

NATIONS UNIES



1968



Année internationale des
DROITS DE L'HOMME

Distr.
GENERALE

A/CONF.32/22
29 avril 1968

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONFÉRENCE INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME

Distr. double

NOTE PRESENTÉE PAR LE COMMISSAIRE GENERAL
DE L'OFFICE DE SECOURS ET DE TRAVAUX DES NATIONS UNIES
POUR LES REFUGIES DE PALESTINE DANS LE PROCHE-ORIENT (UNRWA)

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à la Conférence internationale des droits de l'homme la note jointe, qui a été présentée par le Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

Note du Commissaire général de l'Office de secours
et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés
de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

Le Commissaire général a l'honneur de présenter à la Conférence la note ci-jointe qui a pour titre "Les droits de l'homme et les réfugiés de Palestine".

Bien que le Comité préparatoire de la Conférence ne lui ait pas demandé de rapport, il a été informé que plusieurs délégations avaient exprimé le désir que la Conférence fût saisie d'une note et d'un exposé du Commissaire général. Il est heureux de profiter de l'occasion qui lui est ainsi offerte de soumettre la note ci-jointe à l'examen de la Conférence. Celle-ci n'ignore pas que l'activité de l'Office fait annuellement l'objet d'un rapport détaillé à l'Assemblée générale, dont le plus récent porte la cote A/6713. De plus l'activité de l'Office a été en 1967, l'objet de deux rapports spéciaux du Commissaire général sur l'aspect humanitaire de la situation au Moyen-Orient (A/6787 et A/6723 et Add.1) et d'un rapport du Secrétaire général, daté du 18 août 1967 (S/8124), fondé sur les renseignements fournis par le Commissaire général et le représentant spécial du Secrétaire général M. Gussing. La Conférence se souviendra aussi que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, dans une note datée du 2 mars 1963 (A/7060), a fait distribuer un autre rapport du Commissaire général sur l'exode des habitants de la vallée du Jourdain.

LES DROITS DE L'HOMME ET LES REFUGIES DE PALESTINE

Il y a vingt ans, le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il y a vingt ans également, près de 750 000 Palestiniens devenaient des réfugiés. Le 8 décembre 1949, par sa résolution 302 (IV), l'Assemblée générale confiait à l'Office un mandat prévoyant un programme d'aide aux réfugiés de Palestine. Cette résolution n'employait pas de façon expresse les mots "droits de l'homme" et ne disait pas non plus clairement qu'il y avait un lien quelconque entre ce mandat et les notions fondamentales des droits de l'homme adoptées par l'Assemblée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme; mais l'on peut faire un rapprochement évident entre les deux résolutions, en ce qui concerne à la fois le temps et leurs buts humanitaires.

La situation tragique dans laquelle les réfugiés de Palestine se sont trouvés et les conditions pénibles dans lesquelles ils vivent depuis vingt ans amènent inévitablement à se demander si le sort de ces réfugiés est compatible avec le principe énoncé dans l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'homme, selon lequel :

"Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits..."

Les réfugiés de Palestine ont supporté leurs épreuves avec courage et, en un sens très

réel, une partie de la tâche de l'Office a consisté à aider du mieux qu'il pouvait, compte tenu des ressources limitées dont il disposait, plus de 1 250 000 réfugiés de Palestine à conserver un semblant de dignité, de cette dignité sans laquelle la jouissance des droits de l'homme est un vain mot. L'Office s'est acquitté de cette tâche pendant près de vingt ans et a fait chaque année rapport à l'Assemblée générale. Le bilan de ses activités est, en quelques mots, le suivant : depuis sa création, l'Office a fourni des rations alimentaires de base représentant quelque 1 500 calories par jour à environ 850 000 des 1 300 000 réfugiés que l'on comptait en mai 1967. Il a fourni des rations supplémentaires aux groupes les plus vulnérables, comme les enfants en bas âge, les écoliers et les femmes enceintes. Il a distribué plus de 10 000 tonnes de vêtements et a construit des camps pour abriter plus de 500 000 personnes.

