Distr. RESTREINTE
W/63
1er mai 1951
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

QUELQUES CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES
RELATIVES A L'EVALUATION DES BIENS ABANDONNES
PAR LES REFUGIES ARABES

(Document de travail
préparé par le Spécialiste des questions foncières)

La Commission a pour tâche immédiate de déterminer un chiffre "global" qui pourrait être proposé comme base en vue de la compensation que le Gouvernement d'Israël doit payer pour les biens immeubles abandonnés par les réfugiés arabes et gérés actuellement par l'administrateur des biens des absents conformément à la Réglementation d'exception relative aux biens des absents en date du 2 décembre 1948.

Il n'existe aucune base absolue à partir de laquelle on puisse procéder à cette évaluation. La valeur d'une propriété donnée varie selon les moments et selon les circonstances dans lesquelles elle est offerte sur le marché. La valeur d'une propriété, à un moment donné, peut varier en outre selon le but en vue duquel la propriété est évaluée. Une évaluation faite en vue d'un remboursement peut différer sensiblement d'une évaluation faite en vue d'une vente ou d'un achat. Par exemple, lorsque pendant la guerre la pénurie de transports rendait impossibles les exportations d'agrumes, on pouvait acheter, en Palestine, une orangerie en plein rendement pour la somme minime de £50 par dunum alors que l'on avait dépensé des centaines de livres pour l'exploiter. Avant de pouvoir entreprendre les travaux d'évaluation, il faudra donc que la Commission décide la base à partir de laquelle on doit procéder à cette évaluation. Si le facteur temps importait peu, on pourrait peut-être envisager de traiter le problème de façon empirique, c'est-à-dire procéder à des évaluations par des méthodes différentes, puis comparer les résultats et faire un choix; mais puisque la question a un caractère d'urgence, il semble que l'on n'ait pas le choix et que l'on doive prendre une décision avant d'entreprendre les travaux. Ce document a été établi dans l'espoir

d'aider la Commission lorsque le moment sera venu pour elle de prendre une décision.

L'idéal serait de proposer un chiffre que pourraient accepter les parties au différend. L'auteur de cette étude ne croit pas, pour sa part, que ce soit chose possible car le seul fait qu'un chiffre soit acceptable à l'une des parties le rendra inacceptable à l'autre. Il faut donc avoir recours à la solution qui paraît la meilleure et qui consisterait à proposer un chiffre que l'on peut défendre à l'aide d'arguments fondés. On a exposé dans les paragraphes qui suivent les méthodes que l'on pourrait employer pour procéder à cette évaluation, en indiquant les avantages et les inconvénients de chacune.

A. Evaluation par capitalisation du revenu annuel net pris pour base de l'impôt

C'est la méthode la plus simple et la plus rapide pour arriver à un résultat. Une fois admise la validité de cette base, les opinions ne peuvent guère différer sur la méthode. Le revenu annuel net est en général fixé à un chiffre extrêmement bas et, dans le cas de terrains ruraux, ce chiffre est surtout théorique, et n'a qu'un lointain rapport avec la valeur commerciale réelle en cours pendant les dernières années du Mandat. Le chiffre ainsi obtenu serait le chiffre limite minimum que l'on pourrait demander raisonnablement aux Arabes dépossédés d'accepter. Il serait certainement considéré par les Etats arabes comme étant inacceptable mais une proportion notable des propriétaires dépossédés, pris individuellement, l'accepterait sans doute, en partant du principe que "un tien vaut mieux que deux tu l'auras".

