

Liatr.  
RESTREINTE

A/AC.25/W.51

9 octobre 1950

FRANCAIS

ORIGINAL : ANGLAIS

## COMMISSION DE CONCILIATION DES NATIONS UNIES POUR LA PALESTINE

### LA CRISE PALESTINIENNE

#### Document de travail rédigé par le Secrétariat

#### I. VUE D'ENSEMBLE

La crise palestinienne a son origine lointaine dans deux mouvements qui débordent de beaucoup les frontières de la Palestine: le sionisme et le nationalisme arabe. Ces mouvements exprimaient respectivement les aspirations du peuple juif pendant la diaspora et celles de l'ensemble des pays de langue arabe. En promettant aux Juifs un "foyer national" en Palestine, la Déclaration Balfour de 1917 a rendu inévitable le conflit entre ces deux mouvements parallèles mais antagonistes: les aspirations sionistes ne pouvaient être satisfaites par la création d'une nouvelle minorité juive dénuée de pouvoir politique dans un milieu hostile, et le monde arabe, qui évoluait vers l'indépendance complète, ne pouvait accepter sans lutte la perte d'un territoire qu'il considérait comme sa propriété. Cependant, le fait que la puissance mandataire exerçait son autorité sur la région où les Juifs et les Arabes étaient directement en contact a limité le conflit au territoire de la Palestine et a empêché l'ensemble du monde arabe d'y participer. Pendant près de trente ans, la puissance mandataire a joué le rôle d'un tampon entre les Juifs et les Arabes qui nourrissaient tous des sentiments d'hostilité les uns à l'égard des autres, et elle a été en Palestine l'objet des attaques alternatives de la population arabe et de la population juive.

La limitation artificielle du conflit pendant cette période a donné naissance à beaucoup d'idées fausses sur le caractère véritable de la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui. Il ne s'agit pas seulement de la co-existence pacifique de deux petits groupes voisins, passant de l'état de sujétion à l'autonomie. Il s'agit, pour deux peuples différents, de s'adapter à une situation complexe qui est née de leur présence commune dans le même territoire et qui, en outre, ne cesse d'évoluer du fait que le rythme des événements politiques et sociaux n'est pas le même pour les deux peuples.

La résolution par laquelle l'Assemblée générale a recommandé, le 29 novembre 1947, le partage de la Palestine et la création d'un Etat arabe et d'un Etat juif a fait éclater, entre Juifs et Arabes, un conflit qui couvait en Palestine depuis des années. Avec le retrait de la puissance mandataire, la proclamation de l'Etat d'Israël, la reconnaissance de cet Etat par un très grand nombre de Gouvernements et son admission à l'Organisation des Nations Unies, le conflit a perdu son caractère apparent de guerre civile pour devenir une guerre entre nations. Les Accords de trêve et les conventions d'armistice conclus sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies ont mis fin à cette phase du conflit.

Les conventions d'armistice signées au cours des premiers mois de 1949 entre Israël et les quatre Etats voisins constituaient, en fait, des pactes de non-agression d'une durée illimitée, qui supposaient un système de contrôle exercé par les Commissions mixtes d'armistice, sous la présidence neutre d'un représentant de l'Organisation des Nations Unies. Ces facteurs ont beaucoup aidé le régime d'armistice à subsister pendant un an et demi d'une manière que l'on doit considérer comme satisfaisante dans l'ensemble. Aujourd'hui, certains signes d'une tension croissante le long des lignes d'armistice pourraient donner à croire que le moment n'est peut-être plus éloigné où les conventions d'armistice seront loin de préserver la paix avec la même efficacité. Même dans l'hypothèse contraire, il est incontestable que le régime d'armistice ne peut se prolonger indéfiniment, et qu'il serait sage de prendre le plus rapidement possible les mesures nécessaires pour lui substituer un régime plus

