

COMMISSION DE CONCILIATION DES NATIONS UNIES
POUR LA PALESTINE

Distr.
RESTREINTE
W/32
19 janvier 1950
FRANCAIS
ORIGINAL:ANGLAIS

Lettre et memorandum en date du 22 novembre 1949 concernant le problème de l'indemnisation, adressés au Président de la Commission de Conciliation par M. Gordon R. Clapp, Président de la Mission économique d'étude des Nations Unies pour le Moyen-Orient

Monsieur le Président,

Le mandat de la Mission économique d'étude comporte l'examen du problème de l'indemnisation des réfugiés pour pertes subies. La Mission a examiné cette question à diverses reprises depuis le début de ses travaux.

Au cours de conversations avec les membres de notre Mission, le Gouvernement d'Israël a réaffirmé la position qu'il avait précédemment adoptée, à savoir que le paiement des indemnités à titre de compensation devait être envisagé dans le cadre d'un règlement général de paix, conjointement avec la question des réparations pour dommages de guerre.

Il est apparu clairement à la Mission que, sauf au cas où le Gouvernement d'Israël serait disposé à envisager la question de l'indemnisation séparément, il serait prématuré de formuler des recommandations détaillées concernant l'évaluation des dommages ou la procédure à suivre pour le règlement des demandes d'indemnité.

De ce fait, l'étude du problème de l'indemnisation s'est bornée à l'aspect juridique de la question examinée par les soins du Conseiller juridique de la Mission. Vous trouverez ci-joint un memorandum établi par M. Paolo Contini, Conseiller juridique. Ce document sera sans doute utile à la Commission.

Sur la base des discussions qui ont eu lieu au sein de notre Mission et des avis de M. Contini, les suggestions suivantes peuvent indiquer les mesures qui pourraient être prises en vue de la solution de ce problème complexe.

Ces suggestions reposent sur les conclusions implicitement contenues dans l'étude faite par M. Contini.

Indemnisation pour les biens de réfugiés ne rentrant pas dans leurs foyers.

a) Il faudrait insister auprès du Gouvernement d'Israël pour qu'il accepte le principe suivant lequel le paiement des indemnités à titre de compensation pour les biens abandonnés (aussi bien mobiliers qu'immobiliers) devrait être disjoint d'un règlement général de paix avec les Etats Arabes. A l'appui de cette thèse, on peut faire ressortir les considérations suivantes :

- i) Le principe du paiement d'indemnités à titre de compensation pour les biens des réfugiés ne rentrant pas dans leurs foyers a été nettement établi par l'Assemblée générale, et il a été reconnu quant au fond par Israël. Toutefois, en liant le paiement des indemnités au problème des réparations, on prive les réfugiés de tout ou partie des avantages auxquels ils ont droit, ce qui va à l'encontre de l'objet même de la résolution.
 - ii) La grande majorité des réfugiés provenant du territoire d'Israël n'étaient pas citoyens des Etats Arabes au moment où ils ont quitté leurs foyers, et de ce fait, l'on ne saurait confondre leur droit à une indemnité à titre de compensation avec les demandes et contre-demandes d'indemnité devant être réglées entre les Etats en litige et leurs ressortissants.
 - iii) Le paiement rapide d'une indemnité à titre de compensation aux réfugiés ne rentrant pas dans leurs foyers les encouragerait à se décider à s'établir hors du territoire d'Israël, ce qui répondrait au vœu formellement exprimé par le Gouvernement d'Israël.
- b) Afin d'éviter la longue procédure du règlement de chaque indemnité séparément qui nécessiterait un grand nombre d'années, les indemnités devraient être versées sur la base d'un règlement à forfait. Il conviendrait d'obtenir l'accord des Etats arabes et de l'Etat d'Israël, si possible en consultation avec les représentants des réfugiés, en ce qui concerne le principe d'une compensation forfaitaire.
- c) Que l'on parvienne ou non à résoudre les points a) et b) susmentionnés, la solution du problème d'ensemble pourrait être facilitée par la désignation d'un Administrateur des biens des réfugiés qui agirait sous l'autorité de la

