

Distr.
 RESTREINTE
 W/45
 15 mai 1950
 FRANCAIS
 ORIGINAL: ANGLAIS

Analyse du paragraphe 11
de la résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948 *

(Document de travail préparé par le Secrétariat)

PREMIERE PARTIE

Le Principe général

"L'Assemblée générale..... décide que s'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins..."

Voici quelles sont les questions soulevées par la décision de principe ci-dessus, et qui devraient sans doute faire l'objet d'un examen de la part d'un comité mixte arabe-israélien chargé du problème des réfugiés.

1. Qui sont les réfugiés ?

Au cours des débats qui ont précédé l'adoption de ce texte, la délégation du Royaume-Uni, qui avait présenté le projet de résolution a déclaré en réponse à une question que le terme "réfugiés" s'appliquait à tous les réfugiés, sans distinction de race ou de nationalité, pourvu qu'ils aient été déplacés de leurs foyers en Palestine.

Il s'avère d'autant plus clairement que l'Assemblée générale a adopté cette interprétation lorsque l'on constate que l'adjectif "arabes" qui qualifiait le mot "réfugiés" dans les deux premières versions du projet de résolution britannique, a été supprimé dans le texte définitif adopté par l'Assemblée. De même, la mention du rapport du Médiateur, qui précisait également qu'il s'agissait de réfugiés arabes, a été rayée du texte définitif de la résolution. Toutefois, au cours du débat au sein de la lère Commission, la plus grande partie des discussions ont visé uniquement les réfugiés arabes.

* La question de la compensation n'est pas comprise dans cette étude.

D'après l'interprétation ci-dessus, le terme "réfugiés" s'applique à toute personne, arabe, juive ou autre, qui a été déplacée de son foyer en Palestine. Ceci comprendrait les Arabes en Israël qui ont été déplacés de leur lieu normal de résidence. Ce terme couvrirait aussi les Juifs dont le domicile se trouvait en Palestine arabe, tels que les habitants du quartier juif de la Vieille Ville. Il ne couvrirait pas les Arabes qui ont perdu leurs terres mais non leurs maisons, tels que les habitants de Tulkarem. L'interprétation ci-dessus n'a pas été attaquée de manière précise par les parties directement intéressées.

2. Que signifie l'expression "à ceux qui le désirent, de rentrer." ?

Il ressort des débats en lère Commission que, par l'expression ci-dessus, l'Assemblée générale entendait conférer aux réfugiés en tant qu'individus le droit d'exercer un libre choix quant à leur avenir. Le choix s'exerçait entre : d'une part, le rapatriement et la compensation pour les dommages subis et, d'autre part, pas de retour mais la compensation pour tous les biens abandonnés.

Les Etats arabes ont appuyé cette interprétation,

Israël a disputé ce droit et a défini sa position de la manière suivante: le problème des réfugiés n'est pas simplement une question de droits individuels mais bien une question qui affecte le 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.

Au cours des réunions de Lausanne, les Arabes ont commencé par proposer le retour immédiat de tous les réfugiés arabes vers le territoire sous contrôle israélien. Plus tard, ils ont proposé le rapatriement des réfugiés originaires de territoires en dehors de l'Etat juif du Plan de Partage mais, en fait, sous contrôle israélien. Enfin, ils ont avancé l'idée de compensation territoriale pour les réfugiés.

Israël, d'autre part, a proposé d'annexer la région de Gaza et d'accorder la citoyenneté israélienne à ses habitants, y compris les réfugiés. Après que cette proposition eût été rejetée, Israël a offert d'accepter le retour de 80.000 réfugiés. Le Gouvernement d'Israël a cependant réservé sa position au sujet de cette dernière offre.

L'expression "...à ceux qui le désirent de rentrer..." comporte un corollaire: le droit qu'ont les réfugiés de refuser de rentrer (voir 2d rapport périodique). A ce propos, la Syrie et la Jordanie se sont déclarées disposées à réinstaller ceux des réfugiés qui ne désiraient pas rentrer en Israël.

En ce 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 le plan matériel que politique ainsi que l'indiquait la Commission dans son deuxième rapport périodique.

3. 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 délégué du Royaume-Uni a déclaré, au sein de la 1ère 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 le 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 des biens arabes en Israël, en attendant le retour des réfugiés. 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, à l'appui de leur position, les Arabes se sont référés à la Déclaration des Droits de l'Homme.

Les Israéliens, d'autre part, ont réfuté cette interprétation des termes "dans leurs foyers" et ont soutenu qu'il s'agissait de patrie. Il se sont réservé le droit de réinstaller tout réfugié qui rentrerait, en d'autres lieux que son foyer d'origine et conformément à des plans gouvernementaux.

Cette méthode semble avoir été mise en oeuvre à l'égard de certains Arabes résidant actuellement en Israël.

