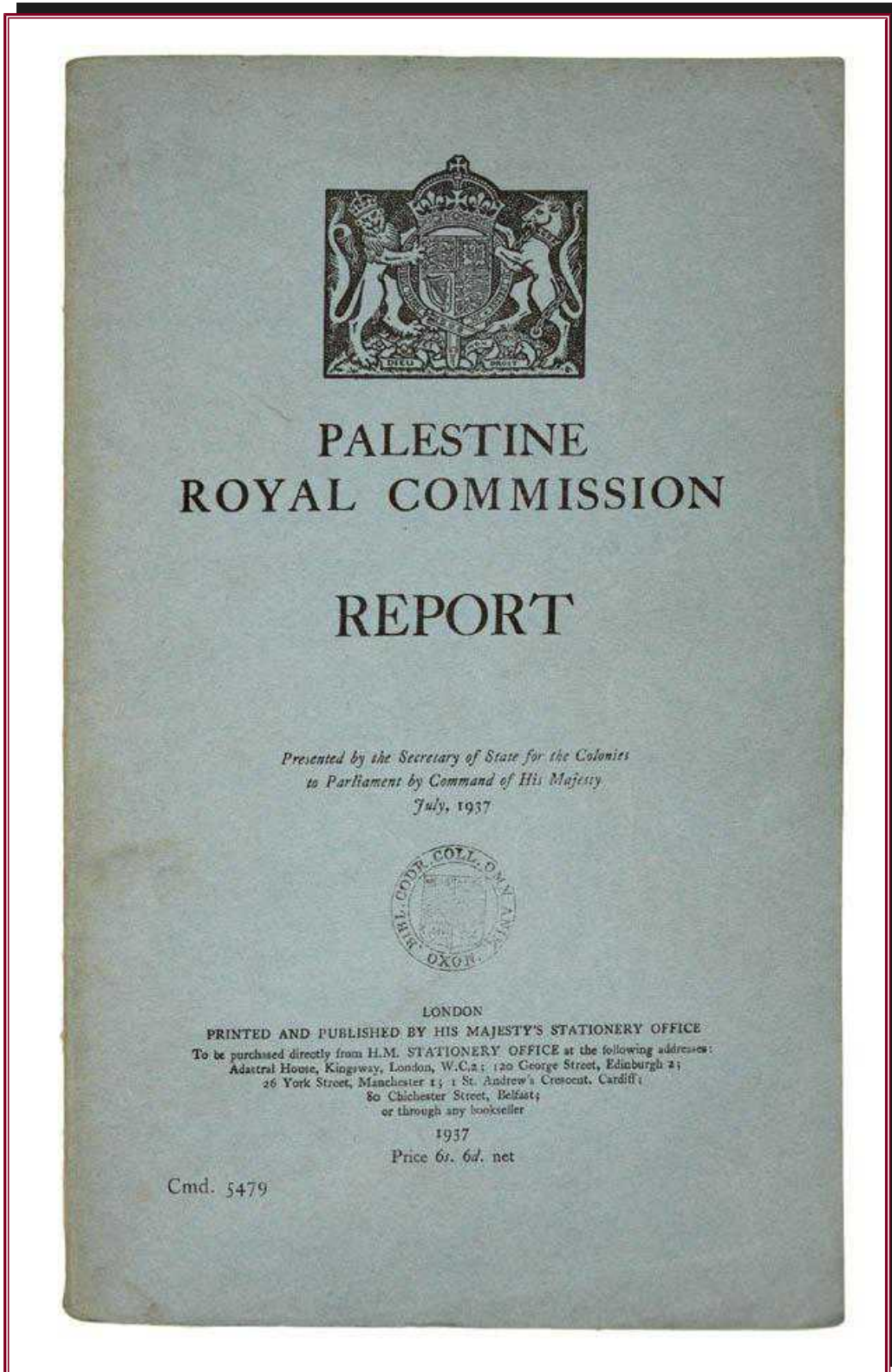


1937

**Le partage de la Palestine et la  
Commission Peel**



## **Le rapport de la commission Peel**

par [Daniel Horowitz](#), Le Monde, chronique d'abonné 25.10.11

« En 1937 la Palestine était occupée par les Britanniques, qui, suite au démantèlement de l'Empire Ottoman avait reçu mandat de la Communauté Internationale d'administrer le pays jusqu'à ce qu'il se dote d'institutions qui le rende capable d'accéder à l'indépendance. Il y avait en Palestine à cette époque quatre cent mille juifs et un million d'Arabes. Sous la pression d'une flambée de violence entre les deux communautés, les Britanniques formèrent une commission présidée par Lord William Peel, personnalité politique expérimentée, pour la charger d'examiner le conflit et faire des recommandations. Les conclusions de la Commission Peel furent déposées quelques mois plus tard, préconisant le partage de la Palestine en deux États, l'un juif et l'autre arabe. Ci-dessous la synthèse de quelques-unes des idées maîtresses formulées par la Commission Peel en juillet 1937 :

*La Communauté Juive de Palestine est une réalité sur le terrain. Cette population a engendré des développements politiques, sociaux et économiques considérables et a permis l'émergence de centres urbains et industriels en Palestine. Les terres cultivées par les juifs étaient essentiellement des dunes ou des marais avant d'être mises en valeur par eux. Le contraste entre le caractère démocratique et occidental de la Communauté Juive de Palestine comparé à celui de la communauté arabe est frappant. Il ne peut en aucun cas être question de fusion ou d'assimilation entre ces deux cultures. L'écart est énorme de tous points de vue, et continuera à grandir quoi que l'on fasse. Les systèmes d'éducation juifs et arabes sont très différents. Les juifs ont une Université de grande qualité et les arabes n'en ont pas du tout. Un conflit incoercible existe entre les deux communautés. Leurs aspirations sont incompatibles. Les arabes rêvent de revivre leur Âge d'Or, et les juifs désirent déployer leur savoir-faire dans le cadre d'une souveraineté nationale.*

*Le Mandat Britannique consistant à administrer concurremment les deux communautés est devenu impossible. Sa mission ne peut être menée à bonne fin tant que le conflit entre juifs et arabes n'est pas réglé.*

*Les arabes de Palestine pourraient évoluer vers un gouvernement sur le modèle de l'Iraq ou de la Syrie. Les juifs quant à eux sont capables de se gouverner comme n'importe quelle société européenne avancée. Maintenir sous statut de colonie une société démocratique et avancée telle que la Communauté Juive de Palestine serait irresponsable et malsain.*

*Le mal est si profond que le seul espoir de pacification entre juifs et arabes repose sur une intervention chirurgicale, c'est-à-dire une partition de la Palestine.*

*Le problème ne peut être résolu en donnant à la fois aux juifs et aux arabes tout ce qu'ils désirent. Chaque communauté devra se satisfaire d'une partie de la Palestine parce qu'il serait injuste d'exiger que les uns soient soumis aux autres.*

*Le principe de la partition devra être basé sur la réalité démographique du moment. Dans certains cas, il sera nécessaire de faire des échanges de territoires, et peut-être des échanges de population.*

*La partition signifie que chaque côté obtiendra ce qu'il considère comme le plus important, de telle sorte que les uns et les autres pourront se développer conformément à leurs aspirations et traditions. Les arabes pourront interagir d'égal à égal avec leurs pairs du Moyen-Orient, et les juifs auront un État qui réalisera les aspirations du sionisme.*

On ne peut qu'être atterré en constatant à quel point les éléments du conflit israélo-palestinien étaient déjà présents en 1937. Le rapport de la Commission Peel démontre en outre que l'avènement de l'État d'Israël est sans rapport avec la Shoah, mais que la Deuxième Guerre Mondiale a au contraire retardé l'avènement de l'État d'Israël, dont les institutions étaient prêtes depuis longtemps. Les années 1940-1945 furent un cataclysme qui a mis l'Histoire entre parenthèses, après quoi elle s'est remise en marche.

Les solutions proposées par la Commission Peel étaient toutes proportions gardées proches de celles auxquelles aspire Israël depuis les origines du projet sioniste... »

**LEAGUE OF NATIONS  
MANDATES PALESTINE REPORT  
of the  
PALESTINE ROYAL COMMISSION**

presented by the Secretary of State for the  
Colonies to the United Kingdom Parliament by  
Command of His Britannic Majesty  
(July 1937)  
Distributed at the request of the United Kingdom  
Government.

Series of League of Nations Publications

VI. A. MANDATES 1937. VI A. 5

OFFICIAL COMMUNIQUE IN 9/37

PALESTINE Royal Commission

-----  
**SUMMARY OF REPORT**

**SUMMARY OF THE REPORT OF THE PALESTINE  
ROYAL COMMISSION.**

The Members of the Palestine Royal Commission  
were :-

Rt. Hon. EARL PEEL, G.C.S.I., G.B.E. (Chairman).

Rt. Hon. Sir HORACE RUMBOLD, Bart., G.C.B.,  
G.C.M.G., M.V.O. (Vice-Chairman).

Sir LAURIE HAMMOND, K.C.S.I., C.B.E.

Sir MORRIS CARTER, C.B.E.

Sir HAROLD MORRIS, M.B.E., K.C.

Professor REGINALD COUPLAND, C.I.E.

Mr. J. M. MARTIN was Secretary.

**SOCIETE DES NATIONS  
RAPPORT SUR LE MANDAT EN PALESTINE  
de la  
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE PALESTINE**

présentée par le Secrétaire d'Etat aux Colonies au  
Parlement du Royaume-Uni par ordre de Sa  
Majesté britannique

(Juillet 1937)

Distribué à la demande du Gouvernement du  
Royaume-Uni.

Série de publications de la Société des Nations

VI. A. MANDATS 1937. VI A. 5

COMMUNIQUÉ OFFICIEL DU 37/09

PALESTINE Commission royale

-----  
**RÉSUMÉ DU RAPPORT**

**RÉSUMÉ DU RAPPORT DE LA COMMISSION  
ROYALE PALESTINE**

Les membres de la Commission royale d'enquête  
sur la Palestine étaient:-

Le très honorable EARL PEEL, G.C.S.I., G.B.E.  
(président).

Sir HORACE RUMBOLD, Bart, G.C.B., G.C.M.G.,  
M.V.O. (vice-président).

Sir LAURIE HAMMOND, K.C.S.I., C.B.E.

Sir MORRIS CARTER, C.B.E.

Sir HAROLD MORRIS, M.B.E., K.C.

Professeur REGINALD COUPLAND, C.I.E.

M. J. M. MARTIN était secrétaire.

The Commission was appointed in August, 1936, with the following terms of reference :

-To ascertain the underlying causes of the disturbances which broke out in Palestine in the middle of April;

to enquire into the manner in which the Mandate for Palestine is being implemented in relation to the obligations of the Mandatory towards the Arabs and the Jews respectively;

and to ascertain whether, upon a proper construction of the terms of the Mandate, either the Arabs or the Jews have any legitimate grievances on account of the way in which the Mandate has been or is being implemented;

and if the Commission is satisfied that any such grievances are well-founded, to make recommendation; for their removal and for the prevention of their recurrence.

The following is a summary of the Commission's Report: -

La Commission a été nommée en août 1936 et son mandat était le suivant :

- Déterminer les causes profondes des troubles qui ont éclaté en Palestine à la mi-avril ;

d'enquêter sur la manière dont le Mandat pour la Palestine est mis en œuvre par rapport aux obligations du Mandataire envers les Arabes et les Juifs respectivement ;

et de vérifier si, sur la base d'une interprétation correcte des termes du mandat, les Arabes ou les Juifs ont des griefs légitimes quant à la manière dont le mandat a été ou est exécuté ;

et, si la Commission est convaincue du bien-fondé de ces griefs, de formuler des recommandations en vue de leur élimination et de la prévention de leur répétition.

---

Voici un résumé du rapport de la Commission : -



## SUMMARY

## SOMMAIRE

### PART I: THE PROBLEM

### PARTIE I : LE PROBLÈME

#### Chapter I. -The Historical Background

A brief account of ancient Jewish times in Palestine, of the Arab conquest and occupation, of the dispersion of the Jews and the development of the Jewish Problem, and the growth and meaning of Zionism.

#### Chapitre I. - Le contexte historique

Bref compte-rendu du temps ancien des juifs en Palestine, de la conquête et de l'occupation arabe, de la dispersion des Juifs et du développement du problème juif, de la croissance et de la signification du sionisme.

#### Chapter II. -The War and the Mandate

In order to obtain Arab support in the War, the British Government promised the Sharif of Mecca in 1915 that, in the event of an Allied victory, the greater part of the Arab provinces of the Turkish Empire would become independent. The Arabs understood that Palestine would be included in the sphere of independence.

In order to obtain the support of World Jewry, the British Government in 1917 issued the Balfour Declaration. The Jews understood that, if the experiment of establishing a Jewish National Home succeeded and a sufficient number of Jews went to Palestine, the National Home might develop in course of time into a Jewish State.

At the end of the War, the Mandate System was accepted by the Allied and Associated Powers as the vehicle for the execution of the policy of the Balfour Declaration, and, after a period of delay, the Mandate for Palestine was approved by the League of Nations and the United States.

The Mandate itself is mainly concerned with specific obligations of equal weight--positive obligations as to the establishment of the National Home, negative obligations as to safeguarding the rights of the Arabs. The Mandate also involves the general obligation, implicit in every Mandate, to fulfil the primary purpose of the Mandate System as expressed in the first paragraph of Article 22 of the Covenant.

This means that the well-being and development" of the people concerned are the first charge on the Mandatory, and implies that they will in due course be enabled to stand by themselves.

#### Chapitre II. -La guerre et le mandat

Afin d'obtenir le soutien des Arabes dans la guerre, le gouvernement britannique promit au Sherif de La Mecque en 1915 qu'en cas de victoire des Alliés, la plus grande partie des provinces arabes de l'Empire turc deviendrait indépendante. Les Arabes ont compris que la Palestine serait incluse dans la sphère de l'indépendance.

Afin d'obtenir le soutien des Juifs du monde entier, le gouvernement britannique publia en 1917 la Déclaration Balfour. Les Juifs comprirent que, si l'expérience de la création d'un foyer national juif réussissait et qu'un nombre suffisant de Juifs se rendaient en Palestine, le foyer national pourrait devenir au fil du temps un État juif.

A la fin de la guerre, le système du mandat a été accepté par les puissances alliées et associées comme moyen d'exécution de la politique de la Déclaration Balfour et, après une période intérimaire, le mandat pour la Palestine a été approuvé par la Société des Nations et les Etats-Unis.

Le mandat lui-même porte principalement sur des obligations spécifiques de poids égal - obligations positives quant à l'établissement du foyer national, obligations négatives quant à la sauvegarde des droits des Arabes. Le mandat comporte également l'obligation générale, implicite dans chaque mandat, de réaliser l'objectif principal du système du mandat, tel qu'il est énoncé au premier paragraphe de l'article 22 du Pacte.

Cela signifie que le bien-être et le développement" des personnes concernées sont la première charge qui pèse sur le mandataire et implique qu'elles seront, le moment venu, autonomes.

The association of the policy of the Balfour Declaration with the Mandate System implied the belief that Arab hostility to the former would presently be overcome, owing to the economic advantages which Jewish immigration was expected to bring to Palestine as a whole.

### Chapter III. - Palestine from 1920 to 1936

During the first years of the Civil Administration, which was set up in 1920, a beginning was made on the one hand with the provision of public services, which mainly affected the Arab majority of the population, and on the other hand with the establishment of the Jewish National Home.

There were outbreaks of disorder in 1920 and 1921, but in 1925 it was thought that the prospects of ultimate harmony between the Arabs and the Jews seemed so favourable that the forces for maintaining order were substantially reduced.

These hopes proved unfounded because, although Palestine as a whole became more prosperous, the causes of the outbreaks of 1920 and 1921, namely, the demand of the Arabs for national independence and their antagonism to the National Home, remained unmodified and were indeed accentuated by the "external factors," namely, the pressure of the Jews of Europe on Palestine and the development of Arab nationalism in neighbouring countries.

These same causes brought about the outbreaks of 1929 and 1933. By 1936 the external factors had been intensified by--

(1) the sufferings of the Jews in Germany and Poland, resulting in a great increase of Jewish immigration into Palestine;

and

(2) the prospect of Syria and the Lebanon soon obtaining the same independence as Iraq and Saudi Arabia. Egypt was also on the eve of independence.

### Chapter IV. - The Disturbances of 1936

These disturbances (which are briefly summarized) were similar in character to the four previous outbreaks, although more serious and prolonged.

As in 1933, it was not only the Jews who were attacked, but the Palestine Government. A new feature was the part played by the Rulers of the neighbouring Arab States in bringing about the end of the strike.

L'association de la politique de la Déclaration Balfour avec le système du mandat impliquait la conviction que l'hostilité des Arabes à l'égard du premier serait actuellement surmontée, en raison des avantages économiques que l'immigration juive devait apporter à la Palestine dans son ensemble.

### Chapitre III. - La Palestine de 1920 à 1936

Durant les premières années de l'administration civile, qui a été mise en place en 1920, ont été initiés d'une part, la prestation de services publics qui touchaient principalement la majorité de la population arabe et, d'autre part, la création du foyer national juif.

