

NATIONS UNIES  
CONSEIL  
DE SECURITE



Distr.  
GENERALE

S/1791\*  
15 septembre 1950  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

LETTRE ADRESSEE AU PRESIDENT DU CONSEIL DE SECURITE, LE 15 SEPTEMBRE 1950  
PAR LE REPRESENTANT DES NATIONS UNIES AUPRES DE L'INDE ET DU PAKISTAN,  
POUR LUI COMMUNIQUER SON RAPPORT

15 septembre 1950

A Sir Gladwyn Jebb, K.C.M.G., C.B.,  
Président du Conseil de sécurité  
des Nations Unies  
Lake Success.

Monsieur le Président,

C'est en votre qualité de Président du Conseil de sécurité que je vous adresse cette lettre, à laquelle je joins le rapport que j'ai rédigé, à l'intention du Conseil de sécurité, sur la manière dont j'ai tenté de remplir la mission que m'avait confiée la résolution adoptée par le Conseil le 14 mars 1950.

La remise de ce rapport est le dernier acte que j'accomplis pour m'acquitter des fonctions que j'ai reçues en vertu de cette résolution, et je prie le Conseil de sécurité de bien vouloir mettre officiellement fin à mon rôle de représentant des Nations Unies auprès de l'Inde et du Pakistan.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma respectueuse considération.

(Signé) Owen DIXON

\* La carte à laquelle se réfère le présent document sera soumise sous forme d'annexe à une date ultérieure.

RAPPORT DE SIR OWEN DIXON, REPRESENTANT DES NATIONS UNIES AUPRES DE L'INDE  
ET DU PAKISTAN AU CONSEIL DE SECURITE

J'ai l'honneur de présenter au Conseil de sécurité, sur les efforts que j'ai tentés pour remplir la mission que m'avait confiée la résolution adoptée par lui le 14 mars 1950, le rapport suivant.

Par cette résolution, le Conseil de sécurité invitait le Gouvernement de l'Inde et celui du Pakistan à prendre immédiatement les dispositions nécessaires pour préparer et exécuter, dans un délai de cinq mois à compter de la date de cette résolution, un programme de démilitarisation qui s'inspirerait soit de certains principes que le Conseil rappelait, soit des modifications apportées à ces principes par accord mutuel. Le Conseil de sécurité décidait, par la même résolution, de nommer un représentant des Nations Unies qui aurait qualité pour exercer certaines fonctions et qui serait, notamment, chargé d'aider à préparer le programme de démilitarisation, de soumettre aux Gouvernements intéressés ou au Conseil de sécurité toute proposition qui lui semblerait de nature à contribuer au règlement rapide et durable du différend surgi entre les deux Gouvernements au sujet de l'Etat de Jammu et Cachemire, d'exercer tous les pouvoirs et attributions dévolus à la Commission des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan et de faire rapport au Conseil de sécurité.

Le Conseil de sécurité m'a désigné pour remplir ces fonctions et, le 13 avril, à Sydney, j'ai appris que j'étais nommé représentant des Nations Unies. J'ai immédiatement pris les mesures nécessaires pour me dégager des responsabilités que j'avais à l'époque en Australie et, le 26 avril, j'ai quitté Sydney pour Lake Success. Le 21 mai 1950, je suis parti de New-York pour Delhi, via Londres, après m'être consacré depuis le 28 avril, date de mon arrivée, à réunir le plus possible de renseignements sur la nature du problème que j'avais à traiter, à mettre au point les dispositions administratives nécessaires et à me constituer un personnel.

J'ai choisi de me rendre d'abord à Delhi plutôt qu'à Karachi, parce que le Premier Ministre de l'Inde était sur le point de partir pour l'Indonésie et désirait me voir avant son départ. Le Premier Ministre du Pakistan se trouvait à ce moment aux Etats-Unis. Je suis arrivé à Delhi le 27 mai 1950. A cette date, plus de dix semaines s'étaient déjà écoulées sur les cinq mois mentionnés au paragraphe 1 de la résolution du Conseil de sécurité, mais, pour autant que je sache, les deux Gouvernements n'avaient encore pris aucune mesure en application de ce paragraphe.

Pendant quelques jours, le Premier Ministre de l'Inde ainsi que des membres et des fonctionnaires de son Gouvernement m'ont mis au courant du caractère des revendications de l'Inde et, d'une manière générale, de la position de ce pays à l'égard du conflit de Cachemire.

Le 1er juin, je me suis rendu à Karachi, où j'ai recueilli auprès de Sir Zafarullah Khan ainsi que des membres et des fonctionnaires du Gouvernement du Pakistan des renseignements de même nature sur la position du Pakistan.

J'ai quitté Karachi pour Srinagar, dans la vallée de Cachemire, le 7 juin. A dater de ce jour et jusqu'au 12 juillet, j'ai séjourné dans l'Etat de Jammu et Cachemire, mon point d'attache étant Srinagar. Mon voyage au Cachemire avait pour but de réunir des renseignements sur le pays, sur sa population, sur sa topographie, sur la ligne du cessez-le-feu, sur la disposition générale des forces armées de chaque côté de cette ligne, ainsi que sur tout autre élément de la situation de l'Etat qui m'aiderait ou pourrait m'aider à comprendre le différend et à trouver éventuellement les moyens de le résoudre. Je me suis beaucoup déplacé, visitant notamment Bandipoura, Sonamarg et Baltal, Panch et la région avoisinante, Rawalakot, la route de Rawalpindi à Srinagar par la vallée de la Djhélem, que j'ai empruntée plusieurs fois, ainsi que des localités et des postes le long de cette route, Skerdo et Gilgit, Jammu et les postes voisins, ainsi que Leh\*.

Pendant mon séjour à Srinagar, j'ai eu plusieurs entretiens avec le Cheikh Abdullah, Premier Ministre de l'Etat.

---

\* Voir la carte donnée en appendice.

Après avoir terminé mes voyages, inspections et enquêtes, je suis resté à Srinagar et je me suis attaché à envisager les plans et à les mettre sur pied. Je ne serais pas resté aussi longtemps à Srinagar si les deux Premiers Ministres n'avaient pas été continuellement absents du sous-continent. J'étais, en effet, persuadé que la meilleure voie à suivre pour moi était de traiter directement avec les Premiers Ministres et, si possible, de les réunir pour nous efforcer en commun d'aboutir à une solution.

La situation dans laquelle je me trouvais était assez étrange. Les parties au différend s'accordaient à penser qu'il fallait régler par un plébiscite général le sort de l'Etat dans son ensemble, mais, pendant fort longtemps, elles n'avaient pu s'entendre sur aucune des mesures préalables que, de toute évidence, il importait de prendre pour organiser un tel plébiscite. Du 20 octobre 1947 au 1er janvier 1949, l'Etat de Jammu et Cachemire avait été le théâtre de combats continus et des opérations militaires extrêmement graves et difficiles s'y étaient déroulées. Toutefois, les hostilités n'avaient eu lieu que sur le territoire même de l'Etat. Le 1er janvier 1949, un cessez-le-feu avait été ordonné sur les fronts respectifs et, au mois de juillet, l'Inde et le Pakistan s'étaient mis d'accord sur le tracé de la ligne de démarcation entre leurs territoires respectifs. Du côté indien de cette ligne de démarcation, les forces qui occupaient le territoire comprenaient des effectifs de l'armée régulière de l'Inde, de l'armée de l'Etat et de la Milice de l'Etat. Du côté pakistanais, les forces se composaient d'effectifs de l'armée régulière du Pakistan, des forces du Cachemire Azad et des Eclaireurs du Nord. La ligne de démarcation elle-même était tenue par d'importants contingents, de sorte que deux importantes armées se trouvaient en présence.

L'Organisation des Nations Unies avait créé un corps d'observateurs, constitué d'officiers venus de divers pays, qui devait aider au maintien de l'ordre de cessez-le-feu le long de la ligne de démarcation et s'assurer que les parties respectaient les conditions de l'armistice. Des incidents se produisaient fréquemment çà et là, le long de la ligne, au cours desquels les troupes d'un camp tiraient sur les troupes de l'autre ou sur un civil ou un groupe de civils; ces incidents n'ont cependant revêtu, presque tous, qu'une importance secondaire et aucun d'entre eux n'a été de nature à faire craindre une conflagration générale.

Le territoire situé du côté pakistanaï de la ligne de démarcation paraissait être administré, à l'ouest, par un "Gouvernement" du Cachemire Azad, mais, au nord, par des agents politiques directement responsables envers le Gouvernement du Pakistan.

Du côté indien de la ligne de démarcation, l'administration de l'Etat était aux mains du Cheik Abdullah et de ses collègues, les autorités fédérales de l'Inde gardant toutefois, au titre de l'instrument d'accession à l'Inde, la direction de certaines affaires, par exemple les questions de défense et de relations extérieures (voir le paragraphe 370 de la Constitution de l'Inde). Les pouvoirs des autorités fédérales étaient d'ailleurs assez larges pour leur permettre de traiter de tout problème relatif au différend du Cachemire ou à son règlement.

Il ne faisait aucun doute pour moi que mes efforts pour régler le différend devaient s'inspirer des décisions prises antérieurement par le Conseil de sécurité et par la Commission des Nations Unies pour l'Inde et pour le Pakistan, décisions qui avaient rencontré l'assentiment des deux parties. Certes, les chances de succès d'une telle action étaient diminuées du fait que les parties n'avaient pu, pendant si longtemps, et malgré l'aide de la Commission, s'entendre sur aucune mesure pratique pour résoudre le problème dans le cadre de ces décisions. Mais la résolution adoptée le 5 janvier 1949 déclarait expressément que la question du rattachement de l'Etat de Jammu et Cachemire à l'Inde ou au Pakistan se décidait au moyen d'un plébiscite libre et impartial. Il restait cependant à réaliser l'accord sur diverses questions préalables, notamment celle de la démilitarisation, avant même que de commencer à prendre les dispositions nécessaires pour connaître l'avis de la population.

A mon avis, ma tâche essentielle était de m'efforcer de réaliser un accord sur les mesures dont l'exécution permettrait à l'Administrateur du plébiscite d'entreprendre l'organisation d'un plébiscite général. Ce n'est qu'après m'être convaincu qu'il était impossible de réaliser un tel accord et qu'il n'existait plus aucune chance réelle d'y parvenir, que je pourrais envisager de régler la question autrement que par un plébiscite organisé dans l'Etat tout entier. Aussitôt que cela fut possible, j'informai chacune des parties que telle était la point de vue que j'avais adopté.

Après avoir étudié les efforts antérieurement tentés pour régler le différend et entendu les explications données par l'Inde sur sa "cause" et sur la thèse qu'elle défendait, j'en vins à conclure que, pour parvenir à réaliser un accord sur les questions qu'il importait de régler avant de procéder à un plébiscite général, il serait nécessaire de répondre à certaines objections que l'Inde présenterait. La première de ces objections était l'allégation, si souvent répétée par l'Inde, que le Pakistan avait commis une agression sans pouvoir invoquer la moindre raison valable d'intervenir et que ses troupes n'avaient pas le droit de se trouver à l'intérieur de l'Etat. L'Inde déclarait, en outre, que, pendant la période de préparation du plébiscite, et la période où ce plébiscite serait effectué, le territoire situé à l'ouest de la ligne du cessez-le-feu ne devait pas se trouver sous l'autorité ou l'administration directe du Gouvernement du Pakistan, ni être administré par le "Gouvernement" de l'Azad Cachemire. L'Inde soutenait également qu'il importait de ne rien faire qui puisse inflamer ou affaiblir la reconnaissance de la souveraineté de l'Etat de Jammu et Cachemire sur les régions du Nord, c'est-à-dire sur les régions se trouvant au nord de la ligne du cessez-le-feu à l'endroit où cette ligne prend la direction de l'est. Elle faisait valoir en outre que, si l'on réduisait dans une mesure considérable l'effectif des troupes se trouvant du côté indien de la ligne du cessez-le-feu, on risquerait de voir l'autre partie franchir cette ligne et se livrer à de nouvelles incursions. Telles étaient les objections de l'Inde; on pourrait les développer en détail, mais il me suffit d'en indiquer brièvement la nature.

