



COMMISSION DE CONCILIATION DES NATIONS UNIES POUR LA PALESTINE
LA QUESTION DU RAPATRIEMENT

(Document de travail préparé par le Secrétariat)

Introduction

La présente étude comprend deux parties. La première consiste en un exposé historique des efforts de la Commission de conciliation pour la Palestine en vue de régler la question du rapatriement des réfugiés arabes, au cours des deux années et demie qui viennent de s'écouler, à savoir les mesures que le Commission a prises pour exécuter les instructions qui, dans le paragraphe 11 de la [résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948](#), ont trait au rapatriement des réfugiés. On a également exposé les positions adoptées respectivement par le Gouvernement d'Israël et les Gouvernements des Etats arabes, et pour autant qu'on la connaisse, l'attitude des réfugiés eux-mêmes. Dans la deuxième partie de cette étude, on a présenté, a-u sujet de ce problème, certaines suggestions pratiques que l'Office des réfugiés veudra peut-être examiner à la lumière de l'alinéa (b) du paragraphe 2 de la [résolution de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950](#).

[MISSING SECTION]

affecte la sort de pays et de peuples; le principe qui devrait régir le processus de rapatriement est la nécessité d'atteindre à une homogénéité démographique, afin d'éviter les problèmes de minorités.

L'expression "...à ceux qui le désirent de rentrer..." comporte un corollaire : le droit pour les réfugiés de refuser de rentrer.

En es qui concerne l'exercice proprement dit du droit des réfugiés à choisir, il est évident que le terme "désirent" sous-entend un libre choix. Un tel choix devrait s'effectuer en pleine connaissance des conditions que comporte le choix dans les deux cas, tant sur la plan matériel que politique ainsi que l'indiquait la Commission dans son deuxième rapport périodique.¹

Deuxièmement, que signifie « ... dans leurs foyers... »?

Il est certain qu'en employant ces termes, l'Assemblée générale entendait le foyer de chaque réfugié, soit sa maison ou son logement, et non sa patrie. Ceci ressort du fait que deux amendements employant les termes « les régions dont ils proviennent » ont été rejetés. De plus, il semble par déduction; que si les réfugiés qui ne rentrent pas doivent recevoir une compensation pour leurs biens, ceux qui rentreraient occuperaient leurs anciennes demeures et ne recevraient de compensation que pour les pertes ou dommages subis. A ce propos le représentant du Royaume-Uni a déclaré au sein de la première Commission que "les termes du paragraphe 11 du projet de [résolution](#) du Royaume-Uni s'appliquent à tous les réfugiés, et les Arabes qui résidaient antérieurement dans la Ville nouvelle de Jérusalem auront droit soit de rentrer dans leurs foyers, soit d'obtenir une indemnisation pour les pertes subies. »

Les Etats arabes et les représentants des réfugiés arabes ont accepté cette interprétation et ont prié la Commission de prendre des mesures en vue d'éviter une détérioration de biens arabes en Israël, en attendant le retour des réfugiés.² Les Arabes ont également lié ce droit aux garanties politiques à donner aux minorités arabes en Israël, garanties qui devraient être contrôlées par les Nations Unies. A l'appui de leur position, les Arabes se sont référés à la Déclaration des Droits de l'Homme.³

Les Israélienne d'autre part, ont réfuté cette interprétation des termes "dans leurs foyers" et ont soutenu qu'il s'agissait de patrie. Ils se sont réservés le droit de réinstaller tout réfugiés qui rentrerait en d'autres lieux que son foyer d'origine et conformément à des plans gouvernementaux.⁴ Cette méthode semble avoir été mise en œuvre à l'égard de certains Arabes résidant *actuellement* en Israël.

Troisièmement, quelle est la portée des mots « ...et de vivre en paix avec leurs voisins... »? De prime abord, le semble que cette expression visait à placer une condition limitant le retour des réfugiés, c'est-à-dire une obligation pour les réfugiés rentrant dans leurs foyers et un droit pour les autorités dans le territoire desquelles les réfugiés se rétabliraient. Toutefois, après plus ample examen; il devient évident que l'inverse est également vrai. Ce dernier aspect est étudié au paragraphe 5 ci-dessous. En ce qui concerne le premier aspect, les intentions de l'Assemblée générale semblent avoir tendu principalement à empêcher la création d'une éventuelle cinquième colonne en Israël, et il a été spécifié au cours des débats en première Commission que les réfugiés qui rentreraient ne seraient pas armés. Si l'on poursuit le raisonnement, il semble que les réfugiés qui rentreraient devraient être obligés de donner des assurances préalables de leur intention de vivre en paix après leur retour. Inversement, les autorités dans le territoire desquelles les réfugiés retourneraient, devraient avoir le droit d'exiger de telles assurances. Celles-ci pourraient prendre la forme soit d'engagements écrits pris par les réfugiés, soit d'une réserve par les autorités du droit d'exercer des sanctions sévères contre ceux qui violeraient in condition ci-dessus. De plus, les autorités en question pourraient se réserver le droit d'exercer un veto sur le retour de tout réfugié dont l'activité passée prouve à leur avis qu'elle n'est pas pacifique. Le fait de n'avoir pas pris part à la guerre en Palestine pourrait servir de critère quant aux intentions pour l'avenir, et des preuves d'innocence pourraient être exigées des réfugiés désireux de rentrer.

Ni les Arabes, ni les Israéliens ne se sont exprimés très clairement sur ce point.

Quatrièmement, quelle est la portée des mots « ...il y lieu de permettre... »? A quoi cette injonction fait-elle allusion et à qui s'adresse-t-elle?

En ce qui concerne la première partie de la question, elle s'applique en premier lieu aux réfugiés qui désirent rentrer; en deuxième lieu, elle s'applique au désir de ces réfugiés de vivre en paix avec leurs voisins; troisièmement et indirectement, elle s'applique au droit qu'ont les réfugiés d'exprimer leurs désires; enfin, par déduction elle s'applique au droit qu'ont ces réfugiés de refuser de rentrer.

En général l'expression « de permettre » s'adresse évidemment aux gouvernements et autorités intéressés, ce qui est vrai de toute la résolution de l'Assemblée générale quand d'autres gouvernements ou organes ne sont pas spécifiquement mentionnés.

A propos du retour des réfugiés il est à supposer que l'injonction s'adresse en premier lieu aux gouvernements dans le territoire desquels les réfugiés vont entrer. A titre secondaire, elle s'adresse aux gouvernements des territoires où se trouvent actuellement les réfugiés ; en troisième lieu, aux gouvernements par le territoire desquels les réfugiés pourraient avoir à passer au cours de leur voyage de retour; enfin, à tout organe ou personne qui pourrait vouloir faire obstacle au retour des réfugiés.

