

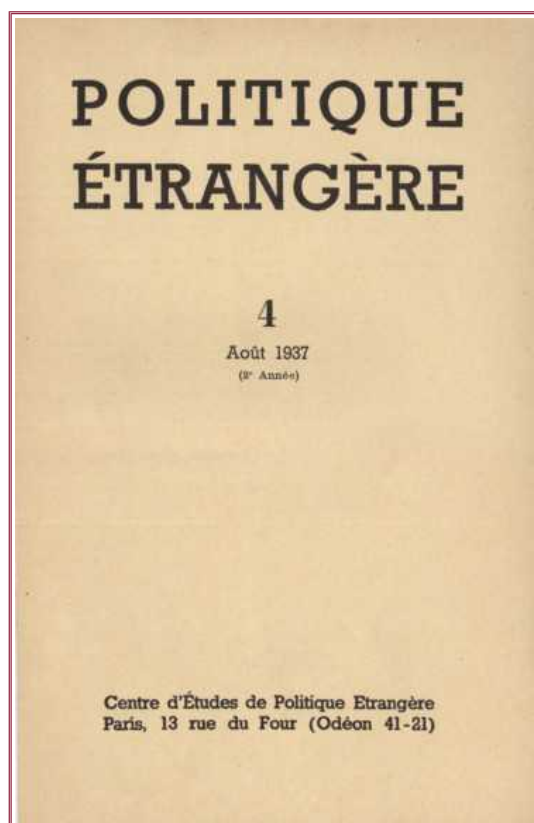
## Rapport de la commission royale pour la Palestine

dit

### Rapport PEEL

Report of the Palestine Royal Commission. (H. M. Stationery Office, Cmd. 5479) Londres, 1937.

**Article de Pierre Rondot,**  
in Politique étrangère , n°4 - 1937 - 2<sup>e</sup>année. pp.  
373-378



Le Gouvernement britannique a publié, le 8 juillet 1937, le Rapport de la Commission spéciale chargée par lui d'enquêter en Palestine à la suite des troubles de 1936.

Cette Commission, placée sous la présidence de Lord Peel, avait pour tâche de déterminer les causes des désordres, d'étudier la manière dont les obligations du Mandat avaient été remplies envers Juifs et Arabes, de vérifier la légitimité des plaintes des deux parties, enfin de proposer les mesures susceptibles d'apaiser ces plaintes et d'éviter leur

répétition. La Commission a séjourné plus de deux mois en Palestine; elle a entendu soixante et onze témoins, tant fonctionnaires britanniques que personnalités juives et arabes; ces dernières n'ont d'ailleurs consenti à venir déposer devant elle qu'après de longues hésitations finalement levées par l'intervention, des souverains arabes de l'Irak, du Yémen, de l'Arabie Séoudienne et de la Transjordanie.

Le Rapport de la Commission Peel, qui se présente sous la forme d'un volume de plus de quatre cents pages, constitue un document d'une importance considérable. Il a le double mérite, peu fréquent dans les publications de cette nature, d'étudier la situation locale d'un point de vue original, en s'attachant à déterminer les réalités politiques en dehors de tout formalisme, et de proposer sans ambiguïté, pour remédier aux difficultés qu'il constate, des mesures précises et cohérentes.

Dans sa première partie, le Rapport aborde d'emblée la question essentielle :

l'antagonisme entre nationalisme arabe et nationalisme juif en Palestine, il expose les origines du problème : maintien persistant dans le pays, sous la domination arabe, de noyaux israélites ; coexistence des accords Hussein -Mac- Mahon interprétés par les Arabes comme rangeant la Palestine parmi les pays arabes appelés à l'indépendance, et de la promesse Balfour considérée par les Juifs comme comportant un projet de création éventuelle d'un Etat Juif.

