

Distr. RESTREINTE
W/61
9 avril 1951
ORIGINAL: FRANCAIS

LE "REFUGIE" AU SENS DU PARAGRAPHE 11
DE LA RESOLUTION DE L'ASSEMBLEE GENERALE
EN DATE DU 11 DECEMBRE 1948

Note du Secrétaire principal

La présente étude a été préparée par le Conseiller juridique après consultation avec les Services de protection politico-juridiques du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés:

Nécessité d'une définition

La définition du terme réfugié figurant au paragraphe 11 de la résolution du 11 décembre 1948 est nécessitée en vue de la détermination de l'éligibilité tant en ce qui concerne le rapatriement que le paiement des indemnités qui y sont prévues. D'une manière générale on peut dire que les personnes visées par ladite résolution sont celles qui ont abandonné leurs foyers à la suite des événements qui se sont déroulés en Palestine depuis 1947 pour trouver refuge dans les pays avoisinants. Cette définition pourrait être considérée comme suffisante en matière d'aide ou de réintégration, mais elle ne saurait servir de base pour la détermination de ceux au bénéfice desquels l'Assemblée générale a stipulé certaines dispositions. Ces dispositions intéressent les biens, droits et intérêts des réfugiés de la Palestine au sens propre du terme et n'est pas nécessairement réfugiée toute personne bénéficiant d'une aide humanitaire même si cette aide lui est fournie en vertu d'une résolution de l'Assemblée générale.

Eléments constitutifs

A. Nationalité

Le facteur principal qui détermine la notion de "réfugié" proprement dite est la nationalité, par opposition au domicile ou à la résidence qui entrent en considération lorsqu'il s'agit des

apatrides. Le réfugié est donc une personne qui se trouve avoir quitté le territoire d'un pays dont il possédait la nationalité au moment de son départ. Mais ce départ doit avoir lieu à la suite d'une contrainte physique ou morale. Du point de vue strict ne peuvent être considérées comme réfugiées les personnes qui quittent leur pays pour des raisons de convenance personnelle. L'Article 1er de la Convention du 10 février 1938 relatif aux réfugiés provenant d'Allemagne ne considère pas comme réfugiées "les personnes qui quitteront l'Allemagne pour des raisons de convenance purement personnelle".

Les personnes qui à la suite d'une contrainte quelconque quittent le sol natal pour trouver refuge dans un autre pays ne jouissent pas, en fait ou en droit, de la protection du gouvernement du pays auquel elles ressortissent. Elles ne jouissent pas en particulier du droit de rentrer dans leurs foyers, à l'instar des autres nationaux. Leurs biens font l'objet de certaines mesures d'exception. D'autres ne veulent pas réintégrer leurs foyers pour diverses raisons, même si leur pays d'origine est prêt à les accepter. Ces deux catégories de personnes sont des réfugiés du fait qu'elles possèdent, tout au moins en droit, la qualité de ressortissants du pays qu'elles ont quitté. C'est ainsi que la Clause générale⁽⁺⁾ relative à la protection des réfugiés par le Haut Commissaire des Nations Unies stipule que sont considérés comme réfugiés :

"Any...person who is outside the country of his nationality because he has or had well founded fear of persecution by reason of his race, religion, nationality or political opinion and is unable or, because of such fear is unwilling to avail himself of the protection of the Government of the country of his nationality or, if he has no nationality, to return to the country of his ~~former~~ habitual residence."

Cette définition reprend en les élargissant les définitions fournies par les Arrangements des 12 mai 1926 et 30 juin 1928 relatifs aux réfugiés russes, arméniens et assimilés ainsi que celles figurant à l'Arrangement provisoire du 4 juillet 1936 et à la Convention du 10 février 1938 concernant les réfugiés provenant d'Allemagne.

La nationalité en Palestine était régie par le "Palestine Citizenship Order" du 24 juillet 1925 amendé par divers édits successifs. Le texte amendé de l'Edit du 24 juillet 1925 est ainsi conçu :

(+) Document A/1682 du 12 décembre 1950

" Turkish citizens habitually resident in the territory of Palestine upon the 6th day of August 1924⁽⁺⁾ shall become Palestinian citizens".

