

Distr. RESTREINTE
W/73
11 octobre 1951
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Développement du Paragraphe 1
des propositions d'ensemble de la Commission

(Document de travail préparé par le Secrétariat)

Lorsque l'on étudie les moyens de favoriser le rétablissement de la paix en Palestine, la question se pose de savoir si les Parties qui ont pris part aux hostilités de 1948 devraient avoir le droit d'obtenir des réparations pour dommages de guerre.

Les dommages de guerre selon le droit international
et la pratique internationale

D'une manière générale, on peut dire qu'un acte illégal d'un belligérant donne lieu à une demande de réparation en vertu du droit international. De telles demandes peuvent être formulées par les nationaux d'un Etat ou par l'Etat lui-même. Dans les deux cas, c'est l'Etat, et non le particulier lésé, qui peut présenter une revendication sur le plan international contre un autre Etat prétendu responsable d'un acte illégal. C'est à l'Etat qu'il appartient de décider de présenter ou non une demande au nom de ses nationaux.

En ce qui concerne la question de savoir ce qui constitue une violation des lois internationales de la guerre, la Quatrième Convention de La Haye, de 1907, concernant les lois et les usages de la guerre sur terre - que l'on considère généralement comme déclaratoire du droit international en vigueur - fournit quelques indications au sujet des actes prohibés donnant lieu à des demandes de compensation. Aux termes de l'Article 23, par exemple, il est

interdit "de détruire ou de saisir les biens de l'ennemi, à moins que les nécessités de la guerre ne l'exigent d'une manière impérative"; aux termes de l'Article 28, "le pillage d'une ville ou d'une place, même lorsqu'elle est prise d'assaut, est interdit."

Par ailleurs, en vertu des lois internationales de la guerre, les dépenses afférentes à la conduite de la guerre, ou les pertes en vies humaines et la destruction des biens découlant naturellement des hostilités ne peuvent donner lieu à aucune demande.

Toutefois, dans la pratique internationale, la notion de dommages de guerre n'est pas nécessairement régie par les principes de droit international dont il vient d'être question. Le succès des opérations militaires, et des considérations politiques, ont joué un rôle extrêmement important dans la détermination de l'attitude des belligérants à la fin des hostilités en ce qui concerne les demandes de réparations pour dommages de guerre. La quantité et la nature des dommages de guerre exigés des Etats vaincus à l'issue d'une guerre ont varié considérablement au cours de l'histoire moderne et l'on ne peut trouver de critère commun. C'est ainsi par exemple qu'aux termes du Traité de paix du 28 juin 1918, l'Allemagne, après avoir accepté la responsabilité de la conduite d'une guerre d'agression contre les Puissances alliées et associées, s'est engagée, entre autres, à payer une compensation pour tous les dommages subis par les civils blessés ou tués à la suite d'actes de guerre, à rembourser aux gouvernements des pays alliés le montant des pensions dues aux membres du personnel militaire allié ou aux personnes à leur charge, à assumer les dépenses afférentes à l'assistance fournie par les gouvernements alliés aux prisonniers de guerre et à leurs familles, ainsi que les dépenses afférentes aux allocations payées par les Puissances alliées aux familles des personnes mobilisées et aux personnes à leur charge^x. En outre, les Etats vaincus

^x Le fait que les rubriques précises contenues dans les demandes de réparations ne soient pas nécessairement liées à des violations du droit international ressort de la déclaration ci-après, faite par la Commission mixte des réparations, Etats-Unis, Allemagne, Troisième décision administrative, édition récapitulative des décisions et des avis: "La Commission ne juge pas utile de chercher à savoir si l'acte dont l'Allemagne a accepté la responsabilité est légal ou illégal d'après les règles du droit international. Il est probable qu'une forte proportion des obligations financières imposées par le paragraphe 9 précité n'existeraient pas en vertu des règles du droit international, mais que ces obligations sont des termes imposés par le vainqueur comme étant une des conditions de la paix."

conviennent généralement, dans les traités de paix (par exemple, le Traité de paix de 1918 avec l'Allemagne, le Traité de paix de 1947 avec l'Italie, etc.), à annuler toutes leurs demandes, ainsi que celles de leurs nationaux, résultant de la guerre, que ces demandes soient fondées ou non sur des violations du droit international commises par les Etats vainqueurs. D'autre part, dans des circonstances politiques différentes, les vainqueurs ont quelquefois convenu de renoncer à leurs demandes, et d'annuler les demandes de leurs nationaux, dues à des mesures prises par l'Etat vaincu ou par ses nationaux dans la conduite de la guerre (par exemple, cette clause existe, sous réserve de certaines dispositions, dans le Traité de paix de 1951 avec le Japon).