En préparant les plans que je devais soumettre aux Premiers Ministres, je m'efforçai de répondre à ces divers arguments. Toutefois, je demeurais vivement conscient tant de la nécessité que de la difficulté d'assurer l'entière

liberté et l'impartialité du plébiscite. Les plans que j'envisageais en ce qui concerne la région se trouvant du côté pakistanais de la ligne du cessez-le-feu devaient résoudre, à mon avis, toutes les difficultés qui se présenteraient de ce côté. Toutefois, j'éprouvais de vives inquiétudes en ce qui concerne le côté indien de la ligne. Il me semblait que, si certaines unités des troupes appartenant à l'une des parties demeuraient dans les régions fortement peuplées, si l'Administration du Cheik Abdullah, pour lequel les résultats du vote présentaient le plus grand intérêt, continuait d'exercer tous ses pouvoirs, si la milice de l'Etat restait armée et si on laissait à la police de l'Etat la possibilité d'exercer toute l'influence qu'elle tenait de ses fonctions mêmes dans une communauté de cette nature, la libre expression de la volonté des habitants se trouverait gravement menacée et il était presque certain que si les résultats du vote étaient défavorables au Pakistan, celui-ci contesterait le plébiscite en déclarant qu'il n'avait été ni libre ni impartial. J'élaborai donc plusieurs plans ou séries de plans pour faire face à cette situation. Au cours de mes travaux, je me rendis compte qu'il s'agissait d'une question intéressant directement le Conseil de sécurité lui-même. En effet, le plébiscite devait être effectué sous l'autorité du Conseil et, en ma qualité de représentant des Nations Unies, je ne devais ni proposer ni accepter de conditions de règlement susceptibles de laisser supposer, avec une apparence de raison qu'un plébiscite organisé sous les auspices des Nations Unies, ne serait ni libre ni impartial, du fait des appréhensions qu'auraient éprouvées les votants ou des mesures d'intimidation dont ils auraient fait l'objet ou pour d'autres raisons encore.

Le Premier Ministre de l'Inde revint à Delhi le 24 juin 1950 et le Premier Ministre du Pakistan revint à Karachi le 13 juillet 1950. Ils acceptèrent tous deux de me rencontrer à la Nouvelle-Delhi, le mardi 20 juillet, pour tenter de régler d'un commun accord le problème du Cachemire.

La conférence commença le jour prévu, à 4 heures de l'après-midi, et se poursuivit chaque jour jusqu'au lundi 24 juillet, date à laquelle elle prit fin, d'un commun accord. Au début de nos conversations, j'informai les deux Premiers Ministres qu'en ce qui me concernait, j'estimais qu'il leur était loisible de s'exprimer avec la plus grande liberté, car, sous une seule réserve, il ne serait pas nécessaire de rendre publiques leurs déclarations

Cette réserve était la suivante : si ma mission n'était pas couronnée de succès, je devrais faire connaître au Conseil de sécurité la nature des propositions avancées et rejetées et, d'autre part, si l'on aboutissait à un accord, je devrais évidemment en transmettre la teneur au Conseil. Dès le début, je déclarai que je me proposais d'aborder la question des mesures qu'il convenait d'arrêter pour rendre possible l'organisation d'un plébiscite qui déciderait du destin de l'Etat de Jammu et de Cachemire dans son ensemble, la première de ces mesures étant évidemment la démilitarisation de la région.

Il m'apparut qu'aucun des deux pays n'avait élaboré de plans positifs ni chargé leurs Premiers Ministres de présenter des propositions concrètes. J'entrepris alors d'exposer la solution que je leur suggèrerais.

J'indiquai tout d'abord qu'en cas d'accord, il importait de faire en sorte que chacune des parties fût entièrement convaincue que l'autre partie prendrait effectivement toutes les mesures dont l'exécution lui serait imposée aux termes d'un règlement, et ce, particulièrement en ce qui concerne le retrait de troupes et la réduction de la force militaire; je fis observer que, indépendamment d'autres motifs de confiance, que d'ailleurs je soulignai, on pouvait créer une atmosphère favorable en évitant de prendre des engagements vagues, et en stipulant qu'on ne saurait admettre qu'une des parties refuse de tenir les engagements pris ou manque auxdits engagements pour une raison quelconque, à moins qu'une autorité appropriée des Nations Unies ne certifie la validité de ladite raison. Cette proposition ne sembla pas rencontrer d'objection particulière.

Au cours de la période commençant à la date où le différend du Cachemire fut pour la première fois soumis au Conseil de sécurité, le 1er janvier 1948, non seulement l'Inde fit valoir à plusieurs reprises l'argument que j'ai déjà rappelé - à savoir que le Pakistan était l'agresseur - mais elle demanda en outre, qu'il fût reconnu comme tel. Au début de nos conversations, le Premier Ministre de l'Inde présenta la même demande, sur laquelle il revint fréquemment au

cours de la Conférence. Ma position fut la suivante : en premier lieu, le Conseil de sécurité n'avait pas fait de déclaration dans ce sens; deuxièmement, je n'avais pas reçu d'instructions pour étudier cette question du point de vue juridique, et je n'avais pas procédé à une telle étude; toutefois, j'indiquai que, sans chercher à discerner les causes ou les raisons des événements intervenus, lesquelles formaient sans doute une partie de l'histoire de la péninsule, j'étais prêt à estimer que le passage de la frontière de l'Etat de Jammu et de Cachemire par des éléments hostiles, le 20 octobre 1947, si je pouvais me fier à ma mémoire, était contraire au droit international, et que l'invasion du territoire de l'Etat par les unités de l'armée régulière du Pakistan, effectuée à ma connaissance en mai 1948, était, elle aussi, contraire au droit international.

Je proposai donc, comme première mesure de démilitarisation, de retirer les forces régulières du Pakistan, cette opération devant commencer à un jour fixé. Après une période appropriée, s'étendant sur un nombre de jours déterminé, à compter de cette date, d'autres mesures devraient être appliquées de part et d'autre de la ligne du cessez-le-feu, et, dans la mesure du possible, simultanément. Il appartenait aux deux parties de fixer la durée de la période qu'elles estimeraient appropriées.

Le Premier Ministre du Pakistan, s'opposa vivement à la troisième des trois considérations que j'avais formulées, c'est-à-dire, à la troisième des trois considérations énoncées ci-dessus. Toutefois, sur ma demande, il se déclara prêt à accepter la proposition tendant à faire du retrait des forces régulières du Pakistan la première mesure de démilitarisation; ce retrait devant commencer à un jour fixé, et une certaine période de temps devant s'écouler avant l'application des mesures concernant les forces armées qui se trouvaient du côté indien de la ligne du cessez-le-feu.

Par le compte rendu qu'il donne de la conférence, le présent rapport vise à indiquer quelles propositions ont été faites et dans quelle mesure elles ont été écartées. A cette fin il n'est pas indispensable de suivre l'ordre des débats, ordre qui fut déterminé par le souci de donner aux Premiers Ministres un aperçu général des principes dont s'inspiraient mes propositions, puis de les exposer en détail et de les étudier, en même temps que toutes autres suggestions qui pourraient être formulées. Je vais donc indiquer dès à présent, dans leurs grandes lignes, les propositions complémentaires présentées par mes soins aux fins de démilitarisation de la région.

Après avoir fixé l'heure et le jour auxquels les troupes de l'armée régulière du Pakistan devaient évacuer la région ouest ou nord-ouest de la ligne du cessez-le-feu, les deux parties, devaient, aux termes de ma proposition, fixer un certain nombre de jours à partir de la date du commencement de cette évacuation, et, à l'expiration de cette période, l'Inde devait commencer à retirer ses forces armées des régions situées à l'est et au sud de la ligne du cessez-le-feu. Je demandais :

1. Le retrait des forces de l'armée régulière indienne
2. Le retrait ou le désarmement et le licenciement des forces de l'état de Jammu et Cachemire,

3. Le désarmement et le licenciement de la milice de l'Etat de Jammu et Cachemire.

Aucune disposition n'était prévue quant à l'ordre dans lequel ces trois opérations devaient s'effectuer.

En ce qui concerne l'autre côté de la ligne du cessez-le-feu, je proposais que le Pakistan commence à désarmer et à licencier :

1. Les forces de l'Azad Cachemire, et
2. Les Eclaireurs du Nord;

Je proposais que le jour et l'heure prévus pour le début de ces opérations soient fixés par rapport à la date du retrait de l'armée régulière du Pakistan. Je proposais de diviser lesdites opérations en phases et de préparer des plans pour assurer la mise en oeuvre de chaque phase par les chefs d'état-major respectifs; je suggérais en outre que mon conseiller militaire étudie chaque plan et ait le droit de recommander certaines modifications.

A mon avis, il convenait d'établir en premier lieu les plans intéressant le Pakistan; ces plans seraient alors transmis par mon conseiller militaire au chef d'état-major indien, afin que ce dernier puisse en avoir connaissance avant d'établir ses propres plans.

Passant à la question des forces dont chaque partie pourrait avoir besoin, chacune de son côté de la ligne du cessez-le-feu actuelle, pendant la période comprise entre la démilitarisation et le plébiscite, j'ai déclaré que cette question devrait être décidée en fonction de la mission que ces forces auraient à remplir. La présence de forces armées pendant la période de préparation du plébiscite et pendant le plébiscite lui-même risquant de compromettre l'indépendance du vote et l'impartialité du scrutin, l'effectif des troupes devrait être en conséquence aussi réduit que possible. J'ai indiqué que, s'il était possible de définir les objectifs pour lesquels des forces armées étaient nécessaires, il appartiendrait alors aux chefs d'état-major, de concert avec mon conseiller militaire, de se mettre d'accord sur les forces à employer ainsi que sur leur dispositif.

J'ai déclaré que je ne pouvais voir aucun facteur qui exigeât la présence de troupes, à l'exception de l'une ou de l'autre de certaines tâches possibles, que j'ai énumérées. En ce qui concerne le Pakistan, ces tâches étaient les suivantes:

i) Assurer l'exécution de l'obligation qui incombe au Pakistan de ne pas permettre aux membres des tribus, aux maraudeurs ou aux autres pillards de franchir la ligne de cessez-le-feu pour pénétrer dans la vallée de Cachemire.

ii) Désarmer et licencier les forces Azad, fonction temporaire intéressant peut-être principalement le Service de l'intendance de l'armée régulière au Pakistan.

iii) Calmer les craintes qui pourraient se produire parmi les musulmans si ceux-ci étaient abandonnés sans aucune protection manifeste, et peut-être aider les autorités civiles à maintenir l'ordre.

