NATIONS UNIES

ASSEMBLEE GENERALE

Distr.
RESTREINTE

A/AC.25/W.80
8 mars 1955

ORIGINAL :
ANGLAIS-FRANCAIS

COMMISSION DE CONCILIATION DES NATIONS UNIES
POUR LA PALESTINE

LA QUESTION DE LA COMPENSATION

(Dossier préparé par le Secrétaire général)

Note du Secrétaire principal par intérim

A sa séance du 11 février 1955, la Commission de conciliation a invité le Secrétariat à lui fournir une documentation complète et détaillée sur la question de la compensation de façon qu'elle puisse, sur la base de cette documentation, examiner de nouveau sa position sur ce problème.

Pour donner suite à cette requête, le Secrétariat a préparé le dossier ci-joint, qui constitue une documentation de base propre à aider la Commission à étudier la question de la compensation elle-même, ainsi que les relations entre cette question et l'ensemble du problème des réfugiés.

Ce dossier comprend d'abord deux documents de base : le premier est consacré aux aspects généraux du problème des réfugiés, car la question de la compensation est étroitement liée à l'ensemble du problème; le second traite en détail de la question de la compensation elle-même. Le dossier comprend également une série de documents d'information, dont certains ont été déjà distribués. Il contient donc les textes suivants :

Documents de base

A. Note sur l'état actuel du problème des réfugiés de Palestine.

B. Exposé général de la question de la compensation : thèses en présence, problèmes à résoudre et solutions possibles.

Documents d'information

1. Identification et évaluation des biens abandonnés par les Arabes (Exposé détaillé des travaux techniques actuellement en cours).
2. Evaluation, sur une base individuelle, des biens fonciers abandonnés par les Arabes en territoire occupé par Israël (Etude rédigée en 1952 par M. John Berncastle, en vue d'expliquer l'écart constaté entre l'estimation globale des biens arabes et le total des valeurs estimées de chaque propriété).
3. Note du Secrétaire principal par intérim et deux documents concernant les conséquences qu'entraîne la concentration à Jérusalem de tous les travaux d'identification des biens arabes.
4. Suggestions pour contribuer à une solution du problème des réfugiés arabes de Palestine (Etude rédigée en 1953 par M. l'Ambassadeur Ingrand, représentant de la France à la Commission consultative de l'UNRWA).
5. Plan relatif au paiement des indemnités de compensation (Etude rédigée par J. Berncastle en 1952).

DOCUMENT DE BASE A

STRICTEMENT CONFIDENTIEL

1er février 1955

NOTE SUR L'ETAT ACTUEL DU PROBLEME DES REFUGIES DE PALESTINE

par Alexis Ladas, représentant chargé de liaison
de la Commission à Jérusalem

Après avoir passé un an dans le Moyen-Orient, je suis convaincu que le problème des réfugiés reste la principale question pendante entre Israël et les Arabes et celle qui, en surface tout au moins, engendre le plus d'hostilités.

Deux principaux obstacles s'opposent à une solution pratique de ce problème : d'une part, les Arabes insistent sur le droit des réfugiés au rapatriement et à une compensation, et, d'autre part, Israël refuse de reconnaître le caractère absolu de ces droits et, notamment, du droit au rapatriement. Tous les efforts tendant à régler le problème des réfugiés sur le plan politique ont ainsi abouti à une impasse qui entrave toutes les tentatives de l'Office de secours et de travaux pour arriver à une solution pratique et sape tout l'édifice des conventions d'armistice. Le fait qu'aucun progrès n'a été accompli risque de compliquer la tâche de M. Eric Johnston. Non seulement ce problème empêche toute amélioration des relations entre Israël et les pays arabes, mais il cause des frictions continuelles et contribue ainsi à séparer davantage les deux parties. Je suis cependant arrivé à la conclusion que les perspectives de règlement, par une action internationale, sont aujourd'hui plus favorables qu'elles ne l'ont été à aucune autre période depuis la Conférence de Lausanne de 1949.

A cette époque, Israël avait accepté d'envisager le rapatriement de 100.000 réfugiés seulement et les Arabes avaient repoussé catégoriquement cette offre, qu'ils jugeaient totalement insuffisante. Depuis lors, un nombre de plus en plus grand de personnes estiment qu'un règlement du problème palestinien fondé sur la résolution de l'Assemblée générale de 1948, qui reconnaissait aux réfugiés le droit au rapatriement et à la compensation, ne pourra jamais devenir une réalité.

Pour ce qui est de la Commission de conciliation, l'échec qu'elle a rencontré à la Conférence de Paris de 1951, lorsqu'elle a soumis aux parties ses propres propositions de rapatriement partiel, a considérablement affermi sa conviction sur ce point. Dans la période qui s'est écoulée entre les deux conférences, les parties étaient devenues encore plus intransigeantes et le fossé qui les séparait s'était élargi; en effet, Israël avait retiré son offre et n'acceptait plus d'envisager un rapatriement même partiel, et, de leur côté, les Arabes refusaient de prendre l'engagement d'entamer des négociations directes même si Israël reconnaissait au préalable les droits des réfugiés. Il restait donc peu de chances d'arriver à une solution par une action internationale.

L'attitude d'Israël reposait sur l'espoir que les résolutions des Nations Unies tomberaient peu à peu dans l'oubli, que l'hostilité des Etats arabes s'atténuerait et que les intérêts économiques et politiques de certains de ces Etats les inciteraient à reprendre des relations avec Israël. Les Israéliens estimaient que les pays arabes n'étaient pas assez solidement unis pour pouvoir mener pendant une longue période une action solidaire contre Israël sur les plans économique et diplomatique. Une fois que le front commun des Etats arabes serait rompu, Israël serait beaucoup plus libre de manoeuvrer dans les domaines politique et diplomatique et il pourrait traiter directement avec tel ou tel Etat arabe, en dehors du cadre rigide des résolutions des Nations Unies. Israël pourrait dès lors assumer également le rôle qu'il s'était attribué à l'origine et devenir le fournisseur, le courtier et le financier du vaste hinterland, riche en ressources latentes, qu'était le Moyen-Orient. Les Israéliens estimaient donc qu'il serait contraire à leurs intérêts de faire des concessions importantes au cours de négociations engagées avec l'ensemble des Etats arabes, sur la base des résolutions des Nations Unies; outre qu'elles risquaient de leur faire perdre des avantages acquis qu'ils espéraient conserver sans grands sacrifices financiers ou qu'ils pourraient utiliser comme monnaie d'échange à un moment plus propice, ces concessions auraient pour effet de renforcer la solidité de la Ligue arabe, qui pourrait ainsi se prévaloir d'une victoire diplomatique et elles seraient interprétées comme un signe de faiblesse de la part d'Israël.

La diplomatie et la propagande israéliennes s'efforçaient de faire tomber dans l'oubli les résolutions des Nations Unies, tout en donnant l'impression qu'Israël désirait ardemment arriver à un règlement pacifique avec les pays arabes. Entre temps, Israël faisait tous ses efforts pour consolider sa position économique et militaire et pour absorber le plus grand nombre d'immigrants possible, de façon à rendre extrêmement difficile une modification quelconque du statu quo territorial ou ethnographique.

La position des pays arabes s'est également durcie au cours de la période qui s'est écoulée entre la Conférence de Lausanne et celle de Paris, notamment après l'assassinat du roi Abdullah et elle n'a guère évolué depuis. L'attitude des pays arabes repose sur la conviction que, d'une part, il peuvent, en agissant de concert, imposer à Israël un boycottage économique et diplomatique plus ou moins efficace et que, d'autre part, toute négociation sérieuse engagée avec Israël risque de rompre la solidarité arabe. De plus, les Arabes considèrent que du point de vue militaire ils ne sont pas encore en mesure d'affronter Israël; que, sur les plans économique et technique, ils ne sont pas suffisamment avancés soit pour concurrencer Israël, soit pour résister à la pénétration économique et, en dernier ressort, à la mainmise économique d'Israël; que le meilleur moyen de neutraliser Israël est de le paralyser économiquement, en étant eux-mêmes protégés contre des représailles militaires par leurs traités de défense mutuelle, par la déclaration des trois Puissances et par les Conventions d'armistice; et qu'enfin la politique étrangère des Etats occidentaux évolue dans un sens qui leur est favorable. Ainsi, les pays arabes fondent leur politique étrangère sur le maintien du statu quo qui, à leur avis, ne peut que servir leurs intérêts. Ils ont donc jugé avantageux de refuser de négocier avec Israël, tant que toutes les stipulations des résolutions pertinentes des Nations Unies n'auront pas été préalablement mises en oeuvre, car ils sont convaincus que, pour des motifs de politique intérieure et pour des raisons pratiques, Israël ne veut ni ne peut accepter de prendre un engagement préalable de ce genre sous la forme souhaitée par les Arabes et que, du reste, cette acceptation serait interprétée comme un signe de faiblesse et priverait Israël de tous ses atouts au cours des négociations qui s'ensuivraient.

Les Arabes ne se préoccupent donc guère d'un règlement définitif du problème des réfugiés, d'autant plus que ce problème a perdu une grande partie de son caractère d'urgence, du fait des secours distribués par l'UNRWA et que cette assistance doit se poursuivre jusqu'en 1960.

Si insoluble qu'elle apparaisse, la situation due à l'attitude des parties directement intéressées n'est cependant ni aussi désespérée ni aussi stationnaire qu'elle semble à première vue.

En premier lieu, les gouvernements des pays arabes ne se sont jamais trouvés dans une situation où leurs exigences seraient satisfaites en principe et où, étant ainsi privés de leur principal argument politique, ils seraient forcés soit d'accepter un rapprochement avec Israël, soit de supporter toutes les conséquences nationales et internationales d'un refus difficilement justifiable.

En second lieu, Israël n'ignore pas que les pays occidentaux s'intéressent avant tout aux deux pays situés aux extrémités du monde arabe, l'Irak et l'Egypte, qu'ils s'efforcent d'inciter l'Irak à regarder vers le nord et l'Egypte à se tourner du côté de l'Afrique, et qu'en conséquence, le problème que pose l'existence de ce foyer de trouble au centre du Moyen-Orient sera esquivé et Israël sera condamné à rester isolé, en marge de l'évolution militaire, politique et économique du Moyen-Orient. Aussi le Gouvernement d'Israël n'épargne-t-il aucun effort pour réagir contre cette tendance et, à en juger par certains signes récents, il se montre plus disposé à faire de sérieuses concessions aux pays arabes pour les amener à prendre une attitude moins hostile.

Cette attitude s'est manifestée depuis que l'on a pu constater les effets désastreux que les événements de Kibya et d'autres incidents analogues ont eus sur l'opinion publique mondiale, et en particulier depuis la retraite de M. Ben Gurion, qui a amené au pouvoir les éléments plus modérés de la coalition gouvernementale, sous la présidence de M. Sharett. Pour le moment, ce n'est plus la politique de force mais la modération qui est à l'ordre du jour. Il est permis de se demander combien de temps cette situation se prolongera, étant donné notamment l'approche des élections.

Depuis l'arrivée au pouvoir de M. Sharett, on a constaté de nombreux signes d'un changement d'attitude de la part d'Israël. En dehors du problème des réfugiés, Israël a fait preuve d'une grande modération dans tous les domaines, malgré les incidents qui ont continué à se produire le long des frontières; d'une façon générale, il a réagi aux provocations arabes par la voie diplomatique et non par des mesures de représailles. Cependant, c'est dans son attitude au sujet du problème des réfugiés que le changement a été le plus marqué.

En ce qui concerne la compensation pour les terres abandonnées par les réfugiés arabes, dont Israël a assumé l'obligation dès 1949, mais seulement dans le cadre d'un règlement général, Israël a décidé récemment de ne subordonner le versement des indemnités qu'à une seule condition principale : la levée du blocus et du boycottage économique par les Etats arabes. Israël a également estimé opportun de débloquer tous les comptes appartenant aux réfugiés et bloqués dans des banques israéliennes. Ce sont là des faits bien connus.

Ce que l'on ignore généralement, c'est qu'en Israël même on n'exclut pas entièrement la possibilité de rapatrier les réfugiés. S'il est vrai que l'acceptation du principe du rapatriement de tous les réfugiés comme condition préalable à l'ouverture de négociations est inadmissible, on serait prêt, dans certaines conditions, à envisager le rapatriement d'un certain nombre de réfugiés. A deux reprises pendant l'année dernière, un haut fonctionnaire du Ministère des affaires étrangères d'Israël m'a déclaré officieusement qu'à son avis il serait possible qu'à titre de concession, Israël propose, au cours de négociations avec les Etats arabes, un rapatriement partiel, effectué par exemple selon un système de contingents annuels. Mon interlocuteur a même reconnu que certaines raisons pourraient militer en faveur du retour des réfugiés arabes, notamment le fait que l'immigration juive a presque entièrement cessé, et que les Arabes, avec leurs méthodes primitives, pourraient cultiver des terres marginales, ce que les Israéliens, avec leur culture mécanisée, ne peuvent pas se permettre de faire. En outre, les Israéliens sont désormais convaincus qu'ils sont en mesure de maintenir l'ordre parmi la minorité arabe.

Bien entendu, il est extrêmement difficile pour les Israéliens, même maintenant qu'ils semblent disposés à faire certaines concessions, de prendre l'initiative de négociations, en raison des problèmes politiques intérieurs qui se posent pour eux et aussi de l'attitude ferme et méfiante des Etats arabes.

Par conséquent, si l'on entend exploiter, sur le plan international, le fait que le Gouvernement d'Israël est mieux disposé à remplir les obligations que lui imposent les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et qu'il a maintenant adopté une attitude moins intransigeante sur la question du rapatriement, il s'agit pour les organes des Nations Unies intéressés à la question de Palestine de trouver le moyen de proposer aux parties, en vue d'aboutir à un règlement définitif, des mesures qu'elles puissent accepter, ou qu'il leur soit difficile de rejeter sans compromettre leur position nationale et internationale.

La plupart des solutions proposées jusqu'ici par la Commission de conciliation avaient deux défauts : elles n'étaient pas suffisamment coordonnées avec les mesures proposées par d'autres organisations intéressées à la question et elles tendaient à faire dépendre de leur acceptation préalable par les deux parties la mise en oeuvre de l'ensemble des propositions et des décisions de la Commission.

En ce qui concerne la coordination, des progrès ont été réalisés l'an dernier grâce à une liaison plus étroite établie, tant au siège que sur place, entre l'UNRWA, la Commission de conciliation et l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve.

Toutefois, si l'on veut faire un sérieux effort pour résoudre le problème, l'élaboration et la mise en oeuvre des mesures proposées exigeront une coordination plus complète entre les organismes intéressés, et notamment entre la Commission de conciliation et l'UNRWA, car, qu'on le veuille ou non, c'est à la Commission qu'il appartiendra, tout au moins au début, de prendre l'initiative de ces mesures qui auront inévitablement leur répercussion sur les activités de l'UNRWA.

Bien que la Commission ait joué au cours des trois dernières années un rôle passif, elle demeure le seul organe que l'Assemblée générale ait chargé d'étudier les aspects politiques de la question des réfugiés. Aucun autre organisme des Nations Unies n'est habilité à le faire. De plus, tant que la Commission restera inactive, elle constituera, du seul fait de son existence, un obstacle aux efforts que d'autres organismes intéressés pourraient entreprendre dans ce domaine.

D'après les échanges de vues qui ont eu lieu entre les organismes des Nations Unies opérant sur place et d'après les conclusions que j'ai tirées d'une étude personnelle de la situation politique dans la région, je suis persuadé qu'une politique persistante d'inaction n'est pas seulement stérile, mais encore dangereuse et que, si des mesures doivent être prises par l'intermédiaire des organismes des Nations Unies en Palestine, le problème devra être attaqué sous tous ses aspects, ce qui nécessitera une coopération aussi étroite que possible entre les divers organismes des Nations Unies qui s'occupent de la question. Les efforts déployés par l'Organisme chargé de la surveillance de la trêve pour diminuer la tension le long de la ligne de démarcation seraient inutiles si l'on n'employait pas le répit ainsi obtenu pour rechercher une solution plus durable du problème politique. Comme l'ont si souvent signalé les directeurs de l'UNRWA, les efforts qu'a faits l'Agence pour réinstaller les réfugiés ont toujours échoué parce que les Arabes, agissant parfois sous l'effet de certaines pressions, mais toujours inébranlables, ont insisté pour qu'Israël se conforme d'abord aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. Quant à la Commission de conciliation, même si elle réussissait à obtenir le versement des indemnités, ce résultat perdrait beaucoup de sa valeur pratique s'il ne pouvait pas être lié au programme de réinstallation élaboré par l'UNRWA.

Quant à la deuxième difficulté, à savoir le fait que les progrès réalisés sur un point ont été arrêtés faute de pouvoir parvenir à un accord sur aucun autre aspect du problème, il convient de faire observer que la Commission, en s'efforçant de remplir le mandat que lui a confié l'Assemblée générale en vertu des résolutions pertinentes, a toujours attiré l'attention des parties sur la nécessité de prendre des décisions d'une très grande portée, qui leur répugnaient et qu'elles pouvaient éluder en invoquant des arguments d'ordre juridique et en rejetant la responsabilité de la situation sur l'adversaire. Dans la question vitale du rapatriement, par exemple, la mise en oeuvre intégrale de la résolution de 1948 aurait imposé à Israël l'obligation, qu'il n'aurait pas pu remplir, de rapatrier près d'un million de réfugiés arabes. D'autre part, il était facile aux Arabes de repousser toute réduction arbitraire du nombre total des réfugiés arabes à rapatrier en alléguant que le principe du droit au rapatriement était foulé aux pieds, ce qui, en fait, était vrai. On sait que le nombre des réfugiés qui auraient choisi d'être rapatriés en Israël dans les conditions prévues pour leur réinstallation n'aurait pas été très élevé.

Pour cette raison, et aussi parce qu'Israël semble disposé à coopérer, la question de maintenir intact le principe du rapatriement sans imposer à Israël de trop lourdes charges consiste en réalité à trouver la formule appropriée.