la Palestine, et qui serait doté des attributions suivantes : (i) procéder à une estimation de la valeur des biens des réfugiés au moyen de sondages dans les actes et registres disponibles; (ii) négocier un accord, faciliter la conclusion d'un accord avec les parties intéressées en ce qui concerne le montant qu'Israël verserait à un fonds pour l'indemnisation des réfugiés à titre de compensation forfaitaire, si le principe en est admis; (iii) administrer ce fonds pour le compte des réfugiés; (iv) adresser des recommandations à la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine, à l'organisme qui serait appelé à lui succéder, ou à l'Assemblée générale des Nations Unies, sur le point de savoir si la somme forfaitaire doit être répartie entre les propriétaires réfugiés à proportion des dommages subis, ou versée à un fonds de rétablissement qui servirait au relèvement des réfugiés en tant que groupe; (v) s'il est décidé que cette seconde méthode est préférable, transférer la somme forfaitaire à l'organisme des Nations Unies qui sera chargé de l'exécution du programme d'aide aux réfugiés et de relèvement des réfugiés.

La méthode proposée aurait pour objectif et avantage essentiels d'assurer le paiement des indemnités le plus rapidement possible sans qu'il faille attendre un règlement général de paix. Si, toutefois, il était impossible d'obtenir l'accord de l'Etat d'Israël sur ce point, la solution suivante de compromis pourrait être envisagée :

- 1) Il conviendrait d'insister auprès de l'Etat d'Israël pour qu'il verse le plus rapidement possible au fonds des réfugiés un pourcentage donné, représentant 10 à 50 % par exemple, de la somme forfaitaire de compensation. Pour ce qui est de la possibilité qu'il y aurait de voir l'Etat d'Israël accepter cette proposition, il convient de mentionner qu'au cours d'une conversation officieuse avec des membres de notre Mission, un représentant du Gouvernement d'Israël a indiqué que l'on prévoyait que les indemnités demandées par ce Gouvernement aux Etats arabes à titre de réparations seraient inférieures au montant qu'Israël sera appelé à payer à titre de compensation aux réfugiés. Encore qu'il puisse être utile de connaître ce fait, nous tenons à souligner que, de l'avis de notre Mission, l'Organisation des Nations Unies devrait négocier le

versement d'un pourcentage de la compensation forfaitaire tout à fait indépendamment de la question des réparations.

- ii) Le solde de la somme forfaitaire devrait être versé par Israël à un fonds pour l'indemnisation des réfugiés dès la conclusion du traité de paix. Afin de ne pas affecter le principe de la séparation entre le droit des réfugiés à compensation et le règlement final des réparations entre les Etats en litige, le solde qui doit être versé par Israël au compte des réfugiés ne devrait pas être compensé par le montant que le Gouvernement d'Israël pourrait éventuellement obtenir à titre de réparations de guerre.

Cette proposition de compromis ne modifierait en rien le principe des suggestions faites aux alinéas a), b) et c) ci-dessus. Bien que le règlement final des indemnités doive s'en trouver retardé, cette méthode pourrait donner quelque assurance quant au paiement à bref délai d'une avance de fonds et laisserait la porte ouverte aux négociations sur le principe et le montant d'une somme forfaitaire versée à titre de compensation.

Indemnisation des réfugiés rentrant dans leurs foyers

Ainsi qu'il est indiqué dans le mémorandum ci-joint, il paraît douteux que les demandes d'indemnités faites par des réfugiés rentrant dans leurs foyers pour des pertes ou dommages causés à leurs biens, relèvent du droit international. Si ces demandes d'indemnités sont régies par la législation de l'Etat d'Israël, il n'est guère probable qu'elles obtiennent un traitement privilégié par rapport au règlement des dommages de guerre subis par d'autres citoyens israéliens. Etant donné qu'aucune législation n'a encore été promulguée par le Gouvernement d'Israël en ce qui concerne les dommages de guerre, la valeur des demandes des réfugiés paraît être fort précaire.