Du côté indien, les troupes seraient chargées :

i) De se tenir à la disposition des autorités civiles pour les aider à maintenir l'ordre dans la partie sud ou sud-est de l'Etat où la population n'est pas homogène;

ii) Défendre les abords septentrionaux de la vallée contre les incursions éventuelles qu'on pourrait effectuer en traversant ou en suivant la vallée du Jhelum, pour se rendre à Keran et Tithwal et de là jusqu'à Wundwara; en franchissant le col de Tragbal, de Gurais à Bandipura; ou le col de Zoji-la jusqu'à Baltal et Sonamarg.

Le Premier Ministre de l'Inde a rejeté ce plan en alléguant des raisons qu'il n'est pas possible d'exposer intégralement dans le présent rapport. Sans s'arrêter aux arguments abstraits, il suffit ici de relever, dans la thèse du Premier Ministre, certains points saillants que je résume ci-après :

1) Parmi tous les dangers pouvant exiger la présence de forces armées indiennes sur le territoire situé de son côté de la ligne du cessez-le-feu jusqu'au moment du plébiscite, il fallait tenir compte du fait que le Pakistan pouvait lancer une attaque malgré le retrait de ses forces et malgré les assurances qu'il aurait pu donner.

2) On ne pouvait limiter aux voies d'accès que j'avais expressément mentionnées la nécessité de protéger la région contre les incursions de maraudeurs ou contre d'autres dangers plus sérieux.

3) La Milice, organisée et rémunérée par l'Etat, bien que placée sous le commandement d'officiers indiens, accomplissait les fonctions d'un corps de police et ne pouvait, en aucun cas, être désarmée ou licenciée sans

compromettre l'organisation de l'Etat. C'est une chose que l'Inde ne saurait recommander à l'Etat.

4) L'Inde refuserait formellement d'admettre qu'on lui demandât de limiter les effectifs qu'elle emploierait pour assurer la défense d'un Etat qui fait partie de l'Inde, alors que la situation actuelle est la conséquence de l'invasion de cet Etat et du maintien de troupes pakistanaises et des forces Azad sur son territoire.

Ces problèmes ont été examinés en détail.

En ce qui concerne le premier point, le Premier Ministre du Pakistan a répondu que son pays ne se rendrait jamais coupable d'un tel manque de parole, qu'en tout cas ce serait une folie pour le Pakistan de le faire et une folie encore plus grande de se livrer à une attaque au Cachemire; le Premier Ministre a ajouté que le maintien de forces armées pour protéger la région contre la possibilité d'une telle attaque signifiait qu'il n'y aurait pas de démilitarisation. J'ai déclaré, au sujet du troisième point, que le sort réservé à la Milice m'était indifférent, tant que cette Milice n'avait pas un effectif supérieur à celui des forces autorisées à demeurer du côté indien de la ligne du cessez-le-feu, pour y assurer l'exécution des tâches envisagées sur le plan militaire. Il existait d'autres moyens d'empêcher que la Milice ne constitue pas un groupe armé dans la région où devait avoir lieu le plébiscite. Mais tout étalage de force, tel que la présence de la Milice, était incompatible avec l'impartialité ou la liberté du plébiscite et ce d'autant plus que les résultats du plébiscite présentaient un intérêt tout particulier pour le gouvernement de l'Etat. Quant au quatrième point, j'ai dit que la raison pour laquelle j'avais demandé une limitation des forces armées dans la région était d'assurer la liberté et l'impartialité du vote au cours d'un plébiscite qui devait être organisé par l'Administrateur du plébiscite des Nations Unies, et que ma demande n'était nullement motivée par les événements que l'Inde avait rappelés.

Le Premier Ministre de l'Inde avait parlé de la nature des forces qui devaient être employées du côté pakistanais du cessez-le-feu et il avait déclaré que leur tâche ne devait pas être militaire et que ces forces devaient être essentiellement civiles.

Le Premier Ministre du Pakistan n'a pas traité cette question.

Du fait des objections ci-dessus mentionnées, les efforts faits pour préparer la démilitarisation ont paru voués à l'échec. Ni l'une ni l'autre des parties n'a proposé d'alternative ni suggéré une solution des difficultés.

Les résolutions adoptées par la Commission des Nations Unies le 13 août 1948 et le 5 janvier 1949 reposaient sur l'hypothèse que la frontière constituée par la ligne de suspension d'armes serait maintenue jusqu'au plébiscite, malgré la démilitarisation. Aucun des Premiers Ministres n'a cherché à écarter cette hypothèse. Mais la thèse de l'Inde a été qu'aucune autorité autre que celle de l'Etat ne devait être reconnue sur les territoires situés au delà de la ligne du cessez-le-feu, et que le paragraphe A 3 de la deuxième partie de la résolution du 13 août 1948 stipulait qu'en attendant une solution définitive, le territoire évacué par les troupes du Pakistan serait administré par les autorités locales sous la surveillance de la Commission.

Pour tenter de se rapprocher de la thèse que l'Inde défendait avec tant d'insistance, et pour résoudre les difficultés auxquelles l'imprécision des termes "autorités locales" et "surveillance" avait donné naissance, j'ai formulé une proposition relative à la région située à l'ouest de la ligne du cessez-le-feu. Aux termes de cette proposition, les services gouvernementaux continueraient à fonctionner conformément à la législation et à la coutume de l'Etat tels qu'ils existaient avant les incidents. L'Administration serait assurée par les personnes occupant actuellement en droit ou en fait, les postes de magistrat de district ou les postes subalternes. Un fonctionnaire des Nations Unies serait détaché auprès de chaque magistrat de district pour veiller à ce que ce magistrat et ses subordonnés exercent leurs fonctions et usent de leurs pouvoirs justement et impartialement, sans s'immiscer dans l'organisation du plébiscite ni faire obstacle aux instructions de l'administration du plébiscite. Le fonctionnaire des Nations Unies serait chargé d'une mission de surveillance et il ferait rapport au Représentant des Nations Unies, ou à son délégué, qui prendrait toute mesure qu'il jugerait opportune.

J'ai proposé de stipuler expressément que cette disposition ou toute autre disposition de l'accord ne serait pas considérée comme reconnaissant l'existence, dans le territoire intéressé, d'une autorité juridique autre

que celle résultant et découlant de la législation de l'Etat ni comme impliquant une dérogation ou une atteinte quelconque à la souveraineté de l'Etat. J'ai fait remarquer que j'avais pour mission de faire face aux difficultés pratiques qui surgissaient au cours d'une période de transition et, en même temps, de mettre en oeuvre le principe même dont l'Inde demandait l'application.

Le Premier Ministre de l'Inde a cependant élevé des objections contre le plan proposé, principalement, je crois, parce que ce plan reconnaissait officiellement les magistrats de districts et les fonctionnaires subalternes en exercice et que, depuis le début des événements, certaines personnes avaient été nommées en remplacement d'anciens fonctionnaires et que ces personnes, ou certaines d'entre elles, étaient, ou pouvaient être, inacceptables pour l'Inde. Toutefois, le Premier Ministre n'a proposé aucune modification du plan, ni suggéré d'autre solution.

En ce qui concerne les régions du Nord, c'est-à-dire pour le territoire situé au nord de la ligne du cessez-le-feu et à l'est du district de Muzaffarabad, de la subdivision de Gilgit et des districts politiques de l'Agence de Gilgit j'ai formulé une proposition distincte. Je l'ai fait en raison des difficultés particulières qui paraissaient devoir naître des objections soulevées par l'Inde et selon lesquelles, pendant la période transitoire comprise entre la démilitarisation et le plébiscite, l'autorité du Pakistan ne devait pas continuer à s'exercer et ne devait pas être reconnue. Pour cette région, je proposais de nommer des agents politiques représentant les Nations Unies et de leur conférer l'autorité. Au lieu des agents politiques adjoints existant alors, mon plan prévoyait un ou plusieurs agents politiques nommés par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou sous son autorité, après consultation avec l'Inde et le Pakistan. Le plan prévoyait en outre que les pouvoirs de ces fonctionnaires découleraient de la législation et de la coutume de l'Etat tels qu'elles existaient au 1er août 1947, et ils auraient été chargés de veiller à ce que les pouvoirs qui leur auraient été ainsi conférés fussent exercés de telle façon que l'organisation du plébiscite ou les instructions de l'Administrateur du plébiscite ne souffrissent d'aucune ingérence ni d'aucune atteinte et que l'administration fût juste et impartiale. Mais, sauf pour les réserves ci-dessus énoncées, ce fonctionnaire aurait pu

remplir ses fonctions de gouvernement par les voies hiérarchiques existantes et par l'intermédiaire des fonctionnaires en exercice, il aurait pu également recourir à l'intermédiaire de l'agent politique adjoint actuel.

Le Premier Ministre de l'Inde s'est opposé à cette solution de la difficulté posée par les régions du Nord. Il a formulé les objections suivantes :

- (1) L'Inde ne pouvait admettre les fonctionnaires en exercice nommés par le Pakistan;
- 2) Toute consultation avec le Pakistan équivalait à reconnaître les droits de ce pays sur les régions du Nord;
- 3) Les agents politiques représentant les Nations Unies seraient nécessairement guidés par les fonctionnaires de l'administration en exercice et ils ne seraient donc pas en mesure de garantir la justice l'impartialité, etc.
- 4) L'Inde devait en tout cas installer des garnisons ou des postes militaires dans certaines localités situées au nord de la ligne du cessez-le-feu;

Il était évident pour moi qu'on ne pouvait s'attendre à ce que le Pakistan acceptât la quatrième objection. Quant aux autres points, l'Inde n'a présenté aucun amendement au plan ni aucune autre proposition de solution.

Du côté indien de la ligne du cessez-le-feu, il me semblait indispensable de prendre des mesures pour que les pouvoirs discrétionnaires dont les autorités disposent actuellement ne soient pas exercés de manière à porter atteinte à la liberté du plébiscite et pour que les pouvoirs de police ne soient pas utilisés à cette fin. Comme je l'ai déjà dit, le résultat du plébiscite présente en effet un intérêt capital pour le gouvernement de l'Etat. Au paragraphe 7 de la résolution du 5 janvier 1949 figurent des dispositions générales qui s'inspirent de considérations de cet ordre. J'ai donc proposé, afin de donner un contenu plus concret aux engagements mentionnés au paragraphe 7 de la résolution unanimement adoptée par la Commission le 5 janvier en ce qui concerne la libre expression des opinions politiques et la libération des prisonniers politiques, que l'accord prévoie la mise en vigueur de certaines dispositions à partir d'une date ou d'une période désignée officiellement par l'Administrateur du plébiscite, jusqu'au moment où le résultat définitif du vote aurait été proclamé par lui. Ces dispositions étaient les suivantes :

- a) Un fonctionnaire des Nations Unies serait affecté ou détaché auprès de chaque magistrat de district.
- b) Ce fonctionnaire aurait qualité pour prendre connaissance des dossiers administratifs et des minutes des jugements rendus par les magistrats de district et tous leurs subordonnés.
- c) Les attributions du fonctionnaire des Nations Unies consisteraient à observer, à inspecter, à formuler des remontrances et à faire rapport.
- d) Aucun mandat ou ordonnance d'arrêt visant qui que ce soit ne serait lancé ou accordé en vertu de pouvoirs exceptionnels ou de pouvoirs quelconques de détention ou d'emprisonnement, conférés à quelque agent que ce soit du Gouvernement ou de l'administration, sans l'assentiment préalable et écrit du fonctionnaire des Nations Unies; toute personne détenue en vertu d'un mandat ou ordonnance de cet ordre, au moment ou ladite date ou période serait officiellement désignée par l'Administrateur du plébiscite, serait libérée dans un délai de sept jours, à l'exception des personnes dont la détention serait prolongée avec l'assentiment écrit du fonctionnaire des Nations Unies. Aux termes de ma proposition, cette clause ne pouvait en aucun cas s'appliquer aux mandats d'arrêt visant les personnes accusées de crime et ayant pour objet de les faire comparaître devant un magistrat pour qu'il soit statué sur cette inculpation, ni aux mandats ou ordonnance de comparaître, ni aux mandats de dépôt, ni aux mandats plaçant une personne sous détention préventive en raison d'une remise d'audience, ni aux condamnations pour actes criminels, ni à toutes ordonnances rendues au cours de l'exercice de pouvoirs judiciaires.

