HAL
open science

Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient : facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne ?

Jalal Al Husseini

To cite this version:

Jalal Al Husseini. Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient : facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne ?. IISMM. Les Palestiniens entre Etat et Diaspora - Le temps des incertitudes, Karthala, pp.37-65, 2011, Terres et gens d'Islam, 10.1016/j.nuclphysa.2003.11.010 . halshs-00719909

HAL Id: halshs-00719909

https://shs.hal.science/halshs-00719909v1

Submitted on 22 Jul 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

1

Le statut des réfugiés palestiniens au Proche-Orient

Facteur de maintien ou de dissolution de l'identité nationale palestinienne ?

Par Jalal Al-Husseini

Les réfugiés palestiniens sont généralement considérés comme une catégorie de réfugiés « à part ». La magnitude et la durée exceptionnelles de leur exil permettent en grande partie d'expliquer cette spécificité. À la suite du conflit israélo-arabe de 1948, près de 90 % des « Arabes de Palestine » ayant vécu sur le territoire tombé sous souveraineté israélienne (soit près de 750 000 personnes) perdirent leurs foyers et leurs moyens d'existence[1]. Sujets du mandat britannique jusque-là, ils sont restés orphelins d'un État susceptible de promouvoir leurs intérêts en tant que communauté nationale. Tandis qu'une majorité d'entre eux se réinstallait dans les différents pays et régions du Proche-Orient, Israël se dotait d'un arsenal juridique annulant toute possibilité de rapatriement pacifique[2].

Devenus en l'espace de soixante ans les « réfugiés les plus vieux du monde », les réfugiés palestiniens originels et leurs descendants sont aussi devenus les plus nombreux. Selon certaines estimations, leur nombre s'élève aujourd'hui à plus de 6 millions[3]. Une majorité d'entre eux 4,7 millions) sont enregistrés auprès de l'UNRWA, l'agence humanitaire créée

1. En septembre 1949, 280 000 réfugiés se trouvaient en Cisjordanie, 70 000 en Transjordanie, 190 000 dans la bande de Gaza (alors sous le contrôle de l'Égypte), 100 000 au Liban, 75 000 en Syrie, 7 000 en Égypte et 4 000 en Irak. Source : First Interim Report of UN Survey Mission for Middle East, UN Document A/1106, 17 novembre 1949.

2. En 1950, par exemple, Israël adopte la « loi du retour », qui n'est applicable qu'aux Juifs, et la « loi sur la propriété des absents », qui a pour objectif la cession de toutes les terres et autres propriétés des réfugiés à l'État et au Fonds national juif. Selon les statuts du Fonds, « […] vente, affermage ou échange ne sont autorisés que si ceux-ci servent à l'implantation de juifs dans le pays ».

3. Voir Palestine Central Bureau of Statistics, *« More than six million Palestinian Refugees in the World »*, 21 juin 2008, http://www.imemc.org/article/55592

spécialement par l'AGNU en décembre 1949 afin de favoriser la réinsertion socioéconomique des refugiés les plus démunis dans les pays du Proche-Orient : la Jordanie, le Liban, la Syrie, et les territoires palestiniens de Cisjordanie et de la bande de Gaza (UNRWA, 2009)[4].

Un autre motif de singularité des réfugiés palestiniens réside dans la prévalence des considérations politiques, liées au règlement du conflit israélo-arabe, qui ont conditionné l'élaboration et la mise en œuvre de leur statut juridique. Fondées sur le principe de la préservation du « droit du retour » aux foyers d'origine, soit du refus du principe d'une intégration permanente en pays d'accueil, le statut des réfugiés palestiniens a été décliné à deux niveaux : un niveau international, relatif à l'ordre de protection juridique universel des réfugiés mis en place par les Nations unies au début des années 1950 ; et un niveau national, ayant trait aux degrés d'intégration politique, économique et sociale que les autorités arabes d'accueil ont conféré aux réfugiés résidant sur leur territoire.

Le statut juridique des réfugiés palestiniens dans les pays arabes d'accueil a souvent été considéré, tant en Israël que dans le monde occidental, comme un simple instrument politique ayant permis aux régimes arabes d'assujettir les réfugiés tout en les instrumentalisant cyniquement à des fins de politique étrangère dans le cadre du conflit avec Israël. Or, comme ce chapitre va tenter de le montrer, ce statut a en réalité constitué, tant au niveau international (première partie) qu'au niveau des pays d'accueil (deuxième partie), un enjeu autour duquel n'ont cessé de se confronter différents protagonistes du conflit israélo-arabe en fonction de leurs intérêts respectifs. Ces confrontations ont forgé de manière souvent paradoxale les destins individuel et collectif des réfugiés palestiniens. Ainsi, les efforts consentis par les réfugiés afin de préserver la spécificité juridique et politique des réfugiés se sont soldés par une fragilisation de leurs conditions de vie ; mais ils ont aussi fait le lit du mouvement national palestinien qui s'est imposé sous la houlette de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) dès la fin des années 1960 (deuxième partie).

Dans une troisième et dernière partie, il s'agira d'analyser l'impact que les accords d'Oslo de septembre 1993 et leurs suites ont eu sur le système juridico-politique régissant le statut des refugiés palestiniens au Moyen-Orient. En accordant la priorité à l'établissement de structures étatiques dans les Territoires occupés de Cisjordanie et dans la bande de Gaza aux dépens du « droit au retour », ces accords ont engendré une véritable épreuve de force entre la Direction palestinienne et les réfugiés autour de la question de la mise en œuvre vers les foyers d'origine et de leur statut permanent.

4. Créé par la résolution 302 (IV) de l'AGNU du 8 décembre 1950, l'UNRWA est l'acronyme en langue anglaise généralement utilisé pour désigner l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient. En décembre 2008, l'UNRWA dénombrait un total de 4 671 811 réfugiés inscrits : 1 951 603 réfugiés en Jordanie, 1 073 303 dans la bande de Gaza, 762 820 en Cisjordanie, 461 897 en Syrie et 422 188 au Liban (UNRWA, 2009).

L'avenir des Palestiniens en tant que communauté de destin dépend en grande partie de la faculté qu'ils auront à résorber cette scission.

Le « réfugié palestinien » dans son contexte international

La singularité des réfugiés palestiniens au Proche-Orient

Un des traits les plus marquants du statut des réfugiés palestiniens vivant au Proche-Orient a été leur exclusion des deux instruments fondateurs du système juridique mis sur pied par la communauté internationale pour rechercher des solutions permanentes aux problèmes rencontrés par les réfugiés : le statut du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) du 14 décembre 1950 et la Convention relative au statut des réfugiés de juillet 1951.

Cette exclusion n'est pas formulée explicitement. Le statut du HCR exclut « […] les personnes qui continuent de bénéficier de la protection ou de l'assistance d'autres organismes ou institutions des Nations unies »[5], tandis que la Convention stipule que ses clauses ne seront pas applicables « 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 [HCR] »[6].

Cependant, les travaux préparatoires précédant l'adoption de la Convention indiquent clairement que ce sont bien les « réfugiés de Palestine », soit les bénéficiaires de l'assistance de l'UNRWA depuis mai 1950, qui sont visés par ces dispositions[7]. Celles-ci répondent au souci du Secrétariat de l'ONU d'éviter tout chevauchement entre les mandats de l'UNRWA et du HCR. Elles reflètent aussi la volonté des États arabes d'établir une distinction claire entre la question des réfugiés palestiniens, dont la solution privilégiée, selon les termes mêmes de la résolution 194 (III) de l'AGNU, demeure le rapatriement dans les délais les plus courts[8], et les autres cas de réfugiés qui quittent généralement leur pays par crainte des persécu-

5. Chapitre II, paragraphe 7, alinéa c du statut du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (annexe de la résolution 428 (V) de l'Assemblée générale des Nations unies, 14 décembre 1950).
6. Article 1, paragraphe D, de la convention relative au statut de réfugiés.
7. Les travaux préparatoires du statut du HCR ne font pas d'allusion aux « réfugiés de Palestine » de l'UNRWA. Mais le fait que les résolutions créant ces deux agences aient été quasi concomitantes (résolution 309 (IV) du 3 décembre 1949 pour le HCR et résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949 pour l'UNRWA) laisse supposer que la résolution ainsi que le statut définissant le HCR ont été rédigés en tenant en compte du statut des réfugiés palestiniens.
8. Le paragraphe 11 de sa résolution 194 (III) du 11 décembre 1948 stipule 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 ».

tions et qui, en raison de cette crainte, ne veulent plus y retourner. Par ailleurs, la dimension politique inhérente à la question des réfugiés palestiniens, liée à l'implication de l'ONU dans la question de Palestine depuis 1947, doit conduire celle-ci à un traitement différencié des autres cas de réfugiés, de nature strictement humanitaires, que sera appelé à gérer le HCR[9].

Cette vision particulière du statut du réfugié palestinien semble partagée par les réfugiés palestiniens et leurs représentants. Ainsi que le proclame un article publié dans le journal palestinien *al-Difa'*, alors « réfugié » à Jérusalem après 1948, « les réfugiés palestiniens ne sont pas des victimes de guerre habituelles que l'on assiste par charité et non par devoir, mais une nation à laquelle l'Organisation des Nations unies a tout dérobé »[10]. Créée en 1964, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) a longtemps maintenu cette acceptation singulière, foncièrement politique, du réfugié, sans toutefois lui adjoindre une définition spécifique. Sa Charte nationale palestinienne de 1968 fait en effet « [...] des citoyens arabes qui résidaient habituellement en Palestine jusqu'en 1947 [et qui ont été] forcés de partir » ainsi que de « toute personne née de personne palestinienne après cette date, que ce soit en Palestine ou hors de Palestine » des membres de plein droit du « peuple arabe palestinien » (paragraphe 5). Par ailleurs, le discours nationaliste élaboré par l'OLP jusqu'aux accords d'Oslo de 1993 a substitué au terme de « réfugié » *(lâji')* celui, plus conquérant, de « retournant » *('â'id)* vers la Palestine.

Cautionnée politiquement par les réfugiés et les États arabes, pour la plupart non-signataires de la Convention de 1951, l'exclusion *de jure* des réfugiés palestiniens du Proche-Orient du régime international de protection universelle des réfugiés s'apparente à une suspension temporaire. D'une part, le mandat de l'UNRWA tel que défini par la résolution 302 (IV) ne devait pas s'étendre au-delà de l'année 1951. D'autre part, selon une « clause d'inclusion » figurant dans la Convention de 1951, les réfugiés en question pourraient se prévaloir de ses dispositions, et par extension être couverts par le mandat du HCR, une fois le mandat de protection et/ou d'assistance d'autres institutions des Nations unies terminée, et sans pour autant que leur sort soir définitivement réglé[11]. Le caractère en principe provisoire de l'exclusion des réfugiés de Palestine explique que l'on n'ait pas prêté attention au fait que le mandat de l'UNRWA et celui du HCR ne sont pas identiques : limité à la fourniture de services de base aux réfugiés dans le besoin, le mandat de la première institution n'inclut pas l'activité de protection juridique que prévoit le mandat de la seconde.

9. Voir *The Collected Travaux Préparatoires of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 1989.
10. Quotidien *al-Difa'*, « L'agence de secours », 6 août 1950.
11. Article 1, paragraphe D, de la Convention relative au statut de réfugiés.

Au cours des décennies suivantes, la « spécificité » politique du réfugié de Palestine s'est transformée en passif humanitaire. Et ce d'autant plus qu'elle s'est concrètement étendue au Proche-Orient à l'ensemble des réfugiés palestiniens, y compris ceux qui ne sont pas immatriculés auprès de l'Office (HCR, 2006)[12]. L'absence de protection juridique internationale a pesé sur l'existence des réfugiés à chaque fois que ceux-ci se sont retrouvés confrontés aux discriminations imposées sur eux par les pays hôtes en matière d'accès à l'emploi et de liberté de déplacement [voir plus bas]. Elle s'est révélée criante à chaque fois qu'ils furent exposés aux violences qui marquèrent l'histoire du Proche-Orient, qu'il s'agisse des événements de « Septembre noir » en Jordanie en 1970, de la guerre civile libanaise et ses nombreux soubresauts depuis 1975 et enfin de l'occupation israélienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza durant la guerre israélo-arabe depuis 1967.