Les ressortissants turcs nés en Palestine et qui auraient quitté la Palestine avant le 6 août 1924 jouissaient d'un droit d'option à la condition qu'ils établissent l'existence des liens non rompus avec leur lieu d'origine et fournissent des assurances formelles sur leur intention de retourner en Palestine. Le droit d'option expirait à la date du 24 juillet 1945.

Pour ce qui est de la naturalisation, les requérants devaient remplir les conditions suivantes :

- a) "That he has resided in Palestine for a period not less than 2 years out of 3 years immediately preceding the date of his application;
- b) "That he is of good character and has an adequate knowledge of either the English, the Arabic or the Hebrew language;
- c) "That he intends, if his application is granted, to reside in Palestine."

Toutes ces trois catégories de ressortissants palestiniens sont des réfugiés dans le sens du paragraphe 11 de la résolution du 11 décembre 1948, s'ils ont quitté les territoires palestiniens actuellement sous le contrôle des autorités israéliennes après le 29 novembre 1947⁽⁺⁺⁾, à la condition qu'ils soient d'origine arabe.

Il existe donc trois catégories de ressortissants palestiniens à savoir :

1. Ceux qui sont devenus de plein droit ressortissants palestiniens du fait qu'ils avaient leur résidence habituelle dans le pays à la date du 6 août 1924.
2. Les optants.
3. Les naturalisés.

B. Origine ethnique

Un deuxième facteur qui concourt à la définition du réfugié a trait à la race, à la religion ou à l'opinion politique de celui qui se voit obligé de quitter son pays d'origine. Les diverses catégories de réfugiés qui ont été placées sous la protection de la Société des Nations et des Nations Unies peuvent toutes être placées

(+) Date de l'entrée en vigueur du Traité de Lausanne du 24 juillet 1923

(++) Date de la résolution 181 (II) de l'Assemblée générale sur la Palestine.

sous la dénomination de réfugiés en raison soit de la race ou religion, soit l'opinion politique des personnes faisant partie de l'une ou l'autre de ces catégories. La Clause générale⁽⁺⁾ relative à la protection des réfugiés par un Haut Commissaire des Nations Unies le prévoit expressément. Pour ce qui est en particulier des réfugiés de la Palestine ceux-ci ont dû quitter leurs foyers en raison de leur origine arabe. Ce fait n'est point contesté.

Selon le recensement⁽⁺⁺⁾ effectué par la Puissance mandataire en 1931, la population de la Palestine se composait comme suit :

Arabes (musulmans et chrétiens)	772 904
Juifs	174 809
Autres	21 555
	<hr/>
Total :	969 268

Le nombre total des étrangers était de 80.355 mais les Musulmans de nationalité étrangère étaient à peine 1% du nombre total des Musulmans arabes ressortissants palestiniens.

Durant les préparatifs effectués pour le recensement, le Comité arabe de recensement a demandé que les Arabes fussent autorisés à se faire inscrire comme étant de la "nationalité" arabe. Cette notion de "nationalité" ne doit toutefois pas être confondue avec ce qu'on entend par nationalité en droit international. Elle signifie l'appartenance à une race ou à une religion déterminée, et puise son origine dans la pratique suivie dans l'ancien Empire ottoman pour la différenciation de diverses minorités de l'Empire. Elle est ce qu'il est convenu d'appeler le "Nationality in the Citizenship".

Parmi les 21.555 personnes de nationalité palestinienne proprement dite et qui ne sont ni Juives ni Arabes, il doit exister des Musulmans et des Chrétiens d'origines diverses (Turcs, Grecs, Arméniens, etc.) dont 7.902 d'entre elles sont natives de la Palestine. Ces personnes qui ont été placées lors du recensement sous la dénomination générale des "Autres" ne peuvent être considérées comme des réfugiées même si elles ont quitté le territoire israélien après le 29 novembre 1947. Elles doivent être mises au bénéfice des dispositions arrêtées par l'Assemblée générale à cette même date, concernant les droits religieux et minoritaires en Israël. Au demeurant, l'on ne saurait exiger des Etats arabes

(+) Voir supra

(++) Report on Census of Palestine, Vol. I, Part. I, page 73

qu'ils acceptent sur leurs territoires des réfugiés qui ne seraient pas d'origine arabe.