4. Quelle est la portée des mots "... et de vivre en paix avec leurs voisins.."?

De prime abord, il 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 réétabliraient. Après plus ample examen, toutefois, 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 lère 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 la 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'il 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.

5. Quelle est la portée des mots "Il y a 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 désirs; 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; à titre secondaire, elle s'adresse aux Gouvernements des territoires où se trouvent 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 leurs voisins, l'injonction s'adresse au Gouvernement dans le territoire duquel les réfugiés s'installeront, 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 réfugié réside actuellement, et impose à ce Gouvernement l'obligation de n'influencer, ni de paralyser en aucune façon le réfugié 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 à tous les Gouvernements intéressés que par déduction.

6. Quelle est la signification des mots "le plus tôt possible..?"

Dans la résolution originale du Royaume-Uni, le mot "possible" était employé en lieu et place du mot "practicable" (traduit par le même mot français dans la version définitive). Un amendement a été proposé par le Guatemala (voir annexe), tendant à ajouter l'expression "... après que la paix aura été proclamée entre les parties au différend 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 doit 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'Israel 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 délégué 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 une telle condition. On s'accorde à reconnaître que la masse des réfugiés ne peut rentrer que s'il existe la paix. 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 délégué d'Israël, M. Bealey a proposé de remplacer dans le texte anglais, au deuxième alinéa du paragraphe 11, le mot "possible" par le mot "practicable". (Cette modification ne change pas le texte français),

L'amendement guatémalteque a été rejeté par 37 voix contre 7 avec 5 abstentions.

Le paragraphe 11 du projet de résolution du Royaume-Uni, tel qu'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. Pour tenir compte des arguments d'Israël, l'Assemblée a décidé que les réfugiés devraient être autorisés à rentrer "lorsque des conditions stables auraient été établies".

Il semble indiscutable que de telles conditions ont été créées par la signature des quatre Accords d'armistice.

SECONDE PARTIE

Les obligations de la Commission de Conciliation

"L'Assemblée générale ... donne pour instructions à la Commission de Conciliation de faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique des réfugiés..." .

Puisque la question de la compensation n'est pas traitée dans ce document et que les aspects secours, réinstallation et relèvement du problème ont été confiés à l'Office des Nations Unies pour le Secours et les Travaux, il reste à examiner les devoirs de la Commission en ce qui concerne le rapatriement.

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 l'élan du départ 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.

Puisque la Commission de conciliation n'a pas le pouvoir de permettre (ni d'ailleurs d'empêcher) le rapatriement proprement dit des réfugiés, il convient de supposer qu'elle n'était pas au nombre de ceux à qui s'adressait cette injonction positive. D'autre part, puisque les réfugiés ne peuvent rentrer à moins d'en recevoir l'autorisation, on peut estimer que la tâche première de la Commission est de faciliter l'obtention d'une telle autorisation. Rien, dans les instructions données à la Commission, ne dit que dans cette entreprise elle est obligée de suivre à la lettre les termes de l'alinéa précédent du paragraphe 11; elle n'est par exemple pas forcée de faciliter l'obtention d'une telle permission pour le retour de tous les réfugiés qui désirent rentrer. Même à ce stade initial, le caractère auxiliaire des devoirs de la Commission semble s'appliquer.

Si l'acceptation par Israël du retour des réfugiés semble devoir être obtenue le plus facilement par la voie de négociations, ce n'est pas au premier chef la tâche de la Commission d'entreprendre de telles négociations. Il semble au contraire que le devoir de la Commission devrait se limiter à faciliter ces négociations entre les parties directement intéressées.

Dans ce rôle, la Commission peut être d'un grand secours aux parties pour les aider à aboutir à un accord; elle peut leur soumettre des plans ou des propositions préparés en consultation avec des organisations appropriées.

Ce qui précède ne signifie en rien que la Commission négligerait son devoir de sauvegarder le principe établi par la résolution ou de signaler des violations dudit principe.

Une fois que le principe du rapatriement aura été accepté, la Commission pourra offrir ses services pour aider les parties dans la mise en oeuvre des mesures concrètes sur lesquelles un accord est intervenu.

Enfin, la Commission peut entériner les accords intervenus et en surveiller l'application.

Il semble que telle ait été l'intention de l'Assemblée en évitant d'utiliser des termes plus forts, tels que "assurer le rapatriement". De plus, au cours du débat qui a précédé l'adoption de la résolution du 11 décembre 1948, il a été sous-entendu que la Commission n'aurait aucun pouvoir d'exécution ou d'arbitrage.

En étudiant l'Annexe jointe, montrant l'évolution du paragraphe 11, on pourra constater que le projet original du Royaume-Uni est demeuré inchangé jusqu'à la fin, en ce qui concerne le terme "faciliter", en dépit de deux amendements tendant précisément à modifier les fonctions de la Commission à ce propos.