Sensibilisées par la vulnérabilité extrême des Palestiniens, de nombreuses voix, y compris celles de l'OLP, se sont alors élevées afin de combler les lacunes inhérentes au statut du réfugié palestinien dans le Proche-Orient. Tant l'élargissement du mandat de l'UNRWA à des activités de protection juridique/physique que l'assouplissement de la Convention de 1951 au statut du HCR furent évoqués dans les années 1980 (Takkenberg, 1998, p. 283-284)[13]. Mais en vain. Du côté des États arabes, il y avait là la crainte qu'une telle révision remette en cause la spécificité politique – et donc l'importance – du cas des réfugiés palestiniens. Du côté des agences concernées, l'UNRWA s'est retranché derrière le caractère limité de son mandat, dont l'aspect « protection » se devait de rester centré sur la distribution d'assistance matérielle aux populations dans le besoin, au mieux de « […] signaler, [d']avertir et [de] faire des représentations aux autorités responsables » en cas de nécessité (UNRWA, 1983, paragr. 7)[14]. Quant au HCR, il s'est refusé à risquer une politisation jugée périlleuse de son mandat (Takkenberg, 1998, p. 283-284). En 2002, il clarifia toutefois son positionnement en précisant qu'il prendrait en charge les « réfugiés de Palestine » mais uniquement en dehors des zones opérationnelles de l'UNRWA (HCR, 2002).

---

12. Selon les statistiques de l'OLP, en 1998 quelque 10 % des réfugiés palestiniens vivant dans les zones opérationnelles de l'UNRWA au Proche-Orient n'étaient pas immatriculés : 16 % en Jordanie (279 000 personnes), 14 % en Syrie (62 000), 3 % (42 000) sur l'ensemble de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, et 4 % au Liban (soit 15 000 personnes, auxquels il faut rajouter quelques milliers de réfugiés, illégaux selon les autorités libanaises et non reconnus par l'UNRWA venus avec l'OLP depuis la Jordanie à la suite des événements de Septembre noir de 1970-1971 (les *« non-ID refugees »*) ; voir OLP, avril 2000, p. 6.

13. En juillet 1983, un organisme onusien chargé de se prononcer sur le fonctionnement de l'UNRWA (la UN Joint Inspection Unit) déclara que l'extension du mandat de l'UNRWA à des activités de protection n'était pas souhaitable : l'agence n'était pas équipée pour gérer efficacement ce type de mission (Takkenberg, 1998, p. 283-284).

14. Pour parer le manque de protection de la population palestinienne (réfugiés et non-réfugiés) durant la première Intifada, de 1988 à 1994, l'UNRWA fut exceptionnellement mandaté par le Conseil de sécurité et le Secrétariat général de l'ONU à mettre sur pied un programme *ad hoc* de protection passive sous la forme d'observation des violations des droits de l'homme ainsi que des atteintes aux opérations de l'UNRWA. Vu le caractère armé de l'Intifada al Aksa (depuis 2000), cette expérience ne put être reconduite durant ce second soulèvement.

L'UNRWA comme garant par défaut du statut international du réfugié palestinien

L'inapplicabilité de la Convention de 1951 et du statut du HCR a eu pour conséquence de renforcer l'importance des résolutions onusiennes relatives aux réfugiés palestiniens. Il s'agit, d'une part, de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948, qui recommande notamment que les réfugiés aient le choix entre un rapatriement « dans leurs foyers » et une réinstallation compensée [voir note 8], et crée un organe politique, la Commission de conciliation pour la Palestine (CCP), en charge de son application. Il s'agit, d'autre part, de la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1950 qui institue l'UNRWA. La marginalisation de la CCP à la suite de l'échec de ses conférences de paix à Lausanne, en 1949, puis à Paris, en 1951, a consacré l'UNRWA comme seul témoin du sort des réfugiés palestiniens à l'échelle internationale et symbole de l'engagement des Nations unies pour la réalisation de leurs droits. Sa qualité de seule organisation onusienne ayant été créée pour secourir un groupe particulier de réfugiés a encore contribué à asseoir cette identification entre une organisation et les intérêts vitaux d'une population donnée[15].

Ces intérêts sont d'abord d'ordre socioéconomique. Support matériel indispensable aux plus vulnérables des réfugiés depuis 1950, l'UNRWA a vu son infrastructure sociale s'étendre au rythme de l'accroissement de la population enregistrée : de plus de 900 000 personnes en 1950, celle-ci se montait à près de 5 millions en décembre 2008. Aujourd'hui gérée par plus de 27 505 employés, dont seuls 119 sont des fonctionnaires internationaux (UNRWA, 2009), l'œuvre humanitaire de l'UNRWA s'apparente à une « mission quasi gouvernementale » (Buehrig, 1971, p. 6). Elle couvre aujourd'hui, par ordre décroissant d'importance budgétaire, les domaines de l'instruction présecondaire et de la formation professionnelle, de la santé, des secours et des services sociaux, de la micro-finance et du microcrédit[16].

L'importance attachée par les Palestiniens au mandat de l'UNRWA réside également dans sa relation organique avec leurs droits politiques. Dès 1949, les États arabes s'étaient mobilisés dès les débats précédant l'adoption de la résolution 302 (IV) afin d'imposer à ses rédacteurs occidentaux plusieurs amendements liant le destin de l'Office à la mise en œuvre de la résolution 194 (III), comprise comme la légitimation juridique du « droit du retour » (Al Husseini, 2007, p. 436-441). Le lien juridique ainsi établi entre l'UNRWA et cette résolution ont dès lors servi de prisme par lequel les réfugiés ont interprété leur statut de réfugié auprès de l'of-

15. Avec l'Agence des Nations unies pour le relèvement de la Corée (UNKRA), qui fut créée par l'AGNU en décembre 1950 et dissoute en 1973

16.Le budget biennal actuel de l'UNRWA, est de l'ordre de 545 millions de dollars, répartis dans ses cinq zones opérationnelles en fonction des besoins dans chacune de ces zones. Par tête de réfugié, le Liban est le pays le mieux doté (168 US$) et la Jordanie le pays le moins bien doté (61 US$) (UNRWA, 2008). Cela reflète les fortes différences d'intégration locale (et de dépendance sur l'UNRWA) entre les réfugiés de ces deux pays (UNRWA, 2008)..

fice : la carte d'immatriculation qui indique notamment, sous forme codée, leur lieu d'origine en Palestine a constitué la seule pièce documentaire officielle attestant d'un lien juridique virtuel avec leur lieu d'origine (UNRWA, 1956, paragr. 16). Elle prit de ce fait pour les réfugiés la valeur d'un véritable « passeport pour la Palestine » (Destremeau, 1993, p. 38).

Faute de définition internationalement agréée du « réfugié palestinien », cette acception subjective de l'immatriculation auprès de l'UNRWA a perduré, malgré ses nombreuses limitations évidentes. Limitations d'ordre institutionnel d'abord : le mandat de l'Office est resté un mandat temporaire, limité à des périodes de trois ou cinq ans renouvelables, et soutenu par des budgets en déficit chronique[17]. Limites d'ordre institutionnel ensuite : la définition, restrictive, du « réfugié de Palestine » élaborée par l'UNRWA n'a en effet jamais eu pour but que de déterminer les ayants droit volontaires à ses services, quelle que soit leur nationalité ou origine ethnique, et non de représenter l'ensemble des réfugiés palestiniens en tant qu'ensemble politique national. Jusqu'en 1952, date à laquelle l'UNRWA clôt les procédures d'immatriculation des réfugiés originels, seuls ceux qui voulurent *et* purent prouver la conformité de leur situation aux critères d'éligibilité établis par la définition opérationnelle établie par l'Office furent immatriculés[18]. En furent exclus de nombreux bédouins semi-nomades dépourvus de documents de résidence en Palestine, tous ceux qui ne purent se munir de leurs effets personnels avant leur fuite de Palestine, ou encore ceux qui ne tombèrent pas dans le besoin selon les critères imposés par l'Office[19]. Ne figurent également pas dans ses registres tous ceux qui, par sentiment de dignité ou par ignorance ne s'immatriculèrent jamais, ou encore ceux qui résidèrent dans un pays non couvert par l'UNRWA, comme les réfugiés d'Égypte, d'Irak, de Libye ou les déplacés palestiniens restés en Israël. Faudrait-il conclure à la marginalisation, voire à l'exclusion, de toutes ces catégories de réfugiés du cadre du règlement politique du problème des réfugiés[20] ?

---

17. Reposant à plus de 95 % sur les contributions volontaires des membres de la communauté internationale, le budget de l'UNRWA a rarement été en phase avec l'augmentation des dépenses induites par la croissance démographique de la population enregistrée. Cela s'est conclu par des réductions continuelles d'activités. Le déficit budgétaire pour l'année 2008 s'élevait à 39,1 million de dollars US [http://www.un.org/unrwa/finances/index.html].

18. La définition du « réfugié de Palestine » a évolué. Longtemps les critères retenus furent le fait d'avoir eu sa résidence normale en Palestine depuis au moins deux avant le conflit, d'avoir perdu son foyer et ses moyens d'existence en raison du conflit de 1948. Initialement constitutifs de la personnalité du « réfugié de Palestine », les critères du besoin et celui de la présence dans une des zones opérationnelles de l'UNRWA ne devinrent plus qu'un critère d'accès à ses services dès le milieu des années 1950.

19. À l'inverse, sous la pression des États arabes, certaines catégories de « réfugiés économiques » ne remplissant pas toutes les conditions du « réfugié de Palestine » furent néanmoins incluses dans les registres de l'UNRWA, comme les fermiers de villages frontaliers de Jordanie qui furent séparés de leurs terres situées après 1949 en territoire israélien.

20. C'est sans doute pour répondre à ce souci que l'UNRWA rouvrit, dès 1993, ses procédures d'enregistrement selon une définition plus large (dénuée du critère du besoin et de la résidence dans une des zones opérationnelles de l'Office) que celle qui fut en vigueur depuis 1952, lorsque se termina l'immatriculation des réfugiés de la première génération. Cela a certes conduit à l'enregistrement de quelques centaines de nouvelles familles de réfugiés, mais bien en deçà du nombre de réfugiés qui ne purent être immatriculés car ils ne remplissaient pas certains critères (OLP, avril 2000, p. 30).

Le régime juridique international relatif au statut des réfugiés palestiniens apparaît ainsi paradoxal. Tout en leur assurant une visibilité exceptionnelle à leurs revendications politiques, il s'est traduit au cours des décennies par un constant déficit de protection humanitaire internationale *(protection gap)* à chaque fois que les réfugiés furent exposés à des menaces à leur intégrité physique ; l'absence de définition internationalement agréée du « réfugié palestinien », source de confusions juridiques et statistiques, est par ailleurs susceptible de nuire à leurs intérêts dans le cadre de futures négociations de statut permanent relatives au « retour » et à la compensation. Anomique, ce régime a en outre attribué aux « réfugiés de Palestine » une personnalité politique virtuelle, fondée sur une interprétation subjective du statut de réfugié humanitaire accordé par l'UNRWA, laissant les réfugiés non immatriculés dans un vide juridique que leur qualité d'apatride n'a fait que renforcer. Mais sa conséquence la plus marquante reste qu'en dédouanant le HCR il a fait des pays d'accueil et de leurs législations les principaux décideurs du destin des réfugiés sur leur territoire.

Le statut juridique des réfugiés palestiniens dans les pays arabes : les effets ambigus de la discrimination

Un régime politico- juridique panarabe équitable…

Il n'est guère facile d'établir une typologie des statuts juridiques conférés par les États arabes aux réfugiés résidant sur leur territoire depuis 1948. Et ce d'autant plus que leurs modalités d'application ont varié au gré des intérêts et contraintes internes de ces États ainsi que de l'évolution de leurs relations, souvent tourmentées, avec les réfugiés palestiniens et leurs représentants, l'OLP en particulier. Néanmoins, il reste possible de déceler derrière cette diversité une matrice commune : le régime juridique panarabe conçu par la Ligue arabe afin de préserver leur « droit au retour » sans conditions à leurs foyers tout en gérant de la façon la plus équitable possible leur présence dans les différents pays d'accueil[21].

