability of promoting the close settlement and intensive cultivation of the land.

The Administration may arrange with the Jewish Agency mentioned in Article 4 to construct or operate, upon fair and equitable terms, any public works, services and utilities, and to develop any of the natural resources of the country, in so far as these matters are not directly undertaken by the Administration. Any such arrangements shall provide that no profits distributed by such agency directly or indirectly, shall exceed a reasonable rate of interest on the capital, and any further profits shall be utilised by it for the benefit of the country in a manner approved by the Administration."

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

Article 6. (Déjà cité ci-dessus.)

Article 11. "L'Administration de la Palestine prend toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté en ce qui concerne le développement du pays et, sous réserve de toute obligation internationale acceptée par le mandataire, a pleins pouvoirs pour assurer la propriété ou le contrôle publics des ressources naturelles du pays ou des ouvrages, services et services publics qui y sont établis ou qui seront établis. Elle met en place un régime foncier adapté aux besoins du pays, en tenant compte, entre autres, de l'opportunité de promouvoir la colonisation rapprochée et la culture intensive des terres.

L'Administration peut convenir avec l'Agence juive mentionnée à l'article 4 de construire ou d'exploiter, à des conditions justes et équitables, tous travaux, services et services publics, et de mettre en valeur les ressources naturelles du pays, dans la mesure où ces questions ne relèvent pas directement de l'Administration. De tels arrangements doivent prévoir qu'aucun bénéfice distribué directement ou indirectement par cet organisme ne doit dépasser un taux d'intérêt raisonnable sur le capital, et que tout bénéfice supplémentaire doit être utilisé par lui au profit du pays d'une manière approuvée par l'Administration."

8. In the first place, it will be observed that Article 2 makes the Mandatory responsible for safeguarding the civil and religious rights of all the inhabitants of Palestine, irrespective of race or religion; and secondly, that the obligation contained in Article 6 to facilitate Jewish immigration and to encourage close settlement by Jews on the land, is qualified by the requirement to ensure that the rights and position of other sections of the population are not prejudiced. Moreover, by Article 11 "the Administration of Palestine is required to take all necessary measures to safeguard the interests of the community in connection with the development of the country." It is clear from the wording of this Article that the population of Palestine as a whole, and not any sectional interest, is to be the object of the Government's care, and it may be noted that the provision for arranging with the Jewish Agency for the construction or operation of public works, services and utilities, is only permissive and not obligatory, and could not be allowed to conflict with the general interests of the community. These points are emphasised because claims have been made on behalf of the Jewish Agency to a position in regard to the general administration of the country, which His Majesty's Government cannot but regard as going far beyond the clear intention of the Mandate. Moreover, attempts have been made to argue, in support of Zionist claims, that the principal feature of the Mandate is the regarding the Jewish National Home, and that the passages designed to safeguard the rights of the non-Jewish community are merely secondary considerations qualifying, to some extent, what is claimed to be the primary object for which the Mandate has been framed. This is a conception which His Majesty's Government have always regarded as totally erroneous.

8. En premier lieu, on observera que l'article 2 rend le Mandataire responsable de la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de Palestine, sans distinction de race ou de religion ; et en second lieu, que l'obligation contenue à l'article 6 de faciliter l'immigration juive et d'encourager les Juifs à s'établir sur le territoire est conditionnée par l'obligation de garantir que les droits et positions des autres catégories de la population ne sont pas lésés.

En outre, par l'article 11, "l'Administration palestinienne est tenue de prendre toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté dans le cadre du développement du pays".

Il ressort clairement du libellé de cet article que la population palestinienne dans son ensemble, et non un intérêt particulier, doit être l'objet des soins du Gouvernement, et il convient de noter que la disposition prévoyant la prise de dispositions avec l'Agence juive pour la construction ou l'exploitation de travaux, services et services publics n'est que facultative et non obligatoire, et ne peut être considérée comme contraire aux intérêts généraux de la collectivité.

Ces points sont soulignés parce que l'Agence juive a revendiqué, au nom de l'Agence juive, une position à l'égard de l'administration générale du pays, que le gouvernement de Sa Majesté ne peut que considérer comme allant bien au-delà de l'intention claire du mandat. En outre, des tentatives ont été faites pour faire valoir, à l'appui des affirmations sionistes, que la principale caractéristique du mandat est le fait qu'il concerne le foyer national juif et que les passages destinés à sauvegarder les droits de la communauté non juive ne sont que des considérations secondaires qualifiant, dans une certaine mesure, l'objet principal pour lequel le mandat a été formulé. C'est une conception que le Gouvernement de Sa Majesté a toujours considérée comme totalement erronée.

However difficult the task may be it would, in their view, be impossible, consistently with the plain intention of the Mandate, to attempt to solve the problem by subordinating one of these obligations to the other. The British Accredited Representative, when appearing before the Permanent Mandates Commission on the 9th of June last, endeavoured to make clear the attitude of His Majesty's Government towards the difficulties inherent in the Mandate. In commenting on his statements in their report to the Council, the Permanent Mandates Commission made the following important pronouncement:—

"From all these statements two assertions emerge, which should be emphasised :—

(1) that the obligations laid down by the Mandate in regard to the two sections of the population are of equal weight;

(2) that the two obligations imposed on the Mandatory are in no sense irreconcilable."

" The Mandates Commission has no objection to raise to these two assertions, which, in its view, accurately express what it conceives to be the essence of the Mandate for Palestine and ensure its future."

His Majesty's Government are fully in accord with the sense of this pronouncement and it is a source of satisfaction to them that it has been rendered authoritative by the approval of the Council of the League of Nations.

It is the difficult and delicate task of His Majesty's Government to devise means whereby, in the execution of its policy in Palestine, equal weight shall at all times be given to the obligations laid down with regard to the two sections of the population and to reconcile those two obligations where, inevitably, conflicting interests are involved.

Aussi difficile que puisse être la tâche, il leur semble impossible, conformément à l'intention manifeste du mandat, de tenter de résoudre le problème en subordonnant l'une de ces obligations à l'autre. Le représentant accrédité britannique, lors de sa comparution devant la Commission des mandats permanents le 9 juin dernier, s'est efforcé de préciser l'attitude du Gouvernement de Sa Majesté face aux difficultés inhérentes au mandat. Commentant ses déclarations dans leur rapport au Conseil, la Commission des mandats permanents a fait l'importante déclaration suivante

"De toutes ces déclarations émergent deux affirmations, qu'il convient de souligner : -

1° que les obligations prévues par le mandat à l'égard des deux couches de la population sont de poids égal ;

2° que les deux obligations imposées au Mandataire ne sont en aucun cas inconciliables."

" La Commission des mandats n'a pas d'objection à soulever ces deux affirmations qui, à son avis, expriment fidèlement ce qu'elle conçoit comme étant l'essence même du mandat pour la Palestine et assurent sa crédibilité dans l'avenir."

Le Gouvernement de Sa Majesté est tout à fait d'accord avec le sens de cette déclaration et le fait qu'elle ait été rendue officielle par l'approbation du Conseil de la Société des Nations constitue pour eux une source de satisfaction.

La tâche difficile et délicate du Gouvernement de Sa Majesté est de trouver les moyens de faire en sorte que, dans l'exécution de sa politique en Palestine, il soit toujours accordé le même poids aux obligations prévues à l'égard des deux couches de la population et de concilier ces deux obligations lorsque, inévitablement, des intérêts opposés sont impliqués.

It is hoped that the foregoing explanation of the nature of the task imposed by the Mandate upon His Majesty's Government will make clear the necessity, already emphasised, for willing cooperation with the Palestine Administration and with His Majesty's Government on the part both of Arab and Jewish leaders.

