

Les réfugiés palestiniens de Syrie

Apatrides privés de protection juridique, ils sont réduits au rang de victimes de situations qu'ils ne maîtrisent pas. C'est l'occasion de repenser leur statut.

Jalal al Hussein

Depuis son déclenchement en mars 2011, le conflit syrien a déjà fait quelques 100 000 morts ainsi que des centaines de milliers de déplacés internes et de réfugiés dans les pays voisins. Parmi ces victimes, figurent les réfugiés palestiniens et leurs descendants établis dans le pays suite au premier conflit israélo-arabe de 1948. Bien intégrés jusque-là dans le paysage social et économique syrien, ils se sont retrouvés pris en tenaille entre un régime baathiste, contesté mais fidèle à leur cause, et une rébellion multiple, aux orientations stratégiques encore floues.

Bien que leur situation actuelle diffère selon les régions, celle-ci est déterminée par trois paramètres : l'évolution du conflit armé lui-même ; les stratégies d'adaptation des réfugiés palestiniens (de leur participation active au conflit, à leur fuite dans les pays voisins) ; et, enfin, les politiques d'accueil de ces derniers. Par conséquent, leur statut juridique étant très particulier, ils se retrouvent dans une situation spécifique, qui diffère des autres catégories de réfugiés engendrées par le conflit syrien (Syriens et réfugiés irakiens arrivés en Syrie après 2003).

Les réfugiés palestiniens au Proche-Orient : spécificité et précarités

La caractéristique principale du réfugié palestinien au Proche-Orient est son exclusion du régime de protection universelle des réfugiés établi par l'ONU au début des années cinquante et dont le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) est l'élément opérationnel. C'est là une « discrimination positive » voulue par des pays arabes désireux d'établir une distinction entre les réfugiés couverts par le HCR (qui quittent leur pays par crainte de persécutions et qui, en raison de cette crainte, ne peuvent ou ne veulent plus y retourner) et les réfugiés palestiniens, dont la solution privilégiée par l'ONU elle-même est le retour aux foyers dans les plus brefs délais (résolution 194 de l'Assemblée générale). Il s'agit aus-

si de souligner la responsabilité particulière de la communauté internationale dans le problème des réfugiés palestiniens, découlant de son rôle dans la création de l'État d'Israël, et donc dans la recherche d'une solution satisfaisante à ce problème. Expression par défaut de cette responsabilité envers une catégorie spécifique de réfugiés, l'Office de travaux et de secours des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), agence chargée depuis 1950 de secourir les plus démunis d'entre eux tout en promouvant leur réintégration socioéconomique dans les économies du Proche-Orient. Mais ce montage juridico-humanitaire comporte de graves lacunes : non seulement l'UNRWA n'enregistre que les réfugiés dans le besoin (les « réfugiés de Palestine ») et leurs descendants (excluant ainsi 15 % des effectifs en Syrie) ; plus encore, elle n'est pas mandatée pour offrir une protection juridique, telle que celle offerte par le HCR, à ses protégés. Cette carence s'est manifestée à chaque fois que les réfugiés se sont trouvés aux prises avec les conflits qui ont ensanglanté la région, comme les guerres au Liban depuis 1975, l'Intifada depuis 2000 en Cisjordanie et à Gaza, et le conflit syrien depuis 2011.

En l'absence de juridiction internationale, le statut des réfugiés palestiniens est resté tributaire des lois et des pratiques des autorités d'accueil. Afin de préserver leur nationalité palestinienne et, partant, leur droit de retourner à leur foyer, la Ligue arabe a aussi prévu ce qui peut être considéré comme l'instauration d'une discrimination positive, en recommandant que leur soit déniée la citoyenneté des pays d'accueil. Mais cette discrimination se devait d'être compensée par un traitement à parité égale avec les nationaux dans les secteurs clés de la vie économique et sociale, tels que l'éducation et l'emploi. La Syrie est sans doute le pays arabe s'étant le mieux conformé à ces recommandations : apatrides et interdits d'accès à la propriété agricole au nom du « droit du retour », les réfugiés palestiniens ont pourtant accédé à la fonction publique et au service national. La conduite syrienne contraste avec les politiques plus ou moins discriminatoires exercées par les autres

Jalal al Hussein, chercheur associé à l'Institut Français du Proche-Orient. Amman.

vie et le principal témoin à l'échelle internationale de leurs conditions de vie détériorées, près de 80 % des réfugiés (400 000 personnes) enregistrés seraient actuellement en besoin de cette aide. Vitale, l'aide humanitaire qu'elle prodigue ne s'étend cependant pas à la protection juridique des réfugiés dont ceux-ci ont cruellement besoin. L'implication de certains groupes palestiniens pro-gouvernementaux dans le conflit contre la rébellion et, plus globalement, le label de « protégés du régime » traditionnellement accolé aux réfugiés, risque de compromettre leur avenir dans une Syrie post-Assad. C'est là une situation susceptible de ressembler à celle des quelques 30 000 réfugiés palestiniens d'Irak suite à la chute de Saddam Hussein en 2003 : bénéficiaires d'un traitement équitable en matière d'emploi et d'éducation, ils furent assimilés à des sympathisants de l'ancien régime baathiste par le nouveau pouvoir, et furent, à ce titre, victimes d'actes de violence sous forme d'arrestations arbitraires, tortures et meurtres. On estime que deux tiers d'entre eux ont fui le pays depuis lors.