stable, ou pour le modifier afin de le rendre plus efficace et l'adapter mieux à l'évolution de la situation. Une paix fondée uniquement sur l'engagement négatif que les parties prennent de ne pas commettre d'agression peut durer longtemps; mais elle n'arrivera jamais à donner les garanties de stabilité qui caractérisent une paix fondée sur une amitié véritable et accompagnée de l'établissement de relations politiques, économiques et culturelles entre les parties. En fait, l'Assemblée générale, par sa résolution du 11 décembre 1948, a donné à la Commission de conciliation le mandat de faciliter, par son intervention amicale auprès des parties, la recherche des moyens qui permettraient à un moment donné de remplacer une "paix négative" fondée sur les accords d'armistice par une "paix positive" fondée sur des relations plus ou moins étroites entre les parties. Trois facteurs principaux ont rendu impossible, jusqu'à présent, d'envisager la conclusion d'une paix positive, basée sur l'établissement de relations normales entre Israël et les Etats arabes dans les domaines politique, économique ou culturel;

a) L'émotion qu'ont éprouvée les populations arabes à la suite de la création de l'Etat d'Israël en Palestine et du déplacement de près d'un million de leurs est encore beaucoup trop vive pour permettre l'établissement de relations politiques et économiques étroites entre les Etats arabes et Israël. Il ne faut pas négliger cette émotion, cet aspect sentimental de la question. Qu'il suffise de rappeler à ce sujet qu'en dix-huit mois d'efforts ininterrompus, la Commission de conciliation n'a pas réussi à faire accepter aux délégations arabes la méthode normale des négociations diplomatiques, qui consiste à réunir les délégations intéressées autour d'une même table.

b) Comme on l'a déjà fait observer, les conventions d'armistice constituent en fait des pactes de non-agression de validité illimitée; en tant que tels, ils peuvent assurer la "paix négative" pendant une période indéterminée. Dans la pratique, la clause des conventions d'armistice qui prévoit le passage à un état de paix officiel est restée lettre morte. Les Etats arabes n'ont pas négocié et signé les conventions d'armistice en tant que prélude à des négociations de paix immédiates, comme on le fait en général. Tout au contraire, les conventions d'armistice - et ceci s'applique en particulier à la convention conclue entre l'Egypte et Israël - n'ont été signées qu'à regret par les Arabes, et uniquement parce qu'il fallait mettre fin à une situation militaire qui risquait de devenir une véritable catastrophe. Mais une fois ce danger supprimé et la situation militaire stabilisée, le sentiment d'urgence qui a pu pousser les Etats arabes à s'engager dans la voie de la paix a disparu et - exception faite du Royaume hachimite de Jordanie - ces Etats ont adopté une attitude de méfiance et d'attente.

c) Il est évident qu'on ne peut pas réaliser de progrès dans la voie de la paix ni consolider les progrès accomplis si l'on n'a pas recours à des solutions transactionnelles qui exigent des sacrifices de part et d'autre. Toutefois, ni les Etats arabes ni Israël n'ont semblé disposés jusqu'ici à faire les sacrifices nécessaires. En premier lieu, les raisons de désirer la paix et les avantages escomptés, de cette dernière, n'ont été ni assez puissants ni assez importants pour surmonter l'opposition de la population ou pour compenser les concessions matérielles et morales qu'un règlement définitif exigerait des deux parties. En second lieu, les Etats arabes et Israël semblent croire, à l'heure actuelle, que le temps travaille pour eux - état d'esprit qui les incite peu à faire des concessions au cours des négociations. Les Arabes spéculent sur les difficultés économiques et financières d'Israël, auxquelles ils contribuent directement par leur blocus économique de ce pays; Israël pense que les Arabes se verront un jour dans l'impossibilité de continuer à refuser de traiter avec un Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies reconnu par la plupart des pays du monde. Quoi que l'on puisse penser de la validité de ces spéculations, il n'en reste pas moins qu'elles incitent les deux parties à adopter une politique d'attente et en particulier, à ne faire aucune concession prématurée qu'elles puissent regretter par la suite.

Les considérations qui précèdent ne s'appliquent qu'en partie, et de façon relative, au Royaume hachimite de Jordanie. En raison de la situation géographique et des besoins économiques auxquels son pays doit faire face, le roi Abdullah a cherché à conclure avec Israël une entente qui fût plus stable et plus durable que l'Accord d'armistice. La pression exercée par les autres Etats arabes n'a pas permis à cette tentative d'aboutir; à l'heure actuelle, on doit considérer que, vis-à-vis de toutes les questions, sauf la question de Jérusalem, la Jordanie a repris sa place dans le bloc arabe. La politique de la Jordanie, en ce qui concerne la question des réfugiés et les frontières d'Israël, correspond dans l'ensemble à la politique qu'ont adoptée les autres Etats arabes.