Il y eut des troubles en 1920 et 1921, mais en 1925, on pensait que les perspectives d'harmonie finale entre les Arabes et les Juifs semblaient si favorables que les forces de maintien de l'ordre furent considérablement réduites.

Ces espoirs s'avérèrent infondés car, bien que la Palestine dans son ensemble soit devenue plus prospère, les causes des éruptions des années 1920 et 1921, à savoir la demande des Arabes pour l'indépendance nationale et leur antagonisme avec le foyer national, n'ont pas été modifiées et ont même été accentuées par les "facteurs externes", à savoir la pression des Juifs d'Europe sur la Palestine et le développement du nationalisme arabe dans les pays voisins.

Ces mêmes causes sont à l'origine des flambées de violences de 1929 et 1933. En 1936, les facteurs externes s'étaient intensifiés du fait

(1) des souffrances des Juifs en Allemagne et en Pologne, entraînant une forte augmentation de l'immigration juive en Palestine ;

et

(2) de la perspective que la Syrie et le Liban obtiennent bientôt la même indépendance que l'Irak et l'Arabie saoudite. L'Égypte est également à la veille de l'indépendance.

### Chapitre IV. - Les troubles de 1936

Ces perturbations (qui sont brièvement résumées) étaient similaires à celles des quatre explosions précédentes, quoique plus graves et prolongées.

Comme en 1933, ce ne sont pas seulement les Juifs qui ont été attaqués, mais aussi le gouvernement palestinien. Le rôle joué par les dirigeants des États arabes voisins dans la fin de la grève a été un élément nouveau.

The underlying causes of the disturbances of 1936 were--

(1) The desire of the Arabs for national independence;

(2) their hatred and fear of the establishment of the Jewish National Home.

These two causes were the same as those of all the previous outbreaks and have always been inextricably linked together. Of several subsidiary factors, the more important were--

(1) the advance of Arab nationalism outside Palestine;

(2) the increased immigration of Jews since 1933;

(3) the opportunity enjoyed by the Jews for influencing public opinion in Britain;

(4) Arab distrust in the sincerity of the British Government;

(5) Arab alarm at the continued Jewish purchase of land;

(6) the general uncertainty as to the ultimate intentions of the Mandatory Power.

### Chapter V. - The Present Situation

The Jewish National Home is no longer an experiment. The growth of its population has been accompanied by political, social and economic developments along the lines laid down at the outset. The chief novelty is the urban and industrial development. The contrast between the modern democratic and primarily European character of the National Home and that of the Arab world around it is striking. The temper of the Home is strongly nationalist. There can be no question of fusion or assimilation between Jewish and Arab cultures. The National Home cannot be half-national.

Crown Colony government is not suitable for such a highly educated, democratic community as the National Home and fosters an unhealthy irresponsibility.

The National Home is bent on forcing the pace of its development, not only because of the desire of the Jews to escape from Europe, but because of anxiety as to the future in Palestine.

Les causes sous-jacentes des troubles de 1936 étaient...

(1) Le désir d'indépendance nationale des Arabes ;

(2) leur haine et leur crainte de l'établissement du foyer national juif.

Ces deux causes étaient les mêmes que celles de toutes les flambées précédentes et ont toujours été inextricablement liées. Parmi plusieurs facteurs subsidiaires, les plus importants étaient...

(1) l'avancée du nationalisme arabe en dehors de la Palestine ;

(2) l'augmentation de l'immigration juive depuis 1933

(3) la possibilité dont jouissent les Juifs d'influencer l'opinion publique en Grande-Bretagne ;

(4) La méfiance des Arabes à l'égard de la sincérité du gouvernement britannique ;

(5) Alarme arabe face à la poursuite de l'achat de terres par les Juifs ;

(6) l'incertitude générale quant aux intentions ultimes du pouvoir obligatoire.

### Chapitre V. - La situation actuelle

Le foyer national juif n'est plus une expérimentation. La croissance de sa population s'est accompagnée d'une évolution politique, sociale et économique conforme aux orientations définies au départ. La principale nouveauté est le développement urbain et industriel. Le contraste entre le caractère démocratique moderne et principalement européen du foyer national et celui du monde arabe qui l'entoure est frappant. Le tempérament du Foyer National Juif est fortement nationaliste. Il ne peut être question de fusion ou d'assimilation entre les cultures juive et arabe. Le Foyer National ne peut pas être demi-national.

Le gouvernement de la colonie de la Couronne ne convient pas à une communauté aussi instruite et démocratique que le Foyer national et favorise une irresponsabilité malsaine.

Le Foyer national est déterminé à forcer le rythme de son développement, non seulement à cause du désir des Juifs de fuir l'Europe, mais aussi à cause de l'inquiétude quant à l'avenir en Palestine.

The Arab population shows a remarkable increase since 1920, and it has had some share in the increased prosperity of Palestine. Many Arab landowners have benefited from the sale of land and the profitable investment of the purchase money. The *fellahs* are better off on the whole than they were in 1920. This Arab progress has been partly due to the import of Jewish capital into Palestine and other factors associated with the growth of the National Home. In particular, the Arabs have benefited from social services which could not have been provided on the existing scale without the revenue obtained from the Jews.

Such economic advantage, however, as the Arabs have gained from Jewish immigration will decrease if the political breach between the races continues to widen.

Arab nationalism is as intense a force as Jewish. The Arab leaders' demand for national self-government and the shutting down of the Jewish National Home has remained unchanged since 1929. Like Jewish nationalism, Arab nationalism is stimulated by the educational system and by the growth of the Youth Movement. It has also been greatly encouraged by the recent Anglo-Egyptian and Franco-Syrian Treaties.

The gulf between the races is thus already wide and will continue to widen if the present Mandate is maintained.

The position of the Palestine Government between the two antagonistic communities is unenviable. There are two rival bodies -- the Arab Higher Committee allied with the Supreme Moslem Council on the one hand, and the Jewish Agency allied with the Va'ad Leumi on the other -- who make a stronger appeal to the natural loyalty of the Arab and the Jews than does the Government of Palestine. The sincere attempts of the Government to treat the two races impartially have not improved the relations between them. Nor has the policy of conciliating Arab opposition been successful. The events of last year proved that conciliation is useless.

The evidence submitted by the Arab and Jewish leaders respectively was directly conflicting and gave no hope of compromise.

La population arabe a connu une augmentation remarquable depuis 1920, et elle a contribué dans une certaine mesure à la prospérité accrue de la Palestine. De nombreux propriétaires fonciers arabes ont bénéficié de la vente de terres et de l'investissement rentable du prix d'achat. Les fellahs sont globalement mieux lotis qu'ils ne l'étaient en 1920. Ce progrès arabe est dû en partie à l'importation de capitaux juifs en Palestine et à d'autres facteurs associés à la croissance du foyer national. En particulier, les Arabes ont bénéficié de services sociaux qui n'auraient pu être fournis à l'échelle actuelle sans les revenus obtenus des Juifs.

Toutefois, l'avantage économique que les Arabes ont tiré de l'immigration juive diminuera si la fracture politique entre les races continue de s'élargir.

Le nationalisme arabe est une force aussi intense que le nationalisme juif. Les revendications des dirigeants arabes en faveur de l'autonomie nationale et de l'extinction du Foyer National Juif sont restées inchangées depuis 1929. Comme le nationalisme juif, le nationalisme arabe est stimulé par le système éducatif et par la croissance du mouvement de jeunesse. Elle a également été grandement encouragée par les récents traités anglo-égyptien et franco-syrien.

Le fossé entre les races est donc déjà grand et continuera de se creuser si le mandat actuel est maintenu.

La position du Gouvernement palestinien entre les deux communautés antagonistes est peu enviable. Il y a deux organismes rivaux - le Haut Comité arabe allié au Conseil suprême musulman, d'une part, et l'Agence juive allié au Va'ad Leumi, d'autre part - qui font davantage appel à la loyauté naturelle des Arabes et des Juifs que le Gouvernement palestinien. Les tentatives sincères du Gouvernement de traiter les deux races de manière impartiale n'ont pas amélioré les relations entre elles. La politique de conciliation de l'opposition arabe n'a pas non plus été couronnée de succès. Les événements de l'année dernière ont prouvé que la conciliation est inutile.

Les témoignages présentés par les dirigeants arabes et juifs respectivement étaient directement contradictoires et n'offraient aucun espoir de compromis.



The only solution of tile problem put forward by the Arab Higher Committee was the immediate establishment of all independent Arab Government, which would deal with the 400,000 Jews now in Palestine as it thought fit. To that it is replied that belief in British good faith would not be strengthened anywhere in the world if the National Home were now surrendered to Arab rule.

The Jewish Agency and the Va'ad Leumi asserted that the problem would be solved if the Mandate were firmly applied in full accordance with Jewish claims: thus there should be no new restriction on immigration nor anything to prevent the Jewish population becoming in course of time a majority in Palestine. To that it is replied that such a policy could only be maintained by force and that neither British public opinion nor that of World Jewry is likely to commit itself to the recurrent use of force unless it is convinced that there is no other means by which justice can be done.

La seule solution au problème de cette mosaïque proposée par le Haut Comité arabe a été la mise en place immédiate d'un gouvernement arabe indépendant, qui s'occuperait des 400 000 Juifs actuellement en Palestine comme il l'entendait. A cela il est répondu que la croyance en la bonne foi britannique ne serait renforcée nulle part dans le monde si le Foyer National était maintenant livrée à la domination arabe.

L'Agence juive et le Va'ad Leumi ont affirmé que le problème serait résolu si le mandat était fermement appliqué en pleine conformité avec les revendications juives : il ne devrait donc pas y avoir de nouvelles restrictions à l'immigration ni rien pour empêcher la population juive de devenir au fil du temps une majorité en Palestine. Il est répondu qu'une telle politique ne pourrait être maintenue que par la force et que ni l'opinion publique britannique ni celle du judaïsme mondial ne s'engagera probablement à recourir à l'usage récurrent de la force, à moins d'être convaincu qu'il n'existe aucun autre moyen de rendre la justice.

---

## **PART II: THE OPERATION OF THE MANDATE**

The Commission exhaustively considered what might be done in one field after another in execution of the Mandate to improve the prospects of peace. The results of this enquiry are embodied in Part II of the Report. The problems confronting the various branches of the Mandatory Administration are described, and the grievances of the Arabs and Jews under each head discussed. The principal findings of the Commission are as follows:--

### **Chapter VI. - Administration**

The Palestinian officers in the Government Service work well in normal times, but in times of trouble they are unreliable. There should be no hesitation in dispensing with the services of those whose loyalty or impartiality is uncertain.

As regards British officers, the cadre is too small to admit of a Civil Service for Palestine alone and the Administration must continue to draw on the Colonial Service, but the ordinary period of service in Palestine should be not less than seven years. Officers should be carefully selected and given a preliminary course of instruction.

The Commission recognise the difficulties of the British Administration, driven from the first to work at high pressure with no opportunity for calm reflection. There is over-centralization and insufficient liaison between Headquarters Departments and the District Administration.

The grievances and claims of the Arabs and Jews as regards the Courts cannot be reconciled and reflect the racial antagonism pervading the whole Administration. The difficulty of providing a judicial system suitable to the needs of the mixed peoples of Palestine is enhanced by the existence of three official languages, three weekly days of rest, three sets of official holidays and three systems of law. As regards Jewish suspicions as to the conduct of criminal prosecutions, the Commission point to the difficulties of the Legal Department in a land where perjury is common and evidence in many cases, particularly in times of crisis, unobtainable, and conclude that the animosity between the two races, particularly in times of crisis, has shown its influence to the detriment of the work of a British Senior Government Department. The appointment of a British Senior Government Advocate is recommended.

## **PARTIE II : LE FONCTIONNEMENT DU MANDAT**

La Commission a examiné de manière exhaustive ce qui pourrait être fait dans chaque domaine dans l'exécution du mandat pour améliorer les perspectives de paix. Les résultats de cette enquête sont présentés dans la partie II du rapport. Les problèmes auxquels sont confrontées les différentes branches de l'Administration Mandataaire sont décrits, et les griefs des Arabes et des Juifs sous chaque rubrique sont discutés. Les principales conclusions de la Commission sont les suivantes:--

### **Chapitre VI. - Administration**

Les fonctionnaires palestiniens de la fonction publique travaillent bien en temps normal, mais en période de troubles, ils ne sont pas fiables. Il ne devrait y avoir aucune hésitation à renoncer aux services de ceux dont la loyauté ou l'impartialité est incertaine.

En ce qui concerne les officiers britanniques, le cadre est trop petit pour admettre une fonction publique pour la Palestine seule et l'administration doit continuer à faire appel au service colonial, mais la durée normale du service en Palestine ne doit pas être inférieure à sept ans. Les agents doivent être choisis avec soin et recevoir un cours préliminaire d'instruction.

La Commission reconnaît les difficultés de l'administration britannique, poussée dès le début à travailler sous haute pression sans possibilité de réflexion calme. Il y a une centralisation excessive et une liaison insuffisante entre les départements du Siège et l'administration des districts.

Les griefs et les revendications des Arabes et des Juifs à l'égard des tribunaux ne peuvent être conciliés et reflètent l'antagonisme racial qui sévit dans toute l'administration. La difficulté de mettre en place un système judiciaire adapté aux besoins des peuples mixtes de Palestine est renforcée par l'existence de trois langues officielles, de trois jours de repos hebdomadaire, de trois jours fériés officiels et de trois systèmes juridiques. En ce qui concerne les soupçons des Juifs quant à la conduite des poursuites pénales, la Commission souligne les difficultés du Département juridique dans un pays où le parjure est courant et la preuve dans de nombreux cas, en particulier en temps de crise, impossible à obtenir, et conclut que l'animosité entre les deux races, en particulier en temps de crise, a montré son influence au détriment du travail du Département supérieur du gouvernement britannique. La nomination d'un haut représentant du gouvernement britannique est recommandée.

The Jaffa-Haifa road should be completed as speedily as possible.

Further expert enquiry is necessary before deciding whether a second deep-water port is required. It would be best to build such a port, if at all, at the junction of Jaffa and Tel Aviv, equally accessible from each.

There is no branch of the Administration with which the Jewish Agency does not concern itself but the Agency is not open to criticism on this ground. Article 4 of the Mandate entitles it to advise and co-operate with the Government in almost anything that may affect the interests of the Jewish population. It constitutes a kind of parallel government existing side by side with the Mandatory Government and its privileged position intensifies Arab antagonism.

The Arab Higher Committee was to a large extent responsible for maintaining and protecting the strike last year. The Mufti of Jerusalem as President must bear his due share of responsibility. It is unfortunate that since 1929 no action has been practicable to regulate the question of elections for the Supreme Moslem Council and the position of its President. The functions which the Mufti has collected in his person and his use of them have led to the development of an Arab *imperium in imperio*. He may be described as the head of a third parallel government.

The Commission discuss a proposal for an enlarged Arab Agency, consisting of representatives of neighbouring Arab countries as well as of the Arabs in Palestine, to balance the Jewish Agency. If the present Mandate system continues some such scheme will have to be considered.

La route Jaffa-Haïfa devrait être achevée le plus rapidement possible.

Avant de décider si un deuxième port en eau profonde est nécessaire, il est nécessaire de procéder à une enquête d'expert supplémentaire. Il serait préférable de construire un tel port, si tant est qu'il y en ait un, à la jonction de Jaffa et de Tel-Aviv, également accessible à partir de chacun.

Il n'y a pas de branche de l'administration dont l'Agence juive ne s'occupe pas, mais l'Agence n'est pas ouverte aux critiques à ce sujet. L'article 4 du Mandat lui donne le droit de conseiller et de coopérer avec le Gouvernement sur presque tout ce qui peut affecter les intérêts de la population juive. Il constitue une sorte de gouvernement parallèle coexistant avec le Gouvernement mandataire et sa position privilégiée intensifie l'antagonisme arabe.

Le Haut Comité arabe était dans une large mesure responsable du maintien et de la protection de la grève l'année dernière. Le Mufti de Jérusalem, en sa qualité de Président, doit assumer sa juste part de responsabilité. Il est regrettable que, depuis 1929, aucune mesure n'ait pu être prise pour régler la question des élections au Conseil suprême musulman et de la position de son président. Les fonctions que le Mufti a recueillies en sa personne et l'usage qu'il en a fait ont conduit au développement d'un imperium en imperio arabe. On peut le décrire comme le chef d'un troisième gouvernement parallèle.

La Commission examine une proposition d'élargissement de l'Agence arabe, composée de représentants des pays arabes voisins ainsi que des Arabes de Palestine, afin d'équilibrer l'Agence juive. Si le système actuel du mandat se poursuit, un tel système devra être envisagé.

## Chapter VII. - Public Security

Although expenditure on public security rose from £265,000 in 1923 to over £862,000 in 1935-36 (and £2,230,000 in 1936-37, the year of the disturbance) it is evident that the elementary duty of providing public security has not been discharged. Should disorders break out again of such a nature as to require the intervention of the Military, there should be no hesitation in enforcing martial law throughout the country under undivided military control. In such an event disarmament should be enforced and an effective frontier organisation established for stopping smuggling, illegal immigration and gun running. In the absence of disarmament the supernumerary police for the defence of Jewish Settlements should be continued as a disciplined force.

