

COMMISSION DE CONCILIATION DES NATIONS UNIES POUR LA PALESTINE

Distr.

RESTREINTE

W/41

18 mars 1950

FRANCAIS

Original: ANGLAIS

PRECEDENTS HISTORIQUES EN MATIERE DE RESTITUTION DE BIENS OU
DE VERSEMENTS D'INDEMNITES A DES REFUGIES

(Document de travail établi par le Secrétariat.)

1. Le principe fondamental dont s'inspire l'alinéa 1 du paragraphe 11 de la Résolution de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1948 est qu'il y a lieu, soit de permettre aux réfugiés de Palestine de rentrer dans leurs foyers et de reprendre possession des biens qu'ils possédaient antérieurement, soit de leur faire verser une indemnité équitable pour leurs biens. Le but du présent document est de fournir quelques bases à l'appui de ce principe et de rappeler des situations historiques analogues dans lesquelles ont été présentées des revendications de restitution de biens ou de versement d'indemnités.

2. Ces précédents historiques ont pris de l'importance pendant la deuxième guerre mondiale, au moment où se posa la question de savoir si, en vertu du droit international, les nations alliées pourraient, une fois la guerre terminée, sauvegarder les intérêts matériels des réfugiés des pays de l'Axe. A la Conférence du droit international ^{x)} qui s'est tenue à Londres en 1943, un certain nombre de précédents furent évoqués, d'où il ressortait que dans des circonstances analogues, autrefois, des Etats avaient en effet sauvegardé les intérêts de ressortissants étrangers contre le propre

x) La Conférence du droit international de 1943 s'est tenue à Londres sous les auspices de l'Institut de droit international, de l'International Law Association, de la "Crotius Society" et de l'"Allied University Professor's Association". Le compte rendu des travaux a été publié par W.R. Bisschop.

Gouvernement de ceux-ci. Parmi ces précédents, il convient de mentionner ici les trois qui sont énumérés ci-après, en raison de la similitude qu'ils offrent avec la situation de Palestine:

- a) Article XXI du Traité de Nimègue du 17 septembre 1678;
- b) Article XVI du Traité de Londres du 19 avril 1839;
- c) Article 144 du Traité de Sèvres du 10 août 1920.

3. Le Traité de Nimègue, signé par l'Espagne et la France le 17 septembre 1678, stipule, dans son article XXI, ce qui suit:

"Tous les sujets, de part et d'autre, ecclésiastiques et séculiers, seront rétablis tant en la jouissance des honneurs, dignités et bénéfices dont ils étaient pourvus avant la guerre qu'en celle de tous et chacuns leurs biens meubles et immeubles, rentes viagères et à rachat, saisies et occupées depuis ledit temps, tant à l'occasion de la guerre que pour avoir suivi le parti contraire; ensemble de leurs droits, actions et successions à eux survenues même depuis la guerre commencée, sans toutefois pouvoir rien demander ni prétendre des fruits et revenus perçus et échus dès le saisissement desdits biens immeubles, rentes et bénéfices, jusques au jour de la publication du présent Traité".

Ce Traité de Nimègue mit fin à la guerre de 1672-1678 entre la France de Louis XIV et la Hollande. Les opérations militaires avaient gagné les Pays-Bas espagnols, et, bien que ce fussent les Hollandais qui eussent fait la guerre, ce fut l'Espagne qui en paya le prix aux Français, auxquels elle céda la Franche-Comté et une ligne de places fortes situées le long de la frontière nord-est de la France.

4. Le Traité de Londres du 19 avril 1839, qui consacra l'indépendance et la neutralité de la Belgique, dispose dans son article XVI ce qui suit:

"Les séquestres qui auraient été mis en Belgique, pendant les troubles, pour cause politique, sur des biens et domaines patrimoniaux quelconques, seront levés sans nul retard; et la jouissance des biens et domaines susdits sera immédiatement rendue aux légitimes propriétaires."