En ce qui concerne Israël, la nécessité de vivre en paix avec ses voisins arabes présente un caractère particulièrement urgent sur le plan économique, car Israël a besoin des produits alimentaires bon marché et des débouchés des Etats arabes. Toutefois Israël a affirmé à maintes reprises qu'il ne pouvait pas accepter le retour massif des réfugiés dans leurs foyers, retour que les Etats arabes exigent comme condition préalable à la discussion des autres questions en litige. Du point de vue d'Israël, le retour de ces réfugiés poserait dans l'immédiat un problème économique encore plus important et, dans l'avenir, une grave question de minorités. Les réfugiés arabes des territoires soumis au contrôle d'Israël sont encore supérieurs en nombre aux immigrants d'Israël qui sont arrivés en Israël depuis la création de cet Etat. Le Gouvernement d'Israël estime qu'il serait presque impossible soit de déplacer ses propres citoyens, qui occupent déjà les terres et les habitations des réfugiés arabes, soit de faire aux Etats arabes des concessions territoriales de quelque importance.

Comme il arrive généralement, aucune des parties en cause ne saurait passer pour responsable de l'attitude de principe que chacune d'elles a adoptée; pourtant tous les actes qu'elles ont commis ou toutes les décisions qu'elles ont prises pendant la crise ne méritent pas uniformément l'approbation. Les Arabes sont certainement fondés à soutenir que, pour des raisons historiques et en vertu de principes universellement acceptés, il faut considérer la Palestine comme un territoire arabe. La population de la Palestine est arabe depuis des siècles et la revendication historique des Juifs sur la Palestine se fonde sur un état de choses qui a cessé d'exister voilà deux mille ans. Cela étant, il serait vain d'espérer que la Palestine, en tout ou en partie, puisse être cédée

aux Juifs tout net, sans que les Arabes n'opposent une vive résistance. Il faut reconnaître que l'action entreprise par les Arabes pour s'opposer, même par les armes, à l'installation d'un Etat juif sur un territoire qu'ils étaient fondés à considérer comme arabe, était naturelle et compréhensible. D'autre part, on ne saurait nier que les efforts déployés par les Juifs pour assurer, fût-ce par les armes, la réalisation de ce qu'ils considéraient comme une revendication légitime, étaient tout aussi naturels et compréhensibles. Il est difficile de ne pas reconnaître la nécessité urgente et l'intérêt moral de fournir au peuple juif un territoire où il puisse fonder un Etat qui lui soit propre. On ne saurait non plus égliger le fait que les Juifs ont conservé le souvenir de la Palestine pendant les deux mille ans de la diaspora. L'extraordinaire vitalité de ces sentiments s'est manifestée dans les efforts que les Juifs ont accomplis et les sacrifices qu'ils ont consentis afin de créer et de défendre l'Etat juif de Palestine.

L'application constante des termes "question" et "problème" à la situation qui règne en Palestine fait illusion: inévitablement, on s'attend d'un mois à l'autre à une "solution". Mais, dans le cas présent, on ne peut espérer aucune "solution" immédiate, au sens de la formule finale à laquelle aboutit un problème de mathématiques. En Palestine, l'Organisation des Nations Unies se trouve en présence non d'un problème de mathématiques, mais d'une évolution historique: Cette évolution fait naître un état de "crise", qui a traversé sa phase la plus violente après le départ de la puissance mandataire. La conjoncture mondiale rend souhaitable, et même nécessaire, une liquidation rapide de cette crise. Mais il serait peu sage de trop croire en la possibilité de hâter le cours normal des événements en exerçant une pression politique ou économique. Il faut traiter les situations critiques de ce genre avec patience et circonspection afin de réduire le danger de guerre à son minimum. La tâche de l'Organisation des Nations Unies et de ses organes en Palestine consiste non pas à résoudre un problème, mais à tenter de dominer et d'orienter une situation dangereuse. Pour rendre à la région qui est le théâtre de ces événements un certain degré de stabilité réelle, il faut procéder à de profondes modifications d'ordre politique, psychologique, social et économique dont l'aboutissement complet, chez les peuples et dans les Etats intéressés, demandera fort longtemps. En effet, si en théorie les collectivités arabes et juives peuvent se compléter et être

