
Le retour des Palestiniens

faux débats et vraie question

Ramdane Babadgi

Les négociateurs des accords intérimaires israélo-palestiniens ont visiblement misé sur la création d'une dynamique de paix qu'engendrerait un accord sur les questions les moins controversées; ils ont, de ce fait, laissé aux négociations finales les dossiers les plus épineux en espérant que la dynamique ainsi créée en gommerait les aspérités. C'est ce qui semble s'être produit du moins jusqu'aux attentats commis par la mouvement Hamas début mars 1996. Parmi les dossiers les plus difficiles encore à traiter, figure sans conteste la question du droit au retour des Palestiniens ou, selon une autre formulation, la question dite des réfugiés.

"Droit au retour" ou "question des réfugiés", la différence dans la dénomination n'est évidemment pas innocente; ici moins qu'ailleurs. Elle désigne le lieu d'où l'on parle et les perspectives dans lesquelles l'on entend s'inscrire. Ici — les réfugiés — ce sont des considérations humanitaires liées aux conditions de vie dans les camps qui prennent le pas; là — le retour — c'est en termes de droit que l'on entend raisonner un droit de chaque individu mais aussi un droit à l'échelle d'un peuple: comment parler du droit à l'autodétermination dès lors que la majorité de ce peuple est en exil forcé. Par ailleurs, et ce n'est pas le moindre des paradoxes le terme même de "retour" évoque fatalement un élément-clé des relations qu'entretient l'Etat d'Israël avec la diaspora juive. La loi israélienne du même nom fait de chaque juif dans le monde un citoyen israélien pour peu qu'il en manifeste le désir.

L'importance de cette question est à peine à souligner. Pour les Palestiniens, elle est au cœur de l'injustice qui leur a été faite; le déni d'un des droits les plus élémentaires de tout être humain et de tout peuple. Pour Israël, elle est directement liée au caractère juif de l'Etat qui

Été 1996

a été proclamé en 1948. Ces dernières années lui ont encore donné davantage d'acuité: outre "l'angoisse démographique" (C. Klein), derrière elle se profile en effet la question qu'avait osé poser Itzhak Rabin, quelques jours avant son assassinat, devant une assemblée de juifs américains: «De qui est l'Etat d'Israël?» On est tenté de poursuivre: il en est mort. Il va sans dire enfin que l'issue de cette question est capitale pour le processus de paix. Les modalités de sa résolution seront probablement, aussi bien du côté de l'opposition israélienne que de l'opposition palestinienne, le critère principal d'adhésion aux accords finaux ou de leur rejet.

En raison de l'ensemble de ses implications, la question du droit au retour a fait l'objet de la part des accords d'Oslo d'une sorte d'évitement. Elle n'a été abordée que pour être remise à plus tard. C'est de toute évidence un parti qui satisfait Israël. Qui plus est, c'est en termes de réfugiés qu'elle est abordée. Elle n'en est toutefois pas totalement absente. D'abord, la reconnaissance de l'OLP dont l'essentiel de l'encadrement est constitué de réfugiés est déjà significative; de plus cette organisation est nommément désignée comme le représentant du peuple palestinien. Il est à peine besoin de rappeler l'opposition d'Itzhak Shamir à la présence au sein de la délégation palestinienne de membres de l'OLP ou de Palestiniens de l'exil. Ensuite, du fait même qu'elle est ainsi renvoyée aux négociations finales, acte est donné à la partie palestinienne de son existence. Cela tranche avec la position des précédents gouvernements du Likoud pour qui le problème n'existe tout simplement pas. Enfin, certaines dispositions des accords l'abordent pour ainsi dire par la bande. C'est ainsi par exemple que ces derniers perpétuent la distinction onusienne entre réfugiés (1948) et déplacés (1967) sans par ailleurs que juridiquement cela entraîne une quelconque différence. De même que le protocole sur le retrait des forces israéliennes de la bande de Gaza et de Jéricho admet le droit au retour pour certaines catégories de Palestiniens notamment dans le cadre de la constitution de la police palestinienne

Une présentation exhaustive du problème étant exclue, on se contentera d'en exposer les grandes lignes. A un rapide rappel des données du problème, succédera un survol de ses implications.