9. The preceding paragraphs contain an exposition of the general principles which have to be taken into account as governing policy in Palestine and the limiting conditions under which it must be carried out. The practical problems with which His Majesty's Government are faced in Palestine must now be considered in detail. These may be regarded as falling roughly under three heads :—

- (1) Security,**
- (2) Constitutional development,**
- (3) Economic and Social development.**

They will be dealt with in that order.

(1) Security.

10. It is a primary duty of the Administration to ensure peace, order and good government in Palestine. In an earlier paragraph His Majesty's Government have intimated that they will not be moved from their duty by any pressure or threats. Outbreaks of disorder in the past have been promptly repressed and special measures have been taken to deal with any future emergencies. It must be clearly understood that incitements to disorder or disaffection, in whatever quarter they may originate, will be severely punished and the powers of the Administration will, so far as may be necessary, be enlarged to enable it to deal the more effectively with any such dangerous and unwarrantable attempts.

On espère que l'explication qui précède de la nature de la tâche imposée par le mandat au gouvernement de Sa Majesté montrera clairement la nécessité, déjà soulignée, d'une coopération volontaire avec l'Administration Palestine et avec le gouvernement de Sa Majesté de la part des deux parties dirigeants arabes et juifs.

9. Les paragraphes précédents exposent les principes généraux dont il faut tenir compte en tant que politique de gouvernement en Palestine et les conditions limitatives dans lesquelles elle doit être mise en œuvre. Les problèmes pratiques auxquels le Gouvernement de Sa Majesté est confronté en Palestine doivent maintenant être examinés en détail. Ceux-ci peuvent être considérés comme relevant grosso modo de trois catégories :-

- (1) Sécurité,**
- (2) Développement constitutionnel,**
- (3) Développement économique et social.**

Ils seront traités dans cet ordre.

(1) Sécurité.

10. L'une des principales tâches de l'administration est d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement en Palestine. Dans un paragraphe précédent, le Gouvernement de Sa Majesté a laissé entendre qu'il ne sera pas déchargé de ses fonctions par des pressions ou des menaces. Dans le passé, les flambées de violence ont été réprimées rapidement et des mesures spéciales ont été prises pour faire face à toute situation d'urgence future. Il faut bien comprendre que les incitations au désordre ou à la désaffection, quel qu'en soit l'origine, seront sévèrement punies et que les pouvoirs de l'Administration seront, pour autant que de besoin, élargis pour lui permettre de faire face plus efficacement à de telles tentatives dangereuses et injustifiables.

His Majesty's Government have decided to retain in Palestine, for the present, two battalions of infantry; in addition to these, two squadrons of air craft and four sections of armoured cars will be available in Palestine and Trans-Jordan. It will be recalled that Mr. Dowbiggin, Inspector-General of Police, Ceylon, was sent to Palestine to enquire into the organisation of the Palestine Police Force. His elaborate and valuable report has been received and is under detailed consideration. Certain of his recommendations have already been carried out, including those involving an increase in the strength of the British and Palestinian sections of the Force and those providing for a scheme of defence for Jewish Colonies, to which reference was made in paragraph 9 of the statement with regard to British Policy in Palestine, published as Command Paper 8582. The remainder of the many recommendations in Mr. Dowbiggin's report are under consideration in consultation with the High Commissioner for Palestine, and further changes will be made when decisions are taken on these recommendations ^ His Majesty's Government avail themselves of this opportunity to reiterate their determination to take all possible steps to suppress crime and maintain order in Palestine. They desire to emphasise, in this connexion, that in determining the nature and composition of the security forces necessary for this purpose they must be guided by their expert advisers, and must aim at ensuring that the forces employed are suitable for the duties which they have to carry out, without regard to any political considerations.

(2) Constitutional Development.

11. Reference has already been made to the demands of Arab leaders for a form of constitution which would be incompatible with the mandatory obligations of His Majesty's Government.

Le Gouvernement de Sa Majesté a décidé de maintenir en Palestine, pour l'instant, deux bataillons d'infanterie ; en outre, deux escadrons d'aéronefs et quatre sections de véhicules blindés seront disponibles en Palestine et en Transjordanie. On se souviendra que M. Dowbiggin, inspecteur général de la police de Ceylan, a été envoyé en Palestine pour enquêter sur l'organisation de la Force de police palestinienne. Son rapport détaillé et précieux a été reçu et fait l'objet d'un examen approfondi. Certaines de ses recommandations ont déjà été mises en œuvre, notamment celles concernant l'augmentation des effectifs des sections britanniques et palestiniennes de la Force et celles prévoyant un plan de défense des colonies juives, auxquelles il est fait référence au paragraphe 9 de la déclaration relative à la politique britannique en Palestine, publiée dans le Document de commandement 8582. Le reste des nombreuses recommandations du rapport de M. Dowbiggin est à l'étude en consultation avec le Haut-Commissaire pour la Palestine, et d'autres changements seront apportés lorsque des décisions seront prises sur ces recommandations ^ Le Gouvernement de Sa Majesté saisit cette occasion pour réaffirmer sa détermination à prendre toutes les mesures possibles pour supprimer la criminalité et maintenir l'ordre en Palestine. Ils souhaitent souligner, à cet égard, qu'en déterminant la nature et la composition des forces de sécurité nécessaires à cette fin, ils doivent être guidés par leurs conseillers experts et veiller à ce que les forces employées soient adaptées aux tâches qu'elles ont à accomplir, sans considération de considérations politiques aucune.

(2) Développement constitutionnel.

11. Il a déjà été fait référence aux demandes des dirigeants arabes en faveur d'une forme de constitution qui serait incompatible avec les obligations obligatoires du Gouvernement de Sa Majesté.

It is, however, the considered opinion of His Majesty's Government 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 may be convenient, in the first instance, to give a brief resume of the history of this question since the establishment of the civil administration.

In October 1920 there was set up in Palestine an Advisory Council composed in equal parts of official and nominated unofficial members. Of the ten unofficial members, four were Moslems, three were Christians and three were Jews.

On the 1st September, 1922, the Palestine Order in Council was issued, setting up a Government in Palestine under the Foreign Jurisdiction Act. Part 3 of the Order in Council directed the establishment of a Legislative Council to be composed of the High Commissioner as President, with ten other official members, and 12 elected non-official members. The procedure for the selection of the non-official members was laid down in the Legislative Council, Order in Council, 1922, and in February and March 1928 an attempt was made to hold elections in accordance with that procedure.

The attempt failed owing to the refusal of the Arab population as a whole to co-operate (a detailed report of these elections is contained in the papers relating to the elections for the Palestine Legislative Council, 1928, published as Command Paper 1889).

The High Commissioner thereupon suspended the establishment of the proposed Legislative Council, and continued to act in consultation with an Advisory Council as before.

Toutefois, le Gouvernement de Sa Majesté estime, après mûre réflexion, que le moment est venu où l'importante question de l'instauration d'une mesure d'autonomie en Palestine doit, dans l'intérêt de la communauté dans son ensemble, être prise en main sans plus attendre.

Il peut être utile, dans un premier temps, de résumer brièvement l'histoire de cette question depuis la création de l'administration civile.

En octobre 1920, un Conseil consultatif composé à parts égales de membres officiels et non officiels fut créé en Palestine. Sur les dix membres non officiels, quatre étaient musulmans, trois chrétiens et trois juifs.

Le 1er septembre 1922, le décret du Conseil de la Palestine a été promulgué, créant un gouvernement en Palestine en vertu de la loi sur la juridiction étrangère. La partie 3 du décret en conseil ordonnait la création d'un conseil législatif composé du Haut Commissaire en tant que Président, de dix autres membres officiels et de 12 membres non officiels élus. La procédure de sélection des membres non officiels a été définie dans le décret du Conseil législatif de 1922 et, en février et mars 1928, on a tenté de tenir des élections conformément à cette procédure.

