

LA PALESTINE

Distr.  
RESTREINTE  
W/33  
25 janvier 1950  
FRANCAIS  
Original: ANGLAIS

LE PROBLEME DE L'INDEMNISATION DES REFUGIES DE  
PALESTINE

(Document de travail établi par le Secrétariat)

1. Les tâches de la Commission de conciliation en ce qui concerne l'indemnisation des réfugiés de Palestine sont exposées au paragraphe 11 de la Résolution 194 (III) de l'Assemblée générale, en date du 11 décembre 1948, aux termes de laquelle l'Assemblée, premièrement a décidé :

"... 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;"

et, deuxièmement, a donné pour instructions à la Commission de conciliation :

"... de faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés, ainsi que le paiement des indemnités..."

2. La position du gouvernement d'Israël et celle des Etats arabes en ce qui concerne la question de l'indemnisation, pour autant que la Commission ait pu s'en assurer au cours de ses négociations avec ces gouvernements, sont résumées dans le document de travail W/24 en date du 7 septembre 1949, dans les termes suivants :

"(a) ISRAEL

(i) est d'accord pour "payer des compensations pour les terres abandonnées en Israël par les Arabes qui ont fui". 1)

(ii) reconnaît les droits de propriété des réfugiés aux fins d'une telle compensation, mais "cette reconnaissance ne lie pas le gouvernement en ce qui concerne l'emploi ou la restitution des terres en question". 2)

1) M. Sharett, le 18 mars 1949, à Washington (Document IS/5) et dans un discours prononcé au Knesseth, le 15 juin 1949.

2) M. Eytan, le 6 mai 1949, dans une lettre à la Commission (Document IS/13).

- (iii) réserve son droit de promulguer des textes relatifs aux biens des absents "sans préjudice du versement d'une compensation, ou du rapatriement limité sur lequel on aura pu parvenir à un accord. 3)
- (iv) propose qu'en vue de la compensation on adopte l'une des deux méthodes suivantes: par des paiements individuels directement effectués aux propriétaires qui ont abandonné leurs terres ou, de préférence, par paiement de toutes les sommes à un "fonds central de réinstallation" qui ferait droit ensuite aux demandes individuelles.
- (v) considère que la question de la responsabilité pour d'autres types de biens de réfugiés (à part les terres abandonnées) est difficile et demandera un examen assez approfondi. 5)
- (vi) déclare qu'il ne paiera pas d'indemnité pour les biens meubles personnels (objets ménagers, bétail, machines, instruments agricoles, etc..) étant donné qu'il considère qu'il n'y a aucune façon d'établir les droits à indemnité ou d'évaluer l'importance de cette dernière. 6)
- (vii) pense que toute la question de l'indemnité à titre de compensation pourrait se régler par des négociations ainsi que la question des réparations pour dommages de guerre résultant de l'agression des Etats arabes. 7)
- (viii) suggère qu'à la suite de ces négociations et des accords généraux qui en résulteront soit établi un comité chargé d'évaluer les terres des réfugiés pour lesquelles sera payée une indemnité à titre de compensation. 8)

---

3) Ibid., ibid.

4) M. Sharett, le 7 février 1949 (document SR/G/1, p.11) et M. Eytan, le 3 mai 1949 (Notes jointes à SR/LM/6, p.4).

5) M. Sharett, le 7 février 1949 (Doc. SR/G/1, p.11).

6) M. Eytan, le 5 mai 1949 (Notes jointes à SR/LM/7, p.1)

7) M. Sharett, le 7 février 1949 (Doc. SR/G/1, p.11)

8) M. Eytan, le 5 mai 1949 (Notes jointes au doc. SR/LM/7, p.1)

B. ETATS ARABES

La position de principe adoptée par les Etats arabes est la suivante :

- (i) Le principe le plus important de la Résolution de l'Assemblée en date du 11 décembre 1948, est la recommandation que les réfugiés réintègrent leurs foyers en Palestine;
- (ii) Les autorités juives devraient être pressées par la Commission d'accepter ce principe et de mettre en oeuvre immédiatement cette recommandation.
- (iii) En conséquence, les réfugiés devraient rentrer dans les districts où se trouvaient situés leurs biens et leurs terres et les conditions de leur retour devraient comporter la garantie pleine et entière de la sécurité de leur vie et de leurs biens.
- (iv) En ce qui concerne les réfugiés qui pourraient ne pas désirer rentrer, la responsabilité d'assurer que leurs biens fassent l'objet d'une juste évaluation et que l'indemnité soit versée sans délai, incombera à la communauté internationale.
- (v) La compensation peut être de deux natures: (1), une indemnité pour les biens que les réfugiés peuvent revendiquer à titre individuel et (2) une indemnité en nature qui consisterait à accorder des compensations territoriales pour la réinstallation des réfugiés qui ne seront pas admis en territoire juif. Les délégations arabes maintiennent que cette dernière forme de compensation est la plus adéquate et, à cet égard, ils ont formulé certaines demandes d'ordre territorial. 1)

