Cote du document: E/REF/

Meilleur exemplaire Disponible

United Nations | *Nations Unies*

ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL | **CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

LONDON
E/REF/54
1 May 1946
French
Original: English

COMITE SPECIAL DES REFUGIES ET PERSONNES DEPLACEES

DECLARATION DU DELEGUE DU ROYAUME-UNI
SUR LA NATURE DU FUTUR ORGANISME

M. le Président, c'est avec un certain embarras que je me lève pour plaider une cause au sujet de laquelle, je le crains, je me trouve en opposition avec mes deux amis et collègues, M. Warren et le Général Ratov. Avec M. Warren, j'ai travaillé pendant trois ans pour la cause des réfugiés; nous avons collaboré en maintes occasions et en maints endroits, et je regrette beaucoup de me trouver en opposition avec lui. Je connais la sincérité et le zèle qu'il met au service de ladite cause, et je déplore d'autant plus qu'une divergence d'opinions nous oppose momentanément. Avec le Général Ratov, j'ai étudié récemment, en étroite coopération, un sujet très compliqué et très difficile, et pendant ces quelques semaines, son amicale fermeté, sa sincérité et la généreuse compréhension dont il fait preuve à l'égard de ceux qui ne sont pas toujours d'accord avec lui ont gagné tout mon respect. C'est pourquoi je regrette de me trouver d'un avis opposé au leur; mais c'est seulement sur une question particulière; et bien entendu, chacun a le droit d'avoir une opinion. A l'égard de la question particulière dont il s'agit, nous maintenons sincèrement nos opinions, et je pense que le Général Ratov lui-même souhaite que je m'exprime avec la même franchise que lui. Mon embarras s'accroît du fait que M. Warren et le Général Ratov forment à eux deux une redoutable combinaison. Ils réunissent à eux deux beaucoup d'habileté dialectique; leurs pays réunissent à eux deux la moitié des ressources du monde, et je crois que dans ce Comité ils réunissent peut-être plus de la moitié des voix. Néanmoins, j'estime qu'il s'agit en l'espèce d'une question de principe de grande importance et que, de part et d'autre, de

nombreux arguments ont été avancés qu'il convient de peser. Aussi voudrais-je demander très instamment au Comité d'accorder la plus grande attention au problème qui nous occupe, de le juger réellement au fond, de ne pas considérer qu'ils s'engagent dans un sens ou dans un autre, mais d'étudier les arguments qui pourront être présentés au cours du débat qui s'ouvre maintenant, et de se prononcer objectivement sur ce qu'il croit être juste.

Je voudrais ajouter un mot avant de commencer mon raisonnement, et cela malgré la forme de la motion. Si l'amendement de M. Warren est repoussé, sa thèse ne se trouvera pas condamnée pour cela; si son amendement n'est pas adopté, le Comité et le sous-comité seront libres d'étudier la question sous tous ses aspects. Ils seront également libres de recommander une institution spécialisée, et libres d'appuyer pleinement cette solution. Par contre, si la motion de M. Warren est votée, toutes les autres solutions se trouvent exclues, et toute solution transactionnelle rendue impossible. Celle qu'a proposée notre collègue français, celles qui peuvent être suggérées au cours des débats, et celles que certains d'entre nous pourraient désirer recommander après l'exposé des arguments se trouveront toutes exclues. Par conséquent, ceux qui voteraient contre l'amendement de M. Warren ne voteraient pas contre sa thèse; ils voteraient seulement afin de laisser la porte ouverte à d'autres possibilités. Ceux qui, par contre, approuveraient son amendement, barreraient ce qui, à mon avis, constitue un très important champ de discussions, et restreindraient notre mandat à des limites qu'il me semble extrêmement peu souhaitable de fixer.