En ce qui concerne les droits des réfugiés à vivre en paix avec leur s voisins, l'injonction s'adresse au gouvernement dans le territoire duquel les réfugiés s'installent, et impose à ce gouvernement l'obligation d'assurer la paix à ces réfugiés et de les protéger contre tous éléments qui chercheraient à troubler cette paix.

A propos du droit des réfugiés à exprimer leurs désirs, l'injonction s'adresse principalement au gouvernement sur le territoire duquel le réfugiés réside actuellement et impose à ce gouvernement l'obligation de n'influencer, ni de paralyser en aucune façon, le réfugiés dans l'exercice de son libre choix.

En ce qui concerne le droit des réfugiés à refuser de se faire rapatrier, l'injonction ne s'applique tous les gouvernements que par déduction.

Enfin qu'elle est la signification du mot " le plus tôt possible ... » ?

Dans le projet de résolution original du Royaume-Uni, le mot "possible" était employé en lieu et place du mot "practicable" (le mot "possible" a été maintenu dans le texte français définitif). Un amendement a été proposé par le Guatemala, tendant à ajouter les mots "après que la paix aura été proclamée entre les parties aux différends en Palestine, y compris les Etats Arabes."

Cet amendement a fait l'objet d'une objection de la part du délégué du Royaume-Uni qui a déclaré que "la Commission devrait tenir compte du fait que de nombreuses années pourront s'écouler avant que la paix ne soit officiellement établie en Palestine. Par contre, une des possibilités que l'on peut envisager est le rétablissement de fait des conditions de stabilité sans qu'intervienne un accord sur les termes d'une paix officielle. La délégation du Royaume-Uni estime donc que la question du retour de ces malheureux dans leurs foyers devra être examinée d'urgence aussitôt qu'une telle stabilité aura été rétablie en Palestine."

Le représentant d'Israël a déclaré ce qui suit:

"La Commission devrait exiger des Arabes qu'ils assument leurs responsabilités et cessent de prolonger la guerre.

Lorsque le représentant du Royaume-Uni a déclaré que des mesures tendant à remédier à la situation devraient être prises dès que des conditions de stabilité auront été rétablies, il a tenu compte de la réalité. M. Eban estime que l'on pourrait insérer dans le projet de résolution une formule conditionnelle tendant à souligner, à l'intention des parties, que les conséquences de la guerre ne pourront être réglées qu'à la fin de la guerre."

Le représentant des Etats Unis a déclaré :

"La délégation des Etats Unis ne peut accepter de subordonner le retour des réfugiés à la conclusion de la paix, et elle espère que l'Assemblée ne fixera pas de telles conditions. On s'accorde à reconnaître que la masse des réfugiés ne peut rentrer que si la paix existe. Toutefois, il n'est pas nécessaire que les réfugiés attendent que la paix soit conclue pour commencer à rentrer chez eux. Ces malheureux ne doivent pas servir de pions lors des négociations en vue d'un règlement définitif."

En ce qui concerne les remarques du représentant d'Israël, M. Beeley a proposé de remplacer dans le texte anglais, au deuxième alinéa du paragraphe 11, le mot "possible" par le mot "practicable". (Cette modification n'affecte pas le texte français).

L'amendement du Guatemala a été rejeté par 37 voix, contre 7 avec, 5 abstentions.

Le paragraphe 11 du projet de résolution du Royaume-Uni, amendé oralement par le représentant du Royaume-Uni, a été adopté par 29 voix contre 6 avec 13 abstentions.

De ce qui précède, il apparaît clairement que l'intention de l'Assemblée générale n'était pas de faire dépendre le rapatriement des réfugiés de l'établissement d'une paix en bonne et due forme. Il semble indiscutable que de telles conditions ont été créées par la signature des 4 Conventions d'Armistices.

2. Les obligations de la Commission de conciliation

Au paragraphe 11 de la [résolution du 11 décembre 1948](#), il est déclaré en outre que "l'Assemblée générale... donne pour instructions à la Commission de conciliation de faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés... » L' »Oxford Dictionary » définit le verbe "faciliter" de la manière suivante : rendre facile, favoriser, aider à avancer (action ou résultat). Cette définition semble sous-entendre qu'il s'agit d'une action secondaire ou auxiliaire plutôt que d'une initiative, c'est-à-dire que la chose à faciliter doit être déjà en marche avant qu'il ne soit possible de l'aider à avancer ou d'en rendre la marche facile. Dans le cas particulier du rapatriement, on pourrait considérer que le premier élan a été donné par l'Assemblée générale lorsqu'elle a énoncé le droit des réfugiés à se faire rapatrier et décidé qu'il y avait lieu de leur permettre de le faire.

Au cours du débat qui a précédé l'adoption de la résolution, il a été sous-entendu que la Commission n'aurait aucun pouvoir d'exécution ou d'arbitrage. Il semble que l'intention de l'Assemblée ait été d'éviter d'employer des termes plus forts tels que "assurer le rapatriement..." , et, en fait, le projet original du Royaume-Uni n'a pas été modifié au cours du débat en ce qui concerne le terme "faciliter", en dépit de deux amendements tendant précisément à modifier les fonctions de la Commission é ce propos.

Les obligations imposées à la Commission par l'Assemblée générale en 1948 étaient donc d'une nature générale plutôt que d'une nature déterminée. Deux ans plus tard, dans la [résolution du 14 décembre 1950](#), l'Assemblée générale insistait, non plus sur la question des principes, mais sur la question des arrangements d'ordre pratique. (Voir Deuxième Partie, Paragraphe A)

B. Evolution de la question

1. Position des parties à l'origine

Des le début de ses travaux, la Commission s'est trouvée devant une impasse dont il semblait impossible de sortir du fait d'une part, de l'insistance mise par les Etats arabes pour qu'une absolue priorité soit donnée à la question des réfugiés, et d'autre part de l'insistance mise par le Gouvernement d'Israël pour que le problème des réfugiés soit étudié et résolu au cours des négociations générales pour l'établissement de la paix en Palestine. On verra que, fondamentalement, l'attitude des parties intéressées ne s'est pas modifiée depuis ce moment.

