

COMMISSION DE CONCILIATION DES NATIONS UNIES POUR LA PALESTINE

Distr. RESTREINTE  
SR/230  
7 septembre 1951  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA DEUX CENT TRENTIEME SEANCE

tenue à l'Hôtel de Crillon, Paris, le vendredi  
7 septembre 1951, à 11 heures

Présents:

M. Palmer	(Etats-Unis)	-	Président
M. Marchal	(France)		
M. Aras	(Turquie)		
M. de Azcarate		-	Secrétaire principal
M. Andersen		-	Chef de l'Office pour les réfugiés

Rapport de l'Office pour les réfugiés

A la demande du Président, M. ANDERSEN (Chef de l'Office pour les réfugiés) présente le rapport de l'Office pour les réfugiés.

M. Andersen rappelle que la Commission a créé son Office pour les réfugiés en application des dispositions de la résolution de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950 en vue d'entreprendre, sous la direction de la Commission, certaines tâches précises. Ces tâches, telles qu'elles figurent dans la résolution du 14 décembre 1950 et dans le mandat donné à l'Office par la Commission, se répartissaient en trois catégories principales, et le rapport comporte, donc, trois parties qui correspondent à ces catégories.

Première partie, Chapitre premier: L'on a pensé qu'il serait opportun, avant d'étudier les divers problèmes concrets, de donner une

définition aussi claire que possible du terme "réfugié" tel qu'il est employé dans la résolution de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950. Le résultat de cette étude figure au Chapitre premier. Le Chef de l'Office rappelle que la Commission elle-même avait étudié la question de la définition d'un réfugié au cours de plusieurs réunions tenues à Jérusalem. L'article 3 de cette définition (page 8) a été rédigé d'après les vues exprimées par les membres de la Commission et après que l'on ait pris contact avec les services compétents du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Dans cet article, l'on a également tenu compte du principe de l'équité, conformément aux dispositions de la résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948. M. Andersen exprime l'espoir que l'inclusion de l'article 3 répondra au désir des membres de la Commission.

M. Andersen fait remarquer qu'une contradiction semble exister entre la définition d'un réfugié figurant au Chapitre premier de la première partie du rapport et celle figurant au Chapitre II de la deuxième partie, où l'on traite du statut juridique des réfugiés. Il insiste toutefois sur le fait qu'il ne s'agit que d'une contradiction apparente, car dans le premier cas l'on donne une définition du réfugié ayant droit à la compensation ou au rapatriement, alors que dans le second cas il s'agit d'un réfugié habilité à se pourvoir de la protection juridique et politique d'autorités internationales.

Première partie, Chapitre II: Le Chef de l'Office aborde ensuite le Chapitre II, qui traite de la tâche principale de l'Office: l'évaluation des biens arabes abandonnés en Israël. Il rappelle qu'au mois de mai 1951, la Commission avait pris une décision au sujet de la méthode qu'elle considérait la plus appropriée pour obtenir, dans un laps de temps raisonnable, une estimation globale de la valeur de ces biens, après en avoir discuté à plusieurs reprises sur la base du document de travail W/63,

préparé par le spécialiste des questions foncières. L'Office avait naturellement entrepris ce travail conformément à cette décision. Les difficultés inhérentes à cette tâche apparaissent clairement à la lecture du rapport, lequel se fonde, d'une part sur les enquêtes les plus approfondies qu'il a été possible d'entreprendre, et d'autre part sur les vastes connaissances du spécialiste des questions foncières quant aux divers aspects du problème.

M. Andersen fait remarquer que l'estimation globale qui figure à la page 34 du Chapitre II est exprimée en livres palestiniennes au taux en vigueur le 29 novembre 1947, date à laquelle la livre palestinienne était liée à la livre sterling et librement échangeable au pair avec cette dernière. Pour convertir le montant de l'évaluation, la livre palestinienne doit donc être considérée comme équivalente à la livre sterling.

Le Chapitre II n'est pas complètement terminé en ce qui concerne une question: l'estimation de la valeur de la propriété immobilière abandonnée par les Arabes dans la partie de Jérusalem qui se trouve sous le contrôle d'Israël. A ce sujet, les difficultés ont été considérables, et ce n'est pas avant la mi-août que les services de l'Administrateur des biens des absents à Jérusalem ont accepté dans une certaine mesure de collaborer. Le spécialiste des questions foncières présentera bientôt un addendum qui complétera le rapport. M. Andersen peut toutefois déclarer que, dans la mesure où l'on peut faire des prévisions, le montant de la valeur de la propriété à Jérusalem n'aura pas d'incidence majeure sur l'estimation totale citée à la page 34.

