

LES ILLUSIONS PERDUES EN PALESTINE

**La Société Des Nations et la genèse du conflit judéo-arabe
(1922-1939)**

Collection Comprendre le Moyen-Orient
dirigée par Jean-Paul Chagnollaud

Dernières parutions

- Joseph KHOURY, *Le désordre libanais*, 1998.
Jacques BENDELAC, *L'économie palestinienne*, 1998
Ephrem-Isa YOUSIF, *L'épopée du Tigre et de l'Euphrate*, 1999.
Sabri CIGERLI, *Les Kurdes et leur histoire*, 1999.
Jean-Jacques LUTHI, *Regard sur l'Égypte au temps de Bonaparte*, 1999.
Fabiola AZAR, *Construction identitaire et appartenance confessionnelle au Liban*, 1999.
Akbar MOLAJANI, *Sociologie politique de la révolution iranienne de 1979*, 1999.
Hassane MAKHLOUF, *Cannabis et pavot au Liban*, 2000.
David MENDELSON, *Jérusalem, ombre et mirage*, 2000.
Elias ABOU-HAIDAR, *Libéralisme et capitalisme d'État en Égypte*, 2000.
Gérald ARBOIT, *Aux sources de la politique arabe de la France*, 2000.
Jean-Pierre TOUZANNE, *L'islamisme turc*, 2001.
Jamal AL-SHALABI, *Mohamed Heikal entre le socialisme de Nasser et l'Yntifah de Sadate (1952-1981)*, 2001.
Amir NIKPEY, *Politique et religion en Iran contemporain*, 2001.
Claude BRZOZOWSKI, *Du foyer national juif à l'État d'Israël*, 2001.
Annie CHABRY, Laurent CHABRY, *Identités et stratégies politiques dans le monde arabo-musulman*, 2001.
Annabelle BOUTET, *L'Égypte et le Nil*, 2001.
Khalid HAJJI, *Lawrence d'Arabie*, 2001.
Georges CORM, *La Méditerranée, espace de conflit, espace de rêve*, 2001.
Carole H. DAGHER, *Le défi du Liban d'après-guerre*, 2002.
J.-M. LARÈS, *T.E. Lawrence avant l'Arabie (1888-1914)*, 2002.
Bruno GUIGUE, *Aux origines du conflit israélo-arabe*, 2002.
Mohamed Anouar MOGHIRA, *L'isthme de Suez*, 2002.
Sepideh FARKHONDEH, *Médias, pouvoir et société civile en Iran*, 2002.
M. KHOUBROUY-PAK, *Une République éphémère au Kurdistan*, 2002.

Pascal Quéré

LES ILLUSIONS PERDUES EN PALESTINE

**La Société Des Nations et la genèse du conflit judéo-arabe
(1922-1939)**

L'Harmattan

5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris
FRANCE

L'Harmattan Hongrie

Hargita u. 3
1026 Budapest
HONGRIE

L'Harmattan Italia

Via Bava, 37
10214 Torino
ITALIE

© L'Harmattan, 2002
ISBN : 2-7475-3209-7

Avertissement

Cet ouvrage est, à l'origine, un mémoire de maîtrise en Histoire et ne prétend donc ni à l'exhaustivité, ni à l'excellence. La volonté de le publier tient à la persistance d'une actualité violente en Palestine ainsi qu'en Israël et au peu de références faites, dans divers ouvrages portant sur le conflit israélo-palestinien, à la période de 1922 à 1939, celle du Mandat britannique en Palestine, pourtant essentielle pour la compréhension de cette actualité.

INTRODUCTION

Au sortir de la première guerre mondiale les nations réunies sous une même bannière, celle de la Société Des Nations, décidèrent la mise sous tutelle de certaines provinces, anciennement ottomanes, du Proche-Orient. Ces tutelles avaient pour but déclaré d'amener les populations concernées à un degré de développement politique suffisant pour pouvoir, un jour, se gouverner elles-mêmes.

