

UNITED NATIONS
EX UNIT

19 DEC 1950

RESTRICTED
Com. Gen./W.3
6 July 1949
FRENCH
Original: ENGLISH

COMMISSION DE CONCILIATION DES NATIONS UNIES POUR LA PALESTINE

COMITE GENERAL

VUES DES DELEGATIONS ARABES DE LA DELEGATION ISRAELIENNE CONCERNANT
LES DROITS DES MINORITES SUR LE TERRITOIRE D'ISRAËL

(Document de travail élaboré par le Secrétariat)

1. La présente note donne un exposé succinct des points de vues respectifs des délégations arabes et de la délégation d'Israël concernant la question de la protection des droits de la minorité arabe en Israël. Les deux parties reconnaissent qu'il est nécessaire de protéger ces droits et elles sont d'accord sur le fond du problème que pose la définition des droits à sauvegarder. Mais, alors que les délégations arabes tiennent surtout à ce que des mesures d'un caractère temporaire soient prises immédiatement, afin d'assurer la sauvegarde des droits de réfugiés rentrant en territoire israélien, la délégation israélienne affirme que son Gouvernement a déjà fourni des garanties permanentes et effectives, dans ses déclarations officielles et dans les dispositions du projet de constitution de l'Etat d'Israël, en ce qui concerne d'une part les droits de l'homme fondamentaux dont jouissent tous les citoyens de l'Etat d'Israël et, d'autre part, la sauvegarde des droits particuliers des minorités sur le territoire de cet Etat.

Etant donné que les dispositions du plan de partage de 1947 relatives aux minorités ont été récemment invoquées par l'une et l'autre des deux parties au différend palestinien, le texte de ces dispositions a été reproduit ci-après in extenso. Le représentant d'Israël, s'adressant à la Commission politique spéciale, a fait savoir que ces dispositions ont été incorporées à la Constitution provisoire de l'Etat d'Israël. Les délégations arabes présentes à Lausanne ont, à titre d'exemple, attiré l'attention de la Commission de conciliation sur certaines dispositions concernant quelques uns des droits qu'elles désiraient voir garantis.

I. Dispositions du Plan de partage avec Union économique

(Résolution de l'Assemblée générale du 29 novembre 1947)

2. Le "Plan de partage avec Union économique", que l'Assemblée générale a adopté le 29 novembre 1947^{*}) comprend des dispositions très détaillées concernant la protection des droits des minorités. Le plan prévoyait qu'il y aurait une importante minorité arabe sur le territoire de l'Etat juif; mais les dispositions ont été rédigées de manière à pouvoir être appliquées à la fois dans l'Etat arabe et dans l'Etat juif, ainsi que, sous réserve de certaines légères modifications, dans la Ville internationalisée de Jérusalem.

3. Trois paragraphes de la résolution de l'Assemblée du 29 novembre 1947 traitent des droits des minorités :

(a) Le plan prévoyait que les constitutions des deux Etats devraient comprendre notamment une disposition

"garantissant à toutes personnes, sans discrimination, des droits égaux en matière civile, politique, économique et religieuse et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de culte, de langue, de parole et de publication, d'instruction, de réunion et d'association" (Première partie, B.10.d, du Plan).

(b) Le Plan prévoyait qu'avant que ne fût établie l'indépendance des Etats arabe et juif, ces Etats devaient adresser une déclaration aux Nations Unies. Les chapitres 1 et 2 de cette déclaration, ayant trait respectivement aux lieux saints, édifices et sites religieux et aux droits religieux et droits des minorités, devaient être incorporés aux constitutions des deux Etats et reconnus comme des lois fondamentales de ces Etats qui ne pourraient être modifiées par aucune loi, aucun règlement ni aucune mesure officielle. Le chapitre 2 (droits religieux et droits de minorités) contient les clauses suivantes:

"1. La liberté de conscience et le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs seront garantis à tous.

^{*}) A/519, page 131.

2. Il ne sera fait aucune discrimination, quelle qu'elle soit, entre les habitants, du fait des différences de race, de religion, de langue ou de sexe.