La solution résiderait peut-être dans un plan en vertu duquel Israël consentirait à un rapatriement progressif des réfugiés sur la base d'un contingent annuel, à mesure que ces réfugiés pourraient, avec l'aide internationale, se réinstaller sur des terres disponibles. Du point de vue israélien, ce plan aurait l'avantage de pouvoir être plus facilement accepté par l'opinion publique, de laisser à Israël la possibilité d'arrêter le rapatriement dès le début dans le cas où ses relations avec les pays arabes ne se trouveraient pas améliorées, d'être lié à une assistance économique pour la mise en valeur des terres, et enfin de permettre à Israël de réinstaller les réfugiés conformément aux plans du gouvernement.

Quant aux Arabes, il leur serait difficile de rejeter ce plan, qui les empêcherait de faire franchir la ligne de démarcation à un plus grand nombre de réfugiés, comme ils pourraient le faire si le rapatriement s'effectuait en une seule fois. Les Arabes ne pourraient pas continuer longtemps à faire passer la ligne de démarcation à de petits groupes de réfugiés sans que cela finisse par se savoir et provoque chez les réfugiés le désir d'être réinstallés ailleurs par les soins de l'UNRWA, ce qui serait en fin de compte une bonne chose.

Toutefois, le plan de rapatriement devra être coordonné avec un plan pour le versement des compensations, afin que l'autre condition fixée par la résolution de 1948 puisse être remplie. On pourrait, à cet effet, s'inspirer de la méthode que l'on a suivie récemment avec succès pour résoudre le problème des comptes arabes bloqués dans les banques israéliennes. On n'a pas, dans ce cas, sollicité l'accord des gouvernements des pays arabes. Le Gouvernement d'Israël a conclu avec les banques un accord qui a été appliqué avec l'aide des organismes des Nations Unies intéressés. Les fonds nécessaires pour rembourser les réfugiés ont été fournis à Israël sous forme de prêts, et les banques ont inscrit au débit du Gouvernement d'Israël toutes les sommes qu'elles versaient aux réfugiés.

Il serait possible d'employer une méthode analogue pour résoudre le problème de la compensation. Un fonds pourrait être constitué, en partie par une somme versée par Israël, et en partie par les contributions reçues de divers gouvernements, et peut-être aussi par un emprunt à l'UNRWA. Ce fonds constituerait un prêt éventuel au Gouvernement d'Israël, au débit duquel seraient portées toutes les sommes versées aux réfugiés au titre de la compensation. Il ne serait donc pas nécessaire de fixer à l'avance un chiffre global d'indemnités, ni d'obtenir l'agrément des Etats arabes. En outre, le fonds pourrait être utilisé pour l'exécution du programme de réinstallation de l'UNRWA, dans les conditions suggérées par M. Ingrand, membre de la Commission consultative de l'UNRWA.

En acceptant une solution de ce genre, Israël ne s'engagerait que dans certaines limites et obligerait les Etats arabes, soit à accepter cette solution et à atténuer leur hostilité, soit à porter toute la responsabilité d'un refus.

Du point de vue des Nations Unies, cette solution offrirait l'avantage de permettre de s'en tenir strictement au principe de la compensation. Elle lierait l'ensemble de l'opération au programme de réinstallation de l'UNRWA; elle permettrait d'utiliser l'octroi des compensations à des fins constructives; enfin, elle pourrait s'intégrer dans la mise en oeuvre des plans d'irrigation de la région. En outre, même si les pourparlers ne dépassaient pas le stade initial, ils auraient probablement une heureuse répercussion sur les relations entre Israël et les Etats arabes.

DOCUMENT DE BASE B

Exposé général de la question de la compensation : Thèses en présence, problèmes à résoudre et solutions possibles

A. TRAVAIL TECHNIQUE ACCOMPLI JUSQU'A CE JOUR

La Commission de conciliation pour la Palestine a entrepris depuis 1952 l'identification et l'évaluation des biens fonciers arabes en Israël qui pourraient faire l'objet d'une demande d'indemnisation. Ce travail a été effectué sur la suggestion de M. J. Berncastle, expert de la Commission en matière foncière, après qu'il eut procédé à une évaluation préliminaire globale des biens fonciers des réfugiés arabes en Israël, qui devrait servir de base à la Commission dans ses négociations avec les parties. M. Berncastle a évalué ces biens à 100 millions de livres sterling en se fondant, grosso modo, sur la valeur imposable des biens d'après leur utilisation à la date du 29 novembre 1947. On a considéré que la base de cette évaluation pourrait permettre d'aboutir à un chiffre qu'il serait raisonnable de demander au Gouvernement d'Israël de payer, puisqu'il représenterait la valeur des biens qu'il a acquis. On n'a jamais prétendu cependant que ce chiffre global correspondrait au total des demandes de compensations présentées par les réfugiés. Il existe nécessairement entre la valeur globale ainsi fixée et le total des demandes d'indemnisation une différence qui s'explique par le fait que la première représente la valeur des biens pour l'Etat qui les a acquis, alors que le total des demandes individuelles représente la valeur des biens pour leurs anciens propriétaires. (Voir ci-après le document de base n° 2.)

La Commission a toujours considéré qu'il sera sans doute nécessaire d'évaluer séparément chaque bien arabe, car il est évident que c'est la condition préalable au versement des indemnités individuelles. Les travaux d'identification et d'évaluation des biens fonciers ont pour but de recueillir des renseignements exacts, détaillés et complets qui permettront : a) de vérifier chaque demande de compensation; b) de déterminer avec précision, sur la base des prix en vigueur en 1947, la valeur de chaque bien foncier; c) d'obtenir un chiffre total qui représente, beaucoup plus exactement que le chiffre global préliminaire, la valeur totale des biens des réfugiés arabes. Il suffira, pour obtenir ce chiffre d'additionner toutes les évaluations des biens individuels.

On a estimé que ce plan d'identification et d'évaluation devait comporter deux opérations consécutives : d'abord l'identification et ensuite l'évaluation. Après quoi, il sera possible d'entreprendre le versement des indemnités. (Voir en annexe le document d'information n° 1).

1. L'identification implique l'établissement de la liste de toutes les parcelles de terre, indiquant la superficie de chaque parcelle, la nature des biens, le nom ou les noms de leurs propriétaires, ainsi que leur part de propriété dans le cas où les biens appartiennent à plusieurs propriétaires et, éventuellement, les hypothèques et autres charges dont la part de chaque propriétaire peut être grevée. Ces renseignements sont tirés des microfilms du cadastre et, le cas échéant, des archives du cadastre même lorsqu'il s'agit de terres "réparties" 1/. La moitié environ du territoire qui forme maintenant l'Etat d'Israël a été répartie avant l'expiration du Mandat et comprend les meilleures terres. Le reste n'a pas été réparti et comprend à la fois des régions rurales et des régions urbaines. Les renseignements nécessaires à l'identification des terres non réparties sont extraits uniquement des rôles de l'impôt.

Le rassemblement de ces renseignements a un double but : il doit permettre, d'une part, de vérifier la validité des demandes éventuelles d'indemnisation et, d'autre part, de déterminer la valeur des biens de chaque propriétaire. Les renseignements nécessaires pour vérifier les demandes d'indemnisation complètent ceux qui servent à déterminer la valeur des biens, mais ce ne sont pas les mêmes. Dans le premier cas, les renseignements relatifs à la valeur des biens ne sont pas indispensables. Pour ce qui est de l'identification des biens, les renseignements tirés des documents doivent suffire pour vérifier la validité et le bien-fondé des demandes éventuelles d'indemnisation.

1/ Note : La répartition des terres a été effectuée par l'Autorité mandataire en vue de régulariser le régime d'exploitation des terres en Palestine. A cette fin, les régions rurales ont été divisées en unités territoriales faciles à administrer : villages, îlots et parcelles. Les limites exactes des villages (c'est-à-dire des régions où la majorité des biens appartenait aux habitants d'un village) ont été déterminées et inscrites sur des plans. A l'intérieur de ces limites, les terres ont été subdivisées en îlots et les îlots eux-mêmes en parcelles. La parcelle était, aux fins de l'enregistrement, la plus petite unité foncière qui pouvait appartenir à un propriétaire seul ou à plusieurs copropriétaires.

Lorsque les travaux d'identification auront été achevés, les données recueillies constitueront le seul relevé exact et uniforme des biens de la région; elles aideront les autorités à statuer sur les demandes de compensation, et elles pourront rendre d'autres services aux Etats et aux particuliers intéressés. Ce relevé pourra également être d'une grande utilité pour le rapatriement et la réinstallation des réfugiés.

Il conviendra sans doute de publier le résultat des travaux d'identification pour donner aux propriétaires la possibilité de faire leurs observations et de fournir des renseignements détaillés sur les bâtiments qui existaient autrefois dans les régions rurales, mais sur lesquels on ne possède pas d'indications précises. Suivant les prévisions, le nombre des cas d'opposition légitime de la part des propriétaires ne dépassera pas 5 pour 100 des parcelles relevées. Il faudrait envisager de publier les résultats de l'enquête pour la région de Gaza aussitôt qu'ils auront été définitivement établis. Cette mesure aurait l'avantage de faire connaître les réactions des gouvernements des pays arabes et des réfugiés et le degré de collaboration que l'on peut attendre d'eux touchant l'opération dans son ensemble.

2. Evaluation - Cette question présente deux aspects : la détermination de la valeur de chaque parcelle individuelle en vue de fixer le montant de la compensation qui sera effectivement versée et le calcul du total des évaluations qui représenterait le maximum des compensations à verser.

L'évaluation des parcelles individuelles se fera sur la base des travaux d'identification et des prix officiels des terrains en 1947. Les recueils d'actes authentiques ou "Returns of Dispositions" fournissent des renseignements sur les ventes de terrains, qui sont fondés sur les déclarations des parties et sur les évaluations des services du cadastre. On trouvera dans ces registres des données sur les ventes les plus récentes et ces renseignements aideront à déterminer la valeur ou les valeurs des terres dans tel ou tel secteur. Les parcelles rurales du pays seront réparties en plusieurs zones d'égale valeur, et ces zones seront elles-mêmes subdivisées, s'il y a lieu. Dans les régions urbaines, chaque parcelle sera évaluée séparément en fonction de l'emplacement, de la nature et de l'importance des constructions.

Cependant, il n'est peut-être pas absolument indispensable de déterminer la valeur de chaque parcelle individuelle pour évaluer la valeur totale des biens qui doivent faire l'objet d'une compensation. Il pourrait être techniquement possible d'arriver à un total sensiblement exact en employant des méthodes moins systématiques et plus rapides. Un procédé plus expéditif, encore que moins exact, consisterait, par exemple, à déterminer la valeur de tous les biens fonciers, après en avoir déduit les parties qui appartiennent à des non réfugiés.

3. Documents. Au cours des opérations d'identification et d'évaluation des biens abandonnés par des Arabes, il conviendra d'examiner avec soin les documents suivants :

a) Les registres fonciers des cinq millions de dunums de terres "colonisées". Ces documents ont été photographiés et les microfilms se trouvent au Siège de l'Organisation des Nations Unies;

b) Les rôles des impôts ruraux pour toutes les terres non colonisées et pour les zones bâties des villages "colonisés". La plupart de ces rôles se trouvent en Israël; une partie est en Jordanie, à Gaza et à Damas;

c) Les rôles des impôts pour toutes les agglomérations urbaines. Ces documents fournissent des descriptions complètes, mais parfois inexactes dans le détail, et il sera donc nécessaire de faire des inspections sur les lieux. Ces rôles se trouvent en Israël, en Jordanie et à Gaza;

d) Les recueils d'actes anthentiques qui enregistrent les transactions foncières. Ils se trouvent en Israël, en Jordanie et à Gaza;

e) Les cartes des villages avec plans des îlots (blocks); elles se trouvent en Israël, en Jordanie, à Damas et à Gaza;

f) Le Siège des Nations Unies dispose également de microfilms des registres de terrains immatriculés dans les régions "non réparties", ainsi que de certains enregistrements effectués sous le régime turc.

4. Renseignements fournis par ces documents. Les documents précités fournissent les renseignements suivants :

a) Parcelles rurales "réparties"

i) Registres fonciers reproduits sur microfilms :

Nom du village
Numéros de l'îlot et de la xxxx parcelle
Noms et parts respectives des propriétaires
Superficie de la parcelle
Hypothèques et "autres droits" dont la parcelle est grevée

ii) Rôles des impôts ou des formules de classement des parcelles - description de la propriété

b) Régions rurales "non réparties"

i) Rôles des impôts :
- Nom du village
- Numéros de l'îlot et de la parcelle
- Noms et parts respectives des propriétaires
- Superficie de la parcelle
- Description de la propriété

ii) Registres fonciers reproduits sur microfilms :
- Détail des hypothèques, si la propriété est inscrite au cadastre (Une certaine proportion des terre des régions "non réparties" sont inscrites au cadastre)

c) Régions urbaines

i) Etats d'évaluation des terrains urbains :
- Nom de l'agglomération
- Numéros de l'îlot et de la parcelle
- Noms et parts respectives des propriétaires
- Superficie de la parcelle
- Description de la propriété

ii) Registres fonciers reproduits sur microfilms :
- Détail des hypothèques, si la propriété est inscrite au cadastre (Une certaine proportion des terre des régions urbaines sont inscrite au cadastre)

d) Toutes régions, aux fins d'évaluation

i) Recueils d'actes authentiques ou "Returns of Dispositions" :
- Indications détaillées sur les vente de terrains qui permettront d'évaluer la propriété

ii) Cartes et plans :
- Pour y indiquer la nature des terrains dans chaque zone et pour y reporte les prix de vente de terrains enre gistrés dans les Recueils d'actes authentiques, en vue d'arriver à une évaluation pour tout le secteu

5. Consultation de ces documents - La plus grande partie des documents susmentionnés sont en la possession du Gouvernement israélien qui a accepté, jusqu'ici, d'autoriser la Commission à les examiner dans les locaux où ils sont déposés et qui a permis également de transférer périodiquement certaines catégories limitées de documents au siège des Nations Unies à Jérusalem.

Les autorités égyptiennes de Gaza détiennent les registres cadastraux et les rôles des impôts qui concernent cette subdivision. Elles ont autorisé le transfert périodique des rôles des impôts au siège des Nations Unies à Jérusalem et l'examen des registres cadastraux à Gaza, dans les locaux où ils se trouvent actuellement. Ce système fonctionne sans heurts et d'une façon satisfaisante.

Le Gouvernement syrien détient certains rôles d'impôts, ainsi que certains plans. La Commission peut avoir accès à ces documents et les dispositions prises à cet effet donnent satisfaction.

Le Gouvernement jordanien est en possession des registres cadastraux de certaines subdivisions situées entièrement en Israël, ainsi que des plans cadastraux et rôles des impôts qui concernent la grande majorité des subdivisions situées à cheval sur la ligne de démarcation. Jusqu'ici, le Gouvernement jordanien n'a pas autorisé la Commission à examiner ces documents. S'il devait maintenir ce refus, la seule solution techniquement possible serait de déterminer la valeur des biens en question d'une façon globale, c'est-à-dire sur la base de la superficie du village ou de la localité, sans tenir compte des indications relatives aux noms des propriétaires, à leurs parts respectives, ni des descriptions détaillées des parcelles et de leur état actuel. Cette procédure serait très peu satisfaisante et il conviendrait donc de n'épargner aucun effort pour obtenir la coopération du Gouvernement jordanien.

B. PORTEE DES TRAVAUX EN COURS

Les travaux d'identification et d'évaluation que la Commission a entrepris auront des effets importants sur le mode de paiement de la compensation aussi bien que sur la date du versement. Certaines de ces conséquences découlent de principes ou de déclarations que la Commission avait manifestement acceptés avant même qu'elle ait décidé d'entreprendre ces travaux : certaines autres sont la suite directe de cette décision. D'autres effets moins apparents résultent de l'orientation que l'on a dû donner à ces travaux pour diverses raisons d'ordre pratique.

L'un des principes que la Commission a considérés comme acquis quand il s'est agi d'identifier et d'évaluer les biens individuels des Arabes était que la compensation serait versée aux particuliers et non aux gouvernements. En deuxième lieu, les indemnités doivent être payées aux requérants non par Israël, mais par la Commission ou par tout autre organe international créé à cet effet. En troisième lieu, les indemnités doivent être calculées d'après la valeur des biens au moment où ils ont été abandonnés. Il est entendu cependant que les réfugiés sont libres d'accepter ou de refuser l'indemnité, mais qu'en l'acceptant ils renoncent à leurs droits à rapatriement et que la compensation est donc liée en principe au rapatriement et qu'il sera peut-être nécessaire de coordonner les deux opérations dans la pratique.

Quant aux répercussions moins nettes que les travaux d'identification et d'évaluation ont eues sur le point de vue de la Commission et des autres organes intéressés, la plus remarquable est qu'ils aient conclu qu'on ne pourra payer des indemnités que quand les travaux entrepris auront été achevés. Ils ont adopté cette attitude parce qu'ils estiment, selon une opinion souvent exprimée et qu'ils interprètent de façon stricte, que l'identification et l'évaluation des biens sont les conditions sine qua non du paiement des indemnités, ce qui signifie pour eux qu'aucune indemnité ne peut être payée, et que même les négociations relatives à cette question ne peuvent porter leurs fruits qu'une fois les travaux terminés.

Cette interprétation se fonde sur l'hypothèse que tous les biens doivent être identifiés, puis évalués individuellement, et que c'est seulement à l'issue de ces opérations qu'il sera possible d'établir le chiffre concret du montant total des indemnités, qui doit servir de base pour les négociations sur les modalités de financement et d'indemnisation. En outre, c'est seulement lorsque ces négociations auront abouti que l'on pourra commencer effectivement à verser les indemnités.

En d'autres termes, le paiement des indemnités doit être précédé, dans les domaines technique , politique et financier, de travaux préparatoires longs et

complexes dont l'achèvement permettra de faire droit sans retard aux demandes présentées. On n'a pas envisagé sérieusement d'aborder la question d'une façon fragmentaire en procédant plus ou moins simultanément, et pendant une très longue période de temps, à l'examen des demandes, au calcul du chiffre global, à la détermination des méthodes à employer et à la négociation des modalités de financement.

