

# Qui sont les réfugiés palestiniens?

par Terry M. Rempel

**Trois quarts des Palestiniens sont des personnes déplacées. Dans le monde, un réfugié sur trois est palestinien. Plus de la moitié sont déplacés hors des frontières de leur foyer national historique.**

Certes, la gravité du problème est internationalement reconnue, et pourtant l'opinion publique sait bien peu de choses sur la plus grande population réfugiée du monde ; de plus, les informations diffusées sont souvent fausses. Une récente étude sur la couverture du conflit israélo-palestinien par les chaînes de télévision a montré que la plupart des téléspectateurs britanniques ne savaient pas que des Palestiniens avaient été expulsés de leurs habitations et de leurs terres au moment de la création de l'Etat d'Israël en 1948.

Parmi ceux qui connaissent les tenants et les aboutissants de la question, nombreux sont ceux qui « y voient un cas à part, différent de celui d'autres réfugiés dans la région, et à plus forte raison dans le reste du monde ». <sup>2</sup> Ceci est partiellement imputable au contentieux qui accompagne la question des réfugiés palestiniens, et particulièrement leur droit au retour. Mais il faut aussi en chercher la cause dans certains aspects du déplacement des Palestiniens, qui rendent effectivement leur situation exceptionnelle :

- la résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations Unies, votée en 1947, qui recommande le partage de la Palestine sous mandat en deux Etats, a contribué au premier déplacement forcé de Palestiniens ;
- la définition généralement acceptée pour le terme de « réfugié », selon l'article 1a, alinéa 2, de la Convention relative au statut des réfugiés, ne s'applique pas à la majorité des réfugiés palestiniens ;
- les Nations Unies ont créé des organismes internationaux distincts (la Commission des Nations Unies pour la Conciliation en Palestine [UNCCP] et l'Office de Secours et de Travaux des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient [UNRWA]) pour protéger et assister ces populations réfugiées et pour chercher des solutions durables selon des principes établis

dans les résolutions des Nations Unies concernant le problème ;

- la plupart des palestiniens sont, à l'heure actuelle, en même temps réfugiés et apatrides ;
- alors que, pour tous les réfugiés, et dans le monde entier, le rapatriement volontaire reste en principe et en pratique la solution durable la plus souhaitable, Israël (pays d'origine de la majorité des réfugiés dans le monde) et d'autres membres clés de la communauté internationale (dont les Etats-Unis et l'Union Européenne) continuent de penser qu'il faut privilégier la réinstallation et l'intégration sur place en tant que solutions durables.

Des deux côtés, on souligne le caractère unique du problème des réfugiés palestiniens. Nombre d'Israéliens, par exemple, avancent que deux facteurs se combinent pour perpétuer ce problème à long terme : le régime distinct établi pour les réfugiés palestiniens, et la répugnance des pays arabes (host) à réinstaller les réfugiés qui ne peuvent exercer leur droit au retour. Du côté palestinien, on répond que les Nations Unies continuent d'affirmer en principe le droit des Palestiniens à retourner dans leur foyer d'origine, mais que les Etats membres ne débloquent pas les ressources matérielles et politiques qui ont permis à d'autres réfugiés d'exercer ce droit dans d'autres contextes.

## Origines du déplacement

En général, les Israéliens et les Palestiniens ne sont pas du même avis en ce qui concerne les raisons du déplacement palestinien. Pour de nombreux Israéliens, ce sont les Palestiniens qui ont fui en 1948, sur les ordres de chefs arabes ; le déplacement en masse des populations arabes locales n'était donc (pour reprendre les termes de l'historien israélien Benny Morris), que le sous-produit inévitable d'une guerre menée contre l'Etat Juif. Pour les Palestiniens, au contraire, 1948 est une naqba, une catastrophe

; se considérant comme expulsés de leurs foyers par l'armée israélienne, ils disent avoir fui dans la crainte et entretiennent l'espoir de retourner dans leurs foyers à la fin des hostilités.

