

TOUJOURS RÉFUGIÉS

SYLVIANE DE WANGEN *

La question des réfugiés palestiniens doit d'urgence trouver une solution acceptable par les parties et conforme au droit international et aux droits humains. Israël a une responsabilité majeure dans ce problème, et il fait le pari que le temps joue pour éteindre le droit au retour dont il a empêché l'exercice depuis soixante ans en profitant de la souveraineté étatique dont il jouit avec une légitimité discutable tant que l'État palestinien n'est pas créé. Mais le droit au retour comme droit collectif est devenu une revendication politique majeure et une des bases incontournables de négociation pour les Palestiniens. Malgré tous les obstacles, les solutions concrètes existent.

La question des réfugiés palestiniens, qui est posée depuis 60 ans, concerne l'ensemble de la communauté internationale, non seulement parce qu'elle a donné lieu à des dizaines de résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU, mais parce qu'elle fut la conséquence d'une décision de l'ONU de partager la Palestine en deux et un des trois points de la solution du conflit que ce partage a engendré (avec celui des frontières et de Jérusalem). Et, d'une certaine façon, elle a un rapport avec la paix dans le monde. Aujourd'hui, à l'intérieur de la question des réfugiés palestiniens, celle du « droit au retour » est une question devenue d'une grande complexité. Ici elle sera traitée essentiellement sous l'angle du droit car c'est ainsi qu'elle est souvent posée mais aussi sous l'angle politique car c'est une question d'abord politique et c'est politiquement qu'elle sera réglée.

Au Moyen-Orient – une des poudrières de la planète – aucune paix ne sera possible sans une solution au conflit israélo-palestinien, sans une réponse à la question palestinienne. La question palestinienne, c'est d'abord une

* CO-FONDATRICE DE FRANCE TERRE D'ASILE

question de frontières – le retour de la présence israélienne sur les frontières d’avant la guerre de 1967 – pour pouvoir édifier un État palestinien viable (donc l’arrêt de l’occupation dans ces frontières), la question du partage de la souveraineté sur Jérusalem, et la question des réfugiés. Les trois questions sont d’égale importance et étroitement imbriquées.

Un problème central

En quoi la question des réfugiés est-elle si importante dans le conflit israélo-palestinien ?

Parce que la majorité des Palestiniens sont des réfugiés.

Parce que l’existence des réfugiés palestiniens est la marque vivante du péché originel d’Israël (créé après une recommandation de l’Assemblée générale de l’ONU de partager la Palestine) qui procéda à une sorte de « nettoyage ethnique » sur sa terre d’installation. A ce titre, cette question est aussi une « aiguille » dans le cœur des Israéliens pour reprendre une expression d’Elias Sanbar¹ et, depuis 60 ans, elle est tabou pour la plupart d’entre eux. Et la communauté internationale ne parvient pas à imposer à l’État d’Israël le respect du droit. Pourtant, elle en a les moyens. Elle a accueilli cet État en son sein après qu’il eut affirmé accepter de respecter les décisions de l’ONU. Et, depuis, il les viole délibérément.

Et aussi parce que, même si la question d’un État national juif en Palestine était posée depuis le milieu du XIX^e siècle, même si le projet sioniste et son acceptation par la Grande-Bretagne existaient avant la commission du génocide nazi, la création de l’État d’Israël après décision de l’ONU a été rendue possible pour servir de refuge aux victimes de persécutions et d’un génocide, faisant des Palestiniens les victimes au second degré de ces persécutions et de ce génocide. Ce sont des « victimes de victimes », comme l’a si bien dit Edward Saïd.

Cette question douloureuse pour le peuple palestinien qui n’en finit pas de revivre l’expulsion de son sol et du sol de ses ancêtres et qui ne pourra pas dépasser cette souffrance tant que la responsabilité de cette expulsion ne sera pas reconnue par Israël, cette question qui taraude dès que l’on

¹ Historien palestinien vivant en France, sa famille et lui-même réfugiés palestiniens expulsés de chez eux (Haïfa aujourd’hui en Israël) vers le Liban en mai 1948. Auteur de plusieurs livres et aujourd’hui représentant de la Palestine à l’UNESCO.

parle d'Israël et des Palestiniens, voire de la paix dans la région, n'est pas une simple question technique. Elle touche à la question nationale, à la question de la mémoire et de l'impunité, à la question de l'identité et de la reconnaissance, à la question démographique, elle touche au droit international, mais aussi au droit en général, aux droits individuels (droits humains) et aux droits collectifs (droits des peuples) avec, au centre, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

La « question des réfugiés » a souvent été – et est encore – utilisée à des fins politiques. Longtemps présentée par les pays arabes, par tous les responsables politiques palestiniens comme le crime fondateur, la tache sur Israël, elle est aujourd'hui affichée par cet État comme une menace contre son existence même, ce que plus grand monde ne croit même si personne n'ose le dire.

Dans un autre registre, le droit au retour a été le slogan fondateur de l'OLP, le ciment d'un peuple dépossédé, dispersé, nié dans son existence. Les camps de réfugiés ont été le creuset de la lutte nationale. Mais derrière tous ces concepts, ces débats d'idées, il y a des centaines de milliers, des millions d'hommes, de femmes et d'enfants qui attendent, à titre individuel et collectivement, d'avoir tout simplement un avenir.

Il faut donc essayer, une fois encore², de démêler les nœuds de ce problème qui s'avère si complexe. Pour cela, beaucoup simplifier. Partant d'un résumé des faits³, de quelques définitions, et de quelques chiffres, le droit sera mis à contribution, en mettant l'accent sur la problématique du « droit au retour » car c'est, dans les négociations entre Palestiniens et Israéliens, un des points – ou le point – qui comporte des deux côtés des lignes rouges apparemment inconciliables.

² De nombreux articles et ouvrages l'ont fait. Le livre de référence sur ce sujet est : « Le droit au retour – le problème des réfugiés palestiniens ». Textes réunis et préparés par Farouk Mardam-Bey et Elias Sanbar, Editions Actes Sud/Sindbad, 2002.

³ La narration de l'histoire est très différente du côté palestinien et du côté israélien. Et d'abord la narration de l'exil des Palestiniens. Les réfugiés de Palestine sont la plaie du Moyen-Orient. Sur cette narration de l'histoire, il faut se reporter aux excellents livres d'auteurs palestiniens qui ont vécu ces moments, notamment Elias Sanbar déjà cité. La douleur de l'exil, personne mieux que Mahmoud Darwich ne l'a exprimée.

L'angle du droit – c'est sous cet angle qu'il est souvent présenté – ne permet pas de couvrir toute la question car le problème est avant tout politique, et son règlement politique est essentiel dans la recherche de la paix entre Palestiniens et Israéliens. Et c'est sur le possible règlement politique du problème des réfugiés palestiniens tel qu'il a été esquissé dans les négociations internationales que ce bref panorama se conclura.

