

## L'Union européenne et les réfugiés palestiniens

Il est nécessaire de réviser la rhétorique de l'UE au sujet des réfugiés palestiniens, un véritable défi, compte tenu de la priorité accordée aux relations avec Israël et les USA.

Terry Rempel

**A** la fin février, le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, Antonio Guterres, alertait les membres du Conseil de Sécurité sur le fait que la crise de réfugiés en Syrie avait atteint des dimensions disproportionnées, étant donné que le nombre de déplacés s'était multiplié presque par 30, au cours des 10 derniers mois. Dans un appel à la solidarité internationale pour aider la croissante population réfugiée, Guterres pria les membres du Conseil, de ne pas oublier les réfugiés palestiniens affectés par le conflit en Syrie. Un mois plus tard, lors de la Conférence Internationale sur l'Aide Humanitaire et le Développement, à Dubaï, Filippo Grande, commissaire général de l'Agence des Nations unies pour les réfugiés palestiniens (UNRWA) soulignait le besoin de réaliser un effort coordonné et exhaustif pour répondre aux conséquences catastrophiques du conflit. Début mai, alors que le nombre des réfugiés syriens a doublé et le nombre de déplacés internes a triplé, l'UNRWA a alerté sur le fait « qu'un nombre bien plus grand et sans précédent de réfugiés palestiniens sont tués, blessés et forcés de se déplacer », que plus de la moitié avaient subi un genre de déplacement secondaire, dont 50 000 qui ont fui vers le Liban, 6 000 autres vers la Jordanie et environ 235 000 déplacés à l'intérieur de la Syrie.

Le déplacement de Palestiniens à l'intérieur et à l'extérieur de la Syrie fait partie d'une crise de réfugiés beaucoup plus ample et durable qui a configuré la région et les vies de ses habitants pendant plus de six décennies. Les conséquences les plus immédiates ont été endurées par les réfugiés eux-mêmes, dont bon nombre ont souffert de multiples déplacements tout au long de leur vie en ayant subi systématiquement des blessures, des traumatismes, la perte de potentiel humain et de ressources matériels. La crise des réfugiés palestiniens continue aussi à configurer l'(in)sécurité en Israël, rendue évidente par la construction de murs/barrières, routes de contournement et postes de contrôles en Cisjordanie ; la « déconnexion » de la Bande de Gaza ; l'adoption d'une législation qui évite le retour et réprime la mémoire du déplacement palestinien ; l'embargo en vigueur des ar-

chives encore classées de la guerre de 1948 ; et dans leur revendication de la reconnaissance du caractère juif de l'État. Avec les réfugiés dispersés dans toute la région, la crise non résolue n'a pas été seulement une source d'instabilité, intérieure et régionale, mais elle a aussi fait obstacle au développement de systèmes d'asile et d'immigration au niveau national et régional, préparés pour répondre de façon effective aussi bien aux anciennes qu'aux nouvelles vagues de déplacés. Plus que les 45 années d'occupation militaire israélienne, tel que l'affirme le *Rapport sur le Développement Humain dans le Monde Arabe de 2002*, l'on peut considérer que les 65 années du vieux « problème » des réfugiés palestiniens constituent « l'un des obstacles qui enveniment le plus la sécurité et le progrès dans la région géographiquement (puisque cela touche toute la région), temporellement (puisque cela fait des dizaines d'années que celui-ci se prolonge) et vis-à-vis du développement (du fait de l'impact dans presque tous les aspects du développement et la sécurité humains, de façon directe pour des millions et indirecte pour d'autres) ».

Habituellement liée au résultat des guerres israélo-arabes de 1948 et 1967, l'association du « problème » des réfugiés palestiniens avec les deux guerres – compréhensible, étant donné le nombre de Palestiniens affectés, la prolifération d'étiquettes pour décrire et catégoriser les déplacés, la construction de douzaines de camps pour les accueillir et l'établissement d'un régime spécial ou mixte pour assister et protéger les réfugiés – ignore ce qui, sans doute, implique un modèle beaucoup plus large et continué de déplacements forcés. Les Palestiniens déplacés à l'intérieur et depuis Israël et les Territoires Occupés en 1967, après les deux grandes guerres, sont moins visibles, en raison de la nature croissante du phénomène du déplacement, d'un nombre inférieur de Palestiniens affectés et moins catégorisés, en plus de l'absence relative de camps de réfugiés et d'institutions spécifiques pour les protéger et les assister. Les études mettent encore plus en relief l'impact continué du déplacement forcé des descendants des Palestiniens déplacés durant les années du