« Le problème des réfugiés palestiniens est, de loin, le plus prolongé et le plus étendu de tous les cas de réfugiés actuellement, puisqu'il est maintenant vieux de 57 ans. La résolution 181 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée en novembre 1947, recommandait le partage de la Palestine. Les confrontations armées qui s'ensuivirent entre Arabes et Juifs produisirent un conflit qui dura de novembre 1947 à juillet 1949, provoquant l'expulsion ou la fuite de 750.000 à 900.000 personnes, arabes pour une large majorité.

Suite à cela, l'Assemblée générale a adopté la résolution 194 de décembre 1948, stipulant « 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 ». Cette résolution n'a jamais été appliquée. Israël a refusé le rapatriement des réfugiés arabes, dont les villages avaient été détruits pour la plupart.

En vertu du paragraphe 7 du statut de l'Office, le mandat du HCR ne s'exerce pas sur la majorité des réfugiés palestiniens, puisque sont exclues les personnes qui continuent de bénéficier de la protection ou de l'assistance d'autres organismes ou institutions des Nations Unies. De même, les réfugiés palestiniens ne sont pas protégés par la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, qui comporte une clause similaire ».

The State of the World's Refugees 2006 (Les réfugiés dans le monde 2000),

UNHCR, chapitre 5<sup>1</sup>.

L'antinomie qui oppose ces historiographies rivales s'explique en partie par les inquiétudes de l'une et de l'autre partie quant aux revendications des réfugiés. Nombreux sont les Israéliens qui craignent qu'en admettant une part de responsabilité, ils apporteront de l'eau au moulin des Palestiniens qui revendiquent un droit au retour et à la restitution des biens perdus. Mais malgré tout, des historiens israéliens (Morris, Tom Segev, Avi Shlaim et Ilan Pappé, par exemple) ont confirmé, par leurs analyses d'archives sur les événements de 1948, certains aspects fondamentaux de la lecture palestinienne, qui avaient tout d'abord été documentés par des chercheurs palestiniens tels que Constantin Zureik, Arif al Arif et Walid Khalidi, et par les témoignages oraux de Palestiniens ayant vécu la guerre.

Les sources historiques, corroborées par les archives des Nations Unies et de la Croix-Rouge, dressent le tableau de pratiques militaires pour le moins douteuses d'après les règles en vigueur du droit des conflits armés. Peu de temps avant d'être assassiné par des extrémistes juifs en septembre 1948, le comte Folke Bernadotte, médiateur des Nations Unies pour la Palestine, faisait état de pillages à grande échelle, et d'exemples de destructions de villages sans nécessité militaire évidente. Mais même dans ce cas, Pappé établit que peu importe l'existence d'un plan général d'expulsion des Palestiniens - ce qui compte, c'est la formulation d'une communauté idéologique dont chaque membre, nouveau venu ou vétéran, sait fort bien qu'il lui faut contribuer au succès d'une formule reconnue : pour réaliser le rêve sioniste, le seul moyen est de vider le pays de sa population indigène.

En déplaçant les Palestiniens de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza pendant et après la guerre de 1967, l'Etat d'Israël s'est livré à des violations schématiquement similaires ; en revanche, le débat est moins violent quand il s'agit d'analyser les conflits suivants et les raisons pour lesquelles des Palestiniens ont fui à l'issue de ces conflits plus récents. En effet, les remèdes proposés (retour aux territoires palestiniens occupés [TPO] dans leurs limites de 1967, par exemple) ne remettent pas en question la souveraineté d'Israël et sa raison d'être en tant qu'Etat juif. Cela ne signifie pas pour autant que les Israéliens et les Palestiniens soient d'accord sur les solutions du problème des réfugiés à partir de 1967, c'est-à-dire des personnes déplacées durant une occupation militaire de près de 40 ans.

Au contraire, pour saisir l'ampleur du désaccord entre les deux parties, il n'est que de voir la dispute qui oppose l'Etat d'Israël et la Cour Internationale de Justice depuis que celle-ci a donné, en juillet 2004, son avis consultatif sur les Conséquences juridiques de l'édification d'un mur de 650 km en Cisjordanie.

