

COMMISSION DE CONCILIATION DES NATIONS UNIES POUR LA PALESTINE

COMITE GENERAL

Distr. RESTREINTE
COM.GEN/17
22 février 1951
ORIGINAL :
FRANCAIS/ANGLAIS

RAPPORT DU COMITE GENERAL

A LA COMMISSION DE CONCILIATION CONCERNANT
L'ACTIVITE FUTURE DE LA COMMISSION ET DE SON
OFFICE POUR LES REFUGIES,
AUX TERMES DE LA RESOLUTION DU 14 DECEMBRE 1950

INTRODUCTION

A la demande de la Commission de conciliation, le Comité général a entrepris une étude de l'activité future de la Commission et des travaux de son Office pour les réfugiés, à la lumière de la résolution du 14 décembre 1950. Le rapport se compose de deux parties. La Première Partie présente une stricte interprétation de la résolution et expose les conséquences juridiques de cette interprétation. Dans la Deuxième Partie, le Comité suggère des méthodes d'ordre pratique en vue de mettre en œuvre ladite résolution, et en particulier de mener à bien les travaux de la Commission et de l'Office dans un avenir immédiat. Le Comité général croit que ces méthodes qui ont un caractère pratique immédiat, sont aussi pleinement conciliables avec la lettre et l'esprit de la résolution.

PREMIERE PARTIE

La création d'un Office pour les réfugiés, placé sous la direction de la Commission de conciliation a été décidée par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 14 décembre 1950. Par cette décision l'Assemblée a manifesté l'importance qu'elle attache à la solution rapide du problème des réfugiés dont l'existence constitue le principal obstacle au règlement général du problème palestinien ainsi qu'un danger pour la paix et la stabilité dans le Proche-Orient.

Dans la résolution précitée, l'Assemblée a elle-même indiqué la nature de l'organisme à créer et ses attributions.

A. Nature de l'Office

Conformément au préambule du paragraphe 2 de la résolution précitée, l'Office doit être créé par la Commission de conciliation. Il doit donc être considéré comme un organe subsidiaire de la Commission, le Chef de l'Office étant responsable vis-à-vis de la Commission et non pas de l'Assemblée.

Il est également précisé que l'Office est "placé sous la direction de la Commission de conciliation". Il appartient de ce fait à la Commission d'indiquer les lignes directrices que l'Office devra suivre. Les principes une fois posés, le Chef de l'Office aura toute latitude pour organiser et conduire sa tâche, étant entendu que les décisions qui soulèveraient des problèmes d'ordre politique devront être prises avec l'accord de la Commission.

B. Attributions de l'Office

Les attributions assignées à l'Office sont énumérées au paragraphe 2 de la résolution du 14 décembre 1950. Elles présentent un caractère concret. A cet égard, la création de l'Office marque une nouvelle phase des travaux de la Commission. Celle-ci doit maintenant passer du stade des discussions générales à la recherche, et dans le cas de la compensation, à la mise en oeuvre de mesures pratiques concrètes.

Le texte même des résolutions successives de l'Assemblée fait ressortir cette nouvelle orientation. Si la résolution du 11 décembre 1948 donne pour instruction à la Commission de "faciliter" le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés et le paiement d'indemnités à ces derniers, la nouvelle résolution charge la Commission de prendre par l'intermédiaire de son Office pour les réfugiés

des "dispositions" et de rechercher les mesures "qui pourront aider" à atteindre ce but.

En outre, l'ordre dans lequel ont été énumérées les fonctions du nouvel Office traduit l'ordre d'importance attaché par l'Assemblée aux attributions de ce dernier.

Tandis que le versement d'une compensation était mentionné en dernier lieu parmi les fonctions assignées à la Commission de conciliation par la résolution du 11 décembre 1948, il est cité en premier dans la résolution du 14 décembre 1950. Les questions de rapatriement et de réinstallation font l'objet d'un paragraphe distinct et sont désignées sous le vocable général : "les autres objectifs énoncés au paragraphe 11 de la résolution du 11 décembre 1948."

En conséquence, la compensation doit être considérée comme la tâche principale du nouvel Office. Le rapatriement et la réinstallation, ainsi que la protection des biens des réfugiés n'en relèvent pas moins de sa compétence à des titres divers.

La Compensation

A. Etendue de la compensation

La résolution du 11 décembre 1948 prévoit deux cas dans lesquels des indemnités seront versées à titre de compensation :

1) Pour les biens des réfugiés qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers. Deux conditions sont posées dans ce cas au droit à compensation :

a) Le réfugié devra être propriétaire de biens au moment de l'exode (date à déterminer). Ces biens devront avoir été perdus du fait de l'exode.

