

Les réfugiés palestiniens et le droit au retour

*Gilles Devers
Octobre 2016*

Les réfugiés palestiniens disposent d'un droit inaliénable : le droit au retour, un droit réaffirmé avec constance par l'ONU et tous les organismes compétents depuis 1948.

Le droit des réfugiés, lié à l'histoire de toutes les guerres, est parfaitement connu (I). S'agissant de la Palestine, il faut revenir à la source, c'est-à-dire au mandat de 1922 (II). Depuis, le droit des réfugiés palestiniens, affirmé avec constance, est dans les faits, méprisé avec la même constance (III).

I – Un droit parfaitement connu

Les règles sont nombreuses, et elles ont pour source commune l'article 1^o de la Charte des Nations Unies qui proclame « le respect du principe de l'égalité de droit des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ». Elles s'expriment dans le cadre du droit international humanitaire (A), des droits de l'homme (B) et le droit européen lui a donné une consécration jurisprudentielle (C).

A – Le droit international humanitaire

Le droit international humanitaire a défini de manière certaine l'interdiction du transfert des populations (1), la protection des personnes déplacées (2), le droit au retour (3) et le respect des biens appartenant aux réfugiés (4).

1 – Interdiction du transfert des populations

L'interdiction, pour un État, de déporter ou de transférer une partie de sa population civile dans un territoire qu'il occupe est prévue par l'article 49 alinéa 6 de la IV^e Convention de Genève. Cette pratique est définie comme une violation grave du droit international humanitaire par le Protocole additionnel I (art. 85, par. 4, al. a) et le Statut de la Cour Pénale Internationale (art. 8, par. 2, al. b) viii) sanctionne comme crime de guerre « le transfert, direct ou indirect, par une puissance occupante d'une partie de sa population civile, dans le territoire qu'elle occupe ».

L'ONU, de manière régulière, a rappelé au respect de ces règles.

Les tentatives de modifier la composition démographique d'un territoire occupé ont notamment été condamnées par le Conseil de sécurité de l'ONU, à propos de l'ex-Yougoslavie. Notamment, par une résolution 752 du 15 mai 1992, le Conseil de sécurité a appelé toutes les parties à renoncer aux expulsions forcées du lieu où vivent les personnes et condamné toute action visant à changer la composition ethnique de la population.

Pour le rapporteur spécial des Nations Unies sur les transferts de populations, « l'implantation de colons » est un acte illicite qui met en jeu la responsabilité de l'État et la responsabilité pénale des individus¹.

La XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge a affirmé que « les colonies de peuplement installées dans les territoires occupés sont incompatibles avec les articles 27 et 49 de la IV^e Convention de Genève »².

En 1946, le Tribunal militaire international de Nuremberg a conclu à la culpabilité de deux des accusés pour tentative de « germanisation » des territoires occupés³.

2 – Protection des personnes déplacées

Aux termes de l'article 49 alinéa 3 de la IV^o Convention de Genève, une puissance occupante qui procède à une évacuation pour assurer la sécurité de la population civile ou pour d'impérieuses raisons militaires « devra faire en sorte, dans toute la mesure du possible, que les personnes protégées soient accueillies dans des installations convenables, que les déplacements soient effectués dans des conditions satisfaisantes de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'alimentation et que les membres d'une même famille ne soient pas séparés les uns des autres ».

Selon le Protocole additionnel II (art. 17, par. 1), si des déplacements de la population civile sont ordonnés pour assurer la sécurité des personnes civiles ou pour des raisons militaires impérieuses, « toutes les mesures possibles seront prises pour que la population civile soit accueillie dans des conditions satisfaisantes de logement, de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'alimentation » Sur un autre plan, le Protocole additionnel II (Art. 4, par. 3, al. b) exige que « toutes les mesures appropriées soient prises pour faciliter le regroupement des familles momentanément séparées »⁴ et le Conseil de sécurité a appelé au respect de cette règle dans tous les conflits armés⁵.

La Convention relative aux droits de l'enfant (art. 9, par. 1) ajoute que « les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré ».

3 – Droit au retour

La IV^o Convention de Genève (art. 49, al. 2) dispose que les personnes qui ont été évacuées doivent être ramenées dans leur foyer aussitôt que les hostilités dans ce secteur ont pris fin.