La tentative a échoué en raison du refus de la population arabe dans son ensemble de coopérer (un rapport détaillé de ces élections figure dans les documents relatifs aux élections au Conseil législatif palestinien de 1928, publiés en tant que document de référence 1889).

La Haut-Commissaire a alors suspendu la création du Conseil législatif proposé et a continué d'agir en consultation avec un conseil consultatif comme auparavant.

Two further opportunities were given to representative Arab leaders in Palestine to cooperate with the Administration in the government of the country, first, by the reconstitution of a nominated Advisory Council, but with membership conforming to that proposed for the Legislative Council, and, secondly, by a proposal for the formation of an Arab agency. It was intended that this Agency should have functions analogous to those entrusted to the Jewish Agency by Article 4 of the Palestine Mandate.

Neither of these opportunities was accepted and, accordingly, in December 1928, an Advisory Council was set up consisting only of official members. This position still continues; the only change being that the Advisory Council has been enlarged by the addition of more official members as the Administration developed. It will be recalled that, under the terms of Article 2 of the Mandate, His Majesty's Government are responsible for placing the country under such political, administrative and economic conditions as will secure the establishment of the Jewish National Home and the development of self-governing institutions, and for safeguarding the civil and religious rights of the inhabitants.

The action taken with regard to constitutional development in the early years of the Civil Administration is briefly described above. With the object of enabling the people of Palestine to obtain practical experience of administrative methods and the business of government and to learn discrimination in the selection of their representatives, Lord Plumer, who was High Commissioner for Palestine from 1925 to 1928, introduced a wider measure of local self-government than had previously obtained under the British regime.

Deux autres occasions ont été données aux dirigeants arabes représentatifs en Palestine de coopérer avec l'Administration dans le gouvernement du pays, d'abord par la reconstitution d'un Conseil consultatif désigné, mais avec une composition conforme à celle proposée pour le Conseil législatif, et, ensuite, par une proposition de création d'une agence arabe. Il était prévu que cette agence aurait des fonctions analogues à celles confiées à l'Agence juive par l'article 4 du Mandat pour la Palestine.

Aucune de ces possibilités n'a été acceptée et, par conséquent, en décembre 1928, un conseil consultatif composé uniquement de membres officiels a été mis sur pied. Cette position demeure inchangée ; le seul changement étant que le Conseil consultatif a été élargi par l'ajout de nouveaux membres officiels à mesure que l'Administration se développait. Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 2 du Mandat, le Gouvernement de Sa Majesté est responsable de placer le pays dans des conditions politiques, administratives et économiques propres à assurer l'établissement du foyer national juif et le développement d'institutions autonomes, et de sauvegarder les droits civils et religieux des habitants.

Les mesures prises en ce qui concerne le développement constitutionnel dans les premières années de l'administration civile sont brièvement décrites ci-dessus. Afin de permettre à la population de Palestine d'acquérir une expérience pratique des méthodes administratives et du fonctionnement du gouvernement et de se familiariser à la sélection de leurs représentants, Lord Plumer, qui fut Haut Commissaire pour la Palestine de 1925 à 1928, introduisit une mesure d'autonomie locale plus large que celle qui avait été obtenue sous le régime britannique.

Sir John Chancellor considered the question of constitutional development on his assumption of the office of High Commissioner in December 1928. He consulted representatives of various local interests and, after a careful examination of the position, put forward certain proposals in June 1929.

Discussion of the question was, however, suspended in consequence of the disturbances in August 1929.

12. His Majesty's Government have now carefully considered of this question in the light of the present stage of progress and development and with special regard to their obligation to place the country under such political, administrative and economic / conditions as will secure the development of self-governing institutions. They have decided that the time has arrived for a further step in the direction of the grant to the people of Palestine, of a measure of self-government compatible with the terms of the Mandate.

His Majesty's Government accordingly intend to set up a Legislative Council generally on the lines indicated in the statement of British policy in Palestine issued by Mr. Churchill in June 1922, which is reproduced as Appendix 5 to the Report of the Commission on the Palestine disturbances of August 1929.

His Majesty's Government trust that on this occasion they will secure the co-operation of all sections of the population of Palestine. His Majesty's Government desire to make it quite clear that while they would deeply regret an attempt on the part of any section of the population to prevent them from giving effect to their decision, all possible steps will be taken to circumvent such an attempt, if made, since they consider it in the interests of the population of the country as a whole that the further step now proposed should no longer be deferred.

Sir John Chancellor s'est penché sur la question du développement constitutionnel lorsqu'il est devenu Haut Commissaire en décembre 1928. Il consulta des représentants de divers intérêts locaux et, après un examen attentif de la situation, il présenta certaines propositions en juin 1929.

La discussion de la question fut cependant suspendue à la suite des troubles d'août 1929.

12. Le Gouvernement de Sa Majesté a maintenant examiné attentivement cette question à la lumière de l'état actuel du progrès et du développement et compte tenu en particulier de l'obligation qui lui incombe de placer le pays dans des conditions politiques, administratives et économiques propres à assurer le développement des institutions autonomes. Ils ont décidé que le moment était venu de faire un nouveau pas dans la direction de l'octroi au peuple palestinien d'une mesure d'autonomie compatible avec les termes du mandat.

Le Gouvernement de Sa Majesté a donc l'intention d'instituer un Conseil législatif selon les grandes lignes indiquées dans la déclaration de politique britannique en Palestine publiée par M. Churchill en juin 1922, qui figure à l'annexe 5 du rapport de la Commission sur les troubles en Palestine d'août 1929.

Le Gouvernement de Sa Majesté espère qu'à cette occasion, il obtiendra la coopération de tous les secteurs de la population palestinienne. Le Gouvernement de Sa Majesté souhaite qu'il soit bien clair que s'il regrette profondément qu'une partie quelconque de la population tente de l'empêcher de donner effet à sa décision, toutes les mesures possibles seront prises pour contourner une telle tentative, si elle est faite, car il estime dans l'intérêt de la population du pays tout entier que la nouvelle mesure proposée ne devrait plus être différée.

His Majesty's Government would point out 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. The sooner all sections of the population show a desire to co-operate with His Majesty's Government in this respect, the sooner will it be possible for such constitutional development to take place as His Majesty's Government hope to see in Palestine.

There are obvious advantages to be gained by all sections of the population from the establishment of such a Council. It should be of special benefit to the Arab section of the population, who do not at present possess any constitutional means for putting their views on social and economic matters before the Government. Their representatives on the Council which is to be set up will, of course, be in the position, not only to present the views of the Arab section of the population on these and other matters, but also to participate in discussions thereon. A further advantage may accrue to the country as a whole from the establishment of the Legislative Council, viz., that the participation of representatives of both sections of the community as members of the Legislative Council, will tend to improve the relations between the Jews and the Arabs.

13. As stated above, the new Legislative Council will be on the lines indicated in the statement of policy issued in 1922. It will consist of the High Commissioner and 22 members, of whom ten will be official members and 12 unofficial members. Unofficial members of the Council will normally be elected by primary and secondary elections.

Le Gouvernement de Sa Majesté rappelle que si cette législature avait été mise en place au moment où elle a été envisagée pour la première fois, le peuple palestinien aurait désormais acquis une plus grande expérience du fonctionnement de l'appareil constitutionnel. Une telle expérience est indispensable pour tout progrès dans le développement constitutionnel. Plus tôt toutes les couches de la population manifesteront le désir de coopérer avec le Gouvernement de Sa Majesté à cet égard, plus tôt il sera possible de réaliser l'évolution constitutionnelle que le Gouvernement de Sa Majesté espère voir en Palestine.