The collection of intelligence was unsatisfactory during the strike. The majority of Palestinian officers in the Criminal investigation Department are thoroughly devoted and loyal, but the junior ranks, like the majority of the District police, though useful in times of peace, are unreliable in time of trouble. It would be highly dangerous to expose the Arab police of Palestine to another strain of the same kind as that which they endured last summer.

In "mixed" areas British District Officers should be appointed.

Central and local police reserves are necessary. A large mobile mounted force is also essential, whether in the form of a Gendarmerie or by increasing the British Mounted Police.

After the 1929 disturbances, though 27 capital sentences were confirmed, only three murderers suffered the extreme penalty. In 1936 there were 260 reported cases of murder, 67 convictions and no death sentences. The prompt and adequate punishment of crime is a vital factor in the maintenance of law and order.

Collective fines totalling over £60,000 were imposed during the years 1929-36: only £18,000 has been collected up to date. If collective fines are to have a deterrent effect they should be limited to a sum that can be realized, and a body of punitive police should be quartered on the town or village until the fine has been paid.

## Chapitre VII. - Sécurité publique

Bien que les dépenses de sécurité publique soient passées de 265 000 £ en 1923 à plus de 862 000 £ en 1935-1936 (et 2 230 000 £ en 1936-1937, l'année des troubles), il est évident que le devoir élémentaire d'assurer la sécurité publique n'a pas été rempli. Si des troubles de nature à nécessiter l'intervention de l'armée devaient réapparaître, il ne devrait y avoir aucune hésitation à faire respecter la loi martiale dans l'ensemble du pays sous un contrôle militaire indivis. Dans un tel cas, le désarmement devrait être appliqué et une organisation frontalière efficace devrait être mise en place pour mettre fin à la contrebande, à l'immigration illégale et au trafic d'armes. En l'absence de désarmement, la police surnuméraire pour la défense des colonies juives devrait être maintenue en tant que force disciplinée.

La collecte de renseignements n'a pas été satisfaisante pendant la grève. La majorité des officiers palestiniens du Département des enquêtes criminelles sont dévoués et loyaux, mais les subalternes, comme la majorité de la police du district, bien qu'utiles en temps de paix, ne sont pas fiables en temps de troubles. Il serait très dangereux d'exposer la police arabe de Palestine à une autre contrainte du même genre que celle qu'elle a endurée l'été dernier.

Dans les zones "mixtes", des officiers de district britanniques devraient être nommés.

Des réserves policières centrales et locales sont nécessaires. Une grande force mobile à cheval est également indispensable, que ce soit sous la forme d'une gendarmerie ou d'une augmentation de la Gendarmerie à cheval britannique.

Après les troubles de 1929, bien que 27 condamnations à la peine capitale aient été confirmées, seuls trois assassins ont été condamnés à la peine extrême. En 1936, 260 cas de meurtre, 67 condamnations et aucune condamnation à mort ont été signalés. La répression rapide et adéquate de la criminalité est un facteur essentiel du maintien de l'ordre public.

Des amendes collectives totalisant plus de 60 000 £ ont été imposées au cours des années 1929-1936 : seulement 18 000 £ ont été perçues à ce jour. Si les amendes collectives doivent avoir un effet dissuasif, elles devraient être limitées à un montant réalisable, et un corps de policiers punitifs devrait être cantonné dans la ville ou le village jusqu'à ce que l'amende ait été payée.



The penalties provided by the Press ordinance and the action taken under it are insufficient. An Ordinance should be adopted providing for a cash deposit which can be confiscated and for imprisonment as well as payment of a fine; also, in case of a repetition of the offence, for forfeiture of the press.

Police barracks and married quarters are urgently necessary in certain towns.

The entire cost of the measures proposed could not be met from the revenues of Palestine. Grants-in-aid from His Majesty's Government in the United Kingdom would be required on a generous scale. The immediate effect of these measures would be to widen, the gulf that separates the Arab from the Jew, with repercussions spreading far beyond the borders of Palestine.

### **Chapter VIII. - Financial and Fiscal Questions**

Until recent years the public finances allowed no great scope for development in the social services. The accumulation of a considerable surplus was a feature of the four years beginning 1932, and there were grounds for a conservative attitude towards this development. The conclusion that the existence of a large surplus reflects undue parsimony is not borne out by close analysis, since the entire surplus is found to be so heavily mortgaged that it is little more than a reasonable provision for existing commitments.

If the inward flow of capital, which is the most singular feature of the economy of Palestine, were to be arrested, there is no reason why the removal of exceptional advantages should result in penury, though there might be some reduction in the standard of living until the new economy was established. In the event of a prolonged period of economic stagnation the danger of an exodus of capital cannot be altogether excluded.

It is not possible in the absence of adequate statistics to measure the truth of the Arab complaint that industrial protection chiefly benefits the Jews and that its burdens are chiefly borne by the Arabs. It is hoped that the new Department of Statistics may soon enquire into the incidence of taxation and that new duties will be considered in relation to the whole burden of taxation and not merely as affecting the particular industry.

Les sanctions prévues par l'ordonnance sur la presse et les mesures prises en vertu de celle-ci sont insuffisantes. Une ordonnance devrait être adoptée prévoyant un dépôt en espèces qui peut être confisqué et une peine d'emprisonnement ainsi que le paiement d'une amende et, en cas de récidive, la confiscation de la presse.

Des casernes de police et des logements familiaux sont nécessaires de toute urgence dans certaines villes.

La totalité du coût des mesures proposées ne peut être financée par les recettes de la Palestine. Des subventions généreuses de la part du gouvernement de Sa Majesté au Royaume-Uni seraient nécessaires. L'effet immédiat de ces mesures serait d'élargir le fossé qui sépare l'Arabe du Juif, avec des répercussions qui s'étendent bien au-delà des frontières de la Palestine.

### **Chapitre VIII. - Questions financières et fiscales**

Jusqu'à ces dernières années, les finances publiques n'offraient pas de grandes possibilités de développement dans les services sociaux. L'accumulation d'un excédent considérable a été une caractéristique des quatre années du début de 1932, et il y avait des raisons pour une attitude conservatrice envers cette évolution. La conclusion selon laquelle l'existence d'un excédent important reflète une parcimonie excessive n'est pas corroborée par une analyse approfondie, étant donné que l'excédent est tellement hypothéqué qu'il ne constitue guère plus qu'une provision raisonnable pour les engagements existants.

Si l'afflux de capitaux, qui est la caractéristique la plus singulière de l'économie palestinienne, devait être stoppé, il n'y a aucune raison pour que la suppression des avantages exceptionnels se traduise par une pénurie, même si le niveau de vie pourrait être quelque peu réduit jusqu'à ce que la nouvelle économie soit établie. En cas de stagnation économique prolongée, le danger d'un exode de capitaux ne peut être totalement exclu.

Il n'est pas possible, en l'absence de statistiques adéquates, de mesurer la véracité de la plainte arabe selon laquelle la protection industrielle profite principalement aux Juifs et que ses charges sont principalement supportées par les Arabes. On espère que le nouveau Département des statistiques pourra bientôt enquêter sur l'incidence de la fiscalité et que les nouveaux droits de douane seront considérés par rapport à l'ensemble de la charge fiscale et pas seulement comme affectant l'industrie particulière.

There is no question as to the need of increasing the export trade and finding markets for the ever increasing citrus output. After examining various possible expedients for overcoming the difficulties which result from the non-discrimination in tariff policy required by Article 18 of the Mandate, the Commission conclude that the provisions of Article 18 are out of date. Without an amendment of that Article Palestine must continue to suffer from the restrictions which hamper international trade, and negotiations should be opened without delay to put the trade of Palestine on a fairer basis.

## Chapter IX. - The Land

A summary of land legislation enacted during the Civil Administration shows the efforts made to fulfil the Mandatory obligation in this matter. The Commission point to serious difficulties in connection with the legislation proposed by the Palestine Government for the protection of small owners. The Palestine Order in Council and, if necessary, the Mandate should be amended to permit of legislation empowering the High Commissioner to prohibit the transfer of land in any stated area to Jews, so that the obligation to safeguard the right and position of the Arabs may be carried out. Until survey and settlement are complete, the Commission would welcome the prohibition of the sale of isolated and comparatively small plots of land to Jews. They would prefer larger schemes for the rearrangement of proprietorship under Government supervision. They favour the proposal for the creation of special Public Utility Companies to undertake such development schemes subject to certain conditions.

An expert Committee should be appointed to draw up a Land Code.

Recommendations are made with a view to the expediting of settlement (the need for which is paramount) and to the improvement of settlement procedure.

The present system of Land Courts is contributory to delay. Until survey and settlement are complete there should be two or three Land Courts separate from the District Courts and each under a single British Judge.

Il ne fait aucun doute qu'il est nécessaire d'accroître les exportations et de trouver des marchés pour la production toujours croissante d'agrumes. Après avoir examiné diverses expéditions possibles pour surmonter les difficultés qui résultent de la non-discrimination dans la politique tarifaire requise par l'article 18 du mandat, la Commission conclut que les dispositions de l'article 18 sont dépassées. Sans une modification de cet article, la Palestine doit continuer à souffrir des restrictions qui entravent le commerce international, et des négociations doivent être ouvertes sans délai pour que le commerce de la Palestine se fasse sur une base plus équitable.

## Chapitre IX. - La terre

Un résumé de la législation foncière promulguée au cours de l'administration civile montre les efforts déployés pour s'acquitter de l'obligation obligatoire en la matière. La Commission fait état de graves difficultés liées à la législation proposée par le gouvernement palestinien pour la protection des petits propriétaires. Le décret du Conseil de la Palestine et, si nécessaire, le mandat devraient être modifiés pour permettre l'adoption d'une législation habilitant le Haut Commissaire à interdire le transfert de terres à des Juifs dans toute zone déterminée, afin que l'obligation de sauvegarder le droit et la position des Arabes puisse être exécutée. Jusqu'à ce que l'arpentage et la colonisation soient achevés, la Commission serait favorable à l'interdiction de la vente aux Juifs de parcelles de terrain isolées et relativement petites. Ils préféreraient des régimes plus importants pour la réorganisation de l'entreprise individuelle sous la supervision de l'État. Ils sont favorables à la proposition de création de sociétés d'utilité publique spéciales pour entreprendre de tels projets de développement sous certaines conditions.

Un comité d'experts devrait être désigné pour élaborer un code foncier.

Des recommandations sont formulées en vue d'accélérer le règlement (dont la nécessité est primordiale) et d'améliorer la procédure de règlement.

Le système actuel des tribunaux fonciers contribue aux retards. Jusqu'à ce que l'arpentage et le règlement soient terminés, il devrait y avoir deux ou trois tribunaux fonciers distincts des tribunaux de district et chacun sous la direction d'un juge britannique unique.

Up till now the Arab cultivator has benefited on the whole both from the work of the British Administration and the presence of Jews in the country, but the greatest care must now be exercised to see that in the event of further sales of land by Arabs to Jews the rights of any Arab tenants or cultivators are preserved. Thus, alienation of land should only be allowed where it is possible to replace extensive by intensive cultivation. In the hill districts there can be no expectation of finding accommodation for any large increase in the rural population. At present, and for many years to come, the Mandatory Power should not attempt to facilitate the close settlement of the Jews in the hill districts generally.

The shortage of land is due less to purchase by Jews than to the increase in the Arab population. The Arab claims that the Jews have obtained too large a proportion of good land cannot be maintained. Much of the land now carrying orange groves was sand dunes or swamps and uncultivated when it was bought.

Legislation vesting surface water in the High Commissioner is essential. An increase in staff and equipment for exploratory investigations with a view to increasing irrigation is recommended. The scheme for the development of the Huleh district is commended.

The Commission fully realize the desirability of afforestation on a large scale of a long term forest policy, but, having regard to their conclusion as to the scarcity of land in the hills for the agricultural population, they cannot recommend a policy involving expropriation of cultivators on a large scale until other cultivable land or suitable employment on the land can be found for them. In the aggregate, however, a large amount of land is fit for afforestation but not for cultivation, and the Commission endorse a policy of afforestation of steep hillsides to prevent erosion the prevention of grazing on land fit for afforestation, and, where practicable, the establishment of village forests for the benefit of neighbouring cultivators.

Jusqu'à présent, le cultivateur arabe a bénéficié dans l'ensemble à la fois du travail de l'administration britannique et de la présence des Juifs dans le pays, mais il faut maintenant veiller avec le plus grand soin à ce que les droits des locataires ou cultivateurs arabes soient préservés en cas de nouvelles ventes de terres par les Arabes aux Juifs. Ainsi, l'aliénation des terres ne devrait être autorisée que lorsqu'il est possible de remplacer la culture extensive par la culture intensive. Dans les districts des collines, on ne peut pas s'attendre à trouver un logement pour une augmentation importante de la population rurale. Actuellement, et pour de nombreuses années à venir, le Pouvoir Mandataire ne doit pas tenter de faciliter l'installation des Juifs dans les quartiers des collines en général.

La pénurie de terres est moins due à l'achat par les Juifs qu'à l'augmentation de la population arabe. Les Arabes prétendent que les Juifs ont obtenu une trop grande proportion de bonnes terres ne peuvent être maintenus. Une grande partie des terres qui abritent aujourd'hui des orangeries étaient des dunes de sable ou des marécages et n'étaient pas cultivées au moment de l'achat.

Il est essentiel de légiférer pour que les eaux de surface soient dévolues au Haut-Commissaire. Il est recommandé d'augmenter le personnel et le matériel nécessaires aux enquêtes exploratoires en vue d'accroître l'irrigation. Le plan de développement du district de Huleh est loué.

La Commission est pleinement consciente de l'opportunité du boisement à grande échelle d'une politique forestière à long terme, mais, compte tenu de leur conclusion quant à la rareté des terres dans les collines pour la population agricole, elle ne peut recommander une politique d'expropriation des cultivateurs à grande échelle tant que l'on ne pourra pas leur trouver une autre terre cultivable ou un emploi approprié sur cette terre. Dans l'ensemble, toutefois, une grande partie des terres sont aptes au boisement, mais pas à la culture, et la Commission approuve une politique de boisement des pentes raides pour prévenir l'érosion, la prévention du pâturage sur des terres aptes au boisement et, lorsque cela est possible, l'établissement de forêts villageoises au profit des agriculteurs voisins.

## Chapter X. - Immigration

The problem of immigration has been aggravated by three factors:-- (1) the drastic restrictions imposed on immigration in the United States, (2) the advent of the National Socialist Government in Germany, and (3) the increasing economic pressure on the Jews in Poland.

The continuous impact of a highly intelligent and enterprising race backed by large financial resources on a comparatively poor, indigenous community, on a different cultural level, may produce in time serious reactions. The principle of economic absorptive capacity, meaning that considerations of economic capacity and these alone should determine immigration, is at present inadequate and ignores factors in the situation which wise statesmanship cannot disregard. Political, social and psychological factors should be taken into account. His Majesty's Government should lay down a political high level of Jewish immigration. This high level should be fixed for the next five years at 12,000 per annum. The High Commissioner should be given discretion to admit immigrants up to this maximum figure, but subject always to the economic absorptive capacity of the country.

Among other alterations in the immigration regulations the Commission recommend that the Administration should have direct control over the immigrants coming in under Category A(i) (persons with £1,000 capital), and any person who desires to enter Palestine under this category should convince the Immigration authority not only that he is in possession of £1,000, but also that there is room in Palestine for additional members in the profession, trade or business which he proposes to pursue.

The definition of dependency should be revised so as to fall under two heads, (1) near relatives who, dependency being presumed, would have a right to come in, and (2) other relatives, in respect of whom the Immigration authority would have to be satisfied that they can be maintained by the immigrant or permanent resident concerned, as long as they remain dependent for maintenance.

The final allocation of immigration certificates as determined by the Jewish Agency should be submitted by the High Commissioner for approval.

## Chapitre X. - Immigration

Le problème de l'immigration a été aggravé par trois facteurs : (1) les restrictions drastiques imposées à l'immigration aux Etats-Unis, (2) l'arrivée du gouvernement national-socialiste en Allemagne et (3) la pression économique croissante sur les Juifs en Pologne.

L'impact continu d'une race très intelligente et entreprenante, soutenue par d'importantes ressources financières, sur une communauté indigène relativement pauvre, à un niveau culturel différent, peut produire à terme de graves réactions. Le principe de la capacité d'absorption économique, c'est-à-dire que les considérations de capacité économique, et celles-ci seules, devraient déterminer l'immigration, est actuellement inadéquat et ne tient pas compte des facteurs de la situation que la sagesse politique ne peut ignorer. Les facteurs politiques, sociaux et psychologiques doivent être pris en compte. Le gouvernement de Sa Majesté devrait établir un niveau politique élevé d'immigration juive. Ce niveau élevé devrait être fixé pour les cinq prochaines années à 12000 par an<sup>1</sup>. Le Haut Commissaire devrait avoir toute latitude pour admettre des immigrants jusqu'à ce chiffre maximum, mais toujours sous réserve de la capacité d'absorption économique du pays.

Entre autres modifications apportées à la réglementation en matière d'immigration, la Commission recommande que l'Administration exerce un contrôle direct sur les immigrants entrant dans la catégorie A(i) (personnes disposant d'un capital de 1 000 £), et toute personne souhaitant entrer en Palestine dans cette catégorie devrait convaincre les autorités de l'immigration non seulement qu'elle est en possession de 1 000 £, mais aussi qu'il existe en Palestine une place pour des membres supplémentaires dans la profession, le commerce ou les affaires auxquels elle envisage de recourir.