C. POSITION PRISE PAR LA COMMISSION

Le point de vue auquel s'est arrêtée la Commission est fondé sur des considérations politiques et sur l'évolution normale, mais peu méthodique des travaux relatifs à l'identification et à l'évaluation de biens.

1. Considérations politiques - En quelques mots, les raisons d'ordre politique pour lesquelles la Commission a préconisé une méthode qui justifiait le renvoi à plus tard des négociations relatives aux indemnités étaient les suivantes : à son avis, il serait extrêmement difficile dans les circonstances actuelles d'obtenir les fonds; il serait pratiquement impossible d'obtenir l'accord d'Israël et des Etats arabes sur un chiffre quelconque; le paiement des indemnités était lié à tant de conditions qu'il n'y avait presque aucune chance que les négociations aboutissent; l'indemnisation n'amènerait qu'une détente très légère dans le Moyen-Orient à moins qu'elle ne s'accompagne de mesures de plus longue portée, ce qu'on ne pouvait guère espérer à l'époque; l'échec de négociations officielles sur la question de l'indemnisation aurait des répercussions extrêmement regrettables dans la région et, par conséquent, il valait mieux remettre toute décision à plus tard en laissant subsister l'impression que l'on faisait tous les préparatifs nécessaires en vue du paiement éventuel des indemnités.

D'un autre côté, la Commission a pensé qu'en abandonnant complètement les efforts déployés pour assurer l'indemnisation, elle aggraverait la situation dans la région, porterait préjudice aux Etats membres de la Commission et nuirait au prestige des Nations Unies.

2. Considérations d'ordre technique - La méthode que le bureau de la Commission a mise au point progressivement et qui consiste à diviser la tâche en plusieurs étapes successives - identification et évaluation (d'abord des bien individuels, ensuite de l'ensemble des biens) - découlait logiquement de l'attitude prise par la Commission au sujet de la compensation, mais elle tendait aussi à raffermir cette attitude du fait qu'elle fournissait des arguments techniques apparemment valables en faveur de cette méthode. S'il était impossible de payer les indemnités avant que les travaux techniques n'aient été achevés et si ces travaux devaient durer pendant plusieurs années, pourquoi se hâter d'entamer des négociations complexes et peut-être dangereuses qui resteraient longtemps sans portée pratique et qu'il serait peut-être impossible de mener parce qu'on n'avait pas de chiffre concret correspondant aux sommes qu'il faudrait se procurer ?

Le bureau chargé de l'identification et de l'évaluation des biens des réfugiés a organisé ses travaux de cette façon parce qu'il n'avait aucun principe directeur sur lequel se guider et aussi parce qu'il devait tenir compte des nécessités d'ordre pratique. Il a décidé de se consacrer d'abord à l'identification des biens, qui était l'aspect le moins controversé du problème et qui risquait le moins de susciter des oppositions de nature à compliquer encore les travaux. Pour les mêmes raisons il a décidé de renvoyer à plus tard le soin de fixer un chiffre global et de calculer ce chiffre en additionnant toutes les évaluations individuelles, étant donné qu'il est indispensable d'évaluer chaque bien séparément pour pouvoir verser des indemnités individuelles et que cette méthode permet de calculer le chiffre global à titre subsidiaire sans qu'il en résulte un surcroît important de travail et de frais.

Le bureau n'a reçu aucune instruction quant aux délais dans lesquels ce chiffre doit être établi. En conséquence, au rythme où il travaille actuellement il pourra indiquer le montant en question dans six ans environ. Si l'effectif

de son personnel était doublé et s'il effectuait ses travaux deux fois plus rapidement, il faudrait encore trois ans pour calculer ce chiffre global. Il se peut qu'entre temps, l'un des gouvernements qui jouent un rôle-clé parce qu'ils possèdent des documents adopte une attitude négative, ce qui enlèvera toute valeur aux travaux du bureau.

D. NECESSITE DE REVISER LES METHODES DE TRAVAIL

Ce bref aperçu montre clairement qu'il est nécessaire d'examiner de nouveau les travaux accomplis par la Commission en matière de compensation afin d'élaborer de nouvelles méthodes qui permettraient de résoudre la question de la compensation, ce qui est tout à la fois possible et souhaitable du point de vue politique, et de décider du meilleur moyen d'organiser les travaux techniques de la Commission en fonction de ses intentions.

1. Aspect politique - Du point de vue politique, cette révision est nécessaire pour les raisons suivantes : a) il est de plus en plus difficile de croire que les travaux d'identification entretiennent chez les réfugiés l'espoir d'être indemnisés un jour ou l'autre; d'ailleurs, cette fiction est une arme à double tranchant car elle entrave la réinstallation des réfugiés; b) lorsque la question du déblocage des comptes sera réglée, l'attention se portera sur l'autre tâche immédiate de la Commission; c) le Gouvernement d'Israël semble maintenant plus disposé à contribuer effectivement à la solution du problème des réfugiés et il a fait certaines déclarations dans ce sens au sujet de la question de la compensation; d) l'UNRWA a reconnu de façon non équivoque que, de son côté, il lui est difficile de mettre en oeuvre la réinstallation des réfugiés, du fait qu'aucun progrès n'a été enregistré touchant les aspects politiques de la question des réfugiés, et il a manifesté un vif intérêt pour les intentions de la Commission en ce qui concerne tant le problème d'ordre

général que les travaux techniques en cours; e) dans une résolution récente, l'Assemblée générale a invité l'UNRWA à poursuivre ses consultations avec la Commission, au mieux des intérêts des tâches respectives qui incombent à ces deux organes, notamment au titre du rapatriement et de l'indemnisation; f) la Commission a indiqué dans son dernier rapport qu'elle attache une grande importance à la question de l'indemnisation; g) le Gouvernement d'Israël a eu amplement le temps de formuler ses observations sur cette question et d'en faire part à la Commission comme il l'a promis en 1953; h) enfin, et ce n'est pas là la raison la moins importante, le Moyen-Orient est actuellement le siège d'une activité diplomatique intense et il se peut que la Commission ne veuille pas y rester indifférente. Sur ce dernier point, si la Commission envisageait d'abandonner ses travaux dans le domaine de l'indemnisation, elle devrait réfléchir très sérieusement aux conséquences néfastes qu'une telle décision pourrait avoir sur ces négociations délicates.

2. Aspect technique - Pour ce qui est de l'aspect technique, il est à remarquer que les travaux relatifs à l'identification des biens sont assez avancés pour permettre de faire de nouvelles prévisions quant à la durée de l'exécution du projet sous sa forme présente. Il est possible de dire dès à présent qu'au rythme actuel, les travaux pourront être menés à bien en six ans. Si on les effectue deux fois plus vite en doublant l'effectif du personnel (ce qui représente une dépense relativement peu élevée), la période d'exécution sera ramenée à trois ans. On peut concevoir que, dans des conditions idéales, cette période d'exécution puisse encore être réduite de moitié. Il importe également de décider s'il convient de fusionner le bureau et le bureau restreint de la Commission et de limiter leurs opérations à la seule région dont s'occupe la Commission (voir en annexe le document d'information n° 3).

E. METHODE DE REVISION

Si l'on veut soumettre à un nouvel examen l'ensemble de la question des indemnités, il faut considérer le problème sous tous ses aspects et essayer de trouver une solution qui tienne compte de tout ce qu'il est possible et souhaitable de faire.

Les divers aspects de la question de la compensation sont les suivants. Il faut :

1) Faire accepter le principe établi par l'Assemblée générale, selon lequel les réfugiés qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers doivent recevoir une indemnité des gouvernements intéressés;

2) Entreprendre des négociations pour assurer l'exécution de cette obligation et déterminer les conditions dans lesquelles elle se fera. Ces négociations ont un aspect à la fois politique et financier;

3) Prendre toutes les mesures techniques nécessaires pour les négociations et le versement des indemnités;

4) Déterminer les méthodes de financement;

5) Fixer les modalités de versement et les coordonner avec les opérations connexes.

Le classement ci-dessus est arbitraire et n'implique pas nécessairement un ordre de priorité.

1. Acceptation du principe - Le Gouvernement d'Israël, qui est le principal intéressé, a déclaré à plusieurs reprises qu'il acceptait le principe, mais comme cette acceptation a fait l'objet de diverses réserves, de nouveaux efforts sont nécessaires pour préciser la nature et l'étendue des engagements pris par Israël.

Tout en acceptant le principe qu'une indemnité doit être versée à titre de compensation pour les terres précédemment cultivées qui ont été abandonnées, Israël a considéré qu'en reconnaissant aux réfugiés leurs droits de propriété, il ne s'engageait nullement en ce qui concerne l'utilisation ou la restitution des terres en question; il estimait en outre qu'il n'avait pas à payer

d'indemnité pour les biens meubles. Au début, Israël a soutenu qu'on ne pourrait résoudre la question des indemnités que dans le cadre général de négociations sur la paix. Par la suite, il a modifié son attitude a) en offrant de verser au fonds de réintégration de l'UNRWA une somme globale destinée au paiement d'indemnités et b) en déclarant, en 1951, qu'il était disposé à engager immédiatement des pourparlers sur la compensation avec tout organe compétent des Nations Unies. En ce qui concerne ses possibilités de payer les indemnités Israël a déclaré à plusieurs reprises qu'elles dépendaient directement des mesures économiques hostiles prises par les Arabes contre l'Etat d'Israël.

Dans la dernière déclaration qu'il a faite, en novembre 1954, sur sa politique en matière d'indemnisation, le Gouvernement d'Israël a réaffirmé son désir d'indemniser dans une certaine mesure les Arabes qui ont abandonné leurs terres; il a rappelé qu'il était toujours disposé à engager des pourparlers sur la question avec tout organe compétent des Nations Unies, en attendant un règlement définitif; il a ajouté qu'il examinait de nouveau la question des voies et moyens permettant le versement d'indemnités qui faciliteraient le processus de réintégration; enfin, il a déclaré qu'il restait deux obstacles à surmonter : d'une part, la difficulté de se procurer les fonds nécessaires et, d'autre part, le boycottage et le blocus économiques que les Etats arabes n'ont cessé de pratiquer contre Israël.

Il faut examiner cette attitude en la replaçant dans le cadre général des autres aspects du problème des réfugiés, car la question de l'indemnisation est étroitement liée à celles du rapatriement et de la réinstallation et il sera peut-être nécessaire de la résoudre en fonction de ces deux questions.

2. Négociations - En ce qui concerne les négociations destinées à assurer l'exécution de l'obligation de verser des indemnités, deux questions de la plus haute importance, mais auxquelles il est difficile de répondre, se posent immédiatement :

a) Est-il nécessaire de négocier à la fois avec Israël et avec les Etats arabes, ou avec Israël seulement?

b) Est-il indispensable de connaître exactement le montant total maximum des indemnités à verser avant de pouvoir entreprendre des négociations utiles?

Jusqu'à la Conférence de Paris en 1951, la Commission s'est fondée sur l'hypothèse que la question des indemnités serait réglée lors de la signature du traité de paix définitif, et elle a considéré en conséquence que cette question ferait l'objet d'un accord entre Israël et les Etats arabes. Bien qu'officiellement la Commission n'ait pris, depuis cette date, aucune décision qui soit contraire à cette ligne de conduite, un certain nombre d'indices montrent qu'elle a modifié son attitude. Depuis la Conférence de Paris, la Commission n'a poursuivi qu'avec Israël les pourparlers sur la question des indemnités. D'autre part, la Commission estime qu'il faut verser les indemnités aux réfugiés eux-mêmes et non aux gouvernements. De plus, dans la question des comptes bloqués qui met en jeu, bien qu'à un moindre degré, le même principe que la question de l'indemnisation, la Commission a négocié un accord avec Israël et a aidé à l'appliquer sans avoir consulté au préalable les gouvernements des Etats arabes. Le Gouvernement israélien lui-même, en se déclarant disposé à verser, au titre de l'indemnisation une contribution à un fonds de réinstallation des réfugiés, a implicitement reconnu que la question n'avait pas à être négociée directement avec les Etats arabes. Il semble ressortir de ces faits et de certaines autres indications que la Commission est arrivée en pratique à la conclusion suivante : il n'est pas nécessaire que les Etats arabes participent automatiquement aux négociations sur l'indemnisation, du moins dans leurs phases initiales.

Quant à savoir s'il convient d'attendre pour négocier avec Israël que le chiffre total ait été fixé avec précision, la décision sur ce point dépendra de

la mesure dans laquelle Israël se montrera disposé à s'acquitter de ses obligation immédiatement et sans exiger des concessions préalables ou simultanées de la part des Etats arabes, de l'étendue des engagements financiers que ce pays acceptera de prendre, de la méthode de financement de l'opération et des modalités de versement et, enfin, du montant des fonds qui peuvent provenir d'autres sources.

Si Israël désire que les négociations préliminaires se prolongent avant qu'on n'en vienne à discuter de points précis, il n'est pas indispensable pour les entame que le chiffre total ait été fixé. La même observation vaut pour le cas ou Israël voudrait absolument subordonner le début des versements à certaines concessions de la part des Etats arabes. Il deviendrait alors nécessaire de négocier avec les Arabes sur la question de principe, ce qui retarderait le moment où l'on aborderait les problèmes pratiques et où l'on pourrait avoir besoin du chiffre total. Si, comme il semble probable, l'intention du Gouvernement israélien est de limiter sa contribution à une somme fixe très inférieure à la valeur que M. Berncastle a attribuée aux biens des réfugiés dans ses estimations préliminaires, le montant définitif auquel s'élèvera l'indemnisation n'intéresse guère ce Gouvernement et il n'est peut-être donc pas nécessaire d'avoir un nouveau total plus précis pour négocier avec Israël. S'il apparaît possible et souhaitable de procéder à l'indemnisation par versements échelonnés sur une longue période et de recourir pour financer l'opération, à des emprunts, à des émissions d'obligations ou à la vente des biens des réfugiés en Israël, il pourra devenir parfaitement inutile de connaître à l'avance le chiffre total. Il en sera naturellement de même si l'on dispose de fonds supérieurs aux besoins totaux probables de l'indemnisation.

Néanmoins, il est très probable que les négociations relatives aux problèmes pratiques avec Israël (et peut-être avec les Etats arabes), ainsi que les démarches

tentées pour s'assurer ailleurs des concours financiers, reposeraient sur une base plus solide si un chiffre total était fixé avec précision, quelles que soient les modalités de financement et de versement adoptées.

3. Travaux techniques préparatoires - C'est dans ce domaine, puisqu'ici l'aspect technique du problème paraît influer sensiblement sur les questions de fond, qu'il convient de revoir de très près la nature des travaux accomplis par la Commission. Est-il absolument nécessaire de connaître les résultats complets des travaux d'identification et d'évaluation individuelle pour déterminer le chiffre total? Ne peut-on pas arriver à un chiffre satisfaisant par d'autres méthodes plus rapides? Faudra-t-il attendre pour entreprendre les négociations relatives à l'indemnisation et pour effectuer les versements que tous les travaux d'identification et d'évaluation individuelle soient terminés?

D'autre part, il importe de rechercher avec soin si le fait de fixer à l'avance un chiffre précis pourrait entraîner des complications politiques et rendre plus difficile les négociations.

Il est cependant possible, dès à présent, de souligner les dangers que présenteraient les travaux d'évaluation s'ils étaient effectués dans la région même. Comme le chiffre global qui résultera vraisemblablement des calculs sera sans doute très inférieur au montant qui, d'après les déclarations des Arabes, correspond à la valeur des biens des réfugiés, tout renseignement qui serait divulgué sur les travaux en cours risquerait de soulever dans le monde arabe une tempête de protestations qui pourrait empêcher de mener à bien les opérations d'identification. Il est donc indispensable que l'évaluation se fasse dans le plus grand secret et, de préférence, en dehors de la région intéressée.

L'expérience acquise permet de penser qu'il serait techniquement possible, si certaines conditions étaient remplies, d'arriver en un an au plus à déterminer de façon suffisamment exacte le montant maximum des indemnités à verser, sans retarder dans la pratique les travaux d'identification et sans augmenter indûment les frais. Il semblerait, d'ailleurs, que l'identification et l'évaluation individuelle préalables, qui sont indispensables pour le versement effectif des indemnités, ne sont pas nécessaires pour entamer des négociations au sujet de l'indemnisation ou pour fixer, s'il en est besoin, un chiffre total. On peut même douter qu'il faille obligatoirement avoir achevé l'ensemble des travaux d'identification et d'évaluation individuelle pour commencer à verser des indemnités à quelques ayants droit.

A condition de disposer de tous les documents originaux disponibles, on pourrait procéder à l'identification et à l'évaluation individuelle en appliquant le principe "premier venu, premier servi". Cette solution aurait sans doute pour effet de ralentir le rythme des opérations, mais elle permettrait de commencer les versements aussitôt qu'un accord aurait été conclu sur les aspects politiques et financiers de la question. Une autre méthode grâce à laquelle il ne serait pas nécessaire d'achever au préalable la totalité des travaux techniques consisterait à effectuer les versements région par région à mesure que les travaux préparatoires seraient terminés dans chacune d'elles.

4. Financement de l'opération - A l'origine, on concevait le financement de l'opération comme le simple versement par Israël d'une somme correspondant à la valeur des biens abandonnés. Etant donné l'importance des sommes dues, on pensait qu'Israël devrait peut-être contracter un emprunt ou régler en plusieurs versements. Cependant, comme le Gouvernement israélien a déclaré à plusieurs reprises qu'il s'engageait à verser une partie seulement des fonds nécessaires à l'indemnisation, on doit envisager la nécessité éventuelle de s'adresser ailleurs pour se procurer le reste. Quant à savoir si les sommes payées constitueront, en fin de compte et

dans certaines conditions, une dette à longue échéance d'Israël, la question devra être discutée. Selon les modalités de paiement que l'on adoptera, il faudra que les sommes promises à l'avance représentent le montant global estimé des indemnités ou il suffira de disposer d'une fraction du total comme fonds de roulement pour commencer les opérations.