D'autre part, s'il appert que les réfugiés arabes rentrant dans leurs foyers doivent se voir accorder le statut d'étrangers, ce qui les placerait sous la protection du droit international, on peut prévoir que le Gouvernement d'Israël les considérera comme des étrangers ennemis. Dans ce cas, les demandes d'indemnités faites par les réfugiés rentrant dans leurs foyers pourraient légitimement être compensées par les demandes de réparations d'Israël vis-à-vis des Etats arabes. Là encore, les réfugiés risquent de ne bénéficier d'aucun avantage.

Afin de conférer une valeur pratique au principe de l'indemnisation des réfugiés pour tout bien perdu ou endommagé, il conviendrait peut-être d'insister auprès du Gouvernement d'Israël pour qu'il ajoute, conformément à l'esprit de la résolution adoptée par l'Assemblée générale, à la somme forfaitaire due aux réfugiés ne rentrant pas dans leurs foyers, une certaine somme pour le paiement des indemnités à titre de compensation pour les pertes et dommages subis par les biens des réfugiés rentrant dans leurs foyers. Si le Gouvernement d'Israël acceptait cette manière de voir, les recommandations énoncées à l'alinéa c) ci-dessus pourraient être appliquées. Si, toutefois, il n'était pas possible d'obtenir l'accord d'Israël sur ce point, il conviendrait d'envisager l'une des solutions subsidiaires suivantes :

- a) Dès qu'on aura déterminé le nombre et les noms des réfugiés appelés à retourner en Israël, l'Administrateur des biens des réfugiés devrait procéder à une estimation des pertes et dommages causés aux biens des réfugiés rentrant dans leurs foyers et il devrait négocier un accord avec les parties intéressées en ce qui concerne la somme forfaitaire à payer à titre de compensation.
- b) Il conviendrait d'insister auprès des Etats arabes et de l'Etat d'Israël pour qu'ils acceptent le principe suivant lequel celle des parties qui serait tenue, aux termes du traité de paix, de payer des réparations ou des indemnités, s'engage à verser d'abord l'équivalent de la somme forfaitaire sus-mentionnée au fonds des réfugiés, le solde étant payé à l'autre partie. Si le montant à payer à titre de réparations ou d'indemnités est inférieur à la somme forfaitaire, le solde devra être couvert par les deux parties suivant une proportion déterminée par les parties d'un commun accord, ou, à défaut, par le Secrétaire général des Nations Unies ou un arbitre agréé.
- c) La somme forfaitaire ainsi versée au fonds d'indemnisation des réfugiés devrait faire partie des fonds administrés par l'Administrateur des biens des réfugiés conformément à l'alinéa c) ci-dessus.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma haute considération.

(Signé :) Gordon R. Clapp
Président.

ASPECTS JURIDIQUES DU PROBLEME DE L'INDEMNISATION DES
REFUGIES DE PALESTINE,*

Le paragraphe 11 de la résolution de l'Assemblée générale N° 194 (III) adoptée le 11 décembre 1948 stipule ce qui suit:

"L'Assemblée générale ...

DECIDE qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités responsables...".

I. Indemnités à payer à titre de compensation pour les biens des réfugiés ne rentrant pas dans leurs foyers.

L'Assemblée générale a posé en principe que "des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux (les réfugiés) qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers". L'emploi du verbe "décider" indique que l'Assemblée générale a supposé que le principe suivant lequel "il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers et de vivre en paix avec leurs voisins" serait entièrement appliqué, et que tous les réfugiés pourraient choisir librement s'ils désirent, ou non, rentrer dans leurs foyers. Cependant, au cas où tous les réfugiés n'auraient pas entière liberté de décision en la matière, il semblerait équitable d'interpréter de façon large les termes de la résolution, en ce sens que tout réfugié qui ne désirerait pas rentrer dans ses foyers, ou qui en serait empêché, est habilité à recevoir une indemnité à titre de compensation. En effet, si le principe de l'indemnisation est admis pour ceux des