Le Conseil de Sécurité de l'ONU, l'Assemblée Générale des Nations Unies et le Conseil des Droits de l'Homme ont rappelé à de nombreuses reprises le droit des réfugiés et des personnes déplacées de regagner leur foyer librement et dans la sécurité. De même, doit

¹ Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (de la Commission des Nations Unies pour les droits de l'homme), Rapporteur spécial sur les transferts de population, y compris l'implantation de colons et de colonies, considérés sous l'angle des droits de l'homme, rapport final, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/23, 27 Juin 1997, par. 16, 64–65.

² XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Manille 7–14 Novembre 1981, Res. III, par. 5.

³ TIM de Nuremberg, jugement du 1 Octobre 1946, pp. 238, 261, 295 and 335.

⁴ La règle qui exige que des mesures soient prises pour protéger la population civile en cas de déplacement se retrouve dans des accords conclus entre les parties aux conflits armés en Bosnie-Herzégovine, au Mozambique et au Soudan

⁵ Conseil de sécurité, Res. 361, 30 aout 1974, par. 4 ; Res. 752, 15 May 1992, par. 7 ; Res. 1040, 29 janvier 1996, préambule.

être facilité le retour volontaire et dans la sécurité, ainsi que la réintégration des personnes déplacées⁶.

Les rapatriés ne doivent pas faire l'objet de discrimination, et l'ensemble des règles de droit international humanitaire qui protègent les personnes civiles s'appliquent aux civils déplacés qui ont regagné leur lieu d'origine⁷.

4 – Le respect des biens appartenant aux réfugiés

Le droit de propriété des personnes déplacées doit être respecté. La propriété et les possessions laissées par les personnes au moment de leur départ doivent être protégées contre la destruction, ainsi que les appropriations, occupations ou utilisations arbitraires et illégales.

Les trois traités régionaux des droits de l'homme garantissent ce droit :

- Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, art. premier ;
- Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969), art. 21, par. 1 ;
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981), art. 14.

Outre les lois et procédures spécifiques destinées aux des personnes déplacées, la législation de la totalité des pays du monde garantit une forme de protection contre la saisie arbitraire ou illégale des biens, qui est incontestablement un principe général de droit.

La question des droits de propriété des personnes déplacées a suscité une attention toute particulière dans les conflits récents, avant tout dans le contexte des conflits dans l'ex-Yougoslavie, mais aussi en Afghanistan, à Chypre, en Colombie, en Géorgie et au Mozambique⁸.

Dans le contexte des conflits dans l'ex-Yougoslavie, des traités et d'autres instruments ont affirmé que les déclarations et les engagements relatifs aux droits de propriété faits sous la contrainte sont nuls et non avendus⁹.

L'accord sur les réfugiés et les personnes déplacées annexé à l'accord de paix de Dayton stipule :

« Tous les réfugiés et personnes déplacées ont le droit d'obtenir la restitution des biens dont ils ont été privés au cours des hostilités depuis 1991 ou d'être indemnisés lorsque cela n'est pas possible »¹⁰.

⁶ Il existe maintes références pour les conflits en Géorgie, en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Libéria ou au Soudan.

⁷ Comité exécutif du HCR, conclusion n° 18 (XXXI) : rapatriement librement consenti, 16 Octobre 1980, par f.

⁸ Accord quadripartite sur le rapatriement librement consenti des réfugiés et des personnes déplacées de Géorgie (1994), par. 3, al. 1 g) ; Accord sur les réfugiés et les personnes déplacées, annexe 7 de l'accord cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (1995), art. premier, par. 1 ; Agreement on the Normalisation of Relations between Croatia and the FRY, art. 7.

⁹ Voir, p. ex., Accord sur les réfugiés et les personnes déplacées, annexe 7 de l'accord cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (1995), art. XII, par. 3 ; Recommandation sur la situation des civils en Bosnie et en Herzégovine, 1992, par. 4(c) ; Déclaration commune des Présidents de la République fédérative de Yougoslavie et de la République de Croatie, septembre 1992, par. 6.

¹⁰ Article I(1) of the 1995 Agreement on Refugees and Displaced Persons annexed to the Dayton Accords provides that "all refugees and displaced persons shall have the right to have restored to them property of which they were deprived in the course of hostilities since 1991 and to be compensated for any property that cannot be restored to them".