Le maintien des réfugiés palestiniens dans une situation d'apatridie a constitué la principale mesure recommandée par la Ligue arabe afin de prévenir toute implantation durable dans les pays d'accueil et de maintenir ainsi leur « droit au retour ». Ce sont de simples documents de voyage marqués du label « réfugié palestinien » que ses membres furent appelés à leur

21. Dans sa résolution 231 (1949), le Conseil de la Ligue arabe considéra : *«* […] *that the lasting and just solution of the problem of the refugees would be their repatriation and the safeguarding of all their rights to their properties, lives and liberty, and that these should be guaranteed by the United Nations ».* Cette résolution diffère de la résolution 194 (III) de l'AGNU puisqu'elle ne conditionne pas le rapatriement des réfugiés à un accord de paix préalable entre les États arabes et Israël

attribuer afin de leur assurer une certaine liberté de mouvement[22]. Les pays membres souscrivirent dans leur ensemble à cette recommandation, moyennant certains « aménagements ». Ainsi le Liban, dont le système constitutionnel est fondé sur un équilibre démographique entre les principales confessions favorisant la communauté maronite alors majoritaire, attribua-t-il la nationalité à environ une quinzaine de milliers de réfugiés, en grande majorité de confession chrétienne durant les années 1950 (OLP, april 2000). Il refusa, en revanche, l'octroi du laissez-passer prévu par la Ligue arabe à ceux des réfugiés qui ne pouvaient se prévaloir d'une immatriculation à l'UNRWA.

Hôte du plus grand nombre de réfugiés depuis 1950, la Jordanie a constitué un cas à part, emblématique des rapports complexes qu'entretiennent le juridique et le politique, ainsi que des conséquences de ces rapports sur les populations concernées. Tout en continuant à promouvoir le « droit au retour », le Royaume hachémite conféra dès décembre 1949 la citoyenneté jordanienne à l'ensemble des réfugiés placés sous son autorité (environ 70 000 en Transjordanie et 280 000 en Cisjordanie) comme un premier pas vers la constitution d'une « Grande Syrie » réunissant l'ensemble des États du Proche-Orient sous sa férule[23]. Cette mesure d'assimilation, qui concerna aussi les quelque 400 000 Cisjordaniens de souche, confronta les « réfugiés-citoyens » à un défi existentiel : concilier une identité primordiale liée au territoire de la Palestine et une identité acquise impliquant une allégeance à une entité politique nouvelle. Relativement gérable durant les années 1950-1960, une période marquée par l'absence de toute organisation palestinienne à vocation nationale, ce défi allait constituer, dès la fin des années 1960 et la montée en puissance de l'OLP, une des principales lignes de tension entre la Jordanie et les Palestiniens sur les deux rives du Jourdain.

La première Intifada menée par les Palestiniens des Territoires occupés à partir de décembre 1987 contre l'occupation israélienne sembla apporter une solution mettant un terme à cette ambivalence identitaire. Huit mois plus tard, le roi Hussein de Jordanie reconnaissait le fait national palestinien en Cisjordanie et décidait, dans un discours prononcé le 31 juillet 1988, que, désormais, les habitants de ce territoire seraient « considérés comme des Palestiniens et non plus comme des Jordaniens ». En conséquence, il coupa l'ensemble des liens juridiques et administratifs que la Jordanie avait conservés avec ce territoire après l'occupation israélienne de 1967[24]. Présenté en termes favorables aux

22. La résolution 714 du 27 janvier 1954 du Conseil de la Ligue arabe prévoit une procédure d'attribution d'un document unifié, déjà discutée dès 1952. Mais ce document unifié ne vit pas le jour : chacun des pays d'accueil a délivré des documents de voyage en fonction de ses propres critères.
23. Les quelque 40 000 personnes déplacées de Gaza qui se réfugièrent dans le Royaume au lendemain du conflit israélien « des Six-Jours » de juin 1967 ne reçurent pas la nationalité jordanienne. La Jordanie leur conféra de simples titres de voyage, valables deux ans.
24. Voir le texte du discours royal du 31 juillet 1988 sur http://www.kinghussein.gov.jo/88_july31.html

droits nationaux des Palestiniens – en l'occurrence le droit à l'autodétermination sous l'égide de l'OLP –, ce geste eut, encore une fois, des conséquences dramatiques sur les Cisjordaniens (Legrand, 2005). En l'espace d'un discours, ils se virent transformés en apatrides-aspirants citoyens d'un État palestinien à venir. Pour solde de tout compte, les autorités jordaniennes leur délivrèrent un document de voyage de deux ans (puis de cinq ans à partir de 1995, qui n'en firent pas moins d'eux des étrangers sur le sol jordanien[25]).

La Ligue arabe tenta de compenser la marginalisation politique des réfugiés palestiniens découlant de leur statut d'apatride par des mesures garantissant aux réfugiés l'octroi de droits similaires à ceux des nationaux des pays d'accueil. Dans les pays desservis par l'UNRWA, les institutions locales jouèrent un rôle subsidiaire à celui de l'Office en pourvoyant dans la mesure du possible – parfois de leur volonté – aux besoins éducatifs, médicaux et sociaux des réfugiés non enregistrés ainsi que ceux des réfugiés de l'UNRWA, qui préférèrent fréquenter des institutions gouvernementales du pays d'accueil[26]. Il leur incomba aussi, au même titre que les autres pays arabes, de prendre entièrement en charge les réfugiés dans des domaines non (ou partiellement) couverts directement par l'UNRWA. Dès 1950, de nombreuses résolutions de la Ligue arabe recommandèrent ainsi la parité de traitement entre réfugiés et nationaux du pays d'accueil dans des domaines tels que les droits de libre circulation, de résidence et d'emploi[27]. Ces résolutions furent synthétisées dans le Protocole sur le traitement des Palestiniens dans les États arabes du 11 septembre 1965 (le « Protocole de Casablanca »). Ratifié par la quasi-totalité des pays de la Ligue arabe, parfois avec certaines réserves conditionnant l'application du Protocole au respect de la législation nationale, le Protocole intégra le principe de l'égalité de traitement dans le cadre du respect de la « nationalité palestinienne » des réfugiés[28].

---

25. Voir le chapitre 2 de cet ouvrage, « Les déplacés de 1967 : des refugiés en devenir ? ».

26. Notamment dans le secteur de l'éducation en Jordanie et en Cisjordanie, où environ 60 % des enfants réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA sont inscrits auprès des écoles primaires et préparatoires gouvernementales, souvent pour des raisons de proximité géographique (Al Husseini *et al.*, 2007). De manière générale, la couverture scolaire des réfugiés (pour l'instruction primaire et secondaire du moins) s'est révélée relativement complète, à quelques exceptions près : au Liban, par exemple, les réfugiés se sont vu refuser l'accès aux écoles secondaires gouvernementales, poussant l'UNRWA à y ouvrir des écoles secondaires au début des années 1990. Pour tous, l'accès aux universités est ardu et peu d'entre eux peuvent s'offrir des études privées (Amnesty International, 2007).

27. Dans le domaine de l'emploi, les pays arabes acceptèrent de collaborer à des projets de réintégration économique menés par l'UNRWA entre 1950 et 1957. Ces projets furent abandonnés en raison du manque d'intérêt et/ou de l'opposition des réfugiés qui y virent un moyen déguisé d'« enterrer » leur droit du retour (Al Husseini, 2007).

28. Le Protocole fut notamment ratifié sans réserve par 7 États, dont l'Égypte, l'Irak, la Jordanie et la Syrie. Le Liban et le Koweït émirent des réserves, notamment concernant la liberté de circulation et l'accès à l'emploi. Enfin, l'Arabie Saoudite et le Maroc n'ont jamais ratifié le traité, de même que les États qui joignirent la Ligue arabe après sa signature, soit le Bahreïn (1971), le Qatar (1971), Oman (1971), les Émirats arabes unis (1971), la Mauritanie (1973), la Somalie (1974), la Palestine (1976) et Djibouti (1977). Voir le texte du Protocole :
http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/0/e373eb5c166347ae85256e36006948ba?OpenDocument

Des statuts juridiques nationaux discriminatoires

En pratique, chacun des pays d'accueil, y compris ceux n'ayant émis aucune réserve au Protocole, a modulé son application en fonction de considérations politiques et économiques et internes, ainsi que de leur positionnement particulier par rapport à l'évolution de la question palestinienne (Khalil, 2007). De fait, le traitement accordé aux Palestiniens dans les domaines couverts par le Protocole apparaît avoir été souvent similaire, voire plus discriminatoire, que celui qui était accordé aux étrangers. Ainsi, le droit de résidence des réfugiés fut maintes fois affecté par diverses contraintes, comme l'obligation de justifier sa présence sur le sol national comme en Égypte dès 1978 (El Abed, 2009, p. 79-84), ou plus encore les expulsions dont ils furent l'objet au Koweït en 1991 ou en Lybie en 1995 [voir plus bas]. Leur droit de libre circulation fut par ailleurs précarisé par d'innombrables tracasseries administratives, incluant le paiement de frais d'obtention de documents de voyage relativement élevés, ou encore l'obligation d'obtenir un visa d'entrée et de sortie pour les déplacements hors du pays aux détenteurs des documents de voyage. Cela a été le cas en Égypte depuis la fin des années 1970 (El Abed, 2009, p. 79-84) ou au Liban dans la seconde moitié des années 1990. Enfin, l'accès à l'emploi fut entravé dans plusieurs pays d'accueil par de nombreuses restrictions, allant de l'exclusion des professions libérales à l'encontre de l'ensemble des réfugiés au Liban[29], à une discrimination de fait pour les postes sensibles de la fonction publique en Jordanie depuis l'institutionnalisation de l'OLP en tant que seul représentant légitime des Palestiniens dans les années 1970 (Abou Odeh, 1999, p. 193-194). À ces discriminations administratives s'est ajoutée sur le plan social la stigmatisation dont ont été l'objet les plus emblématiques des réfugiés, les réfugiés des camps (les *moukhayyamji*), y compris au sein des populations « sœurs » de Cisjordanie et de la bande de Gaza (Lesch, 1984 ; Halevi, 2002, p. 102)[30]. La Syrie a régulièrement été citée comme le pays ayant respecté le plus scrupuleusement les dispositions du Protocole. Les réfugiés y ont en effet bénéficié d'un statut similaire à celui de la population hôte dans le domaine de l'emploi, du commerce, et du service national en total res-

29. Le décret 17562 de septembre 1962 sur le travail des étrangers au Liban institue la préférence nationale pour une cinquantaine de métiers, en particulier dans le domaine des professions libérales. De 1969 à 1982, les accords du Caire normalisèrent des conditions de vie des Palestiniens au Liban. Au lendemain du départ des troupes de l'OLP de Beyrouth en 1982, le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales définit les secteurs d'activité inaccessibles aux étrangers, incluant les professions libérales. En 1987, les accords du Caire furent dénoncés par les autorités libanaises. Enfin, en décembre 1992, de nouvelles régulations restreignent encore plus les options des Palestiniens [voir partie suivante de ce chapitre].

30. Les camps de réfugiés palestiniens furent construits dès 1949 sur l'ensemble des zones opérationnelles de l'UNRWA, afin d'héberger ceux des réfugiés qui ne pouvaient pas subvenir à leurs besoins, notamment en matière de logement. Selon les sources de l'UNRWA, le pourcentage total de réfugiés de camps n'a jamais dépassé 40 % [voir http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/figures.pdf]. Aujourd'hui, une moyenne de 32 % des réfugiés enregistrés vivent dans un des 58 camps gérés par l'Office avec d'importantes disparités régionales : 53 % au Liban et 17 % en Jordanie (UNRWA, 2009).

pect « de leur nationalité [palestinienne] originelle »[31]. Sans doute faut-il voir là le signe d'une réelle solidarité avec le peuple palestinien. Mais cette solidarité peut aussi s'expliquer par la part relativement plus faible des réfugiés dans la population totale. En 2002, l'UNRWA estimait que ceux-ci constituaient 2,7 % en Syrie, contre respectivement 10 % et 38 % au Liban et en Jordanie[32].