Avec l'aide technique de l'Organisation mondiale de la santé, l'Office a également organisé un service d'hygiène et de santé simple mais efficace pour les réfugiés dont il s'occupe, parmi lesquels aucune épidémie grave ne s'est jamais déclarée. En outre, à la suite des événements de juin 1967 et conformément à la résolution 2252 (ES-V) de l'Assemblée générale, du 4 juillet 1967, l'Office a étendu son aide aux dizaines de milliers de nouvelles personnes déplacées qui sont venues s'ajouter aux réfugiés déjà inscrits sur ses listes. Il a logé environ 70 000 personnes dans des camps de secours sous toile, en Jordanie orientale et dans la République arabe syrienne. Le dernier rapport annuel (A/6713, paragraphes 24 à 49 et 59) du Commissaire général à l'Assemblée générale mentionne dans le détail les charges de plus en plus grandes qui pèsent sur l'Office depuis les événements de juin 1967 et dont rien ne laisse prévoir la diminution.

Nul ne peut prétendre que les conditions de vie ainsi offertes par l'Office sont conformes au "droit de toute personne" à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires" qui est proclamé à l'article 25 de la Déclaration universelle. Nul ne peut non plus prétendre que l'Office puisse faire davantage avec un budget de 10 cents des Etats-Unis par jour et par personne, pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux et l'éducation.

Il restait une possibilité d'améliorer substantiellement le bien-être des réfugiés qui, même sans une aide financière massive, pouvait permettre de redonner une certaine dignité. On pouvait essayer d'élargir et d'améliorer les possibilités d'éducation offertes aux réfugiés, conformément aux objectifs énoncés dans l'article 26 de la Déclaration universelle et à l'importance particulière attachée aux droits de l'enfant par la Déclaration de l'Assemblée générale du 20 novembre 1959. C'est ce que l'Office a fait, dans la mesure où son budget limité le lui permettait. Tout un système d'éducation a été mis au point depuis 1948, avec les conseils et l'aide technique de l'Unesco et, aujourd'hui, plus de 250 000 enfants suivent des classes à plein temps dans 440 écoles construites ou louées par l'Office, sous des tentes dressées provisoirement dans les camps de secours créés depuis juin dernier, ou dans des écoles publiques ou privées qu'il subventionne. On peut ajouter qu'en 1966, 45 % des enfants scolarisés étaient des filles et qu'aucun effort n'a été épargné pour faire reconnaître le principe de l'égalité des sexes proclamé dans le Préambule de la Déclaration universelle. En plus de ces écoles primaires et préparatoires, on a créé dix internats bien équipés pour la formation professionnelle et la formation des enseignants, dont sont déjà sortis plus de 10 000 jeunes réfugiés des deux sexes qui mettent leurs compétences au service de tout le monde arabe et qui contribuent en outre à élever le niveau de vie de leurs familles. Plus de 40 % du budget de l'Office est actuellement consacré à l'éducation et, grâce aux efforts des jeunes réfugiés eux-mêmes et à leur intelligence et leurs capacités naturelles, on assiste à un processus, graduel mais évident, de réadaptation. On ne peut méconnaître la valeur de l'éducation ainsi donnée aux jeunes réfugiés, quel que soit l'avenir qui les attend.

Cela dit, tous ces efforts ne sont en définitive que des palliatifs : ils ont contribué à donner aux réfugiés un niveau de vie minimum, ils leur ont rendu une certaine confiance et ont, peut-être, préservé quelque peu leur dignité. Ils n'ont réussi ni à les sortir de leur état de réfugiés ni à leur assurer la pleine jouissance de tous les droits de l'homme énoncés dans la Déclaration universelle et dans les Pactes internationaux. Ce grand problème, qui est à la fois d'ordre politique et d'ordre humain, se pose toujours mais pour l'essentiel il échappe aux responsabilités de l'Office et dépasse ses possibilités.