5. Le Traité de paix avec la Turquie, signé à Sèvres le 10 août 1920, contient en son article 144 des dispositions prévoyant le versement d'indemnités aux réfugiés arméniens qui s'étaient enfui de Turquie. Les paragraphes 1. et 2. de cet article ont la teneur suivante :

"Le Gouvernement ottoman reconnaît l'injustice de la loi de 1915 sur les propriétés abandonnées (Emval-i-Metrouké) ainsi que de ses dispositions complémentaires, et les déclare nulles et de nul effet dans le passé comme dans l'avenir.

"Le Gouvernement ottoman s'engage solennellement à faciliter, dans toute la mesure du possible, aux ressortissants ottomans de race non turque, chassés violemment de leurs foyers soit par la crainte de massacre, soit par tout autre moyen de contrainte, depuis le 1er janvier 1914, le retour dans leurs foyers ainsi que la reprise de leurs affaires. Il reconnaît que les biens immobiliers ou mobiliers, qui pourront être retrouvés et qui sont la propriété desdits ressortissants ottomans ou des communautés, auxquelles appartiennent ces ressortissants, doivent être restitués le plus tôt possible, en quelques mains qu'ils soient retrouvés. Les biens seront restitués libres de toute charge ou servitude dont ils auraient pu être grevés, et sans indemnité d'aucune sorte pour les propriétaires ou détenteurs actuels, sous réserve des actions que ceux-ci pourront intenter contre leurs auteurs."

Le Traité de Sèvres, comme on le sait, n'a pas été ratifié par la Turquie et il a été en définitive remplacé par le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923 qui ne renferme aucune clause correspondant à l'article 144 du Traité de Sèvres.

6. Pendant la période qui a séparé la première guerre mondiale de la deuxième, la question du versement d'indemnités pour biens immobiliers s'est posée notamment à l'occasion du litige territorial hongaro-roumain, qui en 1923 fut porté devant le Conseil de la Société des Nations par la Hongrie. Ce litige était né d'une loi roumaine concernant la réforme agraire (loi Garoflid), en vertu de laquelle les droits de propriété des optants hongrois dans le territoire transféré à la Roumanie étaient confisqués pour absentéisme. Pendant plusieurs années, le litige ne put être réglé, malgré les efforts de conciliation déployés par le Conseil. En définitive, il se réduisit à la question de la fixation du montant de l'indemnité à verser aux optants et fut finalement résolu dans le cadre du règlement financier général auquel aboutirent les négociations qui se déroulèrent à La Haye et à Paris en 1930 au sujet des réparations en Europe orientale.

7. Au cours de la deuxième guerre mondiale, l'"Institute of Jewish Affairs" du Congrès juif mondial s'intéressa à la question des indemnités à verser après la guerre aux réfugiés juifs. Cet Institut a publié en 1944 un ouvrage de M. Nehemiah Robinson, intitulé Indemnities and Reparations, qui contient une étude approfondie du problème de l'indemnisation et de tous ses aspects. L'auteur admet qu'en règle générale, les Etats n'ont le droit de présenter à d'autres Etats des réclamations qu'en ce qui concerne leur propres citoyens. Il convient également que, normalement, il serait nécessaire que les individus pour le compte desquels un Etat réclame une indemnité à un autre Etat aient été citoyens de l'Etat réclamant au moment où le dommage a été subi. Mais il fait observer que, si ce principe était universellement accepté, il aurait pour effet d'interdire pour ainsi dire à toutes les victimes des anciens pays de l'Axe, qui sont maintenant citoyens d'autres pays, d'élever des réclamations contre l'Axe pour dommages subis avant et pendant la guerre. Il lui semble que, du point de vue du droit international, il n'y a pas de raison pour que la protection diplomatique ne s'étende pas à tous les citoyens, quel que soit le moment où le dommage a été subi, si les Etats en question le désirent. Cette opinion a déjà été exprimée par le tribunal mixte Etats-Unis-Pérou.

L'auteur signale d'autres précédents de la même nature. Sur les instances des Français, après la première guerre mondiale, l'Allemagne a été contrainte d'accorder compensation pour des dommages causés sous forme d'amendes aux populations civiles d'Alsace-Lorraine *), bien que les Alsaciens ne fussent devenus citoyens français qu'à la suite de la réannexion de l'Alsace-Lorraine par la France. On rapporte également que l'Estonie, se pliant aux réclamations allemandes, a versé des indemnités aux grands propriétaires terriens dont les domaines avaient été confisqués pour réaliser la réforme agraire; ces propriétaires terriens avaient émigré en Allemagne et n'étaient devenus citoyens de ce pays que postérieurement à la perte de leurs domaines.

