

Distr.
RESTREINTE
W/50
4 août 1950
FRANCAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

Indemnité aux réfugiés

et Problème des dommages de guerre

(Document de travail préparé par le Secretariat)

1. Le 8 juin 1950, le Président de la Commission de conciliation pour la Palestine adressa au Ministre des Affaires Etrangères d'Israël une lettre rappelant que, en vertu de la résolution de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1948, la Commission était chargée de faciliter le paiement des indemnités qui doivent être versées à titre de compensation pour les biens de ceux des réfugiés qui décideraient de ne pas rentrer dans leurs foyers, et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu du droit international, ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités responsables. En conséquence, la Commission exprimait le désir de recevoir du Gouvernement d'Israël l'exposé de ses opinions sur la meilleure méthode permettant de résoudre ce problème.

2. Par une lettre en date du 9 juillet 1950, le Ministre des Affaires étrangères d'Israël répondit, en se référant à l'attitude que les représentants d'Israël avaient adoptée pendant tout le cours de leurs discussions avec la Commission de conciliation, d'après laquelle il ne serait d'aucune utilité de traiter le problème des indemnités indépendamment du reste du problème. La lettre ajoute que les seules circonstances dans lesquelles le Gouvernement d'Israël serait en mesure de déterminer, de façon définitive et précise, les conditions auxquelles il pourrait envisager une solution du problème des indemnités, seraient des négociations générales de paix

au cours desquelles tous les aspects d'un règlement définitif entre Israël et ses voisins pourraient être traités en corrélation les uns avec les autres et comme parties d'un ensemble homogène.

3. On voit d'après cet échange de lettres que le Gouvernement d'Israël maintient sa position antérieure en ce qui concerne les indemnités, à savoir, que ce problème doit être considéré comme faisant partie d'un règlement général de paix, de même que la question des réparations des dommages de guerre. L'objet du présent document sera donc d'examiner si cette attitude est conforme aux dispositions pertinentes de la résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948.

4. La disposition de la résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948 qui a trait à la question examinée ici, se trouve à l'alinéa 1 du paragraphe 11. Son texte est le suivant:

" L'ASSEMBLEE GENERALE.....

DECIDE, 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 et en équité, cette perte ou dommage doit être réparé par les gouvernements ou les autorités responsables."

5. Un document de travail (W/30) en date du 31 octobre 1949, a signalé que le paragraphe 11 alinéa 1 de la résolution de l'Assemblée générale prévoyait deux catégories distinctes de demandes d'indemnité, à savoir:

- a) Indemnités au profit des réfugiés qui décident de ne pas rentrer dans leur foyer;
- b) Indemnités au profit des réfugiés 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 les autorités responsables.

Le document de travail mentionné ci-dessus expliquait en outre que les demandes d'indemnité pour dommages de guerre ordinaires restent évidemment en dehors du domaine auquel s'applique la résolution, et que seules les demandes d'indemnité mentionnées à l'alinéa b), qui comprend le cas de pertes de biens par suite de pillage, de confiscation ou de destruction, non justifiées par des nécessités d'ordre militaire, présentent quelque similitude avec les demandes d'indemnité pour dommages de guerre ordinaires, dans la mesure où elles se rattachent accessoirement aux événements militaires de Palestine. Cette catégorie de réclamations a donc été décrite comme constituant un groupe intermédiaire situé entre le groupe visé à l'alinéa a) et les réclamations relatives aux dommages de guerre ordinaires.

ordinaires

6. Le fait que les dommages de guerre restent effectivement en dehors du domaine de la résolution de l'Assemblée générale est, semble-t-il, clairement établi par l'historique même du paragraphe 11 de la résolution.