Le droit au retour: un droit inaliénable

Le droit au retour conçu comme le droit de tout individu de retourner dans son pays est prévu dans les plus importants instruments internationaux de protection des droits de l'homme. Néanmoins dans le cas palestinien il a, pendant longtemps y compris de nos jours, été occulté par le point de savoir à qui incombait la responsabilité de l'exode. L'opinion a longtemps prévalu que les Palestiniens seraient partis soit spontanément soit à l'appel des dirigeants arabes des pays voisins et que, partant, les groupes armés juifs et, ultérieurement l'armée de l'Etat d'Israël n'auraient pris aucune part à cet exode. Beaucoup de travaux montrent

Confluences

qu'il n'en est rien mais de toutes façons, du point de vue juridique cela n'a aucune espèce d'influence sur l'exigibilité du droit au retour.

1) Les affrontements entre Juifs et Arabes commencent en fait en 1947: du côté arabe, des comités de défense des villes et des villages et du côté juif, la Hagannah. En novembre 1947, cette dernière mobilise la première tranche de réservistes et en avril 1948, elle lance l'application du plan "D" (de Dalet, lettre D de l'alphabet hébraïque) nom de code d'une stratégie de conquête de la Palestine dans la perspective de l'application du plan de partage des Nations Unies. C'est alors que commence l'exode des Palestiniens; il va continuer après la proclamation de l'Etat juif (mai 1948) et durant le conflit qui oppose cet Etat à ses voisins arabes. Ce conflit ne fait qu'amplifier un exode déjà là; il ne le crée en aucune manière. La confusion entre la guerre qui a déjà lieu en Palestine et le conflit israélo-arabe permet d'englober la première dans le second et de présenter le départ des Palestiniens comme ce qui en est résulté de manière accidentelle (E. Sanbar).

Par ailleurs, la thèse du départ à l'appel des dirigeants arabes peut difficilement être soutenue. Elle a été réfutée au début des années soixante par le parlementaire britannique Erskine Childers. Partant du principe que si un tel appel avait existé on devait pouvoir en retrouver une trace quelconque. Il ne trouva rien de tel ni dans les archives de la BBC, ni dans un institut rattaché à la CIA où sont conservés les enregistrements diffusés au Moyen-Orient durant la période: *"Je décidai de vérifier l'accusation non documentée selon laquelle la radio arabe avait diffusé des ordres d'évacuation arabe. On pouvait y procéder minutieusement grâce aux enregistrements par la BBC de toutes les émissions du Moyen-Orient tout au long de l'année 1948 (...) Il n'y avait pas un seul mot ou appel ou suggestion au sujet de l'évacuation hors de Palestine de la part d'aucune station de radio arabe... Il y a l'enregistrement fréquent d'appels arabes, voire d'ordres purs et simples aux civils palestiniens de rester sur place"*¹. Les travaux récents des historiens, y compris israéliens, vont dans le même sens. Selon Benny Morris, *"il n'existe pas de preuve que les Arabes souhaitent un exode de masse ou qu'ils aient publié une directive générale invitant les Palestiniens à fuir leurs foyers"*.

De la même manière on ne peut totalement exonérer les groupes juifs d'abord, l'Etat d'Israël ensuite, de toute responsabilité dans cet exode. Cela ressort d'abord du plan D dont B. Morris dit *"qu'il comporte des traces claires d'une politique d'expulsion au niveau à la fois local et national"*. Les mémoires d'Itzhak Rabin, futur Premier ministre, le montrent également. Il raconte l'épisode suivant après l'occupation de Lydda (Lod en hébreu): *"Nous marchions aux côtés de Ben Gourion. Allon répéta la question. Que devons-nous faire de la population? Ben Gourion agita la main en un geste qui signifiait "Chassez-les". Allon et moi avons tenu conseil. J'étais d'accord avec lui qu'il était essentiel de les chasser. Nous les mîmes à pied sur la route de Bet Horon (...) La population de Lod ne quitta pas volontairement. Il n'y avait pas d'autre moyen que d'utiliser la force et les tirs d'avertissement pour contraindre*

les habitants". Les auteurs qui rapportent ces extraits notent qu'ils "furent censurés dans la version définitive des Mémoires de Rabin, mais reproduits dans le New York Times du 23 octobre 1979" (Gresh et Vidal). Notons enfin que les mémoires de Yoseph Weitz qui fut, à partir de 1932, directeur du Fonds National Juif en Palestine vont dans le même sens.