Terry Rempel, chercheur indépendant et membre fondateur du Centre de Recherches pour les Droits de Résident et des Réfugiés palestiniens.

mandat Britannique, qui conduisirent à la guerre de 1948. Loin de se limiter au déplacement initial à l'intérieur et depuis leur patrie historique, les déplacés internes et les réfugiés palestiniens, y compris ceux qui se trouvent en Syrie, ont vécu fréquemment de multiples vagues de déplacements, provoqués par plusieurs facteurs, tels que la discrimination, l'occupation militaire, l'instabilité politique et les conflits armés dans la région. Le déplacement massif initial de 1948 fut qualifié de *Nakba* ou catastrophe, mais il n'est pas étonnant que beaucoup de Palestiniens décrivent, de plus en plus, leur difficile situation comme une *Nakba* continue.

### Prolifération de définitions et d'étiquettes

Il est difficile de déterminer le nombre exact de déplacés palestiniens, en raison de l'absence d'une définition universellement acceptée de ce qu'est un réfugié et d'une base de données exhaustive. Administrées par l'UNRWA et HCR, les bases de données les plus détaillées utilisent différentes définitions de réfugié, différents registres et elles excluent plusieurs groupes – par exemple les réfugiés de 1967, les déplacés internes à l'intérieur d'Israël et ceux des Territoires Occupés Palestiniens de 1967. La prolifération de définitions et d'étiquettes (réfugiés arabes, réfugiés palestiniens, réfugiés de 1948, réfugiés enregistrés/non enregistrés, autres personnes enregistrées, réfugiés de 1967, absents, absents présents, personnes déplacées, anciens habitants de Gaza, réfugiés post 1967, réfugiés de l'Article 1A et 1D, autres réfugiés, personnes sans État, personnes déplacées internes, réfugiés sans identification, personnes attrapées internes) ajoute une plus grande confusion à une situation déjà complexe.

Pour compliquer encore plus la question, on retrouve la propre identification des Palestiniens (souvent par générations, mais aussi par idéologie, religion, genre, âge ou en tant que personnes qui sont revenues au lieu de réfugiés ou même en fonction d'une combinaison de plusieurs de ces étiquettes) qui se superpose et évolue tout au long de ce conflit de longue durée, où l'identité se compose aussi en fonction des différentes expériences dans un exil prolongé. Les multiples formes et les expériences répétées de déplacements, les restrictions à la mobilité qui touchent la grande majorité et l'insistance sur le droit au retour, accentuent le problème de la définition des Palestiniens comme une diaspora. Ainsi, les études les décrivent comme une « diaspora inachevée », « une demie diaspora », « des moments de diaspora » ou ayant des « dimensions de diaspora ». Bien que le nombre de personnes enregistrées par l'UNRWA (5,27 millions en janvier 2013) est souvent cité comme le total de la population réfugiée, celui-ci pourrait parfaitement dépasser les sept millions si l'on inclut d'autres groupes de réfugiés et

de déplacés palestiniens qui représentent environ deux tiers de toute la population palestinienne.