En ce qui concerne le financement proprement dit de l'indemnisation, les points à éclaircir avec le Gouvernement israélien sont les suivants : quelle est la somme maximum qu'Israël est disposé à fournir et de quelle manière ce pays compte-t-il se la procurer et la verser, en d'autres termes : le Gouvernement israélien remettra-t-il en une seule fois à l'organe chargé de régler les indemnités une somme qu'il aura empruntée en tout ou en partie, ou fera-t-il plusieurs versements soit d'un montant fixe, soit d'un montant proportionnel aux indemnités effectivement réglées? Lorsque l'on connaîtra les intentions d'Israël, il faudra s'enquérir des possibilités d'obtenir une aide financière de l'UNRWA et d'autres bailleurs de fonds éventuels et demander à ce sujet des précisions analogues, à moins, ce qui paraît extrêmement improbable, qu'Israël n'accepte de se charger entièrement de l'indemnisation.

Pour ses négociations financières avec Israël, la Commission aurait intérêt à avoir une idée du montant total auquel s'élèveront vraisemblablement les indemnités, afin de pouvoir réclamer du Gouvernement les engagements les plus considérables possibles. On pourrait chercher à parvenir à un accord financier suivant lequel Israël s'engagerait à verser d'avance une fraction donnée d'un total estimé, par exemple, la moitié des 100 millions de livres sterling indiqués par M. Berncastle, et le reste serait fourni par l'UNRWA et d'autres bailleurs de fonds. De plus, Israël accepterait de régler, au cours des années à venir, tout montant en sus de la somme forfaitaire initiale que pourrait nécessiter l'indemnisation, sous réserve que la contribution totale d'Israël ne dépasserait pas le chiffre primitivement fixé de 100 millions de livres sterling. Si, en fin de compte, les indemnités s'élevaient à plus de 150 millions de livres sterling, le reliquat serait réglé par les autres bailleurs de fonds.

Pour les discussions avec l'UNRWA et les autres bailleurs de fonds éventuels, la Commission devrait envisager la possibilité d'obtenir non seulement des contributions proprement dites, mais encore des crédits mis à la dispositions d'Israël sous forme de prêts pour lui permettre de faire face à ses obligations.

5. Méthodes de paiement des indemnités - Les diverses méthodes de paiement, tant pour la nature des opérations que pour leur durée, s'échelonnent entre deux extrêmes. En ce qui concerne le mode de paiement, l'une des solutions consisterait à régler de la main à la main aux particuliers des montants représentant la valeur totale de leurs biens sans aucune restriction et la solution opposée serait de verser aux gouvernements des sommes globales sans se préoccuper autrement de l'usage qui en sera fait. Pour ce qui est de l'échelonnement dans le temps, on a le choix entre le règlement définitif en une seule et brève opération et des paiements espacés sur une longue période soit suivant un plan de versements partiels, soit en commençant par régler les cas soumis les premiers ou les plus faciles.

Selon toute vraisemblance, la solution la plus pratique, la plus constructive et la plus équitable se trouve quelque part entre les extrêmes. Il serait cependant très utile que ces questions soient étudiées par des experts. Quoi qu'il en soit, on peut dès maintenant formuler certaines conclusions.

La méthode des versements globaux aux gouvernements des pays d'accueil permettrait d'éviter toutes les difficultés techniques, mais elle ne paraît pas compatible avec les obligations morales de la Commission; en tout cas, elle présenterait les obstacles bien connus qui s'opposent à la conclusion d'un accord formel entre Israël et les Etats arabes.

Le versement aux particuliers de leurs indemnités intégrales sans aucune restriction n'aurait guère d'influence favorable sur le problème général des réfugiés, mais ferait au moins disparaître l'une des causes actuelles de rancoeur. Cependant, il semble peu probable qu'on puisse arriver à un accord sur cette méthode, puisqu'elle n'offrirait aucun avantage pour Israël et ne présenterait que peu d'intérêt pour l'UNRWA, dont la coopération est essentielle.

Il y aurait nombre d'inconvénients à vouloir régler la totalité des indemnités n un laps de temps restreint. Il faudrait d'abord attendre que tous les travaux echniques soient achevés. D'autre part, cette solution imposerait une lourde harge financière à Israël et aux autres bailleurs de fonds. Elle provoquerait en utre des pressions inflationnistes dans les pays arabes, ce qui réduirait considé-ablement l'effet bénéfique de l'indemnisation. Enfin, il serait difficile de coordonner une opération de ce genre avec les activités de l'UNRWA et les autres fforts tentés pour résoudre le problème des réfugiés.

Il semble donc, à première vue, que la méthode de paiement la plus appropriée onsisterait à régler aussitôt que possible les indemnités aux particuliers sur eur demande, mais avec certaines restrictions, et à échelonner les versements sur ne certaine période ou à établir un ordre de priorité des diverses localités dans esquelles les biens sont situés. De l'avis de la Commission, cette solution résente les avantages ci-après : le principe de l'indemnisation individuelle erait respecté; on aurait moins à envisager la nécessité de négocier avec les tats arabes au cours des phases initiales, qui sont importantes; il serait ossible d'entamer sans délai excessif des négociations avec le Gouvernement sraélien et les autres organismes intéressés; le poids des charges financières se rouverait réparti sur une plus longue période et les dangers de désorganisation conomique diminueraient; la perspective du versement effectif des indemnités pparaîtrait plus proche; il deviendrait beaucoup moins urgent, sauf peut-être pour a fixation du chiffre global, d'achever les travaux techniques et il importerait onc beaucoup moins de s'assurer immédiatement pour ces travaux le concours des ouvernements de la région; on pourrait aisément coordonner les opérations avec es activités de l'UNRWA; la procédure envisagée supposerait le consentement olontaire des réfugiés; enfin, cette méthode remplirait les conditions voulues our faire avancer la solution d'autres aspects du problème des réfugiés.

F. SOLUTIONS POSSIBLES

En se fondant sur les observations qui précèdent, il est possible d'examiner les diverses façons dont la Commission pourrait tenter de régler le problème de l'indemnisation, leurs avantages et leurs inconvénients respectifs et les méthodes à employer en vue de l'action à entreprendre dans le domaine politique et financier aussi bien que dans les domaines techniques.

La Commission peut procéder de trois façons principales : soit renoncer à toute nouvelle activité relative à l'indemnisation, soit poursuivre, à la même cadence, les efforts qu'elle a déployés au cours des deux ou trois dernières années, soit, faire de vigoureux efforts pour obtenir le versement des indemnités.

1. La Commission pourrait renoncer à toute nouvelle activité soit ouvertement, soit d'une façon indirecte. Dans le premier cas, il est probable que cette attitude aurait de répercussions politiques extrêmement fâcheuses, tant sur la situation dans la région que sur la position des Nations Unies et sur celles des gouvernements qui ont le plus d'intérêt à maintenir la paix dans le Moyen-Orient. En outre, si la Commission devait ouvertement renoncer à remplir sa tâche, elle devrait faire part de sa décision à l'Assemblée générale et justifier cette décision, ce qui donnerait à toute l'affaire une publicité regrettable. La Commission devra également invoquer de bonnes raisons pour renoncer à son activité technique et pour justifier le gaspillage des fonds des Nations Unies qui ont été consacrés jusqu'à ce jour à l'identification des biens des réfugiés. Les mêmes considérations s'appliquent, mais dans une mesure moindre, au cas où la Commission renoncerait peu à peu et d'une façon indirecte, à ses efforts en matière d'indemnisation, soit en ralentissant progressivement le rythme de ses travaux techniques, soit en transférant graduellement à d'autres organismes le soin de résoudre le problème.

2. Si la Commission poursuit ses activités à la même cadence, les difficultés qu'elle a rencontrées jusqu'ici non seulement persisteront, mais risqueront même de s'aggraver. Le prestige des Nations Unies et des gouvernements intéressés souffrira encore davantage et les Arabes, de plus en plus convaincus qu'on les trompe et que les Nations Unies n'ont même pas l'intention sincère d'exiger la

mise en oeuvre de celles des dispositions des résolutions de l'Assemblée générale qui peuvent être appliquées, témoigneront d'une hostilité encore plus marquée. En outre, l'absence de progrès dans la solution des autres aspects du problème des réfugiés continuera de faire obstacle aux travaux de l'UNWRA et l'existence même et l'attitude de la Commission empêcheront de réaliser des progrès dans cette voie. Si la Commission poursuit ses activités techniques au rythme actuel les résultats qu'elle obtiendra deviendront insignifiants, car après les six années qui lui seront nécessaires pour accomplir sa tâche, la situation aura pu évoluer de telle sorte qu'il ne sera peut-être plus possible de résoudre pratiquement le problème de l'indemnisation.

3. Si la Commission décide d'entreprendre de vigoureux efforts pour obtenir le versement des indemnités, elle peut procéder de deux façons : ou bien s'efforcer de parvenir à un règlement général de la question sans tenir compte du temps qu'il lui faudra pour mener à bien les négociations et, par la suite, pour appliquer le plan convenu, ou bien tenter de résoudre le problème de l'indemnisation par étapes successives ou du moins d'en amorcer la solution.

a) Règlement général de la question. Si la Commission décide de rechercher un règlement général de la question, elle devra entreprendre des négociations séparées et simultanées avec le Gouvernement d'Israël, l'UNRWA et les autres parties intéressées. Il devrait être possible de savoir, d'après la position que prendra Israël au cours des premières phases, si la Commission devra également entreprendre dès le début des négociations avec les Etats arabes.

Un règlement général de la question comportera les opérations suivantes : négocier avec Israël (en consultation avec les autres parties intéressées) un accord fixant les conditions dans lesquelles seront payées les indemnités; simultanément, terminer le travail préparatoire et établir le montant exact des sommes nécessaires au versement des indemnités; se procurer les fonds indispensables; créer un organisme auquel les réfugiés soumettront leurs demandes d'indemnisation et qui, après avoir vérifié ces demandes, effectuera soit immédiatement, soit par acomptes successifs, et en coordination avec les opérations de rapatriement et de réinstallation, le paiement des indemnités en espèces, ou en bons ou en terres situées en dehors du territoire d'Israël.

b) Règlement de la question par étapes successives. Si la Commission décide de résoudre le problème par étapes successives, elle pourra procéder de la même façon que pour le règlement de la question des comptes bloqués. Comme dans ce cas, elle formulera certains principes et remettra à plus tard le soin de résoudre tous les aspects du problème. Les principes sur lesquels l'accord aura été obtenu seront consolidés par les précédents établis au cours des premières étapes de l'opération elle-même. Il faudra donc veiller soigneusement à ce que ces précédents soient de nature à contribuer à une solution générale du problème.

Au stade initial des négociations, la Commission pourra considérer plusieurs solutions. Ces solutions sont essentiellement de deux sortes : celles qui tendent à prolonger l'opération en prévoyant l'examen de toutes les demandes d'indemnisation selon un système quelconque de priorités, et celles qui impliquent l'examen des demandes d'indemnisation groupées selon des considérations d'ordre géographique, chaque région géographique constituant une entité distincte. Il convient de souligner que les deux façons de procéder auront pour effet d'établir fermement, dès le début, des précédents auxquels il sera difficile de ne pas se conformer; il deviendra alors impossible d'adapter les opérations d'évaluation aux possibilités de payer les indemnités. En d'autres termes, lorsque l'on aura fixé les conditions de règlement des premières demandes d'indemnisation, toutes les autres demandes devront être réglées sur la même base. D'autre part, si la façon dont auront été réglées les premières demandes d'indemnité ne donne pas satisfaction à l'une ou à l'autre des parties, cela pourra constituer un obstacle à tout nouveau progrès dans la voie de l'indemnisation. Il semble donc que la meilleure méthode du point de vue technique serait de rassembler le plus vite possible tous les renseignements nécessaires avant qu'il ne se produise des événements qui risqueraient de compromettre le succès de l'opération.

L'une des solutions qui tendent à prolonger l'opération est celle que M. Ingrand, représentant de la France à la Commission consultative de l'UNRWA a exposée dans une note, en date du 9 avril 1953. Selon le plan de M. Ingrand, on constituerait un fonds de roulement sur la base de l'évaluation faite par M. Berncastle et l'on créerait, pour gérer ce fonds, un organisme qui devrait, si possible, être relié à la Banque internationale. Les demandes d'indemnisation seraient reçues immédiatement et, pour celles qui auraient été approuvées, les

indemnités seraient versées sous forme de titres liés à l'exécution du programme de réinstallation de l'UNRWA et garantis par les fonds de contrepartie fournis par les gouvernements des pays arabes (Voir en annexe document d'information n° 4).

Une autre solution de ce genre a été proposée par M. Berncastle. Ce plan prévoit que l'on constituerait un fonds de roulement géré par un organisme bancaire spécial qui obtiendrait un titre de propriété pour chaque bien arabe en Israël pour lequel une indemnité aurait été versée. Ces biens seraient administrés et éventuellement vendus pour couvrir le paiement des indemnités et, dans le cas où le montant de la vente serait inférieur au montant de l'indemnité accordée, le Gouvernement d'Israël verserait la différence. Bien que cette solution présente bien des aspects séduisants, il est peu probable que le Gouvernement d'Israël l'accepte.

La solution géographique du problème consisterait à indemniser en premier lieu les propriétaires de la subdivision de Gaza, par exemple. Dans cette région, les travaux techniques sont presque achevés et il serait possible de déterminer rapidement et avec une précision suffisante le chiffre de la compensation à verser. Les pourparlers pourraient donc s'engager sur un terrain très solide. Sur le plan technique, aucune raison ne s'oppose à ce que le versement des indemnités commence pour les propriétés de cette région. Mais il faudrait tenir compte de certaines considérations politiques, les unes favorables et les autres défavorables.

Cette manière de procéder aurait probablement les avantages suivants : elle permettrait de sortir rapidement de l'impasse où se trouvent actuellement la question de la compensation et même l'ensemble du problème des réfugiés; elle n'exigerait que le versement de montants peu élevés et donc facilement disponibles; les réfugiés de la bande de Gaza sont les plus nécessiteux; c'est dans cette région qu'il serait le plus facile de coordonner le versement des indemnités avec les dispositions relatives au rapatriement; le Gouvernement israélien pourrait juger opportun de donner son appui à ce plan qui le mettrait inévitablement en contact plus étroit avec un seul Etat arabe, l'Egypte; enfin, le Gouvernement égyptien estimerait sans doute avantageux de s'assurer maintenant les avantages qui découlent de l'application des principales dispositions de la résolution adoptée en 1948 par l'Assemblée générale.

L'inconvénient le plus grave de cette solution serait qu'elle ne manquerait pas de susciter des protestations dans le reste du monde arabe et que pour un certain temps au moins, elle risquerait de rendre plus difficile l'achèvement des travaux d'identification. De plus, le précédent ainsi créé déterminerait dans une grande mesure le montant total de la compensation à verser et les modalités de versement pour l'ensemble de l'opération et Israël serait ainsi amené à contracter un engagement sans avoir pu en mesurer exactement la portée. Ce dernier inconvénient perdrait une grande partie de son importance si les travaux techniques pouvaient être rapidement menés à bien.

Il existe évidemment plusieurs autres possibilités à envisager et les solutions qui viennent d'être indiquées devraient faire l'objet d'une étude approfondie. La Commission aurait donc tout intérêt à demander que toutes les méthodes possibles soient étudiées à fond aussitôt que possible et de toute manière, avant la prochaine session de l'Assemblée générale.

CONCLUSIONS

De l'exposé qui précède, il est possible de dégager certaines conclusions préliminaires touchant les mesures à prendre immédiatement :

a) Avant tout, il importerait d'activer les négociations depuis longtemps retardées avec le Gouvernement d'Israël, afin de déterminer exactement les intentions de ce Gouvernement et de donner ainsi à la Commission la possibilité de fixer sa ligne de conduite sur la base de données concrètes. Pour amorcer ces négociations, il conviendrait de demander sans embages au Gouvernement israélien les renseignements sur ses propres travaux préparatoires concernant les indemnités qu'il a promis de fournir dans sa lettre du 9 octobre 1953.

b) En même temps, la Commission pourrait utilement procéder à une enquête sur une participation financière éventuelle de l'UNRWA et d'autres organismes et examiner avec eux à titre provisoire les diverses méthodes possibles pour le financement et le versement des indemnités.

c) Pendant que la Commission procéderait à ces sondages, il serait très souhaitable d'activer considérablement les travaux d'identification, de façon que lorsqu'une mesure concrète sera prise au sujet de la compensation, ces travaux ne risquent pas de s'en trouver sérieusement entravés. Il ne faudra épargner aucun effort pour obtenir la coopération du Gouvernement jordanien. Il conviendrait également de déterminer s'il est possible et souhaitable d'arriver aussi rapidement que possible à un nouveau chiffre global plus exact et, dans l'affirmative, de donner la priorité à cet aspect des travaux.

d) Enfin, il serait extrêmement utile que toutes les méthodes possibles de compensation soient étudiées à fond, en consultation avec l'UNRWA et les autres parties intéressées et que cette étude soit soumise à la Commission vers le milieu de l'été, de façon qu'elle ait toutes les données nécessaires assez tôt pour pouvoir déterminer sa ligne de conduite avant la prochaine session de l'Assemblée générale.

DOCUMENT D'INFORMATION No 1

IDENTIFICATION ET EVALUATION DES BIENS ABANDONNES PAR LES ARABES

(Exposé détaillé des travaux techniques actuellement en cours)

Rédigé par le spécialiste des questions foncières

1. Le territoire occupé par Israël aux termes des Conventions d'armistice comprend une vingtaine de millions de dunums; la région connue sous le nom de Néguev constitue environ la moitié de ce territoire. Sur les quelque 10 millions de dunums de la Palestine proprement dite, 5 millions étaient occupés conformément aux dispositions du Land (Settlement of Title) Ordinance (décret portant règlement des titres de propriété foncière).

