

Distr.
LIMITEE
W/55
10 janvier 1951
FRANCAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

ACTIVITE FUTURE
DE LA COMMISSION DE CONCILIATION POUR LA PALESTINE

(Document de travail préparé par le Secretariat)

Situation actuelle

1. Les récentes délibérations qui ont eu lieu sur la question de Palestine au sein de la Commission politique spéciale et qui ont abouti à l'adoption par l'Assemblée générale, le 14 décembre 1950, de la résolution A/1754, ont fait ressortir que l'Assemblée souhaite de voir la Commission de Conciliation pour la Palestine se saisir immédiatement de la question des réfugiés, soit directement, soit par l'intermédiaire du nouveau Bureau dont le paragraphe 2 de cette résolution prévoit la création. Le problème des réfugiés devra être traité comme partie de l'ensemble d'un règlement pacifique, mais il sera le premier point particulier sur lequel devront porter les négociations en vue d'aboutir à ce règlement pacifique. La Commission devra décider en temps opportun, à quel moment et de quelle façon on devra introduire dans les négociations les autres questions qui séparent encore les parties en cause. Cette décision de l'Assemblée générale cadre parfaitement avec les conclusions de la Commission qui, si elle estime impossible de négocier séparément pour chacune des questions en suspens, juge néanmoins nécessaire d'accorder la priorité à la question des réfugiés étant donné son caractère d'urgence.

2. L'expérience acquise au cours de deux années d'efforts a montré qu'il est indispensable de trouver une solution au problème des réfugiés, non seulement pour des raisons d'ordre humanitaire et politique, mais aussi en vue d'éliminer ce qui, peut-être, constitue le principal obstacle à un règlement pacifique entre Israël et les pays arabes voisins. L'impasse dans laquelle on se trouve actuellement est due en premier lieu à l'insistance mise par les Etats arabes à demander que le Gouvernement d'Israël reconnaisse le droit des réfugiés de rentrer dans leurs foyers et qu'en conséquence, la grande majorité des réfugiés puisse retourner en Israël, et en deuxième lieu, au refus d'Israël d'accéder à cette demande. La position des Etats arabes est fondée sur l'hypothèse discutable que les réfugiés désirent, en grande majorité, rentrer dans leurs foyers. Le Gouvernement d'Israël fait principalement valoir, à l'appui de son refus, que tant pour des raisons de sécurité que pour des raisons d'ordre économique et social, il ne peut admettre et réinstaller sur son territoire un élément étranger aussi important. Ainsi, les difficultés auxquelles on se heurte pour résoudre le problème des réfugiés et pour supprimer ses effets fâcheux sur les relations entre les gouvernements intéressés, ont pour cause principale l'ampleur des mesures que nécessiterait le retour massif des réfugiés. Si le nombre de ces derniers s'était élevé à 100.000 par exemple, le Gouvernement d'Israël aurait pu, sans trop de difficultés, reconnaître le principe du droit des réfugiés de rentrer dans leurs foyers, et apparemment, les gouvernements arabes n'auraient pas eu de raison valable de négocier avec Israël.

3. En conséquence, dans ses efforts en vue d'établir dans le Proche-Orient une situation stable et pacifique, les Nations Unies doivent s'attacher avant tout à réduire l'ampleur du problème

des réfugiés en le fractionnant, ce qui permettrait d'une part, de commencer à résoudre le problème et d'autre part, de sortir de l'impasse où l'on se trouve en ce qui concerne les négociations générales. En essayant de résoudre ainsi le problème des réfugiés, la Commission pourrait prendre pour directives les deux principes sur lesquels l'Assemblée générale a particulièrement mis l'accent au cours de ses récents débats et qui sont, premièrement, l'intérêt des réfugiés eux-mêmes et deuxièmement, le caractère pratique de toute solution envisagée.

4. Cependant, il n'a pas été possible jusqu'à présent, de fractionner le problème des réfugiés étant donné l'attitude adoptée tant par les Gouvernements arabes que par les réfugiés eux-mêmes vis-à-vis de toutes tentatives dans ce sens. Les réfugiés arabes, renforcés dans leur conviction par l'attitude des gouvernements arabes, se sont montrés hostiles à tout règlement partiel de leur problème car ils conservent l'illusion qu'il n'existe, en fait, aucun obstacle matériel à leur retour dans leurs foyers, si ce n'est l'opposition du Gouvernement d'Israël. Ils sont persuadés qu'une attitude solidaire renforce leur position et qu'Israël ne manquerait pas d'exploiter toute concession de leur part pour s'opposer, dans l'ensemble, à leur retour dans leurs foyers. C'est pourquoi les réfugiés considèrent, non sans méfiance, tout essai de fractionner le problème et toute tentative dans ce sens leur paraît avoir pour but de porter atteinte à leurs droits. C'est là un état d'esprit qui renforce la position adoptée par les gouvernements arabes.