### Échec dans la recherche d'une solution négociée

Depuis le premier déplacement massif de Palestiniens en 1948, les initiatives internationales ont échoué, à trouver une solution négociée à la crise. Entre 1949 et 1952, les Nations unies ont facilité une série de rencontres et de conférences entre l'Égypte, la Jordanie, le Liban, la Syrie et Israël afin de trouver une solution au conflit, basée sur la Résolution 194 de l'Assemblée générale. En deux parties, le paragraphe 11 exposait les principes qui devaient régir la solution (retour, indemnisation et choix du réfugié) et il ordonnait ensuite à la Commission de conciliation des Nations unies pour la Palestine, l'organisme chargé d'appliquer la résolution, de faciliter leur rapatriement, réinstallation, indemnisation et réhabilitation. Les conversations bilatérales entre la Jordanie et Israël en 1967, facilitées par le Comité international de la Croix Rouge, ont conduit à un premier et unique « accord de rapatriement » qui prévoyait le retour en Cisjordanie d'un petit groupe de réfugiés de 1967, à l'automne de cette année-là. Un accord de 1978 entre l'Égypte et Israël, avec la médiation des États-Unis, basé sur la Résolution 242 du Conseil de sécurité des Nations unies, qui fait appel à une « solution juste » pour la crise des réfugiés, établit un cadre pour une solution par phases du conflit, qui incluait des forums séparés de réfugiés de 1948 et de 1967, et qui est devenue un modèle pour les négociations à travers la médiation des États-Unis, 15 ans plus tard. Initialement co-patronné par l'Union soviétique/Russie avec des premières négociations extra-officielles à travers une médiation norvégienne, le processus, qui a débuté en 1991 et s'est achevé en 2001, a facilité des conversations bilatérales (Israël, Organisation pour la Libération de la Palestine – OLP) sur les réfugiés de 1948, des négociations à quatre parties (Égypte, Jordanie, Israël, OLP) sur les réfugiés de 1967, et un processus multilatéral qui incluait un groupe de travail sur les aspects humanitaires liés à la question des réfugiés. Les efforts pour rétablir les négociations dans un cadre présentant un parrainage international (Feuille de Route de 2003) et les conférences internationales de 2007 (Annapolis) et 2010 (Washington, DC) n'ont pas réussi jusqu'à l'heure à avancer vers une solution à la question des réfugiés et au conflit en général. Centrés seulement sur les réfugiés des guerres de 1948 et 1967, ceux-ci, et l'OLP, jusqu'aux années quatre-vingt-dix, furent exclus des conversations sur leur avenir.

Les réfugiés insistent depuis longtemps pour qu'on leur permette de revenir, de récupérer leurs maisons, leurs terres et autres propriétés et de percevoir une indemnité pour les pertes et les dommages infligés. Com-

bien d'entre eux seraient prêts à revenir, tel est le débat, puisque la perspective du retour varie en fonction du facteur générationnel. Cependant, il existe des initiatives de base qui révèlent une richesse de connaissances et d'idées – pour la plupart non exploitées – pour transformer cette perspective en une réalité. Bien qu'elle ait été historiquement la protectrice des droits des réfugiés, la volonté et la capacité de l'OLP pour représenter les droits et les intérêts des réfugiés dans le cadre des négociations avec Israël – malgré sa position officielle – se trouve maintenant sous une étroite surveillance, en raison des concessions (par exemple l'exclusion de la Résolution 194 des premiers accords avec Israël), des déclarations officieuses des négociateurs (faisant allusion au fait que la plupart des réfugiés seraient déplacés), des filtrations de négociations officielles ou secrètes, et de l'alourdissement des structures démocratiques de l'organisation, ces dernières décennies. Les réfugiés et l'OLP, malgré tout, sont d'accord, sur le fait qu'Israël devrait accepter une responsabilité légale et morale concernant la crise des réfugiés.

### La position d'Israël et des États arabes

Israël a renoncé depuis longtemps à envisager le retour, mis à part son acquiescement, ces dernières décennies, concernant l'« entrée » de réfugiés provoquée par l'occupation de la Cisjordanie et de la Bande de Gaza. De plus, Israël s'oppose à l'indemnisation et refuse d'accepter des responsabilités légales ou morales au sujet de la crise des réfugiés, à travers la réinstallation (même dans un futur État palestinien) et l'indemnisation (limitée aux biens immeubles de propriété privée). Ces mesures sont considérées comme la solution la plus appropriée au problème des réfugiés. Une partie du conflit non résolu sur l'autodétermination, est due au désir d'Israël de maintenir son « caractère juif », défini par son Tribunal Suprême comme une majorité juive permanente, garantissant des privilèges particuliers aux juifs (dont les plus remarquables sont le droit au retour et à la propriété) et de maintenir une relation spéciale avec la diaspora juive. Les réclamations concomitantes et conflictuelles au sujet de la Cisjordanie, qui incluent Jérusalem Est, ont aussi influencé sur l'attitude israélienne. Plus flexible face au regroupement familial à une petite échelle, le manque de solutions pour les réfugiés de 1948 et 1967 s'impose aussi au détriment des solutions pour les déplacés internes en Israël et ceux des Territoires palestiniens occupés de 1967, à cause de l'inquiétude israélienne, face à la possibilité de créer un précédent vis-à-vis des réfugiés.