3. Toutes les personnes relevant de la juridiction de l'Etat auront également droit à la protection de la loi.

4. Le droit familial traditionnel et le statut personnel des diverses minorités, ainsi que leurs intérêts religieux, y compris les fondations, seront respectés.

5. Sous réserve des nécessités du maintien de l'ordre public et de la bonne administration, on ne prendra aucune mesure qui mettrait obstacle à l'activité des institutions religieuses ou charitables de toutes confessions ou constituerait une intervention dans cette activité et on ne pourra faire aucune discrimination à l'égard des représentants ou des membres de ces institutions du fait de leur religion ou de leur nationalité.

6. L'Etat assurera à la minorité, arabe ou juive, l'enseignement primaire et secondaire, dans sa langue, et conformément à ses traditions culturelles. Il ne sera porté aucune atteinte aux droits des communautés de conserver leurs propres écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition que ces communautés se conforment aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourra édicter l'Etat. Les établissements éducatifs étrangers poursuivront leur activité sur la base des droits existants.

7. Aucune restriction ne sera apportée à l'emploi, par tout citoyen de l'Etat, de n'importe quelle langue, dans ses relations personnelles, dans le commerce, la religion, la presse, les publications de toutes sortes ou les réunions publiques ¹⁾.

8. Aucune expropriation d'un terrain possédé par un Arabe dans l'Etat juif (par un Juif dans l'Etat arabe) ²⁾ ne sera autorisée, sauf pour cause d'utilité publique. Dans tous les cas d'expropriation, le propriétaire sera entièrement et préalablement indemnisé, au taux fixé par la Cour suprême" (Première partie, C; chapitre 2).

1) La clause suivante sera ajoutée à la déclaration relative à l'Etat juif: "Dans l'Etat juif, des facilités suffisantes seront données aux citoyens de langue arabe, pour l'emploi de leur langue, soit oralement, soit par écrit, au corps législatif, devant les tribunaux et dans l'administration."

2) Dans la déclaration relative à l'Etat arabe, les mots "par un Arabe dans l'Etat juif" seraient remplacés par les mots "par un Juif dans l'Etat arabe".

(c) Le plan stipulait que les habitants de la ville de Jérusalem devaient jouir de certaines libertés conformément à des dispositions qui devaient être incorporées au Statut détaillé à établir par le Conseil de tutelle. La première de ces dispositions prévoyait que:

"Seront garantis aux habitants de la Ville, sous réserve des seules exigences de l'ordre public et de la morale, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, liberté de conscience, de religion et de culte, libre choix de la langue, du mode d'instruction, liberté de parole et liberté de la presse, liberté de réunion, d'association et de pétition." (Troisième partie, C.12).

Les autres dispositions étaient conçues dans les mêmes termes que les clauses 2 à 7 citées ci-dessus, concernant les Etats arabe et juif.

II. Attitude de la délégation d'Israël.

4. A la date du 11 avril la Commission de conciliation a adressé à la délégation d'Israël un memorandum indiquant certaines mesures préliminaires qui, de l'avis de la Commission, pourraient être prises par le Gouvernement d'Israël sans préjudice de ses intérêts, en vue de créer une atmosphère favorable au succès des réunions de Lausanne. Le point 3 de ce memorandum suggérait que le Gouvernement d'Israël devrait faire une déclaration par laquelle ce Gouvernement s'engagerait à respecter les droits des minorités sur son territoire et à sanctionner toute violation de ces droits, quel qu'en soit l'auteur.

5. En répondant le 2 mai au memorandum, M. Eytan a rappelé à la Commission qu'au cours de la réunion que la Commission a tenue le 7 avril 1949 avec M. Ben Gurion, ce dernier "a déclaré avec force que le Gouvernement d'Israël respectait pleinement les droits des minorités sur son territoire et sanctionnerait toute violation de ces droits quel qu'en soit l'auteur." La réponse d'Israël a été communiquée aux délégations arabes dans un memorandum daté du 16 mai.