3. Lorsque le Comité technique pour les réfugiés a été envoyé en Palestine en juin 1949, il a, aux termes du point 6 de son mandat, reçu pour instructions d' :

"... étudier la question et les moyens pratiques du paiement d'indemnités à titre de compensation aux réfugiés qui décident de ne pas regagner leurs foyers, pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, conformément aux principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les gouvernements ou les autorités responsables."

4. Dans son rapport en date du 7 septembre 1949, (A/AC.25/3) le Comité technique a, en matière d'indemnisation de biens, conclu :

"... qu'il est nécessaire d'établir, sous l'égide de la Commission de conciliation, un groupe mixte de travail composé d'Arabes et d'Israéliens, pour les indemnités à titre de compensation, sous le contrôle d'un expert des Nations Unies ou d'un expert neutre. Ce groupe pourrait être autorisé à

1) Memorandum des délégations arabes, en date du 29 août 1949, en réponse au questionnaire de la Commission en date du 15 août 1949 (Doc. AR/17).

établir des sous-comités et à poursuivre des travaux sur (1) la surveillance de la conservation des biens existants, y compris les orangeries; (2) la détermination des droits de propriété; (3) l'évaluation des dommages subis par les biens, y compris les orangeries. Ce groupe de travail et ces sous-comités seraient assistés par un conseiller juridique. Le Comité dispose de noms de certains experts arabes, dans le domaine des indemnités à titre de compensation, tels que des hommes de loi, des experts en évaluations foncières, des économistes qui pourraient faire partie du groupe de travail ou de ses sous-comités;

"... En ce qui concerne l'indemnité à titre de compensation pour les biens endommagés, ce groupe de travail pourrait trouver utile de prendre des mesures préliminaires visant à recueillir certains documents fondamentaux, par exemple les micro-films des enregistrements de biens immeubles qui se trouvent à présent au "British Colonial Office" à Londres."

5. Aux termes de l'alinéa b) du paragraphe 1 de son mandat, la Mission économique d'étude a reçu pour tâche d'adresser à la Commission des recommandations relatives à un programme d'ensemble tendant :

"... à faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés ainsi que le paiement d'une indemnité à titre de compensation conformément aux dispositions du paragraphe 11 de la Résolution de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1948, afin de réintégrer les réfugiés dans la vie économique de la région où ils subiront à leurs propres besoins dans un délai minimum."

En outre, la Mission devait, aux termes de l'alinéa f) du paragraphe 3 de son mandat, et en collaboration avec les gouvernements intéressés :

"... étudier le problème de l'indemnité à verser aux réfugiés à titre de compensation pour les biens appartenant à ceux qui ne réintègrent pas leurs foyers et pour perte de biens ou dommages subis par des biens, en attachant une importance particulière aux rapports de cette indemnité avec les projets d'établissement envisagés."

6. Ni le rapport final de la Mission économique d'étude (première partie) ni son supplément technique (deuxième partie) ne traitent de la question de l'indemnisation pour perte des biens et l'on ne trouve dans ces deux documents que des allusions à ce problème.

7. Dans une lettre en date du 22 novembre 1949, adressée au Président de la Commission de conciliation par le Président de la Mission économique d'étude, la question de l'indemnisation pour perte de biens a cependant été passée en revue et certaines conclusions et suggestions ont été présentées. Il y est dit que, sauf au cas où le Gouvernement d'Israël serait disposé à envisager la

question de l'indemnisation indépendamment du règlement de la paix, il serait préconisé de formuler des recommandations de détail concernant l'évaluation des dommages ou la procédure à suivre pour le règlement des demandes d'indemnité. Il y est proposé à titre provisoire d'avancer la solution du problème en nommant un administrateur des biens des réfugiés, responsable envers la Commission de conciliation et 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 ou 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."