### Qui sont les réfugiés ?

Israéliens et Palestiniens sont également en désaccord sur la définition d'un réfugié palestinien. Malgré de nombreuses séances de négociations dans les années 1990, les deux parties ne sont jamais parvenues à un consensus sur ce point. Israël ne souhaite reconnaître que les réfugiés au sens étroit du terme, c'est-à-dire les personnes véritablement déplacées en 1948 et en 1967, alors que les Palestiniens revendiquent une définition large qui inclut les enfants et conjoints de réfugiés ainsi que les personnes vivant dans des conditions assimilables, y compris les personnes déportées des TPO par les autorités israéliennes, les personnes qui vivaient à l'étranger à l'époque des hostilités et ne peuvent retourner dans leur foyer d'origine, les individus qui ont vu leur droit de résidence révoqué par l'Etat juif ainsi que ceux qui n'ont pas été déplacés mais qui ont perdu leurs sources de revenus.

Ces dissensions sont aggravées par le fait qu'il n'existe pas de définition exhaustive du terme de réfugié palestinien. La plus communément citée est celle de l'Office de Secours et de Travaux des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), organisme fondé en 1949 (deux ans avant le Haut Commissariat) pour aider et assister les réfugiés de Cisjordanie, de la Bande de Gaza, de Jordanie, du Liban et de Syrie. Cependant, contrairement à l'article 1A, alinéa 2, de la Convention internationale de 1951, la définition de l'UNRWA ne fait que dresser une liste de critères donnant droit à l'assistance, sans pour autant définir le statut de réfugié. Dans les années 1980, les Nations Unies avaient lancé une initiative visant à délivrer des cartes d'identité à tous les réfugiés, quel que soit leur statut au plan de l'aide internationale ; mais cette initiative s'est heurtée au manque de coopération entre les pays d'accueil, et s'est soldée par un échec.

Au début des années 1950, la Commission des Nations Unies pour la Conciliation en Palestine (UNCCP), créée par la Résolution 194 (III) de l'Assemblée Générale pour faciliter une solution incluant tous les aspects

du conflit de 1948, a préparé une définition opérationnelle du réfugié palestinien, afin d'identifier toutes les personnes ayant besoin de protection internationale. Cette définition aurait englobé tous les individus déplacés en Palestine pendant la guerre de 1948, indépendamment de leurs origines ethniques, nationales ou religieuses. Cependant, irrémédiablement déchirée entre Israël, les Palestiniens et les pays arabes, la Commission a vu son mandat considérablement réduit, et finalement la définition n'a jamais été adoptée. Les Nations Unies ne l'ayant jamais dotée des instruments et des ressources nécessaires à l'exécution de son mandat dans le cadre d'un conflit prolongé, la Commission a finalement conclu qu'un manque de volonté politique l'empêchait de remplir sa mission. A l'heure actuelle, elle n'a ni budget, ni personnel.

La plupart des réfugiés palestiniens tombent sous le coup de l'article 1D de la Convention de 1951, qui a été ajouté pendant les travaux préparatoires pour tenir compte des circonstances particulières créées par le conflit israélo-palestinien. Ce texte prend acte du fait que les Nations Unies avaient déjà créé des organismes spécifiques pour protéger et assister ce groupe de réfugiés. Ainsi, seuls les Palestiniens déplacés pour la première fois après 1967 sont donc concernés par l'article 1A, alinéa 2, de la Convention, puisqu'ils sont pas placés sous le mandat d'un autre organisme des Nations Unies. Cependant, partout dans le monde, on voit communément des procédures de demande d'asile appliquer faussement l'article 1D de la Convention de 1951.

### Combien de réfugiés y a-t-il ?

Il n'est pas surprenant qu'Israéliens et Palestiniens se disputent également sur le nombre des réfugiés palestiniens. Ce qui complique l'affaire, c'est qu'il n'existe ni définition universellement acceptée, ni système d'enregistrement exhaustif ; et la fréquence des migrations n'arrange pas les choses. Mais d'autres facteurs sont en jeu : les craintes politiques de certains pays d'accueil, comme la Jordanie ou le Liban, les craintes concernant le rapatriement dans le pays d'origine (Israël) et les inquiétudes de la communauté internationale quant à la possibilité d'assurer certains services, à l'impact de cette quantification sur les budgets de l'aide humanitaire, et aux demandes d'asile politique.

