

<b>1936</b>	<b>Plan Peel</b> Les modes de vie, culture et éducation des deux communautés sont très différents. La commission propose pour la première fois la partition de la Palestine mandataire en deux États. 75 % pour l'État arabe, 20 % pour l'État juif, ainsi qu'une aire de Jérusalem à Tel-aviv sous mandat britannique.
-------------	--

La commission royale pour la Palestine, dite commission Peel, est chargée de préconiser les évolutions nécessaires du mandat britannique, suite à la grande révolte arabe de 1936. Elle doit :

« - 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. »

Sa principale recommandation réside en la partition de la Palestine « considérée ... comme la seule solution qui offrait une possibilité de paix définitive. »

... La Commission a ainsi présenté une carte sur laquelle l'ensemble de la Galilée, la plaine d'Esdraelon et de Jeneel et la plaine maritime aussi loin au sud que l'Isdud étaient attribuées à l'État juif.

La plus grande partie de la Palestine au sud et à l'est de cette ligne constituerait la zone arabe, à unir avec la Transjordanie. Jérusalem et Bethléem, avec un couloir atteignant la mer à Jaffa, ainsi que Nazareth, resteraient sous mandat britannique. »

« Le rapport de la commission Peel évoque un conflit « insoluble dans le cadre d'un seul Etat » entre « deux communautés nationales » dont les « aspirations nationales sont incompatibles à l'intérieur d'un étroit et petit pays ». Seule solution praticable, conclut-il, la création de deux États souverains par le partage du territoire mandataire, 17% de la superficie aux Juifs (5 000 km<sup>2</sup> pour 30 % de la population) et 83% du territoire aux Arabes. La Palestine arabe sera unifiée à la Transjordanie en vue de former un seul État indépendant. La commission préconise aussi le transfert de 225 000 Arabes vers l'État arabe et de 1 250 Juifs vers l'État juif. Enfin, le rapport fixe un «< niveau maximal d'immigration » pour les cinq ans à venir (12 000 personnes par an) et conclut : Il est moralement peu valable de maintenir l'unité politique en Palestine au prix d'une haine, d'un conflit et d'un carnage perpétuels [...]. Le partage semble offrir au moins une chance de paix ultime. Nous n'en voyons aucune dans tout autre plan.

En août 1937, le chef du Colonial Office explique que le transfert » évoqué par le plan est une translation sur une courte distance à l'intérieur d'un milieu de même culture, de même langue et de même religion »<sup>1</sup>

\* \* \*

La commission constate qu'il existe deux communautés dont les modes de vie, la culture et l'éducation sont très différents. Leur seul point commun étant de revendiquer la totalité du territoire sur lequel ils vivent, la Palestine mandataire. Elle conclut donc que chacun doit accepter un compromis sur ses aspirations pour rendre possible leurs souhaits. D'après la commission :

1 Bensoussan, les origines, p 58

« La pénurie de terres est due moins à l'achat par les Juifs qu'à l'augmentation de la population arabe. La thèse selon laquelle les Arabes prétendent que les Juifs ont obtenu une trop grande proportion de bonne terre ne peut être maintenue. Une grande partie de la terre portant maintenant des orangeries était des dunes ou des marécages, une terre de sable et inculte quand elle a été achetée. »

La commission préconise donc la création de deux États, l'un juif, l'autre arabe, à l'exception d'un "corridor" autour de Jérusalem, et s'étirant jusqu'à la côte de la Méditerranée au sud de Jaffa. (la proposition de constitution de deux États a donc pris corps avant la Shoah qui n'en est pas l'unique cause comme il est parfois écrit, même s'il est entendu qu'elle a accentué l'urgence de la création d'un foyer refuge pour les Juifs).

- L'État arabe comprend la Cisjordanie actuelle et toutes les terres au sud de Jérusalem, dont Gaza et le Néguev jusqu'au golfe d'Eilat/Aqaba.
- L'État juif, coupé en deux parties, comprend un corridor de Tel-Aviv jusqu'au Liban, à l'ouest de Ramla en fait aussi partie.