6. La délégation d'Israël a insisté de nouveau sur son point de vue dans sa réponse au memorandum en neuf points émanant des délégations arabes (AR/8). Dans une déclaration communiquée aux délégations arabes dans un memorandum daté du 2 juillet émanant du Comité général,^X le Gouvernement d'Israël affirme que tous les Arabes qui sont domiciliés en Israël, ainsi que les réfugiés dont le retour en Israël est autorisé, jouissent d'une sécurité personnelle totale au même titre que tous les autres résidents du pays. La liberté de mouvement n'est restreinte que dans la mesure où des considérations de sécurité nationale l'exigent. En outre, tout Arabe ayant acquis ou acquérant la nationalité israélienne sera égal devant la loi à tous les autres citoyens israéliens et jouira des mêmes droits civils et politiques et du même traitement en droit et en fait, sous réserve des mesures de sécurité qui découlent de l'état d'exception actuel.

La délégation israélienne a déclaré, en outre, dans sa réponse, que la liberté du culte et le respect des églises et des mosquées sont garantis sur tout le territoire d'Israël et que la liberté du culte et de l'exercice de la profession est assurée aux fidèles de toutes les religions.

7. Indépendamment de ces déclarations adressées à la Commission, le Gouvernement d'Israël a, à plusieurs reprises, fait clairement connaître au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale son attitude concernant les droits des minorités sur son territoire.

a) Proclamation portant création d'un Etat juif.

Le 15 mai 1948, le Ministre des Affaires étrangères du Gouvernement provisoire d'Israël adressait au Secrétaire général des Nations Unies un ~~XX~~ câblogramme lui faisant savoir que le Conseil national s'était réuni la

X Com.Gen/7

XX S/747

veille et avait proclamé la création d'un Etat juif en Palestine. Cette proclamation contenait une déclaration aux termes de laquelle le nouvel Etat s'engageait à favoriser le développement du pays au bénéfice de tous les habitants, à maintenir "la complète égalité sociale et politique de tous les citoyens sans distinction de race, de croyance, ou de sexe", à garantir l'entière liberté de conscience, de culte, d'éducation, de culture et de langue et à se consacrer aux principes de la Charte des Nations Unies. Le câblogramme se terminait par une demande d'admission de l'Etat d'Israël comme Membre des Nations Unies. La déclaration est par la suite devenue texte de loi et a paru au journal officiel de l'Etat d'Israël.

b) Déclaration accompagnant la demande d'admission de l'Etat d'Israël au sein de l'Organisation des Nations Unies, le 29 novembre 1948.

Le 29 novembre 1948, le Gouvernement d'Israël a renouvelé sa demande d'admission comme membre de l'Organisation des Nations Unies et, à cette occasion, a présenté au Secrétaire général une déclaration officielle aux termes de laquelle "Israël accepte sans réserve les obligations de la Charte des Nations Unies et s'engage à les remplir à dater du jour où il deviendra membre des Nations Unies." 1)

c) Constitution provisoire de l'Etat d'Israël

La constitution provisoire adoptée le 24 février 1949 par l'Assemblée constituante contient un certain nombre de dispositions relatives aux minorités. Dans les commentaires qu'il en a fait, l'auteur du projet de constitution, M. Leo Kohn a fait observer qu'en rédigeant la constitution, il a suivi de très près les directives relatives à la constitution de l'Etat juif, données dans la résolution de l'Assemblée générale du 29 novembre 1947.

1) S/1093

sauf dans le cas où celles-ci étaient dépassées par les événements.

La résolution prescrivait l'insertion dans la constitution d'un certain nombre de garanties des droits fondamentaux à l'intention des Arabes. On remarquera en particulier que l'engagement de favoriser le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales de tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, constitue l'un des buts des Nations Unies, défini aux articles 1 (3) et 55 (c) de la Charte. Les articles 4, 5, 15, 25 et 70 de la constitution cités plus loin suivent de très près la rédaction des dispositions des paragraphes correspondants du chapitre 2 de la Déclaration ou les mettent en oeuvre.

Les articles suivants de la constitution provisoire concernent les droits des minorités :

Article 4 (1). Toutes les personnes relevant de la juridiction de l'Etat d'Israël auront également droit à la protection de la loi. L'Etat ne fera aucune discrimination, quelle qu'elle soit, entre les habitants, pour des raisons de race, de religion, de langue ou de sexe.