N'étant pas prêtes, aux yeux des nations dominantes, à assumer une quelconque indépendance, elles devaient alors être guidées dans cette voie, ce pour une période indéterminée, par une puissance mandataire digne de cette charge. Ces mêmes puissances mandataires reçurent alors procuration de la part de la Société Des Nations pour administrer ces territoires en son nom et non en tant que colonies leur appartenant.

Dans l'intérêt de ces mêmes territoires sous mandat, il fut également décidé de soumettre leur gestion au contrôle d'un organe indépendant des puissances mandataires et relevant directement du Conseil de la Société Des Nations¹. Pendant le temps que dura celle-ci, une Commission Permanente des Mandats siégea à Genève et tint 36 sessions au cours desquelles furent analysées et débattues les orientations politiques des puissances mandataires. L'un des mandats étudié par la Commission fut celui de la Grande-Bretagne, en Palestine, de 1922 à 1939.

L'histoire de ce dernier fut ponctuée de violences entre les deux communautés "sujettes" de l'administration britannique. Ce Mandat avait, en effet, pour particularité d'être l'héritier d'une déclaration antérieure à son établissement : la « *Déclaration Balfour* », datant de 1917, et assurant la communauté juive de la volonté britannique d'œuvrer à l'établissement d'un Foyer National (ou « *Home* ») pour les Juifs. Cette promesse fut alors réitérée dans le texte du Mandat. Le but de celui-ci était donc, ainsi qu'il fut affirmé plusieurs fois, « *d'imposer au territoire qui s'appelle la Palestine, des conditions favorisant l'établissement du foyer national juif*

¹ J'utiliserai fréquemment dans ce travail les abréviations suivantes, telles qu'elles apparaissent dans les procès-verbaux de la Commission Permanente des Mandats :

- la SDN : la Société des Nations
- la CPM : la Commission Permanente des Mandats
- la PM : la Puissance Mandataire
- le RA : le Représentant Accrédité (de la Puissance Mandataire, auprès de la CPM)
- les PV : les procès-verbaux de la Commission Permanente des Mandats

Je signale également l'utilisation de majuscules pour certains termes, tels que : "le Mandat" lorsque ce mot renvoie directement à l'administration de la Palestine par la Grande-Bretagne, "la Déclaration (Balfour)", considérant qu'il s'agit là d'une déclaration particulière qui, dans le cas de ce travail, doit être distinguée de toute autre déclaration...

Je distingue les Rapports annuels délivrés par la Grande-Bretagne à la Commission Permanente des Mandats de tout autre rapport, tels que ceux des commissions britanniques en Palestine, ceux de la Commission Permanente des Mandats au Conseil de la SDN etc.

et finalement de l'état juif, sans se soucier des sentiments des autochtones »¹.

Cette déclaration au but éminemment politique ne put, bien entendu, satisfaire « *les populations non-juives* » de Palestine (comme elles furent fréquemment nommées au sein de la Commission Permanente des Mandats), et l'histoire du mandat britannique fut alors l'histoire d'un conflit opposant deux communautés aux aspirations trop identiques pour ne pas être divergentes. Le heurt entre les aspirations arabes et juives dégénéra progressivement d'un conflit larvé en une guerre ouverte, ne laissant pas indemne la Puissance Mandataire elle-même.

L'intérêt de ce travail repose donc sur la façon dont ce conflit apparaît dans les procès-verbaux des sessions de la Commission Permanente des Mandats, organe neutre relevant d'une organisation internationale, chargée d'étudier le mandat britannique en Palestine. Mais cette étude se propose également de mettre en relief le regard porté par cette même commission sur l'évolution de la situation en Palestine et d'en relever lacunes ou défauts qui furent lourds de conséquences.

Après avoir défini le contexte et identifié les acteurs et les spectateurs de ce conflit, c'est l'évolution de celui-ci, dévoilée par le contenu des échanges au sein de la Commission Permanente des Mandats, qui retiendra mon attention, ainsi que ses diverses pierres d'achoppement. Une réflexion sur l'extension du conflit et sur le regard porté par les uns, Juifs, Arabes, Britanniques et membres de la Commission Permanente des Mandats, sur les autres, viendra clore cette étude.

