UNITED NATIONS

Distr.
RESTRICTED

A/AC.25/W/78
24 April 1952

Original: English

COMMISSION DE CONCILIATION DES NATIONS UNIES POUR LA PALESTINE

IDEES PRATIQUES EN VUE DES FUTURS TRAVAUX DE LA COMMISSION TOUCHANT LES COMPENSATIONS

(Document de travail rédigé par le Secrétariat)

1. Le travail qu'il y a pratiquement à faire se divise on deux parties :
a) Calcul du chiffre global de le compensation due aux réfugiés, et Par conséquent du montant des engagements d'Israël;
b) Calcul de l'indemnité à verser a chaque réfugié.
2. Pour effectuer le paiement des compensations, il faudra nécessairement avoir procédé l'une et l'autre de ces opérations; mais elles sont indépendantes en ce sans qu'elles peuvent s'effectuer l'une sans l'autre.
3. En ce qui concerne tout d'abord le calcul global, il semble juste de dire que les principales parties intéressées sont le Gouvernement d'Israël et les réfugiés. Lee Etats arabes n'entrent en jeu que dans la mesure où ils peuvent prétendre représenter les réfugiés; mais il n'est pas prouvé que les réfugiés désirent être représentes par les Etats arabes. En ce qui concerne les sommes à payer en compensation des biens abandonnés par les Arabes, le rapport essential qui existe entre le Gouvernement d'Israël et les réfugiés est un simple rapport de débiteur à créancier.
4. En raison de in situation politique, les réfugiés ne sont pas en mesure de faire valoir eux-mêmes leurs réclamations. Ils n'ont invité à les représenter ni la Commission de conciliation ni les Etats arabes. Néanmoins, la résolution 394 (V), par laquelle l'Assemblée générale chargeait le Commission, le 14 décembre 1950, de créer un Office pour les réfugiés, peut s'interpréter comme lui imposant une obligation à cet égard; il appartient donc à la Commission d'examiner comment elle pourrait intervenir pour calculer le montant de la compensation d'une façon qui ait l'agrément et du Gouvernement d'Israël et des réfugiés.
5. Bien qu'Israël ne dispose pas pour le moment des fonds qu'il lui faudrait pour effectuer ces paiements, il importe de déterminer sans tarder le montant des sommes à payer en compensation; car la situation peut changer rapidement. Israël réclame actuellement du Gouvernement de l'Allemagne occidentale une compensation pour les propirétés juives dont on n'a pu retrouver les propriétaires. Le montant de la somme réclamée est très supérieur au montant des sommes que les Arabes pourraient éventuellement réclamer à Israël. Les communiqués de presse ont laissé entendre qu'il serait fait vraisemblablement droit, en partie tout au moins, à la demande d'Israël. L'opinion juive mondiale serait sans doute disposée à accepter que les fonds ainsi obtenus servent à acheter des terres arabes sur le territoire du Foyer National du peuple juif, ou en d'autres termes à payer une compensation en échange des biens abandonnée par les réfugiés.
6. L'Office pour les réfugiés a procédé à une évaluation globale de la propriété arabe immobilière abandonnée par les réfugiés. Il est efforcé d'être impartial et le chiffre auquel il est arrivé ne comporte aucune « marge de négociation ». Ce chiffre a été porté à la connaissance de la délégation arabe et de la délégation israélienne à la Conférence de Paris; et le rapport périodique adressée par la Commission de conciliation a l'Assemblée générale expose de façon succincte les méthodes utilisées pour arrives à ce résultat. Malgré la publicité ainsi donnée à ce chiffre, ni l'une ni l'autre des parties ne l'a critiqué publiquement ni sévèrement. Il set vrai d'ailleurs qu'elles ne l'ont accepté ni l'une ni l'autre.
7. A la Conférence de Paris, la délégation d'Israël, tout en réaffirmant qu'elle était prête à contribuer au règlement de la question des biens abandonnes par les Arabes, a proposé d'avoir immédiatenent, soit avec la Commission, soit avec tout autre organe des Nations Unies désigné à cet effet, des pourparlers concrets au sujet de *l'évaluation* de ces biens. Ne pas tenir compte de cette proposition pourrait amener la Commission à se trouver en butte aux attaques des délégations arabes comme de la délégation juive lore de la prochaine session de l'Assemblée générale.