Le premier de ces amendements, proposé par l'Australie, tendait à limiter les devoirs de la Commission à des consultations avec certains organes et agences des Nations Unies, aux fins d'élaborer des plans de rapatriement.

Le second amendement, soumis par le Guatemala, proposait l'insertion de l'expression "d'user de ses bons offices" entre les mots "Commission" et "faciliter".

Ces deux amendements ont été rejetés.

Au cours du débat sur l'amendement australien, le représentant du Royaume-Uni a déclaré que le texte de sa délégation était plus fort et plus précis.

À propos de l'amendement du Guatemala, et en réponse à une demande de la Nouvelle-Zélande que soit maintenue l'expression "d'user de ses bons offices", le représentant du Royaume-Uni a fait la déclaration suivante :

"L'insertion des mots "d'user de ses bons offices" risquerait de créer une certaine confusion. En effet, cette expression s'applique généralement à des négociations entre parties opposées et les membres de la Commission pourraient en déduire que leur tâche en l'occurrence se limite à une action de ce genre".

(Il convient de noter que le problème auquel il est fait allusion est celui de la compensation).

Exprimant son avis sur la même question, le délégué australien a déclaré que la Commission ne devrait pas se voir attribuer des tâches qu'elle ne pourrait pas accomplir. D'après le projet britannique, la Commission devrait "faciliter le rapatriement, la réinstallation, le relèvement, etc.". Ceci comporterait des mesures positives à prendre et il ne semblait pas que la Commission serait en mesure de les prendre. Le texte du Guatemala serait préférable. M. Hood a rappelé l'amendement australien qui se rapportait à cette question et mentionnait des consultations avec les organes compétents des Nations Unies. Une telle disposition devrait, à son avis, être ajoutée au texte.

Le représentant du Royaume-Uni a également estimé qu'il convenait de laisser à la Commission, en consultation avec le Directeur de l'UNRPR, le soin d'interpréter correctement les mots "le plus tôt possible" figurant dans le projet de résolution du Royaume-Uni.

ANNEXE

EVOLUTION DU PARAGRAPHE 11 DE LA
RESOLUTION DE L'ASSEMBLEE GENERALE

11 décembre 1948

REFUGIES

ROYAUME-UNI

Fait sien le principe énoncé dans la première partie, section V, paragraphe 7⁽¹⁾, du rapport du Médiateur, décide que les réfugiés arabes doivent être autorisés à rentrer dans leurs foyers aussitôt que possible, et que des indemnités suffisantes doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers ainsi que pour les biens qui ont été perdus à la suite de pillage, de confiscation ou de destruction; donne pour instructions à la Commission de conciliation de faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés arabes, ainsi que le paiement des indemnités et de se mettre en rapport avec le Directeur de l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine.

ETATS-UNIS ET COLOMBIE

Décide qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés arabes qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités suffisantes doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers; donne pour instructions à la Commission de conciliation de faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés arabes, ainsi que le paiement des indemnités.

(1) Des actes de pillage, de brigandage et de maraudage de grande envergure et des cas de destruction de villages sans justification militaire apparente ont été fréquemment signalés de source sûre. C'est sans doute au Gouvernement provisoire d'Israël qu'il incombe de restituer les biens privés à leurs propriétaires arabes et d'indemniser ceux-ci pour la perte de biens détruits sans motif, indépendamment des indemnités que le Gouvernement provisoire peut réclamer des Etats Arabes.

GUATEMALA

Décide qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés arabes qui le désirent de rentrer dans leurs foyers et de vivre en paix avec leurs voisins aussitôt que possible après que la paix aura été proclamée entre les parties au différend en Palestine, y compris les Etats arabes; et que des indemnités suffisantes doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers; donne pour instructions à la Commission de conciliation de faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés arabes, ainsi que le paiement des indemnités.

AUSTRALIE

De consulter tous les organes et institutions des Nations Unies qui pourraient l'aider à élaborer des plans tant pour la réinstallation des réfugiés et personnes déplacées de Palestine que pour leur rapatriement dans les régions d'où ils sont venus, lorsque cela sera possible.

POLOGNE

Consulter tous les organes et institutions des Nations Unies qui pourraient l'aider à élaborer des plans tant pour la réinstallation des réfugiés et personnes déplacées de Palestine, que pour leur rapatriement dans les régions d'où ils sont venus, lorsque cela sera possible.

DECIDE qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités responsables.

DOIT POUR INSTRUCTIONS à la Commission de conciliation de faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés, ainsi que le paiement des indemnités, et de se tenir en liaison étroite avec le Directeur de l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, et, par l'intermédiaire de celui-ci, avec les organes et institutions appropriés des Nations Unies.