¹ M. Rappard, membre de la CPM, XXXII^{ème} session, 20^{ème} séance, 12 août 1937, p.164.

PREMIERE PARTIE :

LES TERMES DE LA "TRAGEDIE"

A. LE DECOR : LA PALESTINE MANDATAIRE

1. Délimitation géographique

Comme le montrent les premières lignes du préambule au texte du Mandat, accordé par la Société des Nations à la Grande-Bretagne¹, la définition, ou plutôt l'absence de définition, du territoire concerné par ce mandat pouvait déjà laisser présager des revendications territoriales qui eurent lieu plus tard. Le seul élément de définition inscrit dans cette déclaration restait bien flou : il s'agissait d'une référence à un passé proche, en l'occurrence l'époque de l'empire ottoman. Dans les faits, après accord des « principales puissances alliées », le territoire de la Palestine mandataire fut préalablement défini selon le principe des divisions administratives ottomanes. Cet "accord" aboutit, dans une certaine mesure, après de longs débats entre Français et Britanniques sur la question de l'eau et la référence récurrente à la « Terre sainte biblique »². La Palestine mandataire, dans ses premiers jours, correspondit donc aux anciens *sandjaks* ottomans suivants :

- le *sandjak* de Naplouse,
- le *sandjak* d'Acre,
- le *sandjak* de Jérusalem avec les ports de Jaffa et de Gaza.

Le 3 juin 1922, le premier « Livre Blanc » sur la Palestine définit plus précisément le territoire sous mandat, avec une interprétation du « Foyer National Juif » dont fut exclue la Transjordanie : les limites orientales de la Palestine furent alors fixées au lac Tibériade, au Jourdain et à la Mer Morte, puis en ligne droite jusqu'à Aqaba. La frontière sud s'arrêta, elle, à la frontière avec l'Égypte. La dernière frontière, celle du nord, fut fixée par un accord conclu entre la France et la Grande-Bretagne, en octobre 1923, et recoupait la frontière nord de l'accord Sykes-Picot.

Cette Palestine³ qui servit de décor aux événements, souvent tragiques, étudiés par la Commission des Mandats de la Société des Nations, n'était, finalement, qu'un territoire minuscule au vu de ce que fut l'empire ottoman, ainsi « [...] il faut se souvenir que la Palestine est si

¹ « Considérant que les principales Puissances alliées sont d'accord en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du pacte de la Société des Nations, pour confier à un mandataire choisi par les dites Puissances l'administration du Territoire de la Palestine, qui faisait autrefois partie de l'empire ottoman, dans les frontières à fixer par les dites Puissances (...) », in *Mandat pour la Palestine*, La Société des Nations, 24.07.1922.

² Voir H. Laurens, *La question de Palestine*, Tome premier : "1799-1922, l'invention de la terre sainte", pp. 487 et 541. Voir également le Tome deuxième : "1922-1947, Une mission sacrée de civilisation", p.109.

³ Palestine qui, il n'y a pas encore longtemps, représentait pour « l'Européen une "Terra incognita" auréolée de quelques souvenirs d'un lointain passé biblique », d'après R. Neher-Bernheim, in *La Déclaration Balfour*. Voir également sur le sujet B. Lewis, *Le retour de l'Islam*.

petite qu'on peut atteindre chaque région en moins d'une demi-journée »¹.

2. La Déclaration Balfour

Après cette présentation succincte de la scène sur laquelle se dérouleront les événements relatés et étudiés par la Commission Permanente des Mandats, j'en viens à ce qui fut le préalable à la création du Mandat : la déclaration de Lord Balfour, le 2 novembre 1917².

Cette déclaration, fruit d'un travail d'élaboration et de correspondance entre le docteur Weizmann³ et Lord Balfour, ministre des Affaires Etrangères du gouvernement de Lloyd George à partir de 1916, fut jugée « *édulcorée* » par certains. Je ne m'étendrai cependant pas sur les multiples critiques et analyses dont cette déclaration fut l'objet⁴.