2. Ce régime du Land settlement a remplacé, en 1928, l'ancien système d'immatriculation foncière. La procédure suivante a été appliquée :

a) A la suite d'un relevé cadastral, les terres ont été divisées, selon leur catégorie et le type de possession, en unités d'immatriculation appelées parcelles. Ce plan cadastral était lié à un système de points de triangulation qui permettait de définir la position précise de chaque parcelle et les parcelles étaient groupées en unités cadastrales appelées îlots (blocks);

b) Les droits enregistrables existant sur chacune des parcelles ont fait l'objet d'une enquête judiciaire;

c) Ces titres et autres droits enregistrables ont été ensuite inscrits dans un nouveau registre foncier, où chaque parcelle était inscrite sur une feuille séparée et ont été inscrits ensuite tous les faits concernant le terrain compris dans la parcelle.

Les cinq millions de dunums où ce nouveau système a été appliqué comprenaient la presque totalité des terres fertiles du pays, mais non les zones bâties des villes et des villages.

3. Les autres lois palestiniennes qui intéressent notre enquête sont les suivantes :

a) Land Law (loi foncière). Aux termes de l'amendement qui a été apporté à cette loi en 1937, tout ce qui est fixé sur la parcelle (constructions, arbres, etc.) cesse de donner lieu à des droits enregistrables et il en a été tenu compte au moment de l'enregistrement.

b) Décret relatif à l'impôt sur les propriétés urbaines. Ce décret, entré en vigueur en 1928, a été appliqué peu à peu à toutes les agglomérations urbaines de la Palestine. Aux fins de cet impôt, toutes les terres sises dans les zones urbaines ont été divisées en îlots, subdivisés eux-mêmes en parcelles suivant la procédure adoptée pour le Land Settlement, mais d'une façon beaucoup moins précise. Cependant, la propriété sise sur chaque parcelle des zones urbaines a été décrite en détail et l'on peut donc considérer que les rôles de l'impôt tels qu'ils ont été établis en 1948 en donnent une description exacte.

c) Décret relatif à l'impôt sur la propriété rurale. Ce décret a été appliqué en 1935 à toutes les zones rurales du pays, à l'exclusion de celles de la subdivision de Beersheba. On a établi, aux fins de ce décret, des plans indiquant les limites des villages, les limites et les noms des diverses localités, les zones d'arbres fruitiers ainsi que les terres cultivables et les terres non cultivables. Les villages ont été divisés en îlots (mais non en parcelles) de rendement analogue pour une même culture principale et ces îlots ont été classés par catégories. L'impôt sur la propriété rurale était établi par dunum, selon des taux variables, sur des catégories de terres classées selon la productivité estimée du sol et compte tenu, dans une certaine mesure, du produit annuel net. En général, les taux de l'impôt par dunum correspondaient à environ 10 pour 100 de la valeur annuelle nette, estimée à un chiffre peu élevé, des diverses catégories de terres. Les rôles de cet impôt pour 1948 décrivent donc exactement l'état de la propriété à cette époque, mais, comme, selon ce décret, les bâtiments eux-mêmes n'étaient pas imposés, à l'exception des bâtiments industriels, les rôles n'en fournissent pas la description.

d) Commutation of Titles Ordinance (Décret relatif au rachat des dîmes). Ce décret qui institue un système assez semblable à celui de l'impôt sur la propriété rurale qui était en vigueur sous le régime turc, s'appliquait uniquement aux terres de la subdivision de Beersheba. Un montant fixe était prélevé chaque année à titre d'impôt collectif et des commissions de villages, placées sous le contrôle des pouvoirs publics, fixaient la contribution de chaque exploitant, en fonction du rendement en céréales ou en fruits.

4. La plus grande partie des cinq autres millions de dunums de terres non réparties, sises en Palestine proprement dite, n'étaient pas inscrites au registre foncier, mais elles étaient enregistrées dans les rôles des impôts urbains ou ruraux dont il a été question plus haut.

5. A la fin du régime du Mandat, la propriété des 20 millions de dunums qui constituent aujourd'hui le territoire d'Israël, se répartissait de la manière suivante :

	Superficie (en dunums)
a) Arabes	7.482.000
b) Juifs	1.476.000
c) Autres	105.000
d) Domaine public	11.355.000
	20.418.000

Le Néguev est compris dans ces chiffres, mais il n'y a pas eu de relevé dans la région, sauf dans la ville de Beersheba, et seules les listes des cultivateurs soumis à la dîme fournissent des indications sur l'identité des propriétaires. Les terres cultivables, qui, d'après les estimations, représentent de 1.640.000 à 2.000.000 de dunums, appartenaient principalement à des tribus de Bédouins nomades, à l'exception de 65.000 dunums détenus par les Juifs. Etant donné que la propriété n'est pas attestée par des documents officiels et que tous les Bédouins n'ont pas quitté le pays, on ne pourra appliquer, dans la subdivision de Beersheba, la même méthode que dans le reste du pays, mais les difficultés ne sont pas insurmontables.

6. Au cours des opérations d'identification et d'évaluation des biens abandonnés par les Arabes, il conviendra d'examiner avec soin les documents suivants :

a) Les registres fonciers des cinq millions de dunums de terres "colonisées". Ces documents ont été photographiés et les microfilms se trouvent au siège de l'Organisation des Nations Unies;

b) Les rôles des impôts ruraux pour toutes les terres "non colonisées" et pour les zones bâties des villages "colonisés". La plupart de ces rôles se trouvent en Israël, une partie est en Jordanie, à Gaza et à Damas;

c) Les rôles des impôts pour toutes les agglomérations urbaines. Ces documents fournissent des descriptions complètes, mais parfois inexactes dans le détail, et il serait donc nécessaire de faire des inspections sur les lieux. Ces rôles se trouvent en Israël, en Jordanie et à Gaza;

d) Les recueils d'actes authentiques qui enregistrent les transactions foncières, ou les Notices of Dispositions qui sont des copies des derniers actes de ventes inscrits dans ces recueils. Il sera indispensable de consulter ces divers documents pour y recueillir des renseignements détaillés sur les ventes de terrains qui ont eu lieu en 1947 et qui serviront de guide pour l'évaluation de chaque parcelle. Ces documents se trouvent en Israël, en Jordanie et à Gaza;

e) Les cartes de villages avec plans des îlots (blocks). On aura besoin de certains de ces documents pour y reporter les ventes de terrains et pour déterminer la position exacte de la ligne d'armistice. Le Département du cadastre israélien possède les cartes et plans de tout le territoire de la Palestine, mais des copies des plans de certaines zones se trouvent en Jordanie, à Gaza et à Damas.

6. Il existe également des microfilms des registres de terrains immatriculés dans les régions non réparties, ainsi que de certains enregistrements effectués sous le régime turc. Mais ces documents sont probablement inutilisables. Il est impossible de voir à quelles terres les premiers se rapportent et les seconds ne peuvent fournir aucun renseignement sur les occupants plus récents et sur la superficie des terres. En ce qui concerne les nouveaux enregistrements effectués dans les régions rurales et urbaines non réparties, l'usage était de modifier dans toute la mesure du possible les rôles de l'impôt foncier pour les rendre conformes aux inscriptions des registres fonciers. Les documents les plus utiles sont donc les rôles des impôts, qui sont aussi plus faciles à consulter.

7. Les documents mentionnés ci-dessus fourniront les renseignements détaillés suivants, qui permettront de compléter l'identification des biens :

Nom du village;

Numéros de l'îlot et de la parcelle;

Nom du propriétaire, ou noms et parts respectives des propriétaires pour les parcelles détenues en copropriété.

Superficie de la parcelle;

Description de la propriété : terre cultivable ou non cultivable; s'il s'agit d'un terrain bâti, nature de la construction, nombre de pièces et d'étages, superficie du bâtiment, valeur en capital, date de construction. Si le terrain est planté d'arbres : espèces et densité de la plantation.

"Autres droits" dont la parcelle est grevée :

- Hypothèques, nom du créancier hypothécaire, montant de l'hypothèque et date de l'échéance;
- Compensation à verser à certains particuliers, anciens copropriétaires de la parcelle, en contrepartie de droits non enregistrables aux termes du Land Settlement
- Parcelles dont les occupants doivent acquitter le "Badl Misl" pour acquérir des droits de pleine propriété (l'expression "Badl Misl" signifie valeur en capital des terres non améliorées). Au moment du Land Settlement, on a assimilé ces parcelles aux terres du domaine public, mais on a reconnu aux cultivateurs qui les avaient occupées et mises en valeur depuis des générations le droit de les acquérir contre paiement d'une somme représentant la valeur en capital du terrain non amélioré. D'ordinaire, une commission a été chargée de déterminer ce chiffre.
- Occupants des villages "Jiftlik" (catégorie de terres du domaine public). Il s'agit des tenanciers héréditaires du Sultan Abdul Hamid qui sont devenus ensuite les fermiers du Gouvernement palestinien, en vertu d'un bail implicite. Ils versaient au Gouvernement, à titre de loyer, l'équivalent du montant de l'impôt et ils achetaient et vendaient les parcelles sans aucune intervention du Gouvernement. Ces terres ont donné lieu à un litige entre le Gouvernement britannique et les héritiers du Sultan Abdul Hamid.

Saisies ordonnées par un tribunal ou saisies-revendications en faveur d'un tiers. Je ne pense pas que nous devions tenir aucun compte de ces saisies mais j'ai jugé bon cependant de les mentionner afin d'éviter toute complication à l'avenir.

Les hypothèques de la Banque agricole autonome sont également enregistrées. Si mes souvenirs sont exacts, le Gouvernement palestinien avait donné pour instructions de rayer ces hypothèques des registres.

Les documents précités fournissent les renseignements suivants :

a) Parcelles rurales "réparties"

i) Registres fonciers reproduits sur microfilms :

Nom du village,

Numéros de l'îlot et de la parcelle,

Noms et parts respectives des propriétaires,

Superficie de la parcelle,

Hypothèques et "autres droits" dont la parcelle est grevée.

ii) Rôles des impôts ou des formules de classement des parcelles

Description de la propriété.

b) Régions rurales "non réparties"

i) Rôles des impôts :

Nom du village,

Numéro de l'îlot et de la parcelle,

Noms et parts respectives des propriétaires,

Superficie de la parcelle,

Description de la propriété.

ii) Registres fonciers reproduits sur microfilms :

Détails des hypothèques, si la propriété est inscrite au cadastre (une certaine proportion des terres des régions non réparties sont inscrites au cadastre).

c) Régions urbaines

i) Etats d'évaluation des terrains urbains

Nom de l'agglomération,

Numéros de l'îlot et de la parcelle,

Noms et parts respectives des propriétaires,

Superficie de la parcelle

Description de la propriété.

ii) Registres fonciers reproduits sur microfilms

Détails des hypothèques, si la propriété est inscrite au cadastre. (Une certaine proportion des terres des régions urbaines sont inscrites au cadastre.)

d) Recueils d'actes authentiques ou "Returns of Dispositions"

Renseignements détaillés sur les ventes de terrains qui pourront servir de guide pour évaluer la propriété.

e) Cartes et plans

En vue d'y indiquer la nature des terres sises dans chaque zone, et d'y reporter les ventes de terrains inscrites dans les recueils d'actes authentiques, pour me permettre de prendre une décision sur la valeur des terres du secteur.

Comme on l'a vu au paragraphe 5, la plus grande partie des documents susmentionnés sont en la possession du Gouvernement israélien, qui a accepté jusqu'ici d'autoriser la Commission à les examiner dans les locaux où ils sont déposés et qui permettra très vraisemblablement de transférer périodiquement certaines catégories limitées de documents à Government House. Un employé israélien s'occupe actuellement de rechercher à Tell-Aviv des renseignements détaillés sur les propriétés arabes des régions urbaines. Il est compréhensible que le Gouvernement israélien soulève des difficultés touchant la consultation des rôles des impôts urbains et des registres fonciers.

Les autorités égyptiennes de Gaza détiennent les registres fonciers et les rôles des impôts qui concernent cette subdivision. Elles ont autorisé le transfert périodique des rôles des impôts à Government House et l'examen des registres fonciers dans les locaux où ils se trouvent actuellement. Ce système fonctionne sans heurts et d'une façon satisfaisante. Aux termes d'un arrangement récent, les fonctionnaires du cadastres, moyennant un traitement de 50 dollars par mois, pourront désormais prêter leur concours au bureau local. Ils rendront ainsi des services précieux et le système ne manquera pas d'accélérer les opérations.

Le Gouvernement syrien détient certaines rôles d'impôts ainsi que certains plans. La Commission peut avoir accès à ces documents et les dispositions prises à cet effet donnent satisfaction.

Le Gouvernement jordanien est en possession des registres fonciers de certaines subdivisions situées entièrement en Israël, ainsi que des plans cadastraux et rôles de l'impôt qui concernent la grande majorité des subdivisions situées à cheval sur la ligne de démarcation. Jusqu'ici, il n'a pas autorisé la Mission à examiner ces documents.

Il serait opportun de créer en Israël un bureau local qui serait chargé d'examiner les documents déposés dans ce pays dont on prévoit que la Commission ne pourra obtenir le prêt.

Si le Gouvernement jordanien devait maintenir ce refus, la seule solution techniquement possible serait de déterminer la valeur des biens en question d'une façon globale, c'est-à-dire sur la base de la superficie du village ou de la localité, sans tenir compte des indications relatives aux noms des propriétaires, à leurs parts respectives ou des descriptions détaillées des parcelles et de leur état actuel. Cette procédure serait très peu satisfaisante et il conviendrait donc de n'épargner aucun effort pour obtenir la coopération du Gouvernement jordanien.

8. La subdivision de Gaza a été choisie comme point de départ de nos travaux, parce que la presque totalité des terres de ce secteur avaient été réparties et que l'on peut donc examiner les microfilms et les plans; de plus, il est facile de consulter les documents originaux, qui sont rassemblés dans un local unique.

L'examen des documents microfilmés qui concernent la subdivision de Gaza vient d'être terminé et toutes les demandes de renseignements au sujet des parties non impressionnées ou illisibles des films ont été envoyées au bureau local de Jérusalem.

La subdivision de Gaza comprend 50 villages situés entièrement en Israël et 7 villages qui sont à cheval sur la frontière, soit au total une superficie de 691.000 dunums environ. Pour 14 villages, couvrant une superficie de 173.039 dunums, les opérations d'identification sont achevées, les corrections nécessaires ont été faites et l'on procède actuellement à la dactylographie des répertoires d'identification. Il est prévu qu'à la fin de 1955, les travaux d'identification auront été achevés pour les 43 autres villages. A ce moment, nous pourrons publier des répertoires pour l'ensemble de la subdivision et commencer l'évaluation de chaque propriété.

Au cours des travaux, il est apparu impossible d'établir un relevé exact des propriétés abandonnées de la région sur la seule base des microfilms. En effet, une grande partie des pellicules ne sont pas impressionnées ou sont illisibles parce que la photographie a été mal faite et il est nécessaire de consulter les documents originaux pour combler ces lacunes. La Commission a donc créé à Jérusalem un bureau auxiliaire dont le rôle est de rechercher les renseignements manquants et de les fournir au bureau central. Une feuille de demande de renseignements a été établie pour chaque lacune et les feuilles concernant un même village sont envoyées à Jérusalem. Le bureau auxiliaire

recherche les renseignements voulus soit dans le registre foncier, s'il s'agit des noms ou des parts respectives des propriétaires, ou de la superficie de la parcelle, soit dans les rôles d'impôts, s'il s'agit de la description de la parcelle. Les fonctionnaires du Siège, lorsqu'ils reçoivent ces feuilles de demandes dûment complétées, modifient en conséquence les formules d'identification et établissent un répertoire par îlot et par village; ces répertoires sont ensuite dactylographiés et placés en lieux sûrs au service des archives jusqu'au jour où l'on abordera la deuxième phase des travaux, celle de l'évaluation.

Il importe cependant de publier ces répertoires avant le début des opérations d'évaluation, pour donner aux propriétaires la possibilité de faire leurs observations et de fournir des renseignements détaillés sur les bâtiments qui existaient autrefois dans les zones rurales, mais sur lesquels on ne possède pas de renseignements précis. On prévoit que le nombre des cas d'opposition légitime de la part des propriétaires ne dépassera pas 5 pour 100 des parcelles relevées. Il conviendrait de publier les résultats de l'enquête pour la région de Gaza aussitôt qu'ils auront été définitivement établis. Cela permettrait de se faire une idée du degré de collaboration que l'on peut attendre des Gouvernements des pays arabes et des réfugiés et de prévoir quel accueil ils feront au principe de la compensation.

9. D'après les estimations, les parcelles abandonnées par les Arabes sont au nombre de 500.000 environ. L'expérience acquise au cours des cinq derniers mois, depuis la création du bureau auxiliaire, semble indiquer que si l'on adjoint un dactylographe au personnel actuel du Siège, qui comprend un secrétaire et deux lecteurs de microfilms, et si quatre personnes sont occupées à Jérusalem, tous les travaux d'identification pourront être achevés et prêts à être publiés dans un délai de six ans. Ces prévisions se fondent sur le rendement actuel moyen : chaque employé identifie 100 parcelles par journée de travail, ce qui correspond à un total de 85.000 parcelles par année pour l'ensemble du personnel.

10. L'opération suivante consistera à déterminer la valeur des propriétés. Cette évaluation sera fondée sur les prix officiels des terrains en 1947. Les recueils d'actes authentiques ou "Returns of Dispositions", mentionnés ci-dessus à l'alinéa d) du paragraphe 6, fournissent des renseignements sur les ventes de terrains, d'après les déclarations des parties ou les évaluations des services du cadastre. On tirera de ces documents des données sur les ventes les plus

récentes qui serviront à déterminer la valeur ou les valeurs des terres dans tel ou tel secteur. Les parcelles rurales du pays seront réparties en plusieurs zones d'égale valeur et ces zones seront elles-mêmes subdivisées, s'il y a lieu. Ces chiffres de base seront inscrits sur le plan des villages et des îlots et, par la suite, le personnel de bureau les reportera en détail sur les formules individuelles. Dans les régions urbaines, chaque parcelle sera évaluée séparément en fonction de l'emplacement, de la nature et de l'importance des constructions.