5. La Commission de Conciliation n'a donc pu jusqu'ici, entreprendre de classer les réfugiés en deux grandes catégories selon que ceux-ci désiraient ou ne désiraient pas rentrer dans leurs foyers, ainsi que le recommandait la résolution de 1948. Cette classification doit se faire d'après le choix librement exercé

des réfugiés eux-mêmes. Toutefois, ces derniers ne peuvent faire leur choix en toute connaissance de cause que si les solutions qui s'offrent à eux leur sont clairement exposées. Ces solutions possibles, qui dépendent en fait des conditions dans lesquelles doit s'effectuer pratiquement le rapatriement ou la réinstallation, les réfugiés ne les connaissaient pas et ne pouvaient pas les connaître. En effet, il n'y a eu aucun cas de rapatriement ou de réinstallation que la Commission pourrait citer pour dire aux réfugiés: "Voilà les conditions dans lesquelles vous serez rapatriés en Israël et voilà les conditions dans lesquelles vous serez réinstallés dans tel ou tel pays arabe. C'est à vous de choisir maintenant." Dans son deuxième rapport périodique, la Commission de Conciliation a indiqué aux membres de l'Assemblée générale que "les réfugiés devront être informés d'une manière complète au sujet des conditions dans lesquelles leur retour pourra avoir lieu, en particulier des obligations que leur retour implique et des droits qui leur seront garantis." La Commission a également signalé dans son rapport que "pour des raisons purement matérielles" elle croit également "qu'il sera nécessaire d'envisager que dans un certain nombre de cas le retour des réfugiés arabes se fasse suivant des plans généraux de réinstallation sous le contrôle ou la surveillance des Nations Unies". Dès mars 1949, la Commission avait recours à la seule mesure concrète qu'il lui était possible de prendre, en déclarant que la disposition du paragraphe 11 de la résolution de 1948 recommandant le rapatriement des réfugiés qui désiraient rentrer en Israël, avait pour corollaire que les réfugiés qui ne désiraient pas rentrer dans leurs foyers seraient réinstallables ailleurs. A ce propos, la Commission déclarait dans son deuxième rapport périodique "qu'il est néanmoins sage de prévoir le cas

où une partie des réfugiés décidera de ne pas rentrer. Il faut donc prévoir un engagement de principe de la part des Etats arabes d'accepter la réinstallation de ceux, parmi les réfugiés, qui ne désireraient pas rentrer dans leurs foyers." Depuis, la Commission a obtenu l'acceptation de certains gouvernements arabes de réinstaller sur leur territoire les réfugiés appartenant à la deuxième catégorie.

6. Cependant, l'accord de principe que l'on vient de mentionner n'a pas conduit, en fait, au fractionnement de la question des réfugiés car les Etats arabes, restant sur leur position, ont déclaré qu'ils n'entreprendraient de réinstaller sur leur territoire que les réfugiés restant une fois terminées les opérations de rapatriement en Israël. De son côté, Israël a fait dépendre jusqu'à présent la question du rapatriement d'un règlement général de paix. En ce qui concerne les réfugiés eux-mêmes, il n'y a donc pas eu de cas concret de rapatriement ou de réinstallation qui leur aiderait à choisir au mieux de leurs intérêts entre les solutions qui leur sont offertes.

Procédure proposée

7. La résolution adoptée le 14 décembre 1950 par l'Assemblée générale donne à la Commission la possibilité de sortir de l'impasse dans laquelle on se trouve au sujet des principes, en l'engageant à aborder la question de façon concrète et pratique. Sans cesser d'observer les dispositions du paragraphe 11 de la résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948, et tenant compte de la place importante que, dans sa récente résolution, l'Assemblée générale a donné au problème des réfugiés, la Commission peut maintenant, par l'intermédiaire de son Bureau des réfugiés, faire passer au second plan la

discussion relative au principe du droit des réfugiés de rentrer dans leurs foyers, en invitant Israël et chacun des Etats arabes à mettre à exécution, dans un délai donné, des programmes de rapatriement et de réinstallation intéressant un nombre limité de réfugiés. Jusqu'à présent, au cours des discussions relatives à la question des réfugiés, on a eu tendance à considérer l'acceptation des principes à la base de la solution de la question des réfugiés, comme une opération unique d'appliquant à tous les réfugiés. Le paragraphe 11 de la résolution du 11 décembre 1948 ne contient cependant aucune disposition interdisant de régler la question des réfugiés par étapes successives échelonnées dans le temps, et ne contient non plus aucune disposition indiquant que le rapatriement des réfugiés doit se faire sous forme d'un retour massif de ces derniers.