Renonciation réciproque aux demandes de dommages de guerre

Toute tentative de régler la question des demandes de dommages de guerre faites par les Parties qui ont pris part aux hostilités de Palestine de 1948, en cherchant à déterminer s'il y a eu, dans chaque cas, violation d'une règle du droit international, provoquerait très probablement de longues discussions qui retarderaient sensiblement la solution de la question de Palestine. Il est vraisemblable que les deux Parties s'accuseraient mutuellement d'avoir commis des actes contraires à la loi de la guerre et qu'elles tenteraient l'une et l'autre de se justifier en invoquant le fait que les prétendues violations ont été la conséquence normale des hostilités. Leurs demandes auraient donc tendance à s'annuler entre elles, et il est douteux qu'il y ait quelque utilité à chercher à établir la responsabilité dans le cas de chaque accusation d'illégalité.

Par contre, si chacune des deux Parties devait présenter des demandes de dommages de guerre fondées sur l'allégation que l'autre Partie doit accepter la responsabilité de l'ouverture des hostilités et qu'elle a, par conséquent, le devoir de payer à la Partie demanderesse une compensation au titre des pertes que celle-ci et ses nationaux ont subies, il s'ensuivrait sans tarder un débat politique qui retarderait, lui aussi, et peut-être compromettrait, la solution de la question de Palestine.

La Commission de conciliation pense que la cause de la paix et les intérêts des Nations Unies seraient servis au mieux si le problème était abordé avec l'avenir en vue, c'est-à-dire si les Parties s'efforçaient de résoudre chacun des divers problèmes concrets qui sont encore en suspens. Au point où en est la situation, toute tentative de se reporter aux origines du conflit pour établir la responsabilité du déclenchement des hostilités serait un pas en arrière, de l'avis de la Commission, et nuirait à l'ambiance favorable essentielle à la continuation et au succès des discussions.

C'est pourquoi, compte tenu du désir manifesté par les deux Parties de faciliter un règlement pacifique, la Commission de conciliation invite instamment les Gouvernements de l'Egypte, de la Jordanie, du Liban et de la Syrie, et le Gouvernement d'Israël à convenir de renoncer réciproquement à toute demande de dommages de guerre résultant des hostilités de 1948. La Commission est convaincue qu'une décision à cet effet serait d'une grande utilité pour le règlement des différends en suspens et contribuerait dans une mesure appréciable au rétablissement de la paix en Palestine.

Distinction entre les réparations pour dommages de guerre et l'indemnisation des réfugiés

La suggestion formulée ci-dessus et visant à la renonciation réciproque aux demandes pour dommages de guerre ne concerne pas, bien entendu, les demandes d'indemnisation des réfugiés. Il convient d'établir une distinction bien nette entre les demandes d'indemnisation des réfugiés et les demandes de réparation pour dommages de guerre. Alors que celles-ci sont formulées par un gouvernement au titre des dommages qui lui ont été causés, ou qui ont été causés à ses nationaux, par suite des hostilités, les demandes d'indemnisation des réfugiés ne peuvent figurer parmi les demandes de dommages de guerre présentées par les Etats Parties au conflit de Palestine, étant donné que la plupart des réfugiés arabes n'étaient nationaux d'aucun de ces Etats au moment où ils quittèrent leurs foyers.

Chaque Etat est libre de traiter et de régler, par voie de renonciation ou autrement, la question de ses demandes de dommages de guerre, mais cette méthode ne peut être employée en ce qui concerne les demandes d'indemnisation des réfugiés qui ne sont pas nationaux de cet Etat. En plus des raisons juridiques de la distinction à faire entre les réparations pour dommages de guerre et l'indemnisation des réfugiés, il convient de souligner que l'adoption par l'Assemblée générale de sa résolution 194 (III) et les autres mesures qu'ont prises les Nations Unies montrent l'intérêt particulier de cette Organisation pour ce problème humanitaire et pour sa solution équitable. Il semble donc que tout règlement de la question des demandes d'indemnisation des réfugiés devrait être effectué dans le cadre général de l'Organisation des Nations Unies.
