

Distr.
LIMITEE
W/55/ Rev. 1
31 janvier 1951
FRANCAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

ACTIVITE FUTURE
DE LA COMMISSION DE CONCILIATION POUR LA PALESTINE

(Document de travail préparé par le Secrétariat)

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.

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, on 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 à l'égard 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 à leur retour dans leurs foyers. 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 proposition dans ce sens leur paraissant 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 la décision prise, en toute liberté, par les réfugiés eux-mêmes. Toutefois, ces derniers ne peuvent prendre leur décision 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, ainsi que le paiement des indemnités de compensation, 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 arabes. C'est à vous de décider 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 désirent 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 ni de paiement d'indemnité, qui les aiderait à choisir au mieux de leurs intérêts entre les solutions qui leur sont offertes.

Rapatriement

7. La tâche générale immédiate de la Commission de Conciliation doit être considérée en tenant compte des deux facteurs suivants:

a) la situation d'ensemble exposée dans les paragraphes qui précèdent; b) l'entente qui vient d'être conclue avec l'Office de secours et de travaux, selon laquelle, en ce qui concerne les réfugiés, la Commission de Conciliation concentrera, pour le moment, son effort sur le rapatriement et la compensation, sans toutefois perdre de vue que l'Assemblée générale l'a chargée de faciliter la réinstallation et le rapatriement des réfugiés ainsi que le paiement des indemnités à titre de compensation. Les dispositions à prendre pour traiter ces deux questions - celle du rapatriement et celle de la compensation - constitueront le domaine d'activité de l'Office pour les réfugiés de la Commission. Toutefois, c'est à la Commission qu'il incombera d'établir et d'orienter la politique que l'Office devra suivre.

8. Précédemment la Commission avait entamé des négociations avec le Gouvernement d'Israël au sujet du nombre des réfugiés qui pourraient être autorisés à rentrer dans leurs foyers, mais il ne semble pas souhaitable, dans les circonstances actuelles, de poursuivre dans cette voie, et ceci pour trois raisons:

a) Etant donné les charges que fait peser sur Israël l'immigration juive, et considérant les difficultés économiques

auxquelles doit faire face le nouvel Etat, l'offre formulée par ce dernier sera probablement si minime que les réfugiés pourraient la juger offensante et les gouvernements arabes absolument inacceptable.

b) Le fait de fixer un chiffre quelconque serait contraire à la lettre et à l'esprit de la résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948 qui énonce expressément le droit de tous les réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins.

c) Même si l'on parvenait à se mettre d'accord pour rapatrier un nombre déterminé de réfugiés, l'application de cet accord poserait pour la Commission un problème extrêmement grave. En effet, à qui appartiendrait-il de choisir, sur le nombre total des réfugiés, les 20.000, 50.000 ou 100.000 personnes qui, par exemple, seront autorisées à rentrer dans leurs foyers ? Aux termes des résolutions de l'Assemblée générale, ni la Commission de Conciliation, ni l'Office de secours et de travaux, ni les gouvernements arabes qui ont accueilli des réfugiés, n'ont autorité pour procéder à un tel choix - et encore moins pour exécuter les décisions résultant de ce choix. En fait, la résolution citée plus haut ne formule que trois réserves : (i) les réfugiés qui ne désirent pas rentrer dans leurs foyers ne rentreront pas; (ii) les réfugiés que l'on présume ne pas être décidés à vivre en paix avec leurs voisins, ne rentreront pas; (iii) les réfugiés ne devront pas rentrer chez eux avant la date jugée "possible".

9. Il est suggéré qu'en établissant la nouvelle politique qu'elle se propose de suivre au sujet du rapatriement, la Commission veuille bien se souvenir qu'il serait souhaitable - comme on l'a indiqué plus haut - de fractionner le problème afin de faciliter la recherche d'une solution concrète et pratique. Les termes du paragraphe 11 de la résolution de

l'Assemblée générale du 11 décembre 1948 suggère une méthode qui permettrait d'y parvenir.