La définition de la dépendance devrait être révisée de manière à relever de deux catégories, (1) les parents proches qui, en cas de dépendance présumée, auraient le droit de venir, et (2) les autres parents, pour lesquels l'autorité de l'immigration devrait être convaincue que l'immigrant ou le résident permanent concerné peut les faire vivre, tant qu'ils restent à charge.

L'attribution définitive des certificats d'immigration déterminée par l'Agence juive devrait être soumise par le Haut Commissaire pour approbation.

---

<sup>1</sup> Soit 60000 en Cinq ans. Le livre blanc de 1939 fixera le plafond à 75000 sur 5 ans.



Greater use should be made of the machinery of the District Administration in making enquiries in connection with the preparation of the half-yearly Labour Schedules. The housing situation is an economic consideration to which greater regard should be given when considering absorptive capacity.

In so far as immigration has been the major factor in bringing the Jewish National Home to its present stage of development, the Mandatory has fully implemented this obligation to facilitate the establishment of a National Home for the Jewish people in Palestine, as is evidenced by the existence of a Jewish population of 400,000 persons. But this does not mean that the National Home should be crystallized at its present size. The Commission cannot accept the view that the Mandatory, facilitated the establishment of a National Home, would be justified in shutting its doors. Its economic life depends to a large extent on further immigration and a large amount of capital has been invested in it on the assumption that immigration would continue.

Restrictions on Jewish immigration will not solve the Palestine problem. The National Home seems already too big to the Arabs and, whatever its size, it bars the way to their attainment of national independence.

### **Chapter XI. -Trans-Jordan**

The articles of the Mandate concerning the National Home do not apply to Trans-Jordan and the possibility of enlarging the National Home by Jewish immigration into Trans-Jordan rests on the assumption of concord between Arabs and Jews. Arab antagonism to Jewish immigration is at least as bitter in Trans-Jordan as it is in Palestine. The Government of Trans-Jordan would refuse to encourage Jewish immigration in the teeth of popular resistance.

Les mécanismes de l'administration du district devraient être davantage utilisés pour mener des enquêtes dans le cadre de l'élaboration des listes semestrielles du travail. La situation du logement est une considération économique à laquelle il faudrait accorder une plus grande attention lorsqu'on envisage la capacité d'absorption.

Dans la mesure où l'immigration a été le principal facteur qui a permis d'amener le foyer national juif à son stade actuel de développement, le mandataire a pleinement mis en œuvre cette obligation de faciliter la création d'un foyer national pour le peuple juif en Palestine, comme en témoigne l'existence d'une population juive de 400.000 personnes. Mais cela ne signifie pas que le foyer national doive être cristallisé à sa taille actuelle. La Commission ne peut accepter l'opinion selon laquelle le mandataire, qui a facilité la création d'un foyer national, serait justifié de fermer ses portes. Sa vie économique dépend dans une large mesure de la poursuite de l'immigration et des capitaux importants y ont été investis dans l'hypothèse d'une poursuite de l'immigration.

Les restrictions à l'immigration juive ne résoudront pas le problème palestinien. Le Foyer National semble déjà trop grand pour les Arabes et, quelle que soit sa taille, il les empêche d'accéder à l'indépendance nationale.

### **Chapitre XI. -Transjordanie**

Les articles du mandat concernant le foyer national ne s'appliquent pas à la Transjordanie et la possibilité d'élargir le foyer national par l'immigration juive à la Transjordanie repose sur l'hypothèse d'une concordance entre Arabes et Juifs. L'antagonisme arabe envers l'immigration juive est au moins aussi amer en Transjordanie qu'en Palestine. Le gouvernement de Transjordanie refuserait d'encourager l'immigration juive qui se heurterait à une forte résistance populaire.

## Chapter XII. - Health

The Jewish grievances are summed up as complaints that not enough money has been spent, by the Mandatory Government to assist the medical services established by the Jews from their own resources. What is given to one service must be taken from another, and it is not always remembered that Palestine, despite the economic development of the National Home is still a relatively poor country. The whole question illustrates the difficulty of providing services in one State for two distinct communities with two very different standards of living.

### Chapter XIII. - Public Works and Services

If it be assumed that the distribution of posts as between the two races should be proportional to the size of their respective populations, the Government have fairly maintained this proportion in the Civil Service generally, although the rapid expansion of the Jewish community has made this extremely difficult.

In Palestine, where there are different rates of pay for Arab and Jewish unskilled labourers, and also frequent fluctuations in wage rates, it is practically impossible to maintain employment on public works on any fixed proportion between the races.

The Commission make no recommendation with regard to the employment of Jews and non-Jews in Government Departments and on public works and services. They refer to the difficulties created by the antagonism between the two races, the differences in their standard of living and rates of wages and the additional complication of three different Holy Days, and state that they are satisfied that the Government have taken a broad view in dealing with the situation and that there is no foundation for the suggestion that the Government attitude towards the employment of Jews is unsympathetic.

## Chapitre XII. - Santé

Pour résumer les doléances juives, le gouvernement mandataire n'a pas dépensé assez d'argent pour aider les services médicaux établis par les juifs à partir de leurs propres ressources. Ce qui est donné à un service doit être pris d'un autre, et on ne se souvient pas toujours que la Palestine, malgré le développement économique du foyer national, est encore un pays relativement pauvre. L'ensemble de la question illustre la difficulté de fournir des services dans un même État à deux communautés distinctes ayant deux niveaux de vie très différents.

### Chapitre XIII. - Travaux et services publics

Si l'on suppose que la répartition des postes entre les deux races doit être proportionnelle à la taille de leur population respective, le gouvernement a assez bien maintenu cette proportion dans la fonction publique en général, bien que l'expansion rapide de la communauté juive ait rendu cela extrêmement difficile.

En Palestine, où il existe des taux de rémunération différents pour les travailleurs non qualifiés arabes et juifs, ainsi que des fluctuations fréquentes des taux de rémunération, il est pratiquement impossible de maintenir l'emploi dans les travaux publics sur une proportion fixe entre les races.

La Commission ne fait aucune recommandation en ce qui concerne l'emploi des Juifs et des non-Juifs dans les services gouvernementaux et dans les travaux et services publics. Ils évoquent les difficultés créées par l'antagonisme entre les deux races, les différences de niveau de vie et de salaire et la complication supplémentaire de trois journées saintes différentes, et se déclarent satisfaits que le Gouvernement ait adopté une position générale face à la situation et qu'il n'y ait aucun fondement pour laisser entendre que l'attitude du Gouvernement envers l'emploi des Juifs est dénuée d'empathie

## **Chapter XIV. - The Christians**

The religious stake of the Christians in the Holy Places is just as great as that of the Jews or Moslems. The Christians of the world cannot be indifferent to the justice and well-being of their co-religionists in the Holy Land.

A memorandum setting out the grievances of the Arab Orthodox Community and complaining of the *laissez-faire* attitude of the Government was received too late for examination in detail, but it is pointed out that the Financial Commission appointed under the Orthodox Patriarchate Ordinance of 1928 has carried out an effective reform of the Patriarchate's finances and that the reorganization of the internal affairs of the Patriarchate, including the establishment of a Mixed Council, has been discussed between the Government, the Patriarchate and the Laity and is at present under consideration by the Government.

The Commission refer to the question of Sunday work by Christian officials resulting from the strict observance of the Jewish Sabbath, and are disposed to agree with the view that the existing state of affairs throws too much work on Christians officials and impairs the spiritual influence of the Christian Church.

In political matters the Christian Arabs have thrown in their lot with their Moslem brethren.

## **Chapter XV. - Nationality Law and Acquisition of Palestinian Citizenship**

As regards the grievances of the Arabs (stated to number about 40,000) who left Palestine before the War intending eventually to return but have been unable to obtain Palestinian citizenship, the Commission suggest that at least those who are able to establish all an unbroken personal connection with Palestine and who are prepared to give a definite formal assurance of their intention to return, should be admitted to Palestinian citizenship.

## **Chapitre XIV. - Les chrétiens**

L'enjeu religieux des chrétiens dans les Lieux Saints est aussi grand que celui des juifs ou des musulmans. Les chrétiens du monde ne peuvent être indifférents à la justice et au bien-être de leurs coreligionnaires en Terre Sainte.

Un mémorandum exposant les griefs de la Communauté arabe orthodoxe et se plaignant de l'attitude de laisser-faire du Gouvernement a été reçu trop tard pour être examiné en détail, mais il est rappelé que la Commission financière nommée en vertu de l'Ordonnance du Patriarcat orthodoxe de 1928 a procédé à une réforme efficace des finances du Patriarcat et que la réorganisation des affaires intérieures du Patriarcat, y compris la création d'un Conseil mixte, a été discutée entre le Gouvernement, le Patriarcat et les laïcs et est actuellement à l'examen par le Gouvernement.

La Commission se réfère à la question du travail dominical des fonctionnaires chrétiens résultant de la stricte observance du sabbat juif et est disposée à partager l'opinion selon laquelle l'état actuel des choses impose trop de travail aux fonctionnaires chrétiens et nuit à l'influence spirituelle de l'Église chrétienne.

Sur le plan politique, les Arabes chrétiens ont jeté leur sort avec leurs frères musulmans.

## **Chapitre XV. - Droit de la nationalité et acquisition de la citoyenneté palestinienne**

En ce qui concerne les doléances des Arabes (environ 40 000) qui ont quitté la Palestine avant la guerre dans l'intention de revenir mais n'ont pas pu obtenir la citoyenneté palestinienne, la Commission suggère qu'au moins ceux qui sont capables d'établir un lien personnel ininterrompu avec la Palestine et qui sont prêts à donner une assurance formelle précise de leur intention de revenir, soient admis dans cette citoyenneté.

As regards Jews, the existing legislation implements the obligation of the Mandate on this subject. The Jews have not availed themselves readily of the opportunity afforded them of becoming Palestinian citizens, and this is accounted for by the fact that their chief interest is in the Jewish Community itself. Allegiance to Palestine and to the Government are minor considerations to many of them.

The Commission do not agree with those who criticise the restriction of the municipal franchise to Palestinian citizens. It is most desirable that all persons who intend to reside permanently in the country should become Palestinian citizens, and this qualification for voting is a direct inducement, to them to do so.

### **Chapter XVI. - Education**

It seems unfortunate that the Administration has been unable to do more for education. It is not only the intrinsic value of education that should be considered. Any efforts to raise the material standards of life among the *fellahs* can only be successful if they have received sufficient mental training to profit from technical instruction. Considering, the inadequacy of the existing provision for Arab education, the Administration should regard its claims on the revenue as second in importance only to those of public security.

Worse than the insufficiency of Arab schools, however is the nationalist character of the education provided in the schools of both communities and for that the Commission can see no remedy at all. The ideal system of education would be a single bi-national system for both races. But that is virtually impossible under the Mandate, which prescribes the right of each community to maintain its own schools for the education of its own members in its own language." The existing Arab and Jewish school systems are definitely widening and will continue to widen the gulf between the two races.

Wherever practicable, e.g. in new technical or trade schools, mixed education should be promoted.

En ce qui concerne les Juifs, la législation en vigueur met en œuvre l'obligation du mandat à cet égard. Les Juifs n'ont pas voulu profiter de l'occasion qui leur a été donnée de devenir citoyens palestiniens, ce qui s'explique par le fait que leur principal intérêt réside dans la communauté juive elle-même. L'allégeance à la Palestine et au Gouvernement est une considération mineure pour beaucoup d'entre eux.

La Commission n'est pas d'accord avec ceux qui critiquent la restriction du droit de vote municipal aux citoyens palestiniens. Il est très souhaitable que toutes les personnes qui ont l'intention de résider de manière permanente dans le pays deviennent des citoyens palestiniens, et cette qualification pour voter est une incitation directe à le faire.

### **Chapitre XVI. - L'éducation**

Il semble regrettable que l'administration n'ait pas été en mesure de faire davantage pour l'éducation. Ce n'est pas seulement la valeur intrinsèque de l'éducation qui doit être prise en compte. Tout effort visant à élever le niveau de vie matériel des *fellahs* ne peut être couronné de succès que s'ils ont reçu une formation mentale suffisante pour bénéficier de l'enseignement technique. Compte tenu de l'insuffisance de l'offre actuelle d'enseignement dans le monde arabe, l'Administration devrait considérer ses prétentions sur les recettes comme n'ayant d'importance que derrière celles de la sécurité publique.

Pire que l'insuffisance des écoles arabes, cependant, c'est le caractère nationaliste de l'enseignement dispensé dans les écoles des deux communautés et la Commission ne voit aucun remède à cela. Le système d'éducation idéal serait un système binational unique pour les deux races. Mais c'est pratiquement impossible en vertu du mandat, qui prescrit le droit de chaque communauté de maintenir ses propres écoles pour l'éducation de ses propres membres dans sa propre langue." Les systèmes scolaires arabes et juifs actuels sont en train de s'élargir et continueront à creuser le fossé entre les deux races.

Chaque fois que cela est possible, par exemple dans les nouvelles écoles techniques ou professionnelles, l'enseignement mixte devrait être encouragé.



As regards the Jews' claim for a larger grant for their system of education, the Commission consider that, until much more has been spent on the development of Arab education, so as to place it on a level with that of the Jews, it is unjustifiable to increase the grant to the latter, however desirable it might be in other circumstances. The extent to which the Jews have taxed themselves for education is one of the best features of the National Home; and such "self-help" deserves all support; but it should not be given by altering the present proportion between the grant to the Jews and the amount spent on the Arabs; it should result from an increase in the total expenditure on education.

The contrast between the Arab and Jewish systems of education is most striking at the top. The Jews have a university of high quality. The Arabs have none and the young *intelligenza* of the country are unable to complete their education without the cost and inconvenience of going abroad. In any further discussion of the project of a British University in the Near East the possibility should be carefully considered of locating it in the neighbourhood of Jerusalem or Haifa.

## Chapter XVII. - Local Government

The present system of rural self-government (through local Councils) falls short (1) in a lack of flexibility, (2) in undue centralization. An attempt should be made to strengthen those few local councils which still exist in the Arab rural areas, but the Commission do not favour an attempt at present to revivify councils which have broken down or to create new ones unless there is a genuine demand for them. There can be little really effective extension of village self-government until the provision of primary education has had more time to take effect.

The deficiencies of the present system of municipal government are (1) a lack of initiative on the part of the more backward municipalities, and (2) the limitations set to initiative on the part of the more progressive municipalities by an Ordinance which subjects them all to the same measure of Government control and centralized administration. The limitation of power and responsibility largely accounts for the lack of interest shown by the townspeople in most municipal councils.

En ce qui concerne la revendication des Juifs d'une subvention plus importante pour leur système d'éducation, la Commission considère que, tant que l'on n'aura pas consacré beaucoup plus d'argent au développement de l'éducation arabe, afin de la placer au même niveau que celle des Juifs, il est injustifiable d'augmenter cette subvention, aussi souhaitable que cela puisse être en dehors de cette situation. La mesure dans laquelle les Juifs se sont établi un impôt pour l'éducation est l'une des meilleures caractéristiques du foyer national ; et cette "auto-assistance" mérite tout notre soutien ; mais elle ne devrait pas être donnée en modifiant la proportion actuelle entre la subvention aux Juifs et le montant dépensé pour les Arabes ; elle devrait résulter d'une augmentation des dépenses totales en éducation.

Le contraste entre les systèmes éducatifs arabe et juif est le plus frappant au sommet. Les Juifs ont une université de haute qualité. Les Arabes n'en ont pas et les jeunes *intelligenza* du pays sont incapables de terminer leurs études sans le coût et les inconvénients d'aller à l'étranger. Dans toute discussion ultérieure sur le projet d'une université britannique au Proche-Orient, la possibilité de l'implanter dans les environs de Jérusalem ou de Haïfa devrait être soigneusement envisagée.

## Chapitre XVII. - Gouvernement local

Le système actuel d'autonomie rurale (par l'intermédiaire des conseils locaux) est déficient (1) en raison d'un manque de souplesse, (2) d'une centralisation excessive. Il convient d'essayer de renforcer les quelques conseils locaux qui existent encore dans les zones rurales arabes, mais la Commission n'est pas favorable à une tentative actuelle de relancer les conseils qui ont été dissous ou d'en créer de nouveaux, sauf s'il y a une demande réelle pour eux. Il ne peut pas y avoir d'extension vraiment efficace de l'autonomie des villages tant que l'enseignement primaire n'a pas eu plus de temps pour être mis en place.

Les déficiences du système actuel d'administration municipale sont (1) le manque d'initiative de la part des municipalités les plus arriérées et (2) les limites fixées à l'initiative de la part des municipalités les plus progressistes par une ordonnance qui les soumet toutes à la même mesure de contrôle gouvernemental et à une administration centralisée. La limitation des pouvoirs et des responsabilités explique en grande partie le manque d'intérêt des citoyens pour la plupart des conseils municipaux.

Tel Aviv has unique problems of its own caused by its phenomenal growth during the last five years. The objectives which the people of Tel Aviv have set before them in the way of social services are in themselves admirable, and the ratepayers have shown a commendable readiness to bear high rates for their realization. The town has been faced with, and to a considerable extent surmounted, exceptional difficulties without seriously impairing its financial position.