Avant, cependant, de rendre compte des références qui y furent faites lors des discussions au sein de la CPM, il me faut signaler ce qui sera continuellement la pierre d'achoppement des diverses controverses.

La définition du « *Foyer National* » en est le premier aspect et sera souvent au cœur de ces controverses : quel sens apporter à ce « *Home* » que les Français auront bien du mal à traduire ? S'agissait-il, en pleine conscience, d'un souhait de voir se créer un jour un état juif souverain lorsque les Juifs seront majoritaires sur le territoire⁵? Ou s'agissait-il de satisfaire à certaines demandes (sionistes), tout en restant assez flou pour ne pas contrarier les aspirations contraires de « *la plus grande des communautés du pays* » que l'on aurait tendance « *sinon à écarter, du moins à négliger* » alors que « *l'élément arabe, aussi bien*

¹ M. Hall (Représentant Accrédité de la Grande-Bretagne), XXXII^{ème} session (extraordinaire), 18^{ème} séance, p.153. Si le texte du Mandat peut manquer de clarté dans la définition géographique de la Palestine, on notera cependant que les procès-verbaux de la Commission des Mandats ne sont pas plus éclairants. Ainsi, est-ce la seule référence ou considération d'ordre géographique notable dans ces procès-verbaux.

² Voir le texte de la Déclaration Balfour en annexe 1.

³ Interlocuteur essentiel pour les Britanniques durant la période 1915-1917 et futur premier président de l'état d'Israël, élu en février 1949. Voir W. Laqueur, *Histoire du sionisme*, pp.273 à 306.

⁴ Nous renvoyons pour cela à l'ouvrage de H. Laurens, Tome premier, op.cit.

⁵ Signalons alors la mise au point faite par le gouvernement britannique, en 1939, lors de la « *Déclaration du Royaume-Uni au sujet de sa politique en Palestine* » (mai 1939), réfutant l'idée que le projet de la Déclaration Balfour serait que « *la Palestine doit devenir aussi juive que l'Angleterre est anglaise* ». En effet, « *des déclarations non autorisées ont été faites selon lesquelles le but poursuivi est de créer une Palestine entièrement juive (...). Le Gouvernement de Sa Majesté considère de tels espoirs comme irréalisables et n'envisage aucunement un but de ce genre. Il n'a jamais non plus été envisagé... la disparition ou la subordination de la population, de la langue ou de la culture arabes en Palestine. Il tient à souligner que la Déclaration en question prévoit, non pas que la Palestine tout entière doit être transformée en Foyer national juif, mais qu'un foyer de ce genre doit être fondé en Palestine.* » XXXVI^{ème} session, Annexe 3.

musulman que chrétien a quelque importance dans le monde »¹ et permettre la construction d'autres foyers nationaux sur le même territoire² ?

Le deuxième point de controverse se trouve dans la contradiction, consciente ou inconsciente, inscrite dans le texte même de la déclaration et que l'on retrouvera dans le texte du Mandat : « *faciliter la réalisation de cet objectif* », autrement dit le « *Foyer National* », sans « *porter atteinte [...] aux droits civils et religieux des collectivités non juives existant en Palestine [...]* ».

Les procès-verbaux de la CPM rendent compte des critiques ou interprétations divergentes de cette déclaration tout au long de son histoire. S'y dévoile alors une prise de conscience ouvertement affirmée des contradictions inhérentes à ce document, pourtant essentiel dans la définition du Mandat par la Grande-Bretagne.

Déjà en 1924 cette contradiction fut exprimée, même si cela se fit de manière voilée :

« L'idée fondamentale du gouvernement est que, en ce qui concerne la possession de leurs terres, leur religion, leur développement en général, il doit traiter les Arabes exactement comme s'il n'y avait jamais eu de Déclaration Balfour³. »

Le flou entretenu autour de la notion de « *Foyer National* » ne fut pas sans conséquences non plus et supposa de continues explications de la Puissance Mandataire auprès des Arabes⁴. Même si cette déclaration était encore considérée (à cette date) comme « *immuable et essentielle* », la controverse était bien soulevée, surtout du côté arabe⁵. L'opposition arabe à la Déclaration Balfour ne cessa de s'exprimer tout au long des débats à la CPM qui en rendit compte régulièrement par la bouche de ses membres ou des représentants accrédités de la Puissance Mandataire⁶, dévoilant parfois le motif de cette opposition :

« la déception [...] en ne voyant pas se réaliser leurs aspirations nationales et politiques⁷. »

¹ M. Palacios, membre de la CPM, XXII^{ème} session, 3 nov – 6 déc 1932, p. 197.