En réponse aux Arabes qui objecteront que le revenu annuel net n'a aucun rapport avec la valeur commerciale, Israël fera probablement valoir que si ces propriétés ont acquis une plus-value pendant les quinze dernières années du Mandat, c'est grâce à des initiatives et à des capitaux juifs. Ceci ne serait d'ailleurs vrai qu'en partie. Ce chiffre pourrait être aisément défendu contre toute objection qu'Israël pourrait élever car, si l'on admet le principe de la compensation sur une base individuelle on peut difficilement prétendre que cette indemnité doit être inférieure à la somme prise au cours des années précédentes pour base de l'impôt. D'autre part, Israël se croira probablement obligé de contester tout chiffre qui pourrait être proposé et, si on avance en premier lieu le chiffre minimum acceptable, il ne restera pas de marge pour d'éventuelles négociations.

C. Evaluation d'après la valeur commerciale réelle

Du point de vue technique cette méthode est la meilleure mais elle nécessite des travaux longs et délicats et il n'est pas certain que l'on puisse arriver d'ici six mois à une estimation, même s'il ne s'agit que d'une estimation globale. Il faudrait en effet procéder village par village, à une étude des transactions inscrites sur les registres fonciers. Les documents nécessaires à cette étude existent à Londres où le Ministère des colonies conserve les microfilms des registres fonciers. On peut obtenir copie de ces films mais le Ministère des colonies ne consent pas à se séparer des originaux. Il existe 2.160 bobines de films et le prix de reproduction est pour chacune de £1.13.0.

La Commission n'a pas besoin des films qui concernent la partie de la Palestine se trouvant actuellement en territoire jordanien, mais même si l'on se contentait de ne faire reproduire que les deux-tiers de ces films, cela entraînerait des frais considérables. Il existe actuellement à Government House un répertoire chiffré complet de ces films et l'on pourrait obtenir à Londres copie d'un film déterminé en indiquant simplement le numéro du film demandé au service compétent du Ministère des colonies à Londres.

A l'examen, on constate immédiatement que cette méthode soulève une difficulté. En effet il faudra décider la date à prendre en considération pour l'évaluation du terrain. Le marché foncier en Palestine a toujours réagi vivement aux événements politiques et à aucun moment au cours des quinze dernières années il n'a été possible de dire que les prix du marché étaient "normaux". On peut donner une idée de l'importance de ces fluctuations en prenant pour exemple le cas d'une plantation d'agrumes dont la valeur, en 1938, était de 120 livres palestiniennes par dunum et qui en 1944 aurait très bien pu ne valoir que 60 livres par dunum. On peut prendre également le cas d'une maison dont la valeur était de 3.000 livres palestiniennes en 1938, et qui en 1947 pouvait valoir 9.000 livres palestiniennes, si elle n'était pas louée.

Dans un mémorandum en date du 22 novembre 1949, M. Paolo Contini, Conseiller juridique auprès de la Mission économique d'étude des Nations Unies pour le Moyen-Orient, a indiqué que la Commission mixte des demandes (Etats-Unis - Allemagne) avait adopté le critère suivant :

"dans toutes les demandes ayant pour objet un bien confisqué à un particulier et qui ne lui a pas été restitué, le critère appliqué normalement pour l'évaluation des dommages à payer est la valeur

commerciale dudit bien, à l'époque, au lieu de la confiscation et dans l'état où il se trouvait à ce moment, si ledit bien a une valeur commerciale; Dans le cas contraire, on prendra pour critère la valeur intrinsèque de la propriété au moment et au lieu de la confiscation."

Pour déterminer la valeur commerciale normale, la Commission avait adopté la méthode suivante :

"Pour calculer la valeur commerciale normale des usines et autres biens au moment de leur destruction, on a tenu compte de la nature et de la valeur de leur production, de leur chiffre d'affaires basé sur la production antérieure, de la pression de la demande et de leur aptitude à produire pour satisfaire cette demande ce qui, on le conçoit, peut porter la valeur commerciale au moment de la destruction, à un chiffre supérieur aux frais de reconstruction. On a même fait entrer en ligne de compte les bonnes dispositions du marché, ainsi que de nombreux autres facteurs."

Ces citations sont intéressantes parce que :

- a) elles indiquent clairement qu'un bien doit être évalué en vue de la compensation au moment où il a été pris et,
- b) elles impliquent que la notion de la compensation doit être exempte de toute idée de pénalisation.