2) La question de la responsabilité n'a aucune influence sur le droit au retour comme le montrent les textes de droit international qu'ils s'agisse de ceux qui sont spécifiques aux Palestiniens ou des conventions universelles ou régionales.

Parmi les premiers il y a évidemment et en premier lieu la résolution 194 (III) adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 11 décembre 1948, suite aux recommandations du comte Bernadotte qui, entre-temps avait été assassiné. Le paragraphe 11 de la résolution consacré à la question des réfugiés énonce:

"Décide qu'il y a lieu de permettre aux réfugiés qui le désirent, de rentrer dans leurs foyers le plus tôt possible et de vivre en paix avec leurs voisins, et que des indemnités doivent être payées à titre de compensation pour les biens de ceux qui décident de ne pas rentrer dans leurs foyers et pour tout bien perdu ou endommagé lorsque, en vertu des principes du droit international ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les gouvernements ou autorités responsables".

Sans avoir besoin de revenir sur la question de la portée des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, le caractère obligatoire de cette résolution ne semble pas faire de doute en raison d'un certain nombre de caractéristiques qui en font un cas unique dans les annales onusiennes. Rappelons d'abord qu'Israël a déclaré être liée par cette résolution lors de son admission aux Nations unies. A cette occasion, le représentant d'Israël, A. Eban déclara à propos du paragraphe rapporté plus haut: *"Non, mon gouvernement ne rejette ni ce paragraphe, ni aucun autre paragraphe de la résolution de l'Assemblée générale du 11 décembre..."*. De ce fait, la résolution prononçant l'admission d'Israël est prise en rappelant les résolutions du 29 novembre 1947 (relative au partage) et du 11 décembre 1948 (relative aux réfugiés). Par ailleurs, cette même résolution est régulièrement réaffirmée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans des conditions de vote telles qu'il n'est pas permis de douter de son caractère obligatoire. Sa validité a été rappelée une cinquantaine de fois à des majorités qui confinent à l'unanimité: très souvent aucune voix contre et très peu d'abstentions (une à deux en moyenne).

Il s'agit en second lieu de l'ensemble des instruments internationaux de protection des droits de l'homme qui prévoient le droit au retour. Conçu comme le corollaire de la liberté d'aller et de venir, il est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme, le pacte international relatif aux droits civils et politiques et les conventions européenne, interaméricaine et africaine des droits de l'homme. Les conventions régionales ainsi citées ne peuvent évidemment être invoquées à l'encontre d'Israël, elles n'en démontrent pas moins le caractère universel de ce droit.

Par ailleurs, bien que l'Etat d'Israël n'ait ratifié le pacte relatif aux

droits civils et politiques qu'en 1992 et qu'il est de règle en droit international que les traités ne soient pas rétroactifs, ce pacte est opposable à l'Etat d'Israël. Le non respect du droit au retour n'est pas une violation instantanée qui a cessé de produire ses effets avant l'entrée en vigueur du pacte à l'égard de cet Etat mais une violation continue qui se poursuit après cette entrée en vigueur et peut donc être appréciée par rapport aux stipulations du pacte. Cette distinction entre violations instantanées et violations continues est retenue par divers organes internationaux de protection des droits de l'homme notamment la Commission européenne et la Commission des droits de l'homme des Nations unies.

Ajoutons enfin que le droit au retour se double dans le cas palestinien d'une dimension collective. En raison de la dispersion de ce peuple en de multiples Etats et dans les camps de l'UNRWA, dispersion qui n'a débouché sur leur intégration dans aucun des pays concernés, le droit au retour est un préalable indispensable pour l'exercice du droit à l'autodétermination.

Quel retour?