Le Premier Ministre de l'Inde s'est élevé contre ce plan, en faisant valoir qu'il portait atteinte à l'intégrité des fonctions de l'Etat et limitait les pouvoirs d'arrestation, ce qui pourrait se révéler dangereux dans le cas d'éléments subversifs et de personnes qui chercheraient à profiter de la situation pour semer le désordre, ou inciter à la violence les adeptes des religions en présence.

Là, non plus, aucune modification, ni aucune autre solution n'a été présentée ou suggérée. Toutes ces questions ont fait l'objet d'une discussion approfondie.

On observera que les plans exposés jusqu'à présent pour la solution des problèmes concernant la démilitarisation de l'Etat et les autres préparatifs du plébiscite se fondaient sur l'hypothèse qu'au cours de la période du plébiscite, l'Etat serait divisé par la ligne du cessez-le-feu comme par une frontière politique. Il est évident que, si l'on pouvait placer l'Etat sous une administration unique, de façon à supprimer cette frontière politique, une grande partie des difficultés auxquelles se sont heurtés les plans ci-dessus disparaîtraient. En conséquence, pour tenter de résoudre le problème d'une autre façon, j'ai présenté des plans prévoyant la constitution, au cours de la période du plébiscite, d'un gouvernement unique pour tout l'Etat. Ces plans étaient au nombre de trois, et je demandais aux Premiers Ministres s'il serait possible d'appliquer l'un ou l'autre d'entre eux.

J'envisageais d'abord la constitution d'un gouvernement de coalition, gouvernement constitué à la suite d'une rencontre entre le Cheik Abdullah et M. Ghulam Abbas, chef suprême du mouvement de l'Azad-Cachemiro, ou bien par la mise de certains portefeuilles à la disposition des différents partis.

Le deuxième plan comportait la formation, pour tout l'Etat, d'un organisme administratif composé de personnalités apolitiques, titulaires de postes judiciaires ou administratifs élevés et jouissant de la considération et de la confiance générales. Cet organisme serait chargé d'administrer l'Etat, avant le plébiscite, pendant une période déterminée, peut-être pendant les six mois précédant le scrutin. Le Président serait nommé par les Nations Unies, et une moitié des membres représenterait les Indiens, l'autre les Musulmans. Les ministres actuels resteraient titulaires de leur poste, mais ils seraient relevés de leurs responsabilités pendant cette période.

Le troisième plan ne s'écartait du deuxième qu'au point de vue de la constitution de l'organisme administratif. Cet organe aurait été composé uniquement de représentants des Nations Unies. Aucune de ces suggestions n'a été accueillie favorablement par le Premier Ministre de l'Inde.

Au cours de la conférence, j'ai mentionné très brièvement une ou deux autres manières possibles de parvenir à un plébiscite. A la fin, j'ai acquis la conviction que l'on n'obtiendrait jamais l'assentiment de l'Inde à une démilitarisation telle que je la concevais, ni la mise en vigueur, pendant la période du plébiscite des dispositions que je regardais comme indispensables pour permettre l'organisation du plébiscite dans des conditions offrant une

protection suffisante contre l'intimidation et toutes autres formes d'influence et d'abus susceptibles de compromettre la liberté et l'impartialité de la consultation populaire.

Ayant acquis cette conviction, j'ai estimé qu'il me fallait, soit abandonner toute tentative de règlement, soit adopter une solution autre qu'un plébiscite général qui déciderait du sort de l'Etat dans son ensemble. Les Premiers Ministres m'ont assuré que, si l'on envisageait un tel plébiscite, il n'y avait plus aucun espoir d'accord ni sur la démilitarisation, ni sur la situation qui suivrait la démilitarisation, ni sur d'autres modalités de démilitarisation, ni sur aucune méthode susceptible de rapprocher l'heure du règlement.

Ceci fait, j'ai demandé au Premier Ministre de l'Inde, en présence du Premier Ministre du Pakistan, quelle serait l'attitude de l'Inde envers

- 1) Un plan comportant l'organisation du plébiscite par secteurs ou régions, l'attribution de chaque secteur ou région à l'Inde ou au Pakistan en se fondant sur le résultat du scrutin.
- 2) Un plan selon lequel, - en regardant à l'avance comme acquis que certaines régions voteraient pour le rattachement au Pakistan et certaines autres régions pour le rattachement à l'Inde, - sans procéder à un vote dans ces régions, on les attribuerait à l'un ou l'autre de ces pays, en limitant le plébiscite à la seule région douteuse, qui me semblait être la vallée du Cachemire et quelques secteurs avoisinants.

J'ai fait observer que, dans les deux cas, il faudrait parer au risque d'un morcellement du territoire attribué à un Etat ou à l'autre. J'ai également fait observer qu'on pourrait appliquer la deuxième solution en se fondant soit sur le seul recensement de 1941, soit sur des considérations plus larges, ainsi que sur les renseignements qui figurent dans ce recensement. J'ai déclaré de plus qu'il serait nécessaire de convenir que, si on aboutissait, en suivant cette méthode, à placer sous contrôle indien, le cours supérieur du fleuve Chenab, l'Inde ne le détournerait pas par des ouvrages de manière à réduire dans des proportions sensibles le volume d'eau que recevrait le Pakistan.

Le Premier Ministre du Pakistan s'est élevé contre la méthode proposée en faisant valoir qu'elle constituerait de la part de l'Inde une rupture de l'accord selon lequel le sort de l'ensemble de l'Etat de Jammu et Cachemire serait décidé par un plébiscite unique auquel il serait procédé dans tout l'Etat. Par contre, sur ma demande, le Premier Ministre de l'Inde a déclaré qu'il porterait à ma connaissance l'opinion de l'Inde sur cette façon de régler la question du Cachemire.

Les Premiers Ministres ont alors convenu de suspendre la conférence.

En adoptant l'attitude que j'ai exposée, j'agissais conformément à la résolution du Conseil de sécurité en date du 14 mars 1950, en vertu de laquelle j'avais été chargé de soumettre aux deux Gouvernements toute proposition qui me semblerait de nature à contribuer au règlement du différend. Nonobstant l'attitude du Premier Ministre du Pakistan, j'estimais impossible de parvenir à un règlement amiable du différend du Cachemire sans procéder au partage de l'Etat soit directement, soit en procédant à un plébiscite partiel limité à une région comprenant la vallée de Cachemire. A partir de cette date, j'ai donc consacré mes efforts à négocier un règlement de cet ordre.

J'ai passé quelque temps à Delhi afin d'obtenir de l'Inde un exposé aussi précis que possible de son attitude envers la méthode de règlement envisagée. Après étude, les autorités de l'Inde m'ont informé que le Gouvernement de l'Inde serait disposé à discuter un règlement du différend du Cachemire qui s'inspirerait de certains principes. Ces principes étaient les suivants : premièrement, la région de l'Etat de Jammu et Cachemire où les aspirations de la population semblent ne faire aucun doute serait attribuée à l'Inde sans plébiscite; deuxièmement, le plébiscite serait limité aux régions où le résultat du vote est douteux; troisièmement, la ligne de démarcation tiendrait compte des facteurs géographiques et des exigences d'une frontière internationale. J'ai été informé qu'en partant de ces principes, le Gouvernement était parvenu à certaines conclusions qu'il qualifiait de provisoires.

En premier lieu, il conviendrait de procéder à un plébiscite dans la vallée de Cachemire. Toutefois, cette région comprendrait une partie du district de Muzaffarabad, de manière à englober le fleuve Kishanganga et son bassin septentrional, que l'Inde considère comme une frontière géographique naturelle.

En second lieu, l'Inde devrait recevoir les régions suivantes :

1) La partie de la province du Jammu située à l'est de la ligne du cessez-le-feu, sous réserve de rectifications secondaires; une de ces rectifications consistait à réduire le saillant qui forme la ligne du cessez-le-feu près de Gulmarg.

2) Dans le district de Ladakh, le tehsil de Ladakh et le tehsil de Kargil, à l'exception, approximativement, de la région située au delà du fleuve Suru, qui serait attribuée à l'Inde ou au Pakistan selon le résultat du plébiscite dans la vallée.

En troisième lieu, l'Inde serait disposée à ce que le Pakistan reçoive les régions suivantes : Gilgit, l'Agence de Gilgit, Vizirat de Gilgit, districts politiques et territoire des tribus, le Baltistan et la partie de la province du Jammu située à l'ouest de la ligne du cessez-le-feu rectifiée.

L'Inde envisagerait la création d'une commission de délimitation des frontières, qui procéderait sur les lieux à la division éventuellement adoptée.

Il semblait également que l'Inde fût prête à insérer dans un tel accord une clause aux termes de laquelle elle s'engagerait à ne pas entreprendre dans l'Etat de travaux susceptibles de détourner le cours du Chenab ni de réduire de façon considérable le débit de cette rivière ; elle pourrait toutefois construire des canaux d'irrigation à l'usage exclusif du territoire de l'Etat. Sans réduire le débit de la rivière, l'Inde pourrait également construire des usines hydroélectriques pour la production d'énergie électrique.

J'ai été informé que le Premier Ministre de l'Inde serait disposé à assister à une nouvelle conférence avec le Premier Ministre du Pakistan et moi-même, afin d'examiner la possibilité de conclure un accord qui reposerait sur des principes analogues à ceux dont j'ai fait mention.

Les demandes territoriales révélées par les informations ci-dessus m'ont semblé outrepasser ce que, selon ma conception de la situation, je jugeais raisonnable. J'ai fait part de cette conclusion aux autorités indiennes.

Ayant ainsi pris connaissance de la position adoptée par l'Inde, je me suis rendu à Karachi.

J'ai exposé au Premier Ministre du Pakistan ce que l'Inde m'avait appris au sujet de la position qu'elle prenait ; je lui ai ensuite signalé qu'à mon avis, les revendications territoriales qu'elle implique étaient exagérées et ne

correspondaient pas au partage de l'Etat auquel on pouvait espérer que l'Inde donnerait, en fin de compte, son assentiment. Le Gouvernement du Pakistan a cependant refusé d'assister à une conférence qui aurait été tenue sur les bases que je proposais afin d'examiner, compte tenu de la position prise par l'Inde, la possibilité d'un règlement du différend.