8. La délégation d'Israël n'a pas offert sans réserves de discuter la question; elle a en effet déclaré qu'il conviendrait d'avoir présentée à l'esprit les considérations suivantes:
a) L'existence en Israël des biens arabes abandonnes est un conséquence directe de l'agression arabe et l'état de ces biens a été sérieusement affecté par les événements militaires de 1948 et par leur suite;
b) La possibilité de faire faire au paiement de la compensation est affectée par les mesures économiques hostiles prises à son encontre par les Etats arabes et par les charges matérielles que fait peser sur Israël la présence des immigrants juife qui ont quitté les Etats arabe en raison de la politique hostile des gouvernements arabes;
c) Des biens juifs ont été abandonnée en territoire sous contrôle arabe et dans certains Etats arabes, notamment en Irak.
Les points b) et c) ne concernent pas l'évaluation des biens abandonnés par les Arabes; pour ce qui est du point a), le Comité d'experts désigné par le Ministère des affaires étrangères d'Israël pour étudier, avec l'Office pour les réfugiés de la Commission, la question des compensations a abouti è la conclusion qu'il convenait d'évaluer les propriétés en tenant compte de leur état au 29 novembre 1947.
9. Israël a admis le *principe* d'une compensation de es part. Il reste à obtenir son adhésion en ce qui concerne le *montant* de cette compensation. Pour cela, Il faut tout d'abord s'entendre sur la *valeur* des biens qui peuvent donner lieu à compensation. La question des sommes *à verser* en compensation, et par suite du montant *net* de la dette d'Israël, ne doit logiquement se poser que plus tard.
10. Mais il ne servirait guère de fixer un chiffre d'*accord* avec Israël, à moins que ce chiffre ne soit calculé de telle manière que les réfugiés puissent l'accepter, ou à moins que l'on ne puisse démontrer clairement qu'ils devraient l'accepter. Il conviendrait donc de s'efforcer d'associer les réfugiés au calcul de ce chiffre. A la Conférence de Paris, le délégué de l'Egypte, parlant de la procédure à adopter pour évaluer les biens des réfugiés, a déclaré : Deuxièmement, il faut que les réfugiés soient représentés aux diverses instances de cette opération, afin de veiller à la sauvegarde de leurs intérêts et apporter le concours de leur expérience aux organes des Nations Unies chargés de cette opération.
11. Comme on l'a déjà signalé ailleurs, il est peu probable que les réfugiés puissent désigner un ou plusieurs représentants. La Commission de conciliation devrait donc envisager la création l'un Comité technique mixte dont feraient partie : un ou plusieurs spécialistes des questions foncières, désignés par le Gouvernement d'Israël; un ou plusieurs experts du même genre, d'une compétence et d'une intégrité incontestées, choisis par la Commission parmi les réfugiés; un spécialiste neutre, désigné par la Commission et qui présiderait. Ce Comité aurait pour unique tâche de déterminer la valeur des biens abandonnes par les Arabes en Israël. Une fois ce résultat acquis, le Comité pourrait être habilité à passer à l'évaluation des biens a abandonnés par les Juifs en Jordanie.
12. Il faudrait insister pour que les membres dudit Comité soient choisis parmi des spécialistes des questions d'estimation foncière. I1 faut espérer que le Gouvernement d'Israël désignera M. Ellman, l'Expert principal attache au Ministère de la justice; on pourrait la lui proposer discrètement, puisque le choix de M. Eliman paraît tout indiqué. Pour représenter les réfugiés, la Commission pourrait designer M. S. Hadawi, actuellement directeur du Service des impôts fonciers du Gouvernement Jordanien. Le spécialiste des questions foncières de la Commission pourrait présider la Comité. Il est presque certain qu'un Comité ainsi compose pourrait parvenir à un accord. La Commission pourrait toutefois se croire obligée de designer M. Tannous comme représentant des Arabes, du fait que ce monsieur a parlé au nom des réfugiés devant l'Assemblée générale. Dans ce cas, i1 conviendrait de désigner également M. Hadawi, car il est peu probable qu'on puisse parvenir