7. Comme l'indique le document de travail du 31 octobre 1949, le paragraphe 11 s'appuie sur le rapport du Médiateur de l'Organisation des Nations Unies pour la Palestine (A/648). Ce rapport établit une distinction nette entre les réclamations du groupe (a) dont traite la Première Partie, section VIII, 4(i), du rapport, et les réclamations du groupe (b) dont traite la Première Partie, section 5, point 7. A propos de ces dernières réclamations, le Médiateur s'est exprimé comme suit:

"Des actes de pillage, de brigandage et de maraudage de grande envergure, et des cas de destruction de villages sans justification militaire apparente, ont été fréquemment signalés de source sûre. C'est sans aucun doute au Gouvernement provisoire d'Israël qu'il incombe de restituer les biens privés à leurs propriétaires arabes et d'indemniser ceux-ci pour la perte des biens détruits sans motif, indépendamment des indemnités que le Gouvernement provisoire peut réclamer aux Etats arabes. (+)

(+) C'est l'auteur du présent document, qui, pour de simples raisons de clarté, souligne ce passage et certains passages suivants.

8. A l'époque où s'est déroulée la première partie de la Troisième Assemblée générale, les conclusions du Médiateur sur le problème des indemnités ont été incorporées au projet de résolution britannique (A/C.1/394) qui fut soumis à la Première Commission et qui, par la suite - avec un petit nombre d'amendements - devait devenir la résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948. Il est remarquable toutefois que, ni les amendements présentés à la Première Commission par le représentant des Etats-Unis (A/C.1/397/Rev.1 et 2), ni ceux qui furent soumis par le représentant du Guatemala (A/AC.1/398/Rev. 1 et 2), ni le projet de résolution soumis par les représentants de la Colombie (A/C/399) ne faisaient une allusion quelconque à cette catégorie de réclamations (b). Il semble que cette attitude s'explique par la conviction que la question des dommages de guerre ordinaires était évidemment en dehors du domaine auquel s'appliquait la résolution et que, par suite, il ne semblait pas souhaitable de prévoir une catégorie de réclamations qui présentaient, effectivement, certaines similitudes avec les réclamations relatives à des dommages de guerre ordinaires. Ces opinions ont été exprimées à la fois par le représentant des Etats-Unis et par celui du Guatemala. Le premier a dit ceci:

"Toutefois, il n'est pas nécessaire de faire mention de la question purement technique des indemnités de pertes subies lors des récents combats. C'est là un problème dont devraient plutôt traiter les parties intéressées, que pourrait assister une Commission des dommages qui s'inspirerait des suggestions faites dans le rapport intérimaire du Médiateur (A/468)".(+)

Le représentant du Guatemala a précisé son amendement dans les termes suivants:

".... c'est un peu par inadvertance qu'il a omis de mentionner dans son amendement, comme le fait le projet de résolution du Royaume-Uni, la perte ou le dommage des biens et le paiement d'indemnité à ce titre. Il avait en effet l'impression que le texte

(+) Procès verbaux officiels, page 728.

du Royaume-Uni avait été modifié pour tenir compte de l'amendement des Etats-Unis qui, lui aussi, omettait de mentionner cette question. En réalité, l'amendement du Guatemala portait, à l'origine, sur l'amendement des Etats-Unis (E/C.1(+)⁹⁷/Rev.1). C'est intentionnellement, toutefois, que le texte du Guatemala omet de parler du dommage ou de la perte de biens, car la question des dommages de guerre est indépendante de celle des réfugiés. Le paragraphe 11 du projet du Royaume-Uni paraît faire allusion aux dommages causés tant à des biens juifs qu'à des biens arabes. Il semble impliquer que la Commission de conciliation devra évaluer l'ensemble des dommages de guerre subis par les deux parties. La Commission ne devrait pas avoir à s'occuper des dommages de guerre; cette question doit être réglée dans le traité de paix. Le paragraphe 11 ne concerne que les réfugiés; or, l'amendement du Guatemala prévoit que ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers recevront une indemnité. (++)

9. Si l'on envisage maintenant l'attitude adoptée par le Gouvernement d'Israël en matière d'indemnités, il apparaît clairement qu'aucune distinction n'a été faite jusqu'ici entre les deux catégories a) et b) de demandes d'indemnités. Il y a donc lieu de conclure que les conditions mises par ce Gouvernement à l'ouverture de négociations sur la question des indemnités, c'est-à-dire un règlement général de paix et l'examen du problème des dommages de guerre ordinaires, visent les deux catégories de réclamations.