La création d'un tel Conseil présente des avantages évidents pour toutes les couches de la population. Elle devrait être particulièrement bénéfique pour la partie arabe de la population, qui ne dispose actuellement d'aucun moyen constitutionnel de faire connaître ses vues sur les questions sociales et économiques au Gouvernement. Leurs représentants au Conseil qui doit être créé seront, bien entendu, en mesure non seulement de présenter les vues de la partie arabe de la population sur ces questions et sur d'autres, mais aussi de participer aux discussions à ce sujet. L'établissement du Conseil législatif, à savoir que la participation de représentants des deux sections de la communauté en tant que membres du Conseil législatif, aura pour effet d'améliorer les relations entre les Juifs et les Arabes, est un autre avantage pour le pays dans son ensemble.

13. Comme indiqué plus haut, le nouveau Conseil législatif suivra les lignes indiquées dans l'énoncé de politique publié en 1922. Il sera composé du Haut Commissaire et de 22 membres, dont 10 membres officiels et 12 membres non officiels. Les membres non officiels du Conseil seront normalement élus lors d'élections primaires et secondaires.

It is, however, in the view of His Majesty's Government, so important to avoid the repetition of the deadlock which occurred in 1923 that steps will be devised to ensure the appointment of the requisite number of unofficial members to the Council in the event of one or more members failing to be elected on account of the non-cooperation of any section of the population, or for any other reason. The High Commissioner will continue to have the necessary power to ensure that the Mandatory shall be enabled to carry out its obligations to the League of Nations, including any legislation "urgently required, as well as the maintenance of order. When difference arises as to the fulfilment by the Government of Palestine of the terms of the Mandate, a petition to the League of Nations is admissible under Article 85 of the Order in Council of 1922.

(3) Economic and Social Development,

14. Under this head the practical problems to be considered are mainly concerned with, questions relating to land, immigration and unemployment. These three questions are intimately interrelated, with political "as well as economic aspects, and upon their solution must depend any advance that can be hoped for towards settled conditions of peace and prosperity in Palestine.

Since attention was drawn to these matters in the Report of the Shaw Commission, they have formed the subject of detailed investigations on the spot by a Committee appointed by the High Commissioner in April, to examine into the economic condition of agriculturists and the fiscal measures of Government in relation thereto, and also by Sir John Hope Simpson who, on instructions from the Secretary of State for the Colonies, proceeded to Palestine in May in order to examine the questions of immigration, land settlement and development.

Le Gouvernement de Sa Majesté estime toutefois qu'il est si important d'éviter que ne se reproduise l'impasse de 1923 que des mesures seront prises pour assurer la nomination du nombre requis de membres non officiels au Conseil au cas où un ou plusieurs membres ne seraient pas élus en raison de la non-coopération d'une section de la population, ou pour toute autre raison. Le Haut Commissaire continuera d'avoir le pouvoir nécessaire pour veiller à ce que le mandataire soit en mesure de s'acquitter de ses obligations envers la Société des Nations, y compris toute législation "nécessaire d'urgence, ainsi que le maintien de l'ordre. En cas de différend quant à l'exécution par le Gouvernement de Palestine des termes du mandat, une requête à la Société des Nations est recevable en vertu de l'article 85 du décret en conseil de 1922.

(3) Développement économique et social,

14. Sous cette rubrique, les problèmes pratiques à examiner concernent principalement les questions relatives à la terre, à l'immigration et au chômage. Ces trois questions sont intimement liées les unes aux autres, avec des aspects politiques " aussi bien qu'économiques, et de leur solution doit dépendre tout progrès que l'on peut espérer vers des conditions stables de paix et de prospérité en Palestine.

Depuis que le rapport de la Commission Shaw a attiré l'attention sur ces questions, celles-ci ont fait l'objet d'enquêtes approfondies sur place par un comité nommé par le Haut Commissaire en avril pour examiner la situation économique des agriculteurs et les mesures fiscales du gouvernement à cet égard, ainsi que par Sir John Hope Simpson qui, sur instruction du Secrétaire d'État aux colonies, s'est rendu en Palestine en mai pour examiner les questions d'immigration, de colonisation et de développement.

15. As a result of these extensive and elaborate investigations, certain conclusions have emerged and certain facts have been established which will now be set out briefly:—

(1) Land.

It can now be definitely stated 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.

There has been much criticism in the past in regard to the relatively small extent of State land which has been made available for Jewish settlement. It is, however, an error to imagine that the Palestine Government is in possession of large areas of vacant land which could be made available for Jewish settlement. The extent of unoccupied areas of Government land is negligible. The Government claims considerable areas which are, in fact, occupied and cultivated by Arabs. Even were the title of the Government to these areas admitted, and it is in many cases disputed, it would not be possible to make these areas available for Jewish settlement, in view of their actual occupation by Arab cultivators and of the importance of making available additional land on which to place the Arab cultivators who are now landless. The provision of a margin available for settlement depends upon the progress made in increasing the productivity of the land already occupied.

16. It now appears, in the light of the best available estimates, that the area of cultivable land in Palestine (excluding the Beer-Sheba region) is 6,544,000 dunams. This area is considerably less than had hitherto been estimated, previous official estimates being in the neighbourhood of 10 to 11 million dunams.

15. A la suite de ces enquêtes approfondies et approfondies, certaines conclusions ont été tirées et certains faits ont été établis, qui seront maintenant brièvement exposés:-

(1) Terres

On peut maintenant affirmer avec certitude qu'à l'heure actuelle et avec les méthodes actuelles de culture arabe, il ne reste aucune marge de terre disponible pour l'installation agricole des nouveaux immigrants, à l'exception des terres non développées que les diverses agences juives tiennent en réserve.

Dans le passé, on a beaucoup critiqué l'étendue relativement petite des terres de l'État qui ont été mises à la disposition des colonies juives. C'est toutefois une erreur d'imaginer que le gouvernement de Palestine est en possession de vastes étendues de terres vacantes qui pourraient être mises à la disposition des colonies juives. L'étendue des zones inoccupées des terres de l'État est négligeable. Le Gouvernement revendique des superficies considérables qui sont, en fait, occupées et cultivées par les Arabes. Même si le gouvernement reconnaissait le titre de propriété de ces zones, ce qui est souvent contesté, il ne serait pas possible de mettre ces zones à la disposition des Juifs, compte tenu de leur occupation effective par des cultivateurs arabes et de l'importance de mettre des terres supplémentaires à la disposition des cultivateurs arabes, qui sont maintenant sans terre. L'octroi d'une marge disponible pour le règlement dépend des progrès réalisés dans l'augmentation de la productivité des terres déjà occupées.

16. Il apparaît maintenant, à la lumière des meilleures estimations disponibles, que la superficie des terres cultivables en Palestine (à l'exclusion de la région de Beer-Sheba) est de 6.544.000 dounams. Cette superficie est nettement inférieure à ce qui avait été estimé jusqu'à présent, les estimations officielles précédentes étant de l'ordre de 10 à 11 millions de dounams.

It also appears that while an area of at least 130 dunams is required to maintain a fellah family in a decent standard of life in the unirrigated tracts, the whole of the cultivable land in the country, excluding the area already in the hands of the Jews, would, were it divided among the existing Arab cultivators, provide an average holding of not more than 90 dunams. In order to provide an average holding of 130 dunams for all Arab cultivators, about 8 million dunams of cultivable land would be required.

It also appears that of the 86,980 rural Arab families in the villages, 29.4 per cent, are landless. It is not known how many of these are families who previously cultivated and have since lost their land.

This is one point, among others, upon which, at present, it is not possible to speak with greater precision, but which will, it is hoped, be ascertained in the course of the Census which is to be taken next year.

17. The condition of the Arab fellah leaves much to be desired, and a policy of land development is called for if an improvement in his conditions of life is to be effected.