Article 4 (2). Tous les citoyens de l'Etat jouiront de droits civiques et politiques égaux. Aucun citoyen ne se trouvera désavantagé, s'il est candidat à une fonction ou à un emploi publics, ou en matière d'avancement, du fait de sa race, de sa religion, de sa langue ou de son sexe.

Article 5. La langue officielle de l'Etat d'Israël est l'hébreu. Des facilités suffisantes seront données aux citoyens de langue arabe pour l'emploi de leur langue, soit oralement, soit par écrit, au corps législatif, devant les tribunaux, devant les autorités et dans l'administration.

Article 15 (1). La liberté de conscience et le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes moeurs, seront garantis à tous.

Article 15 (4). Le jour du sabbat et les fêtes juives seront jours de repos et de méditation et seront reconnus comme tels par les lois du pays. Les fêtes des autres groupes religieux seront également reconnues comme jours fériés par les lois du pays et comme jours de repos légal pour les membres de ces groupes.

Article 17. Tous les citoyens de l'Etat d'Israël auront le droit de se réunir de façon pacifique, sans armes, et de former des associations, sous réserve de toutes dispositions et règlements que pourra promulguer périodiquement la Chambre des Députés. Ces lois et règlements ne contiendront aucune disposition établissant une discrimination du fait de la race, de la religion, de la langue ou des opinions politiques.

Article 25 (1). L'Etat assurera des facilités suffisantes pour l'enseignement primaire et secondaire destiné aux Juifs et aux Arabes, dans leur propre langue et conformément à leurs traditions culturelles.

Article 25 (2). Il ne sera porté aucune atteinte aux droits des communautés de conserver leurs propres écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition que ces communautés se conforment aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourra édicter l'Etat.

Article 70. Cet article prévoit notamment la création de tribunaux religieux pour les communautés juives, musulmanes et chrétiennes, dont la juridiction s'étendrait aux questions de statut personnel et de fondations et dotations religieuses.

d) Programme du Gouvernement d'Israël actuel

Au point 3 du programme du Gouvernement d'Israël, qui a été ratifié par l'Assemblée constituante le 8 mars 1949, et sur lequel est fondé le

mandat du Gouvernement actuel, il est déclaré que la politique étrangère d'Israël reposera notamment sur le principe suivant :

"Appui donné à toutes les mesures qui renforcent la paix, garantissent les droits de l'homme et rehaussent l'autorité et l'efficacité des Nations Unies".

Le programme du Gouvernement a été signalé à l'attention de l'Assemblée générale à deux reprises : d'abord, par M. Aban, lorsque celui-ci a pris la parole devant la Commission politique spéciale, le 9 mai 1949 (A/AC.24/SR.51) plus tard, par M. Sharett dans une déclaration à l'Assemblée générale, lors de la séance plénière du 11 mai 1949, après l'admission d'Israël (A/PV.207).

e) Déclaration faite par M. Eban devant la Commission politique spéciale le 5 mai 1949 ^{*)}

M. Eban, représentant d'Israël aux Nations Unies, a informé la Commission politique spéciale, le 5 mai 1949, qu'il était autorisé à faire la déclaration suivante :

"Le Gouvernement d'Israël affirme une fois de plus qu'il s'engage à assurer la protection des personnes et des biens de toutes les communautés établies à l'intérieur de ses frontières. Il s'opposera à toute mesure discriminatoire ou à toute ingérence en ce qui concerne les droits et les libertés des individus ou des groupes formant lesdites minorités. Le Gouvernement d'Israël souhaite vivement le rétablissement de l'état de paix, qui permettra de mettre fin à toutes restrictions à la liberté des personnes et à la libre disposition des biens."

f) Déclaration faite par M. Sharett devant l'Assemblée générale, le 11 mai 1949 ^{*)}

Dans la déclaration faite par M. Sharett à l'Assemblée générale le 11 mai, après l'admission d'Israël au sein des Nations Unies,

*) A/AC.24/SR.45

**) A/PV.207

Le représentant d'Israël a déclaré que son Gouvernement était décidé à faire tout ce qui est en son pouvoir

"pour élever le standard de vie des hommes, sans distinction de race ou de religion, à accorder des droits égaux à tous à accorder entière liberté religieuse et à prouver que la démocratie peut fonctionner pour le bien commun aussi bien en Asie que dans le reste du monde."