Le problème du droit au retour des Palestiniens se pose d'une manière qui leur est tout à fait particulière. Le seul exemple comparable quant à l'échelle à laquelle il se pose et quant à ses implications est peut-être celui auquel donnent lieu sous nos yeux l'éclatement de la Yougoslavie et la guerre qui en a résulté ou qui en a été à l'origine. Avant de voir l'évolution des idées des deux protagonistes en la matière et les divers scénarii possibles, il convient d'abord de situer le problème.

1) Répondre à la question de savoir si les Palestiniens ont le droit de retourner dans leurs foyers ne suffit pas; encore faut-il savoir en direction de quels territoires ce retour s'effectuerait. Or le statut des territoires de la région est loin d'être clair du fait des différents événements et conflits qui ont eu lieu. Les accords d'Oslo ont retenu comme cadre global de négociations les résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité. Au-delà des différences entre la version anglaise (retrait *de* territoires) et la version française (retrait *des* territoires), ces résolutions affirment l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force. Or, du strict point de vue du droit, la Palestine mandataire a été divisée par la résolution sur le partage en deux; une partie étant dévolue à l'Etat d'Israël, l'autre à l'Etat arabe de Palestine; Jérusalem étant placée sous un statut de *corpus separatum*. Il est de fait qu'une partie de l'Israël actuel résulte d'une occupation militaire, celle ayant suivi la guerre de 1948. Les conventions d'armistice qui ont été signées après cette guerre l'ont été sans préjudice des prétentions de chaque partie. Elles ne peuvent avoir eu pour effet d'emporter translation de territoires au profit d'un quelconque Etat, ce qui est du reste la caractéristique commune à l'ensemble des accords

Eté 1996

d'armistice. Une première étape consisterait donc à s'entendre sur le sens et la portée que l'on entend donner à ces résolutions.

Ce n'est qu'une fois que l'on aura répondu définitivement à la question des territoires qui reviennent à chaque Etat que peuvent être concrètement abordées les questions du retour et/ou de la compensation. En effet, dans le cas palestinien, le droit au retour n'est pas simple. Il a une dimension pour ainsi dire civile en ce qu'il entraîne récupération de biens; mais il a aussi une portée politique en ce qu'il implique la réintégration dans un Etat quel qu'il soit. Or selon les territoires en direction desquels il est appelé à s'exercer, il acquiert une configuration différente. Théoriquement, si l'on reste dans la logique des résolutions sur le partage et sur le droit au retour, cet Etat peut être aussi bien Israël que l'Etat palestinien en gestation. Dans le premier cas ce peut être un retour en qualité de citoyen, rappelons que la résolution sur le partage avait prévu un statut pour les minorités juive et arabe qui vivraient dans l'un ou l'autre Etat qu'elle créait, ce peut être également un retour sans réclamer le bénéfice de cette citoyenneté et donc en tant que ressortissant palestinien. Ce peut être enfin une renonciation à ce retour en Israël dans la mesure où la résolution 194 précise bien que le droit au retour est ouvert aux réfugiés qui le désirent.

2) Ce schéma théorique doit néanmoins être infléchi en fonction de l'évolution qu'a connue chacune des parties en présence sous l'effet de plusieurs facteurs, le rapport de forces n'étant pas le moindre. Aussi n'est-il pas étonnant que ce soit les Palestiniens qui soient allés le plus loin dans cette évolution. Ainsi, une interview d'Abu Iyad poursuit au niveau politique le travail de deuil qu'avait entrepris au plan de la fiction cinématographique Michel Khleifi dans le film "Noces en Galilée".

"La question du droit au retour est essentielle, mais elle ne constitue pas un obstacle insurmontable comme le dépeint parfois Israël. Notre position est que le "droit de retour ou d'indemnisation" (et la seconde partie de cette proposition est souvent négligée et oubliée) a été légitimé par des résolutions successives des Nations Unies depuis l'adoption de la résolution 194 de l'assemblée générale".