The sole agencies which have pursued a consistent policy of land development have been the Jewish Colonisation organisations, public and private. The Jewish settlers have had every advantage that capital, science and organisation could give them.

To these and to the energy of the settlers themselves their remarkable progress is due. On the other hand, the Arab population, while lacking the advantages enjoyed by the Jewish settlers, has, by the excess of births over deaths, increased with great rapidity, while the land available for its sustenance

has decreased by about a million dunams. This area has passed into Jewish hands.

Il semble également qu'une superficie d'au moins 130 dounams est nécessaire pour assurer un niveau de vie décent à une famille de fellahs dans les parcelles non irriguées, mais l'ensemble des terres cultivables du pays, à l'exclusion de celles qui sont déjà aux mains des Juifs, si elles étaient réparties entre les cultivateurs arabes existants, ne représenteraient en moyenne que 90 dounams au maximum. Afin de fournir une exploitation moyenne de 130 dounams pour tous les cultivateurs arabes, il faudrait environ 8 millions de dounams de terres cultivables.

Il apparaît également que sur les 86 980 familles arabes rurales des villages, 29 à 4 % sont sans terre. On ne sait pas combien d'entre elles sont des familles qui ont déjà cultivé et qui ont depuis perdu leurs terres.

C'est un point, parmi d'autres, sur lequel il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de parler avec plus de précision, mais qui sera, nous l'espérons, vérifié au cours du recensement qui aura lieu l'année prochaine.

17. La condition du fellah arabe laisse beaucoup à désirer, et une politique d'aménagement du territoire est nécessaire si l'on veut améliorer ses conditions de vie.

Les seules agences qui ont mené une politique cohérente d'aménagement du territoire ont été les organisations juives de la colonisation, publiques et privées. Les colons juifs ont eu tous les avantages que le capital, la science et l'organisation pouvaient leur donner.

C'est à eux et à l'énergie des colons eux-mêmes que l'on doit leurs progrès remarquables. D'autre part, la population arabe, tout en n'ayant pas les avantages dont jouissent les colons juifs, a, par l'excès des naissances sur les décès, augmenté très rapidement, tandis que les terres disponibles pour sa subsistance a diminué d'environ un million de dounams. Cette région est passée entre les mains des Juifs.

18. Reference has been made to the energy evinced and the remarkable progress made in Jewish land settlement. It would be unjust to accept the contention, which has been advanced in the course of the controversy regarding relations between Jews and Arabs in Palestine, that the effect of Jewish settlement upon the Arab population has in all cases been detrimental to the interests of the Arabs.

This is by no means wholly true, but it is necessary in considering this aspect of the problem to differentiate between colonisation by such bodies as the Palestine Jewish Colonisation Association (commonly known as the P.I.C.A.) and colonisation under Zionist auspices. In so far as the past policy of the P.I.C.A. is concerned, there can be no doubt that the Arab has profited largely by the installation of the Colonies, and relations between the colonists and their Arab neighbours have in the past been excellent. The cases which are now quoted by the Jewish authorities in support of the contention that the effect of Jewish colonisation on the Arabs in the neighbourhood has been advantageous, are cases relating to Colonies established by the P.I.C.A. before colonisation financed from the Palestine Foundation Fund, which is the main financial instrument of the Jewish Agency, came into existence. Some of the attempts which have been made to prove that Zionist colonisation has not had the effect of causing the previous tenants of land acquired to join the landless class have on examination proved to be unconvincing, if not fallacious.

19. Moreover, the effect of Jewish colonisation on the existing population is very intimately affected by the conditions on which the various Jewish bodies hold, utilise and lease their land.

18. Il a été fait référence à l'énergie manifestée et aux progrès remarquables réalisés dans la colonisation des terres juives. Il serait injuste d'accepter l'affirmation qui a été avancée au cours de la controverse concernant les relations entre Juifs et Arabes en Palestine, selon laquelle l'effet de la colonisation juive sur la population arabe a toujours été préjudiciable aux intérêts des Arabes.

Cela n'est pas tout à fait vrai, mais il est nécessaire, en examinant cet aspect du problème, de faire la distinction entre la colonisation par des organismes tels que l'Association juive de colonisation de la Palestine (communément appelée P.I.C.A.) et la colonisation sous les auspices sionistes. En ce qui concerne la politique passée du P.I.C.A., il ne fait aucun doute que l'Arabe a largement profité de l'installation des colonies, et les relations entre les colons et leurs voisins arabes ont été excellentes dans le passé. Les cas qui sont maintenant cités par les autorités juives à l'appui de l'affirmation selon laquelle l'effet de la colonisation juive sur la population arabe voisine a été avantageuse sont des cas relatifs à des colonies établies par le P.I.C.A. avant la création de la colonisation financée par le Palestine Foundation Fund, qui est le principal instrument financier de l'Agence juive.

Certaines des tentatives qui ont été faites pour prouver que la colonisation sioniste n'a pas eu pour effet d'amener les anciens locataires des terres acquises à rejoindre la classe des sans terre se sont révélées peu convaincantes, sinon fallacieuses.

19. De plus, l'effet de la colonisation juive sur la population existante est très intimement affecté par les conditions dans lesquelles les différents corps juifs détiennent, utilisent et louent leurs terres.

It is provided by the Constitution of the Enlarged Jewish Agency, signed at Zurich on the 14th August, 1929 (Article 3 (d) and (e)), that the land acquired shall be held as the "inalienable property of the Jewish people," and that in "all the works or undertakings carried out or furthered by the Agency, it shall be deemed to be a matter of principle that Jewish labour shall be employed." Moreover, by Article 23 of the draft lease, which it is proposed to execute in respect of all holdings granted by the Jewish National Fund, the lessee undertakes to execute all works connected with the cultivation of the holdings only with Jewish labour. Stringent conditions are imposed to ensure the observance of this under-taking.

An undertaking binding settlers in the Colonies of the Maritime Plain to hire Jewish workmen only, whenever they may be obliged to hire help, is inserted in the Agreement for the repayment of advances made by the Palestine Foundation Fund. Similar provision is contained in the Agreement for the Emek Colonies.

These stringent provisions are difficult to reconcile with the declaration at the Zionist Congress of 1921 of "the desire of the Jewish people to live with the Arab people in relations of friendship and mutual respect, and, together, with the Arab people, to develop the homeland common to both into a prosperous community which would ensure the growth of the peoples."

20. The Jewish leaders have been perfectly frank in their justification of this policy. The Executive of the General Federation of Jewish Labour, which exercises a very important influence on the direction of Zionist policy, has contended that such restrictions are necessary to secure the largest possible amount of Jewish immigration and to safeguard the standard of life of the Jewish labourer from the danger of falling to the lower standard of the Arab.

Il est prévu par la Constitution de l'Agence juive élargie, signée à Zurich le 14 août 1929 (article 3 (d) et (e)), que le terrain acquis sera détenu comme propriété inaliénable du peuple juif, et que dans "tous les travaux ou entreprises réalisés ou favorisés par l'Agence, il sera considéré comme une question de principe que le travail juif sera employé". En outre, par l'article 23 du projet de bail, qu'il est proposé d'exécuter en ce qui concerne toutes les participations accordées par le Fonds national juif, le locataire s'engage à exécuter tous les travaux liés à la culture de l'exploitation n'est qu'avec la main-d'œuvre juive. Des conditions strictes sont imposées pour assurer le respect de cet engagement.

Un engagement contraignant pour les colons des colonies de la plaine maritime de n'engager que des ouvriers juifs, chaque fois qu'ils peuvent être obligés d'engager de l'aide, est inséré dans l'Accord pour le remboursement des avances faites par la Palestine Foundation Fund. Une disposition similaire figure dans l'Accord pour les colonies Emek.