III. Attitude des Etats arabes

8. Jusqu'ici, les délégations des Etats arabes ont envisagé la question des droits des minorités avant tout du point de vue des mesures qui doivent être prises d'urgence pour protéger les droits et les intérêts des réfugiés qui réintègrent leur pays. Dans le memorandum en neuf points qu'ils ont présenté le 18 mai¹⁾ sur les mesures immédiates à prendre dans l'intérêt des réfugiés, ils ont demandé

"d'assurer aux réfugiés qui réintègrent leurs foyers les garanties nécessaires à leur sécurité et tranquillité et à leur liberté, conformément aux principes des droits de l'homme, et de prendre à cet effet toutes mesures de caractère international".

Le memorandum demandait aussi que la liberté du culte soit assurée.

9. Un autre memorandum adressé à la Commission de conciliation le 21 mai²⁾ proposait que les réfugiés originaires de régions placées actuellement sous l'autorité d'Israël mais définies comme régions arabes dans le plan de partage de novembre 1947, et les réfugiés originaires de Jérusalem, soient mis en mesure de réintégrer immédiatement leurs foyers. Le memorandum insistait pour que la Commission de conciliation, en vue d'assurer aux

1) AR/8

2) AR/11

réfugiés qui seraient de retour leur sécurité personnelle et le libre exercice de leurs droits jusqu'au moment où les armées et les autorités d'Israël auraient cessé d'occuper ces régions, examine "les garanties d'ordre international nécessaires" et en assure l'application au nom des Nations Unies.

10) Le sens de l'expression "garanties d'ordre international nécessaires" a été précisé au cours d'une réunion tenue le 2 juin^(x) entre le Comité général et les délégations arabes. M. Hamade, représentant du Liban, a expliqué que les Etats arabes envisageaient en premier lieu de la part des autorités israéliennes l'engagement de respecter la Déclaration des droits de l'homme du 11 décembre 1948 à l'égard des réfugiés qui rentreraient dans leurs foyers et, en second lieu la désignation d'observateurs des Nations Unies sous les auspices de la Commission afin de veiller à l'exécution de cet engagement. Ces deux mesures devraient être considérées comme transitoires; elles auraient pour objet d'assurer la protection temporaire des droits des réfugiés de retour en Israël. Il est indispensable que leur application s'effectue dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et non dans le cadre d'un traité de paix. Les droits permanents des Arabes dans le territoire d'Israël et les garanties de ces droits constituent une question qui devra être réglée lors du règlement définitif.

11. Dans la suite de ses explications, le représentant du Liban a déclaré que les droits que l'on cherchait à protéger devraient comprendre, par exemple, ceux qui sont énoncés aux points 4, 6, 7 et 8 du chapitre 2 de la Déclaration qui figure dans le Plan de partage, et qui se rapportent au droit familial, au statut personnel et aux intérêts religieux, à

x) Com. Gen./SR.11

l'enseignement, à la langue et à l'expropriation des terres. Il n'est pas apparu que les garanties prévues dans la Constitution provisoire d'Israël^{xx)} soient suffisantes, tout au moins pendant la période initiale. La nécessité d'un contrôle exercé temporairement par les Nations Unies s'impose.

12. En ce qui concerne les observateurs des Nations Unies que l'on propose de désigner, les délégations arabes estiment qu'ils devraient être nommés par les Nations Unies et que leurs fonctions seraient, dans une certaine mesure, analogues à celles des observateurs des Nations Unies chargés de surveiller l'exécution de la Trêve, leur activité consistant à assurer effectivement aux réfugiés de retour dans leurs foyers les garanties nécessaires à leur sécurité, à la paix et à la liberté de tous, conformément aux principes des droits de l'homme.

xx) La Constitution provisoire d'Israël contient les points 4, 6 et 7 du chapitre 2 de la Déclaration.