La naissance du problème

A la fin du XIX^e siècle prend naissance en Europe centrale et orientale l'idée sioniste (projet d'installation d'un État juif en Palestine) en raison de persécutions, du développement d'une vague d'antisémitisme et de pogroms, provoquant des mouvements migratoires vers l'Occident et déjà vers la Palestine. En Europe occidentale, Théodor Herzl publie en 1896 son « État des Juifs » et le premier Congrès sioniste a lieu à Bâle en 1897 alors que les manifestations d'antisémitisme deviennent de plus en plus visibles en Europe occidentale, provoquant là aussi des mouvements migratoires. A l'époque, peu de Juifs encore sont séduits par le sionisme. C'est alors dans cette partie du monde qu'a lieu le génocide des Juifs perpétré par les nazis. Celui-ci va accélérer la réalisation du projet sioniste à un moment où le monde, en particulier le monde occidental, est tétanisé par la découverte de l'horreur du génocide.

Quant à la Palestine (« région historique du Proche-Orient entre la Méditerranée et le Jourdain [et la mer Morte], englobant l'actuel État d'Israël, la Cisjordanie et la bande de Gaza », Petit Larousse), en ce XIX^e siècle, elle faisait partie de l'Empire ottoman et comptait 500 000 à 600 000 habitants dont 10 000 à 15 000 Juifs.

Elle est placée sous mandat britannique en 1922 après l'effondrement de l'Empire ottoman à l'issue de la Première Guerre mondiale. Le régime du mandat avait pour fonction de créer les conditions de la souveraineté totale du peuple palestinien en vertu du principe du droit (naissant) des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais, en 1917 le ministre anglais des Affaires étrangères, Lord Balfour, avait fait une déclaration politique promettant la création d'un foyer juif en Palestine. L'immigration juive commencée à la fin du XIX^e siècle s'accélère en même temps que la conscience nationale et les revendications d'indépendance du peuple de Palestine

s'expriment de plus en plus. Pendant toute cette période, la tension monte entre deux mouvements nationaux (quoique de natures différentes) en pleine affirmation.

En 1947, l'Angleterre, incapable de gérer la situation créée, s'en remet à l'Assemblée générale de l'ONU. Le 29 novembre, celle-ci ⁴ adopte (par 33 voix dont les États-Unis, la France et l'URSS contre 13 dont tous les États arabes et 10 abstentions dont la Grande-Bretagne) une résolution qui recommande le partage de la Palestine en deux États, l'un juif (sur 56 % de la Palestine), l'autre arabe (sur les 42 % restants), la zone de Jérusalem et Bethléem (2 %) devant avoir un statut international. Les Palestiniens, titulaires du titre de souveraineté sur cette terre, n'avaient cessé d'exprimer leur désaccord d'être ainsi dépossédés. Ils sont consternés par cette recommandation qu'ils refusent. Le mouvement sioniste l'accepte mais avait toujours affirmé ses ambitions sur l'ensemble du pays, ce que la politique de l'État d'Israël démontrera par la suite. Le plan de partage précise que les Arabes résidant dans la partie dévolue à l'État juif pourront opter pour aller dans l'État arabe et en devenir citoyens et réciproquement, les Juifs résidant dans la partie de la Palestine dévolue à l'État arabe pourront opter pour aller dans l'État juif, l'inverse n'étant pas possible pour les deux parties. Donc on peut considérer que le plan de partage ainsi formulé constitue un appel à la création de deux États ethniquement le plus « homogènes » possible et une suggestion, compte tenu du déséquilibre démographique favorable aux Arabes, de transfert de population arabe ⁵.

⁴ 56 pays sont membres de l'ONU à l'époque de la résolution 181 : Afghanistan, Afrique du Sud, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Biélorussie, Belgique, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Cuba, Danemark, Égypte, El Salvador, Équateur, États-Unis d'Amérique, Éthiopie, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Inde, Iran, Irak, Islande, Liban, Libéria, Luxembourg, Mexique, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, République dominicaine, Royaume-Uni, Suède, Syrie, Tchécoslovaquie, Thaïlande, Turquie, Ukraine, Union des Républiques Socialistes soviétiques, Uruguay, Venezuela, Yougoslavie.

⁵ Sur la portée juridique de cette résolution, voir Monique Chemillier Gendreau : *Droit international et démocratie mondiale*, Éditions Textuel, 2002, p. 229.

Le 14 mai 1948, David Ben Gourion proclame la création de l'État d'Israël sans en préciser les frontières et, le jour même, les États arabes voisins entrent en guerre, guerre à l'issue de laquelle sont signés les armistices de Rhodes dont les lignes de démarcation sont très au-delà de ce qui avait été prévu pour l'État juif. Toute la partie nord est absorbée par Israël ; la ville de Jérusalem n'a pas de statut international et est partagée entre Israël et la Jordanie ; le territoire de la bande de Gaza est réduit aux proportions qu'elle a aujourd'hui ⁶.

L'État d'Israël détient alors 78 % du territoire de l'ancienne Palestine mandataire. L'exil forcé de ses habitants, commencé dès après l'adoption du plan de partage par l'ONU, devient massif, soit vers la Cisjordanie et vers Gaza, soit dans les pays voisins – les documents aujourd'hui disponibles prouvent que leur évacuation du pays est la conséquence d'une entreprise massive d'expulsion ⁷. La thèse officielle israélienne du départ des populations à la suite d'appels d'autorités arabes, en particulier le grand mufti de Jérusalem, est contredite par les nouveaux historiens israéliens.

Le concept du transfert de la population palestinienne fait partie de la doctrine sioniste et, dès avant la proclamation de l'État d'Israël, il est mis en pratique par des pressions militaires et psychologiques : des massacres sont perpétrés et les nouvelles sont propagées pour faire peur aux villageois et les inciter à partir. Le massacre le plus connu est celui de Deir Yassine le 9 avril 1948 où des dizaines de villageois sans défense, femmes, enfants et vieillards, sont méthodiquement assassinés par deux milices d'extrême droite, l'Irgoun de

⁶ Le Mandat britannique (1920-1948) – CR de conférence de Jean-Paul Chagnollaud, *Cahier de formation* n° 4, Association France Palestine Solidarité (AFPS).

⁷ Depuis plus de 20 ans, des journalistes et chercheurs israéliens (Simha Flapan, Benny Morris, Ilan Pappé, Avi Schlaïm, Tom Segev) ont rejoint les conclusions d'historiens et universitaires palestiniens (Sharif Kanaana, Walid Khalidi, Nur Mashala, Nafez Nazzal, Elias Sanbar) en fournissant de nombreuses preuves de l'expulsion des Palestiniens en 1948 à partir notamment d'archives officielles israéliennes. Pour une synthèse actualisée des travaux des « nouveaux » historiens israéliens voir Dominique Vidal : *Comment Israël expulsa les Palestiniens (1947-1949)*, Les Éditions de l'Atelier, Paris, 2007.