Le Gouvernement d'Israël a toujours admis le principe du versement d'une compensation, mais celle-ci ne devrait porter que sur "les terres cultivées" à l'exclusion de tous biens meubles. La résolution du 11 décembre 1948 ne définissant pas le terme "biens", on devra examiner les diverses catégories de biens - meubles et immeubles - qui appellent une définition.

(b) Il devra être entendu, lors du versement d'une indemnité, que le réfugié qui la reçoit renonce par là à son droit au rapatriement et à toute revendication ultérieure sur les biens laissés en Israël.

2) Pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les gouvernements ou autorités responsables.

Il s'agit ici de dommages causés au cours des hostilités mais qui ne sont pas dus strictement à des opérations militaires (butin, pillage, vols, etc.). Cette catégorie de dommages ne peut être rattachée à la notion de dommages de guerre proprement dits, mais devrait faire l'objet d'un règlement direct entre Israël et les demandeurs, ces derniers étant, dans le cas présent, les réfugiés qui auront été rapatriés. L'attitude du Gouvernement d'Israël dans ce domaine a toujours été de considérer les réfugiés rapatriés comme des citoyens d'Israël n'ayant jamais perdu leur citoyenneté.

En conséquence, la tâche de l'Office, dans ce domaine, ne consiste pas à prendre des mesures appropriées, comme dans le cas des réfugiés qui décident de rester dans les pays arabes et pour qui l'Office joue le rôle d'intermédiaire, mais plutôt à suggérer au Gouvernement d'Israël, conformément aux termes de l'alinéa o) du paragraphe 2 de la résolution du 14 décembre 1950, l'adoption des mesures propres à assurer aux réfugiés rapatriés une compensation équitable pour leurs biens endommagés.

B. Fonctions de l'Office

Dans le domaine de la compensation, la résolution du 14 décembre 1950 prévoit que l'Office "prendra toute mesure nécessaire pour l'évaluation et le versement des indemnités". En conséquence, ces mesures comporteront l'évaluation des biens, la réunion des fonds nécessaires et le versement des indemnités.

1) Première phase :

Les travaux d'évaluation consisteront à déterminer :

- a) la nature des biens appartenant aux réfugiés arabes;
- b) la valeur de ces biens.

L'évaluation doit être effectuée sur une base individuelle.

a) Pour déterminer la nature des biens, l'Office devra recueillir auprès des autorités compétentes (services intéressés de l'ancienne puissance mandataire, Administrateur israélien des biens des absents) et des réfugiés eux-mêmes) les données nécessaires, telles qu'elles pourront être fournies par les anciens rôles d'impôts, les registres de cadastres, la documentation

de l'Administrateur israélien des biens des absents et les titres de propriété des réfugiés.

b) Pour établir la valeur des biens sujets à compensation, l'Office devra déterminer :

- (i) la date qui sera prise comme base pour l'évaluation;
- (ii) la monnaie dans laquelle les biens seront évalués.

Dans cette première phase du processus, l'Office doit chercher à établir le montant global de la valeur des biens.

2) Deuxième phase :

Dans une deuxième phase, la tâche de l'Office consistera à constituer un fonds de compensation.

- a) Ce fonds sera distinct de celui de la réintégration;
- b) Il devra être confié à un organisme qui sera créé, le moment venu par la Commission de conciliation.
- c) Dans les limites fixées par l'Office, ce fonds sera alimenté par Israël (soit directement soit par un emprunt).

3) Troisième phase :

La troisième phase est celle du versement.

a) Les demandes individuelles des réfugiés pour le versement d'une compensation seront examinées par l'Office et les paiements ne seront effectués qu'à deux conditions :

- (i) le demandeur possédait des biens qu'il a perdus du fait de l'exode;
- (ii) il doit avoir choisi de ne pas rentrer dans ses foyers.

b) Le versement de l'indemnité sera effectué sur une base individuelle.

c) La remise de l'indemnité pourra être effectuée soit directement par l'organisme chargé d'administrer le fonds de compensation, soit indirectement par le Gouvernement sur le territoire duquel se trouve l'ayant-droit.

d) Le mode de versement devra être décidé par l'Office. Le paiement de l'indemnité pourra être effectué :

- (i) par un versement en espèces, soit à forfait soit par fractions échelonnées dans le temps;
- (ii) par la remise de titres négociables.
- (iii) par intégration de la compensation et de la réinstallation. Tout en considérant que les biens remis aux réfugiés au titre de la réinstallation sont entièrement distincts de l'indemnité de compensation et constituent un prêt qu'ils devront rembourser, le montant de ce remboursement pourrait être réduit d'une somme égale au montant de l'indemnité due aux réfugiés à titre de compensation.

