

RESTRICTED
W/43

22 avril 1950

ORIGINAL : FRENCH

NOTEsur la Compensation pour les biens des réfugiés qui décident de ne pas
rentrer dans leurs foyers

(Document de travail rédigé par le Secrétariat)

Remarque introductive

Le présent memorandum traite de la compensation due aux réfugiés qui ne rentreraient pas en Israël pour leurs biens sis en Israël. La compensation due aux réfugiés qui rentreraient en Israël pour les dommages subis par leurs propriétés situées en Israël feront l'objet d'une autre étude.

L'évaluation des biens meubles et immeubles appartenant aux réfugiés qui décideraient de ne pas rentrer dans leurs foyers peut se faire selon deux méthodes différentes. La première consiste à évaluer chaque bien par une estimation sur place et implique une procédure contradictoire entre parties intéressées. La seconde a trait à une évaluation globale de tous les biens par un organe unique et selon certains critères déterminés.

A. Evaluation individuelle

Le paiement d'une somme d'argent aux réfugiés qui ne rentreraient pas en Israël, au titre de la compensation pour les biens meubles et immeubles qu'ils auraient abandonnés dans ce pays, sera le résultat d'une opération d'une grande complexité et exigera, de ce chef, un temps très long. En théorie, tout au moins, ce paiement présuppose l'évaluation individuelle des biens meubles et immeubles abandonnés par les réfugiés. Or, l'évaluation individuelle des biens exige leur identification, l'établissement par les intéressés de leurs droits de propriété, et enfin le versement sous une forme ou une autre d'une somme d'argent entre les mains des intéressés. Ces diverses opérations se compliqueront du fait que les processus sus-indiqué devra être initié et terminé à la suite d'une procédure contradictoire instituée au sein des équipes mixtes d'évaluation. Ces équipes dans lesquelles devront être représentés l'Israël et les intéressés devront être présidées

par un neutre qui décidera sur les diverses controverses qui s'élèveront tant en ce qui concerne l'identification des biens que les droits de propriété des réfugiés et la valeur même de leurs biens. Ces controverses se porteront principalement sur les points suivants :

a) Identification des biens

i) Immeubles

L'identification des immeubles se portera aussi bien sur leur identification matérielle que leurs limites mêmes. A la suite des faits de guerre ou autres, une partie plus ou moins importante des propriétés urbaines (maisons, boutiques, etc... etc...) ne sont plus identifiables. Pour ce qui est des propriétés rurales, les terres cultivables semblent avoir été distribuées aux immigrants juifs et leurs limites naturelles ou autres ont disparu, de sorte qu'il sera, dans la majorité des cas, impossible d'en déterminer l'étendue.

ii) Meubles

Sauf dans des cas tout à fait exceptionnels, il sera impossible d'identifier les meubles. Ou bien des tiers se les sont appropriés, ou bien ils ont été détruits. Une identification basée sur des reçus de réquisition ne sera pas, par ailleurs, possible, étant donné qu'il n'y a pas eu de réquisition de meubles selon une procédure déterminée par la loi.

iii) Biens Wakoufs

La liquidation des biens Wakoufs présentera d'autres difficultés en raison de l'extrême complexité du régime musulman des fondations pieuses.

b) Droits de propriété

Les droits de propriété peuvent de leur côté faire l'objet d'une constatation. La preuve de ces droits peut s'avérer extrêmement difficile, en raison, d'une part, de l'absence des propriétaires eux-mêmes et du régime foncier propre au pays, d'autre part. Les réfugiés peuvent avoir perdu par ailleurs leurs titres au cours de leur exode. Ces contestations, pour être liquidées, sont de nature à exiger un temps parfois très long de sorte que la clôture des comptes et le paiement des indemnités en seront pour autant différés.

c) Evaluation proprement dite

Elle posera des questions de principe fort complexes telles que la valeur des biens considérés dans le temps, ainsi que la monnaie dans laquelle ces valeurs doivent être libellées.

Dans la grosse majorité des cas, il sera difficile d'arriver à une évaluation d'un bien par une décision prise à l'unanimité des voix. Si la décision de l'expert neutre doit être confirmée par un organe central dans lequel seraient représentées les parties intéressées, les contestations seront portées sur un plan élevé et l'on ne pourrait prévoir la clôture des comptes dans un temps raisonnable.

d) Paiement

Le paiement des sommes dues aux réfugiés se fera selon des modalités à déterminer. L'on pourrait concevoir que les réfugiés puissent être payés au fur et à mesure que leurs propriétés sont évaluées. Cette éventualité semble devoir rester dans un domaine théorique pour des raisons techniques, à ne parler que de ces dernières. On ne pourrait, en effet, concevoir que l'Etat débiteur fasse des paiements successifs sans connaître le total des sommes qu'il lui faudra déboursier à titre de compensation. Il s'ensuit que les paiements se feront après la clôture de l'opération par un versement de tout ou partie de la somme globale due.