Quant aux personnes d'origine arabe ou autres, au nombre de 80.355 en 1931, qui auraient acquis une nationalité étrangère avant le 29 novembre 1947, la protection de leurs biens, droits et intérêts est du ressort des pays auxquels elles ressortissent et elles ne sauraient par conséquent être comprises dans la définition de réfugié de la Palestine.

C. Eléments accessoires : domicile, établissement, résidence

Les définitions fournies par les Arrangements des 12 mai 1926 et 30 juin 1928 ne font entrer en ligne de compte que l'origine ethnique sans exiger l'établissement des intéressés sur le territoire de pays qu'ils auraient quittés. L'Arrangement provisoire du 4 juillet 1936 relatif aux réfugiés provenant d'Allemagne définit le réfugié comme étant une personne qui aurait été établie dans ce pays. Cette notion d'établissement a été abandonnée par la Convention du 10 février 1938 relative à ces mêmes réfugiés. Elle a été reprise à l'endroit des apatrides seuls en lieu et place de la nationalité. Une solution identique a été prévue par la Clause générale mentionnée ci-dessus.

On ne peut s'attendre à ce que les réfugiés, surtout lorsqu'ils quittent un pays dans des circonstances exceptionnelles soient à même de produire les preuves de leur domicile ou de leur établissement. Cette garantie supplémentaire quelque justifiable qu'elle puisse paraître est impraticable lorsqu'il s'agit surtout d'un grand nombre de réfugiés comme c'est le cas pour les réfugiés de la Palestine.

D. Les assimilés

Il existe deux autres catégories de personnes qui tout en n'étant pas des réfugiés dans le sens technique du terme doivent être assimilés à ceux-ci. Leurs droits, biens et intérêts s'identifient avec ceux des réfugiés. Il s'agit d'abord des personnes d'origine arabe et de nationalité palestinienne qui ont quitté la Palestine avant le 29 novembre 1947 et qui n'ont pas acquis antérieurement à cette date une nationalité étrangère. A cette catégorie il convient d'ajouter celle comprenant les personnes d'origine arabe qui ont quitté la Palestine avant le 6 août 1925 et qui ont opté pour la nationalité palestinienne conformément aux dispositions du "Palestine Citizenship Order"

sus-indiqué. En fait, et dans la plupart des cas, les personnes faisant partie de cette deuxième catégorie s'identifient avec les personnes comprises dans la première. Conformément au "Palestine Citizenship Order", elles devaient, en effet, entre autres exprimer l'intention de résider en Palestine. Toutefois, il y a lieu de prévoir que cette intention n'a pu être réalisée pour des raisons valables. Il est certain que vis-à-vis de l'Etat d'Israël ces deux catégories de personnes sont considérées comme constituant un groupe unique quelle que soit la date de leur départ de la Palestine. Il y a lieu, semble-t-il, de les mettre également au bénéfice des dispositions de la résolution du 11 décembre 1948 et de les pourvoir ainsi d'une protection qui leur ferait autrement défaut.

Il résulte de ce qui précède que le terme "réfugié" figurant au paragraphe 11 de la résolution du 11 décembre 1948 peut être défini comme suit :

Article 1er

Sont considérées comme réfugiées au sens du paragraphe 11 de la résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948, les personnes d'origine arabe qui ont quitté après le 29 novembre 1947 les territoires actuellement sous le contrôle des autorités israéliennes et qui possédaient à cette dernière date la qualité de ressortissants palestiniens.

Sont également considérées comme réfugiées au sens dudit paragraphe les personnes apatrides d'origine arabe qui ont quitté après le 29 novembre 1947 les territoires sus-indiqués, où elles étaient établies avant cette date.

Article 2

Seront considérées comme visées par les dispositions de l'Article 1er ci-dessus :

1. Les personnes d'origine arabe qui ont quitté ces mêmes territoires après le 6 août 1947 mais avant le 29 novembre 1947 et qui possédaient à cette dernière date la qualité de ressortissants palestiniens;
2. Les personnes d'origine arabe qui ont quitté les territoires en question avant le 6 août 1947 et qui, ayant opté pour la nationalité palestinienne, ont conservé cette nationalité jusqu'à la date du 29 novembre 1947.