10. En ce qui concerne les demandes d'indemnités de la catégorie a) c'est-à-dire les compensations au profit de réfugiés qui ont décidé de ne pas rentrer dans leurs foyers, la position prise par le Gouvernement d'Israël apparaîtra de toute façon incompatible avec la résolution de l'Assemblée générale. Non seulement le paragraphe 11, alinéa 1, impose l'obligation claire, directe et inconditionnelle de verser une compensation, mais encore l'historique de ce paragraphe, montre à l'évidence, ainsi qu'on l'a mentionné plus haut, que l'Assemblée générale entendait laisser de côté le problème des dommages de guerre ordinaires.

11. On parvient à la même conclusion si l'on considère le caractère respectif des demandes d'indemnité pour biens abandonnés d'une part et, d'autre part les demandes d'indemnité pour dommages de guerre ordinaires. Il convient de noter, en premier lieu, que le droit à indemnité pour biens abandonnés, est un droit individuel accordé à chaque réfugié par la résolution de l'Assemblée générale, tandis que la question des dommages de guerre est en premier lieu une question qui se pose entre les gouvernements intéressés et qui doit être réglée dans le traité de paix. D'autre part, il existe aussi, indirectement, du point de vue du droit national, une différence marquée entre les deux catégories de réclamations. On peut parfaitement soutenir que s'il n'y avait pas eu de guerre en Palestine, la question des biens abandonnés et des compensations à accorder à ce titre ne serait pas posée. Mais il ne sera pas possible d'étendre la définition traditionnelle des dommages de guerre, tels qu'on la trouve dans la plupart des législations nationales (+) au point de lui faire couvrir aussi ce genre de dommages. Il y a lieu de se souvenir, enfin, que les demandes

(+) On peut citer à titre d'exemple l'article 80 (I) de la loi britannique sur les dommages de guerre de 1941 qui définit les dommages de guerre comme suit: "a) Dommages intervenus (accidentellement ou non) comme conséquence directe de l'action de l'ennemi ou des mesures prises pour la combattre ou pour repousser une attaque supposée de l'ennemi; b) dommages intervenus (accidentellement ou non) comme conséquence directe de mesures prises par des autorités compétentes pour éviter l'extension des conséquences des dommages antérieurement mentionnés, ou pour les atténuer de quelque autre façon; c) dommages accidentels intervenus comme conséquences directes; (i) de toute mesure de précaution ou de préparation prise par les autorités compétentes en vue d'empêcher ou d'entraver l'exécution d'une attaque ennemie; ou (ii) des mesures de précaution ou de préparation impliquant des travaux effectués à terre et entrepris par des autorités compétentes en prévision de l'action ennemie, de quelque façon que ce soit, et représentant dans tous les cas des mesures impliquant un risque réel pour les biens: sous cette réserve que les mesures mentionnées au paragraphe c) de la présente sous-section ne comprennent pas des restrictions imposées à l'éclairage ou les mesures d'entraînement de troupes.

d'indemnité pour biens abandonnés visent uniquement les pertes subies par des réfugiés, tandis que les indemnités pour dommages de guerre ordinaires sont généralement accordées à toutes les personnes qui ont subi des dommages constituant la conséquence directe de l'action de l'ennemi.

12. En ce qui concerne les demandes d'indemnités de la catégorie b) c'est-à-dire les indemnités relatives à 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, il semble cependant plus difficile de prononcer un jugement sur l'attitude prise par le Gouvernement d'Israël. Ces demandes, qui comprennent notamment les pertes par suite de pillages, confiscations ou destructions de biens non justifiées par des nécessités d'ordre militaire, constituent, ainsi qu'on l'a déjà mentionné, un groupe intermédiaire de demandes qui se situent entre celles qui visent des biens abandonnés et celles qui concernent les dommages de guerre ordinaires. Il pourrait donc être plus indiqué de traiter de ces réclamations dans le cadre général des négociations de paix et de réparations des dommages de guerre, et une telle intention de la part de l'Assemblée générale pourrait éventuellement être déduite des termes suivants de la résolution: "doit être réparé par les gouvernements ou autorités responsables".