

Distr.
RESTREINTE
W/48
5 juin 1950
FRANCAIS
Original: ANGLAIS

Analyse des paragraphes 4, 5 et 6 de la
résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948

(Document de travail préparé par le Secrétariat)

1.- L'Assemblée générale.....

" 4) INVITE la Commission à entrer immédiatement en fonctions afin d'établir, aussitôt que possible, des relations entre les parties elles-mêmes et entre ces parties et la Commission;

" 5) INVITE les Gouvernements et autorités intéressés à étendre le domaine des négociations prévues par la résolution du Conseil de sécurité du 16 novembre 1948, et à rechercher un accord par voie de négociations, soit directes, soit avec la Commission de conciliation, en vue d'un règlement définitif de toutes les questions sur lesquelles ils ne se sont pas encore mis d'accord;

" 6) DONNE POUR INSTRUCTIONS à la Commission de conciliation de prendre des mesures en vue d'aider les Gouvernements et autorités intéressés à régler de façon définitive toutes les questions sur lesquelles ils ne se sont pas encore mis d'accord".

2.- L'invitation à étendre les négociations prévues dans la résolution du Conseil de sécurité du 16 novembre 1948 ne présenterait que peu d'intérêt à l'heure actuelle pour la Commission si elle n'indiquait pas, tant explicitement qu'implicitement, que dans l'esprit du Conseil comme de l'Assemblée, les négociations menées sous les auspices de la Commission devaient aboutir à une paix permanente en Palestine. Il convient toutefois de signaler que l'emploi, au paragraphe 5, de l'expression plus vague; "règlement définitif de toutes les questions sur lesquelles ils ne se sont pas encore mis d'accord" ne semble pas avoir été accidentel. L'Assemblée ne paraît pas avoir voulu imposer aux parties l'obligation d'aboutir à un accord en bonne et due forme, estimant qu'il suffisait que des conditions de stabilité fussent rétablies dans le Moyen-Orient. A ce propos, il est intéressant de rappeler la déclaration suivante, faite par le représentant du Royaume-Uni:

"Le principe du libre consentement peut trouver une autre forme d'expression qu'un acte d'accord officiel. Etant donné la situation présente en Palestine, où les esprits sont surchauffés des deux côtés et où les relations directes entre les dirigeants seraient précaires, sinon impossibles, on ne doit pas négliger la possibilité d'un règlement fondé sur le consentement tacite, plutôt que sur la participation active, des parties intéressées".

3.- Il y a lieu de remarquer que les questions à régler étaient celles qui demeuraient en suspens entre un Gouvernement (ou autorité) et un autre, et non les questions en suspens entre Israël d'une part et les Etats arabes de l'autre. On peut conclure avec d'autant plus de certitude que telle était bien l'intention de l'Assemblée, si l'on songe que les négociations d'armistice ont pris plus tard la forme de négociations séparées.

4. - On peut, pour plus de commodité, considérer que les instructions données à la Commission de conciliation aux paragraphes 4 et 6 de la résolution prévoient deux étapes: la prise de contact avec et entre les parties; et la prise de mesures devant permettre d'aboutir plus facilement à un règlement définitif. La première étape peut encore se subdiviser en deux: l'établissement d'un contact entre les parties et la Commission, et l'établissement d'un contact entre les parties elles-mêmes. On peut évidemment établir des contacts de diverses façons. Entre la Commission et les parties, le contact doit être direct, puisqu'il n'existe pas d'intermédiaire, mais il peut être personnel ou par correspondance. Entre les parties elles-mêmes, le contact peut être établi directement, ou indirectement par l'intermédiaire de la Commission.

5.- En ce qui concerne les contacts entre la Commission et les parties, la Commission n'a éprouvé aucune difficulté à établir des relations directes, personnelles et officielles avec les divers Gouvernements et leurs représentants, lors de son arrivée dans le Moyen-Orient.