utiles l'une à l'autre au cours de leur évolution, les causes de désaccord qui existent entre elles à l'heure actuelle sont nombreuses et profondes. La principale de ces causes est l'existence même d'Israël en tant qu'Etat distinct indépendant et souverain, tourné vers des buts non seulement étrangers à ceux du mouvement arabe - qui tend à libérer complètement la région de l'influence extérieures - mais, pour le moment, directement préjudiciable aux aspirations arabes. La fondation d'un Etat juif en Palestine ne pouvait s'accomplir sans provoquer une réaction profonde et dangereuse, qui eût des répercussions incalculables sur la vie des populations arabes. Il faudra que cette réaction historiquement inévitable et peut-être nécessaire, se calme avant que le nouvel Etat d'Israël puisse parvenir à des relations tant soit peu normales ou stables avec ses voisins arabes.

Jusqu'ici, l'Organisation des Nations Unies, grâce aux accords de trêve, aux conventions d'armistice et à la pression politique constante qu'ont exercée ses divers organes, a réussi à rétablir, en un temps relativement court, au moins une situation stable de fait et à laisser la vie libre à l'établissement d'une paix durable. C'est là un succès remarquable, surtout si l'on tient compte de la situation chaotique qui régnait quand le mandat britannique a pris fin. L'aide ininterrompue de l'Organisation des Nations Unies et la présence constante de ses organismes dans la région seront la garantie la meilleure du prochain retour de la stabilité et d'un équilibre pacifique dans le Moyen-Orient. Cet équilibre ne peut naître que d'une solution transactionnelle grâce à laquelle le nouvel Etat d'Israël s'efforcera de lutter contre l'amertume et l'irritation que sa fondation a provoquées chez les Arabes tandis que, de leur côté, les pays arabes s'efforceront de maîtriser leurs sentiments et d'adapter leur ligne de conduite à la situation nouvelle.

## II. LA QUESTION DES REFUGIES

Au cours de leurs négociations avec la Commission de conciliation, négociations qui durent depuis plus d'un an et demi, les Etats arabes et l'Etat d'Israël ont défini à maintes reprises et en détail leur attitude à l'égard de la question des réfugiés. En voici un exposé résumé :

De l'avis des Etats arabes, le fait que plusieurs centaines de milliers d'Arabes sont devenus des réfugiés est le résultat direct de la fondation de l'Etat d'Israël en Palestine et des méthodes employées par les autorités et la population d'Israël contre les Arabes de Palestine en vue de les forcer à quitter le pays et de les remplacer par des immigrants juifs. Etant donné l'importance accordée à l'immigration juive dans l'oeuvre de consolidation de l'Etat d'Israël, il est difficile de croire que ce point de vue ne reflète pas au moins une partie de la vérité. Conformément à ce point de vue, les Etats arabes maintiennent que c'est à l'Organisation des Nations Unies, responsable de la création de l'Etat d'Israël, et à l'Etat d'Israël lui-même, qu'il incombe d'assurer aux réfugiés la possibilité de rentrer dans leurs foyers ou de s'installer ailleurs. Toutefois, certains Etats arabes se sont récemment montrés plus disposés que dans le passé à envisager qu'un des moyens de mettre fin au sort tragique des réfugiés consistait à accepter une réinstallation sur leur propre territoire et le paiement d'une indemnité.