* La présente étude ne traite que des indemnités à payer à titre de compensation aux Arabes réfugiés qui ont quitté le territoire d'Israël, car c'est là le principal problème à résoudre. Il reste entendu toutefois que les principes énoncés dans le présent document devraient pouvoir s'appliquer à tous les réfugiés de Palestine et à tous les Etats ayant participé aux hostilités.

réfugiés qui, sans doute parce qu'ils ont trouvé une solution satisfaisante leur permettant de s'établir ailleurs, décident de ne pas rentrer dans leurs foyers, le même droit à l'indemnité devrait être accordé à plus forte raison à ceux d'entre eux qui, étant dans l'impossibilité de rentrer dans leurs foyers malgré leur désir de le faire, se trouveront sans doute dans une situation plus défavorable que les réfugiés appartenant à l'autre catégorie.

Droit à l'indemnité payée à titre de compensation

Le Gouvernement d'Israël a accepté de payer des indemnités à titre de compensation pour les terres * abandonnées par les réfugiés arabes ayant quitté Israël, étant entendu, toutefois, que ce paiement devra se faire dans le cadre du règlement général de la paix, à l'occasion duquel Israël exigera le paiement de réparations par les Etats arabes pour avoir déclenché la guerre contre l'Etat d'Israël (voir document de la Commission de conciliation: IS/5).

Pour ce qui est de la limitation afférente à la catégorie des biens pour lesquels une indemnité pourrait être payée à titre de compensation, il semble que, du point de vue juridique, rien ne justifie la distinction faite entre les terres et les autres biens, pas plus qu'entre les biens meubles et immeubles. Aucune distinction de cet ordre n'est prévue dans la résolution susmentionnée, et l'Assemblée générale a nettement entendu que les réfugiés ne rentrant pas dans leurs foyers soient indemnisés pour tout bien qu'ils ont dû abandonner, quel que soit ce bien. En outre, la loi sur les biens des absents, promulguée par le Ministre des Finances d'Israël le 2 décembre 1948, prévoit que tous les biens des absents, ** et ...

* Le 10 octobre 1949, M. Horowitz, du Gouvernement d'Israël, a précisé aux membres de la Mission économique d'étude des Nations Unies pour le Moyen-Orient que l'expression "terres abandonnées" s'appliquait également aux édifices urbains.

** Aux termes de la disposition 1 (c) de cette loi, "le mot "biens" désigne les biens meubles et immeubles, le numéraire, les droits sur la propriété, qu'ils soient réels ou incorporels, ainsi que la clientèle et l'achalandage".

notamment ceux des réfugiés arabes seront remis à l'administrateur - séquestre. Refuser d'accepter le principe du paiement de l'indemnité à titre de compensation aux réfugiés ne rentrant pas dans leurs foyers pour tous leurs biens dévolus à l'administrateur - séquestre, équivaldrait à une confiscation de la propriété privée. Une telle mesure serait contraire à un principe juridique largement reconnu, aussi bien par le droit interne de la plupart des pays que par le droit international.

Pour ce qui est de la thèse du gouvernement d'Israël, suivant laquelle le paiement ne saurait intervenir que dans le cadre d'un règlement général de paix, c'est là une question d'ordre politique qui dépasse la portée du présent mémorandum.

II. Indemnités à payer aux réfugiés rentrant dans leurs foyers

La résolution de l'Assemblée générale stipule que "des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités responsables..."

Bien que la formule employée puisse s'appliquer à toute perte ou à tout dommage subi par des biens durant les hostilités en Palestine, le présent examen de la question porte seulement sur le problème des indemnités à verser à titre de compensation aux réfugiés. En conséquence, nous nous proposons d'examiner le sens exact de cette disposition en ce qui concerne ceux des réfugiés qui peuvent rentrer dans leurs foyers sur le territoire d'Israël.

La principale question à résoudre est celle-ci : quelles sont les règles en droit international *) ou en équité **) qui régissent la question des indemnités à

*) L'exposé ci-après traitera des principes du droit international qui sont applicables en l'absence de dispositions explicitement contenues dans des traités. Les conclusions seraient peut-être différentes si la matière devait être régie à l'avenir par un traité ou par une convention internationale.