La principale raison du refus du Gouvernement du Pakistan réside dans sa répugnance à s'écarter, dans quelque mesure que ce soit, de la thèse qu'il soutient, à savoir que le sort de l'Etat de Jammu et Cachemire tout entier doit être décidé par un plébiscite général et que l'Inde aurait dû et devrait encore accepter que l'on prenne des dispositions en vue d'un plébiscite ; le Pakistan craint qu'en assistant à une conférence ayant pour objet d'examiner une contreproposition, il ne donne l'impression de renoncer à défendre son point de vue.

De plus, on m'a donné comme raison le fait que la position de l'Inde était trop mal définie et que, si l'Inde désirait entreprendre la discussion d'un règlement fondé sur les principes suggérés, elle devrait faire elle-même des propositions précises.

J'ai fait valoir au Gouvernement du Pakistan que sa présence à une conférence pour discuter une nouvelle façon de régler éventuellement le différend ne permettrait pas de conclure qu'il renonçait à défendre son point de vue essentiel et que, d'autre part, le but d'une conférence est précisément de définir, grâce à un échange de vues, les points sur lesquels les parties sont prêtes à faire des concessions et ceux sur lesquels elles ont pris une position immuable. On pourrait, à mon sens, se contenter de prévoir, comme point de départ de la discussion du règlement proposé, un plébiscite limité et le partage du reste de l'Etat, la vallée de Cachemire étant comprise dans la zone où aurait lieu le plébiscite. Je ne voyais pas pourquoi il ne serait pas possible aux parties de discuter des limites de la zone soumise au plébiscite, du partage du territoire restant et des conditions nécessaires pour assurer l'indépendance du vote, jusqu'à ce que les parties se rendent compte qu'elles ne pouvaient pas se mettre d'accord, ou bien qu'elles trouvent quelque terrain d'entente. Même en admettant que la conférence échoue, le Pakistan la quitterait avec une meilleure connaissance de la situation et, pour autant que je pouvais en juger, sans avoir subi aucun tort réel. Malgré le bien-fondé de mon raisonnement, j'ai été incapable de convaincre le Gouvernement du Pakistan. Il a maintenu son refus d'assister à une conférence telle que celle que je proposais.

Au cours de mes entretiens, j'ai pu toutefois m'assurer que, si le règlement proposé avait eu pour base un partage pur et simple, solution offrant l'avantage de pouvoir être réalisée immédiatement et d'elle-même, le Pakistan aurait accepté d'étudier la question, à condition qu'il reçoive la vallée de Cachemire. Je pensais bien, néanmoins, que dans un partage total l'Inde ne renoncerait pas à la vallée de Cachemire.

J'ai retourné à Delhi et j'ai informé le Premier Ministre de l'Inde de la position prise par le Pakistan. Comme je m'y attendais, il a refusé d'envisager un partage total dans lequel la vallée de Cachemire serait donnée au Pakistan.

La position prise par le Premier Ministre du Pakistan m'a amené à conclure qu'il m'était devenu totalement impossible de persuader les parties d'arriver à un accommodement au sujet de l'Etat de Jammu et Cachemire. J'ai constaté que sur ce point les deux Premiers Ministres étaient d'accord. Mais à l'issue d'un entretien avec le Premier Ministre de l'Inde sur les conséquences de cette situation, j'ai suggéré, pour tenter une dernière fois de sauver la situation, que l'on me laissât préparer un plan complet, tout au moins dans ses grandes lignes.

Ce plan envisagerait l'organisation d'un plébiscite partiel, qui intéresserait une région déterminée, englobant la vallée de Cachemire ou constituée par elle et le partage du reste de l'Etat. Je convoquerais les parties à une conférence où je leur présenterais mon plan; les parties l'accepteraient ou le rejetteraient, ou bien elles le modifieraient, si elles désiraient procéder d'un commun accord, et indépendamment de moi, à des modifications du plan proposé, elles pourraient le réviser dans le sens qui leur conviendrait.

J'ai expliqué au Premier Ministre de l'Inde qu'à mon avis le Pakistan estimerait peut-être que, s'il acceptait de participer à la discussion envisagée, cette acceptation ne serait pas considérée comme un abandon de la position qu'il avait prise au sujet du plébiscite général ni comme un renoncement à sa revendication essentielle. J'ai ajouté que la procédure suggérée écarterait également l'objection relative au manque de précision des dispositions relatives au partage et au plébiscite partiel qui seraient soumises à l'examen de la conférence.

À la suite d'une brève discussion sur les chances de succès qu'offrirait une telle solution et sur les inconvénients qu'elle présenterait en cas de rejet, le Premier Ministre de l'Inde demanda quelque temps pour étudier la question. Dans le courant de la journée, il m'annonça qu'on avait décidé d'approuver ma

suggestion, sous réserve que j'obtienne du Pakistan l'assurance qu'il ne verrait pas, dans le fait que mon plan reposait sur un plébiscite partiel et un partage, une raison suffisante pour se refuser à l'examiner. En effet, l'Inde ne voulait pas accepter une conférence qui ne saurait être qu'inutile.

Je suis retourné à Karachi et j'ai proposé, en dernier ressort, au Gouvernement du Pakistan de préparer un plan, conçu comme je l'ai exposé ci-dessus, et de le présenter à une conférence que je convoquerais; j'ai mentionné la condition posée par l'Inde. Tout d'abord, le Gouvernement du Pakistan n'a pas paru désireux de donner son assentiment à ma solution. Mais, après une longue discussion de la question, j'ai formellement déclaré au Premier Ministre du Pakistan que je comprenais parfaitement que son Gouvernement maintint sa position en ce qui concernait le plébiscite général. Je lui ai, en outre, donné l'assurance que personne ni moi ni aucune autre autorité des Nations Unies n'estimerait que son Gouvernement et lui-même abandonnent ou compromettent la théorie qu'ils défendaient, en acceptant d'examiner et de prendre en considération le plan que j'étais prêt à établir et à présenter, bien que ce plan fût une contreproposition. Dans ma déclaration, j'ai fait remarquer que si le Pakistan refusait, pour le motif exposé, de prendre part à l'examen du plan projeté, il manquerait au devoir qui incombe aux deux parties d'étudier tout plan présenté comme offrant une possibilité d'aboutir au règlement du différend entre les deux Etats et d'éviter ainsi les dangers auxquels les expose la prolongation de ce différend.

Sur la foi des assurances contenues dans ma déclaration, le Gouvernement du Pakistan a accepté de répondre à mon invitation d'assister à une conférence ayant pour but l'examen du plan que je me proposais d'établir, bien que ce plan dût reposer sur un principe autre que celui d'un plébiscite général. Mais, à son tour, le Pakistan a posé une condition. Cette condition était dictée par la conviction inébranlable du Pakistan que l'Inde ne donnerait pas son accord à des mesures pratiques déterminées, qui fussent de nature à garantir la liberté et l'impartialité du plébiscite.

En fait, j'avais décidé d'avoir recours, dans la zone limitée soumise au plébiscite, à l'une des mesures que j'avais proposées pour l'ensemble de l'Etat dans l'espoir de mettre ainsi fin à l'existence de la ligne du cessez-le-feu. Je prévoyais la création, dans la zone limitée soumise au plébiscite, d'un organisme administratif composé de fonctionnaires des Nations Unies.

L'Administrateur du plébiscite serait à la tête de cet organisme. Ce dernier ferait office de gouvernement dans la région, jusqu'à l'annonce des résultats du scrutin. Il ne lui appartiendrait pas de formuler de politique nouvelle; il aurait simplement à expédier les affaires courantes. Je prévoyais que cet organisme, composé de fonctionnaires des Nations Unies aurait pouvoir pour exiger le retrait, s'il le jugeait nécessaire, de toute force armée quelle qu'elle soit. Par contre, si cet organisme décidait que des troupes étaient nécessaires pour une raison quelconque, il pourrait demander aux deux parties de les fournir. Etant donné que cet organisme permettrait aux deux parties de faire connaître leurs points de vue à la population de la zone limitée, il aurait pouvoir pour garantir à l'Inde et au Pakistan, l'égalité de traitement dans ce domaine comme dans les autres.

J'ai informé le Gouvernement du Pakistan de mon intention de prévoir une disposition de cette nature. Il a exprimé des doutes quant à l'assentiment de l'Inde et a déclaré qu'il ne serait pas disposé à assister à une conférence convoquée à l'insusces dès le début, au cas où l'Inde refuserait d'accepter cette disposition. J'ai alors offert de consulter le Gouvernement de l'Inde, sur ce point, étant bien entendu que si l'Inde acceptait cette disposition, le Pakistan donnerait son assentiment à la solution que je proposais, c'est-à-dire qu'il assisterait à une conférence consacrée à l'examen du plan que je préparerais, et qu'il le ferait en admettant que la présence, dans mon plan, d'une disposition prévoyant un plébiscite partiel ne saurait constituer un obstacle insurmontable.

Le Pakistan a donné son accord à cet égard.

Par télégramme, j'ai alors fait part au Premier Ministre de l'Inde des assurances que j'avais données au Pakistan et de la nature de la disposition que mon projet contiendrait afin d'assurer l'impartialité du plébiscite et d'écartier tout soupçon d'intimidation. Je lui ai demandé de me faire savoir si, à son avis, l'inclusion de cette disposition, destinée à assurer la liberté et l'impartialité du plébiscite, le mettait dans l'impossibilité d'accepter l'ensemble du projet. Je l'ai invité, dans le cas contraire, à fixer une date pour la réunion.

Le Premier Ministre de l'Inde m'a répondu par télégramme<sup>2</sup> qu'il se refusait catégoriquement à accepter la disposition envisagée. Le télégramme ajoutait que, dans le cas où je me rendrais à Delhi, le Premier Ministre serait heureux de m'exposer en détail la position de l'Inde, afin d'éviter toute possibilité de malentendu.

<sup>2</sup> Voir l'appendice.

Je me suis rendu en conséquence à Delhi.

Je vais énumérer rapidement, maintenant, les objections formulées, telles que j'ai cru pouvoir les déduire du télégramme et de ma conversation avec le Premier Ministre à Delhi.

- 1) Le Pakistan est l'agresseur et ce serait céder à l'agression que de permettre à ce pays de prendre une part quelconque au plébiscite. Pour la même raison, et étant donné le danger éventuel que leur présence ferait courir, les troupes du Pakistan ne devraient pas être autorisées à pénétrer dans la zone où se déroulerait le plébiscite; il était par conséquent impossible d'entériner une proposition habilitant l'organisme administratif à inviter les parties à fournir des troupes s'il estimait cette mesure nécessaire.
- 2) La disposition envisagée aboutirait à évincer le Gouvernement de l'Etat et irait bien au delà de ce qui est nécessaire pour atteindre la fin qu'on se proposait.
- 3) Seules les populations appartenant à l'Etat de Jammu et Cachemire devraient être autorisées à prendre part à la "campagne" du plébiscite. Il n'y a ni avoir ni à ce sujet ni sur les autres points relatifs à cette égalité de droits entre l'Inde et le Pakistan.
- 4) La sécurité de l'Etat serait mise en péril.