Menahem Begin et le Lehi d'Itzhak Shamir⁸, sans intervention des forces régulières juives (la Haganah) qui ont laissé faire. Ce massacre a eu un immense impact psychologique sur les populations palestiniennes – on peut citer les expulsions des villes de Ludd et Ramla en juillet 1948 – et, à partir de là, il y a d'autres massacres par l'armée israélienne, par exemple à Sassaf, Jish, Sa'sa', Saliha, Aylaboun, Majd al-Kuroum, Houla, Tantoura, etc.⁹

Au total, environ 800 000 Palestiniens furent expulsés de force ou obligés de quitter leurs terres. Ils pensaient rentrer peu après la guerre. Mais le gouvernement israélien fit tout pour les en empêcher. En août 1948, un comité du transfert fut même créé, officiellement mais secrètement, pour planifier la réinstallation des réfugiés palestiniens dans les États arabes. Plus largement, il visait le changement démographique par tous les moyens : en empêchant le retour des réfugiés dans leurs villages – destruction totale de plus de 400 villages, installation dans des maisons palestiniennes d'immigrants juifs, distribution des terres palestiniennes aux colons juifs – en « dégageant les juifs d'Irak et de Syrie » (opération volontaire organisée par le Mossad, service secret israélien), en cherchant à faire absorber les réfugiés palestiniens par les États arabes.

Les grandes lignes de la propagande israélienne concernant les réfugiés palestiniens furent élaborés par les membres de ce comité (Ezra Danin, Zalman Lifshitz et Yosef Weitz) : ainsi Israël n'a cessé de répandre l'idée que l'exode palestinien avait été une manœuvre des pays arabes, ou que les réfugiés palestiniens n'étaient somme toute que la contrepartie d'un échange avec les Juifs qui avaient quitté les pays arabes dans les années 50. Ces versions, contredites par les documents israéliens eux-mêmes, étaient censées plaider en faveur de l'installation des Arabes palestiniens dans les pays arabes.

⁸ Lire « Palestine 1948 : l'expulsion » – CR de conférence de Dominique Vidal – *Cahier de formation* n° 8 – Association France Palestine Solidarité (AFPS) et *Comment Israël expulsa les Palestiniens (1947-1949)* de Dominique Vidal, Les Éditions de l'Atelier, 2007.

⁹ Lire « Le concept de « transfert » dans la doctrine et dans la pratique du mouvement sioniste » de Nur Masalha dans *Le droit au retour – le problème des réfugiés palestiniens*, Éditions Actes Sud/Sindbad, 2002.

Dès sa proclamation, Israël cherche sa reconnaissance internationale. Pour pouvoir être admis à l'ONU, il signe avec ses voisins arabes, à la Conférence de Lausanne organisée par la Commission de conciliation sur la Palestine des Nations Unies (CCP), un protocole qui entérine la résolution 181 (Plan de partage) du 29 novembre 1947 et la résolution 194 (retour des réfugiés) du 11 décembre 1948. Ce même 11 mai 1949 l'État d'Israël, du fait de ces engagements, est admis à l'ONU (cf. texte ci après).

Pour sa part, le mouvement palestinien, dont les cadres avaient été décimés par la répression de la grande révolte de 1936-1939, s'est progressivement reconstitué – le Fatah est créé en 1959 – et consolidé au sein de l'OLP à partir de 1964. Il reconnaît finalement, au Conseil national palestinien d'Alger de 1988, toutes les résolutions de l'ONU, y compris le plan de partage de 1947.

Les réfugiés dans la population palestinienne – quelques définitions

Aujourd'hui, l'État palestinien n'existe toujours pas, même si l'ONU a accepté en son sein un siège d'observateur pour l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), représentant légitime du peuple palestinien.

Qui sont donc les *Palestiniens* dont les Israéliens ont longtemps dénié l'existence ? La Charte de l'OLP (adoptée en mai 1964 et révisée en juillet 1968) répond à cette question :

Article 5 : Les Palestiniens sont les citoyens arabes qui résidaient habituellement en Palestine jusqu'en 1947, qu'ils en aient été expulsés par la suite ou qu'ils y soient restés. Quiconque est né de père palestinien après cette date en Palestine ou hors de Palestine est également palestinien.

Article 6 : Les Juifs qui résidaient habituellement en Palestine jusqu'au début de l'invasion sioniste seront considérés comme palestiniens. [Extraits de la version française tirée de : « L'agenda Palestine- 1981 » – Union générale des étudiants de Palestine (G.U.PS)]

Quant à la définition du *réfugié palestinien*, elle découle des faits, de l'histoire, et s'inspire de la définition (restreinte) qu'en donne l'UNRWA – acronyme anglais de l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (cf. ci-dessous la création et le mandat de cette organisation) pour définir ceux qui peuvent bénéficier de son assistance : les réfugiés palestiniens sont les personnes

1. dont la résidence normale était la Palestine entre le 1^{er} juin 1946 et le 15 mai 1948 ;
2. qui ont perdu leurs maisons et leurs moyens de ressources comme résultat du conflit de 1948 ;
3. qui se sont réfugiées dans l'un des pays ou régions où l'UNRWA prodigue une aide ;
4. qui sont les descendants en ligne masculine des personnes remplissant les conditions 1 à 3.

Soixante ans plus tard, cette définition est à compléter. En effet, la politique décrite au chapitre précédent suivie par le mouvement sioniste puis par l'État d'Israël de 1947 à 1949 s'est poursuivie. Il y eut une deuxième vague d'expulsion à la fin de la guerre de 1967 puis destruction, colonisation, dissuasion de mille et une façons y compris en utilisant l'arme économique, et ce jusqu'à ce jour, pour inciter des Palestiniens à quitter le pays (les territoires occupés palestiniens). Il faut donc compléter la définition ci-dessus que l'on peut résumer ainsi : les Palestiniens contraints de quitter leur pays à partir de novembre 1947 et qui ne peuvent y retourner, qu'ils soient ou non sous assistance de l'UNRWA, quel que soit leur statut officiel.

Ces quelques rappels et les statistiques (cf. encadré 1) font ressortir l'urgence d'une solution à un problème trop ancien et trop prégnant dans la société internationale. Intervenu au milieu du xx^e siècle, période de la naissance de l'ONU et du vrai lancement du droit international, ce problème aurait dû trouver une solution par le droit.