Il ajoute: *"Nous ne sommes pas totalement irréalistes lorsque nous envisageons la manière dont pourrait être appliqué ce droit. En tout cas, nous acceptons le fait qu'un retour collectif total est impossible dans la mesure où Israël a systématiquement rasé plus de 400 villages et villes entre 1947 et 1949 pour rendre, précisément, un tel retour physiquement impossible".* Il n'en précise pas moins *"qu'il est essentiel qu'Israël accepte le principe du droit au retour ou à être indemnisé",* tout en laissant ouverts à la discussion les modalités et les détails de cette question².

Israël par contre ne semble pas connaître une évolution aussi nette sur la question. Ainsi, par exemple pour ne pas avoir à nier de front l'existence d'un droit au retour au profit des Palestiniens, ses dirigeants continuent de ressortir l'argument de la responsabilité de l'exode. Certes, un pas a été franchi lors de l'ouverture des travaux de la deuxième session du *Refugee Working Group* (novembre 1992). Shlomo Ben Ami, chef de la délégation israélienne nie toujours l'existence d'un plan visant

l'expulsion des Palestiniens; il n'en reconnaît pas moins que "*Le problème des réfugiés palestiniens est né au moment où le pays était divisé par le glaive, sans préméditation juive ou arabe. Ce fut là l'inévitable résultat des frayeurs arabes et juives et de l'amère prolongation des combats*". Un commentateur palestinien note qu'il s'agit "*d'une avancée importante dans la pensée israélienne officielle*" même si, ajoute-t-il, elle "*...est désamorcée par l'évocation d'une soit disant symétrie dans la culpabilité*" (E. Zurcik). Il faut toutefois noter que Shimon Pérès continue de l'invoquer.

De la même manière, l'argument de l'échange des populations continue d'être invoqué. Aux 700.000 Palestiniens expulsés³, on oppose le nombre équivalent de Juifs en provenance des pays arabes que l'Etat d'Israël a accueillis. Cette opération d'arithmétique s'accompagne chemin faisant d'un jugement de valeur: on oppose de manière idéal typique l'attitude généreuse de l'Etat d'Israël accueillant les juifs venant d'Europe et d'autres pays, notamment arabes, à celle égoïste des Etats arabes qui refusent ou seraient incapables de faire de même à l'égard de personnes qui seraient de la même origine. Il y aurait en somme des réfugiés juifs et des réfugiés arabes, un Etat juif et des Etats arabes. Que chaque Etat ou groupe d'Etats intègre ses réfugiés.

Pourtant, dès les années 60, au sein même d'Israël, l'argument n'emporte pas les convictions. Simha Flapan note que "*l'argument de l'échange des populations est assez faible. La majorité des Juifs est venue de pays qui n'ont pas pris part à la guerre (les pays du Maghreb), elle n'en a pas été expulsée non plus. La majorité des réfugiés arabes est restée sur le territoire palestinien (bande de Gaza, triangle situé à l'ouest du Jourdain) ou s'est rendu sur les territoires avoisinants (la Jordanie). Très peu sont allés dans les pays qu'avaient quittés les Juifs (Irak, Yémen, Egypte)*"⁴.

3) Ces contre-feux ne sont compréhensibles que rapportés à l'objectif ultime des représentants d'Israël: rendre impossible sinon la revendication du moins la réalisation, même partielle, de tout droit au retour des Palestiniens. Un consensus semble d'ailleurs régner à ce sujet en Israël, il transcende l'opposition entre faucons et colombes.

J.P. Ctagnollaud montre que ce fut longtemps un "tabou" de la société israélienne. C'est un "mythe" dans la bouche du président, pourtant canadien, du *Refugee Working Group* (RWG). Shimon Pérès le place systématiquement entre guillemets et déclare qu'il s'agit là d'un "*problème insoluble*". Lors de la discussion devant le parlement israélien des accords de paix, il appelle à en faire une "*ligne rouge infranchissable*". Pour Shulamit Aloni, pourtant considérée comme l'une des figures de proue de la paix, ce n'est même pas un "*rêve*". Par ailleurs, parmi les études dont le droit au retour a fait l'objet, pas très nombreuses au demeurant, certaines s'efforcent d'en contester le bien-fondé mais avec un acharnement à le dénier directement proportionnel à son évidence (R. Lapidot, Radley).