Le droit des réfugiés de rentrer dans leurs foyers est un droit sur lequel les Gouvernements arabes ont insisté dès le début ⁵. Leur thèse selon laquelle une priorité absolue doit être donnée à la question des réfugiés a pour corollaire leur insistance que toute solution doit être déléguée subordonnée à l'acceptation, par Israël, du principe posé par la résolution de l'Assemblée générale que "il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers, le plus tôt possible, de vivre en paix avec leurs voisins".

2. Réunions tenues à Beyrouth — Mars 1949

Au cours des réunions tenues à Beyrouth ⁶ les délégations arabes ont fait remarquer que jusqu'à présent, le Gouvernement d'Israël non seulement n'aurait pas accepté ce principe, mais qu'il essayait de créer une situation *de fait* de nature à rendre plus difficile ou même impossible son application pratique. A ce sujet, les délégations arabe ont mentionné notamment l'absence complète de sécurité pour les Arabes, dans les territoires sous l'autorité d'Israël, ceci en violation des garanties en faveur des minorités, prévues Par le plan de partage, ainsi que les mesures prises par le Gouvernement israélien au sujet du blocage des comptes en banque des réfugiés, et de la liquidation de leurs propriétés mobilières et immobilières.

La Commission a reconnu le bien-fondé de la thèse arabe relative au principe du retour des réfugiés qui en exprimeraient le désir, mais elle a cru nécessaire de formuler quelques observations au sujet de l'application pratique dudit principe. La Commission a été d'avis que même si ces principes étaient acceptés, il faudrait prévoir le cas où une partie ces réfugiés déciderait de ne pas rentrer. La Commission a donc pensé que les Etats arabes devraient accepter, en principe, de réinstaller ceux des réfugiés qui ne désireraient pas rentrer dans leurs foyers. La Commission a également pensé qu'il serait nécessaire à envisager que dans certains cas, le retour des réfugiés devrait s'effectuer conformément à un plan général de réinstallation, sous le contrôle et la surveillance des organisations des Nations Unies. La Commission a été d'avis que les réfugiés devraient recevoir tous renseignements au sujet des conditions dans lesquelles leur retour pourrait avoir lieu, en particulier des obligations que leur retour impliquerait et des droits qui leur seraient garantis. La Commission enfin a aussi été d'avis que le problème des réfugiés ne pourrait être résolu d'une manière permanente si d'autres questions politiques, notamment la question des frontières n'était pas réglée également. ⁷

3. Entretien avec le Premier Ministre d'Israël — 7 avril 1949

Au cours de l' [entretien](#) ⁸ que la Commission a eu le 7 avril à Tel Aviv avec M. Ben Gurion Premier Ministre d'Israël, le problème des réfugiés a été examiné en détail. La Commission a expliqué qu'elles Etats arabes insistaient pour que la question des réfugiés soit considérée comme la question la plus urgente et comme une tâche

impérieuse pour la Commission. Ils avaient toutefois renoncé à insister pour qu'un règlement de la question des réfugiés précéderait l'examen des autres questions pendantes. La Commission a demandé au Gouvernement d'Israël s'il acceptait le principe établi par la résolution de l'Assemblée générale tendant à permettre le retour dans leurs foyers des réfugiés qui en exprimeraient le désir. 'La Commission a souligné l'importance qu'il acceptation de ce principe, et son application immédiate dans la mesure des possibilités alors existantes auraient, en créant une atmosphère favorable au succès des futurs échanges de vues.

M. Ben Gurion, sans répondre directement à cette question, a surtout attiré l'attention de la Commission sur le passage du paragraphe 11 de in [résolution de l'Assemblée générale](#), qui déclare que les réfugiés qui désirent rentrer dans leurs foyers devraient "vivre en paix avec leurs voisins". Pour M. Ben Gurion, ce passage signifie que la possibilité d'un retour des réfugiés dans leurs foyers dépend de l'établissement de la paix, parce qu'il est évident qu'aussi longtemps que les Etats arabes refuseront de faire la paix avec l'Etat d'Israël, celui-ci ne pourra pas compter sur les déclarations que les réfugiés arabes pourront faire en ce qui concerne leur intention de vivre en paix avec leurs voisins. M. Ben Gurion n'a pas exclu la possibilité d'accepter le rapatriement d'un nombre limité de réfugiés arabes, mais il a fait, clairement comprendre que le Gouvernement d'Israël l'estimait [MISSED WORDS] problème essentiel des réfugiés se trouvait dans la réinstallation des réfugiés dans les pays arabes.

4. Attitude de la Commission

Dans son deuxième rapport périodique⁹ la Commission a déclaré qu'elle se rendait pleinement compte des difficultés que présente le relèvement d'une population qui, si elle n'est pas très importante, représente néanmoins un chiffre appréciable par rapport à la population totale des pays entre lesquels elle doit être répartie. La Commission a été d'avis qu'à la longue, le problème trouverait sa solution définitive dans le cadre du relèvement économique et social de l'ensemble des pays du Proche-Orient. Mais l'urgence d'une solution immédiate qui porterait remède à la situation tragique, du point de vue matériel et moral, dans laquelle se trouvent les réfugiés arabes, amenait à envisager des mesures susceptibles d'être mises en application à brève échéance, telles que l'exécution d'un programme de travaux publics entrepris par les Etats arabes et Israël, permettant le retour des réfugiés et la réinstallation immédiate de ceux qui ne désireraient pas rentrer dans leurs foyers. La Commission a fait savoir aux parties qu'elle serait prête à recommander aux organes compétents des Nations Unies d'accueillir favorablement une telle demande, si les Etats arabes et Israël demandaient à l'Organisation des Nations Unies une aide technique et financière pour l'élaboration et la mise en pratique d'un tel programme.

5. Réunions de la Commission à Lausanne — avril-septembre 1949

A Lausanne, les délégations arabes s'en sont tenues à leur position selon laquelle elles considéraient que le Gouvernement d'Israël devait avant tout accepter le principe du droit des réfugiés à être rapatriés. La Commission n'est pas parvenue à faire accepter ce principe par le Gouvernement d'Israël. (En outre, il convient d'observer que les délégations arabes ont invoqué comme raison à leur refus de discuter les questions territoriales le refus d'Israël d'accepter le principe du rapatriement.)