6.- En ce qui concerne les relations entre les parties elles-mêmes, la Commission, jusqu'ici, n'a pu qu'établir des contacts indirects par son propre intermédiaire, sauf dans le cas du Comité mixte pour les comptes bloqués, qui se compose d'un membre arabe et d'un membre israélien, et qui est présidé par un représentant de la Commission de Conciliation. Les efforts entrepris par

La Commission en vue d'amener les parties à établir des contacts directs entre elles ont été entravés par la disposition du paragraphe 5 de la résolution, qui leur laissait le choix d'établir des négociations directes ou indirectes.

Jusqu'à présent, la Commission a estimé que la meilleure façon, pour elle d'aider les parties à arriver à un règlement définitif des questions en suspens était d'avoir recours à une procédure qui fût acceptable aux parties, plutôt que de tenter de précipiter l'ouverture de négociations directes qui avaient été refusées par les Etats arabes.

7.- La Commission estime avoir avec raison recouru à cette procédure, en se fondant sur le paragraphe 5 de la résolution qui, à son avis, donne aux parties le choix entre les trois possibilités suivantes:

- 1) Négociations menées directement, c'est-à-dire sans la Commission;
- 2) Négociations menées directement avec la participation de la Commission;
- 3) Négociations menées indirectement par l'intermédiaire de la Commission.

La Commission a fondé son attitude sur l'interprétation suivante des termes "rechercher un accord par voie de négociations soit directes, soit avec la Commission de conciliation": le mot "directes" puisqu'il s'oppose dans cette phrase à des négociations "avec la Commission" doit signifier simplement "sans la Commission" et désigne donc des négociations poursuivies en dehors du mandat de la Commission.

La première possibilité, soit: "négociations avec la Commission" a été considérée comme signifiant soit "par l'intermédiaire de" soit "en présence de et avec l'aide de" la Commission. Se fondant sur cette interprétation, la Commission a été obligée de reconnaître que l'une des parties, pour n'avoir accepté que des négociations menées exclusivement "par l'intermédiaire de la Commission" et non "en présence et avec l'aide de la Commission", ne saurait être considérée comme ayant négligé l'invitation inscrite au paragraphe 5.

La déclaration explicative faite au cours du dernier débat sur le projet de texte de résolution a confirmé l'opinion de la Commission que telle est la véritable interprétation qu'il convient de donner aux intentions de l'Assemblée générale. A cette occasion, en effet, le délégué du Canada, proposant de remplacer "par l'intermédiaire de" par "avec" au paragraphe 5, a déclaré que cet amendement permettrait à la Commission de poursuivre avec plus de souplesse sa tâche de consultation, de conciliation et de négociation. (x)

8. Il convient de souligner qu'il est possible de donner d'autres interprétations à l'expression ci-dessus. Le fait que l'Assemblée ait consciemment éliminé les mots "par l'intermédiaire de" et les ait remplacés par un autre mot, peut être interprété comme excluant la possibilité de négociations indirectes. D'autre part, les termes "avec la Commission" peuvent être interprétés de manière restrictive comme étant l'opposé de "directes", soit "indirectement avec la Commission", ce qui exclut la possibilité de négociations directes sous les auspices de la Commission.

Il semble à la Commission que ces deux interprétations soient contraires aux intentions de l'Assemblée générale, qui a cherché à donner à la Commission la plus grande latitude possible dans le choix de ses méthodes.

9. Au cours des débats qui ont eu lieu tant à la première Commission qu'en séance plénière, plusieurs orateurs, y compris les promoteurs du projet n'ont pas manqué de souligner que la Commission ne disposerait d'aucun moyen de forcer les parties à négocier directement, sinon de l'autorité de l'Assemblée générale, qui se trouve incorporée à sa recommandation. Si cette recommandation n'était pas acceptée, et si la Commission ne parvenait pas à rapprocher les parties, il était envisagé

(x) Puisque l'expression "par l'intermédiaire de" aurait eu pour effet de limiter les vastes possibilités d'action données à la Commission par les paragraphes 4 et 6, pour ne lui laisser qu'une simple participation à des négociations indirectes en qualité d'intermédiaire, le remplacement de cette expression par le mot "avec" qui vise à donner à la Commission plus de souplesse dans son activité, est considéré comme ayant répondu à l'intention d'élargir l'invitation adressée aux parties de façon à ajouter, aux méthodes entre lesquelles pouvait déjà choisir la Commission, la méthode des négociations directes ouvertes à son instigation et poursuivie sous ses auspices.