à un accord si les Arabes ne sont représentés que par M. Tannous. S'il y a deux représentants du côté arabe, il faudrait qu'il y eût régalement deux représentants du cote israélienne, et il serait indique designer oomrs deuxième représentant israélien M. Joseph Weitz, chef du Département des terres et des forêts du Fonds national juif. Il va de soi, que le Gouvernement d'Israël serait libre de désigner la personne de son choix, à la seule condition que ce soit un spécialiste.
13. La Commission devrait décider si elle demandera au Gouvernement d'israélien d'accepter à l'avance les conclusions au Comité, au cas où ces conclusions seraient adoptées à l'unanimité. Ou bien elle pourrait compter, pour obtenir cette adhésion, sur la pression morale qui s'exercerait sur le Gouvernement, car il lui serait difficile de rejeter les conclusions adoptées à l'unanimité par un Comité dont feraient partie ses propres représentants.
14. Il est évident que la création de ce Comité entrainera des négociations compliquées; et c'est un représentant de la Commission sur les lieux qui serait mieux placé pour les poursuivre. On propose que la Commission envoie au préalable une note au représentant d'Israël auprès des Nations Unies pour lui faire connaître que la Commission a examiné attentivement la proposition faite par la délégué israélien à La Conférence de Paris; qu'elle l'accueille volontiers, mais estime qu'il conviendrait de faire participer les réfugiés à tous les pourparlers qui pourraient avoir lieu; qu'à son avis, ce sont des discussions techniques qui pourraient aboutir aux meilleurs résultats et qu'elles devraient tout d'abord porter uniquement sur l'évaluation des biens abandonnes par les Arabes; enfin que la Commission est disposée, si le Gouvernement y consent, à envoyer en Palestine un représentant qui prendra les dispositions voulues pour organiser ces pourparlers et qui y participera. Il conviendrait de demander une prompte réponse.
15. Ou bien la Commission pourrait décider d'envoyer une communication à la délégation israélienne pour lui faire connaître qu'elle a examiné attentivement la proposition faite à Paris et qu'elle envoie un représentant en Palestine pour s' informer des idées du Gouvernement sur la forme de ces pourparlers, pour lui faire part des idées de la Commission à ce sujet et pour prendre toutes les dispositions pratiques dont on conviendrait. De toute manière, il imports de ne pas passer simplement sous silence la proposition du Gouvernement israélien.
16. Si l'on aborde la question de l'évaluation des compensations à accorder aux particulière, il paraît évident que cette opération doit s'effectuer avant tout paiement. Il est tout aussi évident que ce travail exigera du temps, peut-être même plusieurs années. Il est inconcevable que l'Organisation des Nations Unies, qui a été, par sa résolution relative au partage de la Palestine, la première responsable de la situation tragique où se trouvent les refugies à l'heure actuelle puisse finir par tolérer qu'aucune compensation ne soit versée aux réfugiés pour les propriétés dont ils sont privés. Il est vrai que les fonds qui permettraient de verser ces indemnités ne sont pas disponibles actuellement, mais cette situation peut se modifier d'un moment à 1'autre. Si l'on renvoie les travaux jusqu'au moment où l'on disposera des fonds nécessaires, la Commission pourrait se voir accusée de différer inutilement les paiements et de nombreux bénéficiaires peuvent mourir au se trouver réduite au désespoir dans l'intervalle.
17. Ces travaux, même entrepris dans un cadre restreint, constitueraient pour les refugies un encouragement moral appréciable. En outre, les Arabes sont souvent encline à exploiter au maximum leur nuisance; tant qu'ils sont réfugiés, ils out ce caractère gênant et plusieurs d'entre eux estiment qu'ils peuvent en tirer profit pour exiger le paiement d'une compensation. Ils seraient probablement peu disposés à abandonner cette position favorable au marchandage, acceptant d'être réinstalle ailleurs, s'ils avaient le moindre doute d'être dédommagés. S'ils voient en revanche que les travaux entrepris en vue de leur créer une compensation se poursuivent activement, ils se montreront d'autant plus disposes à accepter d'être réinstalles ailleurs.
18. La meilleure solution serait de charger un organisme distinct, qui ne dépendrait que de la Commission de conciliation (c'est-à-dire un Office pour les réfugiés, élargi et modifié) de toutes les opérations relatives à l'évaluation des indemnités à verser aux particuliers; mais une grande partie de ces opérations consisterait en travaux courants qui s'effectuent automatiquement, comme la distribution et le rassemblement de questionnaires, la publication d'avis etc., et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies dispose déjà de services capables d'exécuter les travaux de ce genre. De nombreux réfugiés ont exprimé, au cours des entrevues qu'ils ont eues avec l'Office pour les réfugiés, leur méfiance envers le personnel de l'UNRWA avec lequel ils sont entrés en contact, c'est-à-dire le personnel arabe recruté sur place. Néanmoins, la création d'un organisme distinct auquel on confierait des tâches came celles que nous venons de mentionner entraînerait des dépenses superflues; il est donc probable qu'on fera appel à la collaboration de l'UNRWA.