De son côté, Israël maintient, non sans raison, que les réfugiés sont les victimes d'une guerre déclenchée par les Arabes contre Israël en 1948 et de la propagande arabe qui a incité les Arabes de Palestine à quitter leurs foyers et à se joindre aux forces qui participaient à la lutte contre Israël. Conformément à ce point de vue, le Gouvernement d'Israël a toujours maintenu que les Etats arabes devaient être les premiers à s'occuper des réfugiés en prenant les mesures nécessaires pour les réinstaller sur leurs territoires. A un moment donné, cependant, Israël a offert d'accepter le rapatriement de 100.000 réfugiés, ce qui, suivant ses calculs, aurait porté le chiffre total de la population arabe sur le territoire actuellement occupé par Israël à 250.000, c'est-à-dire au maximum qu'Israël considère compatible avec sa sécurité.

La résolution de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1948, en prévoyant expressément le retour dans leurs foyers des réfugiés qui le désirent ainsi que le versement d'une indemnité, a fait bénéficier le point de vue arabe

de tous les avantages d'une stricte légalité. La teneur du paragraphe 11 de cette résolution offre aux Etats arabes une excellente occasion de placer Israël dans une position difficile. En insistant sur le retour des réfugiés dans leurs foyers ainsi que sur l'acceptation de ce principe par le Gouvernement d'Israël, ces Etats obligent Israël à s'élever ouvertement contre les termes d'une des résolutions de l'Assemblée générale. Il est impossible de reprocher aux Etats arabes d'avoir exploité au maximum l'avantage tactique que cette résolution leur a donné dans leur lutte politique contre Israël.

Il reste à savoir si la prolongation de ce duel relatif à l'acceptation par Israël du principe du retour des réfugiés dans leurs foyers est favorable aux intérêts des réfugiés eux-mêmes. La tragique expérience des vingt-cinq dernières années prouve que le retour des réfugiés dans leurs foyers, lorsqu'ils y constituent une minorité, ne les aide guère à trouver des conditions d'existence qui puissent être considérées comme normales. Rien ne permet de croire qu'il en irait autrement dans le cas des réfugiés arabes de Palestine. En fait, le sort des réfugiés, une fois qu'ils seraient rentrés dans leurs foyers, demeurerait précaire. L'expérience de la Société des Nations a montré que, s'il est possible de protéger, jusqu'à un certain point grâce à des mesures prises dans le plan international, l'ensemble d'une minorité contre une persécution généralisée ou contre des mesures de discrimination, il est en revanche matériellement impossible de mettre des individus ou de petits groupes minoritaires à l'abri de la discrimination d'autorités locales ou de l'atmosphère hostile de la majorité - circonstances qui peuvent rendre la vie quotidienne intolérable. En toute objectivité, et si l'on considère exclusivement l'intérêt des réfugiés, il y a lieu d'espérer qu'il sera possible, dans l'avenir, de consacrer une attention plus grande à la réinstallation des réfugiés dans les pays arabes et au versement d'une indemnité.

Voici, dans ses grandes lignes, le genre d'aide qui pourrait être décidé sur le plan international pour permettre aux réfugiés de mener une vie nouvelle à la fois politiquement et économiquement normale: retour d'un nombre limité d'entre eux dans leurs foyers en Israël; versement d'une indemnité pour les biens abandonnés par les réfugiés en Israël; acceptation immédiate par les Etats arabes des réfugiés non rapatriés, soit à titre de citoyens, soit à titre d'étrangers légalement installés; octroi par les gouvernements directement

intéressés, avec l'aide technique et financière de l'Organisation des Nations Unies, de toutes les facilités nécessaires à la réinstallation; en dernier lieu, ouverture immédiate de négociations spéciales sur ces points entre un organe compétent des Nations Unies et les gouvernements intéressés.

A la demande des Etats arabes, le rapatriement des réfugiés et le paiement d'une indemnité ont été inscrits à l'ordre du jour de la présente session de l'Assemblée générale. Celle-ci doit également examiner le rapport du Directeur de l'Office de secours (UNRWA). Les deux parties pourront ainsi exposer d'une manière détaillée et complète leur point de vue sur la question, et ce qui permettra de poursuivre utilement dans l'avenir l'oeuvre de rapprochement.