The more important local councils and all the municipalities should be reclassified by means of a new Ordinance into groups according to their respective size and importance. The degree of power and independence could then be varied to suit each class. For the first class of municipality the powers provided under the existing Ordinance are inadequate and should be extended.

The services of an expert authority on local government should be obtained to assist in drafting the new Ordinance and in improving and co-ordinating the relations between Government and the municipalities, particularly in the larger towns, with special reference to the need of removing the causes of the present delay in approving municipal budgets.

The need of Tel Aviv for a substantial loan should be promptly and sympathetically reconsidered.

The normal constitutional relationship between the central and local authorities is impossible in Palestine.

## Chapter XVIII. - Self-governing Institutions

Such hopes as may have been entertained in 1922 of any quick advance towards self-government have become less tenable. The bar to it--Arab antagonism to the National Home--so far from weakening, has grown stronger.

The Jewish leaders might acquiesce in the establishment of a Legislative Council on the basis of parity, but the Commission are convinced that parity is not a practicable solution of the problem. It is difficult to believe that so artificial a device would operate effectively or last long, and in any case the Arab leaders would not accept it.

Tel-Aviv a ses propres problèmes uniques causés par sa croissance phénoménale au cours des cinq dernières années. Les objectifs que les habitants de Tel-Aviv se sont fixés en matière de services sociaux sont en soi admirables, et les contribuables ont fait preuve d'une volonté louable de supporter des taux élevés pour leur réalisation. La ville a été confrontée à des difficultés exceptionnelles, qu'elle a surmontées dans une large mesure, sans compromettre sérieusement sa situation financière.

Les conseils locaux les plus importants et toutes les communes devraient être reclassés par le biais d'une nouvelle ordonnance en fonction de leur taille et de leur importance respectives. Le degré de pouvoir et d'indépendance pourrait alors varier en fonction de chaque classe. Pour la première catégorie de municipalités, les pouvoirs prévus par l'ordonnance existante sont insuffisants et devraient être étendus.

Les services d'une autorité d'experts en matière d'administration locale devraient être obtenus pour aider à rédiger la nouvelle ordonnance et à améliorer et coordonner les relations entre le Gouvernement et les municipalités, en particulier dans les grandes villes, en particulier en ce qui concerne la nécessité de supprimer les causes du retard actuel dans l'approbation des budgets municipaux.

La nécessité pour Tel-Aviv d'obtenir un prêt substantiel devrait être reconsidérée rapidement et avec bienveillance.

Les relations constitutionnelles normales entre les autorités centrales et locales sont impossibles en Palestine.

## Chapitre XVIII. - Institutions autonomes

Les espoirs nourris en 1922 d'une progression rapide vers l'autonomie gouvernementale sont devenus moins tenables. La barre est placée encore plus haut - l'antagonisme arabe à l'égard du Foyer National - est si loin de s'affaiblir qu'il s'est renforcé.

Les dirigeants juifs pourraient accepter l'établissement d'un Conseil législatif sur la base de la parité, mais la Commission est convaincue que la parité n'est pas une solution pratique au problème. Il est difficile de croire qu'un dispositif aussi artificiel puisse fonctionner efficacement ou durer longtemps, et en tout cas les dirigeants arabes ne l'accepteraient pas.

The Commission do not recommend that any attempt be made to revive the proposal of a Legislative Council, but since it is desirable that the Government should have some regular and effective means of sounding public opinion on its policy, the Commission would welcome an enlargement of the Advisory Council by the addition of Unofficial Members, who might be in a majority and might be elected, who could make representations by way of resolution, but who would not be empowered to pass or reject the budget or other legislative measures. Again, the Arabs are unlikely to accept such a proposal.

The Arabs of Palestine, it has been admitted, are as fit to govern themselves as the Arabs of Iraq or Syria. The Jews of Palestine are as fit to govern themselves as any organized and educated community in Europe. Yet, associated as they are under the Mandate, self-government is impracticable for both peoples. The Mandate cannot be fully implemented nor can it honourably terminate in the independence of an undivided Palestine unless the conflict between Arab and Jew can be composed.

#### **Chapter XIX. - Conclusion and Recommendations**

The Commission recapitulate the conclusions set out in this part of the Report, and summarize the Arab and Jewish grievances and their own recommendations for the removal of such as are legitimate.

They add, however, that these are not the recommendations which their terms of reference require. They will not, that is to say, remove the grievances nor prevent their recurrence. They are the best palliatives the Commission can devise for the disease from which Palestine is suffering, but they are only palliatives. They cannot cure the trouble. The disease is so deep-rooted that in the Commissioners' firm conviction the only hope of a cure lies in a surgical operation.

La Commission ne recommande pas de tenter de relancer la proposition d'un Conseil législatif, mais comme il est souhaitable que le gouvernement dispose de moyens réguliers et efficaces pour sonder l'opinion publique sur sa politique, la Commission serait favorable à un élargissement du Conseil consultatif par l'ajout de membres non officiels, qui pourraient être majoritaires et élus, qui pourraient faire des représentations par voie de résolution, mais qui ne pourraient adopter ou rejeter le budget ou les autres mesures législatives. Là encore, il est peu probable que les Arabes acceptent une telle proposition.

Les Arabes de Palestine, a-t-on admis, sont aussi aptes à se gouverner eux-mêmes que les Arabes d'Irak ou de Syrie. Les Juifs de Palestine sont aussi aptes à se gouverner eux-mêmes que toute communauté organisée et éduquée en Europe. Pourtant, l'autonomie gouvernementale, telle qu'elle est associée dans le cadre du mandat, est impraticable pour les deux peuples. Le mandat ne peut être pleinement mis en œuvre et ne peut se terminer honorablement dans l'indépendance d'une Palestine indivise que si le conflit entre Arabes et Juifs peut être réglé.

#### **Chapitre XIX. - Conclusion et recommandations**

La Commission récapitule les conclusions exposées dans cette partie du rapport et résume les griefs arabes et juifs et leurs propres recommandations pour l'élimination de ceux qui sont légitimes.

Ils ajoutent toutefois que ce ne sont pas là les recommandations qu'exige leur mandat. Ils ne retireront pas les griefs, c'est-à-dire qu'ils n'empêcheront pas qu'ils se reproduisent. Ce sont les meilleurs palliatifs que la Commission puisse concevoir pour la maladie dont souffre la Palestine, mais ce ne sont que des palliatifs. Ils ne peuvent pas guérir le problème. La maladie est si profondément enracinée que dans la ferme conviction des commissaires, le seul espoir de guérison réside dans une opération chirurgicale.

### **PART III: THE POSSIBILITY OF A LASTING SETTLEMENT**

#### **Chapter XX. - The Force of Circumstances**

The problem of Palestine is briefly restated.

Under the stress of the World War the British Government made promises to Arabs and Jews in order to obtain their support. On the strength of those promises both parties formed certain expectations.

The application to Palestine of the Mandate System in general and of the specific Mandate in particular implies the belief that the obligations thus undertaken towards the Arabs and the Jews respectively would prove in course of time to be mutually compatible owing to the conciliatory effect on the Palestinian Arabs of the material prosperity which Jewish immigration would bring in Palestine as a whole. That belief has not been justified, and there seems to be no hope of its being justified in the future.

But the British people cannot on that account repudiate their obligations, and, apart from obligations, the existing circumstances in Palestine would still require the most strenuous efforts on the part of the Government which is responsible for the welfare of the country.

The existing circumstances are summarized as follows.

An irrepressible conflict has arisen between two national communities within the narrow bounds of one small country. There is no common ground between them. Their national aspirations are incompatible. The Arabs desire to revive the traditions of the Arab golden age. The Jews desire to show what they can achieve when restored to the land in which the Jewish nation was born. Neither of the two national ideals permits of combination in the service of a single State.

The conflict has grown steadily more bitter since 1920 and the process will continue. Conditions inside Palestine especially the systems of education, are strengthening the national sentiment of the two peoples. The bigger and more prosperous they grow the greater will be their political ambitions, and the conflict is aggravated by the uncertainty of the future.

### **PARTIE III : LA POSSIBILITÉ D'UN RÈGLEMENT DURABLE**

#### **Chapitre XX. - La force des circonstances**

Le problème de la Palestine est brièvement rappelé.

Sous le stress de la guerre mondiale, le gouvernement britannique fit des promesses aux Arabes et aux Juifs afin d'obtenir leur soutien. Sur la base de ces promesses, les deux parties ont formé certaines attentes.

L'application à la Palestine du système du mandat en général et du mandat spécifique en particulier implique la conviction que les obligations ainsi contractées envers les Arabes et les Juifs respectivement s'avèreraient au fil du temps mutuellement compatibles en raison de l'effet conciliateur sur les Arabes palestiniens de la prospérité matérielle que l'immigration juive apporterait en Palestine dans son ensemble. Cette croyance n'a pas été justifiée et il ne semble y avoir aucun espoir qu'elle soit justifiée à l'avenir.

Mais le peuple britannique ne peut à ce titre se soustraire à ses obligations et, hormis celles-ci, la situation actuelle en Palestine exigerait toujours les efforts les plus acharnés de la part du gouvernement responsable du bien-être du pays.

Les circonstances actuelles se résument comme suit.

Un conflit irrépressible a éclaté entre deux communautés nationales à l'intérieur des limites étroites d'un petit pays. Il n'y a pas de terrain d'entente entre eux. Leurs aspirations nationales sont incompatibles. Les Arabes veulent faire revivre les traditions de l'âge d'or arabe. Les Juifs veulent montrer ce qu'ils peuvent accomplir lorsqu'ils seront restaurés dans le pays où la nation juive est née. Aucun des deux idéaux nationaux ne permet de combiner au service d'un seul Etat.

Le conflit n'a cessé de s'aggraver depuis 1920 et le processus va se poursuivre. Les conditions à l'intérieur de la Palestine, en particulier les systèmes éducatifs, renforcent le sentiment national des deux peuples. Plus ils seront grands et prospères, plus grandes seront leurs ambitions politiques, et le conflit est aggravé par l'incertitude de l'avenir.



Who in the end will govern Palestine?" it is asked. Meanwhile, the external factors will continue to operate with increasing force. On the one hand in less than three years' time Syria and the Lebanon will attain their national sovereignty, and the claim of the Palestinian Arabs to share in the freedom of all Asiatic Arabia will thus be fortified. On the other hand the hardships and anxieties of the Jews in Europe are not likely to grow less and the appeal to the good faith and humanity of the British people will lose none of its force.

Meanwhile, the Government of Palestine, which is at present an unsuitable form for governing educated Arabs and democratic Jews, cannot develop into a system of self-government as it has elsewhere, because there is no such system which could ensure justice both to the Arabs and to the Jews. Government therefore remains unrepresentative and unable to dispel the conflicting grievances of the two dissatisfied and irresponsible communities it governs.

In these circumstances peace can only be maintained in Palestine under the Mandate by repression. This means the maintenance of security services at so high a cost that the services directed to "the well-being and development" of the population cannot be expanded and may even have to be curtailed.

The moral objections to repression are self-evident. Nor need the undesirable reactions of it on opinion outside Palestine be emphasized. Moreover, repression will not solve the problem. It will exacerbate the quarrel. It will not help towards the establishment of a single self-governing Palestine. It is not easy to pursue the dark path of repression without seeing daylight at the end of it.

The British people will not flinch from the task of continuing to govern Palestine under the Mandate if they are in honour bound to do so, but they would be justified in asking if there is no other way in which their duty can be done.

Qui, en fin de compte, gouvernera la Palestine ? demande-t-on. Entre-temps, les facteurs externes continueront d'agir avec une force croissante. D'une part, dans moins de trois ans, la Syrie et le Liban atteindront leur souveraineté nationale, et la revendication des Arabes palestiniens de partager la liberté de toute l'Arabie asiatique sera ainsi fortifiée. D'autre part, les difficultés et les angoisses des Juifs d'Europe ne risquent pas de diminuer et l'appel à la bonne foi et à l'humanité du peuple britannique ne perdra rien de sa force.

En attendant, le gouvernement palestinien, qui est actuellement une forme inadaptée pour gouverner les Arabes éduqués et les Juifs démocratiques, ne peut se développer en un système d'autonomie gouvernementale comme il l'a fait ailleurs, car il n'existe aucun système de ce type qui puisse garantir la justice tant aux Arabes qu'aux Juifs. Le gouvernement demeure donc non représentatif et incapable de dissiper les griefs contradictoires des deux communautés insatisfaites et irresponsables qu'il gouverne.

Dans ces circonstances, la paix ne peut être maintenue en Palestine que par la répression, dans le cadre du mandat. Cela signifie que le maintien des services de sécurité à un coût si élevé que les services destinés au "bien-être et au développement" de la population ne peuvent être étendus et peuvent même devoir être réduits.

Les objections morales à la répression sont évidentes. Il n'est pas non plus nécessaire d'insister sur les réactions indésirables qu'elle suscite dans l'opinion en dehors de la Palestine. De plus, la répression ne résoudra pas le problème. Cela exacerbera la querelle. Elle n'aidera pas à l'établissement d'une Palestine autonome unique. Il n'est pas facile de poursuivre le sombre chemin de la répression sans voir la lumière du jour à la fin.

Le peuple britannique ne se dérobera pas à la tâche de continuer à gouverner la Palestine sous le mandat s'il a l'honneur de le faire, mais il serait justifié qu'il demande s'il n'existe pas d'autres moyens d'accomplir son devoir.

Nor would Britain wish to repudiate her obligations. The trouble is that they have proved irreconcilable, and this conflict is the more unfortunate because each of the obligations taken separately accords with British sentiment and British interest. The development of self-government in the Arab world on the one hand is in accordance with British principles, and British public opinion is wholly sympathetic with Arab aspirations towards a new age of unity and prosperity in the Arab world. British interest similarly has always been bound up with the peace of the Middle East and British statesmanship can show an almost unbroken record of friendship with the Arabs. There is a strong British tradition, on the other hand, of friendship with the Jewish people, and it is in the British interest to retain as far as may be the confidence of the Jewish people.

The continuance of the present system means the gradual alienation of two peoples who are traditionally the friends of Britain.

The problem cannot be solved by giving either the Arabs or the Jews all they want. The answer to the question which of them in the end will govern Palestine must be Neither.

No fair-minded statesman can think it right either that 400,000 Jews, whose entry into Palestine has been facilitated by the British Government and approved by the League of Nations, should be handed over to Arab rule, or that, if the Jews should become a majority, a million Arabs should be handed over to their rule. But while neither race can fairly rule all Palestine, each race might justly rule part of it.

The idea of Partition has doubtless been thought of before as a solution of the problem, but it has probably been discarded as being impracticable. The difficulties are certainly very great, but when they are closely examined they do not seem so insuperable as the difficulties inherent in the continuance of the Mandate or in any other alternative arrangement. Partition offers a chance of ultimate peace. No other plan does.

La Grande-Bretagne ne voudrait pas non plus renier ses obligations. Le problème, c'est qu'ils se sont révélés inconciliables, et ce conflit est d'autant plus regrettable que chacune des obligations prises séparément correspond au sentiment et aux intérêts britanniques. Le développement de l'autonomie gouvernementale dans le monde arabe, d'une part, est conforme aux principes britanniques et l'opinion publique britannique est tout à fait favorable aux aspirations arabes à une nouvelle ère d'unité et de prospérité dans le monde arabe. De même, les intérêts britanniques ont toujours été liés à la paix au Moyen-Orient et les hommes d'État britanniques peuvent faire preuve d'une amitié presque ininterrompue avec les Arabes. D'autre part, il existe une forte tradition britannique d'amitié avec le peuple juif, et il est dans l'intérêt du Royaume-Uni de conserver autant que possible la confiance du peuple juif.

Le maintien du système actuel signifie l'aliénation progressive de deux peuples qui sont traditionnellement les amis de la Grande-Bretagne.

Le problème ne peut être résolu en donnant aux Arabes ou aux Juifs tout ce qu'ils veulent. La réponse à la question de savoir lequel d'entre eux, en fin de compte, gouvernera la Palestine, ne doit être ni l'un ni l'autre.

Aucun homme d'État impartial ne peut penser qu'il est juste que 400 000 Juifs, dont l'entrée en Palestine a été facilitée par le gouvernement britannique et approuvée par la Société des Nations, soient livrés à la domination arabe, ou que, si les Juifs deviennent majoritaires, un million d'Arabes soient livrés à leur pouvoir. Mais bien qu'aucune des deux races ne puisse gouverner équitablement toute la Palestine, chaque race peut en gouverner une partie à juste titre.

L'idée de Partition a sans doute déjà été considérée comme une solution au problème, mais elle a probablement été écartée comme étant impraticable. Les difficultés sont certes très grandes, mais lorsqu'elles sont examinées de près, elles ne semblent pas aussi insurmontables que les difficultés inhérentes à la poursuite du mandat ou à tout autre arrangement alternatif. La partition offre une chance de paix ultime. Aucun autre plan ne le fait.

## Chapter XXI. - Cantonisation

The political division of Palestine could be effected in a less thorough manner than by Partition. It could be divided like Federal States into provinces and cantons, which would be self-governing in such matters as immigration and land sales as well as social services. The Mandatory Government would remain as a central or federal government controlling such matters as foreign relations, defence, customs and the like.