Le droit – Rappel des principaux textes

Le problème éminemment politique des réfugiés palestiniens, point de blocage principal de toutes les négociations entre les parties, semble parfois ne pas recevoir de réponse claire du droit international si souvent invoqué. Car le statut des réfugiés palestiniens est resté un sous-statut pour un peuple qui s'est retrouvé sans terre, sans pays, et qui attend toujours que lui soit reconnu son droit – inaliénable – à l'autodétermination.

Bien que cela puisse paraître fastidieux, citer – ou rappeler – les principaux textes internationaux qui concernent les réfugiés palestiniens, et les réfugiés en général, peut être utile avant de développer ce qui concerne le « droit au retour ».

Avant d'en venir à un examen chronologique des textes relatifs à la Palestine, il faut sans tarder mentionner ce qui fait désormais partie du capital universel, la Déclaration

Universelle des droits humains du 10 décembre 1948 (article 13) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (article 12) qui proclament *le droit de toute personne de circuler librement, de quitter tout pays y compris le sien et de revenir dans son pays*. Dès le début, le mouvement sioniste puis l'État d'Israël ont dénié les droits humains universels aux Palestiniens pour mieux les exclure de leur terre. Mais en violant délibérément les droits humains – droits individuels – des Palestiniens, en tentant d'empêcher ceux-ci de s'exprimer en tant que peuple, Israël a obligé ces derniers à forger et à défendre leur identité collective, et c'est collectivement qu'ils défendent leurs droits individuels. Ainsi en sera-t-il de leur droit au retour qu'ils finiront par traiter comme un droit collectif, comme une sorte de condition d'exercice de leur droit à l'autodétermination.

Les textes relatifs aux réfugiés palestiniens de 1948-1949

Dès le 11 décembre 1948, sur la base d'un rapport du Médiateur des Nations unies, le comte Bernadotte qui vient d'être assassiné, l'Assemblée générale de l'ONU adopte la Résolution 194 sur la Palestine qui, dans son article 11 :

Décide 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.

Donne 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, [...].

A la suite de cette résolution, les réfugiés palestiniens n'ont pas pu regagner leurs foyers. Par contre, un an après la création de l'État d'Israël, le 11 mai 1949, l'Assemblée générale de l'ONU adoptait la résolution 273 décidant d'admettre Israël à l'Organisation des Nations unies. Ce rappel n'est pas inutile pour la question qui nous préoccupe ici. En effet, voici le texte de cette courte résolution : [...]

Notant que, de l'avis du Conseil de sécurité, Israël est un État pacifique capable de remplir les obligations de la Charte et disposé à le faire, [...]

Prenant acte, en outre, de la déclaration par laquelle Israël « accepte sans réserve aucune les obligations découlant de la Charte des Nations unies et s'engage à les observer du jour où il deviendra membre des Nations unies »,

Rappelant ses résolutions du 29 novembre 1947 et du 11 décembre 1948 [cf. ci-dessus], et, prenant acte des déclarations faites et des explications fournies devant la commission politique spéciale par le représentant du gouvernement d'Israël en ce qui concerne la mise en œuvre desdites résolutions,

L'Assemblée générale [...]

1. Décide qu'Israël est un État pacifique qui accepte les obligations de la Charte, qui est capable de remplir lesdites obligations et disposé à le faire ;

2. Décide d'admettre Israël à l'Organisation des Nations unies.

Et pourtant Israël n'a pas respecté les obligations de la Charte des Nations unies et n'a pas mis en œuvre ses résolutions, en particulier la 194 de l'Assemblée générale décidant du retour dans leurs foyers des réfugiés.

Le 8 décembre 1949, l'Assemblée générale adoptait la résolution 302 sur l'aide aux réfugiés de Palestine qui créait l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (acronyme anglais : UNRWA) (cf. encadré 2).

Le rôle de l'UNRWA a été considérable en matière non seulement d'assistance alimentaire, mais de santé, d'éducation et de création d'emplois pour les réfugiés. Créée pour trois ans (renouvelables), cette organisation vient d'entrer dans sa 59^e année d'existence, ayant à faire face à des besoins accrus avec des moyens en baisse...

Mais la résolution 302 indique bien que l'UNRWA n'a qu'un rôle d'assistance pour les réfugiés palestiniens et pas la moindre fonction de protection juridique, sociale, civile. D'où, dans certains pays, en particulier au Liban, une situation d'infra-droit des réfugiés palestiniens – multiples problèmes de statut, d'accès à l'emploi, de titres de voyage, de droits sociaux, etc. Cependant, pour nombre de réfugiés palestiniens, en particulier ceux qui n'avaient pas de titres de propriété à faire valoir, leur enregistrement sur les registres de l'UNRWA est la seule preuve qu'ils sont bien des « réfugiés palestiniens », chassés de leurs foyers ou incités à les quitter, ou descendants de personnes chassées de leurs foyers ou contraintes de les quitter. Et, pour cette raison, ils ne voudront pas quitter les camps tant que la question des réfugiés palestiniens ne sera

pas résolue. Pour eux, et comme le suggère le texte de la résolution 194, l'UNRWA disparaîtra quand le problème sera résolu... Et le problème n'est pas résolu. Ils craignent que toute solution en dehors de l'UNRWA ne soit interprétée comme le fait que la question est résolue.

Un nouvel exode : les réfugiés de la guerre de 1967

Pendant et après la guerre de juin 1967, dans laquelle Israël s'est emparé de la Cisjordanie avec Jérusalem-Est et de la bande de Gaza, plusieurs centaines de milliers de personnes ont encore été chassées de chez elles, augmentant le nombre des réfugiés palestiniens. Après la guerre, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté le 22 novembre la résolution 242 par laquelle il :

1. *Affirme que l'accomplissement des principes de la Charte exige [...] le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors du récent conflit ; [...]*
 2. *Affirme en outre la nécessité [...]*
- b. *de réaliser un juste règlement du problème des réfugiés ; [...]*

Pour les réfugiés de 1967 – certes, certains d'entre eux étaient déjà des réfugiés de 1948 sous protection de l'UNRWA – il n'a pas été prévu de dispositions particulières. Mais, par sa résolution 2252 du 4 juillet 1967 l'Assemblée générale de l'ONU a autorisé l'UNRWA à leur « fournir une assistance humanitaire, autant que cela est possible, dans l'urgence et en tant que mesure temporaire, [...] » ces personnes étant « déplacées et ayant un réel besoin d'assistance immédiate suite aux récentes hostilités ». Quarante ans après nous sommes toujours dans cette situation temporaire.