*) Article 63 du Traité de Versailles.

Mais, même si tous les citoyens d'un pays bénéficient de la protection diplomatique, poursuit l'auteur, le problème continue à se poser pour les émigrants européens qui n'ont pas encore acquis la citoyenneté du pays où ils habitent désormais. Si les Etats où ils se trouvent réfugiés venaient à leur refuser cette protection, dans ce cas, leurs revendications contre les pays de l'Axe et les ressortissants de ces pays, resteraient, dans bien des cas, sans indemnisation. Pour empêcher de tels dénis de justice et réparer de façon positive les conséquences des persécutions et spoliations nazies, il faut donc que les Nations Unies (en tant que Puissances alliées en temps de guerre), ainsi que les pays où résident les personnes répondant à cette définition, adoptent le principe qu'en matière de revendications contre l'Axe, c'est le principe territorial et non pas le principe national qui est applicable.

Enfin, il y a le cas de ceux qui sont restés dans leur pays ou qui seraient disposés à y retourner, et c'est en faveur de cette catégorie de victimes que l'auteur réclame surtout l'intervention des Nations Unies. Il n'y a, estime-t-il, rien de révolutionnaire dans cette proposition, car l'on connaît bien des cas d'intervention de ce genre. Les traités de protection des minorités, qui avaient été imposés à un certain nombre d'Etats après la première guerre mondiale, constituaient, précisément, une intervention de cet ordre. Pour mettre en oeuvre ces recommandations, l'auteur préconise la création de tribunaux ou d'organes analogues, organisés dans le cadre international, qui auraient pouvoir de prendre des décisions et de les faire exécuter, quel que soit le lieu de résidence des défendeurs et l'emplacement des biens. C'est seulement si la sentence est prononcée et exécutée dans le cadre international que l'on aura toute garantie d'impartialité et d'équité; cela abrégearait également les délais qui sont inévitables d'ordinaire lorsque chaque affaire est successivement portée devant deux ou trois instances judiciaires.

8. Après la deuxième guerre mondiale, la plupart des anciens pays de l'Axe et des pays occupés par l'Axe ont voté des lois en faveur des personnes qui avaient été persécutées ou chassées du pays. Dans la zone d'occupation américaine d'Allemagne, une loi (General Claim's Law¹) a été votée. L'Article I de cette loi

1) Le texte anglais de cette loi a été publié par le Service de la Documentation de l'OIR, sous la cote IRO/LEG/LS/5 - 3 novembre 1949.

stipule ce qui suit :

"Ont le droit d'obtenir restitution en application de la présente loi, les personnes qui, du temps de la dictature nationale-socialiste (30 janvier 1933 au 8 mai 1945) ont été persécutées pour leurs convictions politiques ou pour des motifs d'ordre racial, religieux ou idéologique et qui ont, de ce fait, subi des dommages dans leur vie ou leur intégrité corporelle, leur santé, leur liberté, leurs possessions, leurs biens ou leur prospérité économique."

Cette loi prévoit une procédure de présentation des revendications individuelles et stipule les conditions du paiement d'indemnités.

Dans la zone britannique d'occupation d'Allemagne, la Loi No 59 intitulée Restitution of Identifiable Property to Victims of Nazi Oppression 1), a été votée le 12 mai 1949. L'Article premier de cette loi dispose :

"La présente loi a pour but d'assurer, dans la plus grande mesure possible, la prompte restitution des biens identifiables (matériels et immatériels) aux personnes physiques ou morales qui ont été injustement frustrées de leurs biens entre le 30 janvier 1933 et le 8 mai 1945, pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'opinion politique ou d'opposition politique au national socialisme".

Cette loi prévoit, elle aussi, une procédure de présentation des réclamations individuelles aux fins de restitution et comporte des dispositions appropriées d'indemnisation.