Les dérogations répétées au Protocole semblent finalement avoir eu raison de sa validité même. Au lendemain de la guerre du Golfe (1991), la Ligue arabe amenda sa position face au traitement des réfugiés palestiniens. Sa résolution 5093 (septembre 1991) recommanda que l'application du Protocole en faveur des Palestiniens soit désormais faite « en fonction du respect des régulations et lois de chaque État membre »[33]. Le fait que le Koweït et l'Arabie Saoudite, alors au plus mal avec les Palestiniens à la suite du soutien de l'OLP à l'invasion irakienne du Koweït en 1990, aient été les initiateurs de l'amendement en dit long sur les intentions hostiles qui le motivèrent. En revanche, son adoption relativement consensuelle par les membres de la Ligue arabe indique qu'il se trouvait en conformité avec les pratiques étatiques alors en vigueur sur l'ensemble du Moyen-Orient.

Cependant, jusqu'au lancement du « processus d'Oslo », le statut réel des réfugiés dans les États d'accueil n'attira que peu l'attention, sauf en cas de conflit armé. La question des réfugiés semblait stabilisée grâce au maintien d'un *statu quo* garanti tant par la résolution 194 (III), devenue le synonyme du « droit au retour », et par l'action humanitaire menée par l'UNRWA. De plus, malgré les discriminations de toutes sortes exercées à l'encontre des réfugiés, un processus graduel d'intégration sociale s'établit entre réfugiés et sociétés d'accueil, que ce soit par le biais de mariages mixtes[34] ou par l'incorporation économique des camps dans leur environnement urbain (Destremau, 1993).

La discrimination comme catalyseur du mouvement national palestinien ?

Si le respect du « droit au retour » par les pays arabes a contribué à préserver la question des réfugiés, les discriminations politiques et socioéconomiques subies par ces derniers sont, pour de nombreux auteurs, un des facteurs importants de la renaissance du nationalisme palestinien dans le

31. Selon la loi n° 260 de 1956. Cette loi exclut néanmoins les possibilités d'acquisition de propriétés foncières en multipropriété au nom de la protection du « droit du retour ».
32. UNRWA, *UNRWA in Figures (as of 31 December 2002)*, Public Information Office (Gaza), mars 2003.
33. Voir le texte de la résolution : http://www.badil.org/Documents/Protection/LAS/Res-5093.htm
34. Voir le chapitre 12 de cet ouvrage, « Stratégies matrimoniales et rapports identitaires chez les couples libano-palestiniens au Liban ». Selon certaines sources, un quart à un tiers des Palestiniens résidant au Liban auraient un parent libanais, in : Palestinian Refugees and Final Status, Key Issues, http://www.arts.mcgill.ca/MEPP/ PRRN/ prissues.html

monde arabe. Selon Yezid Sayigh, un « patriotisme local » fondé sur la transmission de la mémoire du village et de la maison d'origine s'est certes développé de façon autonome au sein des communautés de réfugiés dès les premiers jours de l'exil ; mais c'est l'expérience de marginalité politique et socioéconomique traumatisante vécue par ces communautés qui serait à l'origine de sa transformation durant les années 1950 en un « protonationalisme » se référant à un ensemble plus vaste, la Palestine (Sayigh, 1997, p. 46). Dans la même veine, selon Laurie Brand, si l'établissement de l'OLP en 1964 doit beaucoup aux efforts de préservation identitaire consentis par les réfugiés durant cette période, la création d'organisations palestiniennes à caractère national doit surtout à un déficit d'intégration plus ou moins marqué dans les pays d'accueil (Brand, 1988, p. 223-224).

Ce déficit d'intégration, institutionnalisé – sauf exceptions – par un statut d'apatride, a incité les réfugiés à rechercher un espace autonome susceptible d'assurer leur survie en tant que communauté de destin liée par une appartenance à une origine, une mémoire et une cause communes. Cet espace informel s'est parfois inscrit, sur le plan politique, dans le cadre d'un militantisme dans des mouvements d'opposition traditionnels comme le Parti communiste, le Baath ou encore les Frères musulmans, voire les premiers groupuscules plus spécifiquement palestiniens à tendance panarabe ou plus nationaliste comme le Fatah, créé en 1959. Il a plus généralement pris une forme intra-communautaire, à travers la restructuration des réseaux sociaux antérieurs à l'exode, puis une activation identitaire de tous les jours autour de la mémoire de la Palestine à l'échelle des familles, des camps de réfugiés, ainsi que dans les écoles, celles de l'UNRWA en particulier (Sayigh, 1979 ; Dorai, 2005)[35]. Un phénomène similaire se produisit en Jordanie. Leur naturalisation permit certes aux réfugiés de participer à tous les échelons de la vie politique du pays et favorisa leur insertion dans le marché de l'emploi local et régional ; mais elle s'accompagna, jusque dans les années 1960, du bannissement officiel de toute notion d'identité palestinienne au profit d'une identité nationale intégrant Transjordaniens et Cisjordaniens[36]. Entretenue par la revendication du « droit au retour », l'œuvre de préservation d'une sphère identitaire spécifiquement palestinienne, à caractère culturel ou politique, emprunta les mêmes relais sociaux et politiques que dans les autres pays d'accueil (Plascov, 1981).

Accordée comme par défaut par les États arabes, cette « palestinité » trouva une première consécration officielle grâce aux pays arabes, qui, conscients de l'immense capacité mobilisatrice de la cause palestinienne,

35. Plusieurs études ont montré le rôle joué par le personnel enseignant de l'UNRWA dans la conscientisation politique des réfugiés en tant que Palestiniens, en marge des programmes d'enseignement officiels calqués sur les programmes respectifs des pays d'accueil (Howley, 1975 ; Ernst, 1989).
36. Une ordonnance royale datant du 1er mars 1950 interdit l'emploi du terme « Palestine » dans les documents officiels.

tentèrent d'en tirer profit (Sanbar, 2004, p. 260). Ainsi, c'est à l'initiative de l'Égypte qu'en 1959 la notion de réactivation d'une « entité palestinienne » fut remise à l'ordre du jour de la Ligue arabe (Shemesh, 2004).

Mais c'est l'avènement de l'OLP, en 1964, particulièrement après sa prise en main par le Fatah de Yasser Arafat en 1968, qui permit l'institutionnalisation de cette entité. Internationalement, la Centrale palestinienne s'imposa dès 1974 comme le représentant officiel des Palestiniens et fut un artisan de la proclamation par les Nations unies du caractère « inaliénable » du « droit des Palestiniens de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens, d'où ils ont été déplacés et déracinés … »[37]. Localement, elle assit sa légitimité au sein des communautés de réfugiés à travers la création d'un ensemble de structures politiques et sociales à caractère pré-étatique. Outils de mobilisation identitaire, ces institutions remplirent aussi un rôle humanitaire certain en pourvoyant, au Liban en particulier, aux besoins de base insuffisamment couverts par l'UNRWA et des services gouvernementaux (Kodmani-Darwish, 1997, p. 69)[38]. L'OLP sut aussi enraciner l'œuvre de préservation mémorielle entreprise par les réfugiés dès 1948 dans le présent de la lutte pour le « droit du retour » et le futur d'un État en Palestine. Le discours nationaliste qu'elle élabora à cet effet s'accompagna de la production de symboles « nationaux » en lesquels tout Palestinien put désormais se reconnaître, quel que soit son pays de résidence : un drapeau et un hymne national, une carte « officielle » de la Palestine et une historiographie palestinienne[39].

Les réfugiés des camps ont longtemps constitué une des figures emblématiques de cette transformation symbolique, qui, au-delà des statuts juridiques et des discriminations endurées, entendait faire du réfugié apatride et tributaire de l'assistance internationale (un *lâji'* ou réfugié) un *fedayin* luttant pour le retour en Palestine un (*'â'id* ou « retournant »)[40]. Autre catégorie sociale infra-juridique emblématique des Palestiniens de la deuxième et de la troisième génération : les réfugiés formés dans les écoles et centres de formation technique de l'UNRWA, qui migrèrent à partir des années 1960 vers les économies pétrolières florissantes de la Péninsule arabique pour devenir un des vecteurs de leur développement. Leurs remises de fonds contribuè-

37. Selon la résolution 3236 (XXIX) de l'AGNU du 22 novembre 1974. La résolution du Sommet arabe réuni à Rabat, le 29 octobre 1974, reconnut aussi la légitimité du caractère représentatif de l'OLP.
38. Parmi les institutions de l'OLP, qui vécurent leurs heures de gloire au Liban entre 1969 et 1982, le Département des affaires sociales, le Département des organisations populaires, le Croissant-Rouge palestinien, les écoles d'éducation politique et militaire pour garçons (lionceaux, *ashbâl*) et filles (fleurs, *zahrât*), ou encore l'Association des ateliers pour les enfants de martyrs palestiniens (Samed). Au total, on estime que, à la veille du départ de la direction de l'OLP du Liban en 1982, l'« économie palestinienne » contribuait pour plus de 15 % au produit national brut du Liban, générant quelque 40 000 emplois, employant 65 % de la population active palestinienne (Hudson, 1997, p. 254 ; Kodmani-Darwish, 1997, p. 79).
39. Sur l'action idéologique de l'OLP, voir Kodmani-Darwish, 1997 ; Picaudou, 1981 ; Sanbar, 2004 ; Sayigh, 1979 ; Sayigh, 1997.
40. Voir, par exemple, les termes de l'allocution du représentant de l'OLP aux Nations unies, en 1982, *in* : Documents officiels de l'Assemblée générale des Nations unies (A/SPC/37/SR.24), Commission politique spéciale, 9 novembre 1982, paragr. 50. Voir aussi les textes de la Résistance palestinienne *in* : Khader, 1975).

rent aussi à l'amélioration des conditions de vie des proches dans le pays de départ et constituèrent une rente indirecte pour ces derniers[41].

Les espaces politiques et socioéconomiques ainsi forgés sous la pression de la mobilisation identitaire des réfugiés sont cependant restés marqués par leur relative vulnérabilité. Leur essor a souvent davantage traduit l'état de faiblesse, voire de déliquescence, des États d'accueil (le Liban des années 1970-1980, par exemple) qu'un réel affranchissement de leur autorité (Kodmani-Darwish, 1997). En général, ce sont des forces tierces et, au-delà, les circonvolutions de la politique moyen-orientale qui ont dicté le destin du mouvement national palestinien. On pense ici aux pérégrinations, souvent forcées, de la direction de l'OLP, de la Jordanie (1969-1970) au Liban (1970-1982), à Tunis (1982-1993) puis, dès 1994, dans les Territoires palestiniens occupés. On pense aussi au destin funeste de ceux des Palestiniens qui furent victimes de certains des choix stratégiques funestes de la Centrale palestinienne. Par exemple, l'expulsion massive de quelque 300 000 Palestiniens du Koweït et des autres pays de la Péninsule arabique en 1991 en guise de « punition » pour collaboration avec l'agresseur irakien lors de la première guère du Golfe en est l'exemple le plus frappant. Expulsés vers la Jordanie et les Territoires occupés, ils furent contraints de refaire leur vie, souvent de zéro, dans le pays qu'ils avaient quitté quelques décennies plus tôt[42]. Enclenché à la suite des « accords de Madrid » de 1991, le processus de paix laissa envisager, à défaut d'une application extensive du « droit du retour », la promesse d'un État palestinien synonyme de normalisation de leur statut juridique et de stabilisation de leurs conditions de vie.