L'ONU réaffirme les droits inaliénables¹⁰ du peuple palestinien et ceux de chaque Palestinien

Au cours des années, la question de la Palestine a été à l'ordre du jour de l'ONU pratiquement à chaque session, et la résolution 194 de l'Assemblée générale souvent rappelée et réaffirmée. Par exemple, le 22 novembre 1974, dans sa

¹⁰L'aliénabilité est la caractéristique juridique d'un bien dont le propriétaire peut transmettre son droit ou constituer un droit réel au profit d'un tiers. L'inaliénabilité est la qualité de ce qui n'est pas aliénable – Lexique des termes juridiques Dalloz.

résolution 3236, et le 10 novembre 1975 dans sa résolution 3376. Ces deux résolutions (cf. encadré 3) marquent une distinction. Il y a d'une part les droits inaliénables du peuple palestinien, droits collectifs qui ne peuvent être exercés par aucune autre entité collective, en particulier le droit à l'autodétermination et à l'indépendance. Il y a d'autre part le droit inaliénable des Palestiniens au retour, droit individuel qui concerne les personnes elles-mêmes et ne peut pas être transmis à d'autres.

Le droit général des réfugiés

En même temps que se jouait le drame palestinien en Palestine, le droit des réfugiés avait progressé au niveau international à la suite d'une longue série de mouvements forcés de populations.

Le droit d'asile est inscrit dans la Déclaration universelle du 10 décembre 1948, article 14.

Et, le 28 juillet 1951 était signée à Genève la Convention relative au statut des réfugiés qui assure une protection internationale aux réfugiés et leur donne un certain nombre de garanties tant en ce qui concerne leur sécurité personnelle que dans les domaines civil et social.

La Convention de Genève de juillet 1951 définit le terme « réfugié » en son article premier, A. :

Toute personne qui, par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951¹¹ et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité ou qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

Parmi les points suivants de l'article premier, le point D s'applique aux réfugiés palestiniens :

D. Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés.

¹¹ Par la suite, un protocole signé à New York en 1967 supprime cette clause temporelle.

Lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention.

La Convention de Genève de 1951 définit le statut qui s'applique aux réfugiés reconnus comme tels par leur pays d'accueil. Celui-ci prévoit un certain nombre de garanties : outre les garanties de non-expulsion et de non-refoulement, ce sont des garanties concernant notamment le statut personnel, le droit de propriété (mobilière, immobilière et intellectuelle), le droit d'association, d'ester en justice, d'exercer des professions salariées voire des professions libérales, l'accès à tous les services sociaux ou éducatifs, l'obtention d'un titre pour voyager dans tout pays à l'exception du sien. La philosophie de la Convention de Genève de 1951 est que les réfugiés reconnus doivent bénéficier du même régime que les nationaux ou, dans les domaines réservés aux nationaux, du même régime que les étrangers ayant le statut le plus favorable. De surcroît, les réfugiés bénéficient d'une facilité d'accès à la nationalité du pays d'accueil s'ils le souhaitent. Mais le statut de réfugié est conçu comme temporaire. Parmi les solutions possibles au problème des réfugiés, la première solution préconisée par la Convention de Genève de 1951 est celle du rapatriement librement consenti, à défaut l'installation dans le pays d'accueil ou la réinstallation dans un troisième pays, selon son choix.

En application de l'article 1.D de la Convention de Genève de 1951, le réfugié palestinien qui se trouve dans un des pays où intervient l'UNRWA (autre organisme de l'ONU) ne bénéficie pas des dispositions de cette convention. Mais il peut en bénéficier dès lors qu'ils se trouve dans un autre pays, signataire de la convention de Genève de 1951.

Le droit au retour

En 1948 et en 1967, la question du droit au retour aurait, d'un point de vue juridique, pu être réglée. Les réfugiés expulsés de chez eux devaient être autorisés à rentrer dans leurs foyers. C'est ce que prescrivaient les résolutions de l'ONU qu'Israël s'était engagé à respecter et la déclaration universelle des droits humains. Mais c'était sans compter avec la détermination du mouvement sioniste et la paralysie d'une grande partie de la « communauté internationale » de

l'époque, et depuis lors. Cette question n'a jamais pu être abordée alors. Elle était absolument tabou côté israélien.

Comment le problème se pose-t-il soixante ans après ?

Aujourd'hui, le « droit au retour » des réfugiés palestiniens est une question d'une grande complexité. Ici elle sera d'abord traitée sous l'angle du droit car c'est ainsi qu'elle est souvent posée alors qu'en fait c'est une question politique et c'est politiquement qu'elle sera réglée. Certaines personnes ont tendance à réduire les droits des réfugiés palestiniens (quand ce n'est pas même la définition de réfugié) au droit au retour. Il n'en est rien. Les réfugiés palestiniens sont très nombreux et disséminés à travers le monde. Ils ont des droits inhérents à leur qualité de réfugiés s'ils n'ont pas acquis une autre nationalité. Et ils ont des droits (par exemple à indemnisations) en tant que réfugiés palestiniens qui ont subi des préjudices patrimoniaux et moraux dans tous les cas.

Un droit individuel

Le droit au retour est un des droits humains fondamentaux, même s'il ne s'appelle pas ainsi dans les textes. Il signifie que toute personne a le droit de retourner dans son pays. Depuis 1948, malgré de nombreuses résolutions de l'ONU, l'exercice de ce droit a été refusé aux réfugiés palestiniens par l'État d'Israël.

Tout d'abord, ce droit est, rappelons-le, un droit individuel (c'est-à-dire un droit attaché à la personne qui décide elle-même de son application et ne peut le transmettre ni à ses descendants, ni à des tiers). Les caractères individuel et inaliénable sont clairement exprimés dans tous les textes cités ci-dessus où il est question de droit au retour, en particulier les résolutions 3236 et 3376 de l'Assemblée générale de l'ONU.

Deuxièmement, toute personne a le droit de retourner dans son pays. Que signifie « son pays » ?

- le pays où il est né,
- le pays dont il a la nationalité,
- le pays où il a sa résidence habituelle, en l'occurrence le pays d'accueil.

Les personnes expulsées de chez elles ou qui en sont parties en raison des événements – même si elles étaient à l'époque des nouveaux-nés – et leurs enfants mineurs ont le droit théoriquement de retourner dans leur pays de naissance. Ce sont donc les personnes qui aujourd'hui ont plus de 60 ans

pour les réfugiés de 1948 et leurs enfants mineurs si elles en ont encore.

Mais, troisièmement, cela pose une difficulté pour ceux nés dans ce qui est devenu depuis l'État d'Israël, lequel ne veut pas entendre parler de droit au retour des Palestiniens bien qu'aujourd'hui ces personnes soient de moins en moins nombreuses. Le retour est un droit, mais ce droit se heurte à la souveraineté des États, lequel s'exprime notamment en matière d'attribution de la nationalité et du droit de résidence. Jusqu'à aujourd'hui on n'a pas les moyens de contraindre un État à admettre sur son territoire une personne qu'il ne veut pas admettre. Et c'est là que l'on perçoit les limites du droit international quand il se heurte au principe d'effectivité (l'effet du temps sur les faits accomplis) et à la souveraineté des États.