B. Evaluation globale

Cette évaluation présente des avantages considérables en raison de l'économie d'argent et de temps qu'elle permet de réaliser. Elle nécessite cependant le consentement formel du Gouvernement d'Israël en vertu duquel un organe déterminé serait chargé de procéder sans appel à une telle évaluation. L'accord qui devra intervenir à ce sujet avec ce même Gouvernement devra également prévoir les modalités de paiement de la somme à payer. Cette évaluation pourrait se faire dans un délai relativement court (six mois ou une année au plus tard).

Pour ce qui est, en particulier, de l'évaluation globale des biens des réfugiés qui ne rentreraient pas en Israël, l'une des difficultés réside dans le fait que l'on ne connaît pas encore, même très approximativement, la proportion entre les biens des réfugiés qui rentrent et de ceux qui ne rentreraient pas. Certes, l'on pourrait se faire une idée sur la valeur des propriétés arabes sises en Israël

sur la base des données fournies par l'administration cadastrale ou le fisc ainsi que par les renseignements que l'on pourrait obtenir des réfugiés eux-mêmes. Le principal obstacle qui se dressera devant l'estimateur sera de déterminer les quote-parts revenant à ceux qui rentrent et à ceux qui ne rentrent pas. En supposant même que l'on en connaisse les nombres, une évaluation basée sur un calcul par tête risque d'être par trop arbitraire. Le problème ne sera toutefois pas insoluble, mais il est nécessaire d'avoir certaines données qui pourraient et devraient être fournies par les réfugiés eux-mêmes, soit directement, soit par l'intermédiaire des Gouvernements des Etats sur les territoires desquels ils se trouvent présentement. Ces données auront trait, entre autres, au nombre des donums leur appartenant avec leurs qualifications respectives (orangeries, jardins, champs, etc..)

C. Travaux de la Commission

Le 1er septembre 1949, par sa décision portant création de la Mission économique d'étude, la Commission investissait cette mission du mandat de procéder à l'étude du problème de la compensation en général. Dans le rapport qu'elle a soumis à ce sujet en date du 22 novembre 1949, il est fait état de la position du Gouvernement d'Israël selon laquelle ce dernier a de nouveau fait savoir que le paiement des indemnités à titre de compensation devrait être envisagé dans le cadre d'un règlement général de paix, conjointement avec la question des réparations pour dommages de guerre. De ce fait, la Mission a estimé qu'il serait prématuré de formuler des recommandations détaillées sur l'évaluation des dommages ou sur la procédure à suivre pour le règlement des demandes d'indemnités. Elle a toutefois formulé certaines suggestions sur "les mesures qui pourraient être prises en vue de la solution de ce problème complexe".

Selon ces suggestions, "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. Le solde de la somme forfaitaire devrait être versé par Israël à un fonds pour l'indemnisation des réfugiés dès la conclusion d'un traité de paix." De l'avis de la Mission, 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 au titre de compensation.

Ces suggestions qui impliquent le refus du Gouvernement d'Israël de permettre la désignation d'un Administrateur des biens qui serait chargé, entre autres, de procéder à une évaluation globale des biens au moyen des sondages dans les actes et registres disponibles, ne contiennent pas d'indications sur la manière dont le montant de la somme forfaitaire pourrait être déterminée dans ce cas.

D. Conjoncture présente

Il ne semble pas qu'il soit possible actuellement de faire procéder, soit à une estimation individuelle des propriétés, soit même à une estimation globale sur place par un Administrateur agissant sous l'autorité de la Commission. Il n'en demeure pas moins vrai que la responsabilité de la Commission, vis-à-vis de ce problème qui revêt un caractère urgent, reste entière pour autant qu'il s'agit de faciliter le paiement des indemnités dues aux réfugiés à titre de compensation. A cet égard, les suggestions qui pourraient être formulées par elle s'adresseront en premier lieu au Gouvernement israélien qui, conformément aux principes généraux du droit et à la résolution du 11 décembre 1948, se trouve avoir assumé des obligations précises vis-à-vis des réfugiés.

Ces obligations assument le caractère d'une créance immédiatement exigible du fait du refus du Gouvernement d'Israël de permettre aux réfugiés de regagner leurs foyers. Dans les circonstances présentes, il appartiendra à la Commission de suggérer audit Gouvernement les modalités de paiement qui lui apparaîtront les plus appropriées. Il semble qu'à cet égard, les recommandations formulées par la Mission d'étude pourraient servir de base pour une action de ce genre. Elles nécessitent, cependant, une étude préliminaire du problème sous ses divers aspects. A cette effet, un comité pourrait être constitué qui serait composé d'un expert juriste, d'un expert financier et d'un expert ayant, de par ses fonctions antérieures, une connaissance approfondie du régime foncier en Palestine. Ces experts seraient assistés, à titre consultatif, par un représentant qualifié des réfugiés. Ils auraient pour mandat de procéder à une évaluation approximative des biens des réfugiés, évaluation qui servirait de base aux suggestions que la Commission croira pouvoir présenter au Gouvernement d'Israël en vue d'un versement partiel à titre de compensation.

Cette somme pourra être versée à l'Office de Secours et de Travaux qui en assurera la gestion et déterminera les modalités suivant lesquelles elle pourrait soit être distribuée aux réfugiés, soit portée au crédit de ces derniers.