En vertu de cet accord, une commission indépendante, chargée de statuer sur les réclamations des réfugiés et personnes déplacées concernant des biens fonciers, a été instituée pour recevoir et se prononcer « sur toutes les demandes concernant des biens immeubles en Bosnie-Herzégovine, lorsque lesdits biens n'ont pas été volontairement cédés ou n'ont pas fait l'objet d'une quelconque transaction depuis le 1^o avril 1992, et que le demandeur ne jouit pas de la propriété dudit bien¹¹ ».

Le Conseil de sécurité de l'ONU a notamment adopté en 1995 une résolution dans laquelle il demandait à la Croatie « d'abroger toute disposition fixant un délai avant l'expiration duquel les réfugiés devraient rentrer en Croatie afin de récupérer leurs biens »¹².

On retrouve des dispositions de ce type dans l'accord général de Paix signé pour le Mozambique en 1992, avec l'article IV (e) :

« Les personnes réfugiées ou déplacées sont garanties d'obtenir la restitution de leurs biens encore existant ou du droit d'agir en justice pour obtenir la restitution de leur propriété »¹³.

Le paragraphe 6 de l'accord de paix afghan de 1993 prévoit que tous les bâtiments publics et privés doivent être restitués à leur propriétaire d'origine¹⁴.

B – Les droits de l'homme

La première référence est l'article 13 de la Déclaration universelle de Droits de l'homme de 1948 :

« Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien et de revenir dans son pays. »

La question du droit au retour ressort très directement de l'article 12 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques de 1966¹⁵ qui énonce en son alinéa 4:

« Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays ».

Le droit de retourner dans son pays est de la plus haute importance pour les réfugiés qui demandent leur rapatriement librement consenti. Il implique également l'interdiction de transferts forcés de population ou d'expulsions massives vers d'autres pays¹⁶.

Le Comité pour l'Élimination de la Discrimination Raciale a affirmé lors de sa création en 1969¹⁷ que son action s'appliquerait « à ceux qui ont été directement expulsés de leur pays » mais aussi, à leur famille proche et à leurs descendants, par respect de l'existence « des liens intimes et durables avec la région ».

Les termes du paragraphe 4 de l'article 12 du Pacte ne font pas de distinction entre les nationaux et les étrangers (« nul ne peut être ...»). Ainsi, pour le Comité des Droits de

¹¹ Accord sur les réfugiés et les personnes déplacées, annexe 7 de l'accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (1995), art. VII et XI. Une commission similaire a été créée après le conflit au Kosovo.

¹² Conseil de sécurité, Res. 1019, 9 Novembre 1995, Par.7.

¹³ Accord général de paix pour le Mozambique (1992), Protocole III, Section IV, par. e).

¹⁴ Accord de paix en Afghanistan (1993), par. 6

¹⁵ Adopté par l'AGNU le 16 décembre 1966, entré en fonction le 23 mars 1976 et ratifié par Israël le 3 octobre 1991.

¹⁶ Comité des Droits de l'homme, Observation générale, 27 mai 2008, HRI/GEN/1/rev. 9, Vol. 1, par. 19.

¹⁷ Comité créé le 4 janvier 1969.

l'Homme, les personnes autorisées à exercer ce droit ne peuvent être identifiées qu'en interprétant l'expression « son propre pays »¹⁸, et la signification de ces termes est plus vaste que celle du pays de sa nationalité. Elle n'est pas limitée à la nationalité au sens strict du terme, mais s'applique à :

« Toute personne qui, en raison de ses liens particuliers avec un pays ou de ses prétentions à l'égard d'un pays, ne peut être considérée dans ce même pays comme un simple étranger »¹⁹.

Le Comité des Droits de l'Homme poursuit :

« Tel serait par exemple le cas de nationaux d'un pays auxquels la nationalité aurait été retirée en violation du droit international et de personnes dont le pays de nationalité aurait été intégré ou assimilé à une autre entité nationale dont elles se verraient refuser la nationalité. Le libellé du paragraphe 4 de l'article 12 se prête en outre à une interprétation plus large et pourrait ainsi viser d'autres catégories de résidents à long terme, y compris, mais non pas uniquement, les apatrides privés arbitrairement du droit d'acquérir la nationalité de leur pays de résidence »²⁰.