que la Commission informerait l'Assemblée de son échec. A ce propos, le représentant du Royaume-Uni a décrit de la façon suivante les attributions proposées pour la Commission :

- 1) Elle rapprocherait les parties;
- 2) Elle provoquerait l'ouverture de négociations entre elles;
- 3) Elle favoriserait la conclusion d'un accord en formulant des suggestions et des propositions;
- 4) Elle ferait rapport à l'Assemblée et, en cas d'échec, soumettrait à l'examen de celle-ci des mesures appropriées;
- 5) Sa tâche serait seulement de conciliation, et elle n'aurait pas de pouvoirs d'arbitrage.

10. En ce qui concerne les instructions données à la Commission de "prendre des mesures en vue d'aider les Gouvernements" la déclaration suivante est intéressante et se passe de commentaires :

- M. Pearson (Canada) (1ère Commission, 3 décembre 1948) :

La rédaction présente un caractère trop négatif et donne l'impression que la Commission de conciliation doit attendre qu'on lui demande son aide. Il propose donc l'insertion des mots "pour prendre des mesures" après le mot "Commission" la Commission pourra ainsi prendre l'initiative, tout en s'en tenant bien entendu, à son rôle qui est un rôle de conciliation.

(Le projet d'amendement est adopté)

11. La tâche confiée à la Commission a été interprétée de la façon suivante par M. Hector McNeill, représentant du Royaume-Uni (Séance plénière, 11 décembre 1948) :

On devrait laisser à la Commission de conciliation la liberté de chercher à obtenir le consentement des Juifs et des Arabes à toute forme de règlement qui pourrait sembler convenable et opportune aux membres de la Commission. La délégation du Royaume-Uni ne tient pas à restreindre le principe du libre consentement en limitant l'activité de la Commission à la recherche d'un accord direct entre les parties; mais cela ne veut pas dire qu'elle souhaiterait que la Commission soit revêtue de pouvoirs coercitifs. La Commission ne sera pas en mesure de jouer un rôle d'arbitrage, son oeuvre dépendra de la bonne volonté des parties; pour

qu'elle aboutisse à des résultats, il faut au moins qu'elle puisse compter sur la coopération passive des parties intéressées. Le Gouvernement du Royaume-Uni considère toutefois que la Commission doit être à même d'user de tous les moyens de persuasion dont elle dispose et d'aider les dirigeants de part et d'autre à aboutir à des résultats pratiques sans nécessairement passer par les formalités officielles qu'il pourrait être impossible d'envisager et à plus forte raison d'accomplir dans les circonstances actuelles.

En fait, l'orateur estime que l'une des fonctions de la Commission de conciliation doit être d'éviter que toute partie qui se trouve en état d'infériorité militaire soit amenée à des négociations directes par la contrainte. Dans une telle éventualité, les membres de la Commission auraient évidemment le devoir de faire intervenir l'influence des Nations Unies en vue d'établir un règlement qui tienne compte, non pas de l'équilibre momentané des forces militaires - équilibre qui peut n'être que temporaire - mais des intérêts plus durables des peuples intéressés.

S'il apparaît une perspective de négociations directes sous les auspices de la Commission de conciliation, le Gouvernement du Royaume-Uni encouragera ces négociations. Pas plus qu'aucun autre Etat membre des Nations Unies, le Gouvernement ne peut naturellement se prêter à une manœuvre qui viserait à obliger l'une ou l'autre des parties à engager des négociations contre sa volonté. Cela ne servirait à rien et, ce qui est pire, cela serait injuste. Qu'il soit possible ou non d'établir et de maintenir des contacts directs entre les dirigeants arabes et juifs, le Gouvernement du Royaume-Uni a le très vif espoir que la Commission de conciliation réussira à leur faire adopter ou accepter un règlement raisonnable qui contribuera, non seulement au rétablissement de conditions de vie normales en Palestine, mais aussi à la stabilité et au progrès de tout le Moyen-Orient.