Ces dispositions rigoureuses sont difficiles à concilier avec la déclaration du Congrès sioniste de 1921 du "désir du peuple juif de vivre avec le peuple arabe dans des relations d'amitié et de respect mutuel et, ensemble, avec le peuple arabe, de développer la patrie commune aux deux en une communauté prospère qui assure la croissance des peuples.

20. Les dirigeants juifs ont été parfaitement francs dans leur justification de cette politique. L'exécutif de la Fédération générale du travail juif, qui exerce une influence très importante sur l'orientation de la politique sioniste, a soutenu que de telles restrictions sont nécessaires pour assurer le plus grand nombre possible d'immigrants juifs et pour préserver le niveau de vie du travailleur juif du danger de tomber dans le niveau de celui des arabes.

However logical such arguments may be from the point of view of a purely national movement, it must, nevertheless, be pointed out that they take no account of the provisions of Article 6 of the Mandate, which expressly requires that, in facilitating Jewish immigration and close settlement by Jews on the land, the Administration of Palestine must ensure that "the rights and position of other sections of the population are not prejudiced."

(2) Agricultural Development.

21. As indicated in the immediately preceding paragraph, it is the duty of the Administration under the Mandate to ensure that the position of the "other sections of the population" is not prejudiced by Jewish immigration. Also, it is its duty under the Mandate to encourage close settlement of the Jews on the land, subject always to the former condition.

22. As a result of recent investigations, His Majesty's Government are satisfied that, in order to attain these objects, a more methodical agricultural development is called for with the object of ensuring a better use of the land.

23. Only by 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.

Aussi logiques que puissent être ces arguments du point de vue d'un mouvement purement national, il faut néanmoins souligner qu'ils ne tiennent pas compte des dispositions de l'article 6 du Mandat, qui exige expressément que l'Administration palestinienne, en facilitant l'immigration juive et l'installation des Juifs sur le territoire, veille à ce que "les droits et la position des autres groupes de la population ne soient pas lésés".

(2) Développement agricole.

21. Comme indiqué au paragraphe précédent, il est du devoir de l'Administration, en vertu de son mandat, de veiller à ce que l'immigration juive ne porte pas préjudice à la situation des "autres couches de la population". En outre, il est de son devoir, en vertu de son mandat, d'encourager l'installation des Juifs sur le territoire, sous réserve toujours de la première condition.

22. la suite d'enquêtes récentes, le Gouvernement de Sa Majesté est convaincu que, pour atteindre ces objectifs, un développement agricole plus méthodique s'impose afin d'assurer une meilleure utilisation des terres.

23. 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.

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. Having regard to the responsibilities of the Mandatory Power, it is clear that this authority must be the Palestine

Administration.

24. Among the problems which will have to be considered are those of irrigation, the coordination of development with the activities of the Department of Agriculture and other Government Departments, and the determination of their respective spheres of action so as to avoid friction and overlapping, and to obtain the greatest efficiency in coordinated effort.

Consideration must also be given to the protection of tenants by some form of occupancy right, or by other means, to secure them against ejection or the imposition of excessive rental.

Closely associated with any development must be the acceleration of the work of settlement by the ascertainment of title and the registration of tenancies. In this connection an important problem is presented by the large proportion of Arab village land which is held under the tenure-in-common known as mesha'a. Nearly half of the Arab villages are held on mesha'a tenure and there is a consensus of opinion that this system is a great obstacle to the agricultural development of the Country.

The constitution of co-operative societies among the fellahin appears to be an important preliminary to their advancement. The whole question has recently been under examination on behalf of the Palestine Government by an expert with great experience.

Pendant cette période, cependant, le contrôle de toutes les dispositions foncières doit nécessairement incomber à l'autorité chargée de l'aménagement. Les transferts de terrains ne seront autorisés que dans la mesure où ils n'interfèrent pas avec les plans de cette autorité. Eu égard aux responsabilités du Pouvoir Mandataire, il est clair que cette autorité doit être la Palestine.

Administration.

24. Parmi les problèmes qui devront être pris en compte, il y a ceux de l'irrigation, de la coordination du développement des activités du ministère de l'Agriculture et d'autres ministères, et la détermination de leurs domaines d'action respectifs afin d'éviter les frictions et les chevauchements et d'obtenir la plus grande efficacité possible dans la coordination de l'effort.

Il faut aussi tenir compte de la protection des locataires par une forme quelconque de droit d'occupation, ou par d'autres moyens, pour les protéger contre l'expulsion ou l'imposition d'un loyer excessif.

Tout développement doit être étroitement lié à l'accélération des travaux de colonisation par la constatation du titre de propriété et l'enregistrement des baux. A cet égard, un problème important est posé par la grande proportion des terres des villages arabes qui sont détenues dans le cadre du régime foncier commun connu sous le nom de mesha'a. Près de la moitié des villages arabes sont occupés par des mesha'a et il existe un consensus sur le fait que ce système constitue un obstacle majeur au développement agricole du pays.

La constitution de sociétés coopératives entre les fellahs semble être un préalable important à leur progression. La question dans son ensemble a récemment été examinée au nom du Gouvernement de Palestine par un expert doté d'une grande expérience.

25. The finances of Palestine have been severely strained by the necessity of providing for large increases in its security forces. These increases have been deemed essential in the light of the events of the autumn of 1929, and it is not possible to forecast the time that must elapse before it will be thought safe to reduce expenditure on this account. That must largely depend on the success of the policy now envisaged, and on the extent of the improvement in mutual relations between Arabs and Jews which His Majesty's Government hope will be one of its results.

It is part of the general policy of His Majesty's Government that Palestine should be self-supporting. The improvement of agricultural conditions contemplated will not only take time, but will involve considerable expenditure, though it is to be hoped that part of the outlay will prove to be recoverable. His Majesty's Government are giving earnest consideration to the financial position which arises out of this situation, and steps are being taken to concert the necessary measures to give effect to their policy.

(8) Immigration.

26. The whole system under which immigration into Palestine is controlled by the Administration has recently been most carefully examined, and in the month of May it was considered necessary by His Majesty's Government, whilst leaving undisturbed Jewish immigration in its various other forms, to suspend the further issue; of certificates for the admission of immigrants under the Labour Schedule—i.e., as employed persons (over and above the 950 already sanctioned) for the half year ending the 30th September, 1930, pending the result of this examination and the determination of future policy.

25. Les finances de la Palestine ont été fortement grevées par la nécessité d'augmenter considérablement ses forces de sécurité. Ces augmentations ont été jugées essentielles à la lumière des événements de l'automne 1929, et il n'est pas possible de prévoir le temps qui doit s'écouler avant que l'on puisse considérer comme sûr de réduire les dépenses dans ce domaine. Cela doit dépendre en grande partie du succès de la politique envisagée aujourd'hui et de l'ampleur de l'amélioration des relations mutuelles entre Arabes et Juifs, dont le Gouvernement de Sa Majesté espère qu'elle sera l'un des résultats.

La politique générale du Gouvernement de Sa Majesté consiste à faire en sorte que la Palestine soit autosuffisante. L'amélioration des conditions agricoles envisagée nécessitera non seulement du temps, mais aussi des dépenses considérables, même s'il faut espérer qu'une partie des dépenses sera récupérable. Le gouvernement de Sa Majesté examine sérieusement la situation financière qui découle de cette situation, et des mesures sont prises pour concerter les mesures nécessaires afin de donner effet à leur politique.

(8) Immigration.

26. L'ensemble du système de contrôle de l'immigration en Palestine par l'administration a récemment fait l'objet d'un examen minutieux et, au mois de mai, le gouvernement de Sa Majesté a jugé nécessaire, tout en laissant intacte l'immigration juive sous ses diverses autres formes, de suspendre la délivrance de certificats pour l'admission des immigrants selon le calendrier du travail, à savoir, comme travailleurs (au-delà des 950 déjà autorisés) pour le semestre qui s'est achevé le 30 septembre 1930, en attendant le résultat de cet examen et le choix de politiques futures.