Il me parut que ces arguments ne tenaient pas compte de la réalité d'une proposition concernant un partage et un plébiscite partiel, mais qu'ils étaient de nature à rendre cette solution absolument impossible. La question de savoir si le Pakistan a été ou non l'agresseur n'a, à mon avis, rien à voir avec les conséquences d'un partage ni avec l'impartialité et la liberté d'un plébiscite partiel. Accepter qu'à la suite d'un partage le Pakistan reçoive une partie de l'Etat doit signifier que l'on accepte, indépendamment de toute question, que ce pays ne manifeste pas seulement un intérêt pour le territoire, mais qu'il y exerce les pouvoirs souverains. D'autre part, à mon avis, accepter que le territoire qui ne sera pas immédiatement divisé entre l'Inde et le Pakistan revienne à l'une ou à l'autre des parties, conformément aux vœux des habitants, exprimés au cours d'un plébiscite sous le contrôle des Nations Unies, doit signifier que l'on accepte une épreuve dont le résultat suscite un intérêt équivalent dans les deux pays. Cela signifie, en outre, que l'on accepte que la volonté de la population soit officiellement constatée par une autorité indépendante, parce que cette autorité s'assurera que le plébiscite est librement et impartialement conduit.

J'étais déjà parvenu antérieurement à la conclusion qu'il n'était pas facile de parer au danger et que les habitants de la vallée de Cachemire risquaient de voter sous l'empire de la peur ou de l'appréhension des conséquences qu'aurait leur vote ou de céder à d'injustifiables pressions. Il ne s'agit pas d'une population très énergique, au caractère indépendant et résolu. Ses habitants sont pour la plupart analphabètes. Il y a, dans cette vallée, un grand nombre de soldats réguliers de l'armée de l'Inde, ainsi que de nombreux membres de la Milice et de la police de l'Etat, et le plus souvent ces hommes sont armés. Le Gouvernement procède à des arrestations arbitraires massives. L'on ne pouvait donc attendre des habitants du Cachemire vivant dans cette vallée qu'ils oublient ces différents aspects de la situation lorsqu'il s'agirait de choisir entre la possibilité de voter comme le Gouvernement de Cachemire le leur a demandé, ou de voter pour le rattachement au Pakistan.

Il m'a paru que l'on ne pouvait écarter cette menace à la liberté et à l'impartialité du plébiscite qu'en plaçant temporairement des fonctionnaires des Nations Unies dans la hiérarchie administrative de l'Etat qui contrôle la zone du plébiscite. L'autorité du Ministre sur le reste de l'Etat ne serait pas compromise. Dans la zone du plébiscite, les rouages ordinaires du mécanisme gouvernemental continueraient à jouer sans subir de modifications, mais, en ce qui concerne la zone intéressée, les administrateurs désignés par les Nations Unies seraient momentanément responsables du fonctionnement de ce mécanisme afin d'empêcher qu'on ne s'en serve pour influencer les électeurs - ce qu'on pourrait faire de maintes façons si l'on ne procédait pas comme je le suggérais.

La présence dans la vallée de troupes nombreuses, ainsi que de contingents armés de la police et de la Milice, ne m'apparaissait pas comme une condition favorable à la liberté d'expression de la volonté populaire, et j'estimais qu'il serait sage de donner à l'organisme administratif le pouvoir de prendre les décisions nécessaires au maintien de l'ordre et à la protection de la zone contre un danger extérieur, si l'on découvrait que ce danger existe. Je ne croyais pas que cet organisme ferait appel aux troupes du Pakistan sans raison valable, mais je ne voyais pas pourquoi les deux pays

ne seraient pas mis dans l'obligation de fournir des troupes s'ils en étaient priés. Je ne voyais aucune raison de changer l'opinion que je m'étais formée ou de renoncer à la disposition que je m'étais proposée d'inclure dans mon projet. Il m'était impossible d'exposer un plébiscite conduit sous l'autorité des Nations Unies à un danger dont je connaissais l'existence. J'en arrivai donc à la conclusion qu'il serait impossible d'une part, de se conformer aux objections que l'Inde formulait à l'égard de mon projet, et, d'autre part, d'élaborer un plan de partage et un plébiscite partiel que je pourrais proposer à l'acceptation du Pakistan.

Le Premier Ministre de l'Inde a reconnu qu'il n'existait aucune perspective d'accord sur les modalités d'un plébiscite susceptible de fixer le sort de la vallée de Cachemire, et aucune autre suggestion acceptable n'a pu être formulée à ce sujet.

Le Premier Ministre de l'Inde a été d'accord pour estimer qu'il n'y avait plus pour moi aucune possibilité d'action dans la péninsule.

J'ai regagné Karachi, où le Premier Ministre du Pakistan a été du même avis.

J'ai quitté Karachi le 23 août 1950.

On peut se rendre compte que les tentatives faites en vue de régler le différend entre les deux pays au sujet de l'Etat de Jammu et Cachemire ont suivi deux directions principales. L'effort tenté pour résoudre le problème en organisant un plébiscite dans l'ensemble de l'Etat, afin que la majorité décide à quel pays l'Etat tout entier doit être rattaché, remonte aux premiers débats au Conseil de sécurité. Il convient de rappeler que, dans sa résolution du 21 avril 1948, le Conseil de sécurité a noté avec satisfaction que l'Inde et le Pakistan désirent également que la question du rattachement de l'Etat de Jammu et Cachemire à l'Inde ou au Pakistan soit tranchée par un plébiscite libre et impartial. La résolution que la Commission des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan a unanimement adoptée le 5 janvier 1949 indique que les gouvernements des deux pays acceptent le principe selon lequel la question du rattachement de l'Etat à l'Inde ou au Pakistan doit être décidée d'une façon démocratique, au moyen d'un plébiscite libre et impartial.

Depuis la date de cette résolution, des efforts incessants ont été faits en vue de réaliser des conditions favorables à la préparation du plébiscite.

Personne, à aucun moment, n'a d'ailleurs envisagé la possibilité d'entreprendre ces préparatifs tant qu'une grande partie des territoires, respectivement situés de part et d'autre de la ligne du cessez-le-feu, serait occupée par des armées adverses et par leurs services. En outre, il existe de nombreux autres obstacles à la conduite d'un plébiscite libre et impartial, obstacles qu'il faut faire disparaître; avant de procéder dans l'Etat à l'organisation d'un scrutin et à la mise en place du dispositif qu'il nécessite. Malheureusement, on a fait dépendre tous ces problèmes de l'accord des deux parties. Il suffit, à ce sujet, de rappeler le paragraphe 2, l'alinéa a) du paragraphe 6 et le paragraphe 10 de la résolution du 5 janvier 1949, ainsi que les dispositions de la résolution du 13 août 1948 auxquelles se rattachent ces paragraphes.

J'estime que l'Inde se fait une conception, très différente de mon opinion tacite, des dispositions qu'il conviendrait de prendre pour s'assurer de la volonté réelle de la population. C'est là, sans nul doute, une conception qui n'est pas celle du Pakistan. La résolution du 5 janvier 1949 renferme des dispositions de caractère plutôt général concernant la conduite du plébiscite et les mesures à prendre avant ce plébiscite; les parties ont pu parvenir à un accord sur ces dispositions de caractère général. Mais pour appliquer les dispositions de ce genre, il faut s'entendre sur un programme de réalisations pratiques et de mesures concrètes, sans quoi l'Administrateur du plébiscite se verra dans l'impossibilité d'entreprendre la tâche importante et difficile d'organiser le scrutin. C'est dans les mesures pratiques qu'il faut voir l'obstacle et non dans les dispositions de caractère plus général.

Le Pakistan se plaint que l'Inde n'ait pas accepté les mesures pratiques qui devaient précéder la préparation du scrutin proprement dit et il soutient que c'est là le résultat d'une politique délibérée. Mais il n'en reste pas moins qu'aux termes de la résolution, l'assentiment de l'Inde à la procédure à suivre en l'occurrence constitue une condition préalable à la conduite d'un plébiscite dans l'Etat; or, aucun accord de ce genre n'est intervenu. En outre, les efforts de la Commission des Nations Unies en vue de réaliser un accord sur ces mesures ont échoué; mes propres efforts ont échoué eux aussi; aucune des deux parties n'a présenté de proposition concrète et toutes deux semblent convenir que toutes les possibilités d'accord ont été épuisées.

L'affirmation du Pakistan selon laquelle il incombe à l'Inde de donner son assentiment n'a conduit à aucun progrès concret. C'est en raison de ces circonstances que j'ai décidé de renoncer à un plébiscite dans l'ensemble de l'Etat, à un plébiscite "général", abandonnant l'idée de résoudre le problème du Cachemire grâce à cette méthode. Le partage de l'Etat entre les deux pays constitue, sans doute, l'autre solution évidente. Malheureusement la vallée de Cachemire elle-même ne peut être partagée et c'est une région que chacune des deux parties revendique. Le Pakistan la revendique non seulement parce que la population est essentiellement musulmane, mais aussi parce que le Jhelum y prend sa source; le Pakistan ne renoncera donc pas aisément à ses revendications. L'Inde insiste tout autant sur ses propres revendications et a l'avantage d'être l'occupant actuel de la région. Tout plan de partage doit donc absolument prévoir une méthode qui permette d'attribuer la vallée de Cachemire à l'une ou l'autre des parties.

Je suis porté à croire qu'il n'existe d'autre méthode permettant d'attribuer la vallée à l'une des deux parties que l'organisation d'un plébiscite parmi les habitants. Par habitants, j'entends ceux qui remplissent toutes les conditions qui pourront être requises des électeurs. La difficulté que présente l'application de la méthode du plébiscite semble résider entièrement dans le conflit qui existe entre la nécessité de faire en sorte que le plébiscite se déroule dans les conditions telles qu'il puisse constituer un moyen efficace de s'assurer de la volonté réelle, conçue à l'abri de toute influence et librement exprimée, de la population, et, d'autre part, certaines conceptions ou certains préjugés du Gouvernement de l'Inde. Ces conceptions et ces préjugés reposent en partie sur l'idée que l'Inde se fait de l'origine et du cours des hostilités en 1947 et 1948 et, en partie, sur le fait qu'elle ne veut admettre aucune ingérence dans les pouvoirs du gouvernement de l'Etat et aucune restriction de ces pouvoirs, tant en ce qui concerne l'emploi des forces armées qu'en ce qui concerne l'administration civile. De plus, il est possible, ainsi que je l'ai fait observer, qu'il existe des divergences de vues sur les méthodes à suivre pour s'assurer de la volonté de la population. Bien que, pour ma part, je n'aie pas réussi à concilier ces points de vues divergents, il est possible qu'avec l'aide de l'Inde, on puisse résoudre ce conflit. Peut-être l'Inde comprendra-t-elle enfin que la nécessité

de prendre des mesures pratiques permettant réellement de s'assurer d'un plébiscite libre et impartial doit prendre le pas sur ses conceptions. En tout état de cause, je suis parvenu à la conviction que s'il existe une possibilité de régler le différend du Cachemire au moyen d'un accord entre l'Inde et le Pakistan, elle réside actuellement dans le partage et dans l'élaboration d'une méthode permettant d'attribuer la vallée à l'une des deux parties, plutôt que dans un plébiscite général. Les raisons de cette conviction peuvent être brièvement exposées.