9. Avant même que ces lois prévoyant des restitutions individuelles en Allemagne eussent été votées, les Gouvernements alliés, dans l'Acte final de la Conférence de Paris sur les Réparations, du 21 décembre 1945, ainsi que dans l'Accord du 14 juin 1946, avaient prévu le versement d'une somme globale à une caisse constituée au bénéfice des victimes non rapatriables des mesures allemandes. Les fonds de cette caisse destinés au relèvement et à la réinstallation des victimes des Nazis, devaient provenir de trois sources : a) la totalité de l'or non monétaire que les Alliés trouveraient en Allemagne; b) une somme d'un montant maximum de 25 millions de dollars à prélever sur le produit de la vente des biens allemands dans les pays neutres; c) les biens situés en pays neutres et appartenant aux victimes de l'action nazie, décédées sans héritiers.

1) Cette Loi se trouve publiée, en texte allemand et anglais, dans le Rückerstattungs-Gesetz par le Dr H.G. van Dam, Koblenz 1949.

Ce mode de réparation collective ne devait pas porter préjudice aux revendications ultérieures qui pourraient être élevées contre un futur Gouvernement allemand. (1)

10. Dans les pays de l'Axe et dans les pays occupés par l'Axe, diverses lois ont été votées prévoyant la restitution des biens ou l'indemnisation des victimes de l'action nazie. On trouvera ci-après une liste de certaines de ces lois avec indication de leur date. (2)

- a) France - Décret du 14 novembre 1944, concernant la restitution de biens.
- b) Roumanie - Loi du 19 décembre 1944, concernant la restitution des droits de propriété des Juifs.
- c) Italie - Décret du 5 janvier 1944, concernant le rétablissement des Juifs dans leurs droits de propriété.
- d) Bulgarie - Décret-loi du 24 février 1945 concernant les conséquences matérielles de l'abrogation des lois contre les Juifs.
- e) Tchécoslovaquie - Décret du Président de la République en date du 19 mai 1945, concernant la nullité de certaines transactions sur des biens effectuées pendant le temps de la servitude et concernant "l'administration par la nation" de biens appartenant à des Allemands, à des Hongrois, à des traîtres, à des collaborateurs et à certaines organisations et institutions.
- f) Hollande - Décret du 17 septembre 1944, concernant la restauration de la justice.
- g) Yougoslavie - Loi du 24 mai 1945, concernant la procédure à suivre dans le cas de biens dont les propriétaires avaient été forcés de quitter le pays, à l'époque de l'occupation, ainsi que dans le cas de biens saisis par les occupants ou leurs collaborateurs.

(1) Il est question de ces Accords dans une lettre adressée à la Commission de Conciliation pour la Palestine, le 22 novembre 1949, par le Président de la Mission économique d'étude des Nations Unies. On trouvera également une étude de ces Accords dans l'ouvrage de H. Nehemiah Robinson, intitulé Indemnification and Reparations - N.Y. 1944, Annex 2 1946 - p.157-162.

(2) Ibid. Cette liste ne prétend pas être exhaustive, ni tout à fait à jour.

11. Enfin, il convient de mentionner un problème de réfugiés de date relativement récente qui présente également quelque similitude avec le problème des réfugiés de Palestine. Lors du partage de l'Inde entre l'Etat de l'Inde et l'Etat du Pakistan, des attentats, des émeutes, des massacres et des meutres poussèrent des deux côtés certains groupes minoritaires à prendre la fuite. Bien que le Gouvernement de l'Inde, comme celui du Pakistan, invitassent officiellement la population à rester dans ses foyers, des Hindoux et des Sikhs du Pakistan s'enfuirent dans l'Inde et des Musulmans de l'Inde gagnèrent le Pakistan. Au printemps de 1948, le nombre total des transplantés dépassait 11 millions. (1)