Voyons maintenant ce que l'amendement de M. Warren implique exactement. Il tend à nous engager à ne recommander rien d'autre qu'une institution spécialisée. Nous ne savons pas encore exactement ce que cela signifie, bien que M. Warren nous dise qu'il en existe beaucoup, et que la conception d'une institution spécialisée n'est pas réellement une affaire qui puisse faire hésiter longtemps. Je me le demande. Comment

va-t-on la créer? Sera-t-elle créée au moyen d'une résolution du Conseil économique et social ou de l'Assemblée, ou sera-t-elle le résultat de négociations séparées et indépendantes ? Considérons les deux propositions : si la création de l'institution en question résulte d'une décision du Conseil économique et social ou de l'Assemblée, cela signifiera, en fait, que ses divers membres adopteront, dans une certaine mesure, des directives de l'Organisation des Nations Unies. Ils lui apporteront leur appui dans cette mesure. Ils suivront les lignes générales tracées par l'organisme central. Je ne crois pas que ce soit tout à fait là ce qu'envisage M. Warren, il nous fixera sans doute là-dessus tout à l'heure; mais j'ai l'impression qu'il est fort désireux que la nouvelle institution soit complètement autonome, un organisme indépendant, quelque chose de nettement séparé de l'Organisation des Nations Unies, bien que ses relations et ses rapports avec celle-ci seront définis dans certains principes généraux. Je présume que ce qu'il désire, c'est que nous négocions un accord séparé. Comme je l'ai dit hier, cela signifierait une nouvelle Conférence internationale; cela signifierait que nous devrions nous réunir et commencer à négocier par un processus laborieux que nous connaissons bien maintenant et qui implique un projet de traité ou de convention internationale. (Il ne faut pas que j'emploie le mot "traité", car il a aux Etats-Unis un sens spécial, mais en tous cas un acte ou un accord, qui devrait être discuté et élaboré au cours d'une Conférence internationale qui pourrait se prolonger très longtemps). Nous aurions à décider quels seraient les membres de l'institution envisagée. Ces membres seraient probablement - et je crois que c'est là ce que pense M. Warren - les pays qui demanderaient eux-mêmes à faire partie de l'organisme. De toute évidence on ne peut obliger aucun état à y entrer. Il nous faudrait en somme inviter les Etats à y participer, ou bien un gouvernement quelconque pourrait lancer des invitations générales qui pourraient être acceptées ou refusées. Quels principes invoque-t-on exactement pour lancer ces invitations ? Un des arguments qui ont

Un des arguments qui ont été avancés en faveur de l'institution spécialisée c'est que cette solution permettrait à des pays comme la Suisse et la Suède, qui actuellement se trouvent en dehors des Nations Unies, d'y entrer. Je n'ai aucune objection contre l'entrée de la Suisse et de la Suède dans l'organisme envisagé et je crois que la contribution qu'ils apporteraient serait de la plus grande valeur, mais si l'on veut adresser une invitation à la Suisse et à la Suède, où faut-il s'arrêter exactement? Que faire à l'égard d'autres pays? A l'égard des pays ex-ennemis qui peuvent cesser d'être des pays ex-ennemis? Que faire à l'endroit de la Bulgarie, de l'Italie, du Portugal et, dirais-je même de l'Espagne? Le problème consistant à savoir qui doit être membre du nouvel organisme me semble soulever, dès le début, de très grandes difficultés, et cela de deux points de vue. Si notre nouvel organisme doit être partie intégrante de l'Organisation des Nations Unies, les membres de celle-ci deviendront automatiquement ses propres membres. Chacune des Nations Unies participerait à l'oeuvre nouvelle, dans la mesure où cette oeuvre serait poursuivie directement par les Nations Unies. Il y aurait alors certainement un accord spécial au moyen duquel on pourrait réunir les fonds nécessaires aux opérations, étant donné que des difficultés manifestes surgissent dans certains pays qui contribuent en versant des sommes importantes à une tâche pour laquelle ils ne se sentent peut-être pas très bien disposés; je pense que nous avons toujours envisagé de faire supporter les dépenses administratives par les Nations Unies, afin qu'il soit pourvu automatiquement à ces dépenses et que le mécanisme fonctionne automatiquement, mais que les dépenses afférentes à l'exécution du programme devraient être couvertes au moyen d'une méthode quelconque élaborée sous l'égide des Nations Unies, afin de lui donner plus de souplesse.