À la recherche d'une sécurité introuvable dans un nouvel exil

Parmi les réfugiés palestiniens ayant quitté la Syrie, en mai 2013, 50 000 se trouveraient au Liban, 9 000 en Égypte, 6 000 en Jordanie, et plusieurs milliers en Turquie et en Irak. Notons l'initiative de l'Autorité palestinienne de rapatrier quelque 150 000 réfugiés de Syrie vers la Cisjordanie. Mais cette initiative a été avortée en raison de la condition imposée par Israël selon laquelle ceux-ci devraient formellement renoncer à leur droit au retour à leurs foyers d'origine. C'est ici l'occasion de comparer les réfugiés palestiniens aux réfugiés irakiens de Syrie qui, certes dans des conditions difficiles, ont pu retourner leur patrie et s'y réinstaller. Mais la faiblesse de l'Autorité palestinienne, déjà démontrée au milieu des années quatre-vingt-dix par la Libye du colonel Mouamar Kadhafi qui avait expulsé une partie de la communauté palestinienne afin de dénoncer les pouvoirs étriqués de l'autonomie palestinienne, allait se révéler encore plus criante dans son incapacité à porter assistance aux réfugiés palestiniens de Syrie dans les pays arabes voisins. Car si la crise syrienne a donné l'occasion à certains d'entre eux de démontrer leur générosité avec les réfugiés syriens, leur politique d'accueil et de gestion intérieure des réfugiés palestiniens n'a pas varié, bien au contraire. La hantise d'une réinstallation permanente et non-négociée des réfugiés palestiniens sur leur territoire, les a plutôt amenés à durcir le ton.

Ainsi, si le Liban ne s'est pas opposé à l'arrivée des quelque 50 000 d'entre eux (fait surprenant), sa pratique discriminatoire envers les étrangers, dont les réfugiés palestiniens, est maintenue : ils demeurent ex-

clus de secteurs entiers du marché du travail, y compris dans le secteur privé, d'accès à l'éducation secondaire et supérieure et d'accès à la propriété. En Égypte, alors que les autorités ont pris des dispositions afin d'intégrer au mieux les 140 000 réfugiés syriens, notamment en ce qui concerne l'accès des enfants à l'instruction publique, les nouveaux immigrés palestiniens ont dû se tourner vers le secteur privé, relativement onéreux, et leur liberté de mouvement est très limitée. Enfin, de prime abord, la position de la Jordanie apparaît la plus paradoxale : principal pays d'accueil des réfugiés palestiniens depuis 1948 (c'est le seul des pays arabes à leur avoir accordé dès 1949 la citoyenneté en masse afin de favoriser leur insertion socioéconomique), ses autorités se sont opposées depuis 2011 à l'immigration de ceux d'entre eux qui fuyaient la Syrie sans point de chute en Jordanie. Nombre d'entre eux ont été renvoyés à la frontière et quelques 200 familles ayant réussi à passer clandestinement ont été « parquées » dans un centre de rétention à Cyber City, un complexe industriel situé près de la frontière jordano-syrienne, en attendant leur retour en Syrie ou leur réinstallation dans un pays tiers. C'est là la manifestation d'une politique adoptée par les dirigeants jordaniens depuis le début des années 2000 visant à contrer le scénario chéri par de nombreux Israéliens : celui de la transformation du Royaume hachémite en une patrie alternative pour les Palestiniens. C'est en vertu de cette même politique que quelque 3 000 réfugiés palestiniens fuyant l'Irak et ses violences après 2003 furent assignés à résidence durant plusieurs années dans des camps de fortune à la frontière jordanienne avant d'être réinstallés au Soudan, en Europe et sur le continent américain. Entre un retour hypothétique en Syrie et une réinstallation similaire dans des pays tiers, le futur des réfugiés palestiniens de Syrie exilés apparaît bien incertain.

L'expérience des réfugiés palestiniens de Syrie depuis l'éclatement du conflit en 2011 met crument en lumière leur condition de réfugiés depuis plus de trois générations. Otages de ce conflit, ils sont également les otages de l'interminable conflit israélo-arabe et des intérêts particuliers des autres pays arabes d'accueil pour lesquels leur présence rime à terme avec déstabilisation politique et socioéconomique. Au demeurant, le *Printemps arabe* et ses péripéties ont relégué la cause palestinienne au bas de l'agenda régional et international, atténuant du même coup les gains politiques que sa défense pouvait engendrer. Apatrides privés d'une protection juridique et physique que sont incapables de leur offrir leurs deux institutions de soutien, la direction palestinienne et l'UNRWA, les réfugiés de Syrie sont réduits au rang de victimes de situations qu'ils ne maîtrisent pas. C'est là l'occasion de repenser le statut du réfugié palestinien et des discriminations dites positives qui le caractérisent depuis plus de 60 ans au nom d'un « droit du retour » de plus en plus illusoire. ■