10. D'après la méthode proposée, on classerait les réfugiés en catégories d'après leur profession, leur lieu d'origine, l'importance numérique de leur famille, etc. Le Gouvernement d'Israël serait invité à procéder à un nouvel examen du problème en tenant compte de cette nouvelle classification. Le Gouvernement - après avoir pris en considération les besoins et les exigences d'Israël dans le domaine économique - arrivera peut-être à la conclusion que, par exemple, les forgerons ou les charpentiers ou des groupes familiaux d'une certaine importance, ou encore les personnes qui habitaient anciennement la Galilée occidentale, pourraient utilement être rapatriés et être réintégrés dans l'économie d'Israël à une date très rapprochée. Aux termes de la résolution de l'Assemblée générale, cela signifierait que le Gouvernement d'Israël considère que "le plus tôt possible" pour le retour des groupes énumérés, serait, par exemple, l'automne 1951. Ce gouvernement conserverait, naturellement, le droit d'exclure de ces groupes, les personnes que l'on présume ne pas être décidées "à vivre en paix avec leurs voisins", et le moment venu devra, d'accord avec la Commission de Conciliation, établir les critères qui régiront ce filtrage.

11. D'autre part, il se peut qu'après avoir examiné la question, le Gouvernement d'Israël estime qu'il ne sera pas possible, avant un certain temps et peut-être même avant plusieurs années, d'autoriser le retour d'autres groupes de personnes, par exemple, des personnes résidant précédemment à Jaffa, ou bien des travailleurs agricoles ou encore des manoeuvres.

12. Une telle politique aurait pour principal avantage non seulement de ne pas gêner, mais de faciliter les efforts que tente actuellement l'Office de secours et de travaux - et que tentera peut-être aussi par la suite la Commission de Conciliation -

en vue de réinstaller les réfugiés dans des pays arabes. Il est bien évident que l'annonce qu'un certain nombre de réfugiés sera autorisé à rentrer en Israël va faire hésiter tous les réfugiés, ou la plupart d'entre eux, à souscrire à des programmes de réinstallation parce que chacun d'eux gardera l'espoir qu'il sera au nombre des élus autorisés à rentrer.

13. En revanche, les réfugiés appartenant aux catégories établies d'après le lieu d'origine ou la profession ou à d'autres catégories dont le rapatriement ne pourra se faire avant une date assez lointaine, se trouveront devant deux éventualités bien nettes, celle d'accepter d'être réinstallés dès maintenant, et celle de rester dans un camp de réfugiés - peut-être sans recevoir de rations de secours - pendant une très longue période.

14. Outre qu'elle a pour avantage d'offrir, pour la première fois aux réfugiés des solutions concrètes - avec des espoirs concrets mais limités que suivront inévitablement des déceptions - cette politique se fonde sur des facteurs que l'on ne saurait négliger dans la recherche d'une solution au problème palestinien :

- a) La volonté expresse de l'Assemblée générale;
- b) Les droits moraux des réfugiés;
- c) La demande justifiée des gouvernements arabes d'appliquer le paragraphe 11 de la résolution du 11 décembre 1948;
- d) Les exigences légitimes du Gouvernement d'Israël dans le domaine économique, social et de la sécurité, pour que le nouvel Etat puisse vivre et se développer.

15. Bien entendu, la politique proposée ne porterait nullement atteinte aux droits des réfugiés d'obtenir une compensation pour les biens perdus ou endommagés, ainsi que le prévoit la même résolution. Les problèmes que pose cette question sont étudiés dans d'autres documents de travail préparés par le Secrétariat.

Solution de toutes les autres "questions en suspens"

16. La Commission pourra donc estimer souhaitable d'élaborer un programme de travail s'inspirant du plan ci-après :

- a) Conversations préliminaires avec le Gouvernement d'Israel, afin de se rendre compte s'il est possible d'aborder sous un angle nouveau la question du rapatriement et de la compensation;
- b) Examen avec le Directeur du Bureau pour les réfugiés, la procédure à suivre pour l'application pratique de cette politique;
- c) Etablissement de contacts réguliers avec l'Office de secours et de travaux, en vue d'échanger des renseignements sur l'évolution des travaux respectifs des deux institutions;
- d) Négociations avec tous les gouvernements intéressés en vue d'expliquer aux gouvernements arabes qu'un organisme de la Commission s'emploie actuellement à résoudre la question des réfugiés, et de les convaincre qu'en conséquence, le moment est venu d'examiner, soit directement avec Israel, soit par l'intermédiaire de la Commission toutes les autres questions qui séparent encore les parties en cours, en vue d'aboutir à un règlement final du problème palestinien.