Le statut juridique des réfugiés palestiniens et ses enjeux politiques dans l'ère « post-Oslo »

La Déclaration de principes israélo-palestinienne (ou accords d'Oslo) de septembre 1993 ne bouleversa pas l'ordre juridique des réfugiés palestiniens, si ce n'est en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. À la suite de l'instauration de l'autonomie palestinienne en mai 1994, les habitants des Territoires occupés – y compris les réfugiés − reçurent, sous la gouverne des autorités israéliennes, de nouvelles cartes d'identité ainsi que des titres de voyage marqués du sceau de l'Autorité palestinienne (AP)[43]. Dans les autres États d'accueil, les réfugiés gardèrent les statuts qui leur avaient été

41. Surtout à partir de 1970. Ainsi, la Jordanie, pays exportateur de main-d'œuvre locale par excellence, vit les remises de fonds passer de 16 millions US$ (3 % du PNB du pays) en 1970 à 1,16 milliard US$ (28 % du PNB) en 1991, l'année de la guerre du Golfe (El-Sakka, MIT, 2003, p. 6).
42. Selon l'UNRWA, environ 250 000 d'entre eux (dont de nombreux réfugiés palestiniens) auraient été rapatriés vers la Jordanie et environ 30 000 vers les TPO (UNRWA, 1991, p. 3).
43. En Cisjordanie, un peu plus d'un tiers des résidents (environ 30 %) a conservé le laissez-passer qu'ont continué à délivrer les autorités jordaniennes aux Cisjordaniens depuis 1988.

conférés au lendemain de l'exode de 1948 : la citoyenneté formelle en Jordanie (hormis pour les déplacés de Gaza de 1967) et l'apatridie, sauf nouvelles exceptions partielles, dans les autres pays d'accueil[44]. Mais, en prévoyant l'instauration d'un statut permanent dans les Territoires occupés, prémisses d'une paix régionale et d'un État palestinien à l'horizon 1999-2000, le « processus d'Oslo » contraignit les autorités d'accueil, à commencer par l'AP, à envisager l'implantation permanente de ceux des réfugiés qui, selon le langage autorisé employé dans les chancelleries arabes, ne « rentreraient pas » ou « ne pourraient rentrer » vers leurs foyers originels, désormais situés en Israël.

Émergea ainsi une véritable scission au sein du mouvement national palestinien entre les Palestiniens de « l'intérieur » directement impliqués dans le projet de formation étatique et ceux de « l'extérieur » désormais réduits à un rôle subalterne d'observateur passif, à l'instar de leurs pays d'accueil exclus du format bilatéral, israélo-palestinien. Confrontés à cette nouvelle tournure des événements, les réfugiés se mobilisèrent afin de faire valoir leur droit au retour et à la compensation. Mais là aussi, la nouvelle configuration « intérieur » / « extérieur » imposée par les accords d'Oslo influença les termes et les modalités de cette mobilisation populaire. Le débat contradictoire qui s'ensuivit dans l'ensemble du Proche-Orient a entrainé la réactualisation, parfois la mise en cause, des principes politiques sur lesquels la notion de « réfugié palestinien » s'était établie. Si, en l'absence de traité de paix entre Israéliens et Palestiniens, ce débat n'a pas encore connu son épilogue, il a néanmoins permis d'esquisser les termes d'une régularisation définitive du statut des réfugiés Palestiniens dans le Proche-Orient.

Tentations étatiques et statut de réfugié dans les territoires de l'autonomie palestinienne

Qualifiée par les accords d'Oslo de dossier de statut permanent, dont le traitement ne devait être abordé que dans la deuxième phase des négociations de paix, le statut permanent des réfugiés s'imposa pourtant dès 1994 comme la pierre angulaire des relations entre les réfugiés des Territoires et une Direction palestinienne désormais à la tête de l'OLP et de son « bras administratif » en Cisjordanie et la bande de Gaza, l'AP. À l'heure où cette Direction s'engageait dans un processus de formation étatique négocié avec Israël, il s'agit de reconfigurer le « droit du retour » en fonction de cette nouvelle donne dans les relations israélo-palestiniennes.

44. En guise d'exception, en 1994, les autorités libanaises accordèrent la nationalité à quelque 60 000 réfugiés, des musulmans sunnites en majorité, dont on considéra que leur résidence principale se situait du coté libanais de la frontière avec la Palestine en 1948.

À vrai dire, cette reconfiguration avait déjà été amorcée lors de la première Intifada, lorsqu'un consensus privilégiant l'avènement à un État limité aux Territoires occupés aux dépens d'une version maximaliste du « droit du retour » s'était dégagé au sein de la Direction[45]. C'est ainsi que la nouvelle définition nationale-étatique de la « Palestine » s'est progressivement limitée à la « Palestine de 1967 », circonscrite aux territoires de l'autonomie, y compris pour ce qui concerne le retour des réfugiés de 1948 (Mansour, 1996, p. 3). Ce processus entraîna naturellement le déclassement des réfugiés de la diaspora. Vulnérabilisées par la déchéance administrative et financière des institutions de l'OLP dans le monde arabe (Naufal, 1994), ils furent relativement délaissés par une Direction peu encline à les coopter dans cette ultime phase de la construction nationale palestinienne[46].

L'orientation résolument moderniste du projet étatique initialement envisagée par la Direction palestinienne –sur le modèle d'un « Singapour…doté d'une économie compétitive et non polluante basé sur la libre entreprise »[47]– poussa par ailleurs celle-ci à s'affranchir de l'image de dépendance à l'égard de l'assistance humanitaire prodiguée par l'UNRWA : pouvait-on en effet parler d'État souverain lorsque près de la moitié de la population du territoire « national » dépendait peu ou prou des services de l'UNRWA, dans des secteurs aussi sensibles que l'éducation et de la santé et les services sociaux ? Promus au rang de symboles traditionnels de la résistance contre l'occupation israélienne et pour le droit du retour depuis les années 1960, les camps redevenaient dans ce contexte des espaces de marginalité politique et sociale dont il devenait urgent d'améliorer les infrastructures et l'habitat (Kodmani-Darwish, 1997, p. 152).

La régularisation du statut juridique des réfugiés fut un des instruments de cette orientation. On pouvait penser celle-ci partiellement entamée depuis la participation de l'ensemble des réfugiés aux élections législatives et présidentielles de 1996[48]. Restait donc à la Direction palestinienne à s'attaquer aux deux piliers de l'« identité de réfugié » : l'UNRWA d'une part ; les camps de l'autre. Lié à l'échéancier fixé par les Accords d'Oslo,

---

45. Dès le début des années 1990, plusieurs membres éminents de l'OLP se prononcèrent pour une simple reconnaissance par Israël du principe du « droit au retour » ; en pratique, celui-ci ne se matérialiserait que par un rapatriement limité aux territoires du futur État palestinien plutôt que les villes et villages abandonnés en 1948 ; les réfugiés résidant déjà dans ces territoires, ceux des camps en particulier, se verraient promettre une amélioration de leurs conditions de vie ainsi que des compensations équitables (Khalaf, 1992 ; Khalidi, 1992 ; PLO, avril 2000).

46. L'implication des « communautés diasporiques », notamment en matière d'expertise professionnelle et de contributions financières, s'est principalement réalisée par le biais d'organisations non gouvernementales. Le mouvement migratoire enclenché vers les territoires de l'Autonomie palestinienne (quelque 100 000 personnes dès 1994) s'est largement tari depuis l'éruption de l'Intifada al-Aqsa en 2000 pour se réduire à 30 000 à 60 000 entre 2001 et 2006 (Lubbad, 2008).

47. « […] et certainement pas un autre Yémen endormi », selon la vision exprimée par Nabil Shaath, haut dirigeant de l'OLP dans les années 1980 (Viorst, 1989, p. 116).

48. Des débats eurent lieu au sein des communautés de réfugiés aux sujets des implications politiques de leur participation aux élections législatives. Finalement, la thèse selon laquelle leur participation contribuerait à replacer la dimension humanitaire et politique de la question des réfugiés au centre des priorités nationales l'emporta (Abed Rabbo, 1996, p. 42).

l'Office était destiné à transférer ses installations humanitaires aux autorités d'accueil avant s'auto-dissoudre à l'horizon 1999-2000. Par réflexe « souverainiste », la Direction chercha à précipiter cette échéance : dès octobre 1993, elle proposa de prendre en charge ses activités humanitaires, tout en suggérant qu'il assume désormais un rôle plus développemental en œuvrant à la réhabilitation de l'infrastructure physique des camps de Cisjordanie et de la bande de Gaza (PLO, août 2000, p. 22-23)[49]. L'ONU s'engagea aussi dans cette voie. Tandis que l'UNRWA prenait soin de justifier la notion de transfert préalable de ses activités dans les Territoires palestiniens, arguant « que la population de la rive occidentale et de la bande de Gaza, indifféremment du statut de réfugié, est palestinienne et que la Déclaration intérimaire d'autonomie s'applique à toute la population des régions autonomes » (UNRWA, 1995, p. 10), le Secrétariat de l'ONU initiait le déménagement du siège de l'UNRWA de Vienne à Gaza en 1995 et l'AGNU chargeait l'Office de contribuer « de façon décisive à imprimer un nouvel élan à la stabilité économique et sociale des Territoires occupés »[50]. En ce sens, l'UNRWA mit sur pied un « Programme pour la mise en œuvre de la paix », ensemble de projets de développement, qui visa, de 1994 à 2000, à l'amélioration durable des conditions de vie dans les camps à travers la réfection de leur infrastructure physique (réseaux hydraulique, électrique et routier) et sociale. Mais, au-delà de la réhabilitation des camps, c'est en fait leur incorporation dans les municipalités avoisinantes que visèrent l'AP et plus particulièrement son ministère du Gouvernement local. Cette incorporation devait s'officialiser à l'issue des élections municipales prévues pour l'année 1997 (Signoles, 2000).

Dès 1995-1996, les impulsions étatistes de la Direction furent modérées à la suite des nombreux retards du calendrier d'Oslo, eu égard au retrait des forces israéliennes des Territoires occupés, à la montée des actes de violence réciproques ainsi qu'à la dégradation des conditions de vie[51]. Sur le plan interne, les réfugiés –ceux des camps en particulier – se mobilisèrent autour de la défense du « droit du retour ». Coalisés autour d'associations à vocation représentative, tels que l'Union des Youth Activity Centers[52], les réfugiés, toutes tendances politiques confondues, lancèrent une vaste campagne de lobbying incluant manifestations et tenue de conférences populaires dans les camps de Cisjordanie et de Gaza, afin de replacer leur cause au sommet de l'agenda politique palestinien (Signoles, 2000).

---

49. Voir aussi « Arafat donne son accord à l'établissement de quartiers permanents dans les camps » (en arabe), in *al-Bayan*, 26 octobre 1993.
50. R 48/40: « Aide aux réfugiés de Palestine », 13 décembre 1993.
51. Prévues pour 1996, les négociations sur le statut permanent des réfugiés ne commencèrent officiellement qu'en 1999-2000.
52. Cette institution regroupe les membres des centres de loisirs pour jeunes réfugiés. Forte de quelques dizaines de milliers de membres, elle était alors dirigée par Jamal al-Hindi, par ailleurs député de la circonscription de Jénine et directeur de la Commission pour les réfugiés et la diaspora du Conseil législatif de l'Autorité palestinienne. Cette Commission se voulait la gardienne des intérêts politiques et humanitaires des réfugiés.

Le projet d'un État, même limité à la Cisjordanie et à la bande de Gaza, n'était cependant pas renié en tant que tel, à condition qu'il ne porte préjudice à leurs droits de réfugiés, et qu'il se porte garant de leurs revendications individuelles au retour et à la compensation. Nombres des réfugiés de l'« intérieur » ont d'ailleurs fait partie de l'administration mise en place par l'Autorité Palestinienne en 1994, y compris son Conseil législatif[53]. Par ailleurs, si la mobilisation des réfugiés s'est accompagnée d'un repli collectif sur une « identité de réfugié » tournée vers un retour à *leur* Palestine, c'est-à-dire celle des villages d'origine (al-Malki, 2008, p. 267-272), les revendications exprimées témoignent aussi d'une adaptation « réaliste » de leurs revendications à leur situation quotidienne, soixante ans après l'exode de 1948. En témoigne, par exemple, cette adhésion à l'amélioration durable des conditions de vie dans les camps, et plus concrètement au « Programme pour la mise en œuvre de la paix » de l'UNRWA, dans l'idée que leur « droit au retour » n'en serait pas affecté[54].