8. Rien n'indiquant à présent que l'attitude des parties en ce qui concerne la question de l'indemnisation pourrait changer, puisque les gouvernements des Etats arabes veulent que ce problème soit résolu indépendamment du règlement de la paix et que le gouvernement d'Israël est décidé à ne l'envisager que dans le cadre du règlement de la paix, il semble en l'occurrence qu'il soit trop ambitieux de suivre la méthode proposée par la Mission économique d'étude. Nous estimons que la Commission, en nommant un Administrateur des biens des réfugiés doté de toutes les attributions définies ci-dessus, préjugerait le problème en litige, celui de savoir à quel moment pourra s'effectuer le règlement des demandes d'indemnité; cette question doit être réglée par la Commission par voie de négociation avec les parties. Il est donc proposé que la Commission se borne pour le moment à adopter des mesures propres à faciliter la solution définitive du

problème, sans préjuger les décisions qui seront prises ultérieurement au sujet de la procédure à suivre.

9. Il semble que la Commission prendrait une mesure à la fois opportune et possible en procédant maintenant à une estimation de la valeur approximative des biens que les réfugiés ont perdus. La Commission pourrait donc entreprendre une enquête pour recueillir des données de fait concernant l'importance, la valeur et les titres de propriété des biens pour lesquels une indemnité devrait être payée. Cette mesure correspondrait à celle qui est proposée à l'alinéa (i) de la lettre du Président de la Mission économique d'étude (citée au paragraphe 7) mais il pourrait s'avérer utile d'entreprendre, en même temps que cette enquête, une étude des différentes méthodes de paiement des indemnités, par exemple le paiement d'une somme forfaitaire pour les plans de rétablissement, le paiement d'indemnités aux différents intéressés, ou encore un système combinant les deux méthodes. Une enquête préliminaire de cet ordre faciliterait grandement le travail de la Commission lorsque celle-ci devra régler la question de l'indemnisation, par la suite. En outre, en prenant l'initiative d'une telle enquête, la Commission se conformerait strictement aux termes de la résolution de l'Assemblée générale, qui lui donne pour instructions de faciliter le paiement des indemnités.

10. Une telle enquête devrait nécessairement être menée sur les lieux et elle impliquerait des consultations avec les Autorités israéliennes et notamment avec l'Administrateur des biens des absents ainsi qu'avec les particuliers et les fonctionnaires des Etats arabes qui possèdent des registres des biens ou sont en mesure de fournir des renseignements touchant la valeur des biens. En raison du caractère technique de ce travail, il semble souhaitable que l'enquête soit menée par un petit nombre d'experts possédant une compétence particulière en matière d'évaluation des biens. Le Secrétaire général des Nations Unies sera vraisemblablement à même de présenter à la Commission une liste d'experts parmi lesquels la Commission pourrait choisir ceux qui, à son avis, seraient le mieux qualifiés pour cette tâche. Ce groupe pourrait être assisté sur les lieux par certains experts arabes en matière d'indemnisation pour perte de biens, par exemple par des avocats, des agents immobiliers et des économistes, dont les noms avaient été mis à la disposition de l'ancien Comité technique pour les réfugiés.

11. La tâche du groupe chargé de cette enquête serait donc en premier lieu de réunir des données de fait en vue de l'évaluation approximative des pertes subies par les réfugiés et, en second lieu, de recommander à la Commission de conciliation des méthodes de règlement des demandes d'indemnité. Il faudrait certainement plusieurs semaines pour mener à bien cette tâche qui, par ailleurs, ne devrait être considérée que comme une première étape dans le cadre du plan à longue échéance qui permettra de régler la question de l'indemnisation. Pendant que le groupe chargé de cette enquête s'acquittera de sa tâche, la Commission pourrait utilement s'efforcer, en négociant avec les parties, de concilier leurs points de vue à cet égard et notamment en ce qui concerne les deux questions suivantes :

- (1) savoir si les demandes d'indemnité doivent ou non être réglées avant le règlement général de paix et indépendamment de celui-ci;
- (2) savoir si des indemnités doivent être payées pour les pertes effectives de biens et non pas seulement pour "les terres abandonnées auparavant cultivées" comme le propose le Gouvernement d'Israël.

En ce qui concerne le deuxième point, il y a lieu de souligner que nous ne voyons pas pourquoi on limiterait le versement d'indemnités aux cas où il s'agit de "terres abandonnées auparavant cultivées", ces biens se trouvant dans le même cas que les biens commerciaux, les lieux de résidence et les biens personnels. Il y a également lieu de noter que, selon le mémorandum qui accompagnait la lettre du Président de la Mission économique d'étude, le Dr Horowitz, du Gouvernement d'Israël, le 10 octobre 1949, a précisé devant les membres de la Mission, que l'expression "terres abandonnées" comprend également les édifices urbains.