En aucun cas une personne ne peut être privée arbitrairement du droit d'entrer dans son propre pays. Pour le Comité, la notion d'arbitraire est évoquée dans le but de souligner qu'elle s'applique à toutes les mesures prises par l'État, au niveau législatif, administratif et judiciaire :

« Les États parties ne doivent pas, en privant une personne de sa nationalité ou en l'expulsant vers un autre pays, empêcher arbitrairement celle-ci de retourner dans son propre pays »²¹.

C – Le droit européen

On dispose de références jurisprudentielles effectives grâce à la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Elle a conclu à l'existence d'une violation du droit au respect de la jouissance pacifique des biens des personnes déplacées dans l'affaire *Loizidou c. Turquie* du 18 décembre 1996, rendue à propos de Chypre²², avec une solution directement transposable à la situation palestinienne.

Par la résolution 541 (1983) le Conseil de sécurité des Nations unies avait déclaré la proclamation de l'institution de la « République turque de Chypre du Nord » juridiquement invalide car née d'un coup de force et contraire au droit international, et il avait exhorté tous les Etats à ne pas reconnaître d'autre Etat cyprite que la République de Chypre.

La CEDH était saisie par une ressortissante cyprite, propriétaire de biens dans la partie Nord, et elle avait de fait perdu la possession de ses biens.

¹⁸ Voir la communication n° 538/1993, *Stewart c. Canada*.

¹⁹ Comité des Droits de l'homme, Observation générale, 27 mai 2008, HRI/GEN/1/rev. 9, Vol. 1, par. 20.

²⁰ *Idem*. Les conventions de Genève du 12 août 1949 proclament le droit pour « une collectivité nationale d'être protégée dans son intégrité en cas de conflits et d'agression, ou d'occupation armée par d'autres. L'article 49 de la 4^e Convention vise la protection du peuple « dans sa substance effective ».

²¹ Comité des Droits de l'Homme, Observation générale, 27 mai 2008, HRI/GEN/1/rev. 9, Vol. 1, par. 20.

²² CEDH, *Loizidou c. Turquie*, 18 décembre 1996, Requête n°15318/89.

Après avoir relevé que l'armée turque exerçait en pratique un contrôle global sur cette partie de l'île, et que de ce fait sa responsabilité d'Etat de la Turquie était engagée, et que la propriétaire n'avait pas volontairement cédés ses biens, la Cour en a tiré pour conclusion qu'elle était demeurée propriétaire légale. Pour la Cour :

« En aucune manière, l'intervention turque dans l'île en 1974 ne peut justifier la négation totale des droits de propriété de la requérante par le refus absolu et continu de l'accès et une prétendue expropriation sans réparation ».

Le fait que les réfugiés cypristes turcs déplacés aient été relogés dans les années qui suivirent l'intervention turque dans l'île en 1974 « ne peut justifier la négation totale des droits de propriété par le refus absolu et continu de l'accès et une prétendue expropriation sans réparation ».

C'est ce *corpus* juridique, reconnu comme droit coutumier par le CICR, qui s'applique aux réfugiés palestiniens,... et qui reste inappliqué. Pour comprendre ce déni de justice, il faut partir du fait originaire qu'est le mandat sur la Palestine de 1922.

II – La question originaire : Le mandat de 1922

La question des réfugiés et du droit au retour est d'abord une donnée de fait. Contrairement à l'idée reçue, l'ONU n'a pas créé Israël par une résolution de 1947. L'ONU ne pouvait pas donner ce qui ne lui appartenait pas, c'est-à-dire la souveraineté des Palestiniens sur la Palestine. Les Palestiniens étaient chez eux, et ils en ont été chassés par la force.

A – 1917, la rencontre de deux histoires

Deux histoires se sont croisées en 1917, pour le malheur des Palestiniens.

La première est celle de la Palestine, une contrée que l'on retrouve aussi loin qu'on remonte dans l'histoire, et une province bien identifiée au début du siècle, la Palestine étant une ancienne province de l'Empire ottoman. Pendant la première guerre mondiale, les troupes britanniques sont venues combattre les armées de l'Empire ottoman, et la victoire qui se dessinait, posait la question du devenir de ces provinces arabes, destinées à l'indépendance.