La capacité mobilisatrice apparemment intacte du « droit au retour », associée à la nécessité pour l'AP de ménager les communautés de réfugiés tant que durerait la période intérimaire du processus de paix, furent parmi les facteurs qui amenèrent la Direction à revoir sa stratégie. Dès 1995, la question de la prise en charge rapide des services et installations humanitaires de l'UNRWA par l'AP devint un véritable tabou : les relations entre les deux entités n'ont, jusqu'à ce jour, plus été évoquées qu'en termes d'harmonisation des services de la même manière que dans les autres pays d'accueil (PLO, août 2000 ; p. 23 ; UNRWA, 1996). Plus nuancée fut la révision de la position de l'AP sur l'inclusion des camps au sein des municipalités, qui était déjà un fait établi pour la plupart des camps de la bande de Gaza depuis les années 1970. En Cisjordanie, certains réfugiés étaient d'opinion que l'incorporation des camps pourrait contribuer à améliorer la qualité des services publics dans les camps, sans pour autant entraîner leur disparition. Après maintes tergiversations, il fut décidé, à l'issue d'une dernière réunion organisée par le ministère du Gouvernement local avec des représentants de réfugiés en avril 1997, que les réfugiés des camps de Cisjordanie, soit environ un quart de la population réfugiée sur ce territoire (UNRWA, 1997), ne s'impliqueraient pas dans ces élections, au contraire des « réfugiés des villes ». À Gaza en revanche, selon les vœux de leurs représentants locaux, les réfugiés des camps participeraient aux élections municipales, en tant que votants ou comme candidats (Signoles, 2000, p. 318-322). Un troisième élément de révision de la stratégie de

53. Selon l'enquête menée par le Palestinian Center for Policy and Survey Research (PCPSR) en 2003, 84 % des réfugiés de Cisjordanie et de Gaza se déclaraient prêts à jouer un rôle dans le processus de formation étatique palestinienne. C'est aussi, mais dans une moindre mesure, une opinion majoritaire au sein des populations réfugiées du Liban (61 %) et de Jordanie (52 %),
http://www.pcpsr.org/survey/polls/2003/refugeesjune03.html

54. Voir *« Recommendations and Decisions Issued by the First Popular Refugee Conference in Dheishe Refugee Camp/Bethlehem »*, 13 septembre 1996, *in Article 14*, n° 17, septembre 1996, p. 4.

« normalisation » concoctée par la Direction palestinienne au lendemain des accords d'Oslo fut la réhabilitation du « droit du retour » dans le discours officiel de l'AP. Lors d'une conférence de l'AP à Gaza, le président Arafat réaffirma son caractère sacré[55], tandis que d'autres orateurs de l'AP rendirent hommage aux camps, qui n'avaient cessé de représenter une « […] patrie temporaire de notre peuple sur la route du retour à la patrie »[56].

Cette revalorisation du statut de réfugié permit le retour à une certaine stabilité dans les rapports entre la Direction et les « milieux refugiés ». Une certaine union sacrée contre l'occupation israélienne s'est même manifestée dans le contexte de l'Intifada al-Aqsa dès septembre 2000. Quant à l'UNRWA, le rôle humanitaire incontestable qu'elle joua dans les différentes phases du soulèvement relégua le projet de sa transformation en agence de développement, ou encore sa dissolution[57]. Les quelques initiatives de paix israélo-palestiniennes depuis 2000, tels que les « accords de Taba » de 2001 et l'« accord de Genève » de 2003 ont d'ailleurs généralement estimé que la dissolution de l'Office devrait s'effectuer dans un délai de cinq ans suivant la conclusion d'un accord de paix[58].

Pour autant, les divergences d'opinion entre les réfugiés et la Direction palestinienne ne se sont pas atténuées pour autant. En témoignent les pressions que les premiers n'ont cessé d'exercer sur la seconde ainsi que les États arabes par le biais de manifestations publiques et de memoranda multimédia au gré de l'évolution des pourparlers de paix israélo-palestiniens[59]. De leur côté, les négociateurs palestiniens impliqués dans les initiatives de paix précitées ont continué à promouvoir une solution fondée essentiellement sur un rapatriement dirigé vers les territoires du futur État palestinien, agrémenté d'une reconnaissance morale du « droit du retour » des réfugiés palestiniens, d'un fonds de compensation et d'une aide à la réinstallation en pays d'accueil[60]. Tout rapatriement vers Israël devrait privilégier les réfugiés du Liban : non seulement font-ils l'objet des discri-

55. In « Le président inaugure la Conférence des réfugiés et atteste que le droit du retour est un droit sacré », quotidien *Al-Kuds* (Jérusalem), 18 septembre 1996.
56. *Idem*.
57. Les projets d'urgence de l'UNRWA ont concerné l'ensemble de la population des Territoires palestiniens. Un sondage effectué en septembre 2005, à Gaza, indiqua que plus des trois quarts de la population (78 %) exprimait sa confiance en l'agence contre moins d'un quart de la population en l'Autorité palestinienne. Voir FAFO, *Gaza Poll Summary,* septembre 2005, *in* http://www.fafo.no/gazapoll/summary.htm
58. Pour les « accords de Taba » (2001), voir http://www. mideastweb. org/moratinos.htm ; pour les « accords de Genève » (2003), voir Keller, Alexis, *L'Accord de Genève, un pari réaliste*, Paris, Éd. Du Seuil, 2004. Ces deux documents furent précédés, voire inspirés, par les « Paramètres » du président américain Bill Clinton de décembre 2000 [http://www.fmep.org/ documents/clinton_parameters12-23-00.html].
59. Les revendications des réfugiés ont été relayées par plusieurs associations de promotion des droits des réfugiés, dont le réseau international Al Awda - The Palestine Right of Return Coalition [http://www.al-awda.org] et BADIL, basée à Bethlehem [http://www.badil.org].
60. La version la plus unilatérale revient à l'« accord Ayalon-Nusseitbeh » de 2003 (du nom de l'ancien chef des services secrets intérieurs israéliens et du directeur de l'université al-Quds, respectivement) : « Les réfugiés palestiniens retourneront seulement à l'État de Palestine et les Juifs retourneront seulement vers l'État d'Israël » [http://www.haaretz.co.il/hasen/pages/ShArt.jhtml?Item No=204322]. Les « accords de Taba » ou l'« initiative de Genève » prévoient certes un retour vers l'État d'Israël mais dont les modalités seraient fixées par les autorités de cet État et sans que ce retour constitue l'expression d'un quelconque « droit ».

minations les plus fortes, mais ils sont aussi les plus nombreux à affirmer avoir de la famille en Israël (39 %) contre 24 % en Jordanie et 21 % dans les Territoires palestiniens[61]. Cependant, comme l'admit encore récemment le président Abou Mazen en marge du « processus d'Annapolis », enclenché en novembre 2007, un rapatriement massif des réfugiés vers Israël le détruirait : la Palestine réduite des Territoires occupés s'avérait en l'état comme la terre privilégiée de rapatriement[62]. Au-delà des déclarations, au début des années 2000, l'AP entreprit avec l'aide de la Banque mondiale des études de faisabilité technique relatives à l'absorption des déplacés de 1967 et des réfugiés de 1948 dans le futur État palestinien (Krafft et Elwann, 2007, p. 132-162 ; Najim, 2007, p. 121-131)[63].

Restait encore à convaincre les réfugiés de l'« intérieur » et de la diaspora du bien-fondé de cette approche. Mais, depuis le début des années 2000, plusieurs facteurs ont marginalisé ce débat sur la scène palestinienne, dont l'intransigeance absolue des Israéliens sur la question du « droit du retour », la poursuite de l'Intifada al-Aqsa ainsi que l'éclatement politique et géographique de l'AP entre le Fatah du président Abou Mazen, dont le pouvoir est limité à la Cisjordanie, et le Hamas, grand gagnant des élections législatives de janvier 2006, et seul maître de la bande de Gaza depuis juin 2007. À l'heure qu'il est (janvier 2010), la priorité de la Direction palestinienne est la réunification de l'AP et la renaissance de l'OLP comme organe représentatif de l'ensemble du peuple palestinien. Il s'agit aussi de veiller à la reconstruction de l'habitat et des infrastructures de la bande de Gaza, sévèrement touchées à la suite des raids israéliens de décembre 2008 à janvier 2009, et de lutter contre le démantèlement géographique de la Cisjordanie sous la double pression de la colonisation juive et de la construction de la « barrière de sécurité » israélienne, dont le tracé finira par englober quelque 7 % du territoire cisjordanien[64].

La vulnérabilité accrue des réfugiés dans les États arabes d'accueil

Écartés par le format bilatéral, israélo-palestinien, des négociations sur les dossiers de statut permanent imposé par les « accords d'Oslo », les États arabes se sont trouvés dans la situation peu enviable de se voir imposer

61. Voir le sondage effectué par le Palestinian Center for Policy and Survey Research (PCPSR) dans ces trois pays en 2003, *in* http://www.pcpsr.org/survey/polls/2003/refugeesjune03.html
62. Voir *« Abbas to Haaretz: Deal unlikely in 08 »*, *Haaretz*, 14 septembre 2008, http://www.haaretz.com/hasen/spages/1020471.html
63. Ces études proposent différentes formules d'extension de villes existantes ou la construction de nouvelles villes en Cisjordanie. Relativement abstraites, elles font peu de cas des obstacles socioéconomiques rendant tout rapatriement de masse difficile, comme la capacité d'absorption réduite de l'économie palestinienne, et le fait que seul 1 % des réfugiés de Syrie et du Liban ont des proches en Cisjordanie (contre 40 % en Jordanie). Voir Palestinian Refugees and Final Status, *op. cit.*
64. Voir http://www.btselem.org/english/Separation_Barrier/Statistics.asp

les conséquences d'un accord de paix dont on pouvait s'attendre qu'il implique une implantation permanente et sans contrepartie des réfugiés dans les régions d'accueil.

En réaction, ces États tentèrent de s'accrocher au statu quo en vigueur depuis 1948. Leur rappel de la primauté du « droit du retour » comme solution privilégiée à la question des réfugiés s'est accompagné, durant la seconde moitié des années 1990, d'une dénonciation publique des plans d'implantation permanente que les promoteurs occidentaux du processus de paix entendaient leur faire accepter, moyennant des compensations financières[65]. Cela fut aussi le cas de la Jordanie, qui signa en 1994 un traité de paix (le traité de « Wadi Araba ») avec Israël, et dont on pouvait penser qu'elle serait plus désireuse à s'engager dans ce type d'initiative. Mais la montée d'un puissant « front anti-normalisation » hostile au traité de paix ainsi que le sentiment que les intérêts nationaux du pays n'étaient pas suffisamment pris en compte par les protagonistes directs du processus de paix les amenèrent à se distancier des « paramètres Clinton » ainsi que des « accords de Taba » (Al Husseini, 2006, p. 14-15). La suspension du processus de paix en 2001 a modéré les craintes des pays arabes, conduisant la plupart d'entre eux à se rassembler derrière l'Initiative de paix arabe lancée lors du Sommet du Conseil de la Ligue arabe de Beyrouth en 2002. Celle-ci proposa prudemment une « solution juste du problème des réfugiés palestiniens selon les termes de la résolution 194 », susceptible de s'inscrire dans le cadre d'une paix globale avec Israël centrée autour de la notion de son retrait aux frontières de 1967[66].