6. Les propositions du Gouvernement d'Israël et des Gouvernements arabes au sujet du rapatriement

Pendant la première phase des réunions de Lausanne deux propositions concrètes concernant les réfugiés, leur rapatriement et leur réinstallation furent toutefois soumises à la Commission respectivement par la délégation israélienne et par les délégations arabes. La délégation israélienne a déclaré que si la zone de Gaza était incorporée dans l'Etat d'Israël, ce dernier serait prêt à accepter, comme citoyens d'Israël, toute la population arabe de la zone, habitants et réfugiés, étant entendu que la réinstallation de ces derniers en territoire d'Israël dépendra de l'aide internationale disponible pour la réinstallation des réfugiés en général. La délégation israélienne déclara n'être pas en état de soumettre à la Commission des propositions concernant le nombre de réfugiés dont son Gouvernement serait prêt à accepter le retour au cas où la zone de Gaza ne serait pas rattachée à l'Etat d'Israël. De leur côté, les délégations arabes soumirent à la Commission une proposition prévoyant le retour immédiat dans leurs foyers des réfugiés originaires des territoires qui se trouvent actuellement sous autorité d'Israël, mais qui font partie de la zone arabe telle qu'elle est indiquée sur la carte jointe au [Protocole du 12 mai](#): c'est-à-dire la Galilée occidentale, la région de Lydda, Ramleh et Bersabée, Jaffa, Jérusalem et le littoral au nord de Gaza.

La Commission transmittait sans commentaires ces propositions aux délégations arabes d'une part et à la délégation d'Israël d'autre part. Ni les unes ni l'autre n'estimèrent être en mesure d'accepter ces propositions.

7. Mesures préliminaires en vue de la protection des droits et des biens des réfugiés L'attention et l'activité de la Commission pendant les entretiens de Lausanne ont été en grande partie consacrées à l'étude des mesures propres à sauvegarder les droits et les biens des réfugiés. Avant son départ pour Lausanne, la Commission avait adressé de Jérusalem au Gouvernement d'Israël une liste de mesures préliminaires¹² qu'à son avis, il serait juste d'adopter si l'on voulait qu'une atmosphère favorable présidât aux réunions de Lausanne. A Lausanne, cet aspect de la question des réfugiés a fait l'objet de communications orales et écrites à la Commission, de la part des délégations arabes et des organisations représentant les réfugiés. Il était demandé, entre autres, au Gouvernement d'Israël, de faciliter le retour des propriétaires de plantations d'agrumes, et celui des ouvriers nécessaires, pour parer à la perte totale des plantations et de faciliter en réunion des familles dispersées par suite de la guerre.

Le Comité Technique fut constitué le 14 juin 1949 et se rendit immédiatement en Palestine afin de procéder, avec l'assistance des Gouvernements des Etats arabes et de l'Etat d'Israël, aux études préliminaires concernant les réfugiés, le problème du rapatriement, de la réinstallation et du relèvement économique et social des réfugiés, ainsi que les mesures préliminaires pour la sauvegarde de leurs droits et de leurs biens. Le Comité général était chargé, entre autres choses, de l'étude des points suivants soulevés par les délégations arabes le 18 mai 1949: retour sur leurs terres et dans leurs foyers des propriétaires arabes d'orangeries ainsi que des ouvriers et techniciens nécessaires; et enfin garanties accordées aux réfugiés qui réintègrent leurs foyers quant à leur sécurité et leur liberté.¹³

Quant à la question du regroupement en Israël des familles des réfugiés dispersés par la guerre; le Gouvernement d'Israël a accepté de réadmettre les épouses et les enfants mineurs des Arabes soutiens de famille résident légalement en Israël et de prendre en considération, en vue de réadmission, d'autres cas particulièrement dignes d'intérêt déclare prêt à mettre cette mesure en vigueur immédiatement et indépendamment de la solution du problème des réfugiés dans son ensemble. Le Gouvernement d'Israël a pressenti les Gouvernements arabes, par la voie des Commissions mixtes d'armistices pour que ces Gouvernements envoient des représentants chargés d'entrer en rapport avec les autorités israéliennes compétentes afin d'examiner les aspects administratifs du retour et de prendre des mesures d'exécution. Après une longue période d'attente pendant laquelle les Etats arabes ont cherché à obtenir que l'on adoptât et pour le terme "famille" une interprétation plus large, ces derniers ont désigné leurs représentants chargés de s'occuper de la question au sein des Commissions d'armistice chargés de l'exécution pratique de ce plan. La Commission mixte d'armistice Israélo-syrienne n'est pas parvenue à un accord sur la question, malgré les nombreuses discussions dont à cette dernière a fait l'objet.

8. Les réunions de Lausanne — seconde phase

Pendant la seconde phase des négociations de Lausanne — c'est-à-dire du 18 juillet au 15 septembre — le problème des réfugiés fut discuté d'une manière approfondie avec les diverses délégations, par la Commission et par son Comité général.

Le 29 juillet¹⁴ la délégation israélienne a déclaré que, pour répondre aux vues de la Commission et afin de faciliter la tâche de conciliation, le Gouvernement d'Israël a accepté que le problème des réfugiés constitue le premier point de l'ordre du jour des débats mixtes portant sur un règlement de paix général. A l'ouverture de ces débats, la délégation israélienne serait prête à faire part à la Commission et aux délégations arabes du nombre total de réfugiés que le Gouvernement d'Israël serait disposé à rapatrier. Selon les vues du Gouvernement d'Israël, ce rapatriement devrait faire partie d'un plan général de règlement du problème des réfugiés dans son ensemble, et ne serait mis en œuvre qu'en tant que partie intégrante d'un règlement de paix général et définitif. La délégation israélienne estimait également que ces négociations devraient se poursuivre directement avec les délégations arabes.

Considérant qu'une telle initiative serait conforme à l'esprit de la [résolution du 11 décembre 1948](#) et du Protocole du 12 mai 1949, les déclarations arabes ont déclaré le 2 août¹⁵ à la Commission qu'elles acceptaient de discuter les propositions d'Israël, étant entendu que la délégation d'Israël ferait dans le cadre d'une solution définitive du problème des réfugiés, des propositions concrètes et que ces propositions seraient considérées comme un premier pas dans la voie de la stabilisation de la situation en Palestine. Cette acceptation, d'après elles, ne préjugait en aucune façon l'acceptation d'un projet particulier quelconque.