Si cependant l'ensemble de l'organisme doit être indépendant des Nations Unies, nous nous heurtons dès le début à cette difficulté financière. Nous ne sommes plus en mesure de faire une distinction entre

ceux qui participent aux dépenses administratives et ceux qui participent aux dépenses d'exécution, à moins que nous n'instituions deux nouveaux organismes, et il se peut que nous reconnaissions alors que de nombreux pays qui pourraient participer très utilement à l'administration, resteront en dehors du nouvel organisme parce qu'ils ne désirent pas apporter leur contribution aux fonds d'exécution. Voilà pour un point.

Mais il y en a un autre. Nous nous rendons bien compte que si nous avons affaire à un organisme destiné à être indépendant des Nations Unies, nous ne pouvons pas le restreindre quant à sa composition uniquement aux pays des Nations Unies. D'autres pays y entreront également. Or je viens de dire qu'il sera plutôt difficile d'établir une ligne de démarcation, et il pourrait bien se faire qu'un pays qui participe au nouvel organisme soit capable d'y causer pas mal de difficultés. Supposons qu'une puissance entre dans le nouvel organisme et qu'elle veuille empêcher qu'une pleine assistance internationale soit donnée, disons aux Espagnols, aux Espagnols républicains, aux Israélites ou aux réfugiés de la gauche de quelque autre pays -et il existe des réfugiés de gauche d'autres pays dont certains sont membres des Nations Unies -; cette puissance serait membre de la nouvelle institution spécialisée et pourrait se faire fortement entendre dans les réunions de l'institution spécialisée; aussi pourrait-elle aisément créer de grands embarras à l'administration de l'institution spécialisée, embarras contre lesquels il n'y aurait pas de recours ou tout au moins pas de recours facile.

Il serait certes possible de faire appel à l'Assemblée des Nations Unies ou au Conseil économique et social, mais ce serait un procédé lent et laborieux, et tous les avantages que nous avons cherché à assurer à ce moment seraient que ce nouvel organisme se trouve effectivement placé sous l'égide des Nations Unies, qu'il puisse à tout moment recourir aux principes et à la procédure de l'Organisation pour sortir de ses difficultés, que le terrain soit déblayé devant lui, que ses débats puissent

se dérouler d'une manière juste et équitable et, si je puis dire, avec une publicité pleine et entière et l'entier soutien de l'opinion publique, tous ces avantages seraient perdus. Nous risquons de nous trouver nous-mêmes dans la situation de ceux qui sont parvenus à créer un organisme plutôt boîteux, incomplet, ne pouvant avancer sur sa route que d'un pas mal assuré, et qui n'aurait aucune garantie véritable contre l'obstruction et contre les difficultés -difficultés artificielles, difficultés politiques,- que nous ne serions plus à même de combattre avec cette efficacité, cette force et cette autorité que possède l'Organisation des Nations Unies.

Considérons maintenant de nouveau ce qui arrivera lorsque cet organisme sera constitué. J'ai reçu ces jours-ci un certain nombre d'avis émanant de personnes intéressées, et réellement intéressées au bien-être des réfugiés; ces personnes sont des plus désireuses de faire en sorte que les réfugiés authentiques reçoivent le maximum d'assistance internationale, et ceci aussi effectivement et aussi promptement que possible. Elles me prient de m'opposer à la création d'une institution spécialisée. Elles disent: "Pour l'amour du Ciel, essayez d'empêcher que cela se fasse. Il se peut que votre Comité ne se rende pas compte de ce que cela implique."

Ils peuvent penser que c'est une affaire de pure forme; ils peuvent penser qu'il ne s'agit que de choisir un mécanisme, qu'il n'y a là rien de très important; quant à nous, nous vous assurons qu'une institution spécialisée n'aurait ni l'autorité, ni la puissance, ni le dynamisme, ni la force, ni la publicité nécessaires à la bonne exécution de sa tâche. Nous serons gênés chaque fois que nous voudrons agir sur place. Si nous partons d'une conception étroite des buts à atteindre, l'oeuvre toute entière s'en trouvera restreinte et deviendra une affaire secondaire, un "à côté" sans importance. Ce ne sera plus la véritable solution