Sur le nombre total des Palestiniens déplacés en 1948, les estimations vont de quelques centaines de milliers à près d'un million, selon que les sources sont israéliennes ou palestiniennes. Quant aux individus déplacés pour la première fois des territoires occupés en 1967, leur nombre varie de 100.000 à 300.000 selon les calculs. Des études démographiques ont confronté, pour chacun des deux conflits armés, le nombre de Palestiniens à la fin de chaque conflit à la population palestinienne enregistrée avant le conflit ; leurs résultats tendraient à confirmer les estimations élevées. Pour certains, environ 20.000 Palestiniens ont été déplacés chaque année depuis 1967.

Pour calculer le total de la population palestinienne réfugiée, chercheurs et journalistes s'appuient souvent sur les statistiques d'enregistrement de l'UNRWA. D'après les chiffres les plus récents, l'UNRWA aurait enregistré 4,25 millions de réfugiés palestiniens, répartis comme suit : 1,78 millions en Jordanie, 960.000 à Gaza, 680.000 en Cisjordanie, 420.000 en Syrie et 400.000 au Liban.<sup>3</sup> Or, si ces chiffres fournissent sans aucun doute un point de départ intéressant, ils excluent cependant un grand nombre de réfugiés : ceux de 1948 qui ne se sont pas inscrits auprès de l'UNRWA ou qui ne répondaient pas à ses critères d'éligibilité ; ceux de 1967 ; ceux qui ont été déplacés après 1967 et les personnes déplacées dans leur propre pays. Pour ce dernier type de réfugiés, les procédures d'enregistrement de l'UNRWA ont été désactivées en 1952, et on ne sait toujours pas si l'UNRWA sera appelée à se charger des personnes nouvellement déplacées au sein des territoires occupés.

Il faut donc consulter d'autres sources d'information. A cet effet, on notera que les statistiques du Haut Commissariat prennent en compte les réfugiés palestiniens qui ont besoin de protection internationale hors des cinq zones d'opération de l'UNRWA. On pourra également s'appuyer sur les études statistiques gouvernementales<sup>4</sup>, sur certaines enquêtes démographiques indépendantes (réalisées par des organisations telles que l'Institut de Sciences Sociales Appliquées de l'ONG norvégienne FAFO<sup>5</sup>) et sur des estimations venues d'initiatives civiles (tel le projet Civitas<sup>6</sup>). Si l'on considère les réfugiés au sens large, tant pour l'ampleur du déplacement que pour le nombre des personnes affectées - c'est-à-dire si l'on ne se restreint pas à tous les individus nécessitant une protection quotidienne, et si l'on inclut au même titre les réfugiés de 1948, de 1967 et de l'après-1967,

on estime que près des trois quarts de la population palestinienne ont été déplacés depuis 1948. Le Centre BADIL, une ONG palestinienne basée à Bethléem qui lutte pour la résidence et les droits des réfugiés palestiniens<sup>7</sup>, décompte au total plus de 7 millions de Palestiniens déplacés.

### Approches de la question des réfugiés palestiniens

Sur cette question, il n'y a eu que deux phases de négociations officielles : au début, pendant les négociations de Lausanne (1949) et de Paris (1951) facilitées par les Nations Unies, et plus récemment, lors des rencontres qui ont été rendues possibles par le processus d'Oslo. Ces dernières comprennent les tractations quadripartites des années 1990, qui concernaient surtout la question des réfugiés de 1967, et les rencontres bilatérales de Camp David sous l'égide des Etats-Unis (2000), suivies par l'entrevue de Taba (2001), qui traitaient de celle des réfugiés de 1948. Ces trois séries de négociations ont des points communs : il s'agit de rencontres au sommet, qui ont exclu presque totalement la participation de la société civile, et qui n'ont mené à aucune solution.

