

MAR 1 1977



NATIONS UNIES

UN/SA COLLECTION

# CONSEIL DE SECURITE

Distr.  
GENERALE

S/12290

28 février 1977

FRANCAIS

ORIGINAL : ANGLAIS

RAPPORT PRESENTE PAR LE SECRETAIRE GENERAL EN APPLICATION DE LA  
RESOLUTION 31/62 DE L'ASSEMBLEE GENERALE, CONCERNANT LA CONFERENCE  
DE LA PAIX SUR LE MOYEN-ORIENT

1. Au paragraphe 1 de sa résolution 31/62, adoptée le 9 décembre 1976, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général "a) de se mettre à nouveau en rapport avec toutes les parties au conflit et les coprésidents de la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient, conformément à son initiative du 1er avril 1976, en vue de convoquer sans tarder la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient; b) de présenter un rapport au Conseil de sécurité sur les résultats de ses démarches et sur la situation au Moyen-Orient le 1er mars 1977 au plus tard". A la fin de décembre et dans le courant de janvier, j'ai, conformément à cette résolution, procédé à des consultations préliminaires avec les représentants des parties et des deux coprésidents de la Conférence à l'invitation du Gouvernement égyptien et, après avoir consulté toutes les parties intéressées, j'ai décidé de me rendre dans la région au début de février en vue de prendre contact avec les parties directement intéressées dans la région avant d'établir mon rapport à l'intention du Conseil de sécurité.

2. Je suis parti pour le Moyen-Orient le 31 janvier et ai quitté la région le 12 février. Pendant mon voyage, je me suis rendu en Egypte, en République arabe syrienne, en Arabie Saoudite, au Liban, en Jordanie et en Israël. J'ai eu dans ces pays des consultations approfondies avec les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement, les ministres des affaires étrangères et d'autres dirigeants concernés par le problème du Moyen-Orient. J'ai également rencontré le Président de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), M. Arafat, à Damas. A la fin de mon voyage, j'ai envoyé des représentants dans les capitales des pays des deux coprésidents de la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient afin de les tenir au courant de mes consultations avec les parties au Moyen-Orient et pour demander leur avis sur la question d'une nouvelle convocation de la Conférence de la paix à une date rapprochée.

3. Ma mission avait principalement pour objet d'obtenir des précisions au sujet des vues des parties intéressées quant à la meilleure façon de procéder pour reprendre les négociations et de les consulter quant aux moyens les plus efficaces de surmonter les divers obstacles s'opposant à la réalisation de cet objectif. Mes consultations m'ont également fourni l'occasion de procéder à un échange de vues au sujet des aspects généraux du problème du Moyen-Orient lui-même. Toutes les parties se sont déclarées désireuses de voir reprendre sans tarder le processus de négociation grâce à la convocation de la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient. Le problème était donc de parvenir à un accord sur les conditions dans lesquelles la Conférence pourrait être convoquée.

#### Participation à la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient

4. Le problème le plus immédiat est celui de la participation. La position des Etats arabes est que l'OLP devrait être invitée à participer à toutes futures sessions de la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient. La position du Gouvernement israélien est que la Conférence devrait être convoquée dans les mêmes conditions qu'à l'origine, c'est-à-dire selon les modalités prévues dans la lettre des deux coprésidents que j'ai fait distribuer sous couvert de ma lettre du 18 décembre 1973 convoquant la Conférence (S/11161). Ainsi, les participants seraient les mêmes que ceux qui étaient représentés à la session de la Conférence qui a eu lieu en décembre 1973. Les gouvernements arabes maintiennent que l'OLP est le seul représentant légitime des Palestiniens. Par contre, Israël n'est pas disposé à reconnaître l'OLP en tant que représentant des Palestiniens, mais est disposé à négocier avec la Jordanie à propos de la question palestinienne. Israël ne verrait pas d'objection à l'inclusion de représentants palestiniens dans la délégation jordanienne. La position de l'OLP est que cette organisation doit être invitée à participer à la Conférence de la paix de Genève dès le début et sur un pied d'égalité avec toutes les autres parties en tant que seul représentant du peuple palestinien. Je voudrais ajouter que ce point de vue est partagé par tous les gouvernements arabes, eu égard en particulier à l'importance attachée à l'envoi d'une invitation distincte à l'OLP.

5. J'ai étudié en détail la question de la participation avec toutes les parties en vue de trouver un moyen de surmonter cet obstacle fondamental qui s'oppose à une nouvelle convocation de la Conférence. Dans ce contexte, je me suis entretenu de la possibilité, pour la Conférence, d'examiner en premier lieu la question de la participation à la Conférence lors d'une reprise de sa session conformément à la lettre susmentionnée du 18 décembre 1973 ou au cours d'une étape préparatoire, de la possibilité d'inviter une délégation arabe unique et d'autres questions de procédure. Il semblerait, cependant, que pour l'instant les divergences de vues entre les parties sur cette question soient trop fondamentales pour qu'elles puissent être surmontées par des artifices de procédure.