La charte de la SDN de 1929 a ainsi instauré le système des mandats : des puissances européennes se voyaient reconnaître un rôle provisoire de mandataire, pour conduire ces peuples vers l'indépendance. Le mandat donné par la SDN au Royaume Uni sur la Palestine en 1922²³ établit de manière certaine l'existence de la souveraineté palestinienne. Dans l'avis rendu à propos du mur, la Cour Internationale de Justice a d'ailleurs dit que « La Palestine avait fait partie de l'Empire ottoman »²⁴.

La seconde histoire est celle du sionisme, à partir de son acte fondateur qu'est la déclaration du Congrès de Bâle, le 29 août 1897²⁵, appelant à l'établissement « pour le Peuple juif une patrie reconnue publiquement et légalement en Palestine ». Il s'en était suivi un activisme certain, mais resté de faible écho.

²³ http://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp#art2

²⁴ CIJ, avis, 9 juillet 2004, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, par. 70.

²⁵ Le texte de cette résolution :

http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/Zionism/First_Cong_&_Basel_Program.html

Tout a basculé avec la conjonction d'intérêts en 1917 : l'Occident a décidé de soutenir le sionisme pour maintenir un contrôle au Proche-Orient. Le sionisme est apparu comme une opportunité inespérée pour les Britanniques, et avec eux les puissances occidentales, combattant l'Empire Ottoman dans les provinces arabes : c'était le moyen d'assurer une présence dans cette région, avec des populations arabes libérées de l'empire.

Le 2 novembre 1917, au lendemain d'une importante victoire militaire, Lord Arthur Balfour, le ministre britannique des Affaires étrangères, a remis à Lord Rothschild, représentant de la Fédération sioniste, une lettre, secrète dans un premier temps, par laquelle le gouvernement britannique était d'accord pour créer en Palestine un « foyer national juif »²⁶. L'accord était scellé et le reste a été sa mise en œuvre.

B – Les actes internationaux

- **1919 : La Charte de la SDN**

L'étape suivante a été, en 1919, la Charte de la SDN²⁷, qui en son article 22 aliéna 4 instaurait le régime général des mandats dans l'ancien Empire ottoman :

« Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme Nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire ».

Pour les autres provinces arabes, le schéma s'est déroulé comme prévu, et toutes sont parvenues, non sans mal, à l'indépendance. Mais pour la Palestine, il n'y a pas eu d'indépendance car le régime général du mandat a été amendé pour concrétiser l'accord de 1917 : le sionisme pour garantir les intérêts occidentaux. Rien ne pouvait être fait avec franchise, du fait de la souveraineté palestinienne sur la Palestine. Aussi, le schéma a été de créer le cadre qui allait permettre le coup de force.

- **1920 : Le Traité de Sèvres**

La première étape est l'article 95 du Traité de Sèvres du 10 août 1920, traitant de la fin de l'Empire ottoman. Ce texte identifie la Palestine et mentionne l'engagement de Balfour :

« Les Hautes Parties contractantes conviennent de confier, par application des dispositions de l'article 22, l'administration de la Palestine, dans les limites qui peuvent être déterminées par les Principales Puissances alliées, à un mandataire qui sera choisi par lesdites puissances. Le Mandataire sera responsable de la mise en vigueur de la déclaration originellement faite le 2 novembre 1917 par le gouvernement britannique et adoptée par les autres Puissances alliées, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant clairement entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, ni aux droits et au statut politique dont les Juifs jouissent dans tout autre pays ».

²⁶ http://avalon.law.yale.edu/20th_century/balfour.asp

²⁷ http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp#art22

Ce traité ne sera pas ratifié par les instances de la nouvelle Turquie, et le traité de Lausanne, du 24 juillet 1923, lui succèdera²⁸. Mais entre temps, la SDN avait validé le mandat sur la Palestine.

- **1922 : Le mandat britannique sur la Palestine**

Le mandat par lequel la SDN confie la gestion de la Palestine au Royaume Uni date du 24 juillet 1922. Le Royaume Uni doit conduire vers l'indépendance, mais le mandant mentionne la déclaration de Balfour, et prévoit que le Royaume-Uni aura aussi :

« La responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif »²⁹.