This examination has revealed certain weaknesses in the existing system. It has been shown that under it there have been many cases of persons being admitted, who, if all the facts had been known, should not have received visas. No effective Government control exists in regard to the selection of immigrants from abroad, with the result that there are no adequate safeguards against irregularities in connection with the issue of immigration certificates, and also against the immigration of undesirables. A further unsatisfactory feature is that a large number of travellers, who enter Palestine with permission to remain for a limited time, stay on without sanction. It is calculated that the number of such cases during the last three years amounted to 7,800. Another serious feature is the number of persons who evade the frontier control. In any attempt to devise adequate Government machinery for the control of immigration, account

must be taken of the important part at present played in connection with Jewish immigration by the General Federation of Jewish Labour. The influence of the General Federation is far-reaching and its activities are manifold. It constitutes an important factor within the World Zionist movement, and at the last Zionist Congress more than a quarter of the total number of delegates represented such Zionist circles, both in Palestine and abroad, as are identified with the Federation. The influence which the Federation is able to exert upon immigrants is shown by the fact that its members are not permitted to have recourse to the Courts of the country in cases of dispute with another member. It has its own Courts of First and Second Instance and its Labour High Court, to which appeals from the subordinate Tribunals lie. The Federation has adopted a policy which implies the introduction in Palestine of a new social order based on communal settlements and the principle of " self labour " (i.e., that each man should work for himself and avoid the employment of hired labourers).

Cet examen a révélé certaines faiblesses du système actuel. Il a été démontré qu'il y a eu de nombreux cas d'admission de personnes qui, si tous les faits avaient été connus, n'auraient pas dû obtenir de visa. Il n'existe pas de contrôle gouvernemental efficace en ce qui concerne la sélection des immigrants de l'étranger, de sorte qu'il n'existe pas de garanties adéquates contre les irrégularités liées à la délivrance des certificats d'immigration, ni contre l'immigration d'indésirables. Une autre caractéristique insatisfaisante est qu'un grand nombre de voyageurs, qui entrent en Palestine avec l'autorisation de rester en Palestine pour une durée limitée, y restent sans sanction. On estime à 7 800 le nombre de cas de ce type au cours des trois dernières années. Une autre caractéristique grave est le nombre de personnes qui échappent au contrôle aux frontières. Dans toute tentative d'élaboration d'un mécanisme gouvernemental adéquat de contrôle de l'immigration, tenir compte des éléments suivants

Il faut tenir compte du rôle important que joue actuellement la Fédération générale du travail juif dans le cadre de l'immigration juive. L'influence de la Fédération générale est considérable et ses activités sont multiples. Il constitue un facteur important au sein du mouvement sioniste mondial, et lors du dernier Congrès sioniste, plus d'un quart du nombre total de délégués représentaient les cercles sionistes, tant en Palestine qu'à l'étranger, qui sont identifiés à la Fédération.

L'influence que la Fédération peut exercer sur les immigrés est démontrée par le fait que ses membres ne sont pas autorisés à avoir recours aux tribunaux du pays en cas de litige avec un autre membre. Elle dispose de ses propres tribunaux de première et de deuxième instance et de sa Haute Cour du travail, qui sont saisis des recours formés par les tribunaux subordonnés. La Fédération a adopté une politique qui implique l'introduction en Palestine d'un nouvel ordre social basé sur les colonies communales et le principe du " travail indépendant " (c'est-à-dire que chaque homme doit travailler pour lui-même et éviter l'emploi de travailleurs salariés).

Where self-labour is impossible it insists on the employment of Jewish labour exclusively by all Jewish employers.

In view of its responsibilities under the Mandate, it is essential that the Palestine Government, as the agent of the Mandatory Power, should be the deciding authority in all matters of policy relating to immigration, especially having regard to its close relation to unemployment and land development policy. No adequate improvement in existing machinery can be devised unless a modus vivendi is established between the Government on the one hand and the Jewish Agency on the other, in regard to their respective functions, and full account must be taken of the influence exerted in the policy of the Agency by the General Federation of Jewish labour.

27. As regards the relation of immigration to unemployment, great difficulties at present exist owing to the absence of efficient machinery for estimating the degree of unemployment existing at any time. This is especially true as regards the Arab section of the community. While no reliable statistics are available, sufficient evidence has been adduced to lead to the conclusion that there is at present a serious degree of Arab unemployment, and that Jewish unemployment likewise exists to an extent which constitutes a definitely unsatisfactory feature. It may be regarded as clearly established that the preparation of the Labour Schedule must depend upon the ascertainment of the total of unemployed in Palestine. It follows that the extent of that unemployment must be accurately determined, and His Majesty's Government will give serious consideration to devising machinery for this purpose.

Là où le travail indépendant est impossible, il insiste sur l'emploi de la main-d'œuvre juive exclusivement par tous les employeurs juifs.

Compte tenu des responsabilités qui lui incombent en vertu du mandat, il est essentiel que le Gouvernement palestinien, en tant qu'agent du pouvoir obligatoire, soit l'autorité de décision pour toutes les questions de politique en matière d'immigration, en particulier en ce qui concerne sa relation étroite avec la politique de chômage et de développement territorial. Aucune amélioration adéquate des mécanismes existants ne peut être envisagée à moins qu'un modus vivendi ne soit établi entre le gouvernement, d'une part, et l'Agence juive, d'autre part, en ce qui concerne leurs fonctions respectives, et que l'influence exercée dans la politique de l'Agence par la Fédération générale du travail juif soit pleinement prise en compte.

27. En ce qui concerne la relation entre l'immigration et le chômage, de grandes difficultés existent actuellement en raison de l'absence de mécanismes efficaces d'estimation du degré de chômage existant à un moment donné. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la partie arabe de la communauté. Bien qu'il n'existe pas de statistiques fiables, des preuves suffisantes ont été apportées pour conclure qu'il existe actuellement un grave taux de chômage arabe et que le chômage juif existe également dans une mesure qui constitue une caractéristique nettement insatisfaisante. Il peut être considéré comme clairement établi que l'élaboration de la liste du travail doit dépendre de la détermination du nombre total de chômeurs en Palestine. Il s'ensuit que l'ampleur de ce chômage doit être déterminée avec précision, et le Gouvernement de Sa Majesté envisagera sérieusement de concevoir des mécanismes à cette fin.

The economic capacity of the country to absorb new immigrants must therefore be judged with reference to the position of Palestine as a whole in regard to unemployment, and care must also be exercised* in ascertaining that economic capacity, to make allowances for any demand for labour, which, owing to increased circulation of money connected with expenditure on development or for other causes, may be regarded as of a temporary character.

28. Article 6 of the Mandate directs that the rights and position of the other sections of the population shall not be prejudiced by Jewish immigration. Clearly, if immigration of Jews results in preventing the Arab population from obtaining the work necessary for its maintenance, or if Jewish unemployment unfavourably affects the general labour position, it is the duty of the Mandatory Power under the Mandate to reduce, or, if necessary, to suspend, such immigration until the unemployed portion of the "other sections" is in a position to obtain work.

It may here be remarked that in the light of the examination to which immigration and unemployment problems have been subjected, His Majesty's Government regard their action in the suspension of immigration under the Labour Schedule last May as fully justified.

It has been argued that the High Commissioner's approval of the issue of Immigration Certificates under the Labour Schedule implied that there was room for the admission of immigrants of the working class, and that, in consequence, His Majesty's Government, in suspending the issue of those certificates, must have been influenced by political considerations. This is not the case. In arriving at their decision to suspend the issue of the certificates, His Majesty's Government had in mind the opinions expressed in the Report of the Shaw Commission that there was a shortage of land and that immigration should be more closely controlled.