### III. LA QUESTION TERRITORIALE

Jusqu'à la signature du Protocole de Lausanne du 12 mai 1949, l'attitude des Etats arabes se fondait sur leur désir d'éviter toute mesure, positive ou négative, qui pût les entraîner à reconnaître Israël en tant qu'Etat indépendant en Palestine. Les Etats arabes n'ont renoncé qu'une fois à cette attitude, lors de la négociation des conventions d'armistice que les délégations arabes et israélienne ont signées non pas au nom des chefs militaires respectifs, mais au nom de leurs gouvernements. Comme conséquence logique de cette attitude, les Etats arabes ont refusé de discuter les questions territoriales jusqu'à la signature du Protocole de Lausanne; en effet, il est manifestement impossible de discuter les frontières d'un Etat dont on ne reconnaît pas l'existence même en tant qu'Etat. Les Etats arabes ont insisté collectivement pour que la question des réfugiés fût discutée en premier lieu.

Depuis la signature du Protocole de Lausanne, le 12 mai 1949, l'attitude des Etats arabes à l'égard de la question territoriale s'est profondément modifiée. En vertu de ce Protocole, les Etats arabes et Israël ont accepté de prendre pour base de la discussion des questions territoriales les limites fixées par la résolution de l'Assemblée générale du 29 novembre 1947. En acceptant de discuter les questions territoriales, les Etats arabes ont, en fait, reconnu l'existence de l'Etat d'Israël; en effet, s'il est possible de dire qu'on ne peut pas discuter les frontières d'une Etat dont on ne reconnaît pas l'existence, on peut également affirmer qu'il est impossible de ne pas reconnaître l'existence d'un Etat dont on est disposé à discuter les frontières. On peut donc admettre que le Protocole de Lausanne marque le moment où les Etats arabes ont admis que l'existence d'Israël constituait une réalité dont ils devraient tenir compte en ce qui concerne le retour à une situation normale et stable en Palestine.

Malheureusement, il n'a pas été possible d'aller au delà de la reconnaissance du principe élémentaire ainsi consacré par la signature du Protocole. La ligne que délimite le Plan de partage du 29 novembre 1947 et que le Protocole de Lausanne a prise pour base de la discussion des questions territoriales, a été adoptée par les Etats arabes, qui ont proposé à leur tour qu'elle devînt la frontière s'Israël. De son côté, Israël a refusé d'accepter toute modification importante de la situation territoriale sur laquelle reposaient les conventions d'armistice. Si les

Etats arabes pouvaient invoquer à l'appui de leur thèse le fait que l'Assemblée générale a officiellement approuvé la ligne de partage, on ne pouvait s'attendre à ce qu'Israël oubliât que ce furent les Etats arabes eux-mêmes qui, en 1948, s'opposèrent par tous les moyens à leur disposition, y compris la force, à la mise en oeuvre du Plan de partage. Israël ne pouvait manquer de faire observer que dans ces conditions, les Etats arabes ne sont pas dans une situation favorable pour se faire maintenant, devant l'Assemblée, les défenseurs de ce plan.

Malgré les réserves contenues dans les conventions d'armistice en ce qui concerne le caractère provisoire des lignes d'armistice, il est certain qu'avec le temps celles-ci acquièrent de plus en plus le caractère de validité et de permanence de frontières officielles. Cette évolution naturelle est inévitable et les deux événements suivants, dont l'immense importance n'a pas besoin d'être soulignée, y ont joué un grand rôle; l'annexion par la Jordanie de la plus grande partie de la Palestine arabe, et la garantie donnée en ce qui concerne les lignes des conventions d'armistice par les Gouvernements des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France.

Si l'on étudie la question dans un esprit objectif et en faisant preuve du sens des réalités, il semble possible d'arriver à un accord fondé sur certaines modifications qui n'exigeraient pas de concessions importantes de la part d'Israël et qui donneraient satisfaction aux demandes raisonnables des Etats arabes, notamment de la Syrie et de la Jordanie. On pourrait également trouver une formule satisfaisante en ce qui concerne la région de Gaza. Rien ne permet de croire que les négociations territoriales présenteraient en soi d'insurmontables difficultés; toutefois, les chances de succès seront faibles aussi longtemps que l'atmosphère favorable n'aura pas été créée et, surtout, aussi longtemps que les parties ne se seront pas déclarées prêtes à entamer des négociations dans des conditions normales et conformément aux usages diplomatiques habituels.