En ce qui concerne le travail d'évaluation entrepris par l'Office, M. Andersen indique que, peu de temps après sa première conversation avec le Ministre des Affaires étrangères, le Gouvernement d'Israël avait constitué un comité d'experts, présidé par le Dr. Meron, directeur de la division économique au Ministère des Affaires étrangères d'Israël, en vue

de maintenir la liaison avec l'Office. Plusieurs réunions eurent lieu entre l'Office et ce comité. Les experts d'Israël avaient fourni des réponses complètes à certaines questions que leur avait posées l'Office mais n'avaient pas voulu communiquer les renseignements désirés en ce qui concerne le travail d'évaluation entrepris par le Gouvernement d'Israël, déclarant qu'il s'agissait là pour Israël de questions purement internes.

L'Office, après être parvenu à une estimation globale, a comparé ses propres résultats avec ceux auxquels étaient arrivés les experts d'Israël, d'une part, et les experts arabes, de l'autre. Un examen de toutes les estimations disponibles montre que le chiffre auquel est arrivé l'Office pour les réfugiés se place entre l'estimation maximum calculée par des experts d'Israël et l'estimation minimum calculée par des experts arabes.

M. Andersen pense que l'estimation globale à laquelle l'Office est parvenu, bien que nécessairement approximative, est raisonnable eu égard au peu de temps disponible.

Première partie, Chapitre III: S'il est vrai de dire qu'il est extrêmement difficile d'évaluer la valeur des biens immobiliers abandonnés dans des circonstances exceptionnelles, il est indéniable que, dans le cas des biens meubles, les difficultés sont immensément accrues. Puisqu'il n'a pas été possible de faire une évaluation sur une base individuelle pour la propriété immobilière, il est évident qu'il est impossible, à plus forte raison, d'obtenir, sur la même base, une évaluation des biens meubles. L'Office s'est par conséquent limité à l'étude de certains aspects de la question et n'a fait que présenter des suggestions relatives aux procédures que l'on pourrait utiliser. M. Andersen attire l'attention de la Commission sur la procédure adoptée pour calculer la compensation à accorder à la population turque au moment de l'échange de populations entre la Grèce et la Turquie, problème en bien des points comparable à celui qui intéresse la Commission. Celle-ci devra naturellement prendre une décision au sujet

de la méthode qui, parmi celles qui peuvent être utilisées, lui semble la plus appropriée.

Première partie, Chapitre IV: L'Office, d'après son mandat, avait pour tâche de préparer un plan de distribution des fonds de compensation. M. Andersen fait remarquer que les réfugiés, pour leur part, désiraient unanimement obtenir un versement individuel de la compensation et qu'ils s'opposaient ouvertement à tout projet de paiement prévoyant le versement d'une somme globale à une autorité de leur pays de résidence pour distribution.

Ainsi, c'est en s'en tenant soigneusement aux instructions de la Commission de conciliation et prenant en considération les vœux unanimes des réfugiés, qu'ont été rédigées les observations figurant au Chapitre IV. Dans ce chapitre l'on suggère que dès le règlement des problèmes relatifs à la première phase de l'opération de compensation, c'est-à-dire, l'évaluation et le financement, un ou plusieurs organes spécialisés soient créés sous les auspices des Nations Unies pour administrer le fonds de compensation et pour déterminer la somme à verser individuellement à chaque propriétaire.

Cette question est d'un intérêt tout spécial pour l'UNRWA, étant donné les rapports qui existent entre la compensation et la réintégration. Il est bien évident également qu'il sera essentiel de maintenir une collaboration aussi étroite que possible entre l'UNRWA et le ou les nouveaux organes que l'on propose de créer. Il est également certain qu'une coopération avec les réfugiés eux-mêmes et avec les gouvernements arabes serait nécessaire si l'on désirait préparer un projet de paiement de la compensation sur une base individuelle.