² Voir W. Laqueur, op.cit., pp.301 et 305.

³ Sir Herbert Samuel, premier Haut Commissaire en Palestine, Représentant Accrédité du gouvernement britannique à la CPM, V^{ème} session, 8^{ème} séance (privée), 28 octobre 1924, p.55.

⁴ Voir par exemple : XVII^{ème} session (extraordinaire), 6^{ème} séance, 5 juin 1930, p.47.

⁵ « *Le président [de la CPM] fait la communication suivante au sujet d'une protestation de caractère général contre la "politique sioniste de Balfour", protestation qu'il a reçue du "Parti National" (Al Hizd al Watani) et qui est datée de Mossoul, 3 août 1925.* » XII^{ème} session, 21^{ème} séance, 30 octobre 1925, p.139.

⁶ Voir XV^{ème} session, 9^{ème} séance, 5 juillet 1929, p.79. Et XVII^{ème} session (extraordinaire) du 3 au 21 juin 1930.

⁷ XVII^{ème} session (extraordinaire), du 3 au 21 juin 1930.

Dès lors, il s'agissait pour la puissance mandataire, qui se sentait « *fustigée de chaque côté* », d'expliquer les termes et le sens de cette déclaration, et ceci, parfois, avec l'aide des membres de la CPM. C'est ce qu'elle fit lors de la XVII^{ème} session (extraordinaire) traitant, en 1930, des événements de 1929 en précisant qu'à « *la lumière de ses propres termes et du texte des dispositions du mandat qui en découlent, la Déclaration Balfour apparaît comme un acte inspiré par des considérations essentiellement politiques et visant un but éminemment pratique. Ce but n'était certainement pas de laisser opprimer par un peuple, un autre peuple établi dans le pays [...]. Son objet était, au contraire, la résurrection de ce peuple établi. Elle visait à réveiller ce peuple de son état de léthargie séculaire et à assurer le développement social et économique du pays, non pas grâce aux efforts de l'administration seule, mais par l'active coopération à ces efforts d'un peuple plus énergique et plus civilisé [...]* »¹. Nulles craintes à avoir pour les uns donc, et nuls espoirs inconsidérés à forger pour les autres! Si l'immigration juive fut acceptée, voire favorisée, en Palestine, c'était uniquement pour seconder l'administration britannique dans sa politique désintéressée d'aide au développement, le seul valable étant celui prôné par l'Occident².

Passées les violences de 1929, la Déclaration Balfour fut alors rarement évoquée, si ce n'est parfois lors du compte-rendu d'une pétition adressée par un dirigeant arabe à la CPM où s'exprimaient continuellement l'opposition aux principes fondamentaux de cette déclaration et l'évocation de traités, accords ou lettres qui lui étaient antérieurs et "trahis" par la Grande-Bretagne.

Ce n'est qu'en 1937, à l'occasion d'une nouvelle session extraordinaire, concernant les troubles de 1936, qu'elle fut à nouveau évoquée. Mais le contexte avait changé ou aurait pu l'être : les échanges portaient sur le projet de partage de la Palestine en deux états, un état juif et un état arabe. Dès lors, la Déclaration Balfour aurait pu être jugée caduque :

« *M. Ormsby-Gore [RA, Secrétaire d'Etat aux colonies, ancien membre de la CPM] estime que la création de l'état national juif que l'on envisage mettra un terme à*

¹ M. Van Rees, membre de la CPM, XVII^{ème} session, 3^{ème} séance, 4 juin 1930, p.39, traitant de l'interprétation à donner de la Déclaration Balfour.