**) La signification des mots "en équité", qui figurent au paragraphe 11 de la résolution, n'est pas tout à fait claire, et les procès-verbaux des débats à la première Commission et en séance plénière ne fournissent aucune précision à ce sujet. Peut-être l'Assemblée générale a-t-elle voulu indiquer que, pour le règlement des demandes individuelles, il conviendrait de tenir compte non seulement des principes établis en droit international, mais aussi des principes généralement acceptés en équité.

payer à titre de compensation pour les pertes ou dommages subis par les biens de réfugiés rentrant dans leurs foyers ?

Il existe un ensemble de règles du droit international concernant la responsabilité d'un Etat pour les pertes de biens ou dommages subis par des biens situés à l'intérieur de son propre territoire et appartenant à des ressortissants étrangers ou des Etats étrangers. Ces règles traitent de la responsabilité d'un Etat aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. Quant à la procédure à suivre pour le règlement de ces demandes d'indemnités, la pratique habituelle veut que la partie lésée soumette sa demande à son gouvernement, après quoi le règlement de cette demande est négocié entre ledit gouvernement et le gouvernement de l'Etat défendeur par l'intermédiaire d'une Commission mixte d'indemnisation ou au moyen de toute autre procédure.

Pour avoir droit à la protection diplomatique, la partie lésée doit avoir été citoyen ou ressortissant de l'Etat demandeur à la date du préjudice subi *. De plus, on admet habituellement que l'action doit avoir eu, de façon continue, un caractère national, c'est-à-dire qu'elle doit avoir appartenu à un ressortissant de l'Etat demandeur depuis la date du préjudice original jusqu'à la date de la présentation de la demande d'indemnité **.

D'autre part, les actions intentées par des ressortissants d'un Etat donné contre leur propre gouvernement pour pertes ou dommages subis par des biens ne relèvent pas du droit international et sont régies par le droit interne du pays en cause. Aussi est-il essentiel d'établir:

- a) Quelle était la nationalité des réfugiés arabes au moment où est intervenue la perte de leurs biens ou le dommage causé à leurs biens ?
- b) Quelle sera la nationalité des réfugiés réadmis en Israël ?
- c) Si les réfugiés rentrant dans leurs foyers ne sont pas considérés comme des citoyens d'Israël, de quel Etat sont-ils les ressortissants du point de vue du droit à la protection diplomatique pour la présentation de leurs demandes d'indemnités ?

Sur les 750.000 réfugiés arabes - chiffre qui correspond aux estimations faites - 30.000 environ étaient des ressortissants d'Etats arabes (Egypte, Irak,

*) Whiteman, Damages in International Law, Vol. I, p. 96.

Cette règle comporte certaines exceptions, mais elles ne concernent pas le problème qui fait l'objet de la discussion.

**) Whiteman, idem, p. 109.

Jordanie, Liban et Syrie) au moment où ils ont quitté leurs foyers. Ceux-ci seraient, par conséquent, habilités à recevoir la protection diplomatique de leurs gouvernements respectifs pour la présentation de leurs demandes d'indemnités vis-à-vis d'Israël. Conformément à la pratique habituelle, ces demandes, résultant d'un état de guerre entre Israël et les Etats arabes, seraient sans doute examinées dans le cadre du règlement général de la paix et les indemnités dues seraient compensées, en partie ou en totalité, par les demandes d'indemnités que l'Etat d'Israël et ses ressortissants adresseront aux Etats arabes,

Toutefois, la grande majorité des réfugiés arabes étaient des citoyens palestiniens sous le régime du mandat. Les pertes de biens et les dommages causés à leurs biens sont intervenus, dans la plupart des cas, après leur exode, qui a eu lieu durant les mois qui ont immédiatement précédé ou suivi la proclamation de l'Etat d'Israël. Par conséquent, en ce qui concerne le paiement des indemnités dues à titre de compensation, il est nécessaire de déterminer la nationalité des Arabes palestiniens au moment où ils ont abandonné leurs foyers. En examinant cette question, il convient de ne pas perdre de vue que le Gouvernement d'Israël n'a pas encore promulgué de loi sur la nationalité. Lorsqu'une telle loi aura été promulguée, on peut supposer que le statut de nationalité des Arabes palestiniens avant et après leur exode se trouvera de ce fait éclairci. Quoi qu'il en soit, en l'absence d'une loi en la matière, il faut tenir compte des éléments suivants :