Les États arabes où réside la majorité des réfugiés palestiniens se sont généralement opposés à l'intégration locale et à la réinstallation, tandis qu'on leur refuse l'opportunité de retourner vers leurs lieux d'origine. Les conditions de vie et la portée des droits octroyés aux réfugiés palestiniens, semblent, en général, s'améliorer au fur et

à mesure qu'ils s'éloignent de leurs lieux d'origine. Par contre, ceux qui résident au Liban ou dans les Territoires palestiniens occupés de 1967, au moins jusqu'au récent conflit en Syrie, sont les plus vulnérables face à la violation de leurs droits fondamentaux. En plus de l'absence de citoyenneté (avec certaines exceptions, dont la Jordanie en particulier), le manque de liberté de mouvement (à l'intérieur et entre les pays d'accueil et vers d'autres lieux, en dehors ou à l'intérieur de la région) est habituel dans la vie quotidienne de la plupart des réfugiés et des personnes déplacées. Savoir si les réfugiés palestiniens se sont intégrés ou pas, des dizaines d'années après leur déplacement est un sujet qui porte à controverse et les avis israéliens et arabes développent leurs arguments en fonction de leurs positions respectives, vis-à-vis de la solution à la crise des réfugiés. Les États arabes ont de plus demandé une indemnisation pour avoir accueilli les réfugiés pendant le conflit. Habités à faire face à de nombreuses situations d'urgence ces dernières années, y compris celle des réfugiés palestiniens en Irak, la réinstallation à l'extérieur du Moyen Orient n'a représenté une solution que pour un petit nombre d'entre eux. Bien que certains officiers des deux parties aient exprimé des divergences vis-à-vis de ces positions, ils reflètent toujours les préférences officielles de chaque partie.

Les principaux points de dispute tournent autour de trois questions clés : le retour, l'indemnisation et la responsabilité, dont chacune présente des façons largement reconnues de réparation. À quelques différences près, les comités des droits de l'Homme des Nations unies ont considéré, de façon conséquente, que l'auto-définition d'Israël en tant qu'État juif, et les lois qui en découlent régissant la citoyenneté et la propriété, qui discriminent les réfugiés, sont incohérentes avec les obligations contractées par le pays, selon les traités signés. Ainsi, ils ont demandé instamment à Israël de rectifier sa législation pour permettre aux réfugiés de rétablir un domicile, de récupérer leurs propriétés et, lorsque cela soit possible, de les indemniser pour les pertes et les dommages infligés. Bien qu'il existe certains points d'accord sur l'indemnisation, une autre forme de réparation, les parties diffèrent sur les pertes qu'elle devrait couvrir, la façon de les estimer, les méthodes de paiement, et au sujet de la relation entre indemnisation, retour, restitution et responsabilité. L'on a ignoré (ou considéré inapplicables) d'autres formes de réparation (accusations, commissions de la vérité, satisfaction, commission d'enquête, etc.), ainsi que la complémentarité des formes de réparations citées, bien qu'il s'agisse d'un fait largement reconnu. Le soutien d'Israël aux réclamations juives ainsi que les politiques et pratiques générales du pays projettent, sans doute, une ombre sur les efforts continuels afin de résoudre la situation des réfugiés palestiniens, mais on en tient rarement compte. Les négociations (officielles et extra-officielles), les débats et une bonne partie des enquêtes existantes se centrent, de plus, de façon prédominante sur la situa-

tion des réfugiés originaires de l'intérieur d'Israël, et ils prêtent peu d'attention aux autres groupes de réfugiés palestiniens et personnes déplacées.

### La rhétorique de l'UE

L'Union européenne (UE), souvent décrite comme un payeur plutôt qu'un acteur politique, est le deuxième contributeur au budget de l'UNRWA (ordinaire et non ordinaire) dont la contribution totale, y compris les apports individuels de ses membres, représente plus du double de celle des USA, la principale source de financement et l'acteur principal dans les perpétuels efforts pour résoudre le conflit. Mais, comme l'explique une récente analyse de l'European Institute for Security Studies (EISS), les multiples dimensions de l'engagement de l'UE vis-à-vis du conflit – direct (à travers sa politique étrangère et de sécurité commune) et indirect (à travers les liens bilatéraux avec les parties) –, révèlent aussi un acteur très complexe en termes d'institutions et de politiques. Membre du groupe de travail multilatéral sur les réfugiés (qui n'est plus actif), l'UE a aussi joué un rôle dans la promotion d'une solution à la question des réfugiés à travers son appui à des initiatives extra-officielles/d'une deuxième voie sur les réfugiés palestiniens. Cependant, sa contribution, en tant que membre du Quartet pour le Moyen Orient, est également signifiante pour le développement d'un langage appuyant une solution « juste, viable et consensuelle » au sujet des réfugiés. Suffisamment ambigus pour donner lieu à diverses interprétations, ces termes (malgré l'exclusion du terme réaliste utilisé ailleurs) sont, cependant, interprétés comme une solution basée sur la réinstallation et l'indemnisation. La rhétorique de l'UE sur la question des réfugiés, par opposition à sa traditionnelle promotion d'une solution au conflit basée sur les normes – et reposant sur le droit à l'autodétermination, le respect des droits de l'Homme et le droit International –, semble indiquer un changement notoire par rapport aux normes largement reconnues, qui régissent les solutions durables pour d'autres réfugiés s'appuyant sur les observations des comités des droits de l'Homme des Nations unies (cités auparavant), ainsi que sur le respect des conditions d'adhésion appliquées par l'UE à certains de ses voisins du sud.