8. Sans préjudice des principes en cause, on pourrait demander au Gouvernement d'Israël de consentir à rapatrier immédiatement, par exemple 20.000 réfugiés ayant librement choisi de rentrer dans leurs foyers, rapatriement dont les opérations pourraient s'échelonner sur une période de six mois par exemple, en supposant que pendant cette période il ne serait "pratiquement possible" de rapatrier que ces 20.000 réfugiés. Cela ne signifierait pas que ce nombre de réfugiés rapatriés constitue le nombre limite dont Israël accepterait le retour sur son territoire. Le programme de rapatriement du Gouvernement d'Israël serait alors soumis à l'approbation de l'UNRWA qui pourra accorder les fonds nécessaires à l'exécution de ce programme, conformément au paragraphe 5 de la résolution de l'Assemblée générale du 2 décembre 1950. Des questionnaires établis par le Bureau des réfugiés de la Commission de Conciliation, exposant clairement les conditions du rapatriement, seraient alors distribués aux réfugiés, soit par l'intermédiaire

des organes de secours de l'UNRWA, soit par chacun des gouvernements arabes intéressés. Parmi les réfugiés ayant demandé à être rapatriés, le Gouvernement d'Israël, d'accord avec la Commission de Conciliation, en choisirait 20.000 dont il autoriserait le retour.

9. En ce qui concerne la réinstallation des réfugiés dans les pays arabes, on pourrait adopter une procédure analogue. La Commission de Conciliation pourrait demander à chacun des gouvernements intéressés d'accepter de réinstaller immédiatement un nombre déterminé de réfugiés, selon les modalités prévues dans des programmes approuvés et financés par l'UNRWA conformément au paragraphe 5 de la résolution de l'Assemblée générale du 2 décembre 1950. Des questionnaires exposant clairement les conditions de la réinstallation seraient distribués aux réfugiés et chacun des gouvernements arabes, d'accord avec l'UNRWA, pourrait choisir, parmi les réfugiés qui ont demandé à être réinstallés, ceux dont elle autoriserait la réinstallation. Etant donné que les demandes de réinstallation exprimeraient la libre volonté des réfugiés, les gouvernements arabes ne compromettraient en rien le droit général des réfugiés de rentrer dans leurs foyers puisqu'ils s'adresseraient uniquement à la catégorie de réfugiés qui ont choisi de ne pas rentrer en Israël, catégorie dont l'existence a déjà été admise.

10. En présentant cette proposition aux parties en cause, la Commission de Conciliation voudrait exposer ses vues concernant les conditions générales du rapatriement et de la réinstallation des réfugiés. Parmi ces conditions générales, il en est deux que la Commission a la charge de faire respecter: l'une concerne le versement d'une indemnité aux réfugiés qui ont choisi de ne pas rentrer en Israël, l'autre concerne le statut juridique des réfugiés rapatriés ou réinstallés et les mesures que le

Gouvernement d'Israël et les Etats arabes devront être invités à prendre pour garantir que les réfugiés ne feront l'objet d'aucune discrimination en droit ni en fait. Naturellement, ces deux conditions, ainsi que toutes autres conditions que l'on jugerait nécessaire de faire figurer dans le questionnaire qui sera distribué aux réfugiés, devront faire l'objet d'échanges de vues et de négociations entre la Commission de Conciliation elle-même ou son Bureau des réfugiés et l'UNRWA d'une part, et les gouvernements intéressés d'autre part.

11. Une fois que ces programmes d'une portée limitée seront en cours d'exécution, la Commission pourra alors effectuer une enquête plus approfondie parmi les réfugiés restant afin de déterminer quels sont leurs vœux concernant le rapatriement et la réinstallation. Ainsi se trouvera établi naturellement le contingent de réfugiés que chaque pays est appelé à admettre sur son territoire, et il sera alors beaucoup plus facile de négocier en vue d'aménager ces contingents selon la capacité de chacun des Etats de réintégrer des réfugiés.