- a) Avant la proclamation de l'Etat d'Israël, tous les habitants de la Palestine, aussi bien les Juifs que les Arabes, se trouvaient dans la même situation en ce qui concerne la nationalité palestinienne sous le régime du mandat.*
- b) Aucune différence juridique quant à la nationalité n'a été faite entre Juifs et Arabes par le Gouvernement d'Israël après la création de l'Etat.

* La nationalité palestinienne était régie par les Palestine Citizenship Orders (ordonnances sur la nationalité palestinienne), 1925 à 1942 Consolidated 1 /SRO (1925) N° 777; (1939) N° 863; (1941) N° 1121; (1942) N° 1177/.

** En attendant la promulgation par le Gouvernement d'Israël d'une loi sur la nationalité, il convient de considérer les ordonnances sur la nationalité palestinienne promulguées sous le régime du mandat comme étant encore en vigueur conformément à la Sect. 11 de l'ordonnance de législation et d'administration de l'Etat d'Israël de 1948, qui stipule : "Les dispositions de la législation en vigueur en Palestine au 14 mai 1948 qui ne sont pas contraires à la présente ordonnance ou à d'autres lois appelées à être promulguées par le Conseil d'Etat provisoire, ou sous son autorité, demeureront en vigueur avec toutes les modifications qui pourront découler de la constitution de l'Etat et de l'organisation de ses services."

- c) Les Arabes qui sont légalement domiciliés en Israël à l'heure actuelle jouissent du même statut en ce qui concerne la nationalité que les Juifs domiciliés dans cet Etat.
- d) Le Gouvernement d'Israël a indiqué que les réfugiés Arabes réadmis en Israël seraient considérés comme jouissant du même statut que les citoyens de l'Etat d'Israël.³⁸

Il apparaît par conséquent qu'il y a lieu de considérer les Arabes comme jouissant du même statut de nationalité que les Juifs, aussi bien au moment de leur départ du pays qu'à partir de leur réadmission sur le territoire d'Israël. L'exode temporaire de ceux des réfugiés qui avaient quitté Israël et qui sont appelés à y retourner légalement, ne semble pas devoir modifier leur statut quant à la nationalité.

Il résulte des considérations précédentes que les demandes d'indemnités présentées par les réfugiés Arabes pour les pertes de biens ou les dommages causés à leurs biens, ne relèvent pas du droit international et devraient être régies par les lois et ordonnances de l'Etat d'Israël sur les dommages (et en particulier sur les dommages de guerre) applicables à tous les citoyens israéliens.

Cette conclusion suppose le maintien du statu quo. Il est cependant possible que la situation juridique des réfugiés arabes se trouve modifiée par la promulgation d'une législation israélienne qui ferait dépendre la possession de la nationalité israélienne de certaines conditions qui pourraient n'être pas remplies par les réfugiés arabes (par exemple, domicile ininterrompu en Israël depuis le 15 mai 1948, ou des dispositions du même ordre). Dans ce cas, les réfugiés deviendraient sans doute des apatrides, et la possibilité pour eux de présenter une demande d'indemnité de caractère international se trouverait de ce fait fortement compromise, la protection diplomatique d'un Etat quelconque leur faisant alors défaut. Par ailleurs, le statut des réfugiés arabes peut être modifié par des mesures prises sur le plan international (telles qu'une résolution

³⁸ Dans un mémorandum adressé par M. G. Meron, au nom du Gouvernement d'Israël, au Comité technique, le 28 juillet 1949, il est dit : "Les réfugiés arabes qui auront été ainsi réétablis en Israël seront sur le plan économique également, traités de la même manière que les rapatriés juifs venus de l'étranger... Les citoyens arabes jouissent dans l'Etat d'Israël des mêmes droits et privilèges que les autres habitants du pays et sont soumis aux mêmes lois."

de l'Assemblée générale ou un accord qui serait accepté par Israël), en vertu desquelles, pour le paiement des indemnités à titre de compensation, les réfugiés arabes devraient bénéficier de la protection que le droit international accorde aux étrangers.