11. Il serait évidemment possible de réduire le délai prévu pour l'achèvement des travaux d'identification et d'évaluation en entreprenant les deux opérations en même temps; mais il en résulterait certaines difficultés qui rendent cette procédure inopportune. Car il serait, à mon avis, préjudiciable à l'ensemble des travaux et même dangereux pour les fonctionnaires intéressés de commencer les opérations d'évaluation à Jérusalem. Les réfugiés et les journalistes feront en effet pression sur le personnel local pour qu'il divulgue les évaluations et ce personnel est trop nombreux pour qu'on puisse être assuré de sa discrétion. En outre, il existe un tel écart entre le chiffre total de 100 millions avancé par M. John Berncastle et le montant de 2 millards cité à maintes reprises par les porte-parole des gouvernements arabes et par les réfugiés, qu'il est préférable de ne pas mentionner de chiffre global avant l'achèvement des travaux d'identification. En outre, les opérations d'évaluation devront s'effectuer en dehors de la région et elles seront confiées à un personnel dont l'intégrité sera au-dessus de tout soupçon.

DOCUMENT D'INFORMATION No 2

EVALUATION, SUR UNE BASE INDIVIDUELLE, DES BIENS FONCIERS ARABES ABANDONNES EN TERRITOIRE OCCUPE PAR ISRAEL

(Mémoire en date du 7 août 1952, remis à la Commission de conciliation pour la Palestine par M. John Berncastle, spécialiste des questions foncières)

1. Dans le rapport qu'il a remis à la Commission le 7 septembre 1951, l'Office pour les réfugiés évaluait les biens fonciers abandonnés en Israël par les Arabes à un chiffre total qui atteignait 100 millions de livres sterling. Pour procéder à cette estimation, il s'était fondé sur la valeur utilitaire de la propriété au 29 novembre 1947, déduction faite de la valeur correspondant aux possibilités de développement, mais non comprise celle que représentent les lots vacants situés dans les limites des agglomérations urbaines. Il a exposé dans son rapport les raisons pour lesquelles il avait choisi cette base de calcul. Cependant, il convient de dire ici que l'on considérait que cette base pourrait permettre d'aboutir à une somme qu'il serait raisonnable de demander à l'Etat d'Israël de payer, car elle représenterait la valeur des biens qu'il avait acquis. On n'a jamais prétendu que cette somme globale couvrirait le total des demandes de compensation présentées par les réfugiés puisque chaque réfugié évaluerait naturellement son bien selon la valeur qu'il y attachait. Depuis que l'Office a présenté son rapport, l'auteur du présent mémoire n'a eu connaissance d'aucun renseignement qui indique que l'évaluation globale soit autre chose qu'une estimation passablement exacte.

2. L'Office pour les réfugiés a toujours soutenu qu'il faudrait en venir à évaluer séparément chaque bien arabe. Cette estimation a pour but de déterminer la somme due à chaque réfugié, c'est-à-dire, de déterminer combien valent et à qui appartiennent chaque terrain et les divers biens qui s'y trouvent. Il va de soi que cette estimation est la condition préalable au versement des indemnités individuelles. Le chiffre global qui en résulterait n'aurait guère qu'une valeur d'information. Il serait inutile de le publier et l'on pourrait même organiser les travaux de manière qu'un petit nombre seulement de ceux qui y participent connaissent le chiffre total.

3. Il est fort probable que le total des évaluations individuelles dépasserait le chiffre global déjà calculé, car il faudrait employer une méthode de calcul

différente si l'on veut éviter des injustices dans la répartition des indemnités. Aux abords des agglomérations, par exemple, on trouve généralement une ceinture de terrains qui se vendent à un prix assez élevé en tant que terrains à bâtir, même si leur valeur agricole ou "utilitaire" est pratiquement nulle. La superficie totale de ces terrains de banlieues est beaucoup plus étendue que la superficie qui serait nécessaire pour construire si l'on voulait faire face à l'accroissement démographique prévisible. Il s'ensuit qu'en réalité la majeure partie des terrains n'atteint jamais le prix que de simples parcelles atteignent couramment sur le marché. Néanmoins, le propriétaire de chacun de ces terrains croit qu'il pourrait vendre son terrain au prix courant et que telle en est la valeur marchande, ce qui est vrai en fait. Ce qu'il ne comprend pas, c'est que, si lui et quelques-uns de ses voisins vendent leurs terrains pour que l'on y construise, la demande disparaîtra et la superficie restante reprendra sa valeur agricole. C'est la théorie de la "valeur mobile".

4. Pour procéder à une évaluation individuelle équitable, il faudrait prendre pour base la valeur marchande de chaque propriété. On arriverait à des chiffres approximatifs qui seraient des chiffres "absolus", mais qui seraient utilisés de manière "relative". Le montant total de la compensation disponible serait réparti en fonction de ces chiffres, compte tenu du système de priorité que l'on aurait fixé. Le chiffre d'ensemble ne servirait qu'aux calculs. Par exemple, si l'on appelait :

c) L'indemnité à verser pour un terrain donné,

C) Le montant total de la compensation disponible,

a) L'évaluation individuelle du terrain,

A) L'ensemble des évaluations individuelles,

On obtiendrait :

$$c = \frac{C \times a}{A}$$

5. L'écart qui apparaîtra nécessairement entre l'évaluation globale déjà faite et le total des évaluations individuelles qui seront établies par la suite ne devrait pas faire rejeter l'évaluation globale si l'on comprend les raisons de cet écart. En résumé, la première représente la valeur des biens pour l'Etat qui les a acquis, alors que le deuxième chiffre représente la valeur des biens pour leurs anciens propriétaires.

6. Pour le moment, on ne peut que conjecturer l'ampleur de l'écart. Lorsqu'en Grande-Bretagne tous les propriétaires de terrains qui avaient une valeur de développement, c'est-à-dire dont la valeur dépassait la valeur "utilitaire", ont été expropriés en application de la Loi de 1947 sur l'urbanisme et l'aménagement des campagnes (Town and Country Planning Act), le Parlement leur a accordé une indemnité globale de 300.000.000 de livres sterling. A l'époque, on a protesté vigoureusement et déclaré que cette somme était loin d'être suffisante; mais on constate maintenant qu'en réalité elle était plus que raisonnable. Si l'on tient compte des différences qui existent entre la Palestine et la Grande-Bretagne du point de vue de la superficie, du nombre d'habitants, des ressources naturelles, des possibilités de développement, etc., et si l'on se rappelle que les 300.000.000 de livres étaient destinés à compenser des droits d'exploitation minière assez importants, il semble inconcevable que la valeur des terrains arabes qui ont une valeur de développement dans la région de la Palestine maintenant occupée par Israël dépasse 50.000.000 de livres sterling.

7. Bien entendu, l'écart serait beaucoup plus grand si les évaluations individuelles étaient effectuées par les Arabes sans contrôle international. A en croire les Arabes, toutes les estimations fiscales, toutes les déclarations de paiement dans les achats et ventes de biens fonciers, en un mot tous les chiffres contenus dans les documents officiels étaient sous-estimés, et les évaluations fondées sur ces éléments ne représenteraient donc qu'une fraction de la valeur réelle. Malheureusement, les intéressés sont incapables de produire la moindre preuve de leurs allégations. La situation est d'autant plus compliquée qu'il y a du vrai dans ce qu'ils disent et on a tenu compte de ce fait dans l'évaluation globale en recourant à divers indices de "pondération". Pour montrer l'écart entre les déclarations que les Arabes font actuellement au sujet de leurs anciens biens et celles qu'ils faisaient au Gouvernement mandataire quand il s'agissait de payer l'impôt, on peut rappeler, par exemple, qu'en 1944 vingt Arabes seulement, pour le pays tout entier, étaient imposés, au titre de l'impôt sur le revenu, pour des revenus égaux ou supérieurs à 5.000 livres palestiniennes, et 220 seulement pour des revenus égaux ou supérieurs à 2.000 livres palestiniennes. Néanmoins, nombre d'Arabes ont écrit à l'Office pour les réfugiés pour déclarer la valeur de leurs biens fonciers en millions de livres sterling. Il semble que toute évaluation, qu'elle soit globale ou individuelle, doit pouvoir s'appuyer sur des documents dignes de foi.

8. La Commission voudra peut-être des indications plus détaillées sur l'ampleur des opérations auxquelles on devra procéder pour évaluer séparément chaque bien, mais il est difficile, pour le moment, d'en donner une idée exacte. Il est évident qu'il faudra plus d'un enquêteur, et même plus de deux ou trois. Le simple examen matériel des microphotographies et l'inscription des détails sur les fiches réglementaires occuperaient un grand nombre de personnes pendant assez longtemps. Selon un mémoire établi par le Directeur suppléant du cadastre du Gouvernement mandataire, il y a de un million deux cent cinquante mille à un million cinq cent mille photographies. Chaque parcelle déterminée est enregistrée sur une feuille séparée et chaque feuille doit être photographiée deux fois, recto et verso. On peut donc compter qu'il y a environ 625.000 parcelles. En supposant qu'il faudrait cinq minutes pour noter les renseignements requis sur chaque parcelle, un homme pourrait, dans une journée de travail de huit heures, mettre sur fiches 96 parcelles, ou 100 parcelles en chiffres ronds. Ce seul travail de fiches exigerait donc 6.250 journées de travail. Si l'on compte 240 journées de travail par an, il faudrait un total de 26 personnes travaillant pendant un an. Cet effectif ne suffirait même pas à venir à bout du travail manuel, car il serait nécessaire d'examiner également le rôle des contributions. Il est exceptionnel que les dossiers photographiques renferment des renseignements sur la valeur. Quand un terrain faisait l'objet d'une transaction, on enregistrait le paiement déclaré et la valeur estimée au jour où la transaction avait lieu. C'est pourquoi on ne possède de renseignements sur la valeur que pour très peu de terrains et encore sont-ils généralement périmés. Le rôle des contributions comblerait ces lacunes. Dans le rapport du 24 juillet 1952 qu'il a remis au Président de la Commission, l'auteur du présent mémoire a déclaré qu'il envisageait de commencer les travaux avec un effectif de 5 à 6 personnes qu'il porterait en fin de compte à 20 ou 25 personnes et que l'évaluation préliminaire pourrait s'effectuer en une période de six mois à un an. Il semble, d'après le calcul que l'on vient de faire, que ses prévisions étaient beaucoup trop modestes et qu'il conviendrait de prévoir un effectif de 50 personnes travaillant pendant deux ans, comme il l'avait suggéré tout d'abord.

9. Quel que soit l'endroit où se ferait l'opération, les frais seraient considérables, mais ils seraient beaucoup plus élevés à New-York qu'à Jérusalem. En

outre, la procédure du régime foncier en Palestine est hérissée de termes techniques et d'expressions obscures qui proviennent du droit coranique. En Palestine, on pourrait recruter une équipe d'employés déjà entraînés parmi les anciens employés arabes du Département foncier du Gouvernement mandataire, alors qu'à New-York il serait nécessaire de donner aux employés une formation spéciale. Le salaire total d'une équipe recrutée et travaillant en Palestine ne serait qu'une fraction du salaire total qu'il faudrait verser à une équipe qui travaillerait à New-York. Enfin, en recrutant les membres de cette équipe parmi les réfugiés, on contribuerait dans une mesure modeste, mais nullement négligeable, à résoudre le problème des réfugiés.

DOCUMENT D'INFORMATION No 3

Le 10 février 1955

Note du Secrétaire principal par intérim concernant le transfert éventuel des travaux d'identification dans la région de la Commission

Conformément à la décision que la Commission a prise le 5 janvier 1955 au sujet du transfert éventuel des travaux d'identification à Jérusalem, j'ai demandé à MM. Ladas et Hadawi de donner leur opinion sur cette question. On trouvera ci-après deux documents dans lesquels ils exposent leur point de vue.

J'ai examiné ces deux documents avec le plus grand soin. Il semble que le transfert à Jérusalem des travaux d'identification n'entraînerait pas de difficultés graves.

M. Hadawi a surtout soulevé la question de savoir si la Commission a l'intention de transférer les microfilms à Jérusalem pour les utiliser dans cette ville. S'il en est aisni, il se demande s'il serait judicieux de prendre une telle mesure, étant donné que la stabilité de cette région n'est pas encore très assurée. S'il se produisait des incidents de frontière à Jérusalem et qu'on ne puisse plus maîtriser la situation, les microfilms risqueraient d'être détruits. Il me semble qu'on pourrait parer à cette éventualité en envoyant les microfilms en plusieurs fois et en les renvoyant au Siège dès qu'on n'en aurait plus besoin.

La conclusion de M. Ladas est qu'il y a de nombreux facteurs à prendre en considération et que les inconvénients du transfert tendent à contrebalancer ses avantages. Toutefois, si l'on exécutait beaucoup plus rapidement les travaux d'identification, ces inconvénients passeraient entièrement au second plan. En ce cas, le transfert de l'opération d'identification permettrait de développer et de hâter les travaux, qu'il faudrait presque inévitablement exécuter pour la plus grande part dans la région même.

Je pense qu'il serait possible d'accélérer les travaux relatifs à l'identification même sans l'assistance financière de l'UNRWA. Le spécialiste des questions foncières m'a fait savoir il y a deux jours qu'au rythme actuel de leur exécution, les travaux d'identification pourront être achevés en six ans. Si l'on travaille deux fois plus vite, ils pourront être achevés dans trois ans sans qu'il en résulte un surcroît important de dépenses.

DOCUMENT D'INFORMATION N° 3

Annexe a)

Le 8 février 1955

DESTINATAIRE : M. F.Y. Chai
Secrétaire principal par intérim de la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine

EXPEDITEUR : Alexis Ladas
Représentant de la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine à Jérusalem

OBJET : Identification des biens des réfugiés arabes

On m'a demandé d'indiquer si, à mon avis, il était préférable de conserver le système actuel d'un Bureau à New-York et d'un Bureau restreint à Jérusalem ou de fusionner ces deux Bureaux et de transférer l'ensemble des travaux à Jérusalem. Je voudrais faire observer tout d'abord que les avantages de l'une ou l'autre méthode dépendront, dans une grande mesure, de la manière dont la Commission envisage de poursuivre l'ensemble des travaux à l'avenir; si les travaux progressent au rythme actuel, les critères à appliquer seront totalement différents de ceux sur lesquels il faudrait se fonder si l'on développait et accélérait notablement les opérations ou s'il paraissait plus probable que les indemnités soient effectivement payées. En deuxième lieu, je voudrais souligner que des considérations qui n'entreraient peut-être pas en ligne de compte aux premiers stades de l'exécution des travaux, c'est-à-dire pour la seule identification des biens arabes, pourraient fort bien prendre de l'importance lorsqu'on atteindra le stade de l'évaluation, et plus encore au moment où l'on commencera, le cas échéant, à payer les indemnités, puisqu'il faudra entreprendre alors des évaluations en dehors de la région.

En ce qui concerne l'identification des biens, si les travaux doivent se poursuivre au rythme actuel, le transfert à Jérusalem de tout le personnel présenterait - dans la mesure où il est possible de faire des prévisions sur ce point - les avantages et les inconvénients suivants :

1. Du point de vue politique :

a) Le transfert renforcerait l'impression que la Commission s'occupe activement de la question des réfugiés. Il est à noter à ce propos que si les travaux d'identification ont été mis en train, c'était en partie pour éviter de donner l'impression qu'on ne tient pas compte des droits des réfugiés. Mais l'exécution des travaux est si lente que les réfugiés doutent de plus en plus qu'ils puissent jamais être d'une utilité quelconque.

b) Le transfert serait en partie conforme à l'opinion que le Directeur de l'Office de secours et de travaux a exprimée dans son câble du 7 février 1955 relatif à cette question.

c) Il renforcerait peut-être la position du représentant de la Commission dans la région vis-à-vis des gouvernements avec lesquels il est en rapport, étant donné que ce représentant devrait s'occuper de l'ensemble des travaux et non pas seulement du Bureau auxiliaire.

d) Il risquerait de déclencher une réaction défavorable de la part du Gouvernement de la Jordanie et peut-être aussi des autres Etats arabes. A ce propos, il convient de rappeler que le Gouvernement jordanien a refusé de mettre sa documentation à la disposition du Bureau auxiliaire. Etant donné que le transfert à Jérusalem des travaux d'identification entraînerait un accroissement du personnel recruté sur place, les autorités jordaniennes auraient beaucoup plus d'occasions de faire de l'obstruction. On peut craindre en particulier qu'elles n'entravent la marche des travaux parce que la Jordanie serait mécontente que les membres arabes et israéliens du personnel aient des contacts plus fréquents. Pour le moment, comme il existe à New-York un Bureau central, les gouvernements intéressés n'ont guère de raisons de gêner sérieusement les travaux du Bureau auxiliaire, qui n'ont qu'une importance secondaire.

e) Il pourrait amener le Gouvernement d'Israël à adopter une attitude moins conciliante. Peut-être le Gouvernement d'Israël s'alarmerait-il d'une décision que l'on pourrait interpréter comme visant à accélérer les opérations d'identification et s'efforcerait-il de retarder les travaux ?

2. Du point de vue technique :

a) Il permettrait peut-être d'obtenir de meilleurs résultats, puisqu'il serait possible d'assurer une coordination plus étroite et un contrôle plus direct et de recruter sur place à dépense égale, un personnel plus nombreux que l'effectif actuel de New-York. D'un autre côté, si le personnel recruté sur le plan international était transféré à Jérusalem, l'indemnité de subsistance qu'on lui verserait entraînerait un surcroît de dépenses.

b) Le transport du matériel et la formation du nouveau personnel pour la lecture des microfilms obligeraient à interrompre les opérations, et les travaux effectués cette année en souffriraient.

c) Il serait plus difficile de veiller à la sécurité et d'empêcher la divulgation de certains renseignements ou même les simples bavardages.

d) Si les documents restaient à Jérusalem, ils seraient davantage exposés à l'incendie, au vol, etc.

e) Il faudrait trouver de la place dans les bureaux des services gouvernementaux pour loger le nouveau personnel et ranger les dossiers qui sont extrêmement volumineux.