La capacité économique du pays à absorber de nouveaux immigrants doit donc être jugée à l'aune de la situation de la Palestine dans son ensemble en matière de chômage, et il faut également veiller* à ce que cette capacité économique soit établie en tenant compte de toute demande de travail qui, du fait d'une circulation accrue des fonds liés aux dépenses de développement ou d'autres causes, peut être considérée comme temporaire.

28. L'article 6 du mandat stipule que l'immigration juive ne doit pas porter atteinte aux droits et à la situation des autres couches de la population. De toute évidence, si l'immigration des Juifs empêche la population arabe d'obtenir le travail nécessaire à son entretien, ou si le chômage des Juifs affecte défavorablement la situation générale du travail, il est du devoir du Mandataire de réduire ou, si nécessaire, de suspendre cette immigration jusqu'à ce que la partie des "autres sections" en chômage soit en mesure de trouver un emploi.

Il se peut qu'à la lumière de l'examen auquel ont été soumis les problèmes d'immigration et de chômage, le Gouvernement de Sa Majesté considère comme pleinement justifiée l'action qu'il a prise en mai dernier pour suspendre l'immigration en vertu de la liste du travail.

On a fait valoir que l'approbation par le Haut-Commissaire de la délivrance de certificats d'immigration en vertu de l'annexe sur le travail impliquait qu'il y avait place pour l'admission d'immigrants de la classe ouvrière et que, par conséquent, le Gouvernement de Sa Majesté, en suspendant la délivrance de ces certificats, devait avoir été influencé par des considérations politiques. Ce n'est pas le cas. En décidant de suspendre la délivrance des certificats, le gouvernement de Sa Majesté avait à l'esprit les opinions exprimées dans le rapport de la Commission Shaw selon lesquelles il y avait pénurie de terres et que l'immigration devrait être contrôlée plus étroitement.

It was realised that these issues called for expert examination, but His Majesty's Government felt that, until they had been so examined, no steps should be taken which might aggravate an economic situation which, in the opinion of the majority of the Shaw Commission, was already such as to afford ground for anxiety.

Any hasty decision in regard to more unrestricted Jewish immigration is to be strongly deprecated, not only from the point of view of the interests of the Palestine population as a whole, but even from the special point of view of the Jewish community. So long as widespread suspicion exists, and it does exist, amongst the Arab population, that the economic depression, under which they undoubtedly suffer at present, is largely due to excessive Jewish immigration, and so long as some grounds exist upon which this suspicion may be plausibly represented to be well founded, there can be little hope of any improvement in the mutual relations of the two races. But it is upon such improvement that the future peace and prosperity of Palestine must largely depend.

It is hoped that changes may be devised in the method of the preparation of the Labour Schedule which will tend to promote amicable relations between the Jewish authorities in Palestine and the Immigration Department. It is clearly desirable to establish closer co-operation and consultation between the Jewish authorities and the Government, and the closer and more cordial co-operation becomes, the easier it should be to arrive at an agreed Schedule based upon a thorough understanding, on both sides, of the economic needs of the country.

On s'est rendu compte que ces questions nécessitaient un examen par des experts, mais le gouvernement de Sa Majesté a estimé que, tant qu'elles n'auraient pas été examinées, aucune mesure ne devrait être prise qui pourrait aggraver une situation économique qui, de l'avis de la majorité de la Commission Shaw, était déjà de nature à susciter des inquiétudes.

Toute décision hâtive concernant une immigration juive plus illimitée doit être fortement dépréciée, non seulement du point de vue des intérêts de la population palestinienne dans son ensemble, mais aussi du point de vue particulier de la communauté juive. Tant qu'il existera une suspicion généralisée, et qu'il existera, au sein de la population arabe, que la dépression économique, dont elle souffre sans aucun doute actuellement, est largement due à une immigration juive excessive, et tant qu'il existera des raisons plausibles de croire que cette suspicion est fondée, les relations mutuelles des deux races ne pourront que peu s'améliorer. Mais c'est de cette amélioration que la paix et la prospérité futures de la Palestine doivent largement dépendre.

On espère que des changements pourront être apportés à la méthode de préparation du calendrier du travail, qui tendra à promouvoir des relations amicales entre les autorités juives en Palestine et le Département de l'immigration. Il est clairement souhaitable d'établir une coopération et une consultation plus étroites entre les autorités juives et le gouvernement, et plus la coopération sera étroite et cordiale, plus il sera facile de parvenir à un calendrier convenu fondé sur une compréhension approfondie, des deux côtés, des besoins économiques du pays.

29. As has been shown in the foregoing paragraphs, the three problems of development, immigration and unemployment are closely inter-related, and upon the evolution of a policy which will take full account of these three factors must depend the future of Palestine. It is only in a peaceful and prosperous Palestine that the ideals of the Jewish National Home can in any sense be realised, and it is only by cordial co-operation between the Jews, the Arabs and the Government that prosperity can be secured.

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 of interference or control, but it has become increasingly clear that such a policy can no longer continue. It is only the closest co-operation 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 who at present possess few resources of their own with which to sustain the struggle for existence. What is required is that both races should consent to live together and to respect each other's needs and claims.

29. Comme on l'a vu dans les paragraphes précédents, les trois problèmes du développement, de l'immigration et du chômage sont étroitement liés, et de l'évolution d'une politique qui tiendra pleinement compte de ces trois facteurs dépend l'avenir de la Palestine. Ce n'est que dans une Palestine pacifique et prospère que les idéaux de la Maison nationale juive peuvent en tout sens être réalisés, et c'est seulement par une coopération cordiale entre les juifs, les arabes et le gouvernement que la prospérité peut être assurée.

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. Par 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 arabe et juive peut empêcher la Palestine de sombrer dans une situation qui mettrait en péril, d'une part, le travail dévoué de ceux qui ont cherché à construire le foyer national juif et, d'autre part, les intérêts de la majorité de la population qui possède actuellement peu de ressources propres pour soutenir la lutte en vue de son existence. Ce qu'il faut, c'est que les deux races consentent à vivre ensemble et à respecter les besoins et les revendications de l'autre.

To the Arabs His Majesty's Government would appeal for a recognition of the facts of the situation, and for a sustained effort at co-operation in obtaining that prosperity for the country as a whole by which all will benefit.

From the Jewish leaders, His Majesty's Government ask a recognition of the necessity for making some concessions on their side in regard to the independent and separatist ideals which have been developed in some quarters in connection with the Jewish National Home, and for accepting it as an active factor in the orientation of their policy that the general development of the country shall be carried out in such a way that the interests of the Arabs and Jews may each receive adequate consideration, with the object of developing prosperity throughout the country under conditions which will give no grounds for charges of partiality upon the one side or upon the other, but will permit of the Arab and Jewish communities developing in harmony and contentment.

Aux Arabes, le Gouvernement de Sa Majesté lance un appel en faveur d'une reconnaissance des faits et d'un effort soutenu de coopération en vue d'obtenir cette prospérité pour l'ensemble du pays, dont tous bénéficieront.

Le Gouvernement de Sa Majesté demande aux dirigeants juifs de reconnaître la nécessité de faire des concessions de leur côté en ce qui concerne les idéaux indépendants et séparatistes qui ont été développés dans certains milieux en rapport avec le foyer national juif, et d'accepter comme facteur actif dans l'orientation de leur politique que le développement général du pays soit mené de telle sorte que les intérêts des Arabes et des Juifs soient dûment pris en considération, en vue de développer la prospérité dans tout le pays dans des conditions qui ne donneront pas lieu à des accusations de partialité d'un côté ou de l'autre, mais permettront aux communautés arabe et juive de se développer en harmonie et en satisfaction.