Le raidissement de la position des États d'accueil s'exprima aussi par la réactivation, souvent exacerbée, du débat autour de leur degré d'intégration. Ce fut particulièrement le cas au Liban et en Jordanie, où, pour des raisons démographiques et historiques, le spectre de leur implantation permanente suscita de vives controverses. Durant la décennie qui suivit le lancement du processus de paix, sous divers prétextes, de la préservation du fragile équilibre interconfessionnel au respect du « droit du retour », le gouvernement libanais renforça son régime discriminatoire à l'encontre des étrangers, au premier rang desquels les réfugiés palestiniens. Une nouvelle série de mesures à caractère restrictif fut mise en œuvre, incluant une limitation de l'accès au marché du travail, à l'éducation supérieure, à la sécurité sociale et à l'acquisition de biens immobiliers (y compris en ce qui concerne les droits successoraux). En outre, les procédures de renouvellement des permis de résidence furent rendues plus difficiles et la liberté d'expression des

65. Les sommes destinées à favoriser la réhabilitation des réfugiés sur une période de dix à vingt ans se montent à 40 milliards de dollars US pour la Jordanie et pour l'Autorité palestinienne, à10 milliards de dollars US pour le Liban et à 10 milliards de dollars US pour la Syrie. Sur ces plans d'inspiration américaine comprenant aussi la réinstallation d'une partie des réfugiés palestiniens au Liban, en Irak et l'implantation définitive des autres dans leurs pays d'accueil actuels ou vers le futur État palestinien, voir *« American "NonPaper" Describing Israel/PA Positions », The Israel Report*, mai-juin 2000 ; voir http://www.cdn-friends-icej.ca/isreport/mayjun00/nonpaper. html

66. Voir le texte de l'« Initiative de paix arabe », *in* http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/arabinitiative20022803

factions palestiniennes limitées aux camps de refugiés[67]. Cette précarisation des conditions d'existence a suscité une vague d'émigration des réfugiés du Liban, vers les pays d'Europe du Nord en particulier[68].

En Jordanie, d'incessantes rumeurs de plans israéliens ou américains destinés à transformer le pays en patrie alternative des Palestiniens *(al-watan al-badil)*, au début des années 2000, ont conduit les autorités à réaffirmer leur rôle de représentant exclusif des réfugiés-citoyens résidant sur son territoire[69], tout en relativisant leur poids démographique et politique. Deux types de mesures furent mises en œuvre à cet effet. D'une part, empêcher par des mesures restrictives aux frontières toute nouvelle immigration de masse de Cisjordaniens ou de réfugiés palestiniens d'Irak (Dorai *et al.*, 2003). Et, d'autre part, mieux coopter les « Jordaniens d'origine palestinienne » dans la politique nationale. En ce sens, le roi Abdallah II lançait en 2002 sa campagne de mobilisation citoyenne *« Jordan first »*, visant notamment à « […] approfondir le sens d'une identité nationale parmi les citoyens du pays »[70] ; son Premier ministre annonçait dans le même élan que, contrairement à une rumeur bien établie, les « Jordaniens d'origine palestinienne » ne constituaient, avec 43 % de la population totale, qu'une des minorités constitutives du peuple jordanien[71].

Toutefois, ce sont deux cas de déplacement forcé de pays relativement mineurs de la « diaspora palestinienne » qui mirent à nu la vulnérabilité exacerbée des réfugiés palestiniens dans l'ère « post-Oslo ». En 1995, la Lybie du colonel Kadhafi entendit dénoncer l'hypocrisie des accords d'Oslo, qui laissaient les réfugiés et leurs pays d'accueil dans une impasse. Malgré les protestations de l'OLP et de l'ensemble du monde arabe, quelque 2 500 Palestiniens furent expulsés et vécurent un véritable « exodus » méditerranéen : déportés par mer, ils se virent refuser un droit d'entrée dans les États arabes côtiers (Égypte, Syrie et Liban) et Israël s'opposa à leur installation dans les Territoires palestiniens. Si la plupart d'entre eux

67. Voir chap. 12, « Stratégies matrimoniales et rapports identitaires chez les couples libano-palestiniens au Liban », et chap. 13, « L'immigration des Palestiniens du Liban et le processus d'Oslo : diaspora versus logique territoriale ? », de cet ouvrage.

68. Si le nombre officiel de réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA au Liban dépasse aujourd'hui les 400 000, le nombre réel de ceux qui y résident ne dépasserait pas les 200 000 selon certaines sources (FAFO, 2003, p. 17).

69. En particulier les quelque 300 000 habitants des camps de réfugiés ; voir *« King briefed by Barak ahead of Summit with Arafat, Clinton »*, in *Jordan Times*, 9 juillet 2000, p. 1. La Jordanie repoussa d'ailleurs au début des années 1990 une proposition de l'OLP visant à octroyer aux réfugiés-citoyens jordaniens la nationalité palestinienne (*Peacemaking,* 2006, chap. 9 et 10 ; Talhami, 2003, p. 85).

70. Voir *« Jordan First National Campaign aims to prepare Society for a Better Future »*, *The Daily Star*, 27 mai 2003 (supplément). Cependant, politique internationale oblige, le discours royal a changé d'intonation à chaque reprise des pourparlers de paix ; il est alors rappelé qu'en vertu du « droit du retour » la Jordanie n'a conféré aux réfugiés de 1948 qu'une citoyenneté et non une patrie.

71. Voir sa déclaration dans le quotidien *Al-Ra'i*, 3 septembre 2002. Cette information était restée confidentielle jusque-là. Depuis 2004, le recensement national ne différencie plus les Jordaniens d'origine palestinienne des Jordaniens de souche. La population palestinienne est généralement estimée constituer 60 %, voire plus, de l'ensemble des résidents de la Jordanie. La différence vient du fait de la prise en compte – ou non – des Palestiniens non détenteurs de la citoyenneté jordanienne, soit les déplacés de Gaza (de 1967 et leurs descendants) et de la Cisjordanie (depuis la fin des années 1980).

purent revenir en Lybie et y vivre dans des conditions relativement incertaines[72], quelques centaines d'entre eux, dont les familles les plus démunies, échouèrent pendant deux années dans une zone frontière désertique située entre la Lybie et l'Égypte : le camp de Saloum. (Shawa, 1996)[73].

Près d'une décennie plus tard, les Palestiniens d'Irak, au nombre de 30 000, virent leur statut se détériorer nettement à la suite de la chute du régime de Saddam Hussein, en 2003. Bénéficiaires jusque-là d'un traitement équitable similaire à celui qui était appliqué aux Palestiniens de Syrie, ils furent assimilés à des sympathisants de l'ancien régime baathiste, voire des groupes sunnites se réclamant d'Al-Qaïda, et subirent à ce titre nombres d'actes de violence (arrestations arbitraires, tortures, meurtres). Quelque 21 000 d'entre eux ont fui le pays depuis 2003[74], mais quelques centaines de familles (3 000 individus) sont restées bloquées dans des camps de fortune gérés par le HCR, dans les zones frontalières séparant la Syrie et la Jordanie. Ces deux pays leur ont en effet interdit l'accès à leur territoire, après avoir pourtant accueilli plus d'un million d'Irakiens[75]. L'existence des camps de fortune d'al-Tanaf et d'al-Walid, proches de la Syrie et de ceux de Ruweished et d'al-Karameh sur les deux côtés de la frontière jordano-irakienne, sont dès lors devenus les symboles de la persistance, soixante ans après l'exode de 1948, d'un statut de réfugié palestinien devenu synonyme d'apatridie, de déni de droits civiques et de précarisation continuelle des conditions d'existence. Ces camps marquent aussi, de ce fait, l'échec du processus de construction étatique palestinien près de vingt années après les accords d'Oslo.

Vers un délitement du statut de réfugié palestinien ?

L'exil lointain vers les pays occidentaux, d'Amérique latine ou encore le Soudan s'est avéré la seule voie de sortie de la crise humanitaire des réfugiés palestiniens d'Irak[76]. C'est, on l'a vu, une option que de nombreux réfugiés du Liban ont privilégié depuis plus de trente ans et pour laquelle, selon plusieurs études, une partie croissante de la population

72. Voir *The Middle East and North Africa 2003*, London, Routledge, 2003, p. 769. Le leader libyen réitéra ses menaces d'expulsion en 2007 dans le cadre d'une protestation contre l'« Initiative de paix arabe » de 2002, qui, selon lui, conduirait à l'implantation permanente des réfugiés dans leurs pays d'accueil actuels ; voir *Al-Hayat*, 14 mars 2007.

73. Victimes des politiques d'immigration restrictives des pays arabes, ces réfugiés furent secourus, de manière *ad hoc*, par le HCR, l'UNRWA et diverses organisations non gouvernementales.

74. Sur la situation des Palestiniens en Irak, voir Amnesty International, *Iraq: Human Rights Abuses against Palestinian Refugees*, octobre 2007.

75. Fin 2008, environ 3 000 réfugiés palestiniens d'Irak étaient massés à la frontière, dont 1 278 dans un cas critique. Voir *Urgent Appeal for Resettlement of ex-Iraq Palestinians*, 14 octobre 2008, http://www.unhcr.org/48f475242.html

76. En février 2009, un accord tripartite entre l'OLP, le HCR et le Soudan fut conclu, prévoyant la réinstallation de 3 000 réfugiés palestiniens d'Irak bloqués à la frontière syrienne vers le Soudan, où ils seraient logés dans des préfabriqués dans la banlieue de Khartoum ; voir http://www.refugeesinternational.org/press-room/press-release/relocation-palestinian-refugees-iraq sudan - moving-forward

des Territoires palestiniens opterait s'ils en avaient le choix (Dorai *et al.*, 2003 ; Lubbad, 2008).

En attendant, force est de constater que les multiples discriminations perpétrées à l'encontre des réfugiés palestiniens dans les pays arabes d'accueil continuent de stimuler l'« identité de réfugié » mais sans pour autant déboucher, comme cela fut le cas dans les années 1960, sur un renouveau du mouvement national palestinien. La faiblesse des liens avec une Direction palestinienne fractionnée et retranchée en Cisjordanie et à Gaza a favorisé un positionnement par rapport à la Palestine sous forme de destination affective et morale, qui est vécue davantage à travers la recréation d'un entre-soi culturellement rattaché à la notion de « Palestine » que par une implication directe dans les processus en cours en Palestine[77]. Ce détachement relatif s'exprime aussi dans un engagement en faveur de l'amélioration des conditions de vie quotidiennes, dans les camps en particulier.

C'est aussi une voie suivie, encore prudemment, par les pays d'accueil rendus conscients des menaces à la stabilité politique et économique du pays que représente la présence des camps. À la suite de l'échec des négociations de Camp David en juillet 2000, ces pays entreprirent d'adapter les conditions de vie des réfugiés à une situation intérimaire appelée à durer. La réhabilitation de l'infrastructure physique des camps de réfugiés, entreprise avec l'assentiment de leurs habitants, atteste de cette volonté nouvelle de stabiliser sur le moyen terme les conditions de vie des réfugiés au nom des intérêts propres des réfugiés ainsi que de ceux la société d'accueil (Al Husseini, 2008)[78].

Pour autant, il n'est pas encore question de réforme du statut juridique des réfugiés pourtant demandé par un nombre croissant de voix, y compris au sein des refugiés palestiniens : toute réforme remettrait en cause l'équilibre institutionnel autour duquel les relations entre les réfugiés palestiniens et leurs sociétés d'accueil se sont cristallisées depuis 1948. Une première approche consisterait à conférer aux réfugiés apatrides une espèce de « citoyenneté civile et sociale », découplée de la nationalité et de ses attributs politiques, et qui concernerait donc en priorité l'accès au marché du travail et aux tribunaux, la liberté de mouvement, le droit de propriété ainsi que le bien-être économique et social. Une seconde approche, plus audacieuse, serait de conférer, sur le modèle jordanien, la citoyenneté du pays d'accueil aux réfugiés sans que cela porte préjudice à leur droit du retour et à la compensation ni à l'assistance de l'UNRWA. Mais cette approche, formulée par le président palestinien Mahmoud Abbas (Abou

77. Voir à ce propos l'ouvrage de Helena L. Schultz, *The Palestinian Diaspora,* London, Routledge, 2003.
78. Au Liban, à la suite de l'avènement du gouvernement Siniora en 2005, les autorités gouvernementales ont entrepris d'ouvrir davantage le marché de l'emploi aux réfugiés palestiniens. Mais si ce sujet fait aujourd'hui l'objet de discussions officielles entre l'État libanais et des membres de la communauté palestinienne, la situation n'avait pas réellement évolué (Suleiman, 2008).