Par les termes "au moment où le bien a été confisqué", on peut entendre au moment de l'occupation militaire ou encore au moment où il a été confié à la garde de l'Administrateur. On peut entendre aussi le moment où l'Administrateur en a disposé au profit d'organismes fonctionnant sous les auspices de l'Etat, et à ce propos, il faut retenir la déclaration de M. Joseph Weitz du Fonds national juif qui a indiqué que, sur plus de quatre millions de dunums de terres cultivables abandonnées par des Arabes, le Fonds en avait acheté environ 1.100.000 dunums. Il serait intéressant de savoir à quel prix ont été achetés ces terrains, et l'on trouverait très probablement que les prix payés ont été bien inférieurs aux prix couramment pratiqués pour les transactions entre particuliers. A l'époque du Mandat, le Fonds national juif achetait des terres à des particuliers au prix commercial en cours mais lorsqu'il a négocié avec le Gouvernement la concession d'un bail à long terme pour les terres domaniales, le Fonds a toujours prétendu que le loyer ne devrait pas être supérieur à celui que lui-même exigerait d'une exploitation juive à qui il sous-louerait des terrains, loyer qui était loin d'atteindre les quatre pour cent de la valeur commerciale couramment demandés d'habitude par le Gouvernement mandataire. Il est fort probable que le Fonds s'en

sera tenu au même principe dans ses négociations avec l'Administrateur des biens des absents. Cependant, le Fonds étant probablement le seul acquéreur des propriétés confiées à l'Administrateur et (si la déclaration de M. Weitz est exacte), étant donné que l'ordre de grandeur des transactions entre l'Administrateur et le Fonds national juif doit être de loin supérieur au chiffre de toutes les autres transactions foncières effectuées en Palestine, Israël fera probablement valoir que les prix payés pour ces transactions doivent être considérés comme la valeur commerciale courante.

Si, pour des raisons d'intérêt public, on a besoin d'une propriété appartenant à un Arabe résidant en Israël, cette propriété doit être achetée conformément aux dispositions de la Loi sur les terrains (achat pour des raisons d'intérêt public) qui est encore en vigueur et qui prévoit une méthode de compensation très analogue à celle qui a été adoptée par la Commission mixte des demandes, et que l'on a citée plus haut. On ne voit pas pourquoi on traiterait différemment la propriété d'un Arabe qui ne réside pas en Israël. Le Gouvernement d'Israël affecte de croire que tous les Arabes qui ont abandonné leurs biens l'ont fait pour prendre les armes contre les Juifs. Ceci est loin d'être vrai. En effet, un grand nombre d'Arabes, actuellement réfugiés, se sont enfuis simplement pour sauver leur vie ou pour se mettre à l'abri, et d'autres sont techniquement considérés comme "absents" uniquement parce qu'ils ne pouvaient pas se trouver au même moment à deux endroits différents. Si l'on doit distinguer entre un Arabe résidant en Israël et un Arabe non résident, pour appliquer à leurs biens un traitement différent, il semble qu'il soit simple justice d'examiner le comportement de ce dernier. Mais comme on l'a vu, d'après les textes cités plus haut, il n'est pas coutume, en droit international, de pénaliser un individu appartenant au camp ennemi en confisquant son bien sans compensation ou contre une compensation insuffisante. On pourrait peut-être établir un parallèle entre la situation actuelle et la façon dont on a traité les biens des Arabes en Palestine à la fin de la Première guerre mondiale. Tous les droits de propriété concernant des biens immeubles ont été reconnus, que les propriétaires se soient battus pour ou contre les alliés et qu'ils aient été résidents ou absents.

On peut donc conclure en déclarant que si l'on prend pour base d'évaluation la valeur commerciale, c'est la valeur commerciale actuelle qui doit entrer en ligne de compte.