d'un grand problème de prix, que nous n'aurons fait qu'effleurer par une voie détournée et cela rendra extrêmement difficile tout travail efficace. Ce genre de choses ne s'arrête jamais là; une fois que cette impression se sera répandue à l'étranger, nous perdrons nos bons collaborateurs. Déjà nous courons le risque de les perdre. J'entends dire que les membres du personnel de l'UNRRA, personnel dévoué et très capable, envisagent de chercher une autre occupation et d'abandonner le problème des réfugiés devant l'incertitude où ils sont quant à leur avenir. Ils ne savent pas si nous allons créer quelque chose de sérieux et de solide ou non. Ils pensent que nous pouvons être détournés de notre route; ils pensent que nous nous rabattrons peut-être sur une solution de deuxième choix, et ils ne veulent pas travailler pour quelque chose de deuxième choix. Ils veulent travailler pour un organisme de premier plan, ce qu'en fait nous voulons créer. Messieurs, je crois que si nous renonçons à nos efforts pour créer quelque chose de vraiment grand, si nous instituons un organisme incomplet, un organisme de second ordre, un organisme sans autorité, sans puissance, sans l'appui des Nations Unies, nous aurons failli à notre tâche.

J'ai maintenant indiqué quelques-unes des objections que j'élève contre la création d'une institution spécialisée; il en est encore une ou deux que je voudrais mentionner. Nous nous attaquons à un problème qui présente de grandes difficultés politiques, à un problème qui soulève, dans certains pays, très légitimement, très raisonnablement et à bon droit, de grandes inquiétudes sur la façon dont nous le traitons. Leurs craintes sont fondées sur le fait que nous pourrions ainsi donner des facilités aux organismes rebelles et provoquer la constitution de groupes importants de propres à rien nécessiteux profitant de notre charité. J'aimerais souligner ici l'aide précieuse apportée par le Général Katev et ... attachés à notre groupe de rédaction dans l'exposé de ces difficultés et pour les mettre en pleine lumière. Ils ont présenté

une thèse fortement étayée d'arguments très solides, mais qui, si je puis dire, ne m'ont pas écrasée. Je ne suis pas tout à fait de leur avis; je crois qu'il y a un autre aspect du problème. Je voudrais seulement dire qu'ils ont très bien exposé leur point de vue et que c'est un point de vue des plus défendables. Ils ont montré qu'il pourrait s'élever de très sérieuses difficultés politiques à l'égard desquelles il est extrêmement important que leurs intérêts, aussi bien que ceux des réfugiés, soient protégés. Nous croyons qu'il est également important que les intérêts des réfugiés soient défendus. Nous croyons que cela ne peut se faire qu'au moyen d'un organisme puissant, jouissant d'autorité et nous représentant tous; nous croyons que cela peut se faire au moyen de l'Assemblée des Nations Unies; nous croyons que cela peut se faire au moyen du Conseil économique et social; nous ne croyons pas que cela puisse se faire au moyen d'une institution spécialisée. Nous croyons qu'une institution spécialisée ne serait capable de protéger ni les intérêts des réfugiés, ni ceux des pays qui pourraient souffrir du fait que le problème ne serait pas convenablement traité et nous croyons que le meilleur moyen de mettre les deux côtés à l'abri de cette difficulté est de placer complètement l'organisme envisagé sous la protection des Nations Unies. Si cela est fait, toutes les questions présentant de sérieuses difficultés politiques pourront être discutées, du haut d'une tribune appropriée, par une très puissante autorité qui sera en mesure de prendre toutes décisions utiles, et nous éviterons ainsi le long procédé qui consiste à en référer d'un organisme à un autre, et de celui-ci à un troisième, jusqu'à ce qu'enfin la question soit portée comme une affaire secondaire devant quelque autre organisme qui, entre temps, aura perdu toute notion exacte de ce dont il s'agit. Nous aurons nos propres difficultés, que nous aurons nettement distinguées dès le début, et l'opinion publique, ainsi que l'autorité de nos chefs réels, seront concentrées sur la question dès que celle-ci se posera. Nous reviendrons ainsi à la résoudre d'une façon beaucoup plus heureuse, plus efficace et beaucoup plus juste.