C'est on s'en souviendra à ce propos que l'Assemblée générale a adopté en décembre 1948, quelques mois seulement après l'exode des réfugiés, la résolution 194 (II) par laquelle elle décidait (voir le paragraphe 11) "qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités responsables". Dans le même paragraphe, l'Assemblée donnait pour instructions à la Commission de conciliation de "faciliter le rapatriement, la réinstallation et le relèvement économique et social des réfugiés, ainsi que le paiement des indemnités, et de se tenir en liaison étroite avec le Directeur de l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, et, par l'intermédiaire de celui-ci, avec les organes et institutions appropriés de l'Organisation des Nations Unies". Le contenu de ce paragraphe 11 a été réaffirmé année après année par l'Assemblée, mais il n'a jamais été mis en application. Dix-neuf ans plus tard, les réfugiés n'ont encore pas eu la possibilité de rentrer chez eux ni été indemnisés pour la perte de leurs biens. Etant donné que, dans la résolution de l'Assemblée, les deux questions du rapatriement et de l'indemnisation sont liées et forment les deux branches d'une alternative, l'impasse persistante en ce qui concerne le rapatriement a eu pour résultat de priver les réfugiés de toute indemnité pour les biens qu'ils ont abandonnés en 1948. Il paraît douteux que telle ait été l'intention de l'Assemblée lorsqu'elle a adopté sa résolution il y a dix-neuf ans. Certaines mesures ont été proposées de temps à autre pour permettre l'indemnisation des réfugiés, indépendamment de la question de savoir s'ils auraient ou non la possibilité de retourner chez eux et sans qu'ils soient tenus de renoncer à cette revendication ou à toute autre revendication d'ordre politique qu'ils pourraient avoir; mais ces propositions n'ont pas eu de suite.

La résolution de 1948 n'a rien perdu de son importance aujourd'hui, et cela pour deux raisons. En premier lieu, il est maintenant généralement admis que la paix n'a guère de chances de s'établir au Moyen-Orient tant qu'une solution ne sera pas apportée au problème des réfugiés. On se souviendra que, dans sa résolution 242 (1967) du 22 novembre 1967, le Conseil de sécurité a affirmé la nécessité d'une solution équitable au problème des réfugiés en tant que facteur indispensable pour une paix juste et durable dans cette région. Dans son introduction au rapport annuel sur l'activité de l'organisation pour la période allant du 16 juin 1966 au 15 juin 1967, le Secrétaire général avait auparavant déclaré qu'il lui semblait qu'il existe aussi certains principes fondamentaux applicables au problème du Moyen-Orient et dont personne ne serait disposé à contester la valeur, la solidité et le bien-fondé intrinsèques, tout au moins si on les prend séparément... Les hommes ont partout, et cela s'applique sans aucun doute aux réfugiés de Palestine, le droit naturel de vivre dans leur patrie et d'avoir un avenir (A/6701/Add.1, paragraphe 49).

En second lieu, sans une solution équitable au problème des réfugiés, on ne pourra donner aux réfugiés palestiniens la jouissance des droits de l'homme proclamés dans les instruments internationaux : ces réfugiés resteront un peuple auquel le plein exercice de ces droits est refusé. C'est pourquoi il serait sans doute bon de chercher la solution du problème non seulement dans le cadre d'un règlement de caractère politique mais aussi sous l'angle de l'application des droits de l'homme. Peut-être aurions-nous plus d'espoir de travailler efficacement à résoudre ce triste et difficile problème si nous savions tempérer les considérations d'ordre politique par le souci simplement humain de rendre aux réfugiés palestiniens la jouissance des droits reconnus à tout homme.

En attendant une solution à ce problème plus vaste, il en existe un, immédiat, que le Conseil de sécurité a pris en considération dans sa résolution 237 (1967) du 14 juin 1967 et qui est mentionné sous la rubrique "Respect des droits de l'homme et des principes humanitaires en période de conflit armé" dans le supplément à l'étude présentée par le Secrétaire général à la Conférence (CONF.32/5/Add.1). Aucun organe des Nations Unies n'a chargé l'UNRWA de traiter ce problème et je voudrais insister ici sur le fait que l'Office n'a donc pu s'en occuper que dans la mesure où il a des incidences sur ses programmes d'assistance et où il touche son souci du bien-être général des personnes ayant

droit à bénéficier de son assistance, en vertu soit de son mandat ordinaire, soit du mandat élargi qui lui a été conféré par la résolution 2252 (ES-V) de l'Assemblée générale du 4 juillet 1967.