Au cas où les réfugiés arabes seraient considérés comme des étrangers à l'égard de l'Etat d'Israël, les questions suivantes se poseraient :

- a) Le paiement des indemnités à titre de compensation aux réfugiés arabes doit-il être régi par les règles du droit international^{*} applicables aux étrangers neutres ou aux étrangers ennemis ?
- b) Quel est l'Etat, ou quels sont les Etats qui pourraient accorder la protection diplomatique aux réfugiés pour la présentation de leurs demandes ?
- c) Si les réfugiés doivent être considérés comme des apatrides, l'Organisation des Nations Unies pourrait-elle assurer leur protection juridique ou diplomatique en ce qui concerne leur indemnisation ? Dans l'affirmative, quelle procédure y aurait-il lieu d'adopter ?

Ces questions sont simplement mentionnées ici pour donner une idée des problèmes qu'il serait nécessaire de résoudre si les réfugiés rentrant dans

* Bien que la question du caractère obligatoire en droit des Conventions de La Haye ne soit pas encore tranchée, les règles suivantes adoptées dans la IVe Convention de La Haye du 18 octobre 1907 peuvent peut-être s'appliquer au conflit palestinien :

Sect. II - Des Hostilités

Art. 23 - "Il est notamment interdit(g) de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre."

Idem, Art. 28 - "Il est interdit de livrer au pillage une ville ou localité même prise d'assaut"

Sect. III - De l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi

Art. 46 - "...La propriété privée ne peut pas être confisquée".

Art. 47 - "Le pillage est formellement interdit".

Art. 56 - "Les biens des communes, ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité, et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'Etat, seront traités comme la propriété privée. Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'oeuvres d'art et de science, est interdite et doit être poursuivie."

leurs foyers ne devaient pas être considérés comme des citoyens israéliens. Toutefois, au stade actuel, il n'y a pas lieu d'examiner ces questions dans le détail, étant donné que les réponses que l'on pourrait y donner ne pourraient guère avoir qu'une valeur d'hypothèse.

III. Méthode d'indemnisation

La compensation des pertes et dommages subis par des réfugiés sur leurs biens peut se faire soit sous une forme de réparations proprement dites, c'est-à-dire par le versement d'une somme forfaitaire aux réfugiés considérés en tant que groupe, soit par la restitution, c'est-à-dire par le règlement des demandes individuelles d'indemnités. La première méthode avait été adoptée, par exemple, à la fin de la seconde guerre mondiale à l'égard des victimes non rapatriables du nazisme ne pouvant demander l'assistance d'aucun gouvernement. Aux termes de l'Acte final de la Conférence de Paris sur les réparations du 21 décembre 1945 et de l'Accord du 14 juin 1949, les Gouvernements alliés sont convenus d'affecter une somme de 25 millions de dollars et la totalité de l'or non monétaire trouvé en Allemagne par les forces armées alliées à la "réhabilitation" et au ré-établissement des victimes de l'action nazie. Il avait été stipulé en outre que l'application de la méthode des réparations collectives ne devait pas préjuger les réclamations que des réfugiés pourraient être fondés à présenter à titre individuel à un gouvernement allemand futur.