Cantonisation is attractive at first sight because it seems to solve the three major problems of land, immigration and self-government, but there are obvious weaknesses in it. First, the working of federal systems depends on sufficient community of interest or tradition to maintain harmony between the Central Government and the cantons. In Palestine both Arabs and Jews would regard the Central Government as an alien and interfering body. Secondly, the financial relations between the Central Government and the cantons would revive the existing quarrel between Arabs and Jews as to the distribution of a surplus of federal revenue or as to the contributions of the cantons towards a federal deficit. Unrestricted Jewish immigration into the Jewish canton might lead to a demand for the expansion of federal services at the expense of the Arab canton. Thirdly, the costly task of maintaining law and order would still rest mainly on the Central Government. Fourthly, Cantonisation like Partition cannot avoid leaving a minority of each race in the area controlled by the other. The solution of this problem requires such bold measures as can only be contemplated if there is a prospect of final peace. Partition opens up such a prospect. Cantonisation does not. Lastly, Cantonisation does not settle the question of national self-government. Neither the Arabs nor the Jews would feel their political aspirations were satisfied with purely cantonal self-government.

Cantonisation, in sum, presents most, if not all, of the difficulties presented by Partition without Partition's one supreme advantage--the possibilities it offers of eventual peace.

## Chapitre XXI. - Cantonisation

La division politique de la Palestine pourrait se faire d'une manière moins approfondie que par la partition. Elle pourrait être divisée, à l'instar des États fédéraux, en provinces et en cantons, qui seraient autonomes dans des domaines tels que l'immigration et la vente de terres ainsi que les services sociaux. Le gouvernement mandataire demeurerait un gouvernement central ou fédéral contrôlant des questions telles que les relations étrangères, la défense, les douanes, etc.

La cantonisation est attrayante à première vue parce qu'elle semble résoudre les trois grands problèmes que sont la terre, l'immigration et l'autonomie gouvernementale, mais elle présente des faiblesses évidentes.

Premièrement, le fonctionnement des systèmes fédéraux dépend d'une communauté d'intérêts ou d'une tradition suffisante pour maintenir l'harmonie entre le gouvernement central et les cantons. En Palestine, les Arabes et les Juifs considéreraient le gouvernement central comme un corps étranger et interfèrent.

Deuxièmement, les relations financières entre le gouvernement central et les cantons relanceraient la querelle existante entre Arabes et Juifs quant à la répartition d'un excédent de recettes fédérales ou quant aux contributions des cantons à un déficit fédéral. Une immigration juive illimitée dans le canton juif pourrait entraîner une demande d'expansion des services fédéraux au détriment du canton arabe.

Troisièmement, la tâche coûteuse du maintien de la loi et de l'ordre continuerait d'incomber principalement au gouvernement central.

Quatrièmement, la cantonisation comme la partition ne peut éviter de laisser une minorité de chaque race dans la zone contrôlée par l'autre. La solution de ce problème exige des mesures aussi audacieuses que celles qui ne peuvent être envisagées que s'il existe une perspective de paix définitive. La partition ouvre une telle perspective. Ce n'est pas le cas de la cantonisation. Enfin, la cantonisation ne règle pas la question de l'autonomie nationale. Ni les Arabes ni les Juifs n'auraient l'impression que leurs aspirations politiques se satisfont d'une autonomie purement cantonale.

En résumé, la cantonisation présente la plupart, sinon la totalité, des difficultés que présente la Partition sans Partition, le seul avantage suprême : les possibilités qu'elle offre d'une éventuelle paix.

## Chapter XXII. - A Plan of Partition

While the Commission would not be expected to embark on the further protracted inquiry which would be needed for working out a scheme of Partition in full detail, it would be idle to put forward the principle of Partition and not to give it any concrete shape. Clearly it must be shown that an actual plan can be devised which meets the main requirements of the case.

### 1. A Treaty System

The Mandate for Palestine should terminate and be replaced by a Treaty System in accordance with the precedent set in Iraq and Syria.

A new Mandate for the Holy Places should be instituted to fulfil the purposes defined in Section 2 below.

Treaties of alliance should be negotiated by the Mandatory with the Government of Trans-Jordan and representatives of the Arabs of Palestine on the one hand and with the Zionist Organisation on the other. These Treaties would declare that, within as short a period as may be convenient, two sovereign independent States would be established--the one an Arab State consisting of Trans-Jordan united with that part of Palestine which lies to the east and south of a frontier such as we suggest in Section 3 below; the other a Jewish State consisting of that part of Palestine which lies to the north and west of that frontier.

The Mandatory would undertake to support any requests for admission to the League of Nations which the Governments of the Arab and the Jewish States might make.

The Treaties would include strict guarantees for the protection of minorities in each State, and the financial and other provisions to which reference will be made in subsequent Sections.

Military conventions would be attached to the Treaties, dealing with the maintenance of naval, military and air forces, the upkeep and use of ports, roads and railways, the security of the oil pipe line and so forth.

## Chapitre XXII. - Un plan de partitionnement

Si la Commission n'est pas censée se lancer dans l'enquête prolongée qui serait nécessaire à l'élaboration d'un plan de partition détaillé, il serait vain de proposer le principe de la partition et de ne pas lui donner une forme concrète. Il est clair qu'il faut démontrer qu'il est possible d'élaborer un véritable plan qui réponde aux principales exigences du cas d'espèce.

### 1. Un système de traités

Le mandat pour la Palestine devrait prendre fin et être remplacé par un système de traité, conformément au précédent établi en Iraq et en Syrie.

Un nouveau mandat pour les Lieux Saints devrait être institué pour répondre aux objectifs définis dans la section 2 ci-dessous.

Les traités d'alliance devraient être négociés par le mandataire avec le gouvernement de Transjordanie et les représentants des Arabes de Palestine d'une part et avec l'Organisation sioniste d'autre part. Ces traités déclareraient que, dans un délai aussi bref que possible, deux États souverains indépendants seraient établis - l'un un État arabe composé de la Trans-Jordanie uni à la partie de la Palestine située au sud d'une frontière comme nous le suggérons à la section 3 ci-dessous ; l'autre un État juif composé de la partie de la Palestine située au nord et à l'ouest de cette frontière.

Le mandataire s'engagerait à appuyer toute demande d'admission à la Société des Nations que les gouvernements des États arabes et juifs pourraient présenter.

Les traités comporteraient des garanties strictes pour la protection des minorités dans chaque État, ainsi que les dispositions financières et autres auxquelles il sera fait référence dans les sections suivantes.

Des conventions militaires seraient annexées aux traités, portant sur l'entretien des forces navales, militaires et aériennes, l'entretien et l'utilisation des ports, des routes et des chemins de fer, la sécurité de l'oléoduc, etc.



## 2. The Holy Places

The Partition of Palestine is subject to the overriding necessity of keeping the sanctity of Jerusalem and Bethlehem inviolate and of ensuring free and safe access to them for all the world. That, in the fullest sense of the mandatory phrase, is "a sacred trust of civilization"--a trust on behalf not merely of the peoples of Palestine but of multitudes in other lands to whom those places, one or both, are Holy Places.

A new Mandate, therefore, should be framed with the execution of this trust as its primary purpose. An enclave should be demarcated extending from a point north of Jerusalem to a point south of Bethlehem, and access to the sea should be provided by a corridor extending to the north of the main road and to the south of the railway, including the towns Lydda and Ramle, and terminating at Jaffa.

The protection of the Holy Places is a permanent trust, unique in its character and purpose, and not contemplated by Article 22 of the Covenant of the League of Nations. In order to avoid misunderstanding, it might frankly be stated that this trust will only terminate if and when the League of Nations and the United States desire it to do so, and that, while it would be the trustee's duty to promote the well-being and development of the local population concerned, it is not intended that in course of time they should stand by themselves as a wholly self-governing community.

Guarantees as to the rights of the Holy Places and free access thereto (as provided in Article 13 of the existing Mandate), as to transit across the mandated area, and as to non-discrimination in fiscal, economic and other matters should be maintained in accordance with the principles of the Mandate System. But the policy of the Balfour Declaration would not apply; and no question would arise of balancing Arab against Jewish claims or *vice versa*. All the inhabitants of the territory would stand on an equal footing. The only official language" would be that of the Mandatory Administration. Good and just government without regard for sectional interests would be its basic principle.

## 2. Les Lieux Saints

La partition de la Palestine est soumise à la nécessité impérieuse de préserver l'inviolabilité du caractère sacré de Jérusalem et de Bethléem et d'en assurer l'accès libre et sûr pour le monde entier. C'est là, au sens le plus large de l'expression obligatoire, " une confiance sacrée de la civilisation " - une confiance non seulement de la part des peuples de Palestine, mais aussi de multitudes d'autres pays pour lesquels ces lieux, l'un d'eux ou les deux, sont des lieux saints.

Par conséquent, un nouveau mandat devrait être élaboré avec l'exécution de cette fiducie comme objectif principal. Une enclave devrait être délimitée s'étendant d'un point au nord de Jérusalem à un point au sud de Bethléem et l'accès à la mer devrait être assuré par un couloir s'étendant au nord de la route principale et au sud du chemin de fer, y compris les villes de Lydda et Ramle, jusqu'à Jaffa.

La protection des Lieux Saints est une fiducie permanente, unique en son genre et en son objet, qui n'est pas visée par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. Afin d'éviter tout malentendu, on peut franchement affirmer que cette confiance ne prendra fin que si et quand la Société des Nations et les États-Unis le souhaitent, et que, s'il est du devoir du fiduciaire de promouvoir le bien-être et le développement de la population locale concernée, il n'est pas prévu qu'au fil du temps ils se tiennent seuls en tant que communauté totalement autogérée.

Les garanties relatives aux droits des Lieux saints et au libre accès à ces lieux (conformément à l'article 13 du mandat existant), au transit à travers la zone couverte par le mandat et à la non-discrimination en matière fiscale, économique et autre devraient être maintenues conformément aux principes du système du mandat. Mais la politique de la Déclaration Balfour ne s'appliquerait pas, et il ne serait pas question d'équilibrer les revendications arabes et juives ou vice versa. Tous les habitants du territoire seraient sur un pied d'égalité. La seule langue officielle " serait celle de l'Administration obligatoire. Un gouvernement bon et juste, sans égard aux intérêts sectoriels, en serait le principe de base.

It would accord with Christian sentiment in the world at large if Nazareth and the Sea of Galilee (Lake Tiberias) were also covered by this Mandate. The Mandatory should be entrusted with the administration of Nazareth and with full powers to safeguard the sanctity of the waters and shores of Lake Tiberias.

The Mandatory should similarly be charged with the protection of religious endowments and of such buildings, monuments and places in the Arab and Jewish States as are sacred to the Jews and the Arabs respectively.

For the upkeep of the Mandatory Government, a certain revenue should be obtainable, especially from the large and growing urban population in its charge, both by way of customs duties and by direct taxation; but it might prove insufficient for the normal cost of the administration. In that event, it is suggested that, in all the circumstances, Parliament would be willing to vote the money needed to make good the deficit.

### 3. The Frontier

The natural principle for the Partition of Palestine is to separate land and settled from the areas in which the Jews have acquired land and settled from those which are who are wholly or mainly occupied by Arabs. This offers a fair and practicable basis for Partition, provided that in accordance with the spirit of British obligations, (1) a reasonable allowance is made within the boundaries of the Jewish State for the growth of population and colonization, and (2) reasonable compensation is given to the Arab State for the loss of land and revenue.

Any proposal for Partition would be futile if it gave no indication, however rough, as to how the most vital question in the whole matter might be determined, i.e., the frontier. As a solution of the problem, which seems both practicable and just, a rough line is proposed below. A Frontier Commission should be appointed to demarcate the precise frontier.

Il serait conforme au sentiment chrétien dans le monde en général que Nazareth et la mer de Galilée (lac de Tibériade) soient également couverts par ce mandat. Le Mandataire devrait être chargé de l'administration de Nazareth et disposer des pleins pouvoirs pour sauvegarder le caractère sacré des eaux et des rives du lac de Tibériade.

De même, le mandataire devrait être chargé de la protection des dotations religieuses et des édifices, monuments et lieux sacrés dans les États arabes et juifs, respectivement pour les Juifs et les Arabes.

Pour l'entretien du Gouvernement mandataire, un certain revenu devrait pouvoir être obtenu, en particulier de la population urbaine importante et croissante dont il a la charge, à la fois par le biais des droits de douane et de la fiscalité directe ; mais il pourrait se révéler insuffisant pour le coût normal de l'administration. Dans ce cas, il est suggéré que, dans toutes les circonstances, le Parlement serait disposé à voter l'argent nécessaire pour combler le déficit.

### 3. La frontière

Le principe naturel de la partition de la Palestine est de séparer les terres et les colonies des zones dans lesquelles les Juifs ont acquis des terres et de celles qui sont entièrement ou principalement occupées par des Arabes. Cela offre une base équitable et praticable pour la partition, à condition que, conformément à l'esprit des obligations britanniques, (1) une indemnité raisonnable soit accordée dans les limites de l'État juif pour la croissance démographique et la colonisation, et (2) une compensation raisonnable soit accordée à l'État arabe pour la perte des terres et des revenus.

Toute proposition de Partition serait futile si elle ne donnait aucune indication, aussi approximative soit-elle, sur la manière de déterminer la question la plus vitale dans toute cette affaire, c'est-à-dire la frontière. Pour résoudre le problème, qui semble à la fois réalisable et juste, nous proposons ci-dessous une ligne approximative. Une commission des frontières devrait être nommée pour délimiter la frontière précise.

Starting from Ras an Naqura, it follows the existing northern and eastern frontier of Palestine to Lake Tiberias and crosses the Lake to the outflow of the River Jordan, whence it continues down the river to a point a little north of Beisan. It then cuts across the Beisan Plain and runs along the southern edge of the Valley of Jezreel and across the Plain of Esdraelon to a point near Megiddo, whence it crosses the Carmel ridge in the neighbourhood of the Megiddo road. Having thus reached the Maritime Plain, the line runs southwards down its eastern edge, curving west to avoid Tulkarm, until it reaches the Jerusalem-Jaffa corridor near Lydda. South of the Corridor it continues down the edge of the Plain to a point about 10 miles south of Rehovot, when it turns west to the sea.

The observations and recommendations are made with regard to the proposed frontier and to questions arising from it:--

(i) No frontier can be drawn which separates all Arabs and Arab-owned land from all Jews and Jewish-owned land.

(ii) The Jews have purchased substantial blocks of land in the Gaza Plain and near Beersheba and obtained options for the purchase of other blocks in this area. The proposed frontier would prevent the utilization of those lands for the southward expansion of the Jewish National Home. On the other hand, the Jewish lands in Galilee, and in particular the Huleh basin (which offers a notable opportunity for development and colonization), would be in the Jewish Area.

(iii) The proposed frontier necessitates the inclusion in the Jewish Area of the Galilee highlands between Safad and the Plain of Acre. This is the part of Palestine in which the Jews have retained a foothold almost if not entirely without a break from the beginning of the Diaspora to the present day, and the sentiment of all Jewry is deeply attached to the "holy cities" of Safad and Tiberias.

Partant de Ras an Naqura, il suit les frontières nord et est de la Palestine jusqu'au lac de Tibériade et traverse le lac jusqu'à la sortie du Jourdain, d'où il descend jusqu'à un point un peu au nord de Beisan. Elle traverse ensuite la plaine de Beisan et longe la limite sud de la vallée de Jezreel et la plaine d'Esdraelon jusqu'à un point près de Megiddo, d'où elle traverse l'arête du Carmel dans le voisinage de la route de Megiddo. Ayant ainsi atteint la plaine maritime, la ligne descend vers le sud le long de son bord oriental, s'incurve vers l'ouest pour éviter Tulkarm, jusqu'à atteindre le corridor Jérusalem-Jaffa, près de Lydda. Au sud du Corridor, elle continue le long du bord de la plaine jusqu'à un point situé à environ 10 milles au sud de Rehovot, quand elle tourne à l'ouest vers la mer.

Les observations et recommandations portent sur la frontière proposée et sur les questions qui en découlent:--

(i) Aucune frontière ne peut être tracée qui sépare toutes les terres appartenant aux Arabes et aux Arabes de toutes les terres appartenant aux Juifs et aux Juifs.

(ii) Les Juifs ont acheté d'importants blocs de terrain dans la plaine de Gaza et près de Beersheba et ont obtenu des options pour l'achat d'autres blocs dans cette zone. La frontière proposée empêcherait l'utilisation de ces terres pour l'expansion vers le sud du foyer national juif. D'autre part, les terres juives de Galilée, et en particulier le bassin de Huleh (qui offre une opportunité notable de développement et de colonisation), seraient dans la zone juive.

(iii) La frontière proposée nécessite l'inclusion dans la zone juive des hautes terres de Galilée entre Safad et la plaine d'Acre. C'est la partie de la Palestine dans laquelle les Juifs ont gardé un pied presque, sinon entièrement, sans interruption depuis le début de la diaspora jusqu'à nos jours, et le sentiment de tous les Juifs est profondément attaché aux "villes saintes" de Safad et Tibériade.