6. Lors de ma visite à Beyrouth, j'ai notamment eu des entretiens à propos de la question de la participation du Liban à la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient. Le gouvernement s'est déclaré intéressé à participer à la Conférence, mais il n'a pas encore arrêté officiellement sa position en la matière.

#### Calendrier

7. La question de la date à laquelle la Conférence de la paix devrait être convoquée a également été étudiée. En principe, toutes les parties intéressées estimaient que la Conférence de la paix devrait être convoquée dans les meilleurs délais. Le Gouvernement israélien a précisé qu'il était disposé à participer immédiatement à la Conférence à condition qu'elle soit convoquée sur la même base que la première phase qui s'est tenue en décembre 1973. Les Etats arabes étaient favorables à ce que la Conférence soit convoquée dans les délais fixés au paragraphe 2 de la résolution 31/62 de l'Assemblée générale. L'OLP a déclaré

qu'en l'absence d'une invitation et tant que l'ordre du jour de la Conférence ne serait pas connu, elle n'était pas en mesure de donner son point de vue sur le calendrier. Personnellement, j'ai eu l'impression que les parties seraient disposées à faire preuve de souplesse en ce qui concerne le calendrier à condition qu'il y ait des chances pour que la Conférence soit convoquée dans des délais raisonnables.

#### Mandat

8. Une autre question qui a été examinée au cours de mes entretiens a été le mandat de la Conférence. En 1973, la Conférence avait été convoquée sur la base de la résolution 338 (1973) du Conseil de sécurité. Il semble que les participants à la première session de la Conférence acceptent, dans l'ensemble, que la résolution 338 (1973) demeure la base qui servirait à convoquer la Conférence de la paix. En fait, le Gouvernement israélien soutient que cette résolution est la seule base sur laquelle la Conférence peut être légitimement convoquée. Cependant, les gouvernements arabes ont noté que, depuis l'adoption de la résolution 338 (1973), l'Assemblée générale avait adopté des résolutions se rapportant à la Conférence de Genève et que celles-ci devaient être prises en considération.

9. Lors des conversations que j'ai eues avec les représentants de l'OLP, ceux-ci ont clairement exprimé la position de l'OLP, à savoir que les résolutions 242 (1967) et 338 (1973) ne peuvent être considérées comme une base juridique pour la Conférence de la paix de Genève, puisque la résolution 242 (1967) a été remplacée par les résolutions 3236 (XXIX) et 3376 (XXX) de l'Assemblée générale. A cet égard, la position de l'OLP est qu'en principe elle est très désireuse de participer à toute conférence sur le Moyen-Orient, indépendamment de ses vues quant à la base de la Conférence, parce qu'elle est une partie directement concernée. Cependant, avant de prendre la décision définitive d'y participer, l'OLP souhaiterait connaître l'ordre du jour de la Conférence.

#### Ordre du jour et organisation des travaux

10. L'ordre du jour et l'organisation des travaux de la Conférence sont des questions qui ne pourront être examinées utilement qu'une fois résolu le problème de la participation, mais elles ont néanmoins été étudiées dans une certaine mesure lors de mes discussions sur le problème général de la convocation de la Conférence. Il est clair qu'il existe, sur divers aspects de cette question, des divergences de vues qu'il faudra résoudre avant que la Conférence puisse commencer ses travaux. S'agissant des groupes de travail, le côté arabe a exprimé une préférence pour des groupes de travail organisés sur une base fonctionnelle plutôt que géographique, avec la participation de toutes les parties, vu le caractère indivisible que revêt à son avis le problème du Moyen-Orient. Par contre, on a estimé en Israël que les négociations devraient avoir lieu, dans le cadre de la Conférence de Genève, de gouvernement à gouvernement, selon les questions examinées.

11. Israël considère la Conférence de Genève comme un processus suivi, dans le cadre duquel des négociations pourraient avoir lieu sous différentes formes et, le cas échéant, en divers endroits, selon l'aspect du problème envisagé. Israël préfère une solution globale au problème du Moyen-Orient. Si, cependant, dans les

circonstances actuelles, il n'est pas possible de procéder ainsi, Israël est disposé à mettre au point des arrangements limités dans le cadre de la Conférence de la paix de Genève. Le côté arabe, pour sa part, a souligné que ce qui intéressait les pays arabes, c'était de mettre au point, dans le cadre de la Conférence de Genève et sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, un règlement complet comportant en tout premier lieu la solution de la question palestinienne et le retrait d'Israël des territoires occupés.