19. Dans ces conditions, il ne serait que juste de consulter l'UNRWA au sujet de la forme à donner au questionnaire, du texte des avis au public et de questions analogues.
20. L'Office pour les réfugiés a rédigé un projet de questionnaire qui figure en annexe à son rapport. On pourrait en modifier la forme en tenant compte des observations éventuelles de l'UNRWA. On pourrait notamment supprimer la question qui est libellée comme suit : « Quelle était la valeur marchands de la propriété au 29 novembre 1947 », puisque les renseignements fournis par les réponses n'auraient que peu de valeur pour l'évaluation des biens des particuliers. En posant cette question, on se proposait de mettre fin aux revendications exorbitantes de plusieurs politiciens arabe. Si le total des revendications des particuliers, même fortement exagéré s'exprimait en millions, il serait inutile que les politiciens réclament des milliards. On pourrait également, si l'UNRWA y voit des objections, supprimer la déclaration qui figure à la fin du questionnaire. On pourrait critiquer la longueur du formulaire; il serait possible de l'abréger, mais dans une faible mesure. Il compte 37 questions. Un questionnaire analogue, rédigé par l'Arabe palestinien qui est le principal spécialiste en la matière, en comptait 61.
21. Pour fixer la valeur de chaque parcelle et pour identifier les propriétaire ainsi que les divers titres de propriété, l'Office pour les réfugiés envisageait de se fonder sur l'étude des questionnaires remplis, sur les microphotographies des registres fonciers du Gouvernement mandataire ainsi que sur le rôle des impôts. C'est sans aucun doute la meilleure manière de procéder.
22. Si toutefois l'envoi d'un questionnaire se heurte à des obstacles insurmontables, on pourrait aborder cette étude en se fondant on premier lieu sur les microphotographies. On ne pourrait recourir à cette méthode que pour la région à laquelle le Gouvernement mandataire a applique la Land (Settlement of Title) Ordinance; c'est dans cette région, qui constitue approximativement les trois quarts du territoire national, que se trouvent les terres qui ont le plus de valeur. Une des opérations effectuées en application de cette ordonnance consistait à diviser le territoire en parcelles numérotées identifiables sur une carte. A la suite de cette opération, toutes les transactions relatives à une parcelle (vente, hypothèque ou succession etc.) ont été inscrites au registre [MISSED WORD]. Pour le reste du pays, les renseignements que donnent les registres […]lers sont incomplets et souvent erronés. Ils se fondent sur les renseignements fournis par le prétendu propriétaire. Un propriétaire foncier qui possédait par exemple cinquante dounoms en déclarait cinq pour échapper à impôt. Les limites sont souvent impossibles à identifier sur aucune carte et […]loi qui rendait obligatoire d'enregistrer les changements de propriétaire it plus souvent violée que observée.
Pour la partie du territoire dont les parcelles ont été délimitées les microphotographies indiqueront le nombre, la superficie, l'emplacement et la description de chaque parcelle ainsi que le nom et les titres des propriétaires. Ils n'indiqueront pas la valeur des parcelles, à moins qu'une disposition dans […]ens n'ait été prise après la division des terres. Même dans ce cas-la, la indiquée sera la valeur à la date de la transaction et non pas celle de [MISSED WORD] ou 1948. Il faudrait donc confirmer les renseignements fournis par les photographies d'après les renseignements tirés des rôles de l'impôt, lorsqu'on […]a, ou à défaut, d'après l'évaluation de l'expert. Lorsqu'on aura évalue chacune des parcelles délimitées, il faudra publier […]listes pour convoquer les propriétaires dont le nom figure au registre ou [MISSED WORD] personnes qui prétendent avoir reçu de ces derniers des titres de propriété. Il y'aura pas lieu de procéder à cette opération avant que soit disponible comme nécessaire aux versements.
Les copies des microphotographies, dont le Société Kodak de Londres s'est […]gée de tirer pour l'Organisation des Nations Unies, ne seront prêtes qu'en […]let 1952. On sait que le Gouvernement du Royaume-Uni qui semble désireux […]oir les opérations d'évaluation des propriétés des particuliers s'effectuer plus tôt possible, a proposé que le spécialiste des questions foncières de la Commission travaillât provisoirement à Londres, d'après les originaux. Cette méthode ne paraît guère praticable, car si l'on considère qu'il y a approximent un million et demi de photographies, il est évident qu'un seul homme pourrait même pas arriver à jeter les yeux sur toutes. Il faudra manifestant créer un organisme à cette fin et il ne serait guère possible de la constituer à Londres pour une courte période. Dans tour les cas, la première [MISSED WORD] du spécialiste des questions foncières serait, semble-t-il, d'entrer en pourparlers avec le Gouvernement d'Israël.