(Du point de vue technique, le spécialiste des questions foncières de la Commission peut donner un avis beaucoup plus autorisé.)

Les observations qui précèdent montrent qu'il y a de nombreux facteurs à prendre en considération et que les inconvénients du transfert tendent à contrebalancer ses avantages. Il est difficile de dire s'il y aurait vraiment intérêt à effectuer ce transfert si le but qu'on se propose est de maintenir le rythme actuel des travaux. L'impression que la Commission s'intéresserait davantage à la question des réfugiés ne subsisterait pas très longtemps et l'amélioration du rendement technique n'aurait guère d'importance par rapport à la durée prévue pour les travaux.

Toutefois, ces considérations n'auraient plus de poids si les travaux d'identification étaient accélérés, conformément aux désirs de l'Office de secours et de travaux. Dans ce cas, en transférant ces opérations à Jérusalem, on jetterait les bases sur lesquelles il serait possible de développer et de hâter les travaux qu'il faudrait presque inévitablement effectuer en grande partie dans la région même. Si les autorités responsables prenaient une décision à cet effet, la plupart

des objections d'ordre technique perdraient toute importance. Quant aux obstacles de caractère politique et aux risques d'obstruction de la part de certains gouvernements, il faudra bien y faire face un jour ou l'autre si l'on veut achever les travaux d'identification, et le moment le plus propice sera celui où la Commission, ayant pris une importante décision de principe, pourra user de toute son autorité pour essayer de régler la question.

Si la Commission décidait de hâter les travaux d'identification et, à cette fin, de transférer à Jérusalem le Bureau principal, je me risquerais à formuler certaines recommandations touchant la méthode à suivre.

Du point de vue politique, il y aurait peut-être avantage à effectuer ce transfert par étapes pendant que la Commission essaierait de s'assurer le concours des gouvernements intéressés, en particulier du Gouvernement de la Jordanie, et, dans une moindre mesure, du Gouvernement d'Israël. Si la Commission continue de se heurter à l'opposition manifeste de la Jordanie ou de tout autre Etat après qu'elle aura épuisé tous les moyens à sa disposition, elle sera probablement obligée d'examiner à nouveau la question de l'identification dans son ensemble, mais elle se trouvera sur un terrain beaucoup plus solide pour prendre une décision. Au cas où il apparaitrait impossible de mener à bonne fin les travaux d'identification, on pourrait interrompre les opérations de transfert avant que les Nations Unies ne s'engagent plus avant dans cette entreprise.

Un transfert par étapes successives aurait l'avantage supplémentaire de réduire au minimum les retards apportés aux travaux et de laisser le temps nécessaire pour recruter et former du nouveau personnel local. En outre, l'opération permettrait, à ses premiers stades, de connaître les réactions des gouvernements intéressés et la Commission pourrait prendre position en conséquence.

Pour ce qui est de mettre en sûreté les microfilms et les formules remplies par les requérants, on pourrait envisager de garder les premiers à New-York et de les expédier en plusieurs envois à Jérusalem et d'envoyer les secondes à New-York à mesure que les intéressés les rempliraient.

DOCUMENT D'INFORMATION No 3

Annexe b)

DESTINATAIRE : M. F.Y. Chai,
Secrétaire principal, CCNUP

14 janvier 1955

EXPEDITEUR : Sami Hadawi,
Spécialiste des questions foncières, CCNUP

OBJET : Identification des biens des réfugiés arabes

J'ai l'honneur de me référer à l'entretien que nous avons eu récemment, au cours duquel vous m'avez informé que la Commission de conciliation pour la Palestine examinait la question de savoir s'il était opportun de poursuivre les travaux d'identification des biens arabes à Jérusalem. Vous m'avez demandé de vous exposer, dans un mémorandum, quels étaient à mon avis, du point de vue technique, les avantages ou les inconvénients d'une telle mesure, afin d'aider la Commission à prendre une décision satisfaisante.

Je crois savoir que la Commission envisage de fusionner les deux bureaux en un bureau unique à Jérusalem, dans l'espoir que les travaux pourraient être effectués avec plus d'efficacité et de rapidité et à moindre frais pour les Nations Unies. Il se pose cependant un certain nombre de questions que je me permettrai de soumettre à la Commission pour qu'elle en tienne compte lorsqu'elle prendra sa décision :

a) La Commission désire-t-elle que l'identification des biens soit terminée dans un délai déterminé et, dans l'affirmative, dans un délai de combien d'années?

b) Si la Commission n'est pas encore en mesure de préciser ce délai, a-t-elle l'intention de renforcer le personnel local et, dans l'affirmative, de combien de personnes?

c) La Commission se propose-t-elle de transférer à Jérusalem les microfilms et les deux projecteurs en vue de les utiliser dans cette ville? Dans l'affirmative, cette mesure est-elle opportune, étant donné que la situation est encore instable et qu'une partie de la population réfugiée est hostile à l'idée même d'indemnisation? La possibilité d'incidents de frontière ne

peut pas encore être complètement écartée et si de tels incidents se produisaient à Jérusalem et ne pouvaient être maîtrisés à temps, le Gouvernment House risquerait d'être occupé pendant assez longtemps pour que le résultat de nos travaux soit anéanti. Si les microfilms étaient détruits, que ferions-nous? Une telle éventualité est peu probable, mais on ne peut avoir aucune certitude à cet égard. Il en est de même pour la possibilité d'une attaque qui serait lancée par un groupe de réfugiés mécontents, hostiles au principe de l'indemnisation et qui décideraient de faire obstacle à nos travaux;

d) Si la Commission décide, par mesure de sécurité, de conserver les films à New-York, le bureau devra alors recourir aux documents originaux qui sont en la possession des Gouvernements d'Israël et de Jordanie. Je sais qu'il ne sera pas possible de convaincre le Gouvernement d'Israël de modifier son attitude concernant les registres fonciers et les rôles des impôts urbains, mais il consentira peut-être à prêter les registres de l'impôt rural pour les zones non réparties.

Quant au Gouvernement jordanien, il refuse toujours de coopérer, mais la situation peut changer s'il y a un nouveau ministre des affaires étrangères. Le Gouvernement jordanien s'opposera lui aussi à ce que l'on transfère ses archives au Government House.

En conséquence, il faudra recruter, tant en Israël qu'en Jordanie, du personnel qui devra se rendre dans les divers bureaux où se trouvent les archives pour relever les renseignements désirés, et ce travail prendra beaucoup de temps. Des inspections seront nécessaires si l'on veut que cette opération soit effectuée convenablement et avec exactitude. Les Nations Unies sont-elles disposées à assumer les frais de subsistance de ce personnel?

e) Le Gouvernement jordanien n'a pas officiellement donné son accord à la création du bureau local. M. Ladas et moi-même avons voulu interpréter comme un consentement tacite le fait qu'il a autorisé les deux commis jordaniens à entrer au service des Nations Unies. Il semble peu probable que le Gouvernement s'élève maintenant contre l'existence du bureau local, mais il est possible qu'il s'oppose à ce que l'on augmente l'effectif actuel.

Selon toute probabilités, c'est parmi les fonctionnaires actuels du Gouvernement que l'on devra recruter tout le personnel nécessaire. A moins que le Gouvernement jordanien ne soit disposé à prêter son concours, il sera extrêmement difficile d'engager des employés compétents.

f) Comme les Arabes ne seront pas autorisés à pénétrer en Israël pour consulter les archives et y relever les renseignements désirés, il sera nécessaire d'ouvrir un bureau local dans cette zone.

La Commission reconnaît évidemment que les résultats des travaux d'évaluation doivent rester strictement confidentiels tant que l'on ne connaîtra pas les chiffres définitifs. A la différence des travaux d'identification, les travaux d'évaluation, qui constituent la deuxième partie de notre tâche, ne pourront pas se faire à Jérusalem. Le personnel local serait constamment harcelé par les réfugiés qui voudraient connaître les chiffres d'évaluation et il serait impossible d'éviter les fuites. Un tel état de choses ne serait pas seulement préjudiciable à la bonne marche de l'opération, mais il désorganiserait complètement le travail. Lorsque j'étais à Jérusalem, j'ai dû recevoir certains représentants de réfugiés et des journalistes qui ont essayé d'avoir des renseignements sur ce que je faisais et sur les méthodes d'évaluation que j'avais l'intention d'utiliser. Je leur ai répondu de façon évasive, en disant que je ne m'occupais pour le moment que de l'identification des biens. Tous m'ont invariablement déclaré qu'ils comptaient pouvoir en temps opportun dire leur mot sur la question de l'évaluation. Il est donc de la plus haute importance que les travaux d'évaluation soient effectués en dehors de Jérusalem et par un personnel étranger à la région.

Je crois que la première partie de notre tâche, c'est-à-dire jusqu'à la publication de "l'inventaire des biens identifiés", pourra se faire à Jérusalem; mais pour évaluer les dépenses que cette opération entraînera et le temps qu'elle prendra, il faudrait savoir si l'on utilisera les microfilms ou simplement les documents originaux. Si l'on décide de transférer le bureau, je me permettrai de suggérer que cette décision ne prenne pas effet avant le 1er janvier 1956. Un transfert immédiat désorganiserait nos travaux et il faudrait quelque temps pour que le bureau de Jérusalem puisse commencer à fonctionner efficacement. En revanche, si le bureau de New-York poursuit ses travaux en 1955 en comptant sur

le transfert, je pourrai en finir avec les archives de la subdivision de Gaza, dont le relevé est déjà avancé, et prendre dans l'intervalle les dispositions nécessaires pour établir le répertoire et empaqueter les bobines de films, pour adapter au courant électrique local les projecteurs et les machines à additionner et à calculer, et enfin pour faire imprimer et expédier les formulaires et autres papiers dont nous avons besoin et que l'on ne peut obtenir sur place. De cette façon, nous pourrons assurer la continuité de nos travaux et prendre les mesures qui s'imposent en vue du transfert.

DOCUMENT D'INFORMATION No 4

SUGGESTIONS POUR CONTRIBUER A UNE SOLUTION DU PROBLEME DES REFUGIES ARABES DE PALESTINE

présentées par M. Ingrand, Ambassadeur de France, Représentant de la France à la Commission consultative de l'UNRWA

9 avril 1953

Le présent rapport a pour objet de contribuer à une solution du problème des réfugiés palestiniens en présentant des suggestions concrètes en ce sens.

Sans doute, cette question des réfugiés est-elle au point d'affleurement et de rencontre de tous les problèmes majeurs que soulèvent les rapports du Proche-Orient avec les Nations Unies en général et le monde occidental en particulier; et l'impasse où on se trouve à cet égard tient au même état de choses qui paralyse tous les efforts entrepris sur d'autres plans.

Mais il s'agit de savoir si cette interdépendance de tous les problèmes rend nécessairement impossible la solution d'aucun d'entre eux, ou si, au contraire, en appliquant un effort approprié à un problème déterminé dans un moment opportun, on peut permettre un progrès partiel de nature à faciliter, de proche en proche, le règlement des autres questions en suspens. Il est inutile d'insister sur l'importance de l'enjeu pour le monde libre, puisqu'il s'agit de combler une lacune énorme dans son dispositif de défense, de fermer à la pénétration communiste un champ d'exploitation proche et de plus en plus facile, et de s'assurer la disposition de ressources en pétrole décisives.

Si on rejette la position négative pour adopter une manière de voir positive, l'examen des faits tend à montrer que c'est précisément au point névralgique, c'est-à-dire sur la question des réfugiés palestiniens, qu'un effort nouveau est à la fois urgent et le plus opportun.

Il est urgent de l'envisager, parce que, par sa nature même, (indépendamment de son volume et de la qualité de sa mise en oeuvre), le programme actuel ne fait et ne peut faire qu'entretenir une source quotidienne et incontrôlable de difficultés et de conflits de toutes natures, et parce qu'il est en tout état de

cause interprété par le monde arabe comme une preuve de mauvaise conscience des Puissances occidentales. L'immobilisme ne bénéficie qu'à ceux pour qui le temps travaille : ce n'est pas le cas pour les Nations Unies en la matière.

L'urgence est rendue plus grande encore par le fait que la prochaine Assemblée générale des Nations Unies devra réaffirmer ses responsabilités à cet égard et que le contrecoup en portera inévitablement sur les Etats-Unis d'Amérique d'abord, sur l'Angleterre et la France ensuite.

Il est opportun de l'envisager, malgré une évolution politique en apparence peu favorable, parce que des signes sur lesquels on ne saurait se méprendre montrent que les principaux intéressés, y compris les Etats arabes, ont le désir de sortir d'une situation qui présente des risques pour toutes les parties en cause.

Conditions générales d'une solution

Ce point de départ une fois admis, il est indispensable, en déterminant les grandes lignes de l'effort à entreprendre, de ne pas perdre de vue certains facteurs d'ordre général qui ont une incidence directe sur la question étudiée.

Les pays arabes sont pleinement engagés dans une évolution politique profonde. Les mouvements nationalistes qui y apparaissent doivent être considérés comme beaucoup plus que des remous passagers; l'opinion publique y constitue dorénavant un élément avec lequel tous doivent compter, y compris leurs gouvernants qui l'utilisent mais en sont aussi les prisonniers. Cette évolution sera peut-être discontinue, mais elle est réelle, et elle implique des modifications correspondantes de la politique des pays occidentaux.

Les Nations Unies, en assumant de lourdes responsabilités à l'égard des pays arabes et en permettant à leurs hommes politiques d'accéder à la tribune internationale, ont éveillé des espoirs et des ambitions qui ont été également déçus. La désaffection qui en est résultée, même si elle est plus apparente que réelle, n'en facilite pas moins le retour à une attitude traditionnelle de marchandage, appuyée sur la menace du neutralisme et du rapprochement avec l'URSS.

Dans leurs rapports directs avec les pays arabes, les Puissances occidentales ont largement maintenu une politique de compétition en même temps qu'une attitude

très éloignée de celle qu'adoptaient leurs représentants aux Nations Unies. Les pays arabes y ont trouvé motif à surenchère et à protestations tout à la fois.

Pour ces raisons, toute solution doit nécessairement être cherchée dans le cadre des Nations Unies. Elle doit en même temps faire appel à la participation arabe. Elle doit être assez vaste pour susciter l'intérêt non seulement des dirigeants mais de l'opinion, et permettre des réalisations substantielles assez rapides pour que l'intérêt ne soit pas suivi de désillusion et d'une hostilité accrue.

Il est clair enfin qu'aucune solution ne saurait être efficace si le problème n'est abordé sous l'angle plus vaste de la mise en valeur économique des pays en cause. Jusqu'à présent, les efforts entrepris l'ont été en ordre dispersé : l'inefficacité qui en est la conséquence n'apparaît que trop évidemment dans la disproportion des résultats acquis avec les sommes déboursées.

Position des parties en cause

Les données générales du problème étant ainsi délimitées, d'autres données résultent de la position spécifique des parties en cause. Les deux points saillants des thèses en présence, s'agissant de la question des réfugiés, sont le rapatriement et la compensation.

Malgré les positions de principe maintes fois rappelées par les gouvernements arabes, on peut considérer que le rapatriement ne constitue plus de leur part une revendication absolue. Elle est maintenue officiellement surtout pour donner satisfaction aux réfugiés et à l'opinion.

La position des réfugiés, telle qu'elle est présentée par leurs meneurs, est en effet intransigeante. Mais elle tient à ce qu'en vérité peu de perspectives concrètes leur ont été ouvertes, et surtout au fait que leurs meneurs les entretiennent dans l'agitation politique. Or, ces meneurs, il faut bien le dire, sont surtout les possédants et même les plus gros possédants, qui y voient un moyen de pression pour rentrer dans leurs avoirs.

L'opinion, dans les pays arabes, est plus intransigeante que ses gouvernants, mais pas au point de rejeter spontanément et a pricri toutes suggestions, dès lors qu'elles seraient assez amples et constructives pour frapper l'imagination en flattant l'amour-propre.

Le principe de la compensation

L'essentiel de la position arabe demeure donc la compensation. Cette notion est acceptée par le Gouvernement d'Israël et doit donc constituer nécessairement la base du système. Il semble que dans les conditions actuelles, elle puisse être traitée séparément, sans qu'on aborde les autres points litigieux.

Mais l'affirmation de principe n'aura évidemment de valeur constructive que si elle est suivie d'un règlement massif et rapide. Les sommes en cause sont relativement considérables et il est hors de doute que le Gouvernement israélien ne saurait y faire face sous la forme de versements immédiats en numéraire.

Les Gouvernements arabes des pays d'accueil, même si de tels versements étaient possibles, pourraient, de leur côté, craindre que les sommes qui seraient consacrées à l'investissement ne restent pas sur leur territoire, et que celles employées à la consommation ne contribuent au contraire à y provoquer une augmentation brutale du coût de la vie, accompagnée de risques d'inflation.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer les difficultés et les lenteurs qu'entraînerait la fixation du montant individuel définitif de chaque dommage.

Le problème consiste donc à permettre un règlement immédiat et massif de la compensation sans faire peser sur Israël une charge insupportable, et à assurer l'utilisation du montant de la compensation pour le développement des pays arabes et, par priorité, celui des pays d'accueil.

Mécanisme de la solution envisagée

Il semble qu'une solution puisse être trouvée dans l'institution de "titres de dommages", liée à la création d'un "organisme bancaire international (ayant) pour (tâche exclusive) le développement économique du Proche-Orient".

Cet organisme fonctionnerait soit sous l'autorité, soit avec la participation de la BIRD, la deuxième formule présentant sans doute des avantages de souplesse.

Parmi les divers aspects du système résumé dans la présente note, on retiendra, pour les présenter sous forme de suggestions, les données suivantes qui permettent d'en dégager les lignes générales.