² M. Van Rees continue ainsi sa déclaration : « *Ce qu'en réalité la Déclaration Balfour a eu en vue, c'est l'établissement d'un état de choses, social et économique, répondant aux principes et aux nécessités de la civilisation européenne, tout en respectant les droits et les intérêts de la population existante. C'est cette raison qui, abstraction faite d'autres considérations touchant à des intérêts primordiaux de l'empire britannique amena le gouvernement à accepter, afin de remplir la mission, qu'il était sûr de se voir confier à la fin de la guerre, que le peuple juif fut autorisé à participer, non aux pouvoirs de l'administration de la Palestine, mais à l'exécution pratique de cette mission.* »

la Déclaration Balfour et que celle-ci, après le partage, cessera d'être en vigueur¹. »

Cela voulait-il dire que le but de la Déclaration, dénoncé par les Arabes, était atteint ? Ou cela était-il totalement involontaire ? La Puissance Mandataire se vit-elle contrainte, à son corps défendant, de créer un état qu'elle avait toujours dit n'avoir jamais envisagé ? Les réponses à ces questions sont alors données par le même représentant de la Puissance Mandataire :

« Le point de vue de Sa Majesté sur la portée de la Déclaration Balfour a été énoncé dans les termes suivants : "Le Gouvernement de Sa Majesté et ses prédécesseurs [...] ont été d'avis [...] que les obligations qu'ils avaient assumées vis-à-vis des Arabes et des Juifs respectivement, n'étaient pas incompatibles, à condition qu'avec le temps les deux races concilient leurs aspirations nationales de manière à rendre possible la création d'un seul état administré par un gouvernement unique." Telle a été jusqu'ici la politique à suivre, selon la conception de ce gouvernement. Ledit gouvernement vient à présent et dit pour la première fois à la CPM qu'il ne croit pas à la possibilité de voir évoluer la Palestine pour devenir un état unique doté d'institutions de libre gouvernement, étant donné la rivalité profonde qui sépare les deux races². »

Ainsi, avec la fin du Mandat, la Déclaration Balfour n'aurait-elle plus été que de l'histoire ancienne :

« La lutte pour l'exécution du Mandat n'a été qu'une lutte pour la réalisation de la promesse faite par Balfour à Lord Rothschild dans sa fameuse lettre du 2 novembre 1917³. »

Dès lors, elle ne put qu'être magnifiée, et tous torts lui être retirés, hormis celui d'être l'expression d'une certaine "légèreté" d'analyse (ce qui fut dénoncé fort diplomatiquement) :

« Le conflit d'aspirations entre Arabes de Palestine désireux de rester ou plutôt de devenir pleinement maîtres chez eux et Juifs désireux d'y constituer ou plutôt d'y reconstituer un foyer national était fatal dès l'origine. La rédaction même de la Déclaration Balfour et du Mandat pour la Palestine atteste nettement que cet antagonisme inévitable n'avait pas échappé aux auteurs

¹ XXXII^{ème} session, 5^{ème} séance, 2 août 1937, p.43.

² XXXII^{ème} session, 10^{ème} séance, 5 août 1937, p.85.

³ XXXII^{ème} session, 20^{ème} séance, 12 août 1937, p.161.

de ces documents. Que des circonstances imprévisibles il y a vingt ans soient venues accentuer et exaspérer cet antagonisme inévitable, c'est ce qui est non moins évident¹. »

3. Le Mandat

Elaborée le 28 avril 1920 et communiquée à la population palestinienne par les autorités militaires britanniques, la déclaration de San Remo (Conseil suprême de la conférence sur la paix) informait, dans son premier article, que « *le Conseil suprême a décidé qu'il y aura un mandat pour la Palestine et que la déclaration de M. Balfour concernant la création d'un foyer national juif en Palestine sera incorporée au traité de paix avec la Turquie.* » Ce mandat serait, « *par définition, une limitation que les vainqueurs s'imposent à eux-mêmes, dans l'exercice de leur souveraineté* » sur les territoires conquis². Adopté le 4 juillet 1922 par la Chambre des Communes, il fut approuvé le 24 par le conseil de la SDN et entra en vigueur le 29 septembre 1923.