La méthode de la restitution au moyen du règlement des demandes individuelles a habituellement été adoptée par les diverses Commissions mixtes d'indemnisation constituées pour régler les réclamations opposant des Etats et leurs ressortissants. D'après cette procédure, les actions ouvertes aux demandeurs sont; a) la restitution, et b) l'indemnisation.

a) Restitution - Toutes les fois qu'il est établi qu'en vertu du droit international les biens d'un réfugié ont été saisis, sequestrés, réquisitionnés, confisqués ou détenus à tort par le Gouvernement d'Israël, le demandeur a droit à la restitution de ses biens, si ces biens existent encore, plus une indemnité pour dommages subis.³⁶

La méthode de la restitution peut s'appliquer aux biens des réfugiés

³⁶ Whiteman, Damages in International Law, Vol. II, p. 857.

rentrant dans leurs foyers, ainsi qu'aux biens personnels - notamment aux comptes bloqués - des réfugiés ne rentrant pas dans leurs foyers. En ce qui concerne les réfugiés rentrant dans leurs foyers, il apparaît que le Gouvernement d'Israël a accepté le principe de la restitution aux termes de l'article 29 de la loi sur les biens des absents, qui stipule ce qui suit :

"L'administrateur peut libérer un bien quelconque d'un absent en établissant un certificat signé par lui, portant que la personne vis-à-vis de laquelle les biens sont devenus biens d'un absent, a cessé d'avoir cette qualité. Lorsque l'administrateur a délivré un tel certificat, le droit de propriété sur les biens libérés doit revenir à cette personne".

b) Indemnisation. Toutes les fois que la perte d'un bien ou le dommage causé aux biens d'un réfugié est imputable à des mesures prises par le Gouvernement d'Israël, en violation du droit international, le demandeur est habilité à demander une indemnisation pécuniaire en plus de la restitution des biens qui peuvent lui être rendus.

Il est entendu que si la méthode de la restitution au moyen du règlement des demandes individuelles est adoptée, l'organisme chargé de fixer le montant des indemnités devra tenir compte, dans chaque cas, d'éléments tels que les preuves pertinentes pour ce qui est du titre de propriété, de la responsabilité pour la perte subie ou le dommage causé, des nécessités d'ordre militaire et d'autres exceptions, de la valeur des biens perdus ou endommagés, etc.

IV. Evaluation des dommages

Il n'existe pas en droit international de règle bien arrêtée pour ce qui est de l'estimation de la valeur juste et équitable des biens perdus ou endommagés. Différentes méthodes ont été appliquées par les diverses Commissions d'indemnisation ou dans les traités conclus à cet effet. On peut citer à titre d'exemple des principes appliqués dans le passé, le critère suivant adopté par la Commission mixte d'indemnisation constituée par les Etats-Unis et l'Allemagne :

"Pour toutes les demandes d'indemnisation reposant sur des biens enlevés et non restitués à un propriétaire privé, l'évaluation des dommages qui devra être habituellement appliquée, se fera en fonction de la valeur marchande raisonnable du bien en question, à la date et au lieu où il a été enlevé, dans la condition dans laquelle il se trouvait à ce moment,

s'il avait une valeur marchande; si non, on se servira de la valeur intrinsèque du bien à la date et au lieu dits." ^{*})

La méthode adoptée par cette Commission pour déterminer la valeur marchande raisonnable avait été la suivante :

"Pour calculer la valeur marchande raisonnable des établissements industriels et commerciaux et d'autres biens au moment de leur destruction, il a été tenu compte de la nature et de la valeur des opérations faites, des possibilités de bénéfices en fonction des opérations faites dans le passé, du caractère pressant de la demande et de la possibilité de produire en quantités suffisantes pour répondre à une telle demande que l'on puisse légitimement s'attendre à ce que la valeur marchande du moment dépasse le coût de reproduction; il a été tenu compte également de l'achalandage de l'entreprise, ainsi que de nombreux autres facteurs." ^{**})

Toutefois, il se peut que ces règles ne s'appliquent qu'en partie à l'évaluation des dommages causés aux biens des réfugiés palestiniens. Les critères de valeur varient suivant l'économie du pays, les types de biens, etc. Seul l'organisme qui sera finalement responsable du règlement des indemnités pourra déterminer les critères à utiliser, après un examen approfondi des circonstances particulières qui entrent en ligne de compte en l'espèce.

(signé) Paolo CONTINI

Beyrouth, le 22 novembre 1949

^{*}) Whiteman, Vol. II, p. 1528

^{**}) Whiteman, Vol. II, p. 1529