9. Offre d'Israël concernant le rapatriement

A la suite de cette réponse des délégations arabes, le délégué d'Israël a informé la Commission le 3 août 1949¹⁶ que son Gouvernement était disposé à apporter sa contribution à la solution du problème des réfugiés. Cette contribution se trouvait limitée par des considérations relatives à la sécurité de l'Etat et d'ordre économique. Ainsi, les réfugiés seraient placés dans des régions où ils ne se trouveraient pas en contact avec d'éventuels ennemis d'Israël; d'autre part, le Gouvernement d'Israël se réserverait la faculté d'installer les réfugiés rapatriés dans des endroits déterminés; de façon que leur installation s'insère dans le plan

général de relèvement économique d'Israël. Dans ces conditions, le Gouvernement d'Israël serait disposé à accepter le retour en territoire d'Israël; dans ses limites actuelles, de 100.000 réfugiés qui viendraient s'ajouter à la population arabe à la fin des hostilités (y compris ceux qui seraient déjà rentrés), ce qui porterait le chiffre total de cette population à 250.000 personnes au maximum. Ce rapatriement devrait faire partie d'un plan d'ensemble d'installation des réfugiés, établi par une organisation spéciale qui serait créée à cet effet par l'Organisation des Nations Unies.

La Commission ne considéra pas comme satisfaisante la proposition de la délégation d'Israël, et se borna à la communiquer officieusement et à titre d'information aux délégations arabes.

10. Attitude des Etats arabes

Le 15 août, les délégations arabes ont fait savoir à la Commission, également à titre officieux, qu'à leur avis la proposition d'Israël serait contraire à la [résolution de l'Assemblée du 11 décembre 1948](#), ainsi qu'au [Protocole du 12 mai](#). Elles ont estimé qu'aux termes de ce dernier, la proposition d'Israël ne pouvait porter que sur les territoires revenant à Israël conformément à la carte, annexe à ce [protocole](#). Les délégations arabes se sont élevées à contre la prétention de la délégation d'Israël de subordonner la répartition d'Arabes en territoire israélien à des considérations d'ordre économique et stratégique. Elles ont rappelé, en outre, un [mémoire](#)¹⁷ qu'elles ont adressé à la Commission le 21 mai; demandant le rapatriement de tous les réfugiés originaires des territoires revenant aux Arabes ou devant être internationalisés d'après la carte annexée au [protocole du 12 mai](#). Si la proposition d'Israël devait être interprétée comme s'appliquant exclusivement aux réfugiés originaires de la région revenant à Israël, d'après la carte ci-dessus mentionnée, les délégations arabes ne seraient pas opposées à son adoption comme base des discussions du problème des réfugiés originaires de ladite région. Enfin, les délégations arabes se sont déclarées en faveur du dédommagement en nature pour les réfugiés qui ne rentreraient pas dans leurs foyers; ces dédommagements pourraient consister en des compensations territoriales dans le cadre du [Protocole du 12 Mai](#)¹¹.

11. Mémoire du 15 août 1949

Le même jour, c'est-à-dire le 15 août, la Commission a soumis à toutes les délégations un mémoire¹⁸ dans lequel il leur était demandé, entre autres, si elles étaient disposées, à signer une déclaration comportant les dispositions suivantes :

Le problème des réfugiés devrait être résolu par le rapatriement de réfugiés sur le territoire soumis à l'autorité d'Israël et par l'installation, dans les pays arabes ou dans la région de Palestine se trouvant en dehors de l'autorité d'Israël, de ceux qui ne seront pas rapatriés. Les rapatriés deviendraient *ipso facto* citoyens d'Israël et aucune discrimination ne serait établie à leur égard en ce qui concerne tant les droits civils et politiques qu'ils exerceraient que les obligations auxquelles la loi les astreindrait. Le rapatriement en Israël, ainsi que l'installation dans les pays arabes ou dans la région de Palestine non soumise à l'autorité d'Israël, aurait lieu sous réserve d'un concours technique et financier apporté à cheville par la communauté internationale.

La Commission a également demandé aux délégations si, sans engager pour le présent ni pour l'avenir leurs gouvernements, et compte tenu du fait qu'il n'existait pas de statistiques rigoureusement exactes et détaillées concernant les réfugiés, elles seraient disposées à présenter une évaluation provisoire du nombre approximatif de réfugiés que leurs gouvernements seraient disposés à accepter.

12. La réponse des Etats arabes

Le 29 août¹⁹, en réponse à ce [mémoire](#), les délégations arabes commencèrent par rappeler les observations contenues dans leur [mémoire du 15 août](#), et déclarèrent que, tenant compte de ces observations, elles seraient prêtes à étudier la mise en œuvre de la partie de la déclaration proposée par la Commission aux termes de laquelle le problème des réfugiés devait être résolu par le rapatriement des réfugiés dans le territoire soumis à l'autorité d'Israël et par l'installation dans les pays arabes ou dans la région de Palestine qui n'est pas soumise à l'autorité d'Israël, de ceux qui ne seront pas rapatriés. Elles ont également attiré l'attention de la Commission sur la nécessité d'établir des garanties internationales — à déterminer ultérieurement — assurant aux réfugiés qui seront rapatriés un traitement juste sans discrimination raciale ou religieuse.

13. La réponse de l'Etat d'Israël

Le 31 août, la délégation israélienne a déclaré dans sa [réponse](#)²⁰ au mémoire de la Commission, qu'elle était disposée à signer une déclaration s'inspirant des principes généraux suggérés par la Commission en ce qui concerne les réfugiés sous les réserves suivantes: le problème des réfugiés doit être résolu principalement par réinstallation de ces derniers en territoire arabe, et tout rapatriement en Israël ne se fera que sous réserve d'un concours financier apporté par la communauté internationale, ce concours étant élargi de façon à comprendre la réinstallation des réfugiés juifs originaires des régions de Palestine qui se trouvent sous autorité arabe.

La délégation israélienne renouvela son offre relative au nombre de réfugiés que le Gouvernement d'Israël serait disposé à accepter.

Le 12 septembre, dans sa réponse²¹ à la [note du 29 août des délégations arabes](#) et à la [note du 31 août de la délégation d'Israël](#), la Commission a déclaré qu'elle ne jugeait pas utile de formuler à l'heure actuelle de suggestions plus détaillées quant à la question des réfugiés, étant donné que cette dernière serait examinée sous peu par la Mission économique d'étude.

14. Réunions de la Commission à New-York — Octobre-Novembre 1949

Pendant qu'elle siégeait à New York, au cours de l'automne 1949, la Commission a reçu le 27 octobre une réponse du Gouvernement d'Israël à sa note en date du 12 septembre.