Il est de la plus haute importance symbolique que le droit de retourner dans ce qui est devenu Israël soit reconnu et puisse être appliqué s'ils le demandent à ceux qui y sont nés. Ils accepteraient donc de vivre dans un pays qui, bien qu'il soit leur pays de naissance, est devenu très différent de ce qu'ils ont connu ou qu'ils imaginent, où l'on parle une autre langue que la leur, où majoritairement et ostensiblement on pratique une autre religion que la leur, et qui, en fait, ne veut pas d'eux. Mais ce serait leur choix.

Cela dit, la grande majorité des réfugiés palestiniens aujourd'hui sous administration de l'UNRWA sont nés dans le pays d'accueil de leurs parents, ailleurs que dans leur pays d'origine ; celui-ci est devenu l'État d'Israël, État souverain, qui fait partie de la communauté internationale. Ces réfugiés nés dans un autre pays, descendants de Palestiniens nés sur la terre de l'actuel État d'Israël, ne peuvent pas, au regard du droit international, se réclamer d'un droit individuel au retour dans un pays où ils ne sont pas nés, où ils n'ont jamais vécu, dont ils n'ont pas la nationalité et qui ne veut absolument pas d'eux.

Donc, au regard du droit international, les Palestiniens qui n'y sont pas nés n'ont pas plus le droit de « retourner » dans ce qui est aujourd'hui Israël que toute autre personne qui n'y a jamais vécu et qui n'y est pas née si Israël ne le veut pas. Israël refuse même qu'ils puissent y venir en visite.

Pourquoi alors, rétorquent beaucoup de Palestiniens, les Juifs du monde entier ont-ils le droit de « retourner » en Palestine ? La réponse est qu'Israël n'a juridiquement aucun « droit historique » sur cette terre. Simplement, l'État d'Israël, créé à la suite d'une décision de l'ONU, a inscrit

dans son droit interne, en vertu de la souveraineté de l'État (notamment en matière d'entrée sur le territoire et d'octroi de la nationalité), dans une loi qu'il appelle « la loi du retour », que les Juifs (ou les personnes ayant deux grands parents juifs) du monde entier ont le droit d'obtenir la nationalité israélienne et de s'installer dans le pays, et cela d'où qu'ils viennent. On sort là du domaine du droit international. Si le droit international admettait le droit de s'installer à un endroit pour des raisons prétendument « historiques », quel danger pour la paix ! Il a fallu un traumatisme d'une exceptionnelle gravité, celui du génocide des Juifs pendant la Seconde Guerre mondiale, et la persistance du sentiment colonial dans les pays européens, pour qu'une majorité de la « communauté internationale » n'ait pas perçu – ou pas voulu percevoir, ou pas pu exprimer – ce danger.

C'est d'ailleurs cette même logique qui justifie un des thèmes de propagande d'Israël selon lequel les réfugiés palestiniens auraient représenté un « échange de population » avec les Juifs qui ont quitté les pays arabes dans les années 50 ! (Il ne pouvait pas invoquer un échange de population entre les deux parties de la Palestine mandataire tant la différence quantitative des populations arabe et juive au bénéfice des Arabes était importante au début du siècle sur le territoire en question.) Cette allégation est évidemment totalement fautive tant en termes démographiques qu'historiques. L'idée d'échange impliquerait une concertation. Or s'il est désormais établi par les nouveaux historiens israéliens qu'il y a bien eu un plan d'expulsion des Palestiniens, la situation des Juifs des pays arabes est différente. Il est vrai que dans certains pays arabes la vie des Juifs était, du fait des guerres de 1948, devenue difficile, voire insupportable, et que nombreux sont ceux qui en sont partis ou en ont été expulsés dont une part pour aller en Israël, mais il y a eu aussi dans d'autres pays arabes des mouvements volontaires organisés, des mouvements provoqués par le Mossad (par exemple en Irak), voire de véritables déplacements plus ou moins forcés de populations (par exemple au Yémen).

Pour revenir au droit individuel au retour des réfugiés palestiniens, il ne faut pas perdre de vue que la plupart d'entre eux n'ont pas cessé, tout au long de leur vie, d'en réclamer l'application, pour eux et leurs descendants. Le fait que l'UNRWA ait inclus dans les bénéficiaires de son assistance les

descendants des personnes expulsées à la fin des années 40 a créé la confusion sur le bénéfice du droit au retour, confusion entretenue pour des raisons politiques légitimes qui vont être examinées ci-dessous.

Cette confusion a aussi été largement entretenue et même utilisée par Israël, probablement pour deux raisons : d'une part pour légitimer d'une certaine façon sa « loi du retour » en invoquant une prétendue antériorité de la présence juive sur cette terre, d'autre part pour pouvoir agiter le danger démographique en cas de reconnaissance du droit au retour aux réfugiés palestiniens, ce qui remettrait en cause l'existence même de l'État d'Israël comme État juif.

Une revendication politique légitime

Ce qui précède montre que, d'un point de vue strictement juridique, le droit au retour des réfugiés palestiniens concerne peu de personnes et que leur nombre va vers l'extinction. Pourquoi donc une des revendications principales des Palestiniens – et des associations de solidarité avec le peuple palestinien – est-elle justement celle de la reconnaissance du droit au retour ?

Parce que, pour les dirigeants palestiniens et pour beaucoup de réfugiés palestiniens, notamment ceux qui se trouvent dans des camps de l'UNRWA, il s'agit d'un droit collectif, c'est-à-dire d'un droit non pas de chaque Palestinien mais du peuple palestinien. Un droit collectif peut aussi être inaliénable mais la décision de son exercice peut être décidée par les représentants de ce peuple et non plus par chaque individu.

Ci-dessus il a été montré que l'énoncé d'un droit collectif au « retour » n'est juridiquement possible pour aucun peuple du point de vue international, sauf à entrer encore davantage dans les conflits inter-communautaires et dans des guerres sans fin.

Mais les Palestiniens mettent en évidence le caractère exceptionnel de la situation, substitution d'un peuple par un autre sur un territoire, avec la bénédiction de fait de la communauté internationale. C'est tout un peuple qui a été déplacé. C'est tout un peuple qui a été privé de son droit à l'autodétermination, droit collectif celui-ci, qui était prévu par le statut du mandat.

Ce droit collectif n'a pas cessé, depuis 60 ans, d'être revendiqué par le peuple palestinien, même quand celui-ci a accepté de reconnaître l'État d'Israël. Et ce droit collectif n'a

jamais pu être exercé, parce qu'Israël s'y est toujours opposé et a violé toutes les décisions internationales. Parce que les pays les plus puissants de la planète ont toujours accepté de céder au chantage d'Israël qui actionne la mauvaise conscience occidentale à l'égard des Juifs pour leur interdire toute approche rationnelle.