Ces prémices étaient connues de longue date. Mais les rédacteurs du Rapport ont clairement compris combien il était vain d'espérer qu'une situation politique aussi fautive pût être améliorée par des moyens étrangers à la politique. On sait — les procès- verbaux de la Commission des Mandats, entre autres documents, en portent témoignage — que le Gouvernement britannique se flattait de faire en Palestine « des miracles politiques au moyen d'une bonne administratioB »,

et espérait que les avantages d'ordre économique et financier apportés au pays tout entier par le Foyer National Juif feraient accepter aux Arabes l'existence de celui-ci; enfin, il pensait que le pays pourrait rapidement progresser vers le self-government. De plus, les autorités britanniques s'étaient trouvées confirmées dans leur rôle d'arbitre respecté par la nature même des troubles de 1920, 1921 et 1929, constitués par des collisions entre Arabes et Juifs sans aucune rébellion contre les pouvoirs publics.

Après une allusion, d'ailleurs assez discrète, à cette attitude du Gouvernement mandataire, le Rapport expose les progrès du nationalisme arabe, qui devaient démentir l'optimisme officiel : si tous les troubles palestiniens, de 1920 à 1936, ont pour cause « la revendication de l'indépendance nationale par les Arabes et leur aversion envers le Foyer National Juif, principal obstacle à cette indépendance », les troubles de 1933 et de 1936 présentent en outre cette originalité inquiétante de ne plus viser les Juifs seuls, mais de constituer « une rébellion ouverte des Arabes palestiniens, aidés par des Arabes d'autres pays, contre l'autorité mandataire britannique »; les troubles de 1936 comportent encore deux caractéristiques nouvelles, **h**t quasi-défection des fonctionnaires arabes qui condamnent dans un memorandum la politique du Gouvernement, et l'importance du «facteur externe » : immixtion des gouvernements de l'Arabie Séoudienne, de l'Irak, du Yémen et de la Transjordanie, dont l'intervention seule fait cesser la grève générale arabe. Le nationalisme arabe de Palestine se trouve encouragé par les succès des nationalistes dans les pays arabes voisins et en Egypte : traité anglo-transjordanien de 1928, traité anglo-irakien de 1932, traités anglo-égyptien et franco-syrien de 1936; il s'alimente dans les écoles, il se développe au moyen des mouvements de jeunesse; il sait rester insensible, en principe, aux avantages économiques apportés par le Sionisme, et emploie efficacement les procédés terroristes pour rallier les tièdes. Ainsi se trouvent très heureusement soulignés, dans le Rapport Peel, plusieurs aspects, trop souvent négligés, de l'évolution de l'Orient moderne.

L'incompatibilité des prétentions arabes et juives apparaît désormais nettement : il ne s'agit pas, précise le Rapport, d'un démêlé de races; les Arabes réclament l'indépendance plutôt que l'arrêt de l'immigration juive; l'agitation subsisterait même s'il était possible de cristalliser le Foyer National Juif dans son état actuel et d'interdire l'immigration; tel quel, le Foyer National Juif est déjà trop grand aux yeux des Arabes : grand ou petit, il barre la voie vers l'indépendance\*. En face du nationalisme arabe se développe d'ailleurs un nationalisme juif, qui procède de l'essence même du Sionisme. « Des immigrants éclairés pouvaient prendre un intérêt hautement sympathique à la vie et à la culture arabes; mais il ne pouvait être question d'une fusion et d'une assimilation juives avec elles, encore moins d'une subordination. Le Foyer National ne pouvait pas être à demi national. Un état de minorité permanente, ce n'est pas un Foyer National ». Le Rapport fait nettement

ressortir l'insuffisance de cette formule, trop commode dans son imprécision, du « Foyer National », lequel n'est rien s'il n'aboutit à une construction politique et juridique solide, à un Etat. La deuxième partie du Rapport est consacrée à l'examen de l'oeuvre du Mandat.

Bien que cette étude se présente sous la forme d'une revue des divers départements administratifs, elle reste dominée par la préoccupation essentielle du problème nationaliste. Le Mandat n'a pas réussi à créer une nation palestinienne; « la citoyenneté palestinienne n'est qu'une formule légale dépourvue de signification morale ».