D. Evaluation sur la base du remplacement

Cette méthode consiste en une évaluation de ce qu'il en coûterait à Israël pour reconstituer complètement le bien abandonné par un Arabe. On a cru bon de mentionner cette méthode parce qu'elle avait été suggérée par une personnalité éminente, le Major général Sir Edward Spears (Voir Annexe I). C'est une méthode qui n'est pas employée en général pour les évaluations, sauf lorsqu'il s'agit d'évaluations effectuées en vue de contrats d'assurances. Elle n'est pas pratique et conduirait à des résultats à peu près indéfendables.

E. Evaluation sur la base de la réinstallation

Cette méthode consiste à évaluer la somme qu'il faudrait pour réinstaller chaque réfugié dans un des pays arabes, de telle sorte qu'on puisse lui assurer une situation équivalente à peu près à la situation qu'il a perdue. Par exemple si A.B. possédait en Israël cinquante dunums de terrains de première qualité propres à la culture des céréales et une maison de trois pièces, qu'en coûterait-il pour acheter une propriété correspondante en Jordanie ? Bien entendu il ne s'en suivrait pas qu'avec l'indemnité accordée sur cette base le bénéficiaire serait effectivement en mesure d'acheter une propriété équivalant à celle qu'il possédait, car le fait même qu'une somme importante serait prévue pour l'achat de terrains et de maisons provoquerait immédiatement une hausse des prix.

Néanmoins, l'idée est séduisante et mérite d'être examinée. Il faudrait bien entendu procéder à une étude des prix en cours sur les marchés des pays voisins. Dans la législation anglaise qui a trait aux achats obligatoires, le principe de la réinstallation est admis pour les cas où, du fait de sa nature, la propriété achetée ne fait pas en général l'objet d'une demande sur le marché, et lorsque l'on est certain que le désir de réinstallation est sincère. Le même principe avait été introduit dans la loi palestinienne relative aux achats obligatoires, qui est encore en vigueur en Israël. La méthode a un avantage sur la méthode d'évaluation d'après la valeur commerciale réelle, en ce sens qu'elle ne tient pas compte d'une augmentation de valeur de certaines terres arabes, due au fait que ces terres se trouvent à proximité de régions mises en valeur par les Juifs depuis la création de l'Etat d'Israël. Le Gouvernement d'Israël s'élèverait certainement contre toute velléité de prendre en considération cette augmentation de valeur.

Cette méthode, assez facilement applicable aux propriétés rurales, ne pourrait être que difficilement appliquée aux propriétés urbaines, car, dans des villes comme Haifa, Jaffa ou Jérusalem, la valeur d'un site ou d'un bâtiment dépend essentiellement de sa situation exacte.

ANNEXE

Lettre du général Sir Edward Spears
publiée dans le "Daily Telegraph" du
samedi 23 avril 1949

Monsieur le Directeur,

Dans sa lettre traitant de la question des avoirs arabes en Palestine, M. Berncastle déclare que l'on ne peut guère s'attendre à ce que le Gouvernement d'Israël accepte de payer, à titre de compensation, aux propriétaires arabes dépossédés, une indemnité calculée sur la base des prix en cours en période d'inflation.

On pourrait résoudre le problème en toute justice si le Gouvernement d'Israël acceptait qu'un organisme indépendant procède à une évaluation de ces avoirs d'après leur valeur de remplacement, c'est-à-dire en évaluant ce qu'il en coûterait aux Juifs pour créer ces avoirs en partant de zéro. Dans la partie de l'industrie des agrumes qui était propriété arabe, dans l'industrie agricole arabe (qui fournit un revenu annuel supplémentaire de 17 millions de livres) et dans les agglomérations urbaines telles que Jaffa et le quartier arabe d'Haifa, les Israéliens sont devenus propriétaires de biens dont la création exigerait des années de travail et d'énormes capitaux.

Veuillez agréer, etc.

(signé) E.L. Spears