#### Arrangements provisoires éventuels

12. Bien que l'accord ne se soit pas fait sur un certain nombre de divergences qu'il faudra résoudre avant qu'il soit possible de convoquer la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient, toutes les parties intéressées ont reconnu qu'il était d'une importance capitale de ne pas briser l'élan amorcé vers la reprise des négociations et de faire en sorte que les efforts se poursuivent à cette fin sans aucun hiatus. A cet égard, il a été envisagé plusieurs types de mesures provisoires, qui pourraient être examinées si l'accord ne pouvait se faire dans un proche avenir sur la reprise de la Conférence. Parmi ces possibilités, il y avait la mise en place, au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et sous les auspices du Secrétaire général, d'une sorte de groupe de travail préparatoire qui serait chargé de rester en contact avec toutes les parties et avec les coprésidents concernant les problèmes liés à la convocation nouvelle de la Conférence, dans le but de régler ces questions dans les meilleurs délais. Cela équivaldrait en grande partie à officialiser les activités existantes.

13. Une autre possibilité qui a été mentionnée était la constitution d'un groupe de contact à Genève, composé des représentants des deux coprésidents, du Secrétaire général et des parties intéressées, qui serait chargé d'examiner plus avant les problèmes de procédure liés à la convocation de la Conférence. Une autre possibilité évoquée lors des entretiens consisterait à mettre en place un secrétariat provisoire pour la Conférence, afin de rester en contact avec les parties et les coprésidents et d'entreprendre la préparation de la Conférence, en ce qui concerne notamment l'ordre du jour, le règlement intérieur et l'organisation des travaux. Le sentiment général qu'ont suscité de telles mesures provisoires semble être que s'il était souhaitable de maintenir les contacts actuels sur une base non officielle, il ne semblerait pas judicieux de les officialiser au stade actuel.

#### Consultations avec les coprésidents

14. J'ai transmis, par des lettres identiques datées du 6 janvier 1977, aux deux coprésidents de la Conférence de la paix de Genève le texte de la résolution 31/62 de l'Assemblée générale en date du 9 décembre 1976. Je leur ai également fait connaître mes projets concernant la reprise de mes contacts avec les parties et les coprésidents dans des conditions analogues à celles de mon initiative du 1er avril 1976. Le 21 janvier 1977, M. A. Gromyko, ministre soviétique des affaires étrangères, a répondu à ma lettre en précisant la position de l'Union soviétique au sujet de la convocation de la Conférence de la paix de Genève et du problème du Moyen-Orient en général.

15. Il ressort de consultations avec les autorités soviétiques à Moscou que l'Union soviétique demeure fidèle à la position de principe qu'elle a exposée dans sa proposition du 2 octobre 1976, qui figure dans les documents A/31/257 et S/12208 du 7 octobre 1976. L'Union soviétique est favorable à un règlement global au Moyen-Orient dans l'intérêt d'une paix stable dans la région et de la sécurité internationale dans son ensemble. C'est pourquoi elle demande instamment la reprise sans tarder des travaux de la Conférence de Genève sur la base des résolutions de l'Organisation des Nations Unies. Elle propose que la Conférence de la paix de Genève se tienne en deux étapes et elle attache de l'importance à ce que l'OLP soit représentée à la Conférence sur un pied d'égalité avec les autres parties intéressées.

16. Le 14 février 1977, à la veille de son départ pour le Moyen-Orient, le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, M. Cyrus Vance, a répondu à ma lettre du 6 janvier 1977, pour exprimer l'appui que son gouvernement apportait aux efforts que je déployais pour favoriser la reprise du processus de négociations. A l'issue du voyage qu'il a effectué dans la région du 14 au 21 février, j'ai à nouveau été en rapport avec le Secrétaire d'Etat. Celui-ci m'a informé qu'il avait pu constater que toutes les parties intéressées étaient fermement résolues à faire un sérieux effort pour établir la paix. Les parties intéressées s'accordent à dire que, si les questions de procédure pouvaient être résolues, elles seraient disposées à se rendre à Genève pour examiner les questions de fond, sans conditions préalables. Lors des entretiens que M. Vance a eus, ses interlocuteurs sont convenus que les principales questions de fond à résoudre sont la nature de la paix, les questions de retrait/frontières territoriales et un règlement du problème palestinien. Il est évident pour le Secrétaire d'Etat que le principal problème de procédure à résoudre provient du différend qui oppose les parties quant à la participation de représentants du peuple palestinien à la Conférence de Genève. S'agissant des dates d'une reprise de la Conférence, les Etats-Unis ont constaté un consensus, selon lequel toutes les parties intéressées devraient s'attacher à réunir à nouveau la Conférence de Genève durant le second semestre de 1977. L'intention déclarée des Etats-Unis est de collaborer avec les gouvernements de la région pour réaliser cette année des progrès vers l'instauration de la paix au Moyen-Orient.