Rapatriement, réinstallation
et relèvement économique et social

La deuxième tâche assignée à l'Office par la résolution du 14 décembre 1950 concerne "les autres objectifs énoncés au paragraphe 11 de la résolution du 11 décembre 1948". Il s'agit essentiellement du rapatriement, de la réinstallation ainsi que du relèvement économique et social.

Aux termes de la résolution du 14 décembre 1950, l'Office devra "élaborer" des dispositions permettant d'atteindre ces objectifs. Il s'agit d'examiner les solutions possibles, de présenter des suggestions, et non plus comme dans le cas de la compensation d'assurer la mise à exécution des projets qui auront été approuvés.

A. Rapatriement

La Commission de conciliation se réserve de discuter de cette question avec le Gouvernement d'Israël en vue de rechercher un accord de principe. Cet accord une fois intervenu, l'Office sera chargé d'établir un plan détaillé de rapatriement portant sur le nombre des réfugiés admis à regagner leurs foyers, le critère d'après lequel se ferait la sélection et le lieu d'installation.

B. Reinstallation

A la suite d'un accord intervenu entre la Commission de conciliation et l'UNRWA, ce dernier organisme qui dispose d'un fonds de réintégration est plus spécialement chargé de cette

question, notamment en ce qui concerne l'examen des projets de réinstallation et leur exécution, la Commission de conciliation conservant le droit de discuter de la question avec les gouvernements intéressés sur le plan politique.

C. Relèvement économique et social

L' "aide" que l'Office pourrait apporter au règlement de cette question prendra la forme de recommandations formulées tant auprès du Gouvernement d'Israël qu'auprès des gouvernements des pays arabes. Ces recommandations auront trait, par exemple, aux droits minoritaires, au statut des réfugiés, à leur condition juridique, à la législation du travail et de la sécurité sociale et à toutes autres questions similaires.

Protection des droits, des biens
et des intérêts des réfugiés

Enfin, l'Office est chargé, conformément au paragraphe c) de la résolution du 14 décembre 1950 de poursuivre avec les parties intéressées des consultations relatives à la protection des droits, des biens et des intérêts des réfugiés.

Cette disposition a trait aux négociations que la Commission de conciliation a engagées avec les parties sur divers points relatifs à la protection des droits et des biens des réfugiés.

1) Il s'agit d'obtenir que les réfugiés, rapatriés en Israël ou installés en pays arabes jouissent des mêmes droits que ceux qui sont accordés aux citoyens des pays de leur nouvelle résidence.

2) Il s'agit également de mesures propres à assurer la protection des intérêts matériels des réfugiés.

Lors de la Conférence de Lausanne, la Commission de conciliation avait engagé des pourparlers avec le Gouvernement d'Israël sur divers points tels que, le regroupement des familles arabes en Israël, l'entretien des orangeries, les biens wakfs, le blocage des comptes, etc. Seule cette dernière question est actuellement en discussion.

Il conviendrait d'exposer l'état actuel du problème des comptes bloqués, en faisant ressortir :

- 1) l'intérêt qu'il y a pour l'instant à limiter les pourparlers à deux Etats : Israël d'une part et la Jordanie d'autre part.
- 2) la nécessité d'obtenir d'Israël qu'il accepte de fixer une date antérieure à la conclusion de la paix comme échéance du remboursement des Etats arabes des avances qu'ils auront consenties aux propriétaires de comptes bloqués.

Bien que la question des comptes bloqués relève de la compétence de l'Office aux termes de la résolution du 14 décembre 1950, la Commission de conciliation qui suit l'affaire de longue date se réserve d'en poursuivre l'examen avec les gouvernements intéressés.