Alors, les Palestiniens n'acceptent pas que le temps fasse s'éteindre des droits individuels qui n'ont jamais pu être exercés. Ils n'acceptent pas les faits accomplis au prix de tant d'injustices et de souffrances. Pour eux, que signifie le droit inaliénable d'un peuple à l'autodétermination quand ce peuple a été de force éparpillé, divisé, disloqué ? Les Palestiniens peuvent-ils faire confiance à un droit international qui leur dit qu'ils n'ont plus aucun droit sur la terre qui leur est enlevée contre leur volonté, contre la volonté internationale (du moins si l'on en croit les dizaines de résolutions de l'ONU, rapports d'experts, avis de la CIJ), alors que chaque jour un nouveau « fait accompli » se réalise sur le terrain ?

L'expulsion des Palestiniens est une violation originelle de leur droit à l'autodétermination. Le résultat de cette expulsion, leur situation de réfugiés, peut-elle dans ce contexte ne donner place qu'à un droit individuel éteint ? Et quelle autorité protège ces descendants qui n'ont jamais été que des réfugiés ?

Donc, indépendamment des règles du droit international, la reconnaissance du droit au retour est toujours une *revendication politique* majeure des Palestiniens et de leurs représentants.

Sortir de l'impasse

A ce stade, le problème semble être dans une impasse.

Le peuple palestinien, qui comprend une majorité de réfugiés, ne peut pas abandonner son « droit au retour ». Les Israéliens ne veulent pas le reconnaître de peur (réelle ou prétendue) d'être obligés d'admettre sur leur territoire national un nombre tel de Palestiniens que les Juifs y deviendraient minoritaires.

La question des réfugiés palestiniens est inédite au xx^e siècle, complexe, difficile à cause des circonstances historiques exceptionnelles qui l'ont fait naître et à cause de sa longévité, mais elle n'est pas insoluble. Déjà, tant du côté du mouvement national palestinien que dans des négociations israélo-palestiniennes, des propositions concrètes ont été avancées.

Ainsi :

– Qu’Israël reconnaisse et répare – au moins partiellement – avec l’aide de la communauté internationale largement co-responsable, l’injustice faite par le mouvement sioniste puis par l’État d’Israël à ces Palestiniens, au peuple palestinien. Cette réparation se situe tant sur le plan matériel pour chaque individu pour ces 60 ans de déni d’existence, de dépossession et de souffrances, que sur le plan symbolique pour la collectivité nationale palestinienne.

– Que les Palestiniens puissent créer leur État dans les frontières reconnues par la communauté internationale et le droit international (cf. l’avis de la Cour internationale de justice du 9 juillet 2004), frontières qui correspondent à la ligne d’armistice de 1949, avec Jérusalem-Est comme capitale. Tous les Palestiniens pourront alors avoir la nationalité palestinienne, vivre en Palestine, ou avoir un passeport palestinien, la protection diplomatique palestinienne où qu’ils se trouvent.

– En attendant la résolution de la question des réfugiés à la suite de la création de l’État de Palestine, les réfugiés palestiniens devraient bénéficier partout où ils se trouvent, y compris dans les pays où intervient l’UNRWA, de droits garantis, par exemple en s’inspirant de ceux garantis par la Convention de Genève du 28 juillet 1951. Et surtout qu’ils puissent, le cas échéant, avoir le choix de leur pays d’accueil.

On avait approché une solution concrète lors des pourparlers de Taba en janvier 2001. Un texte remis par les délégués israéliens aux délégués palestiniens reconnaissait la responsabilité de l’État d’Israël naissant dans « le déplacement et l’expropriation de la population civile palestinienne devenue ainsi réfugiée » et ajoutait : « Un règlement juste du problème des réfugiés palestiniens, en accord avec la résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations unies, doit conduire à l’application de la résolution 194 de l’Assemblée générale des Nations unies. » A partir de ces principes, des solutions concrètes devaient être proposées aux réfugiés palestiniens, tant quant au choix de leur pays d’installation (Israël pour un nombre à déterminer, l’État de Palestine, le lieu de résidence, un autre pays prêt à les recevoir) qu’en matière d’indemnisations financières ¹².

¹² Alain Gresh et Dominique Vidal, *Les 100 clés du Proche-Orient*, Hachette littératures, 2003 ; Isabelle Avran, Jean-Paul Chagnollaud, *Israël-Palestine : la paix est possible*, Éditions L’Harmattan, 2003.

Mais Ehoud Barak a alors interrompu les pourparlers de Taba en provoquant les élections qui portèrent Ariel Sharon au pouvoir.

Ces pourparlers de Taba ont démontré que, dès lors que l'on accepte de reconnaître l'histoire, les responsabilités et les aspirations des peuples en conflit, une solution peut être trouvée.

Il y a eu ensuite une initiative quasi diplomatique, dite « initiative de Genève, car elle a été lancée publiquement à Genève sous les auspices de la ministre suisse des Affaires étrangères. Ses protagonistes étaient les négociateurs de Taba mais les partenaires israéliens n'avaient plus aucune responsabilité officielle. Son élan a été brisé par Ariel Sharon¹³ qui l'a perçue comme un danger pour son projet d'annexion de la Cisjordanie. Le modèle d'accord qui en est sorti consacrait son chapitre VII à la question des réfugiés : il leur serait proposé 4 options : un certain nombre seraient admis à aller en Israël (auraient-ils le choix d'être étrangers résidents ou citoyens ?), ceux qui le souhaitent rentreraient en Palestine (après la création de l'État), la plupart resteraient dans leur pays d'accueil avec un statut, selon les cas, soit de citoyen (ils auraient alors la double nationalité) soit de résident étranger, enfin certains pourraient demander à immigrer dans un pays tiers. Tous recevraient une indemnité. Néanmoins, le « texte de Genève » n'est pas satisfaisant sur un point crucial car il n'exprime aucune reconnaissance de la part d'Israël quant à sa responsabilité dans l'exode palestinien – Israël accueillerait un quota de réfugiés dans la même proportion que la moyenne des autres pays ! Mais une combinaison des textes de Taba et de Genève pourrait être la base d'un règlement pour des millions d'êtres humains qui en ont assez d'attendre et qui veulent vivre.

Quand, enfin, Israël admettra qu'il fait partie du Moyen-Orient et non pas de l'Europe, quand il aura accepté l'État de Palestine.