L'un des aspects du problème a trait aux réfugiés et aux autres personnes déplacées qui habitaient les régions touchées par les opérations militaires de juin 1967 et qui ont fui leurs foyers à l'ouverture des hostilités. Le nombre de ces personnes dépasse 400 000; beaucoup d'entre elles vivent actuellement entassées dans des habitations provisoires, sans moyens de subsistance, dépourvues de leurs biens et de leurs foyers, et souvent séparées de leurs familles. C'est en faveur de toutes ces personnes que le Conseil de sécurité a insisté auprès du Gouvernement d'Israël pour qu'il facilite leur rapatriement, et cet appel a été sanctionné par l'Assemblée générale. En pratique, ainsi que j'en ai informé l'Assemblée générale dans mon dernier rapport annuel (A/6713, par. 36), le nombre de ceux qui avaient effectivement regagné leurs foyers à la fin d'août 1967 était légèrement supérieur à 14 000. Depuis lors, un petit nombre de personnes ont encore pu rentrer en Israël dans le cadre d'accords destinés à réunir les membres d'une même famille. Depuis le mois d'août 1967, on a également assisté à un exode continu hors des zones occupées.

La position de l'Office n'a pas varié et a toujours été parfaitement claire sur ce point : pour des raisons de simple humanité, ces personnes devraient être autorisées à retourner dans leur patrie. Dans une déclaration que j'ai publiée le 3 juillet 1967, je disais ceci :

"Notre mission est purement humanitaire et c'est pour des raisons de simple humanité que j'insiste sur la nécessité de cette mesure - le rapatriement des personnes déplacées - auprès de tous les intéressés. Car il s'agit là d'une situation où les obligations humanitaires doivent, je pense, prédominer".

En ce qui concerne la capacité de l'UNRWA à aider ces malheureux réfugiés, on peut ajouter que leur retour dans le pays où ils vivaient avant les récentes hostilités contribuerait à augmenter cette capacité, pour la bonne raison que c'est là que l'UNRWA dispose des installations et services qui lui permettent d'agir avec efficacité : les camps de Jordanie et les services d'urgence qui sont maintenant installés sur la rive est du Jourdain, ainsi qu'en Syrie et dans la République arabe unie ne peuvent les remplacer.

L'autre aspect du problème concerne la partie de la population qui se trouve actuellement en territoire occupé. C'est à leur sujet que le Conseil de sécurité a recommandé aux Gouvernements intéressés de respecter scrupuleusement les principes humanitaires qui régissent la protection des personnes civiles en temps de guerre et qui figurent dans la Convention de Genève du 12 août 1949. Cette Convention, on s'en aperçoit aussitôt en la lisant, est étroitement liée à des considérations qui relèvent des droits de l'homme, car son but essentiel est d'assurer un respect minimum des droits de l'homme en période d'occupation militaire. Il doit être dans l'intérêt de tous les gouvernements intéressés de faire en sorte que cette Convention soit pleinement respectée et de pouvoir prouver au monde qu'il en est bien ainsi.

On se souviendra que, en exécution de la résolution 237 (1967) du 14 juin 1967 par laquelle le Conseil de sécurité priait le Secrétaire général de suivre la mise en oeuvre effective de cette résolution, le Secrétaire général a désigné M. Nils-Göran Gussing comme son représentant spécial et l'a chargé d'obtenir pour lui, sur place, les renseignements qui lui étaient nécessaires pour s'acquitter de sa tâche. En temps utile, le 15 septembre 1967, le Secrétaire général a publié un rapport sur la base des renseignements fournis par M. Gussing (A/6797). Le rôle de l'UNRWA, pendant et après la mission de M. Gussing, s'est borné à apporter l'aide et à fournir les renseignements dont le Secrétaire général et ses représentants pouvaient avoir besoin, dans toute la mesure où la compétence limitée et définie plus haut de l'Office en la matière le lui permettait. Il reste simplement à ajouter que, dans une série de notes échangées avec les gouvernements d'Israël, de la République arabe syrienne, de la Jordanie et de la République arabe unie au cours des trois derniers mois (S/8553, en date du 19 avril 1968), le Secrétaire général a demandé aux gouvernements intéressés leur accord en vue de l'envoi sur place d'un représentant qui, une fois encore, aiderait le Secrétaire général à s'acquitter des obligations que lui imposent les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'Assemblée générale de leur faire rapport.