Bien plus, diverses dispositions du Mandat, l'impartialité même du Gouvernement, son goût de la conciliation, n'ont fait que maintenir la séparation des deux races et stimuler leur antagonisme. C'est ainsi qu'il existe en Palestine deux « Gouvernements parallèles » : l'Agence Juive, qui n'est pas un corps gouvernemental, mais qui exerce une grande influence sur la conduite du Gouvernement ; le Haut Comité Arabe, allié au Conseil Suprême Islamique, qui a contrôlé le mouvement nationaliste durant les troubles de 1936. De même, les systèmes d'éducation divergents : l'article 15 du Mandat permet aux Juifs d'établir un système complet d'éducation hébraïque et nationaliste; il n'est pas possible d'imposer aux écoles arabes, dans ces conditions, une éducation binationale; et le maître d'école arabe de Palestine, se plaignant de ne pouvoir enthousiasmer ses élèves par l'évocation d'un roi, d'un drapeau, d'un hymne national, trouve d'ailleurs que l'éducation arabe n'est pas suffisamment nationale et se plaint d'être un « Arabe de seconde zone ».

Sans doute, la seconde partie du Rapport ne néglige pas l'aspect purement économique des choses; à cet égard, elle contient même diverses observations d'autant plus intéressantes pour nous qu'elles permettent d'évoquer certains problèmes de notre Afrique du Nord : importance du rôle joué par l'accroissement de la population arabe dans le problème foncier; nécessité de relever la Palestine de la servitude de la « porte ouverte » instaurée par l'article 18 du Mandat.

Mais la primauté de l'aspect politique des affaires est partout soulignée : le Rapport critique l'emploi exclusif fait, en matière d'immigration, du critérium de la capacité économique d'absorption, et souhaite qu'on lui superpose la notion d'un « niveau politique », limitant par exemple à 12.000 l'effectif annuel d'immigrants pour les cinq

prochaines années.

Les mesures ainsi suggérées dans la deuxième partie du Rapport ne constituent, de l'aveu exprès de la Commission, que des palliatifs, impuissants à résoudre le problème. Celui-ci peut finalement être posé dans les termes suivants : Arabes et Juifs, séparément, sont capables, les uns et les autres, de self-government;

réunis, ils en sont incapables, en raison de leur antagonisme. En effet, s'il y avait en Palestine une majorité arabe, donc un Gouvernement arabe, les stipulations de l'article 2 du Mandat, relatives à l'établissement du Foyer National Juif, ne pourraient être exécutées; s'il y avait une majorité juive et donc un Gouvernement juif, un des buts généraux du Mandat, institué en vue de mettre le peuple en mesure de se conduire lui-même, ne pourrait être atteint. Il n'est pas possible, à la fois, de satisfaire la demande arabe de self-government et d'assurer l'établissement du Foyer National Juif. Dans la troisième partie de son Rapport, la Commission Peel suggère une solution. Si aucune des deux races de Palestine ne peut gouverner le pays, pourquoi chaque race ne gouvernerait-elle pas une partie de ce pays? Si grandes que soient les difficultés d'une telle division, elles seraient moins insurmontables que celles de la continuation du Mandat. Le Rapport ne mentionne, d'ailleurs, que pour le repousser aussitôt, le projet de la « cantonisation », c'est-à-dire de la division de la Palestine en cantons arabe et juif réunis en une Fédération;

il estime que cette Fédération de communautés hostiles ne pourrait travailler que difficilement et que la question d'un self-government définitif ne serait pas résolue par ce moyen.

C'est une division totale et définitive que la Commission Peel préconise.

Deux Etats souverains et indépendants, liés par traités à la Grande-Bretagne, seront constitués : l'un juif, en Galilée et sur la côte de Judée jusqu'au sud de Jaffa, l'autre arabe, comprenant le reste de la Palestine et de la TransJordanie;

les Lieux Saints, soit Jérusalem et Bethléem, avec un couloir menant à la mer vers Jaffa, seront soumis à un nouveau régime de Mandat, n'aboutissant pas nécessairement au self-government et ne comportant pas l'application de la déclaration Balfour; l'administration du Mandat pourrait s'étendre de plus à Nazareth et au lac de

Tibériade.