Il y a ensuite l'argument de la rapidité. Le problème des réfugiés est reconnu comme étant d'une extrême urgence, à notre point de vue aussi bien qu'aux termes de notre mandat. Qui plus est, des appels nous sont adressés de toutes parts: l'autre jour de Sir Humphrey Gale, représentant de l'UNRRA, du Comité intergouvernemental des réfugiés, je crois, et certainement d'une centaine d'organismes officieux, qui tous nous prient de prendre promptement cette affaire en main et de faire fonctionner le nouvel organisme au plus tôt. Je puis citer, par exemple, la résolution passée par l'UNRRA à Atlantic City, le mois dernier. Je vous lirai le paragraphe entier : "Le Conseil recommande qu'étant donné le caractère temporaire de l'assistance pouvant être donnée par l'UNRRA en ce qui concerne toutes les personnes déplacées qui restent encore dans toutes les régions où cet organisme est autorisé à agir, ses membres" -il s'agit de nous tous, qui sommes ici- fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour que soit créé à une date rapprochée un organisme des Nations Unies capable de s'occuper du problème de la manière efficace envisagée dans la résolution adoptée par l'Organisation des Nations Unies". Voilà qui est clair. Or, si nous adoptons le principe d'un organisme des Nations Unies, d'une commission de l'Assemblée ou du Conseil économique et social, tout ce que nous aurons à faire est d'en élaborer la Constitution, et d'obtenir qu'elle soit approuvée par le Conseil économique et social et votée par l'Assemblée; après quoi, l'organisme dont il s'agit pourra fonctionner dès le lendemain. Si nous avons une institution spécialisée, nous devrons, comme je viens de le dire, recommencer une fois de plus toute notre procédure de négociations. Il se peut, comme l'a dit M. WARREN, que les débats de ce comité soient accélérés si l'on élimine toutes les propositions transactionnelles et si on arrête la discussion de toute autre question; mais cela ne hâtera certainement pas l'achèvement ou l'exécution du travail que nous avons devant nous. Je vous prie de vouloir bien ne pas perdre de vue cet aspect de la question. Ce dont nous avons besoin, c'est de la

rapidité; [illegible] l'exécution du travail; ce dont nous avons besoin, c'est que le nouvel organisme commence à fonctionner rapidement. [illegible] faire si nous acceptons qu'il soit une partie intégrante des Nations Unies; cela ne pourrait se faire s'il devait être une institution spécialisée. Si cet organisme doit être une institution spécialisée, il se peut qu'les événements donnent raison à M. Warren, qui a dit qu'il faudrait peut-être que nous attendions deux ans; d'ici là, la moitié des réfugiés le plus intéressants sera morte. Si par contre, nous sommes prêts à envisager un organisme des Nations Unies, une commission de l'Assemblée ou du Conseil économique et social, nous pourrons avancer dans notre travail, cet automne, j'en suis absolument certain, si nous y apportons seulement une partie de l'élan, de la bonne volonté, de la force et de la conviction que nous avons mis en oeuvre lorsqu'il s'est agi de gagner la guerre.

J'ai donné diverses raisons pour lesquelles il me semble qu'une institution spécialisée peut donner lieu à des objections très sérieuses. A mon avis, toutes ces raisons s'appliquent a contrario, c'est-à-dire en faveur d'une commission de l'Organisation. Rapidité: la composition est réglée, le sujet est connu et, si les membres sont présents, il est possible de créer une commission presque immédiatement, aussitôt que l'Assemblée en donnera le signal et cette commission peut fonctionner dans un délai très court. Il est exact que la question des fonds de fonctionnement existe toujours; mais elle se pose dans les deux cas. Je prétends que nous obtiendrons plus rapidement et avec plus d'efficacité les fonds nécessaires pour les dépenses de fonctionnement si nous disposons d'un organe administratif agissant comme une commission de l'Assemblée ou du Conseil économique et social au lieu de procéder à une double opération en créant tout d'abord un mécanisme indépendant et en s'efforçant ensuite d'obtenir de l'argent sans être soutenu par aucune autorité.