A partir des années 1990, les réfugiés palestiniens ont commencé à revendiquer leurs droits et leur participation au processus de paix ; ils se sont mis à organiser des conférences populaires, des ateliers et des manifestations. S'intéressant aux situations similaires à la leur, des chercheurs palestiniens se sont récemment penchés sur la situation juridique des propriétés abandonnées en Bosnie, sur la participation des réfugiés au Guatemala, sur l'interaction entre vérité et réconciliation en Afrique du Sud. Certains réfugiés ont entrepris de se rendre sur place, de Chypre à l'Afrique du Sud en passant par la Bosnie, pour voir quels enseignements tirer de ces pays et de leur réponse aux revendications sur les restitutions de propriétés.<sup>8</sup> Les officiels, au contraire, persistent à isoler le problème et à le considérer comme unique en son genre, et en déduisent qu'on ne saurait trouver de solution permanente qu'en privilégiant la nouveauté et l'exception. Cette approche marginalise le droit international et les réfugiés eux-mêmes, et peut-être va-t-elle même jusqu'à les exclure du processus de paix.

Mais que tout, ce qui alimente la controverse dans la question des réfugiés palestiniens, c'est le défi qu'elle pose à ce que Barbara Harrell-Bond



nomme « le système propre et net des Etat souverains ». En effet, les réfugiés représentent « un défi fondamental à la souveraineté, puisqu'ils forcent les acteurs de la scène internationale à prendre en considération les principes éthiques et les droits fondamentaux de la personne humaine, qui font partie de leurs obligations internationales ». Au cœur de ce défi se pose la question de savoir comment respecter les droits individuels des réfugiés palestiniens face à l'exigence collective d'Israël de maintenir sa majorité juive.

La question va au-delà de la théorie et du droit. Elle touche au fossé conceptuel qui sépare les deux lectures du conflit et de ses solutions. Richard Falk, professeur américain de droit international public, voit dans ce « fossé abyssal » un défi « qui devrait hanter l'imagination politique de toute personne souhaitant véritablement parvenir à une réconciliation juste et durable entre Israël et la Palestine ».

*Terry Rempel est l'un des membres fondateurs du centre BADIL, où il exerça les fonctions de coordinateur de l'information et de la recherche entre 1998 et 2004. Il est maintenant conseiller indépendant et prépare son doctorat à l'Université d'Exeter. Courriel: t.rempel@exeter.ac.uk. Cette traduction est la version abrégée d'un article en anglais plus détaillé et plus précisément annoté, que l'on peut consulter en ligne ([www.fmreview.org/pdf/rempe.pdf](http://www.fmreview.org/pdf/rempe.pdf)). Pour toutes informations supplémentaires, voir [www.badil.org/Refugees/refugees.htm](http://www.badil.org/Refugees/refugees.htm)*

1. n.d.l.T: ouvrage en anglais, non traduit en français

2. [www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/Policy%20Approaches%20to%20Refugees%20and%20IDPs%20RSC-DFID%20Vol%20II.pdf](http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/Policy%20Approaches%20to%20Refugees%20and%20IDPs%20RSC-DFID%20Vol%20II.pdf)

3. [www.un.org/unrwa/publications/pdf/tr\\_countryandarea.pdf](http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/tr_countryandarea.pdf)

4. Ce qui n'est pas toujours facile, car certains pays ne reconnaissent pas « palestinien » comme une catégorie à part entière.

5. [www.fao.no/ais/mideast/palestinianrefugees/index.htm](http://www.fao.no/ais/mideast/palestinianrefugees/index.htm)

6. [www.civitas-online.org](http://www.civitas-online.org)

7. [www.badil.org](http://www.badil.org)

8. See [www.badil.org/Campaign/Study\\_Tours/study-tours.htm](http://www.badil.org/Campaign/Study_Tours/study-tours.htm). and [www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR16/fmr16.14.pdf](http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR16/fmr16.14.pdf)