L'Etat juif comprendra donc les régions où les Juifs ont acquis des terrains et se sont établis; il sera suffisamment étendu pour permettre l'accroissement de la population juive et la colonisation; sans doute, il englobera les Arabes de la Galilée, mais ceux-ci, à l'écart des centres du nationalisme arabe, ont toujours entretenu des relations moins tendues avec les Juifs; les établissements juifs traditionnels dans cette région sont d'ailleurs notables, et l'administration du Mandat pourrait s'étendre provisoirement aux villes de Tibériade, Safed, Caïffa et Acre. L'Etat arabe recevra, sous forme de contribution financière, une compensation raisonnable pour perte de terres et de revenus. Ainsi les Arabes de Palestine obtiendront-ils l'indépendance nationale et la faculté de coopérer sur un pied d'égalité avec les Arabes des contrées voisines à l'unité et au progrès arabes ; ils seront délivrés de la crainte d'être submergés par les Juifs et de voir leurs Lieux Saints sous le contrôle des Juifs. Les Juifs verront assuré l'établissement du Foyer National, devenu vraiment leur par sa conversion en Etat juif; ils atteindront ainsi l'objectif primitif du Sionisme : une nation juive implantée en Palestine, et donnant à ses nationaux, dans le monde, le même statut que les autres nations ; ils cesseront de vivre une « vie de minorité », et de ressentir la crainte d'être soumis à un gouvernement arabe. Si le partage ne donne pas aux deux parties tout ce qu'elles désirent, il leur donne, concluent les rédacteurs du Rapport, ce qu'elles désirent le plus : la liberté et la sécurité.

Durant ces dernières années, certains projets, certaines mesures même avaient pu préparer les esprits à une pareille solution. Dès 1931, l'écrivain sioniste Ittimar Ben Avi réunissait dans un petit volume, l'Enclave, quelques essais qui proposaient une « cantonisation » assez radicale, sous l'invocation du « précédent libanais ». En 1933, un ancien inspecteur de la police palestinienne, D. W. Duff, esquissait dans la Quarterly Review le projet de création en Palestine de cantons juifs autonomes et de constitution autour de Caïffa d'une « Crown Colony » de « Phoenicia ». Dans le second semestre de 1936, divers projets de cantonisation étaient encore présentés, en particulier dans le Manchester Guardian, Great Britain and East et Spectator ; ce dernier prévoyait un régime spécial pour Jérusalem, Bethléem et Caïffa. Enfin et surtout, il faut se souvenir du Memorandum britannique du 16 septembre 1922, lequel suspendait l'application des « articles sionistes » du Mandat dans la

TransJordanie et restreignait ainsi déjà, dans une certaine mesure, l'extension territoriale du Foyer National Juif. La Commission Peel a pu s'inspirer de ces multiples précédents et suggestions; elle a toutefois adopté une solution beaucoup plus radicale.

Par une déclaration publiée le même jour que le Rapport, le Gouvernement britannique a fait savoir qu' « il se trouvait d'accord, en général, avec les arguments et les conclusions de la Commission », qu'il considérait le plan de partage « comme la meilleure et la plus heureuse solution de l'impasse », et qu'il allait solliciter de la S. D. N. l'autorisation de lui donner effet. L'importance du Rapport s'en est trouvée grandement accrue, et l'intérêt qu'il a suscité ne pouvait être que très vif. Des informations publiées en avril dernier par le Daily Herald et le News Chronicle donnaient dès cette date, sur le contenu du Rapport Peel, des indications qui paraissent aujourd'hui remarquablement exactes dans l'ensemble, mais qui à l'époque, furent accueillies plutôt comme des ballons d'essai, et suscitèrent d'ailleurs de vives critiques chez les Arabes. La publication officielle du Rapport a permis non seulement au Conseil Suprême Islamique et à l'opinion arabe avancée de Palestine, mais encore à diverses autorités ou personnalités des pays arabes voisins, de marquer leur hostilité violente au plan de partage; une partie de l'opinion britannique paraît même s'être émue de la vigueur avec laquelle le premier ministre de l'Iraq, Etat allié, a pris position. En revanche, l'Émir Abdallah de TransJordanie, bénéficiaire de la création d'un État arabe qui arrondirait ses domaines, et divers milieux palestiniens moins extrémistes, semblent disposés à se montrer plus accommodants.