Mesures provisoires

Pour assurer la rapidité de démarrage des opérations de compensation, on fixerait au préalable un montant provisoire global. On pourrait prendre comme base d'évaluation, par exemple le chiffre de 100 millions de livres sterling, soit environ 280 millions de dollars retenu par les experts de la Commission de conciliation. Cette fixation n'influerait pas sur la détermination définitive du montant global de la compensation, à laquelle pourrait procéder une Commission internationale d'experts ayant l'accord des parties en cause.

Les titres de dommage

Le montant de la compensation globale ainsi fixé provisoirement, chaque possédant, qui en fera la demande et qui justifiera d'un titre de propriété de bien immobilier[1/], recevra un "titre de dommage" individuel, conçu sous la forme d'un certificat provisoire correspondant à la valeur estimée du préjudice. Un recours éventuel pourra être intenté auprès d'une commission internationale ad hoc, dont les travaux, n'étant pas liés à l'ensemble de l'opération, n'en subiront pas les contrecoups et n'en entraveront pas le déroulement.

Les titres de dommage sont émis par l'organisme bancaire international de développement, évitant ainsi tout contact direct entre Israël et les Arabes.

Ils doivent porter intérêt, de préférence par échéances trimestrielles; cet aspect a une importance primordiale; c'est par là, en effet, que se trouvera consolidée la confiance des intéressés dans la valeur réelle du système.

Ils sont personnels et ne sont pas cessibles directement mais seulement par l'intermédiaire de l'organisme bancaire de développement, qui peut, dans certains cas limités (maladie, décès), les escompter ou les racheter avec de gros abattements pour les porteurs qui ne voudraient pas réinvestir.

Ils sont par contre remboursables immédiatement pour leur valeur nominale, dès lors qu'il s'agit d'achats ou d'investissements conformes aux programmes tracés par l'organisme bancaire, en accord avec les Gouvernements arabes.

1/ Une certaine somme pourrait, si cela paraissait utile, être réservée au règlement des dommages mobiliers.

L'Organisme bancaire international et le recasement des réfugiés

Au travers de ce mécanisme, l'Organisme bancaire international serait en mesure d'assurer aux pays d'accueil le bénéfice des sommes résultant de la compensation, tout en orientant l'application de ces sommes dans le sens le plus productif et en l'harmonisant avec le plan de développement général.

Tout en respectant le principe de la liberté de choix, par les porteurs, du pays d'investissement, il lui serait également possible de veiller au maintien d'un équilibre entre l'importance des capitaux investis et le nombre des réfugiés, possédants ou non possédants, accueillis par chaque pays, et aussi avec les possibilités de recasement effectivement offertes aux non-possédants.

De même, tout en procédant aux grands travaux, nécessaires sans doute mais de portée trop lointaine dans le temps pour avoir une incidence directe sur le recasement des réfugiés, l'Organisme bancaire pourrait accélérer l'intégration rationnelle des moyens et petits possédants dans la vie économique (artisanat, agriculture, commerce), et notamment celle des petits propriétaires fonciers (qui sont nombreux) en encourageant le développement de coopératives de production, de distribution et d'achats.

L'Organisme bancaire et le développement des pays arabes

En même temps que l'Organisme bancaire orienterait l'intégration des réfugiés, il assurerait la coordination de tous les moyens financiers disponibles pour le développement économique des pays arabes du Proche-Orient. Le problème des réfugiés en tant que tels se trouverait alors en quelque sorte dissous en un problème plus vaste, aux données constructives et non plus négatives.

L'Organisme bancaire disposerait dans l'immédiat des ressources suivantes :

- Le montant de la compensation, progressivement mis à disposition au travers de la garantie d'Israël, assortie éventuellement de celle des pays cotisants à l'UNRWA. On peut évaluer le montant correspondant à quelque 300 millions de dollars, dont Israël ne paierait au départ que les intérêts. Une date limite de remboursement pourrait être fixée, et des annuités périodiquement déterminées.

- Les crédits non dépensés de grands travaux de l'UNRWA, soit un montant presque égal aux crédits ouverts pour le plan de trois ans, c'est-à-dire environ 200 millions de dollars.
- Une participation de la BIRD qui, contrairement à ce qui est le cas général dans les pays sous-développés, ne se trouverait pas au départ porter seule la responsabilité financière totale.

On pourrait aussi envisager un regroupement des divers crédits d'assistance technique, et une coopération avec les institutions spécialisées des Nations Unies susceptibles de faciliter la solution des problèmes de trésorerie.

Il est inutile d'insister sur l'accroissement d'efficacité qui résulterait de la coordination ainsi instituée entre des efforts appliqués jusqu'à présent en ordre dispersé.

En outre, l'Organisme bancaire serait en mesure de mobiliser d'importantes ressources financières en puissance, les amenant ainsi à contribuer au développement des pays arabes. Il s'agit plus spécialement de fonds portés par des bénéficiaires directs de la mise en valeur des pays considérés : savoir les pays arabes et notamment les pays producteurs de pétrole (Koweit, Arabie, Irak). Les grandes compagnies pétrolières pourraient sans doute s'associer également à une entreprise instituée en faveur des pays dont elles tirent leur principal profit; d'autres capitaux privés éventuellement aussi.

Les moyens d'action disponibles sur ces bases permettraient des réalisations dépassant de très loin tout ce qui a été entrepris ou envisagé dans ce domaine jusqu'à présent.

L'Organisme bancaire et l'opinion arabe

Il est permis de penser que l'institution envisagée contribuerait par son fonctionnement à détendre l'atmosphère politique en général, et spécialement les rapports entre les Nations Unies et les pays occidentaux d'une part, les pays arabes de l'autre (le règlement de la compensation s'effectuant sans aucun contact direct entre Israël et les pays arabes).

Une réalisation spécialement conçue pour le Proche-Orient et adaptée à ses besoins serait en effet de nature à satisfaire l'amour-propre national des pays

bénéficiaires, dont les représentants seraient par ailleurs appelés à participer à l'activité de l'Organisme bancaire et à partager ses responsabilités devant leur propre opinion publique.

Son caractère international éliminerait le grief d'impérialisme, ou l'atténuerait tout au moins; la position des membres participants non arabes, et en particulier celle des Etats-Unis, de l'Angleterre et de la France, se trouverait grandement renforcée du fait qu'elle apparaîtrait comme une position commune.

Quant à l'opinion publique arabe, il semble qu'elle serait influencée favorablement non seulement parce que le problème des réfugiés aurait perdu de son acuité en se fondant dans le problème du développement économique, mais aussi parce qu'elle aurait l'impression de voir des biens arabes (la compensation) retourner à la communauté arabe, et enfin parce que les moyens disponibles permettraient des réalisations plus vastes et d'un intérêt plus tangible.

Mesures transitoires

Pendant toute la période au cours de laquelle l'intégration des réfugiés se ferait, il serait évidemment nécessaire de continuer à distribuer des secours d'un volume total décroissant avec la mise en oeuvre du programme. Mais la durée de cette période transitoire serait, en tout état de cause, inférieure à la durée nécessaire pour arriver à l'épuisement du problème par les méthodes actuelles.

Peut-être serait-il souhaitable, au moment où on déciderait des dispositions nouvelles, de proposer l'augmentation du montant individuel du secours. A condition évidemment que la mise en application du régime nouveau ne tarde pas, il y aurait en effet intérêt à réserver jusque là toute décision d'augmentation; intervenant alors, elle aurait pour effet de créer un climat favorable dans les camps et chez les non-possédants, et de faciliter l'indispensable prise en charge de la distribution des secours par les pays d'accueil.

L'UNRWA aurait donc à poursuivre sa tâche provisoirement. Mais des économies très substantielles seraient rapidement réalisées, car l'Office pourrait fonctionner avec un personnel restreint. Il échapperait ainsi à beaucoup des critiques qu'à tort ou à raison on lui adresse en ce moment et dont le poids retombe sur les Nations Unies et singulièrement sur les pays contributeurs.

Conclusion

Il est clair qu'une opération conçue dans l'esprit de celle qui vient d'être sommairement esquissée sera d'autant plus difficile et d'une portée d'autant plus limitée qu'on aura davantage tardé à l'entreprendre.

Si les pays contributeurs décidaient, d'un commun accord, de prendre une initiative en ce sens, la logique interne du plan suggéré rendrait souhaitable - sinon indispensable - que toutes les études et mesures préparatoires aient été menées à bien en temps utile pour que le projet puisse être présenté à la prochaine Assemblée générale des Nations Unies.

Il serait à craindre qu'un délai plus long ne rende inopérants tous les efforts qu'on pourrait tenter pour sortir de l'impasse actuelle, quelle que soit par ailleurs la forme qu'on envisage de leur donner.

DOCUMENT D'INFORMATION No 5

PLAN RELATIF AU PAIEMENT DES INDEMNITES DE COMPENSATION POUR LES BIENS IMMOBILIERS ABANDONNES PAR LES REFUGIES ARABES

Etude présentée à la Commission de conciliation pour la Palestine par M. John Berncastle, le 10 septembre 1952

Le plan proposé ci-après ne prétend pas fournir une solution complète au problème de l'indemnisation, mais il contient des suggestions soumises à la Commission pour lui permettre de poursuivre l'étude de ce problème.

Au cours des discussions sur la question des indemnités à verser aux réfugiés arabes pour les biens qu'ils ont abandonnés en Israël, on s'est demandé à plusieurs reprises comment se procurer les fonds nécessaires au versement de ces indemnités et quel organisme pourrait être chargé de recueillir ces fonds. Le montant global des indemnités à verser a été évalué par l'Office des réfugiés à 100 millions de livres sterling, soit 280 millions de dollars. Il est aussitôt apparu que la situation économique de l'Etat d'Israël ne lui permettait pas de payer cette somme, même par acomptes, si l'on considère que ces acomptes doivent être d'une importance suffisante pour être pratiquement utiles aux réfugiés. On a alors songé à accorder un prêt international au gouvernement d'Israël pour lui permettre d'indemniser les réfugiés. Mais un prêt doit être remboursé et il est donc évident qu'Israël a intérêt à ce que le montant des indemnités soit aussi réduit que possible. Dans ces conditions, il est vraisemblable que les discussions entre la Commission de conciliation pour la Palestine et le Gouvernement d'Israël sur le chiffre total des indemnités vont traîner en longueur au détriment des intérêts des réfugiés. En outre, rien n'indique jusqu'ici qu'une organisation internationale ou un gouvernement soit disposé à consentir un prêt à Israël. Sans doute, on ne peut s'attendre à ce que les propriétaires de biens arabes acceptent le chiffre de 280 millions de dollars, mais on estime que ce montant représente une indemnité équitable et raisonnable pour la perte de leurs biens immobiliers. Comme le chiffre auquel on a évalué le montant global des indemnités a été rendu public, il est absolument certain que les réfugiés arabes n'accepteront pas maintenant un chiffre inférieur et qu'ils considèreront

comme une trahison tout accord conclu entre la Commission et le Gouvernement d'Israël qui prévoirait un chiffre global d'indemnité inférieur à 280 millions de dollars. Ce qui est peut-être encore plus important, c'est qu'en fixant un chiffre d'indemnité inférieur on commettrait une véritable injustice à l'égard des réfugiés arabes. Si l'on pouvait donc élaborer, pour le paiement des indemnités, un plan qui n'exigerait pas qu'un organisme ou un Etat soit obligé de reconnaître formellement comme valable une somme fixe quelconque, on ferait oeuvre utile.

Le plan repose sur la création, par les Nations Unies, d'une sorte de banque internationale avec un fonds de roulement de 50 millions de dollars, par exemple. La banque fixerait son siège dans une ville facilement accessible aux réfugiés, telle que Beyrouth ou Jérusalem, et inviterait publiquement à s'adresser à la Banque tous les réfugiés qui ont abandonné des biens en Israël sur lesquels ils peuvent établir leur droit de propriété et pour la perte desquels ils veulent être indemnisés. Après avoir examiné chaque demande, la banque offrirait au demandeur une indemnité calculée sur la valeur marchande de ses biens en 1947. Il appartiendrait à l'intéressé d'accepter ou de refuser cette offre, et aucune pression ne serait exercée sur lui. Dans le cas où il accepterait l'indemnité offerte, la banque lui en verserait le montant et le Séquestre israélien des biens des absents (auquel les titres de propriété de tous les biens arabes sont dévolus) transférerait immédiatement le titre de propriété du bien ou des biens en cause à la banque, qui en deviendrait alors le propriétaire et exercerait toutes les fonctions attachées à cette qualité, notamment celle d'administrer les biens et d'en percevoir les revenus et loyers. La banque offrirait ensuite à tous les Juifs dans le monde de leur céder ces biens pour un montant égal à celui de l'indemnité versée, augmenté d'une faible commission destinée à couvrir les frais d'administration. Le Gouvernement d'Israël et le Keren Kayemeth LeIsrael exerceraient un droit de préemption. Le produit de la vente des biens serait versé au fonds de roulement de la banque et servirait à financer le paiement d'autres indemnités compensatrices.

Le plan est très simple en principe, mais sa mise en oeuvre se heurtera néanmoins à certaines difficultés. La difficulté la plus sérieuse provient de l'application des dispositions de la loi israélienne relative au taux maximum des loyers, des prix réduits auxquels le Séquestre a loué les biens dont il avait la

garde, et de la dépréciation de la livre israélienne. Un exemple fera mieux comprendre la situation. Un immeuble d'habitation, construit à Jérusalem, a été terminé en 1940 et a été acheté par un Arabe en 1942 pour la somme de 17.500 livres palestiniennes. Le propriétaire arabe est maintenant "absent". L'immeuble comprend vingt et un appartements qui ont été loués peu après que l'immeuble eut été achevé, au loyer annuel moyen de 60 livres palestiniennes. Le loyer brut annuel de 1.260 livres palestiniennes représentait un revenu égal à environ 7,2 pour 100 du capital investi en 1942. En 1940 a été promulguée la loi relative au taux maximum des loyers, qui interdisait toute augmentation ultérieure des loyers. En conséquence, les locataires de l'immeuble en question continuent à payer 60 livres par an, mais 60 livres israéliennes. L'immeuble valait certainement 17.500 livres palestiniennes en 1947 et l'indemnité à verser pour la perte de ce bien ne devra donc pas être inférieure à cette somme. L'équivalent en dollars de 17.500 livres palestiniennes, au cours de 2 dollars 80 cents pour une livre palestinienne, est de 49.000 dollars. Pour obtenir un revenu de 5 pour 100, la personne qui achètera l'immeuble à la banque pour 49.000 dollars devra recevoir un loyer total annuel de 2.450 dollars. La livre israélienne valant actuellement au cours libre 40 cents des Etats-Unis, l'acheteur devra être assuré d'un revenu annuel de 6.100 livres israéliennes, soit 4,85 fois le montant réel des loyers. C'est là le côté sombre de la situation, mais elle présente cependant un aspect plus encourageant. D'abord, les locataires de l'immeuble en question peuvent payer des loyers plus élevés. Leur revenu moyen annuel n'est probablement pas inférieur à 1.200 livres israéliennes et il n'est pas déraisonnable de demander à un locataire de payer un loyer équivalant à un sixième de son revenu. En d'autres termes, les locataires de l'immeuble pourraient payer un loyer double, et même triple, de celui qu'ils paient actuellement. Ensuite, les Juifs du monde entier ont suffisamment confiance dans le rétablissement éventuel de la livre israélienne pour investir en Israël des capitaux qui ne produiront pour l'instant qu'un intérêt négligeable, ou du moins très inférieur à 5 pour 100. En tout état de cause, pour que le plan puisse être appliqué avec succès, il faudrait que le Gouvernement d'Israël promulgue une loi qui permette à la banque de relever suffisamment le taux du loyer de ses biens pour pouvoir retirer un profit raisonnable de ses opérations de paiement. Un autre moyen d'attirer les acheteurs serait de conférer aux propriétaires bona fide le droit de reprendre tout ou partie des locaux pour leur usage personnel.

Le fait que le Séquestre a déjà vendu de nombreux biens arabes est une autre source de difficultés. On a indiqué par exemple que deux millions de dunums de terres agricoles avaient été vendus au Jewish National Fund. Dans des cas de ce genre, il semble que la meilleure façon d'opérer serait de procéder, sur la base de leur valeur marchande en 1947, à l'évaluation de chaque parcelle de terre vendue. Lorsque la banque paiera une indemnité pour la perte d'une parcelle de ces terres, elle récupérera du Séquestre le montant qu'il a reçu lors de la vente de cette parcelle et, si cette somme est inférieure à l'indemnité versée, le Gouvernement israélien lui remboursera le montant de la différence.

Sans doute faut-il prévoir d'autres difficultés moins graves mais il est inutile pour le moment de chercher à les résoudre. Le plan devrait être élaboré en accord avec le Gouvernement israélien, dont la coopération serait indispensable.

De l'avis de l'auteur, les principaux avantages du plan sont les suivants :

a) Il fait passer le problème de l'indemnisation des hautes sphères de la politique internationale sur le plan commercial;

b) Il détache effectivement le problème des indemnités à verser pour la perte des biens arabes abandonnés, du problème des dommages de guerre;

c) Il exclut toute possibilité d'exercer une pression sur les réfugiés propriétaires de biens, ou d'invoquer contre eux l'argument du fait accompli;

d) Il supprime l'obligation pour une organisation internationale ou un Etat de reconnaître formellement un montant quelconque comme représentant le montant global des indemnités à verser;

e) Il écarte la nécessité de réunir une somme considérable; les seuls fonds nécessaires seront ceux qui constitueront le fonds de roulement de la banque, et ce fonds est relativement peu important;

f) Il dispense le Gouvernement d'Israël de se procurer une somme considérable en devises étrangères;

g) Tout en facilitant la réinstallation des réfugiés, il ne paraît pas lier cette question à celle de l'indemnisation;

h) L'opération sera progressive et s'étendra sur plusieurs années, ce qui, à la différence d'une opération rapide, aura pour avantage :

i) De la rendre plus facile du point de vue administratif et

ii) D'amortir les conséquences qu'elle aura sur l'économie des pays intéressés.