Dans cette réponse M. Eban déclarait que :

“l'attitude du Gouvernement d'Israël au sujet du retour des réfugiés en Israël demeure inchangée. Le Gouvernement d'Israël considère qu'abstraction faite de la réadmission des épouses et des enfants mineurs d'Arabes résident déjà en Israël, la question de la contribution qu'Israël doit apporter à la réinstallation des réfugiés ne peut se poser que dans le cadre d'un règlement de paix général et ne peut constituer qu'un aspect de la solution définitive et complète du problème des réfugiés dans son ensemble. En ce qui concerne les dispositions de la [résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948](#) relatives à cette question, le Gouvernement d'Israël doit rappeler qu'avant l'adoption de cette résolution son représentant avait déclaré à plusieurs reprises à la Commission politique que la question du retour des réfugiés ne pouvait être en aucun cas résolue en fonction de droits ou d'intentions individuels, puisqu'il s'agissait d'un problème affectant l'existence d'une nation et que dans la solution de ce problème les intérêts de l'Etat d'Israël en matière de sécurité représentaient un facteur d'importance capitale. Le Gouvernement d'Israël, pour être à même de remplir ses obligations et assurer la sécurité, le bien-être et, en un mot, l'existence même de l'Etat, doit conserver l'entière liberté d'apprécier dans quelle mesure le retour des réfugiés compromettrait les chances de bonne entente entre Arabes et Juifs et dans quelle mesure ce retour provoquerait des difficultés insurmontables sur le plan pratique. Il convient d'ajouter à cet égard que l'évolution récente dans le Moyen-Orient a renforcé nos craintes de voir tout rapatriement arabe porter gravement atteinte à la sécurité d'Israël... »²²

15. Réunions de la Commission à Genève — Janvier-Juillet 1950

Au cours de ses réunions à Genève, la Commission n'a pas discuté la question du rapatriement car elle s'est consacrée et à l'élaboration et à l'étude de propositions concernant une procédure prévoyant l'établissement de comités mixtes qui offriraient un cadre pour négocier sur toutes les questions qui séparent encore les parties.

Il convient d'observer à ce propos que les Etats arabes ont déclaré à plusieurs reprises²³ que l'acceptation des propositions de la Commission était subordonnée à une double condition » premièrement, l'acceptation par le Gouvernement d'Israël des dispositions de la [résolution du 11 décembre 1948](#) prévoyant le retour des réfugiés dans leurs foyers et le versement d'une indemnité à titre de compensation; deuxièmement, l'engagement de la part d'Israël d'exécuter cette [résolution](#). Bien

que la Commission ait déclaré ne pouvoir accepter que des conditions soient mises à l'ouverture d'une procédure conforme à [résolution de l'Assemblée](#), la position prise par les Arabes demeura inchangée.

16. [Position des Etats arabes à l'égard de la réinstallation](#)

A la suite des visites qu'elle faites dans les capitales respectives des Etats arabes, la Commission s'est vue obligée de conclure qu'il n'y avait plus lieu de poursuivre ses efforts en vue d'établir des comités mixtes. Au cours de ces visites, elle a néanmoins recueilli l'impression que les Gouvernements des Etats arabes "sont de plus en plus enclins à estimer que le retour des réfugiés dans leurs foyers ne pourra constituer une solution complète du problème et que, par conséquent, il est nécessaire pour le résoudre d'une façon complète et définitive, d'envisager aussi l'installation, temporaire ou permanente, d'un nombre considérable de réfugiés dans les pays arabes." ²⁴

17. [Proposition antérieure de rapatriement de l'Etat d'Israël](#)

Dans son [mémoire en date du 29 mars 1950](#), le Gouvernement d'Israël a indiqué que sa proposition antérieure de rapatrier un certain nombre de réfugiés ne pouvait être maintenue indéfiniment. Le [mémoire](#) mentionnait que :

"Ce n'est qu'à la suite de la guerre engagée par les Etats arabes que la question des réfugiés s'est posée. Il aurait donc semblé raisonnable que les Etats qui ont créé ce problème tragique assument la principale responsabilité de sa solution, notamment en raison de leurs liens de parenté avec les Arabes victimes de leur agression. Néanmoins, le Gouvernement israélien, en vue de faciliter le commencement des pourparlers de paix, a [informé la Commission](#), le 3 août 1949, qu'il était prêt à envisager le rapatriement — dans le cadre d'un règlement de la paix et en tant qu'élément d'une solution générale du problème des réfugiés — d'un nombre d'Arabes réfugiés le plus élevé possible, compte tenu des possibilités économiques et de la sécurité nationale telles qu'elles apparaissaient alors. Israël espérait que si chacun des Gouvernements du Proche-Orient acceptait de fixer, d'après ce critère, sa contribution à la réinstallation des réfugiés, un règlement rapide et équitable interviendrait.

"...La Commission n'était pas parvenue à obtenir des Etats arabes un engagement de même caractère ou une offre quelconque de collaboration avec Israël et l'Organisation des Nations Unies à un effort sur le plan régional pour assurer la réinstallation des réfugiés. Au contraire, les Etats arabes ont repoussé l'offre d'Israël sans offrir, pour leur part, ni contribution, ni sacrifice. La main tendue par Israël n'a pas été saisie, elle ne pouvait rester tendue indéfiniment." ²⁵

De plus, lors d'une réunion ²⁶ de la Commission à New-York le 30 octobre 1950, M. Palmer informa la Commission qu'au cours d'une conversation officieuse, M. Eban lui avait dit qu'étant donné que le Gouvernement d'Israël n'était plus en mesure d'accepter le retour du nombre de réfugiés qu'il avait précédemment offert d'accueillir, il serait inopportun de laisser ces derniers espérer encore qu'une partie d'entre eux serait, rapatriée. L'entretien de cette illusion leur ferait peut-être refuser les propositions de réinstallation.

M. Palmer a fait également connaître à la Commission qu'il avait expliqué aux représentants israéliens que leur Gouvernement aurait tout à gagner à faire une déclaration sur son attitude quant au principe du rapatriement. Il a ajouté qu'il ne semblait pas pour le moment que le Gouvernement d'Israël fait fût à faire une telle déclaration :

18. [Points de vue de la Commission](#)

En Octobre 1950, dans son [Rapport complémentaire au Secrétaire général](#), la Commission a fait, la déclaration suivante :

"Il y a maintenant deux ans que les hostilités ont pris fin en Palestine. La Commission estime indispensable de souligner l'urgente nécessité de prendre des mesures permettant de régler rapidement la crise palestinienne en raison de la situation mondiale et du sort tragique d'un très grand nombre de réfugiés arabes en faveur de qui tous les efforts possibles doivent être faits sans délai.