L'Etat de Jammu et Cachemire ne constitue pas, en réalité, une unité géographique, démographique ou économique. Il s'agit là d'un groupe de territoires réunis sous le pouvoir politique d'un maharajah. C'est là l'unité qu'il possède. Si, à la suite d'un plébiscite général, l'ensemble de l'Etat est transféré à l'Inde, il y aura de vastes mouvements de musulmans, et du fait qu'ils quitteront en grand nombre l'Etat, le Pakistan aura à faire face à un nouveau problème de réfugiés. Si les résultats du plébiscite sont favorables au Pakistan, la question des réfugiés, bien que sur une moindre échelle, se posera pour l'Inde, car il y aura un mouvement d'Hindous et de Sikhs. Un partage permettrait d'éviter presque toutes ces difficultés. Des parties importantes de l'Etat sont essentiellement musulmanes; dans d'autres régions, ce sont les Hindous qui prédominent; enfin, la population d'une autre région encore est bouddhiste. Personne ne met en doute les sentiments de la grande majorité de la population de ces régions. Les intérêts de la population, la nécessité d'aboutir à un règlement équitable et permanent, enfin l'obligation absolue dans laquelle on se trouve d'éviter que ne se pose à nouveau la question des réfugiés, tout indique que la solution la plus sage serait d'adopter le principe du partage et de renoncer à un plébiscite général. D'autre part, des considérations d'ordre économique et géographique militent en faveur de cette même solution. La difficulté à laquelle se heurte le partage de l'Etat réside dans la nécessité de se faire une opinion exacte et juste du tracé de la ligne de partage éventuelle.

Ce que je viens de dire se rapporte à l'ensemble de l'Etat, et il est fort malaisé de procéder à la démarcation. Il faut, en effet, d'une part, que le territoire attribué à chacune des parties ne soit pas morcelé, et, d'autre part, qu'il voisine directement avec le pays intéressé; il existe, en outre, des enclaves de population dont la religion et les affiliations diffèrent de celles des groupes qui les entourent; d'autre part, on ne saurait négliger complètement les changements survenus dans la distribution de la population à la suite de la période de troubles; enfin, certaines considérations d'ordre géographique conservent toute leur importance lorsqu'il s'agit de fixer ce que peut devenir un jour une frontière internationale.

Je me dispenserai de traiter cette question plus en détail. Je n'en ai fait état que pour l'information du Conseil de sécurité, au cas où il estimerait qu'il doit prendre de nouvelles mesures en vue de régler le différend entre les deux parties. Quant à moi, je me demande s'il ne serait pas plus sage de laisser aux parties elles-mêmes le soin de résoudre par des négociations la question de l'avenir de l'Etat de Jammu et de Cachemire. Jusqu'à présent, les parties ont fait retomber sur le Conseil de sécurité ou ses représentants toute la responsabilité du règlement de leur différend, bien que le seul moyen de mettre fin à ce conflit soit un accord conclu directement entre elles.

Tant que la lutte se poursuivait entre les parties en cause, il était naturel, sinon nécessaire, que le Conseil de sécurité et la Commission qui le représentait interviennent et proposent les conditions d'une éventuelle cessation des hostilités. Cependant, lorsque les hostilités ouvertes ont pris fin, et lorsque la question s'est posée de savoir quelle décision prendre au sujet des prétentions rivales sur la Cachemire, l'initiative est restée entre les mains du Conseil de sécurité et de la Commission. L'ensemble de la question a déjà été discuté en détail par les parties, le Conseil de sécurité, la Commission et moi-même; et les méthodes éventuelles de règlement ont été étudiées à fond. La meilleure manière de procéder serait peut-être de rendre l'initiative aux parties. Quoiqu'il en soit, je n'entends, pour ma part, recommander au Conseil de sécurité aucune nouvelle mesure qui aurait pour fin d'aider les parties à régler la question de l'avenir de l'Etat de Jammu et Cachemire.

Le maintien de forces armées des deux côtés de la ligne du cessez-le-feu constitue un autre problème. Tant que cet état de choses durera, la paix sera nécessairement en danger. En dehors de la méfiance et de la peur qu'éprouvent mutuellement les deux pays, il n'y a aucune raison valable pour garder sous les armes des troupes que ne sépare que la ligne du cessez-le-feu. Or, pour garder cette ligne, il suffirait d'installer des postes de contrôle, etc., comme on le fait d'ailleurs sur toute frontière qui sépare deux pays vivant en paix. Il est difficile de croire que les chefs des états-majors indien et pakistanaï puissent trouver la moindre difficulté à réduire simultanément leurs forces armées ou à modifier en conséquence la manière dont la ligne est actuellement gardée, s'ils reçoivent de leurs gouvernements respectifs l'ordre de se réunir à cet effet.

Avant de quitter la péninsule, j'ai demandé, à plusieurs reprises, aux Premiers Ministres des deux pays de faire le nécessaire dans ce sens.\* Il s'agit là d'une question qui intéresse directement le Conseil de sécurité, parce qu'elle comporte un danger immédiat pour la paix.

Je recommande au Conseil de sécurité d'insister auprès des parties en cause pour qu'elles réduisent les forces militaires chargées de garder la ligne du cessez-le-feu et pour qu'elles n'y laissent que les effectifs nécessaires à la protection normale d'une frontière en temps de paix.

D'autre part, je recommande que le groupe d'observateurs militaires de l'Organisation des Nations Unies soit maintenu sur la ligne du cessez-le-feu. Il est évident qu'on ne saurait les y laisser indéfiniment: mais la question de leur retrait pourrait être réglée en temps voulu de concert avec les deux gouvernements.

(Signé) Owen DIXON

Représentant des Nations Unies  
pour l'Inde et le Pakistan

15 septembre 1950

---

\* Voir l'annexe

Les documents suivants sont attachés à ce rapport :

1. Télégramme, en date du 15 août 1950, adressé par mes soins au Premier Ministre de l'Inde.
2. Télégramme, en date du 16 août 1950, reçu du Premier Ministre de l'Inde.
3. Télégramme, en date du 18 août 1950, adressé par mes soins au Premier Ministre de l'Inde.
4. Lettre en date du 23 août 1950 adressée simultanément par mes soins aux Premiers Ministres de l'Inde et du Pakistan.
5. Réponse, en date du 27 août 1950, reçue du Premier Ministre de l'Inde.

(Signé) Owen DIXON

APPENDICE

a) Télégramme adressé le 15 août 1950 par le représentant  
des Nations Unies auprès de l'Inde et du Pakistan au  
Premier Ministre de l'Inde

J'ai rencontré un grand nombre de difficultés, à Karachi, mais elles  
sont maintenant résolues.

Le Pakistan conserve une position sans équivoque : aux termes des  
résolutions des 13 août 1948, 5 janvier 1949 et 14 mars 1950, acceptées par les  
deux parties, le sort de l'Etat de Jammu et Cachemire doit être réglé au moyen  
d'un plébiscite impartial. C'est pourquoi le Premier Ministre m'a fait savoir  
que son gouvernement n'était disposé à recevoir ou à examiner aucune contre-  
proposition ni aucun contreprojet. Je l'ai informé que je comprenais parfaite-  
ment la position du Pakistan et je l'ai assuré que ni moi-même ni aucune  
autre autorité des Nations Unies ne considéreraient que lui ou son gouvernement  
porteraient la moindre atteinte à cette position en se conformant à la demande  
que je lui ai adressée d'examiner et de prendre en considération un projet que  
je suis prêt à préparer et à soumettre, bien qu'il s'agisse d'un contreprojet.  
Je lui ai dit que j'estimerais ma tâche inachevée tant que je n'aurais pas  
épuisé tous les moyens possibles en vue du règlement de la question. Je lui  
ai dit qu'à mon avis, si le Pakistan refusait, pour le motif avancé, de  
participer à l'étude du projet prévu, il manquerait au devoir qui incombe aux  
deux pays d'étudier, avec bonne volonté, tout projet présenté comme étant  
susceptible de mettre fin au conflit entre les deux pays et d'écartier ainsi  
les dangers auxquels la prolongation de ce conflit les expose tous les deux.  
Je lui ai fait remarquer de plus qu'à mon avis, le seul fait que le Premier  
Ministre de l'Inde accepte ma demande d'étudier avec bonne volonté la possibi-  
lité de trouver une autre solution à ce grave problème ne peut signifier pour  
personne qu'il cesse de donner son adhésion aux résolutions acceptées par les  
deux parties, aux termes desquelles la question du rattachement de l'Etat de  
Jammu et Cachemire à l'Inde ou au Pakistan doit être décidée d'une façon démoc-  
ratique au moyen d'un plébiscite libre et impartial.

Sur la foi de ces assurances, le Premier Ministre a accédé à ma requête.

Le Pakistan est prêt à assister à la conférence étant entendu que l'exis-  
tence, dans le projet que j'ai l'intention de présenter, d'une disposition

prévoyant un plébiscite limité n'apparaîtra pas comme un obstacle insurmontable. Toutefois, le Pakistan craint que la conférence n'échoue parce que l'Inde s'opposera aux dispositions que j'ai l'intention d'insérer dans le projet afin d'assurer l'impartialité du plébiscite et d'écartier tout soupçon d'intimidation. Pour ma part, je ne partage pas ces craintes car j'ai eu, à Delhi, l'impression que l'Inde reconnaît que tout plan préparé par moi contiendra nécessairement des dispositions propres à assurer que la volonté des habitants de la région où se déroulera le plébiscite s'exprimera librement, que le vote ne sera pas influencé par la présence de troupes, par la crainte des conséquences ou par toute autre appréhension, et qu'à tous égards le plébiscite se déroulera de façon impartiale. Je pense qu'il a été également reconnu à Delhi que des dispositions comme celles que j'ai en vue, appliquées dans une zone de plébiscite limitée, ne donneront pas lieu aux objections qu'elles pourraient soulever si elles étaient appliquées à l'ensemble de l'Etat de Jammu et Cachemire.

Cependant, il serait regrettable que vous assistiez à une réunion à Karachi pour arriver à la seule conclusion que vous ne pouvez pas examiner l'ensemble du projet quant au fond, parce que vous ne sauriez accepter les dispositions particulières qui m'auront paru nécessaires pour faire en sorte que la liberté et l'impartialité du plébiscite ne puissent être mises en doute. C'est pourquoi, je crois devoir vous informer à l'avance que mon projet contiendra une disposition prévoyant la création, dans la zone de plébiscite limitée, d'un organe administratif qui exercera les fonctions de gouvernement dans cette zone jusqu'à ce que les résultats du scrutin soient proclamés. Le Président sera l'Administrateur du plébiscite ou son représentant. Il y aura d'autres fonctionnaires des Nations Unies. Ce seront des personnes jouissant d'une bonne expérience administrative, chargées d'exercer les fonctions gouvernementales dans la zone en question, mais sans formuler aucune politique nouvelle. Ils auront plein pouvoir pour exclure toutes les troupes de la zone en question. Au cas où ils décideraient que, pour une raison quelconque, des troupes sont nécessaires, les parties devront les fournir sur leur demande. Leurs pouvoirs leur permettront également d'assurer l'égalité de l'Inde et du Pakistan en ce qui concerne le droit éventuel de ces deux pays de présenter leurs points de vue à la population, ainsi que dans tout autre domaine.