Le fossé entre « rhétorique et réalité » est également profond, et dans les conditions actuelles, les perspectives d'une solution de deux États ou le retour des réfugiés palestiniens vers leurs villes, villages, foyers et terres d'origine à l'intérieur d'Israël et des Territoires Palestiniens Occupés en 1967 sont faibles. Les auteurs du rapport de l'EISS attribuent l'échec de l'UE au moment de promouvoir une solution au conflit, à la priorité qu'elle octroie à ses relations avec Israël, à une emphase prédominante sur la sécurité régionale et au fait de prioriser les relations (transatlantiques) avec les États-Unis. Ils recommandent l'UE de développer une nouvelle approche centrée sur le respect des droits de l'Homme et du droit International au lieu de viser uniquement un point final constitutif (par

exemple, la solution des deux États). De cette façon, l'UE ne récupérerait pas seulement un certain genre de cohérence entre politiques et pratiques, mais elle aiderait aussi à créer les conditions nécessaires pour une éventuelle solution au conflit, quels que soient ses paramètres constitutifs. En dernier ressort, cela requiert de réviser la rhétorique de l'UE vis-à-vis des réfugiés palestiniens, un véritable défi compte tenu de la priorité que représentent les relations avec Israël et les États Unis. Les sujets tels que la migration, l'asile et la sécurité régionale offrent une opportunité parallèle pour l'engagement de l'UE. Les derniers articles et rapports sur la crise de migrations/déplacements forcés dans la région soulignent le besoin d'une approche intégrale (abordant des questions de migration et asile et les trois solutions durables), coopérative (faisant participer les pays d'origine et le réfugié) et coordonnée (travaillant avec des institutions internationales et des ONG de façon conjointe) avec une législation et des institutions effectives au niveau national et régional. En se basant sur les récents efforts afin d'impliquer des États dans les crises de migration, asile et migrations forcées à travers le mécanisme de protection civile de la Méditerranée, et une expérience plus large, suite aux approches intégrales appliquées dans des crises de réfugiés prolongées dans d'autres lieux – Indochine, Amérique centrale et la Confédération d'États Indépendants – l'UE, en collaboration avec les pays de la région, pourrait explorer le moyen de renforcer la coopération nationale, régionale et internationale pour développer une approche intégrale sur les déplacements forcés au Moyen Orient qui, à long terme, pourraient créer un cadre pour apporter des solutions durables pour les réfugiés palestiniens.

De même, les auteurs de la publication de l'EISS argumentent que le rôle des mouvements civils pour faciliter une solution au conflit est de plus en plus important, au fur et à mesure qu'ils se tournent vers la promotion du respect des droits de l'Homme et du droit International, au lieu de se centrer sur un point final constitutionnel, spécifique au conflit. Depuis la fin de la guerre froide, les acteurs de la société civile, y compris les réfugiés, ont gagné le crédit de pouvoir contribuer à la construction de la paix de nombreuses manières : en créant un contexte pour les négociations, en ouvrant des canaux de communication, en facilitant des initiatives non officielles ou des conversations officielles, en participant aux négociations officielles ou directes et en aidant à soutenir les accords atteints. Bien qu'il faille reconnaître les nombreux obstacles et défis que leur participation doit affronter, la récente recherche empirique démontre qu'il y a une relation entre inclusion des acteurs de la société civile et durabilité des accords atteints. Traditionnellement exclu des tentatives de résoudre le long conflit au Moyen Orient, l'appui de l'UE aux initiatives des réfugiés et de la société civile peut aussi fournir des moyens pour établir le cadre et le soutien à la solution du conflit et à la question des réfugiés de façon cohérente avec les droits de l'Homme et le droit International... ■