La presse arabe d'Orient dénonce particulièrement la « manœuvre occidentale » en vue de couper le monde arabe de la Méditerranée : après le Liban créé par la France et le sandjak d'Alexandrette voulu par la Turquie, l'Etat juif organisé par la Grande-Bretagne achèvera l'opération. Cependant, de nombreux journaux relèvent avec satisfaction l'attention bienveillante témoignée par le Rapport au problème de l'unité arabe : projet éventuel de Conseil Islamique représentant en Palestine tous les pays arabes, comme l'Agence Juive représente le judaïsme mondial; assurance des dispositions favorables de l'opinion britannique à l'égard de l'indépendance et de l'unité arabes; désir de permettre aux Arabes de Palestine, au moyen du partage, de collaborer à l'œuvre arabe commune. On ne saurait douter que, quel que doive être par ailleurs le sort des recommandations de la

Commission, l'importance attachée par le Rapport au problème du nationalisme arabe, et la bienveillance tie principe avec laquelle il envisage l'indépendance et l'unité arabes, ne fournissent au mouvement national arabe un nouvel aliment.

L'opinion sioniste autorisée n'apparaît pas moins hostile que l'opinion arabe; elle estime que la faillite du Mandat n'est pas suffisamment démontrée, et qu'en tout cas elle pouvait et peut encore être évitée par une application plus stricte des clauses du Mandat, interprétées selon les vœux sionistes,\* elle se montre particulièrement opposée à une limitation politique de l'effectif des immigrants. La presse juive de Palestine a rattaché cependant suit ont A critique>r les limites de l'Etat Juif projeté, qui ne comprendrait ni les nouveaux faubourgs juifs de Jérusalem ni les installations industrielles juives du Jourdain et de la Mer Morte. La presse Israélite de l'Europe Orientale estime en général le projet satisfaisant du fait qu'il assure la création d'un État juif en Palestine; la plus ou moins grande superficie de cet Etat lui paraît d'importance accessoire;; ce point de vue semble d'ailleurs trouver une justification dans tes tendances mêmes des premiers apôtres du Sionisme. Toute possibilité d'accord sur le principe, sous réserve d'aménagements, ne paraît donc pas exclue de ce côté.

Ces réactions, plutôt hostiles dans l'ensemble, mais encore confuses et susceptibles d'évolution, n'auront pas surpris les rédacteurs du Rapport; ceux-ci ou\* bien marqué qu'ils n'attendaient pas un accueil enthousiaste; ils paraissent plutôt compter sur l'impossibilité de trouver une autre solution, et sur la force propre que posséderait, s'il était énergiquement appliqué, un plan peut-être dur, mais radical et clair. Cependant l'opinion britannique ne paraît pas être unanimement persuadée de l'échec définitif du Mandat, et la Chambre des Communes, dans la nuit du 21 au 22 juillet, tout en autorisant le Gouvernement à porter son plan à Genève le 30 Juillet, a refusé de donner à ce document une approbation immédiate.

Quel que soit le sort qui, au terme de ces péripéties, attend les conclusions du Rapport Peel, celui-ci demeurera, sans nul doute, comme une étude très utile du nationalisme arabe et de ses répercussions en Palestine, et comme l'effort le plus original qui ait été tenté pour résoudre un des problèmes difficiles du Proche-Orient.

Pierre RONDOT.