DEUXIEME PARTIE

Dans la première partie de son Rapport, le Comité général présente une étude sur la portée des résolutions de l'Assemblée générale du 11 décembre 1948 et du 14 décembre 1950. Les conclusions ci-dessus présentées ont pour base une stricte interprétation des dispositions de ces résolutions et, en dehors d'autres considérations, sont, de l'avis du Comité général, correctes et objectives. Le Comité toutefois s'est aperçu que pour appliquer les conclusions figurant à la première partie, la Commission et le nouvel Office devront disposer de plus de temps et d'une organisation administrative plus développée que celle qui existe à l'heure actuelle. Il faudra des mois de travail pour qu'un personnel d'experts puisse déterminer le montant total des sommes dues aux réfugiés au titre de la compensation, sur la base d'une évaluation complète de toutes les demandes individuelles. En dehors des progrès accomplis dans la mise sur pied de l'organisation administrative, la Commission ne serait pas en mesure dans son rapport à la prochaine session de l'Assemblée générale de mentionner le moindre résultat dans le travail qui consiste à faciliter le versement de la compensation. Le Comité général pense qu'il est essentiel de réaliser des progrès dans la voie d'un accord entre le Gouvernement d'Israël et les gouvernements des Etats arabes au sujet du principe du règlement de la question de la compensation et de la détermination de la somme globale à payer. Si un tel accord n'intervient pas avant ou pendant la prochaine session de l'Assemblée générale, les répercussions politiques de retards prolongés dans la solution du problème de la compensation auront pour résultat de faire diminuer considérablement les possibilités d'accord à une date ultérieure. Il importe, en conséquence, que la Commission de conciliation étudie le genre d'accord politique en matière de compensation qui doit faire l'objet de négociations avant que la Commission ne présente son rapport à l'Assemblée. Sans préjuger des dispositions qui pourraient être prises ultérieurement avec le Chef de l'Office pour les réfugiés, la Commission doit mettre au point les méthodes de travail qui lui permettront, au cours des quelques mois qui précéderont l'arrivée du Chef de l'Office, de préparer elle-même l'effort intensif qu'elle va tenter auprès des gouvernements intéressés, pour obtenir la conclusion d'un accord.

C'est pourquoi le Comité général recommande à la Commission d'étudier la possibilité de prendre les mesures suivantes :

1) De procéder immédiatement et en premier lieu à une détermination approximative de la valeur totale des biens abandonnés par les réfugiés en Israël et pour lesquels une compensation leur est due, et de charger les experts attachés à la Commission de préparer cette évaluation sur la base de la documentation disponible et la mieux fondée. Un tel chiffre servirait de point de départ à des négociations ultérieures. L'on ne prévoit pas que les experts auront, à ce stade, à examiner des demandes individuelles, mais qu'ils se borneront à une étude des documents officiels, étude qui devra être terminée dans un laps de temps donné, par exemple avant deux mois.

2) De commencer l'examen des méthodes permettant de recueillir des fonds pour un montant égal à la valeur estimée des biens des réfugiés. La Commission devra inviter ses experts à entreprendre immédiatement l'étude des possibilités financières d'Israël et des possibilités d'obtention de garanties internationales pour un fonds de compensation.

3) D'élaborer des projets permettant d'intégrer la compensation et la réinstallation et, le moment venu, d'examiner ces plans avec l'Office de secours et de travaux. La Commission devra charger ses experts de présenter des plans qui donneront la possibilité aux autorités chargées de la réinstallation, d'utiliser le fonds de compensation. De tels plans devront être remis à la Commission, pour étude, à une date déterminée.

4) D'établir des projets de rapatriement qui servent au mieux les intérêts des réfugiés tout en offrant éventuellement à l'Etat d'Israël certains avantages dans le domaine économique et social. La Commission devra charger ses experts de lui soumettre ces projets dans un délai fixé.

5) Au moment où la Commission jugera que, politiquement, le moment est favorable, elle entamera avec le Gouvernement d'Israël des négociations en vue d'aboutir à un accord sur les quatre points que l'on vient d'exposer dans le cadre d'un projet de règlement général de ces questions, étant bien entendu que si la Commission et le Gouvernement d'Israël aboutissent à un accord sur les moyens de mettre en oeuvre ces projets, elle devra le soumettre à l'approbation de l'Assemblée générale, à sa prochaine session. Le Comité estime qu'un accord de ce genre ne générerait en rien l'action du Chef de l'Office pour les réfugiés, qui aux termes

dudit accord, pourra en diriger la mise en oeuvre sur le plan administratif. Si un accord de ce genre ne peut être réalisé, le Chef de l'Office devra être invité à rechercher d'autres moyens de donner effet aux résolutions de l'Assemblée générale. Toutefois, il est essentiel, si l'on ne veut pas gêner les efforts que le Chef de l'Office et la Commission de conciliation pourraient être amenés à tenter ultérieurement, de mettre immédiatement ce programme à exécution.