Le Chef de l'Office attire l'attention de la Commission sur la mention qui figure à la page 6 de ce chapitre, de l'Office créé par la Société des Nations en 1923 pour s'occuper de problèmes similaires en Grèce et dont la mission avait donné de si bons résultats. L'on a considéré qu'il s'agissait là d'un précédent d'importance toute particulière, car le nombre de réfugiés

dont s'était occupé cet organe se montait approximativement à cinq fois le nombre des réfugiés de Palestine, calculé sur la base d'une enquête menée voici quelques mois par l'UNRWA.

Tout en tenant compte du principe du versement individuel de la compensation, l'on n'avait pas perdu de vue les rapports qui existent sans aucun doute entre la compensation et la réintégration. Les pages 7 à 9 du chapitre en question traitent de cet aspect du problème.

Première partie, Chapitre V: La Commission avait également donné pour instruction à l'Office de préparer une étude de la question des dommages de guerre causés aux biens des réfugiés rentrant en Israël et de présenter des recommandations concernant les méthodes à employer pour évaluer et verser les indemnités correspondantes.

Cette question avait été examinée au cours d'une réunion avec le comité d'experts d'Israël. Les membres de l'Office avaient rappelé les dispositions de la résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948, qui prévoient que "des indemnités doivent être payées à titre de compensation ... pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international et en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les gouvernements ou autorités responsables". Le Dr. Meron avait répondu que, s'agissant de réfugiés rentrant en Israël, la question ne se posait pas, puisque ces réfugiés, du fait même de leur retour, devenaient des citoyens d'Israël. M. Andersen fait alors remarquer qu'à sa connaissance, aucune loi sur la nationalité n'est encore votée en Israël. M. Meron avait ajouté qu'Israël n'acceptait aucune responsabilité pour des dommages survenus du fait des hostilités; que s'il s'agissait de dommages survenus avant la proclamation de l'Etat d'Israël le 14 mai 1948, son Gouvernement ne pouvait non plus accepter aucune responsabilité; et que, de plus, Israël ne pouvait accepter de responsabilité générale pour les dommages causés après le 14 mai 1948; qu'enfin, les réfugiés rentrant en Israël pouvaient, devant les tribunaux d'Israël, réclamer le règlement de tout dommage de cette nature

survenu après le 14 mai 1948, de même que tout autre citoyen d'Israël pouvait réclamer le remboursement des dommages de cette même catégorie par l'emploi de la même procédure. Si l'on adoptait, dans le cas des réfugiés arabes rentrant en Israël, des dispositions spéciales, ceci équivaldrait à leur accorder un traitement préférentiel par rapport aux autres citoyens d'Israël. Le Gouvernement ne le permettrait jamais.

Le Chef de l'Office souligne le fait que la résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948 a posé le principe de la compensation pour cette catégorie de réfugiés. Tout examen de ce problème, pour la période postérieure à cette date, doit se fonder sur les dispositions pertinentes du droit international, qui naturellement l'emporte sur la législation nationale. Au Chapitre V l'on a tenté de considérer le problème sous l'angle du droit international et ce travail n'a pas été facile (pages 5 à 7). L'Office expose son point de vue sur la base de ces précédents, et présente des recommandations quant à la méthode que l'on pourrait adopter, au moment voulu, pour le règlement de cette question.

Première partie, Chapitre VI: Le Chef de l'Office rappelle que la Commission avait pris une décision spéciale, à sa séance du 1er juin 1951,<sup>x</sup> par laquelle elle invitait l'Office à préparer une étude préliminaire des possibilités financières d'Israël pour le paiement du montant estimé de la compensation, cette étude devant se poursuivre en consultation avec les autorités d'Israël.

M. Andersen déclare que, dans ce cas, les autorités israéliennes ont collaboré dans une mesure appréciable. Le Chapitre VI contient divers renseignements économiques et financiers qui influenceront fortement sur les possibilités financières d'Israël et, de ce fait, sur le versement des sommes à payer à titre de compensation. Les conclusions figurent aux pages 46 et suivantes.

---

<sup>x</sup> SR/224.

A ce propos, M. Andersen tient à mentionner une conversation qu'il a eue récemment avec M. Horowitz, du Ministère des Finances d'Israël.