Mazen) lors d'une entrevue à la télévision de Dubaï en juillet 2005[79] suscita une levée de boucliers de la part des États d'accueil ainsi que de nombreuses organisations de réfugiés, qui y virent un signe précurseur de l'abandon définitif du « droit au retour » par la Direction palestinienne[80].

C'est dire que, contrairement aux présupposés fondant la plupart des initiatives de paix actuelles, il est peu vraisemblable que le seul avènement d'un État palestinien suffise à régler la question du statut des réfugiés dans les pays arabes d'accueil. Ce serait certes la fin de leur inconfortable condition d'apatride, sous une forme ou une autre. Selon le scénario le plus probable, les réfugiés se verraient attribuer la nationalité palestinienne agrémentée d'un droit de résidence permanent dans le pays d'accueil ; ils pourraient aussi acquérir (ou garder, comme en Jordanie) la nationalité du pays d'accueil, soit à l'exclusion de la nationalité palestinienne ou en complément de celle-ci[81]. Mais plus que le libellé, c'est le contenu des statuts en termes de droits civils, politiques et sociaux, ainsi que les modalités de leur application qui, finalement, détermineront le destin des réfugiés au Proche-Orient.

La capacité des États arabes à assumer pleinement l'intégration-assimilation des réfugiés en tant que résidents permanents, ou de citoyens, constitue un défi qui impliquera, « le moment venu » selon l'expression consacrée, une renégociation des termes de la coexistence avec les réfugiés à tous les niveaux de la vie des pays d'accueil avec, au préalable, la mise à nu de l'ensemble des discriminations formelles et informelles auxquelles les réfugiés ont été soumis depuis 1948.

L'issue de ces négociations, qui impliqueront la future entité étatique palestinienne, les pays arabes et, éventuellement, les réfugiés**,** dépendra de la dynamique des rapports de force entre ces différentes parties ainsi que de leur capacité à dépasser leurs méfiances réciproques afin d'arriver à une solution permettant une maximisation de leurs intérêts à l'échelle régionale[82]. Au niveau palestinien, il s'agira de retisser les liens, distendus depuis le début du « processus d'Oslo » en 1993, entre le « centre politique » et les communautés diasporiques, quel que soit le statut juridique de leurs membres. C'est là le projet d'une « diaspora » palestinienne, au

79. Au sujet de cette initiative, voir *« Host Countries should give Palestinian Refugees Citizenship: Abbas »*, Agence France-Presse (AFP), 11 juillet 2005, *in* http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/MIRA-6E85HY?OpenDocument&rc=3&emid=ACOS-635PFR

80. Y compris en Jordanie ; voir, par exemple, « Déclarations d'Abu Mazen qui préparent la voie aux concessions quant au droit du retour », *Al-Sabil* (hebdomadaire à tendance islamiste), 7 mars 2005 ; et « Inquiétude palestinienne au sujet du droit du retour et peurs arabes au sujet de la réinstallation », *al-Arab al-Yawm* (quotidien), 12 juillet 2005, p. 1.

81. Cela requerrait une modification des règles en vigueur au sein des pays de la Ligue arabe qui prohibe la double nationalité.

82. Un des problèmes qui risque de se poser est le refus, par les pays arabes, d'une double allégeance politique sur le territoire national. Cette problématique est d'ailleurs inhérente aux liens trilatéraux qui s'établissent généralement entre toute diaspora, son État d'accueil et son État de référence ; voir pour étude comparative, par exemple, l'ouvrage collectif de Anteby-Yemini, Berthomière et Sheffer (dir.), *Les Diasporas, 2000 ans d'histoire*, 2005.

sens moderne de réseau transnational lié par un sentiment d'identité commune et activé par de projets politiques, culturels et économiques communs qui serait esquissé (Kodmani-Darwish, 1997, p. 177 et suiv.)[83].

Conclusion

L'impact du statut juridique des réfugiés palestiniens a fait l'objet d'un débat controversé, qui a généré depuis plusieurs années des visions relativement contrastées de l'histoire du Moyen-Orient. Nombre d'observateurs en Israël et dans les pays occidentaux ont cherché à mettre en lumière l'égoïsme, voire la cruauté, des discriminations exercées par les pays arabes à l'encontre des réfugiés palestiniens au nom d'un « droit du retour » devenu irréalisable. Ces mêmes observateurs ont demandé la « normalisation » de la présence des réfugiés en dehors de la Palestine et la fin de l'UNRWA en tant que « perpétuateur » du problème des réfugiés. Ce serait là un grand pas vers la concrétisation de l'État palestinien tant convoité et, plus encore, vers l'avènement d'un nouveau Moyen-Orient pacifié et prospère[84].

À l'inverse, les États d'accueil se sont affichés en gardiens du droit international, et plus particulièrement du « droit du retour et à la compensation » tel que consacré dans la résolution 194 (III) et dans les autres résolutions pertinentes des Nations unies. Ils ont aussi régulièrement souligné les efforts consentis, selon leurs capacités, afin d'intégrer les réfugiés malgré les contraintes socioéconomiques et politiques que leur immigration leur avait imposées.

Centrés sur les États, producteurs exclusifs de statut juridique, ces discours dominants ont ceci de commun qu'ils ont imposé une représentation des réfugiés palestiniens en victimes. Victimes des politiques d'expulsion des Israéliens en 1948 ; victimes de l'incapacité des Nations unies à honorer ses résolutions, en particulier la résolution 194 (III) ; victimes des politiques « positivement » discriminatoires des États d'accueil ; victimes de l'état de dépendance socioéconomique dans lequel des décennies d'assistance humanitaire les avaient plongés. Pis encore, depuis le début du « processus d'Oslo », les malheureux réfugiés et leurs revendications irréalistes font figure d'ultimes blocages à un accord de paix

83. C'est là une question que, pour l'heure, bon nombre de Palestiniens se refusent à aborder tant que la question des réfugiés n'est pas réglée en raison de la notion de permanence de l'exil que cette acception du terme « diaspora » induit. On s'est aussi posé la question de savoir si l'acception moderne du terme « diaspora » n'était pas antithétique avec les cas de forte marginalisation économique et sociale que connaissent, par exemple, les réfugiés au Liban (Peteet, 2007, et Hanafi, 2003).

84. Ces dernières années, un grand nombre d'ouvrages et d'articles de presse, parus dans la presse anglo-saxonne en particulier, a stigmatisé le rôle conjugué des pays arabes et de l'UNRWA dans la perpétuation du problème des réfugiés. Voir, notamment, le site d'un des principaux protagonistes de cette campagne de presse, Daniel Pipes [www.danielpipes.org].

israélo-arabe « à portée de main » ; la montée de courants islamistes, parfois à coloration salafiste, dans les camps de réfugiés de Jordanie et du Liban a achevé de les transformer en déstabilisateurs potentiels à l'échelle régionale (Hamarneh, 2002, p. 175-179 ; Rougier, 2005)[85].

Pourtant, une approche historique des rapports noués entre les réfugiés et leurs États d'accueil depuis plus de soixante ans met en lumière une réalité bien plus complexe que celle qui a été induite par ces représentations traditionnelles du « réfugié ». Elle souligne que, loin de n'être que des victimes passives de l'ordre juridique institué par les Nations unies et les pays arabes, les réfugiés en ont été parmi les inspirateurs en fonction de leurs intérêts collectifs. En témoignent leur mobilisation, dès 1948, afin de préserver une identité palestinienne spécifique, liée au « droit du retour », au sein des sociétés d'accueil ; leur instrumentalisation politique de l'assistance humanitaire menée par l'UNRWA comme témoignage de l'engagement de la responsabilité internationale envers ce droit ; enfin, leur entreprise d'institutionnalisation d'une identité nationale supranationale, représentée par l'OLP dès 1964, qui a tenté, non sans succès (ni sans heurts), de surplomber sur le plan idéologique l'influence des statuts conférés par les pays d'accueil.

Cela nous amène à réfléchir aux limites de l'influence de l'État et des catégorisations juridiques qu'il impose aux populations qui vivent sous son contrôle[86]. Le cas palestinien montre que, plus que la lettre du statut juridique, c'est la manière dont celui-ci est interprété et appréhendé par ceux qui en sont l'objet qui, en fin de compte, en définissent la portée politique réelle. Cela est certes vrai aussi pour les États, qui ont souvent dérogé à la lettre des statuts qu'ils avaient pourtant approuvés dès qu'il leur sembla qu'il en allait des intérêts de la société d'accueil. Mais, comme nous l'avons vu, la marginalisation collective qui s'est ensuivie n'a fait que favoriser, dans les années 1960-1970, l'émergence d'un mouvement national transnational, bâti sur la notion d'une identité palestinienne reconnue. Le relatif délitement de ce mouvement à la suite des accords d'Oslo de septembre 1993 n'a pas enrayé ce mécanisme : les mesures discriminatoires prises par certains États arabes à l'encontre des Palestiniens n'ont fait que renforcer le sentiment d'identité palestinienne, sans pour autant atténuer leurs revendications pour une amélioration des conditions de vie dans le contexte de l'exil.

La survivance du statut juridique des réfugiés depuis 1948 peut s'expliquer par le consensus officiel prévalant dans l'ensemble du monde arabe

85. On retrouve là les représentations contrastées (victimes multidimensionnelles, d'une part ; menace à la stabilité locale et régionale, de l'autre), dont les réfugiés de par le monde font généralement l'objet (voir notamment Agamben, 1994 ; Malkki, 1994 ; Zolberg et al., 1989 ; Benard, 1986).

86. Pour d'autres cas d'études illustrant les limites de l'État face aux sociétés dans les pays en voie de développement, voir l'ouvrage collectif *State Power and Social Forces – Domination and Transformation in the Third World*, 1994.

autour du « droit au retour ». Depuis le début du processus d'Oslo, cependant, ce consensus s'est effrité, non dans le principe, mais quant aux modalités de mise en œuvre. L'idée d'un rapatriement limité aux territoires du futur État palestinien s'est imposée parmi les protagonistes officiels du processus de paix, et ce malgré l'impasse dans laquelle se trouve le projet étatique palestinien depuis 2000. De leur côté, les réfugiés des quatre coins du Proche-Orient se sont mis à réclamer une amélioration de leurs conditions de vie, dans les camps en particulier, balayant la notion longtemps entretenue selon laquelle « retour » rimait avec « vulnérabilité ». Revenant sur le dogme de leur « unicité » face aux autres catégories de réfugiés, ils ont aussi milité pour leur inclusion dans le cadre du mandat de protection humanitaire universel du HCR, lequel opérerait en parallèle avec celui de l'UNRWA.

Ces bouleversements, parfois vecteurs de tensions entre réfugiés et États d'accueil, semblent anticiper des virages bien plus importants qui pourraient survenir à la suite de la conclusion d'un accord de paix, même sous une forme *a minima* ne débouchant que sur la création d'un État palestinien sans accord sur le statut permanent des réfugiés. Se fera alors sentir, sous les pressions conjuguées des réfugiés et de la communauté internationale, la nécessité pour les États du Moyen-Orient de clarifier, de concert avec l'État palestinien, le statut des réfugiés (ou ex-réfugiés) résidant sur leur territoire. Dans le meilleur des cas, ce pourrait être là l'ébauche d'un véritable « nouveau Moyen-Orient », fondé sur la liberté de mouvement et le respect réciproque des intérêts nationaux de ses membres. Parallèlement, il s'agira pour l'État palestinien de réaffirmer ses liens d'affiliation réciproques avec l'ensemble des réfugiés afin de redynamiser, voire de recréer, à l'aune d'un centre devenu stable (l'État palestinien), une identité nationale, que l'OLP avait su créer et faire fructifier dans les années 1960 et 1970.