Car un des paradoxes d'Israël, et pas des moindres, est qu'il demande au monde entier et surtout aux Palestiniens de « reconnaître » son droit à l'existence (qui n'est plus mis en

¹³ Il a détourné l'attention mondiale en annonçant le « désengagement unilatéral » de Gaza, ce qui, pensait-il, « gèlerait le processus de paix dans le formol » (dixit son conseiller Dov Weisglass).

cause) alors même qu'il refuse dans les faits l'existence d'un l'État de Palestine viable et s'y oppose par tous les moyens. Quand Israël acceptera de normaliser sa situation comme l'y ont invité les États arabes, il y aura des échanges libres entre les deux pays voisins et il n'y aura alors aucune raison qu'Israël soumette les citoyens de Palestine à des restrictions. Ils pourront venir en visite – même s'ils ne sont pas admis pour une installation – et revoir la terre de leurs ancêtres. Chacun étant reconnu dans son histoire et dans ses droits, les passions s'apaiseront et une paix durable pourra s'installer.

Ceux qui ont eu l'occasion de parler vraiment, personnellement et sincèrement à des réfugiés palestiniens savent bien qu'il y a la double attente : d'une part, être reconnus comme Palestiniens, pouvoir aller visiter librement la terre de leurs ancêtres (pour beaucoup, ce serait une certaine forme d'exercice du droit au retour) ; d'autre part, pouvoir vivre pleinement leur vie, « comme tout le monde », avoir un pays, des droits, pouvoir voyager, travailler, avoir des projets réels, sortir du conflit en jouissant pleinement de leur identité, même s'ils ne retournent pas vivre dans la maison de leurs parents ou grands-parents aujourd'hui disparue ou située dans un autre pays.

On ne peut pas se contenter de constater une impasse. Les hommes, les femmes et les enfants qui sont prisonniers dans cette impasse ont droit à une solution.

Encadré 1

En termes quantitatifs, aujourd'hui, le problème des réfugiés palestiniens non seulement n'est pas réglé, mais il s'est aggravé. Il y a donc ceux qui sont enregistrés comme tels par l'UNRWA ; ils se trouvent dans des camps en Palestine occupée (à Gaza et en Cisjordanie), au Liban, en Jordanie, en Syrie. Mais certains, dans ces pays, se trouvent aussi hors des camps et ne sont pas enregistrés par l'UNRWA. Et il y a aussi ceux qui ne sont pas ou plus enregistrés par l'UNRWA parce qu'il n'ont pas eu ou n'ont plus besoin de demander l'assistance de cet organisme ; ils se trouvent un peu partout dans le monde.

Ci-dessous un tableau des personnes enregistrées par l'UNRWA (Statistiques UNRWA 31 décembre 2006).

Champs d'opérations	Camps officiels	Familles en camps enregistrées	Réfugiés en camps enregistrés	Réfugiés enregistrés
Jordanie	10	63 591	328 076	1 858 362
Liban	12	50 806	215 890	408 438
Syrie	9	26 645	119 055	442 363
Cisjordanie	19	39 895	186 479	722 302
Bande de Gaza	8	93 074	478 272	1 016 964
TOTAL	58	274 011	1 327 772	4 448 429

Il y a donc un peu moins de deux millions de personnes enregistrées comme réfugiés par l'UNRWA en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, et plus de deux millions et demi dans les autres pays couverts par l'UNRWA.

L'estimation des réfugiés palestiniens non enregistrés par l'UNRWA – qu'ils aient ou non acquis la nationalité du pays d'accueil – est difficile à faire car ils ne sont pas souvent comptabilisés en tant que tels. Cette diaspora est importante et large. Sans compter les personnes qui, dans ce qui est devenu Israël, ont été chassées de chez elles sans pouvoir y retourner, il y a les réfugiés non enregistrés par l'UNRWA au Liban, en Jordanie et en Syrie, il y a ceux dans les autres États arabes : Algérie, Arabie saoudite, Égypte, Émirats arabes unis, Koweït,

Libye, Oman, Qatar. Et ceux de tous les autres pays, essentiellement en Europe et en Amérique du Nord et du Sud. Au total, il faut compter entre deux et trois millions de personnes.

De surcroît, des Palestiniens ont reçu un statut de réfugié dans des pays où l'UNRWA n'est pas présent et sont enregistrés comme tels selon la définition de la Convention de Genève de 1951. Mais par exemple ils perdent ce statut s'ils acquièrent une autre nationalité. Or, dans ce cas ils n'en sont pas moins des réfugiés palestiniens d'après la définition que nous en avons donnée ci-dessus.

Encadré 2

Résolution n° 302 du 8 décembre 1949 de l'Assemblée générale des Nations unies – extraits

L'assemblée générale,

Rappelant ses résolutions 212 du 19 novembre 1948 et 194 du 11 décembre 1948, et confirmant notamment les dispositions du paragraphe 11 de cette dernière résolution,

[...]

5. Reconnaît la nécessité de continuer, sans préjudice des dispositions du paragraphe 11 de la résolution 194 adoptée par l'Assemblée générale le 11 décembre 1948, à venir en aide aux réfugiés de Palestine en leur portant secours pour empêcher que la famine et la détresse ne règnent parmi eux et pour réaliser un état de paix et de stabilité ; reconnaît également qu'il importe de prendre sans tarder des mesures positives en vue de mettre fin à l'aide internationale sous forme de secours.

[...]

7. Crée l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, office qui aura pour fonction :

a) d'exécuter, en collaboration avec les pouvoirs publics locaux, le programme de secours direct et les programmes de travaux recommandés par la Mission économique d'étude ;

b) De se concerter avec les gouvernements intéressés du Proche-Orient au sujet des mesures préparatoires

qu'ils devront prendre avant que ne prenne fin l'aide internationale pour le secours et les programmes de travaux.

Encadré 3

Résolution n° 3236 du 22 novembre 1974 de l'Assemblée générale des Nations unies – extraits

L'Assemblée générale

[...]

1. Réaffirme *les droits inaliénables du peuple palestinien* en Palestine, y compris :

a) le droit à l'autodétermination sans ingérence extérieure ;

b) le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationale ;

2. Réaffirme également *le droit inaliénable des Palestiniens* de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens, d'où ils ont été déplacés et déracinés, et demande leur retour ;

3. Souligne que le respect total et la réalisation de ces droits inaliénables du peuple palestinien sont indispensables au règlement de la question de Palestine.

Résolution n° 3376 du 10 novembre 1975, de l'Assemblée générale des Nations unies – extraits

L'Assemblée générale,

1. Réaffirme sa résolution 3236 du 22 novembre 1974,

2. Exprime sa grave préoccupation devant le fait qu'aucun progrès n'a été réalisé en vue de :

a) *l'exercice par le peuple palestinien* de ses droits inaliénables en Palestine, y compris le droit à l'autodétermination sans ingérence extérieure et le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationales ;

b) *l'exercice par les Palestiniens de leur droit inaliénable de retourner* dans leurs foyers et vers leurs biens, d'où ils ont été déplacés et déracinés ;

3. Décide de créer un Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, composé de vingt États membres nommés par l'Assemblée générale lors de la présente session ; [...]