Ainsi que l'affirma Lord Curzon, représentant britannique à la conférence de San Remo :

« Nous devons absolument répéter les termes de la déclaration qui a déjà été publiée et établi au moins deux choses : tout d'abord qu'on va créer un foyer national pour les Juifs [...]. En deuxième lieu, cette déclaration assure le droit des autres communautés des différentes religions. Cette deuxième partie est très importante parce que je crois qu'il serait imprudent de ne pas assurer la protection des communautés non juives. »

Annonciatrices de ce que sera le texte du Mandat accordé par la SDN, à la Grande-Bretagne, le 24 juillet 1922, ces deux déclarations réaffirmaient le caractère primordial de la Déclaration Balfour, mais laissaient sourdre un nouveau sujet de conflit : l'affirmation de « *droits civils et religieux* », et non « *politiques* », des « *communautés non juives* ».

a. Réaffirmation de la Déclaration Balfour

« Considérant que les principales puissances alliées ont, en outre, convenu que le mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originellement faite le 2 novembre 1917 par le

¹ XXXII^{ème} session, Annexe 11 : « *Rapport au conseil sur les travaux de la session* ».

² Cité par M. Moch, *Le Mandat britannique en Palestine*.

gouvernement britannique et adoptée par lesdites puissances, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et statut politique dont jouissent les Juifs dans tous les autres pays¹.[...] »

La référence à la Déclaration Balfour et à la double contrainte qu'elle générait pour la puissance mandataire fut appuyée dans le fameux article 2 du texte du Mandat qui la reprit en y ajoutant l'obligation « *d'assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement* ».

Une grande variété d'interprétations fut possible en l'absence d'une définition plus claire. Les deux communautés purent se réclamer du même article pour rappeler les obligations du gouvernement mandataire. C'est ainsi que les Juifs réclamèrent la réalisation d'une immigration intensive et les Arabes la fin de cette immigration juive au nom du droit des « *autres parties de la population* », « *afin qu'il ne leur soit porté aucun préjudice* ».

Dès la VII^{ème} session, la CPM rendit compte d'un mémorandum du comité exécutif du Congrès Arabe Palestinien qui confirmait l'existence de ce paradoxe et l'incapacité pour la Puissance Mandataire de l'occulter :

« Instituer dans le pays un état de choses en vue d'atteindre un but donné, en l'espèce un "Foyer National pour les Juifs", oblige nécessairement à négliger les mesures adoptées en vue d'un autre objet, en l'espèce le bien être économique des Arabes, qui, s'il est réalisé, rend impossible l'établissement d'un Foyer National pour les Juifs². »

En 1932, M. Orts, membre de la CPM, signalait également que « *les Arabes ne dissimulent plus, en effet, qu'ils réclament l'institution du conseil législatif comme un moyen d'empêcher la réalisation de l'autre fin du Mandat et de détruire le Mandat lui-même. Les Arabes de Palestine aspirent à réaliser l'unité du monde arabe et sans vouloir juger de la légitimité de cette aspiration en elle-même, il faut bien reconnaître qu'elle implique la destruction du Mandat que la CPM a pour tâche de faire appliquer* »³.

¹ Deuxième paragraphe du préambule du Mandat pour la Palestine. Voir le texte du Mandat en annexe II.

² VII^{ème} session, du 19 au 30 octobre 1925, Annexe 7.

³ XXI^{ème} session, du 3 novembre au 6 décembre 1932, p.197.