La proposition est acceptée par les Juifs (Ben Gourion et Haïm Weizmann).

Les Arabes la refusent, souhaitant n'accepter un État palestinien que sur la totalité de la Palestine Mandataire.

Awni Abd al-Hadi déclare « Nous lutterons. Nous nous battons contre le partage du pays et contre l'immigration juive. Nous n'accepterons aucun compromis. »

Après ce rejet, la révolte reprend en 1937, marquée par l'assassinat du commissaire Andrews à Nazareth.

Le rapport Peel montre aussi la différence importante entre les revenus en Palestine et dans les pays voisins. Cette différence entraîne une forte immigration arabe.

<i>Country</i>	<i>Revenue per head</i>
Egypt ... ..	£ 2.08
Iraq ... ..	1.62
Syria (Levant States) ...	3.74
Palestine ... ..	4.75
Trans-Jordan ... ..	1.05

\* \* \*

..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'avèrent 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.

Lire aussi l'[article de monbalagan sur la commission PEEL](#)

### 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.

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.

### 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.

...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.

...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.

...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.

...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.

...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.

...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.

... 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 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.

...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 orangers étaient des dunes de sable ou des marécages et n'étaient pas cultivées au moment de l'achat.

### **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. 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.

...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 résoudreont 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.

...La mesure dans laquelle les Juifs se sont établis un impôt pour l'éducation est l'une des meilleures caractéristiques du foyer national

..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...

...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.

...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.

### **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.

...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.

...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.

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

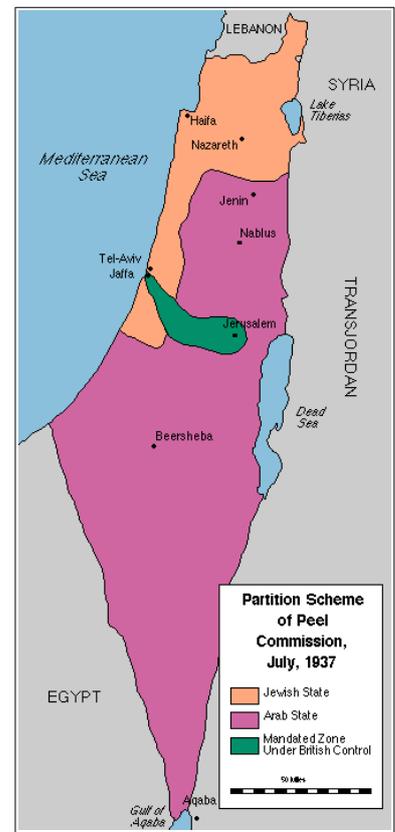
...La réponse à la question de savoir lequel d'entre eux, en fin de compte, gouvernera la Palestine, ne doit être ni l'un ni l'autre.

...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.

**Lieux saints** « ...Un nouveau mandat pour les Lieux Saints devrait être institué...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.

...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...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.



...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.

## 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...

...(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.

...(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.

... villes "mixtes" de Tibériade, Safad, Haïfa et Acre, ... Le maintien de ces quatre villes sous administration obligatoire pendant un certain temps favoriserait grandement le bon fonctionnement de la partition à ses débuts

...(iv) Jaffa est une ville essentiellement arabe et devrait faire partie de l'Etat arabe. ... le transit par le corridor Jaffa-Jérusalem serait ouvert à tous.

(v) ... l'Etat arabe devrait également avoir accès à Haïfa, le seul port en eau profonde existant sur la côte, à des fins commerciales.

### **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.

...Il est donc suggéré que l'État juif verse une subvention à l'État arabe lorsque la partition entrera en vigueur.

... le plan prévoit l'inclusion de la Transjordanie dans l'État arabe

### **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.

### **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.

... il semble possible qu'à la réflexion, les deux parties s'aperçoivent que les inconvénients de la Partition sont compensés par ses avantages.

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.

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.

[www.monbalagan.com](http://www.monbalagan.com)