Dans les premiers temps de cet exode anarchique à double sens, où les partants ne croyaient abandonner leurs terres que pour peu de temps, le Conseil mixte Hindou-Musulman du Partage conclut (le 6 août 1947) que "comme aucune disposition n'a été prise jusqu'ici concernant le sort des biens des réfugiés et comme, aussi longtemps que la population locale et la collectivité majoritaire des villages et des villes observeront une attitude hostile, les réfugiés ne seront pas en mesure de rentrer et de veiller sur leurs biens ... les deux gouvernements ont décidé de désigner des gérants, à l'échelon approprié, qui seront chargés d'administrer les biens des réfugiés dans les diverses régions; il sera pourvu aux dépenses de ces gérants à l'aide des revenus des propriétés sur lesquelles ils auront été chargés de veiller". Il fut également décidé que, lorsque cela n'avait pas encore été fait, les gouvernements provinciaux seraient invités à prendre des dispositions pour établir l'étendue des dommages subis par les biens meubles et immeubles des groupes minoritaires intéressés. (2)

Par la suite, lorsque l'échange des populations minoritaires prit des proportions sans précédent et devint définitif, le Gouvernement de l'Inde et le Gouvernement du Pakistan adoptèrent, d'un commun accord, le principe que les réfugiés demeuraient propriétaires de leurs biens meubles et immeubles.

(1) Population Transfers in Asia. Joseph B. Schectman, New-York 1949.
Chapitre sur l'échange de populations entre Hindous et Musulmans.

(2) Indian Information. 1er septembre 1947.

Des administrateurs furent désignés pour s'occuper de ces biens et les gérer au nom des propriétaires.¹⁾ Dans le même esprit, des greffiers furent désignés pour enregistrer les réclamations et reçurent mission de tenir registre des biens abandonnés par les personnes évacuées.²⁾ Il fut décidé que la direction et la gestion de l'administrateur, qu'il l'exercât lui-même ou par l'intermédiaire d'un locataire ou d'une tierce personne quelconque, ne s'exerceraient qu'aussi longtemps que le propriétaire évacué demeurerait absent. Il devait être loisible au propriétaire de biens de ce genre ou à ses héritiers légitimes d'en réclamer restitution sous réserve de rembourser l'excédent, le cas échéant, des dépenses sur les recettes pendant la période durant laquelle le bien aurait été géré par l'administrateur.³⁾

Toutes ces garanties de jure de l'inviolabilité des biens abandonnés ne semblent pas avoir rassuré les réfugiés eux-mêmes. Ils exprimèrent à maintes reprises les inquiétudes que leur causait le sort de leurs biens et réclamèrent que leurs comptes fussent réglés de façon définitive à l'échelon gouvernemental. On proposa que dans chaque cas "le gouvernement qui reçoit les réfugiés revendique, en leur nom, compensation des pertes qu'ils ont subies du fait du Gouvernement du Territoire que les réfugiés ont dû quitter" et que le même principe fût appliqué aux dépenses occasionnées par la réinstallation. A titre d'exemple instructif d'une procédure de ce genre, l'on rappela qu'après les troubles dont la Province de Bihar avait été le théâtre, le Gouvernement d'alors du Bengale soutint que les frais d'entretien et de réinstallation au Bengale des réfugiés du Bihar devaient être supportés par le Gouvernement de Bihar. Lorsque la question fut soumise au Gouvernement de l'Inde, à la tête duquel se trouvait alors le Pandit Nehru et Liagat Ali Khan, le Gouvernement accepta la revendication pour fondée et l'étendit à l'Inde entière. "Or, si cette formule a été acceptée d'un commun accord, il n'y a pas de raison pour qu'il n'y soit pas recouru de nouveau dans

1) Ibid. 1er janvier 1948.

2) Millions on the Move, publié par le Ministère de l'Information et de la radiodiffusion du Gouvernement de l'Inde. Delhi, 1948, page 46.

3) Indian Information, 1er décembre 1947.

le cas du transfert de population entre l'Inde et le Pakistan", déclara avec insistance Bismal Chandra Sinha⁽¹⁾. Au mois d'août 1948, les Gouvernements de l'Inde et du Pakistan ont signé un accord portant enlèvement et liquidation des biens meubles des évacués et envisageant la création d'un institut gouvernemental mixte dans lequel les deux Dominions seraient également représentés. Cet institut dirigerait l'exécution des accords et créerait une organisation chargée de faciliter le transfert des biens meubles par voie ferrées et par route⁽²⁾.

(1) Bismal Chandra Sinha "Economic Relationship between India and Pakistan" dans "The Modern Review", février 1948, page 108.

(2) "Indian Information", 1er janvier 1948.