Je vous ai présenté ces faits parce que je ne désire pas convoquer une réunion qui ne saurait être qu'une pure formalité. Si vous estimez que le fait d'insérer dans mon projet des dispositions visant à garantir la liberté et l'impartialité du plébiscite ne vous permet pas d'accepter ce projet, même après l'avoir étudié dans son ensemble, et s'il vous apparaît en conséquence qu'une réunion serait vaine, je vous serais reconnaissant de bien vouloir m'en informer. Dans le cas contraire, il ne me restera plus qu'à préparer mon projet, ce qui me demandera environ quatre jours à compter de la date où votre réponse me sera parvenue. J'aimerais ensuite convoquer une réunion à Karachi, à la date la plus rapprochée qui vous convienne. Une fois cette date connue, il me faudra demander à M. LIAQUAT ALI Khan si cette date lui convient également.

b) Télégramme adressé le 16 août 1950 par le Premier

Ministre de l'Inde au représentant des Nations Unies

auprès de l'Inde et du Pakistan

1. Je vous remercie de votre message du 15 que j'ai reçu aujourd'hui. J'ai considéré de très près votre proposition et vous communique franchement mon opinion mûrement réfléchie. Je dois vous avouer que votre message m'a profondément surpris. La proposition principale concernant les conditions du plébiscite est entièrement nouvelle et n'a jamais été mentionnée à aucune occasion au cours des deux années écoulées ou davantage. \*

2. Nous ne nous sommes jamais opposés à un plébiscite général dans l'ensemble de l'Etat, mais vous faites certaines contrepropositions parce que vous êtes parvenu à la conclusion qu'il n'y avait pas d'espoir d'arriver à un accord sur les conditions préliminaires à un tel plébiscite. Sur ce point, je vous ai informé que l'Inde était prête à discuter un autre plan prévoyant un plébiscite

---

\* C'est là une erreur. Je signale, si vraiment cela est nécessaire, qu'une proposition analogue a été soumise en ce qui concerne le plébiscite général à la réunion avec les Premiers ministres tenue à Delhi du 20 au 24 juillet 1950. En février 1948, une proposition analogue a été faite à titre non officiel et a été attaquée par le Cheik Abdullah dans un discours prononcé au Conseil de sécurité. Enfin, la résolution du 21 avril 1948 contient des dispositions qui reviennent à peu près au même. O.D.

- partiel, à condition que le Pakistan y soit disposé également.
3. Nous avons toujours reconnu que tout plan de plébiscite devait permettre aux populations intéressées d'exprimer leur opinion en toute liberté et sans crainte. Mais votre proposition actuelle tendant à créer un nouvel organisme administratif chargé d'assumer les fonctions gouvernementales est foncièrement contraire à notre position fondamentale sur la question du Cachemire. Aucun de nous ici n'a eu l'impression au cours de nos entretiens avec vous à Delhi que vous aviez un tel plan en vue. Nous n'avons examiné que les conditions d'un plébiscite général. Ce que vous proposez maintenant dépasse de loin tout ce que nous pourrions éventuellement envisager ou accepter et tout ce qui, à mon avis, se justifierait par la nécessité d'un plébiscite juste et impartial. Vos propositions entraîneraient pour un certain temps le remplacement du gouvernement légitime par une autre autorité. Nous ne pouvons accepter cela en aucun cas ni pour aucune période de temps.
  4. Votre proposition prévoit que le Pakistan participera au plébiscite et que l'on fera appel à des troupes du Pakistan. Ces deux mesures constitueraient en fait une reddition à l'agresseur.
  5. Nous avons toujours été d'avis qu'en cas de plébiscite, le peuple du Cachemire devrait décider lui-même de son sort. Les nationaux du Cachemire qui ont quitté l'Etat devraient naturellement être autorisés à y revenir pour participer au vote. Mais je ne pense pas que d'autres aient aucun droit de participer à la campagne du plébiscite.
  6. Nous avons toujours précisé que quelles que soient les mesures prises, la sécurité de l'Etat ne doit pas être mise en danger. Nous avons déjà fait la douloureuse expérience d'une agression et nous ne pouvons nous permettre d'encourir de nouveaux risques de cette nature. Nous ne pouvons tolérer à aucun prix que les troupes du Pakistan pénètrent dans la région où aura lieu le plébiscite.
  7. Avant de conclure, je voudrais faire une dernière observation. Au paragraphe 1. de votre message vous dites que, pour certaines raisons, le Premier Ministre du Pakistan vous a informé que son Gouvernement se refuse à accepter ou à envisager toute contreproposition ou contreprojet. Plus loin, vous dites que le Pakistan est disposé à participer à une conférence, étant entendu que la disposition de votre projet de plan relative à un plébiscite limité n'apparaîtra

pas comme un obstacle insurmontable. Il semble exister entre ces deux positions une contradiction qui me rend perplexe. Cette contradiction ne paraît guère être de nature à susciter l'optimisme quant à la sincérité du désir du Pakistan à rechercher un accord sur des bases nouvelles en vue d'un plébiscite limité.

8. Il est d'autres aspects de cette question qui méritent d'être examinés. Mais je ne veux pas faire une trop longue réponse. Cependant, au cas où vous viendriez à Delhi, je serais heureux de vous expliquer en détail notre position afin d'éviter toute possibilité de malentendu.

c) Télégramme adressé le 18 août 1950 par le représentant  
des Nations Unies auprès de l'Inde et du Pakistan au  
Premier Ministre de l'Inde

Je vous remercie du message que vous m'avez envoyé le 16 août. Je n'aurais pas pensé qu'au projet tendant à créer, dans une zone de plébiscite limitée, un organe administratif qui exercerait les fonctions de gouvernement pendant la durée du plébiscite, on pourrait opposer une position antérieure de l'Inde. Une fois qu'aura été effectué, entre l'Inde et le Pakistan, le partage de la partie du territoire de l'Etat de Jammu et Cachemire située en dehors de cette zone limitée, chacun des deux pays se verra investi en droit de l'autorité sur la partie du territoire qui lui aura été attribuée. En occupant le territoire qui lui serait attribué, le Pakistan agirait en vertu de l'autorité souveraine acquise par lui en vertu du partage et son acte ne saurait être qualifié d'agression. L'attribution à l'un ou l'autre Etat de la zone réservée pour le plébiscite dépendra donc du vote de la population et non de l'application immédiate de l'accord et je ne vois pas comment dans un règlement de cette nature, on peut continuer à soutenir la thèse selon laquelle le Pakistan est un agresseur n'ayant dans cette affaire aucun intérêt légitime.

L'organe des Nations Unies dirigé par l'Administrateur du plébiscite relèverait du gouvernement de l'Etat, au même titre que les autres administrations provinciales ou régionales. Le gouvernement existant continuerait à exercer toute son autorité dans l'Etat, sauf dans le territoire attribué, lors du partage, au Pakistan. A beaucoup d'égards, les services gouvernementaux continueraient à fonctionner comme à l'ordinaire dans la région du plébiscite, mais sous l'autorité de l'Administrateur des Nations Unies. En affirmant que le gouvernement légitime de l'Etat se trouverait dépossédé, on ne semble pas, à

mon avis, tenir suffisamment compte de ces considérations ni des dimensions de la région intéressée par rapport au reste du territoire. Lors de la conférence qui a eu lieu à Delhi entre vous, le Premier Ministre du Pakistan, et moi-même, j'avais proposé de confier provisoirement l'administration de l'Etat à un corps d'administrateurs représentant les Nations Unies, afin d'assurer un plébiscite libre et impartial ; vous avez alors présenté des objections analogues. Cependant, même en ne tenant pas compte des réponses que j'ai faites alors à ces objections, celles-ci ne me semblent pas s'appliquer à un partage et à un plébiscite dans une zone limitée.

Je n'ai cessé d'affirmer la nécessité de libérer à tout prix le plébiscite de l'intimidation et de la partialité ainsi que de tout soupçon d'intimidation ou de partialité ; je crois avoir clairement indiqué qu'à mon avis il existe, dans ce domaine, de très réels dangers contre lesquels il convient de protéger le plébiscite. La création d'un organe temporaire des Nations Unies, dont l'autorité s'exercerait dans une zone limitée et qui écarterait tout soupçon quant à la liberté et à l'impartialité du vote, me semble nécessaire et juste et ne dépasse pas, à mon avis, ce que les circonstances justifient pour protéger le plébiscite.

Il n'est guère besoin de dire à quel point je déplore cette différence dans nos points de vue. J'accepte volontiers de venir à Delhi, comme vous le suggérez, afin d'éviter toute possibilité de malentendu. Je prendrai l'avion samedi matin.

d) Lettre adressée le 23 août 1950 par le représentant des Nations Unies auprès de l'Inde et du Pakistan aux Premiers Ministres de l'Inde et du Pakistan.

Il me semble que, en dehors même de la question du sort de l'Etat de Jammu et Cachemire ou d'une partie de cet Etat, il incombe au Gouvernement de l'Inde et au Gouvernement du Pakistan de procéder de part et d'autre à une réduction des forces armées qu'ils entretiennent sur le territoire de cet Etat, afin d'écarter la menace à la paix qui subsistera tant que les deux armées se feront face de chaque côté d'une ligne du cessez-le-feu.

Il m'a été impossible d'amener les deux Gouvernements à s'entendre sur le fond du différend qui les sépare, c'est-à-dire sur la question de savoir s'il faut considérer que ce différend porte sur le déroulement d'un plébiscite au

cours duquel la population doit régler le sort de l'Etat ou si, plus généralement, il porte sur le sort de cet Etat. Cependant, il n'y a aucune raison, à mon avis, pour que les deux pays continuent à maintenir face à face des armées que sépare seulement une ligne du cessez-le-feu. Il suffirait de faire garder cette ligne par des postes de contrôle et d'avoir recours aux autres moyens communément adoptés par des pays qui ne sont pas en guerre pour empêcher ou contrôler les entrées et les sorties à une frontière terrestre qui leur est commune. Pour parvenir à ce résultat, il suffirait d'un programme commun de caractère militaire. Il me semble qu'il s'agit là exclusivement d'une question militaire qu'il appartient aux chefs d'état-major des deux pays de régler.

J'ai donc l'honneur de vous demander de bien vouloir prendre contact avec le Gouvernement [de l'Inde]/[du Pakistan] pour organiser une réunion des chefs d'état-major des deux pays en vue de prendre les dispositions nécessaires pour modifier la façon dont est tenue la ligne du cessez-le-feu et réduire les effectifs des forces armées qui occupent actuellement, au nom des deux pays, l'Etat de Jammu et Cachemire. Je demande que cette réunion ait lieu dans les quinze jours.

e) Réponse adressée le 27 août 1950 par le Premier  
Ministre de l'Inde au représentant des Nations Unies  
auprès de l'Inde et du Pakistan

Je vous remercie de votre lettre du 23 août. J'ai étudié votre proposition avec mes conseillers militaires. Nous ne pensons pas qu'il soit souhaitable d'organiser actuellement une réunion des chefs d'état-major de l'Inde et du Pakistan. Toutefois, nous sommes prêts à réduire, de notre propre gré, de vingt à vingt-cinq pour cent l'effectif des forces indiennes qui se trouvent actuellement dans l'Etat de Jammu et Cachemire. Votre proposition tendant à maintenir la ligne du cessez-le-feu grâce à des postes de contrôle et à d'autres mesures analogues ne semble pas réalisable. Tant que le différend de Cachemire ne sera pas réglé, il faudra appliquer des mesures efficaces pour protéger l'Etat contre une agression possible. Si, comme nous l'espérons, le Pakistan désire également voir régler ce différend au moyen de méthodes pacifiques, il ne devrait pas y avoir de danger de voir se produire, sur la ligne du cessez-le-feu, des incidents de nature à compromettre la paix, et les observateurs des Nations Unies pourront aider à faire loyalement respecter l'accord de cessez-le-feu par les deux parties à l'accord.