M. Horowitz a déclaré qu'il envisageait deux possibilités de financer le paiement des compensations: soit par un emprunt international pour lequel Israël n'aurait pas à payer de tranche de remboursement ni d'intérêts pendant au moins dix ans, soit au cas où Israël obtiendrait satisfaction partielle ou totale de ses revendications à l'égard de l'Allemagne. Dans ce dernier cas, certaines difficultés pourraient se présenter, étant donné que le montant de la somme qu'Israël pourrait payer à titre de compensation dépendrait, dans une certaine mesure, de la proportion des réparations qu'il recevrait de l'Allemagne.

Deuxième partie, Chapitre I: La deuxième partie du rapport correspond aux tâches assignées à l'Office dans la deuxième partie de son mandat: formuler des recommandations au sujet du rapatriement des réfugiés et de leur réhabilitation économique et sociale.

Le Chapitre I traite des possibilités de rapatriement. Le Chef de l'Office tient à souligner tout d'abord qu'il est clair que l'attitude d'Israël dans cette question n'a pas changé depuis que le Ministre des Affaires étrangères l'a exposée à la Commission politique spéciale, pendant la session de l'Assemblée générale de 1950. Israël refuse catégoriquement de permettre le retour d'un grand nombre de réfugiés. Toutefois, d'après la manière dont la question est présentée dans le mandat de l'Office, on a jugé nécessaire de formuler certaines observations au sujet de la possibilité d'une solution très partielle du problème. A cet égard, un document de travail préparé par le secrétariat de la Commission s'est révélé utile et les deux suggestions formulées dans la conclusion de ce document sont analysées dans le Chapitre I. Après examen, l'Office a estimé que la première suggestion, à savoir le rapatriement partiel par métiers ou professions, n'était pas applicable. La seconde suggestion, prévoyant un

rapatriement partiel par village, a été développée. M. Andersen exprime l'avis qu'un rapatriement - quelque restreint qu'il soit - effectué de la manière prévue dans la seconde suggestion serait une reconnaissance du principe qui a été si souvent souligné dans les résolutions de l'Assemblée générale. Toutefois, c'est là une question politique qui échappe à la compétence de l'Office pour les réfugiés.

Deuxième partie, Chapitre II: Ce chapitre relatif à la réhabilitation économique et sociale des réfugiés comprend deux sections traitant respectivement des droits des minorités et du statut juridique des réfugiés qui ne rentrent pas dans leurs foyers. Bien qu'elle puisse sembler ne pas être particulièrement utile, étant donné que tout réfugié qui rentrerait dans son foyer serait vraisemblablement intégré dans la vie économique et sociale d'Israël, la première section a été incluse car la question dont elle traite est expressément mentionnée dans le mandat de l'Office ainsi que dans la résolution de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950. Le sujet essentiel de la seconde section est la question de l'autorité qui devrait se charger de la protection juridique et politique des réfugiés. Il est clair, actuellement, que, sans avoir été expressément chargée de cette tâche, la Commission de conciliation assure cette protection au nom des Nations Unies et que l'Office de secours et de travaux s'est également vu obligé d'exercer certaines des fonctions qu'assumerait une telle autorité de protection, notamment lorsqu'il délivre des papiers de voyage aux réfugiés.

Troisième partie: Enfin, M. Andersen passe à la dernière partie du rapport qui traite de la protection des droits, des biens et des intérêts des réfugiés. Il a été difficile pour l'Office de définir exactement le contenu de ces termes, mais la question a été examinée sous maints aspects. L'Office s'est efforcé de donner les renseignements les plus complets et les plus utiles dont il disposait afin que la Commission puisse décider quels aspects de la question devraient être étudiés plus en détail et quels autres aspects ne présentaient pas d'intérêt immédiat.

Le Chef de l'Office pour les réfugiés espère que la Commission trouvera le rapport utile. Les membres de l'Office ont fait tout en leur pouvoir pour élaborer un rapport aussi complet que possible dans le peu de temps dont ils disposaient.

Le PRESIDENT remercie le Chef de l'Office pour les réfugiés d'avoir présenté et commenté le rapport de cet organisme. En son nom propre et au nom de la Commission, il tient à féliciter M. Andersen de la manière dont il s'est acquitté de sa tâche. Il estime que la Commission est pleinement récompensée d'avoir fait confiance à M. Andersen et que sans son intervention judicieuse et ses conseils, le travail des experts - quelque excellent qu'il fût - n'aurait pas donné un aussi bon résultat.

Le Président propose à la Commission de se réunir à nouveau le lendemain après-midi pour étudier le rapport de l'Office pour les réfugiés.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures 30.