"De toutes les questions que cette crise a soulevées, c'est celle des réfugiés qu'il importe résoudre le plus rapidement. Conformément au principe posé par l'Assemblée générale dans sa [résolution du 11 décembre 1948](#), les Etats arabes ont demandé avec insistance le retour de ces réfugiés dans leurs foyers, ainsi que l'acceptation de ce principe par le Gouvernement d'Israël et le versement d'une compensation. De son côté, 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.

"La Commission a toujours été guidée dans ses travaux par la [résolution adoptée le 11 décembre 1948](#) par l'Assemblée générale prévoyant que les réfugiés désireux de regagner leurs foyers et d'y vivre en paix avec leurs voisins devraient pouvoir le faire. La Commission estime en même temps que, compte tenu de l'intérêt des réfugiés eux-mêmes, il faudra également prendre en considération pour l'avenir l'installation dans les pays arabes des réfugiés ne regagnant pas leurs foyers, leur relèvement économique et le versement d'une compensation, conformément aux recommandations qui étaient également contenue dans la résolution précitée. De l'avis de la Commission, il faudrait mettre les réfugiés pleinement en mesure de se rendre compte du fait que les conditions d'existence qu'ils trouveraient à leur retour dans leurs foyers seraient très différentes de celles auxquelles ils étaient accoutumés. Comme elle l'a indiqué dans son précédent rapport, la Commission estime que les réfugiés qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers devraient recevoir, et être avisés qu'ils recevront une juste indemnité pour la perte de leurs biens conformément à la disposition de la [résolution adoptée le 11 décembre 1948](#) par l'Assemblée générale." ²⁷

C. [Le problème du rapatriement et le point de vue des réfugiés](#)

Quels sont les sentiments des réfugiés eux-mêmes en ce qui concerne leur rapatriement en Israël ?

D'après les opinions exprimées par divers groupes et organismes de réfugiés, ces dernières sont unanimes pour insister sur leur droit de rentrer dans leurs foyers. Au cours des réunions qui se sont tenues à Beyrouth et à Lausanne en 1949, la Commission a entendu des représentants de groupements de réfugiés, notamment des représentants du Congrès de réfugiés de Ramallah, du Groupement des Propriétaires arches de Haifa, du des habitants de la villa et du district de Jaffa, ainsi que d'autres groupements. Ces porte-paroles des réfugiés ont tous déclaré que les réfugiés avaient le droit de rentrer dans leurs foyers et souhaitaient y rentrer. Cette déclaration a été renouvelée maintes fois, tant au sein des réunions de ces groupements de réfugiés que dans les communications que ceux-ci ont adressées à la Commission. On ignore toutefois jusqu'à quel point ces organisations reflètent les sentiments des réfugiés, et l'on ne sait pas qu'elle serait la proportion des réfugiés qui choisiraient en fait de rentrer dans leurs foyers à ils connaissaient les conditions de ce retour.

On se trouve logiquement amené à se demander pourquoi la Commission de conciliation n'a jamais pris de mesures pour savoir quels sont, parmi les réfugiés, ceux qui désirent rentrer dans leurs foyers et ceux qui ne le désirent pas.

Pour des raisons d'équité sur le plan moral, d'opportunité sur le plan politique, et de réalisme sur le plan pratique, la Commission a estimé qu'à aucun moment, au cours des deux années et demie qui viennent de s'écouler, une telle initiative n'aurait pu être prise sans de graves inconvénients.

En formulant les objections d'ordre moral, on pensait surtout aux réfugiés eux-mêmes qui, estimait la Commission, ne doivent servir de terrain à des manoeuvres politiques. Une enquête menée auprès des réfugiés pour savoir s'ils désirent rentrer en Israël ne pouvait être que si les réfugiés étaient pleinement éclairés sur les diverses solutions entre lesquelles ils auraient à choisir. A aucun moment, la Commission n'a été en mesure d'indiquer avec précision ces diverses solutions. On savait que les réfugiés auraient à choisir entre la possibilité de rentrer dans leurs foyers et celle de n'y pas rentrer. Mais quelles seraient en fait les conditions de vie qui leur seraient offertes dans l'un ou l'autre cas ? A moins de pouvoir répondre à cette question, la Commission ne pouvait accepter de participer à une enquête qui aurait pour résultat de faire naître, parmi les réfugiés, des espoirs dont la réalisation ne reposait sur aucune donnée certaine. D'ailleurs, le résultat d'une telle enquête dépendrait essentiellement de la nature même des solutions envisagées. En effet, il est certain que les réfugiés seraient beaucoup plus nombreux à opter en faveur du rapatriement s'ils devaient choisir entre le retour dans leurs foyers et le maintien dans un camp de réfugiés que s'ils devaient choisir entre l'hébergement dans un camp d'immigrants en Israël et la réinstallation dans un pays arabe. La Commission n'a pu renseigner les réfugiés sur les possibilités qui leur sont offertes parce que d'une part, il lui a été impossible d'obtenir les éléments d'information nécessaires et parce que, d'autre part, les conditions elles-mêmes changent constamment. C'est là une difficulté qui a pour cause des raisons d'ordre pratique et politique. En effet, la Commission se trouvait matériellement dans l'impossibilité de savoir si la maison d'un réfugié était détruite ou si elle existait encore, si cette maison était vide ou si elle était occupée par des immigrants israéliens, si les terres de ce réfugié étaient cultivées ou laissées à l'abandon. Il était également impossible à la Commission de connaître exactement les plans du Gouvernement d'Israël concernant les réfugiés qui pourraient rentrer dans leurs foyers. De toute évidence, ces plans varieraient selon le nombre des réfugiés dont il faudrait s'occuper. La Commission s'est efforcée d'obtenir des renseignements sur ces deux points. En ce qui concerne le premier, elle a envoyé le Comité Technique étudier la question sur

place. En ce qui concerne le second, elle a demandé des renseignements aux représentants d'Israël qui se trouvaient à Lausanne. Dans les deux cas, elle n'a obtenu que des réponses vagues et peu satisfaisantes, soit que la nature même du problème ne permit pas d'autre réponse, soit que les autorités compétentes aient hésité à faire connaître leur pensée.

Il a été également impossible à la Commission de savoir dans quelles conditions les réfugiés seraient réinstallés dans les pays arabes car, là aussi, ces conditions étaient appelées à varier selon le nombre des réfugiés à réinstaller. Enfin, le Gouvernement d'Israël a refusé d'envisager le rapatriement en masse des réfugiés avant la conclusion de la paix. Etant donné l'attitude des Etats arabes, la date de ce rapatriement reste vague et lointaine. Ainsi donc, même si la Commission avait pu faire connaître exactement aux réfugiés les solutions entre lesquelles ils auraient à choisir, elle n'aurait été en mesure ni de leur indiquer la date de leur rapatriement ni de leur garantir que les conditions de rapatriement ne seraient pas modifiées d'ici cette date.