L'idéal serait d'amener les Palestiniens à renoncer purement et simplement à ce droit. Les rédacteurs de l'ouvrage *Le dossier Palestine*

rapportent qu'en 1988, au lendemain de l'acceptation par l'OLP des conditions américaines, les représentants d'Israël formulèrent une nouvelle exigence: la renonciation au droit au retour (*Le dossier Palestine*, p. 98). C'est exactement la démarche de Shimon Pérès lorsqu'il demande aux Palestiniens de se mettre à la place des Israéliens pour leur signifier qu'en pareil cas, ils n'auraient pas accepté que ce droit soit exercé: "Une solution peut être considérée comme juste si chaque partie était prête à l'accepter au cas où la situation historique serait inversée, en d'autres termes, si les deux camps étaient contraints d'échanger leur place et leur démographie". Ayant répondu à la place des Palestiniens, il qualifie le problème d'"insoluble".

Selon certains auteurs cette renonciation a déjà eu lieu. Pour Heller et Nusseibeh: "Il est donc impossible d'appliquer massivement la résolution 194; le CNP l'a implicitement reconnu quand il a approuvé la Déclaration d'indépendance palestinienne, le 15 novembre 1988. Celle-ci repose, en effet, sur la résolution 181 du Conseil de sécurité des Nations Unies, votée en 1947, qui demandait le partage de la Palestine en un Etat juif et un Etat arabe. Or l'acceptation du premier exclut logiquement l'exécution de la clause du retour contenue dans la résolution 194". Outre le fait d'attribuer la résolution sur le partage au Conseil de sécurité alors qu'elle émane de l'Assemblée générale, outre également le fait que les auteurs ne semblent pas avoir lu la résolution en cause, notamment ses dispositions qui mettent en place un statut des minorités dans chacun des deux Etats qu'elle crée, on ne voit pas très bien ce qui dans la proclamation de l'Etat palestinien pourrait déboucher sur pareille conclusion.

Il ne resterait alors qu'à discuter de l'indemnisation et des modalités de la répartition des réfugiés entre Gaza et la Cisjordanie, du moins pour certains d'entre eux; de l'intégration d'autres groupes dans les différents pays où ils se trouvent mais aussi de leur accueil dans d'autres pays. Alain Dieckhoff propose par exemple qu'une partie des réfugiés soit reçue par le Canada. Le Canada c'est-à-dire le nouveau nom de l'Ouganda où l'on avait pensé, au début du siècle, implanter les Juifs.

Ramdane Babadgi est Maître de Conférences à l'Université Paris 7-Denis Diderot.

Bibliographie:

- J.P. Chagnolland, "Le droit au retour des Palestiniens", *Palestine et droit*, n°5, 1990.
- A. Dicckhoff, *Israéliens et Palestiniens. L'épreuve de la paix*, Aubier, 1996.
- A. Gresh et D. Vidal, *Palestine 47. Un partage avorté*, Editions Complexe, Bruxelles, 1987.
- M. Heller et S. Nusseibch, *Israéliens-Palestiniens. Le partage de la terre*, Balland, Paris, 1992.
- C. Klein, *Encyclopédia Universalis*, V°Israël.
- R. Lapidoth, "The right of return in international law, with special reference to the Palestinian refugees", *Israël yearbook on human rights*, vol. 16, 1986.
- Le dossier Palestine. La question palestinienne et le droit international*, Editions La Découverte, Documents, Paris, 1991.
- S. Pérès, *Les chemins de la paix*, Odile Jacob, 1993.
- K. R. Radley, "The Palestinian refugees: the right of return in international law", *American Journal of International Law*, 1978, vol. 72.
- E. Sanbar, *Les Palestiniens dans le siècle*, Gallimard, Découvertes, 1994.
- E. Zureik, "Les réfugiés palestiniens et la paix", *Revue d'Etudes Palestiniennes*, 56, nouvelle série, 4, été 1995.

¹ E.B. Childers, "The other Exodus", *The Spectator magazine*, 12 mai 1961, Londres.

² *Foreign Policy*, n° 78, printemps 1990

³ Il s'agit des seuls réfugiés de 1948.

⁴ *Les Temps Modernes*, n° 253 bis.