#### Observations

17. Bien que l'objet immédiat de mes consultations ait été de discuter de la convocation prochaine de la Conférence de la paix, il a aussi été question des problèmes plus vastes qui se posent au Moyen-Orient. Je ne crois pas qu'au stade actuel, le Conseil s'attende à ce que je m'efforce de présenter un rapport détaillé sur la question du Moyen-Orient, mais il peut être intéressant de consigner brièvement mes impressions personnelles sur les attitudes qu'adoptent actuellement les diverses parties en présence.

18. Comme je l'ai déjà dit, tous les intéressés sont incontestablement animés du vif désir de progresser sur la voie d'un règlement négocié. Pour y parvenir, un effort résolu sera néanmoins nécessaire pour surmonter le manque de confiance, les méfiances réciproques et les craintes que nourrissent toutes les parties

quant aux conséquences d'éventuels compromis et concessions. Dans les circonstances actuelles, le défaut de communication et de compréhension oppose un obstacle majeur aux efforts déployés pour établir une paix juste et durable dans la région. J'ai fait de mon mieux au cours de mes conversations, pour essayer de combler ce fossé en transmettant fidèlement à chacune des parties les vues de l'autre. Je sais que plusieurs gouvernements intéressés font aussi des efforts dans ce sens.

19. Les principaux éléments du problème du Moyen-Orient restent pratiquement insolubles et extrêmement difficiles à aborder. En revanche, je crois que l'on a de plus en plus conscience, dans la région, de ce qu'il existe maintenant une possibilité de reprendre des négociations valables et que, si l'on n'en profite pas, la situation risque sérieusement de se détériorer une fois de plus, ce qui aurait des conséquences incalculables non seulement pour le Moyen-Orient mais aussi pour la communauté internationale tout entière.

20. Comme je l'ai déjà dit, le problème immédiat qui fait obstacle à la convocation nouvelle de la Conférence de la paix est la participation de l'OLP et la représentation des intérêts et des droits du peuple palestinien. J'ai exploré avec les parties diverses formules susceptibles de permettre de surmonter cet obstacle, mais je ne crois pas que de simples dispositions de procédure soient suffisantes pour y parvenir sans certains changements d'attitude de la part de toutes les parties. Ces changements impliqueraient la reconnaissance mutuelle de la légitimité des revendications des différentes parties, reconnaissance qui devrait prendre des formes appropriées et être assortie de garanties adéquates, et un effort, de part et d'autre, pour définir plus clairement la forme d'un règlement de paix final au Moyen-Orient. De toute évidence, l'attitude de l'OLP envers Israël, telle qu'elle est reflétée dans la Charte nationale palestinienne (anciennement dénommée le Pacte), l'attitude d'Israël à l'égard de l'OLP, ainsi que la nature et le contexte de l'entité palestinienne dans le cadre d'un règlement futur, sont au nombre des éléments clefs à propos desquels des changements d'attitude pèseraient sensiblement sur les chances de succès de la Conférence.

21. Sans de tels changements d'attitude fondamentaux, il sera difficile de faire progresser la solution du problème du Moyen-Orient sous ses aspects de fond. Je me suis entretenu assez longuement de ces questions avec les interlocuteurs au Moyen-Orient. J'ai le ferme espoir que, grâce à de nouveaux efforts de tous les intéressés, il sera possible de provoquer les changements indispensables pour avancer sur la voie d'une solution.

22. Quelles que soient les difficultés, je suis convaincu que nous devons maintenir le mouvement amorcé en vue de négociations pacifiques susceptibles d'aboutir à un règlement juste et durable et, en particulier, qu'il nous faut rechercher plus activement les moyens grâce auxquels la Conférence de la paix sur le Moyen-Orient pourra être convoquée dès que possible. Nous ne devons

laisser échapper aucune occasion, si éloignées que restent les positions des différentes parties. Ni les parties au Moyen-Orient ni la communauté internationale dans son ensemble ne peuvent se permettre de voir se prolonger l'impasse. Il est vital que nous profitons de l'esprit de modération et de réalisme qui règne actuellement avant qu'il ne disparaisse et que nous aidions les parties à infuser cet esprit dans le processus ardu des négociations.

23. Je continuerai à rester personnellement en rapport avec les parties et les deux coprésidents afin de me tenir au courant de leurs positions, eu égard au cours des événements depuis mon voyage au Moyen-Orient. Je ne manquerai pas de tenir le Conseil informé de l'évolution de la situation.

-----