Un foyer national ? La notion restait à définir, mais le mandat souligne que ce projet, par prudence rédactionnelle, ne pourra « porter préjudice aux droits civils et religieux » des autres communautés. Surtout, l'article 5 protège l'intégrité du territoire :

« Le mandataire sera responsable de veiller à ce qu'aucun territoire palestinien ne soit cédé ou abandonné, ni en aucune manière placé sous le gouvernement d'une quelconque puissance étrangère. »

Le mandat n'est que d'administration, et ne pourra non plus, et en aucune manière, modifier la substance de la souveraineté, dans les limites territoriales fixées par un mémorandum britannique du 16 septembre, et correspondant aux limites de l'ancienne province de l'empire ottoman³⁰.

Les textes du droit applicable en Palestine montre que l'ordre juridique palestinien était déjà pleinement structuré à l'époque, et respecté par le mandataire³¹.

C – La pratique juridique sous le mandat

Parmi une documentation très fournie sur le droit applicable pendant la période du mandat, trois points méritent ici d'être relevés.

L'élément central est la sentence arbitrale sur la dette publique ottomane, du 18 avril 1925, requise par le Conseil de la Société des Nations qui reconnaît la Palestine comme Etat. Cette analyse se trouve confirmée par les trois cours suprêmes les plus impliqués et par le Royaume Uni à la fin de son mandat.

- **Affaire de la dette publique ottomane (Sentence arbitrale du 18 avril 1925)**

²⁸ http://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Lausanne

²⁹ Le texte du mandat : http://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp#art2

³⁰ CIJ, avis, 9 juillet 2004, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, par. 70.

³¹ Principal Order of August 10, 1922, Statutory Rules and Orders, 1922 (n° 1282), p. 362 (the principal Order came into force September 1, 1922, on publication in the Official Gazette of that date) ; Palestine (Amendment) Order in Council of May 4, 1923, *ibid.*, 1923 (n° 659), p. 339; Order of February 7, 1933, *ibid.*, 1933 (n° 312), p. 841, Order of February 21, 1935, *ibid.*, 1935 (n° 151), p. 520 ; Order of May 25, 1939, *ibid.*, 1939 (n° 603), II, p. 165 ; Order of December 4, 1940, *ibid.*, 1940 (n° 2112), I, p. 4.03; Order of December 19, 1947, *ibid.*, 1947 (n° 2770), I, p. 801; and Palestine (Revocations) Order in Council of May 12, 1948 (which came into operation on May 14, 1948), Statutory Instruments, 1948 (n° 1004). The Palestine Order in Council of January 26, 1948 (*ibid.*, 1948, n° 106) was revoked by the Order in Council of May 12, 1948.

La question posée est celle de la dette publique ottomane, qui au début des années 1920 doit être partagée entre la Turquie et les « territoires détachés de l'Empire Ottoman », à la suite du processus enclenché par le traité de Lausanne du 24 juillet 1923. L'arbitre a été saisi par le Conseil de la Société des Nations³². Les parties à l'arbitrage sont, sur un pied d'égalité, la Turquie, la Bulgarie, la Grèce, l'Italie, l'Irak, la Transjordanie et la Palestine³³.

L'arbitre met sur le même plan l'Irak, de la Palestine et de la Transjordanie, comme Etats placés sous mandat britannique. Plus loin, l'arbitre écrit : « L'Irak est un Royaume, à l'égard duquel la Grande-Bretagne a assumé des responsabilités équivalant à celles d'une Puissance mandataire. Sous le mandat britannique, la Palestine et la TransJordanie ont chacune une organisation entièrement distincte. On est donc en présence de trois Etats suffisamment séparés pour être considérés ici comme Parties distinctes ». L'arbitre explique comment in répartira les frais entre les neuf parties concernées : « Le nombre des Parties à considérer ici est donc de neuf. L'Arbitre estime ne pas être autorisé à faire entre Elles une distinction au point de vue de leur importance et à consacrer ainsi, même en simple apparence, une inégalité qui n'existe pas entre Elles ».

- **La confirmation par la jurisprudence**

Cette analyse fondatrice se retrouve dans la jurisprudence des cours suprêmes les plus impliquées : la Palestine, le Royaume Uni et l'Egypte.

Pour la Haute Cour de Justice de la Palestine les sujets du territoire sous mandat de la Palestine ne sont pas devenus des sujets britanniques³⁴. La même solution est retenue par la Court of criminal appeal of Great Britain, le 21 Février 1939. Un homme né à Jérusalem en 1911, détenteur d'un passeport intitulé « British Passport-Palestine » émis par le haut-commissaire britannique en Palestine, n'a pas acquis la nationalité, car le Royaume-Uni est simple administrateur³⁵.