Until quite recently, moreover the Jews in Galilee have lived on friendly terms with their Arab neighbours; and throughout the series of disturbances the *fellahs* of Galilee have shown themselves less amenable to political incitement than those of Samaria and Judaea where the centres of Arab nationalism are located. At the "mixed" towns of Tiberias, Safad, Haifa, and Acre there have been varying degrees of friction since the "disturbances" of last year. It would greatly promote the successful operation of Partition in its early stages, and in particular help to ensure the execution of the Treaty guarantees for the protection of minorities, if those four towns were kept for a period under Mandatory administration.

(iv) Jaffa is an essentially Arab town and should form part of the Arab State. The question of its communication with the latter presents no difficulty, since transit through the Jaffa-Jerusalem Corridor would be open to all. The Corridor, on the other hand, requires its own access to the sea, and for this purpose a narrow belt of land should be acquired and cleared on the north and south sides of the town.

(v) While the Mediterranean would be accessible to the Arab State at Jaffa and at Gaza, in the interests of Arab trade and industry the Arab State should also have access for commercial purposes to Haifa, the only existing deep-water port on the coast. The Jewish Treaty should therefore provide for the free transit of goods in bond between the Arab State and Haifa.

The Arab Treaty, similarly, should provide for the free transit of goods in bond over the railway between the Jewish State and the Egyptian frontier.

The same principle applies to the question of access for commercial purposes to the Red Sea. The use of that exit to the East might prove in course of time of great advantage to both Arab and Jewish trade and industry, and, having regard to those possibilities, an enclave on the north-west coast of the Gulf of Aqaba should be retained under Mandatory administration, and the Arab Treaty should provide for the free transit of goods between the Jewish State and this enclave.

The Treaties should provide for similar facilities for the transit of goods between the Mandated Area and Haifa, the frontier and the Gulf of Aqaba.

Jusqu'à tout récemment, les Juifs de Galilée vivaient en outre en bons termes avec leurs voisins arabes ; et tout au long de la série de troubles, les fellahs de Galilée se sont montrés moins enclins à l'incitation politique que ceux de Samarie et de Judée où sont situés les centres du nationalisme arabe. Dans les villes "mixtes" de Tibériade, Safad, Haïfa et Acre, il y a eu différents degrés de friction depuis les "troubles" de l'année dernière. Le maintien de ces quatre villes sous administration obligatoire pendant un certain temps favoriserait grandement le bon fonctionnement de la partition à ses débuts, et contribuerait en particulier à garantir l'application des garanties du Traité en matière de protection des minorités.

(iv) Jaffa est une ville essentiellement arabe et devrait faire partie de l'Etat arabe. La question de sa communication avec ce dernier ne présente aucune difficulté, puisque le transit par le corridor Jaffa-Jérusalem serait ouvert à tous. Le Corridor, en revanche, nécessite son propre accès à la mer et, à cette fin, une étroite bande de terre devrait être acquise et défrichée sur les côtés nord et sud de la ville.

(v) Alors que la Méditerranée serait accessible à l'Etat arabe à Jaffa et à Gaza, dans l'intérêt du commerce et de l'industrie arabes, l'Etat arabe devrait également avoir accès à Haïfa, le seul port en eau profonde existant sur la côte, à des fins commerciales. Le Traité juif devrait donc prévoir le libre transit des marchandises en douane entre l'Etat arabe et Haïfa.

De même, le Traité arabe devrait prévoir le libre transit des marchandises en douane sur le chemin de fer entre l'Etat juif et la frontière égyptienne.

Le même principe s'applique à la question de l'accès à des fins commerciales à la mer Rouge. L'utilisation de cette sortie vers l'Est pourrait s'avérer au fil du temps très avantageuse pour le commerce et l'industrie arabes et juifs et, compte tenu de ces possibilités, une enclave sur la côte nord-ouest du golfe d'Aqaba devrait être maintenue sous administration obligatoire et le Traité arabe devrait prévoir le libre transit des marchandises entre l'Etat juif et cette enclave.

Les traités devraient prévoir des facilités similaires pour le transit des marchandises entre la zone sous mandat et Haïfa, la frontière et le golfe d'Aqaba.



#### 4. Inter-State Subvention

The Jews contribute more *per capita* to the revenues of Palestine than the Arabs, and the Government has thereby been enabled to maintain public services for the Arabs at a higher level than would otherwise have been possible. Partition would mean, on the one hand, that the Arab Area would no longer profit from the taxable capacity of the Jewish Area. On the other hand, (1) the Jews would acquire a new right of sovereignty in the Jewish Area; (2) that Area, as we have defined it, would be larger than the existing area of Jewish land and settlement; (3) the Jews would be freed from their present liability for helping to promote the welfare of Arabs outside that Area. It is suggested, therefore, that the Jewish State should pay a subvention to the Arab State when Partition comes into effect. There have been recent precedents for equitable financial arrangements of this kind in those connected with the separation of Sind from Bombay and of Burma from the Indian Empire, and in accordance with those precedents a Finance Commission should be appointed to consider and report as to what the amount of the subvention should be.

The Finance Commission should also, consider and report on the proportion in which the Public Debt of Palestine, which now amounts to about £4,500,000, should be divided between the Arab and the Jewish States, and other financial questions. The Commission should also deal with telegraph and telephone systems in the event of Partition.

#### 5. British Subvention

The Inter-State Subvention would adjust the financial balance in Palestine; but the plan involves the inclusion of Trans-Jordan in the Arab State. The taxable capacity of Trans-Jordan is very low and its revenues have never sufficed to meet the cost of its administration. From 1921 to the present day it has received grants-in-aid from the United Kingdom, which have amounted to a total sum of £1,253,000 or an average of about £78,000 a year. Grants have also been made towards the cost of the Trans-Jordan Frontier Force, and loans to the amount of £60, 000 have been provided for earthquake-relief and the distribution of seed.

#### 4. Subventions interétatiques

Les Juifs contribuent plus par habitant aux revenus de la Palestine que les Arabes, et le Gouvernement a ainsi pu maintenir les services publics pour les Arabes à un niveau plus élevé que ce qui aurait été possible autrement. La partition signifierait, d'une part, que la zone arabe ne bénéficierait plus de la capacité imposable de la zone juive. D'autre part, (1) les Juifs acquerraient un nouveau droit de souveraineté dans la zone juive ; (2) cette zone, telle que nous l'avons définie, serait plus étendue que la zone existante de terres et de colonies juives ; (3) les Juifs seraient libérés de leur responsabilité actuelle de contribuer à promouvoir le bien-être des Arabes hors de cette zone. Il est donc suggéré que l'État juif verse une subvention à l'État arabe lorsque la partition entrera en vigueur. Il y a eu récemment des précédents récents d'arrangements financiers équitables de ce type dans ceux liés à la séparation de Sind de Bombay et de la Birmanie de l'Empire indien, et conformément à ces précédents, une commission des finances devrait être nommée pour examiner le montant de la subvention et faire rapport à ce sujet.

La Commission des finances devrait également examiner et faire rapport sur la proportion dans laquelle la dette publique de la Palestine, qui s'élève actuellement à environ 4,5 millions de livres sterling, devrait être répartie entre les Etats arabes et juifs, et sur d'autres questions financières. La Commission devrait également s'occuper des systèmes télégraphiques et téléphoniques en cas de partitionnement.

#### 5. Subvention britannique

La subvention interétatique permettrait d'ajuster l'équilibre financier en Palestine, mais le plan prévoit l'inclusion de la Transjordanie dans l'État arabe. La capacité imposable de la Transjordanie est très faible et ses recettes n'ont jamais suffi à couvrir le coût de son administration. De 1921 à aujourd'hui, il a reçu des subventions du Royaume-Uni, qui se sont élevées à un montant total de 1 253 000 livres sterling, soit une moyenne d'environ 78 000 livres par an. Des dons ont également été accordés pour couvrir le coût de la Force frontalière de la Transjordanie, et des prêts d'un montant de 60 000 livres sterling ont été accordés pour les secours en cas de tremblement de terre et la distribution de semences.

The Mandate for Trans-Jordan ought not to be relinquished without securing, as far as possible, that the standard of administration should not fall too low through lack of funds to maintain it; and in this matter the British people might fairly be asked to do their part in facilitating a settlement. The continuance of the present Mandate would almost inevitably involve a recurrent and increasing charge on the British Treasury. If peace can be promoted by Partition, money spent on helping to bring it about and making it more effective for its purpose would surely be well spent. And apart from any such considerations the British people would, it is believed, agree to a capital payment in lieu of their present annual liability with a view to honouring their obligations and making peace in Palestine.

In the event of the Treaty system coming into force, Parliament should be asked to make a grant of £2,000,000 to the Arab State.

## **6. Tariffs and Ports**

The Arab and Jewish States, being sovereign independent States, would determine their own tariffs. Subject to the terms of the Mandate, the same would apply to the Mandatory Government.

The tariff-policies of the Arab and Jewish States are likely to conflict, and it would greatly ease the position and promote the interests of both the Arab and Jewish States if they could agree to impose identical customs-duties on as many articles as possible, and if the Mandatory Government, likewise, could assimilate its customs-duties as far as might be with those of one or both of the two States.

It should be an essential part of the proposed Treaty System that a commercial convention should be concluded with a view to establishing a common tariff over the widest possible range of imported articles and to facilitating the freest possible interchange of goods between the three territories concerned.

Le mandat pour la Transjordanie ne devrait pas être abandonné sans garantir, dans la mesure du possible, que le niveau de l'administration ne devrait pas tomber trop bas par manque de fonds pour le maintenir ; et dans cette affaire, le peuple britannique pourrait être invité à faire sa part pour faciliter un règlement. Le maintien du mandat actuel entraînerait presque inévitablement une charge récurrente et croissante pour le Trésor britannique. Si la paix peut être promue par la Partition, l'argent dépensé pour l'aider à la réaliser et la rendre plus efficace dans son but serait certainement bien dépensé. Et indépendamment de toute considération de ce genre, le peuple britannique accepterait, croit-on, un paiement en capital en lieu et place de sa dette annuelle actuelle en vue d'honorer ses obligations et de faire la paix en Palestine.

En cas d'entrée en vigueur du système du Traité, le Parlement devrait être invité à accorder une subvention de £2.000.000.000 à l'Etat arabe.

## **6. Tarifs et ports**

Les États arabes et juifs, en tant qu'États souverains indépendants, détermineraient leurs propres tarifs douaniers. Sous réserve des modalités du mandat, il en serait de même pour le gouvernement mandataire.

Les politiques tarifaires des États arabes et juifs sont susceptibles d'entrer en conflit, et cela faciliterait grandement la situation et favoriserait les intérêts des États arabes et juifs s'ils pouvaient convenir d'imposer des droits de douane identiques sur autant d'articles que possible, et si le Gouvernement mandataire, de même, pouvait assimiler ses droits de douane dans la mesure du possible avec ceux d'un ou de deux des deux États.

La conclusion d'une convention commerciale en vue d'établir un tarif commun sur un éventail aussi large que possible d'articles importés et de faciliter l'échange le plus libre possible de marchandises entre les trois territoires concernés devrait être un élément essentiel du système du traité proposé.

## 7. Nationality

All persons domiciled in the Mandated Area (including Haifa, Acre, Tiberias, Safad and the enclave on the Gulf of Aqaba, as long as they remain under Mandatory administration) who now possess the status of British protected persons would retain it; but apart from this all Palestinians would become the nationals of the States in which they are domiciled.

## 8. Civil Services

it seems probable that, in the event of Partition, the services of the Arab and Jewish officials in the pre-existing Mandatory Administration would to a large extent be required by the Governments of the Arab and Jewish States respectively, whereas the number of British officials would be substantially reduced. The rights of all of them, including rights to pensions or gratuities, must be fully honoured in accordance with Article 28 of the existing Mandate. This matter should be dealt with by the Finance Commission.

## 9. Industrial Concessions

In the event of Partition agreements entered into by the Government of Palestine for the development and security of industries (e.g., the agreement with the Palestine Potash Company) should be taken over and carried out by the Governments of the Arab and Jewish States. Guarantees to that effect should be given in the Treaties. The security of the Electric Power Station at Jisr el Majami should be similarly guaranteed.

## 10. Exchange of Land and Population

If Partition is to be effective in promoting a final settlement it must mean more than drawing a frontier and establishing two States. Sooner or later there should be a transfer of land and, as far as possible, an exchange of population.

The Treaties should provide that, if Arab owners of land in the Jewish State or Jewish owners of land in the Arab State should wish to sell their land and any plantations or crops thereon, the Government of the State concerned should be responsible for the purchase of such land, plantations and crops at a price to be fixed, if requires, by the Mandatory Administration. For this purpose a loan should, if required, be guaranteed for a reasonable amount.

## 7. Nationalité

Toutes les personnes domiciliées dans la zone sous mandat (y compris Haïfa, Acre, Tibériade, Safad et l'enclave du golfe d'Aqaba, tant qu'elles resteront sous administration obligatoire) qui possèdent désormais le statut de personnes protégées britanniques le conserveraient ; mais à part cela, tous les Palestiniens deviendront les ressortissants des États où ils résident.

## 8. Fonction publique

il semble probable qu'en cas de partition, les services des fonctionnaires arabes et juifs de l'administration obligatoire préexistante seraient requis dans une large mesure par les gouvernements des États arabes et juifs respectivement, tandis que le nombre de fonctionnaires britanniques serait considérablement réduit. Les droits de chacun d'entre eux, y compris les droits aux pensions ou aux gratifications, doivent être pleinement honorés conformément à l'article 28 du mandat existant. Cette question devrait être traitée par la Commission des finances.

## 9. Concessions industrielles

Dans le cas d'accords de partage conclus par le Gouvernement palestinien pour le développement et la sécurité des industries (par exemple, l'accord avec la Palestine Potash Company) devraient être repris et appliqués par les gouvernements des États arabes et juifs. Des garanties à cet effet devraient être prévues dans les traités. La sécurité de la centrale électrique de Jisr el Majami devrait également être garantie.

## 10. Échange de terres et de population

Pour que la partition soit efficace dans la promotion d'un règlement définitif, elle ne doit pas se limiter à tracer une frontière et à établir deux États. Tôt ou tard, il devrait y avoir un transfert de terres et, dans la mesure du possible, un échange de population.

Les traités devraient prévoir que, si des propriétaires arabes de terres dans l'État juif ou des propriétaires juifs de terres dans l'État arabe souhaitent vendre leurs terres et les plantations ou cultures qui s'y trouvent, le Gouvernement de l'État concerné est responsable de l'achat de ces terres, plantations et cultures à un prix qui sera fixé, si nécessaire, par l'Administration obligatoire. cette fin, un prêt devrait, si nécessaire, être garanti pour un montant raisonnable.

The political aspect of the land problem is still more important. Owing to the fact that there has been no census since 1931 it is impossible to calculate with any precision the distribution of population between the Arab and Jewish areas; but, according to an approximate estimate, in the area allocated to the Jewish State (excluding the urban districts to be retained for a period under Mandatory Administration) there are now about 225,000 Arabs. In the area allocated to the Arab State there are only about 1,250 Jews; but there are about 125,000 Jews as against 85,000 Arabs in Jerusalem and Haifa. The existence of these minorities clearly constitutes the most serious hindrance to the smooth and successful operation of Partition. If the settlement is to be clean and final, the question must be boldly faced and firmly dealt with. It calls for the highest statesmanship on the part of all concerned.

A precedent is afforded by the exchange effected between the Greek and Turkish populations on the morrow of the Greco-Turkish War of 1922. A convention was signed by the Greek and Turkish Governments, providing that, under the supervision of the League of Nations, Greek nationals of the Orthodox religion living in Turkey should be compulsorily removed to Greece, and Turkish nationals of the Moslem religion living in Greece to Turkey. The numbers involved were high--no less than some 1,300,000 Greeks and some 400,000 Turks. But so vigorously and effectively was the task accomplished that within about eighteen months from the spring of 1923 the whole exchange was completed. The courage of the Greek and Turkish statesmen concerned has been justified by the result. Before the operation the Greek and Turkish minorities had been a constant irritant. Now Greco-Turkish relations are friendlier than they have ever been before.

In Northern Greece a surplus of cultivable land was available or could rapidly be made available for the settlement of the Greeks evacuated from Turkey. In Palestine there is at present no such surplus. Room exists or could soon be provided within the proposed boundaries of the Jewish State for the Jews now living in the Arab area.

L'aspect politique du problème foncier est encore plus important. Comme il n'y a pas eu de recensement depuis 1931, il est impossible de calculer avec précision la répartition de la population entre les zones arabe et juive ; mais, selon une estimation approximative, dans la zone attribuée à l'État juif (à l'exclusion des districts urbains à conserver pendant une période sous administration obligatoire), on compte actuellement environ 225 000 arabes. Dans la zone allouée à l'Etat arabe, il n'y a que 1 250 Juifs environ, mais il y a environ 125 000 Juifs contre 85 000 Arabes à Jérusalem et à Haïfa. L'existence de ces minorités constitue clairement l'obstacle le plus sérieux au bon fonctionnement et au succès de la Partition. Si l'on veut que le règlement soit propre et définitif, la question doit être affrontée avec audace et traitée avec fermeté. Elle exige la plus grande sagesse politique de la part de toutes les parties concernées.