Il existe une autre objection d'ordre moral que la Commission a également formulée à propos de cette enquête, et c'est l'impossibilité de garantir l'impartialité des résultats. Etant donné l'attitude des Etats arabes à l'égard du rapatriement des réfugiés, on avait quelque raison de penser que les réfugiés se trouvant dans des territoires placés sous l'autorité des Etats arabes pourraient être influencés sur l'état d'esprit qui règne dans ces pays. En effet, la Commission n'avait aucun moyen de contrôler les résultats d'une telle enquête qui, pratiquement, aurait présenté de sérieuses difficultés techniques. Il est évident que la façon la plus simple d'obtenir les renseignements désirés aurait consisté à faire remettre aux réfugiés des questionnaires à remplir et à renvoyer ensuite à la Commission. Si l'on pense que le nombre des réfugiés s'élève à plus de 750.000, on imagine l'énormité de la tâche. D'ailleurs, à moins d'en confier l'application uniquement au personnel des Nations Unies, c'est là un système qui n'offre aucune garantie contre des possibilités de fraude ou de pression exercées sur les réfugiés pour influencer leur décision, ou encore, contre une possible falsification des signatures. L'utilisation d'un personnel des Nations Unies aurait en outre entraîné des faits que ne justifie pas l'intérêt discutables des renseignements ainsi obtenus. En effet, non seulement ces renseignements n'auraient pas reflété exactement les véritables intérêts des réfugiés, mais leur valeur pratique aurait été minime tant pour régler la question des réfugiés que pour aider à établir la paix.

En ce qui concerne les raisons d'opportunité sur le plan politique, la détermination du chiffre précis des réfugiés désirant être rapatriés, chiffre qui, étant donné les circonstances sera naturellement élevé, n'aurait eu d'autre résultat que de limiter la portée des négociations et d'obliger Israël à repousser le principe même du rapatriement puisque, en pratique, il aurait été impossible de le mettre à exécution. Un tel refus de la part d'Israël rendu les négociations dans d'autres domaines encore plus difficiles qu'elles ne l'ont été jusqu'ici.

De plus les Etats arabes ont toujours insisté pour obtenir d'Israël qu'il accepte le principe du droit des réfugiés de rentrer dans leurs foyers et non plus l'admission, sur son territoire, d'un nombre déterminé de réfugiés. Tout essai de la part de la Commission de parvenir à déterminer un nombre de ce genre aurait pu mécontenter les Etats arabes, surtout si l'on avait employé une procédure dont ils auraient pu s'offenser du fait que l'on aurait pu paraître contester les résultats de cette enquête. Une autre difficulté d'ordre politique à laquelle se heurte la Commission dans ce domaine était le refus d'Israël de traiter la question des réfugiés, séparément de toutes les autres questions en suspens.

DEUXIEME PARTIE LA SITUATION ACTUELLE

A. Résolution de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950

La rédaction de [la résolution du 11 décembre 1950](#) indique clairement que l'Assemblée générale désire que l'on passe du plan des principes à celui des solutions pratiques, en insistant avant tout sur la question des réfugiés. En fait, la seule instruction précise donnée à la Commission de conciliation d'après cette résolution concerne la création d'un Office pour les réfugiés fonctionnant sous sa direction. Les autres dispositions de la résolution s'adressent plus aux parties intéressées qu'à la Commission elle-même. Cette insistance sur le passage du plan des discussions générales à celui, des mesures concrètes se retrouve également dans les paragraphes concernant l'Office pour les réfugiés. Alors que [la résolution du 11 décembre 1948](#) donne pour instruction à la Commission de "faciliter" le rapatriement, la réinstallation, le relèvement et la compensation des réfugiés, celle de 1950 charge la Commission, par l'intermédiaire de son Office pour les réfugiés, de prendre des "dispositions" et de rechercher des solutions « pratiques » à cette fin.

B. Suggestions concernant une procédure applicable

En discutant des dispositions pratiques que l'on pourrait élaborer à l'heure actuelle pour le rapatriement, il ne faut pas perdre de vue, comme il est indiqué plus haut, que la Commission de conciliation n'a pu jusqu'ici, entreprendre de classer les réfugiés en deux grandes catégories selon que à eux-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 connaissent 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."

Dès mars 1949, la Commission avait recouru 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 réinstallés ailleurs. A ce propos la Commission déclarait dans son deuxième rapport périodique ²⁸ « 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 désiraient 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.

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.

Précédemment la Commission avait entamé des négociations avec le Gouvernement d'Israël au sujet du *nombre* de 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 es 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 ». Il est suggéré qu'en étudiant toute nouvelle politique qu'il se propose de suivre au sujet du rapatriement, l'Office 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 suggèrent une méthode qui permettrait d'y parvenir.

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 — arriverait 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.

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 manouvres.

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 in suite la Commission de conciliation en vue de réinstaller les réfugiés dans des pays arabes.

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.

En l'absence d'indication quant aux catégories, il est bien évident que l'annonce qu'un certain *nombre* de réfugiés sera autorisé à rentrer en Israël fera 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.

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.

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](#).

Endnotes

¹ [Document A/838](#)

² [Document AR/8](#)

³ [Document AR/21](#)

⁴ [SR/LM/30](#)

⁵ Document SR/G/2-12

⁶ Document SR/BM/1-12

⁷ [Deuxième Rapport périodique, A/838](#)

⁸ [Document SR/G/16](#)

⁹ [Document A/838](#)

¹⁰ [IS/19](#)

¹¹ [AR/11](#)

¹² [IS/9](#)

¹³ [AR/8](#)

¹⁴ [Document IS/34](#)

¹⁵ [Document SR/LM/29](#)

¹⁶ [Document SR/LM/30](#)

¹⁷ [Document AR/11](#)

¹⁸ [Document AR/16, IS/35](#)

¹⁹ [Document AR/17](#)

²⁰ [IS/36](#)

²¹ IS/39- [AR/20](#)

²² IS/40

²³ [Voir Septième Rapport périodique — 12 juillet 1950](#)

²⁴ [A/1367](#), p.44 ; para 45.

²⁵ [IS/47](#)

²⁶ [SR/189](#)

²⁷ [A/1367/Add.1](#)

²⁸ [A/838](#)

Document in PDF format
Français