Tout en acceptant donc la légitimité des aspirations arabes, il ne fut jamais évoqué, au sein de la CPM, le déséquilibre que sous-tendaient les termes du Mandat, sauf... en 1937, lors de la XXXII^{ème} session (extraordinaire) et par la bouche de Mlle Dannevig, membre de la Commission :

« [...] La position très difficile dans laquelle se trouve maintenant la SDN est due à plusieurs raisons. L'une d'elles pourrait résider, comme on l'avait suggéré, dans le fait que la SDN ne s'est pas montrée suffisamment énergique dans ses efforts pour amener un accord entre les deux peuples en Palestine. Une autre raison réside dans l'ambiguïté des termes de la Déclaration Balfour et du Mandat. [...] La signification essentielle de ces documents paraît claire, mais elle implique la collaboration des Arabes et des Juifs, et sur ce terrain, l'échec a été complet. Tout ce qu'elle peut constater, c'est que la promesse faite aux Juifs figure dans une clause principale, alors que la garantie donnée aux Arabes est énoncée dans une clause subordonnée à la première¹. »

La reconnaissance de la priorité implicitement donnée au premier terme du Mandat n'impliquait pas pour autant une remise en cause de celui-ci mais au contraire l'affirmation, parfois cynique, que « l'objet primordial du mandat tel qu'il est formulé dans son préambule et dans ses articles est de favoriser l'établissement du Foyer National Juif »². Ainsi :

« Lorsqu'on a décidé, en adoptant le Mandat, de créer en Palestine un Foyer National pour les Juifs, on n'a pas pu se dissimuler qu'un tel projet serait accueilli sans enthousiasme par les Arabes. Aussi le Mandat a-t-il prévu que les droits civils et religieux des Arabes devraient être sauvegardés. On doit donc tenir compte de ces droits des Arabes, mais nullement de leurs préférences politiques. Lorsqu'on dit que le succès de cette entreprise était fondé sur l'hypothèse du consentement des Arabes, on introduit un élément tout à fait nouveau et imprévu et proprement absurde : aucun pays n'accepterait volontiers que l'on établisse dans ses frontières un foyer national pour une race étrangère³. »

¹ XXXII^{ème} session, 20^{ème} séance, 12 août 1937, p.166.

² « Rapport de la commission Shaw » cité lors de la XXXII^{ème} session, 20^{ème} séance, p.164.

³ M. Rappard, membre de la CPM, XXXII^{ème} session, 4^{ème} séance, 2 août 1937, p.32.

b. Droits civils et religieux

Le Mandat sur la Palestine, mandat A, « *marque une période de transition dont le but et l'objet sont de faire un jour du territoire sous Mandat un état indépendant se gouvernant lui-même* »¹. Définition bien lacunaire, de la part d'un représentant de la puissance mandataire devant la commission, qui doit donc être complétée par cette déclaration antérieure de M. Rappard, membre de la CPM :

« Il a été considéré que les populations arabes avaient atteint un degré de civilisation assez élevé pour être reconnues comme nations indépendantes, leur administration étant guidée par une puissance mandataire jusqu'à ce qu'elles puissent se conduire seules². »

C'est ainsi que mandat A se distinguait du mandat B (« *administration directe* » de la Puissance Mandataire) ou du mandat C (administration « *comme partie intégrante de son territoire* »). La Grande-Bretagne se dut donc, selon les termes du Mandat, « *d'assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement* ». L'article 22 de la charte de la Société des Nations servit de référent :

« Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire. »

Dès le 20 juin 1922, le Mandat fut vivement refusé par le comité exécutif du Congrès Palestinien qui fit directement référence à cet article 22 de la charte de la Société des Nations. Car le texte du Mandat était, dans sa formulation, relativement éloigné de la charte de la SDN : celle-ci stipulait le caractère provisoire du rôle des puissances mandataires alors que les nationalistes arabes de Palestine reprochaient aux Britanniques de ne pas les encourager à accéder à l'indépendance³ et regrettaient de n'avoir aucunement été écoutés pour un quelconque « *choix du mandataire* ».

Même si Sir J. Shuckburgh (RA) reconnaissait que les violences perpétrées par les Arabes, en 1929, exprimaient « *un certain ressentiment contre la politique de la puissance mandataire, mais rien qui ressembla à*

¹ W. Ormsby-Gore, RA de la SDN, XXXII^{ème} session, 2^{ème} séance, 30 juillet 1937, p.16.

² 1^{ère} session, 1^{ère} séance, 4 octobre 1921, PV n°3.

³ Voir C. Kaminsky et S. Kruk, *Le nationalisme arabe et le nationalisme juif*, p.144.