Un précédent est créé par l'échange effectué entre les populations grecque et turque le lendemain de la guerre gréco-turque de 1922. Une convention a été signée par les gouvernements grec et turc, prévoyant que, sous le contrôle de la Société des Nations, les ressortissants grecs de religion orthodoxe vivant en Turquie seraient expulsés d'office vers la Grèce, et les ressortissants turcs de religion musulmane vivant en Grèce vers la Turquie. Il s'agit d'un nombre élevé, pas moins de 1 300 000 Grecs et quelque 400 000 Turcs. Mais la tâche fut si vigoureusement et efficacement accomplie qu'en l'espace d'environ dix-huit mois, à partir du printemps 1923, l'ensemble de l'échange fut achevé. Le courage des hommes d'État grecs et turcs concernés a été justifié par le résultat. Avant l'opération, les minorités grecque et turque avaient été un sujet permanent d'irritation. Aujourd'hui, les relations gréco-turques sont plus amicales qu'elles ne l'ont jamais été auparavant.

Dans le nord de la Grèce, un excédent de terres cultivables était disponible ou pouvait être rapidement mis à la disposition des Grecs évacués de Turquie pour s'y installer. En Palestine, il n'y a actuellement aucun excédent de ce type. Des locaux existent ou pourraient bientôt être aménagés dans les limites proposées par l'Etat juif pour les Juifs qui vivent actuellement dans la région arabe.



It is the far greater number of Arab who constitute the major problem; and, while some of them could be re-settled on the land vacated by the Jews, far more land would be required for the re-settlement of all of them. Such information as is available justifies the hope that the execution of large-scale plans for irrigation, water-storage, and development in Trans-Jordan, Beersheba and the Jordan Valley would make provision for a much larger population than exists there at the present time.

Those areas, therefore, should be surveyed and an estimate made of the practical possibilities of irrigation and development as quickly as possible. If, as a result, it is clear that a substantial amount of land could be made available for the re-settlement of Arabs living in the Jewish area, the most strenuous efforts should be made to obtain an agreement for the transfer of land and population. In view of the present antagonism between the races and of the manifest advantage to both of them for reducing the opportunities of future friction to the utmost, it is to be hoped that the Arab and the Jewish leaders might show the same high statesmanship as that of the Turks and the Greeks and make the same bold decision for the sake of peace.

The cost of the proposed irrigation and development scheme would be heavier than the Arab State could be expected to bear. Here again the British people it is suggested, would be willing to help to bring about a settlement; and if an arrangement could be made for the transfer, voluntary or otherwise, of land and population, Parliament should be asked to make a grant to meet the cost of the aforesaid scheme.

If it should be agreed to terminate the Mandate and establish a Treaty System on a basis of Partition, there would be a period of transition before the new regime came into force, and during this period the existing Mandate would continue to be the governing instrument of the Palestine Administration. But the recommendations made in Part II of the Report as to what should be done under the existing Mandate presupposed its continuance for an indefinite time and would not apply to so changed a situation as the prospect of Partition would bring about.

C'est le bien plus grand nombre d'Arabes qui constitue le problème majeur ; et, alors que certains d'entre eux pourraient être réinstallés sur les terres libérées par les Juifs, beaucoup plus de terres seraient nécessaires pour la réinstallation de tous ces derniers. Les informations disponibles justifient l'espoir que l'exécution de plans à grande échelle pour l'irrigation, le stockage de l'eau et le développement en Cisjordanie, à Beersheba et dans la vallée du Jourdain permettrait d'assurer une population beaucoup plus importante que celle qui existe à l'heure actuelle.

Il convient donc d'étudier ces zones et d'estimer le plus rapidement possible les possibilités pratiques d'irrigation et de développement. Si, en conséquence, il est clair qu'une quantité substantielle de terres pourrait être mise à la disposition des Arabes vivant dans la zone juive pour leur réinstallation, les efforts les plus intenses devraient être faits pour obtenir un accord sur le transfert des terres et de la population. Compte tenu de l'antagonisme actuel entre les races et de l'avantage manifeste qu'elles ont tous deux à réduire au maximum les possibilités de frictions futures, il faut espérer que les dirigeants arabes et juifs feront preuve du même sens politique que les Turcs et les Grecs et qu'ils prendront la même décision courageuse au nom de la paix.

Le coût du projet d'irrigation et de développement proposé serait plus élevé que ce que l'État arabe pourrait supporter. Là encore, le peuple britannique serait disposé à contribuer à la mise en place d'un règlement ; et si un arrangement pouvait être conclu pour le transfert, volontaire ou non, des terres et de la population, le Parlement devrait être invité à verser une subvention pour couvrir le coût du régime susmentionné.

S'il était convenu de mettre fin au mandat et d'établir un système de traité sur la base de la partition, il y aurait une période de transition avant l'entrée en vigueur du nouveau régime et, pendant cette période, le mandat existant resterait l'instrument directeur de l'Administration palestinienne. Mais les recommandations formulées dans la partie II du rapport quant à ce qui devrait être fait pour renforcer le mandat existant présupposaient qu'il serait maintenu pour une durée indéterminée et ne s'appliquerait pas à une situation aussi modifiée que la perspective de la partition le ferait.

The following are recommendations for the period of transition:--

(1) *Land.*--Steps should be taken to prohibit the purchase of land by Jews within the Arab Area (i.e., the area of the projected Arab State) or by Arabs within the Jewish Area (i.e., the area of the projected Jewish State).

The settlement of the plain-lands of the Jewish Area should be completed within two years.

(2) *Immigration.*--Instead of the political "high-level" there should be a territorial restriction on Jewish immigration. No Jewish immigration into the Arab Area should be permitted. Since it would therefore not affect the Arab Area and since the Jewish State would soon become responsible for its results, the volume of Jewish immigration should be determined by the economic absorptive capacity of Palestine less the Arab Area.

(3) *Trade.*--Negotiations should be opened without delay to secure the amendment of Article 18 of the Mandate and to place the external trade of Palestine upon a fairer basis.

(4) *Advisory Council.*--The Advisory Council should, if possible, be enlarged by the nomination of Arab and Jewish representatives; but, if either party refused to serve, the Council should continue as at present.

(5) *Local Government.*--The municipal system should be reformed on expert advice.

(6) *Education.*--A vigorous effort should be made to increase the number of Arab schools. The "mixed schools" situated in the area to be administered under the new Mandate should be given every support, and the possibility of a British University should be considered, since those institutions might play an important part after Partition in helping to bring about an ultimate reconciliation of the races.

Voici des recommandations pour la période de transition:--

(1) La terre : des mesures devraient être prises pour interdire l'achat de terres par les Juifs dans la zone arabe (c'est-à-dire la zone de l'Etat arabe projeté) ou par les Arabes dans la zone juive (c'est-à-dire la zone de l'Etat juif projeté).

La colonisation des plaines de la zone juive devrait être achevée dans un délai de deux ans.

(2) L'immigration - Au lieu d'un "haut niveau" politique, il devrait y avoir une restriction territoriale à l'immigration juive. Aucune immigration juive dans la zone arabe ne devrait être autorisée. Puisqu'il n'affecterait donc pas la zone arabe et que l'Etat juif deviendrait bientôt responsable de ses résultats, le volume de l'immigration juive devrait être déterminé par la capacité d'absorption économique de la Palestine moins la zone arabe.

(3) Commerce - Il convient d'ouvrir sans délai des négociations afin d'obtenir la modification de l'article 18 du mandat et de placer le commerce extérieur de la Palestine sur une base plus équitable.

(4) Conseil consultatif - Le Conseil consultatif devrait, si possible, être élargi par la nomination de représentants arabes et juifs ; mais, si l'une ou l'autre partie refuse de siéger, le Conseil devrait continuer comme à l'heure actuelle.

(5) Gouvernement local - Le système municipal devrait être réformé sur avis d'experts.

(6) L'éducation - Un effort vigoureux devrait être fait pour augmenter le nombre d'écoles arabes. Les "écoles mixtes" situées dans la zone qui sera administrée dans le cadre du nouveau mandat devraient recevoir tout le soutien nécessaire et la possibilité d'une université britannique devrait être envisagée, car ces institutions pourraient jouer un rôle important après la partition pour contribuer à une réconciliation définitive des races.

## Chapter X. - Conclusion

Considering the attitude which both the Arab and the Jewish representatives adopted in giving evidence, the Commission think it improbable that either party will be satisfied at first sight with the proposals submitted for the adjustment of their rival claims. For Partition means that neither will get all it wants. It means that the Arabs must acquiesce in the exclusion from their sovereignty of a piece of territory, long occupied and once ruled by them. It means that the Jews must be content with less than the Land of Israël they once ruled and have hoped to rule again. But it seems possible that on reflection both parties will come to realize that the drawbacks of Partition are outweighed by its advantages. For, if it offers neither party all it wants, it offers each what it wants most, namely freedom and security.

The advantages to the Arabs of Partition on the lines we have proposed may be summarized as follows:--

- (i) They obtain their national independence and can co-operate on an equal footing with the Arabs of the neighbouring countries in the cause of Arab unity and progress.
- (ii) They are finally delivered from the fear of being swamped by the Jews, and from the possibility of ultimate subjection to Jewish rule.
- (iii) In particular, the final limitation of the Jewish National Home within a fixed frontier and the enactment of a new Mandate for the protection of the Holy Places, solemnly guaranteed by the League of Nations, removes all anxiety lest the Holy Places should ever come under Jewish control.
- (iv) As a set-off to the loss of territory the Arabs regard as theirs, the Arab State will receive a subvention from the Jewish State. It will also, in view of the backwardness of Trans-Jordan, obtain a grant of £2,000,000 from the British Treasury; and, if an agreement can be reached as to the exchange of land and population, a further grant will be made for the conversion, as far as may prove possible, of uncultivable land in the Arab State into productive land from which the cultivators and the State alike will profit.

## Chapitre X. - Conclusion

Compte tenu de l'attitude adoptée par les représentants arabes et juifs lors des dépositions, la Commission estime improbable que l'une ou l'autre des parties soit satisfaite à première vue des propositions présentées pour l'ajustement de leurs créances rivales. Car Partition signifie que ni l'un ni l'autre n'obtiendra tout ce qu'il veut. Cela signifie que les Arabes doivent acquiescer à l'exclusion de leur souveraineté d'un territoire qu'ils ont longtemps occupé et qu'ils ont gouverné. Cela signifie que les Juifs doivent se contenter de moins que la Terre d'Israël qu'ils ont gouvernée et qu'ils ont voulu gouverner à nouveau. Mais il semble possible qu'à la réflexion, les deux parties s'aperçoivent que les inconvénients de la Partition sont compensés par ses avantages. Car s'il n'offre à aucune des parties tout ce qu'il veut, il offre à chacune ce qu'il veut le plus, à savoir la liberté et la sécurité.

Les avantages pour les Arabes de la Partition sur les lignes que nous avons proposées peuvent être résumés comme suit:--

- (i) Ils obtiennent leur indépendance nationale et peuvent coopérer sur un pied d'égalité avec les Arabes des pays voisins à la cause de l'unité et du progrès arabes.
- (ii) Ils sont finalement délivrés de la peur d'être submergés par les Juifs et de la possibilité d'être soumis en dernier ressort au pouvoir juif.
- (iii) En particulier, la limitation définitive du foyer national juif à l'intérieur d'une frontière fixe et l'adoption d'un nouveau mandat pour la protection des Lieux saints, solennellement garanti par la Société des Nations, élimine toute inquiétude de crainte que les Lieux saints ne soient jamais placés sous contrôle juif.
- iv) En compensation de la perte de territoire que les Arabes considèrent comme le leur, l'État arabe recevra une subvention de l'État juif. En outre, compte tenu du retard de la Trans-Jordanie, elle obtiendra du Trésor britannique une subvention de 2 millions de livres sterling et, si un accord peut être conclu sur l'échange de terres et de population, une autre subvention sera accordée pour la conversion, dans la mesure du possible, de terres non cultivables de l'État arabe en terres productives dont les cultivateurs et l'État pourront profiter.

The advantages of Partition to the Jews may be summarized as follows:--

(i) Partition secures the establishment of the Jewish National Home and relieves it from the possibility of its being subjected in the future to Arab rule.

(ii) Partition enables the Jews in the fullest sense to call their National Home their own; for it converts it into a Jewish State. Its citizens will be able to admit as many Jews into it as they themselves believe can be absorbed. They will attain the primary objective of Zionism--a Jewish nation, planted in Palestine, giving its nationals the same status in the world as other nations give theirs. They will cease at last to live a minority life.

To both Arabs and Jews Partition offers a prospect--and there is none in any other policy--of obtaining the inestimable boon of peace. It is surely worth some sacrifice on both sides if the quarrel which the Mandate started could be ended with its termination. It is not a natural or old-standing feud. The Arabs throughout their history have not only been free from anti-Jewish sentiment but have also shown that the spirit of compromise is deeply rooted in their life. Considering what the possibility of finding a refuge in Palestine means to man thousands of suffering Jews, is the loss occasioned by Partition, great as it would be, more than Arab generosity can bear? In this, as in so much else connected with Palestine, it is not only the peoples of that country who have to be considered. The Jewish Problem is not the least of the many problems which are disturbing international relations at this critical time and obstructing the path to peace and prosperity. If the Arabs at some sacrifice could help to solve that problem, they would earn the gratitude not of the Jews alone but of all the Western World.

There was a time when Arab statesmen were willing to concede little Palestine to the Jews, provided that the rest of Arab Asia were free. That condition was not fulfilled then, but it is on the eve of fulfilment now. In less than three years' time all the wide Arab area outside Palestine between the Mediterranean and the Indian Ocean will be independent, and, if Partition is adopted, the greater part of Palestine will be independent too.

Les avantages de la Partition pour les Juifs peuvent être résumés comme suit:--

(i) La partition assure l'établissement du foyer national juif et le libère de la possibilité qu'il soit soumis à l'avenir à la domination arabe.

(ii) La partition permet aux Juifs dans le sens le plus large du terme d'appeler leur foyer national le leur ; car elle le convertit en un Etat juif. Ses citoyens pourront y admettre autant de Juifs qu'ils croient pouvoir y être absorbés. Ils atteindront l'objectif premier du sionisme - une nation juive, implantée en Palestine, donnant à ses ressortissants le même statut dans le monde que les autres nations donnent le leur. Ils cesseront enfin de vivre en minorité.

Pour les Arabes comme pour les Juifs, la Partition offre une perspective - et il n'en existe aucune dans aucune autre politique - d'obtenir la bénédiction inestimable de la paix. Il vaudrait certainement la peine que les deux parties fassent des sacrifices si la querelle que le mandat a commencée pouvait prendre fin avec sa fin. Ce n'est pas une querelle naturelle ou ancienne. Tout au long de leur histoire, les Arabes n'ont pas seulement été libérés du sentiment anti-juif, ils ont aussi montré que l'esprit de compromis est profondément enraciné dans leur vie. Considérant ce que la possibilité de trouver un refuge en Palestine signifie pour des milliers de Juifs souffrants, la perte occasionnée par la Partition, aussi grande soit-elle, est-elle plus grande que la générosité arabe ne peut supporter ? En cela, comme dans tant d'autres domaines liés à la Palestine, ce ne sont pas seulement les peuples de ce pays qui doivent être pris en considération. Le problème juif n'est pas le moindre des nombreux problèmes qui perturbent les relations internationales en cette période critique et entravent le chemin vers la paix et la prospérité. Si les Arabes, par leurs sacrifices, pouvaient aider à résoudre ce problème, ils gagneraient la gratitude non seulement des Juifs, mais de tout le monde occidental.

Il fut un temps où les hommes d'État arabes étaient prêts à concéder un peu de Palestine aux Juifs, à condition que le reste de l'Asie arabe soit libre. Cette condition n'était pas remplie à l'époque, mais elle l'est maintenant à la veille de son accomplissement. Dans moins de trois ans, toute la vaste zone arabe située hors de Palestine entre la Méditerranée et l'océan Indien sera indépendante et, si la partition est adoptée, la majeure partie de la Palestine sera également indépendante.



As to the British people, they are bound to honour to the utmost of their power the obligations they undertook in the exigencies of war towards the Arabs and the Jews.

When those obligations were incorporated in the Mandate, they did not fully realize the difficulties of the task it laid on them. They have tried to overcome them, not always with success. The difficulties have steadily become greater till now they seem almost insuperable.

Partition offers a possibility of finding a way through them, a possibility of obtaining a final solution of the problem which does justice to the rights and aspirations of both the Arabs and the Jews and discharges the obligations undertaken towards them twenty years ago to the fullest extent that is practicable in the circumstances of the present time.

Quant au peuple britannique, il est tenu d'honorer au plus haut point les obligations qu'il a prises dans les exigences de la guerre envers les Arabes et les Juifs.

Lorsque ces obligations ont été incorporées dans le mandat, ils n'ont pas pleinement pris conscience des difficultés de la tâche qu'il leur imposait. Ils ont essayé de les surmonter, pas toujours avec succès. Les difficultés n'ont cessé de s'aggraver jusqu'à aujourd'hui et semblent presque insurmontables.

La partition offre la possibilité de trouver un moyen de les surmonter, la possibilité d'obtenir une solution définitive du problème qui tienne compte des droits et des aspirations des Arabes et des Juifs et qui s'acquitte des obligations contractées envers eux il y a vingt ans, dans toute la mesure du possible dans les circonstances de l'époque actuelle.