[illegible] Nations Unies ou le [illegible] partie de l'organisation [illegible] engager le personnel nécessaire [illegible] administration. Ceci constitue [illegible] point très important, [illegible] de le dire, ce personnel [illegible] par la perspective de travailler pour le compte de l'Organisation. Il ne serait pas attiré par la perspective de travailler pour le compte d'un organisme indépendant hypothétique qui pourra être créé dans un ou deux ans, après des mois et des mois de discussion sur le nouveau mécanisme et la nouvelle convention internationale. Vous pouvez obtenir du personnel dès maintenant, et du bon personnel, dont vous ne pourrez plus disposer plus tard.

Possibilités d'obstruction: je crois qu'en adoptant une institution spécialisée vous créerez de nombreuses facilités d'obstruction. Je n'ai pas l'intention de prétendre que certains gouvernements désirent faire de l'obstruction, mais ceux d'entre nous qui ont une certaine expérience de la diplomatie savent parfaitement que, si un pays ou un gouvernement n'est pas entièrement en faveur d'un projet particulier, l'élan ou l'impulsion nécessaire pour l'adoption d'un tel projet faiblit inévitablement; si cette impulsion disparaît, si le soutien du gouvernement en question n'est pas assuré, vous constaterez très facilement que vos activités seront freinées au lieu d'être alimentées. Il existe des cas très précis où une obstruction pourrait être créée politiquement. J'ai cité le cas des réfugiés espagnols. J'ai mentionné le fait que l'on pourra rencontrer des réfugiés des partis de gauche d'autres pays; je crois que c'est là que réside le vrai danger d'une institution spécialisée et je ne pense pas qu'un organe des Nations Unies puisse présenter les mêmes inconvénients.

En dernier lieu, complication politique: j'ai déjà traité cette question. Je crois que nos amis qui nous font vis-à-vis, nos amis de

l'Union Soviétique, de la Yougoslavie, de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de l'Ukraine et de la Biélorussie, seraient bien mieux protégés, seraient bien plus certains d'une justice et ne seraient pas à même de constater que l'organisme exploite les réfugiés à des fins politiques, si cet organisme faisait partie des Nations Unies. Si nous avons un organisme séparé, son personnel sera de second ordre. Dans l'ensemble, nous y trouverons un état d'esprit beaucoup plus mesquin. Nous constaterons qu'il ne s'agit plus d'une grande entreprise, mais d'une petite institution. Un organisme étroit produira des gens doués d'un esprit étroit, les esprits étroits eux-mêmes conduisent à des obstructions étroites et c'est là qu'est le danger. Si vous confiez ce problème à des hommes à l'esprit large, vous n'aurez pas d'ennui; si vous avez à faire à des personnes à l'esprit borné, vous en aurez.

Enfin, si nous adoptons un organe des Nations Unies nous aurons quelque chose de grand qui aura, pour employer une expression moderne, "une valeur sensationnelle." Cela veut dire que ce travail sera connu de tous, sera exécuté au grand jour, soumis au contrôle de l'opinion publique et aiguillonné par cette opinion; il sera accompli de telle façon que nous pourrons obtenir des résultats sur une grande échelle, quelque chose de grand et d'utile. Si nous avons une institution spécialisée, tout cela sera beaucoup plus difficile à acquérir, et je crois que nos chances de succès seront en réalité très faibles. Ainsi, Messieurs, je vous prie, en étudiant cette question, de tenir compte de tous ses aspects, de peser le pour et le contre et de ne pas nous séparer en camps opposés à son sujet. Nous devons considérer ce problème comme une grande tâche humanitaire, une tâche de justice, une tâche d'humanité, qui peut être menée à bien si nous l'abordons franchement, si nous en considérons les grandes lignes, ce que nous ne pourrions pas obtenir en essayant de l'esquiver, de faire des économies, de le couper en petits morceaux et de le diminuer. C'est un procédé que nous ne pouvons employer, nous n'irions pas vite en besogne, nous arriverions trop tard et nous ne réussirions pas dans notre tâche.