Dans une affaire jugée le 17 juin 1942, la Cour de cassation d'Egypte avait retenu la responsabilité, dans un accident, de l'Administration des Chemins de fer de Palestine, soulignant que ce service était distinct de l'Etat, qui lui, bénéficie de l'immunité de juridiction³⁶ ».

- **L'analyse du mandataire**

Le 18 février 1947, le secrétaire d'Etat britannique aux affaires étrangères, devant la Chambre des communes, a reconnu être dans l'incapacité d'imposer une solution de partage, en retenant l'existence de « deux communautés en Palestine », la souveraineté palestinienne n'étant pas discutable³⁷ :

« His Majesty's Government have ... been faced with an irreconcilable conflict of principles. There are in Palestine about 1,200,000 Arabs and 600,000 Jews. For the Jews, the essential point of principle is the creation of a sovereign Jewish State. For

³² Affaire de la Dette publique ottomane (Bulgarie, Irak, Palestine, Transjordanie, Grèce, Italie et Turquie), 18 avril 1925, Recueil des sentences arbitrales, vol. I p. 529-614. Désignation le 10 décembre 1924, par le Conseil de la SDN, en vertu dudit art. 47, dernier alinéa, par un vote unanime.

³³ L'Irak, la Palestine et la TransJordanie demandaient qu'il soit dit qu'ils soient « en droit, à partir du 1er mars 1920, et en proportion de leurs charges respectives », tenus de participer aux dettes de l'Empire Ottoman (Par. 6,a), ce qui n'était que la conséquence de leur souveraineté.

³⁴ Attorney-General v. Goralschwili, McNair et Lauterpacht annuel, Recueil de jurisprudence sur le droit international public pour 1925-1926, p. 47.

³⁵ Great Britain, Court of Criminal Appeal, REX v. Ketter, 21 February 1939.

³⁶ Egyptian Mixed Court of Cassation June 17 1942, Bulletin de Législation et de Jurisprudence Egyptiennes, vol. 54 (1941-1942), p. 243. Présentation de l'affaire dans International Law Report 1951, by H. Lauterpacht p. 146

³⁷ The Political History of Palestine under British Administration, *Establishment of British Administration, London 1947*, Reproduction by Permission of the Buffalo & Erie County Public Library Buffalo, NY (Heinonline).

the Arabs, the essential point of principle is to resist to the last the establishment of Jewish sovereignty in any part of Palestine. The discussions of the last month have quite clearly shown that there is no prospect of resolving this conflict by any settlement negotiated between the parties. But if the conflict has to be resolved by an arbitrary decision, that is not a decision which His Majesty's Government are empowered, as Mandatory, to take. His Majesty's Government have of themselves no power, under the terms of the Mandate, to award the country either to the Arabs or to the Jews, or even to partition it between them.

It is in these circumstances that we have decided that we are unable to accept the scheme put forward either by the Arabs or by the Jews, or to impose ourselves a solution of our own. We have, therefore, reached the conclusion that the only course now open to us is to submit the problem to the judgment of the United Nations. We intend to place before them an historical account of the way in which His Majesty's Government have discharged their trust in Palestine over the last twenty-five years. We shall explain that the Mandate has proved to be unworkable in practice, and that the obligations undertaken to the two communities in Palestine have been shown to be irreconcilable. We shall describe the various proposals which have been put forward for dealing with the situation, namely, the Arab Plan, the Zionists' aspirations, so far as we have been able to ascertain them, the proposals of the Anglo-American Committee and the various proposals which we ourselves have put forward. We shall then ask the United Nations to consider our report, and to recommend a settlement of the problem. We do not intend ourselves to recommend any particular solution.”

Ainsi, la Palestine existait, et elle appartenait aux Palestiniens. Pour répondre aux vœux du sionisme, et envisager la création d'un Etat, il aurait fallu que les Palestiniens cèdent une part de leur inaliénable souveraineté. C'était impensable. A l'opposé, les Palestiniens auraient-ils pu se dresser contre cette clause du mandat ? Vu les réalités géopolitiques du moment, c'était impossible, et au surplus cette notion de « foyer national juif », avec respect des droits des populations et des frontières pouvait être considéré comme un projet limité. En réalité, le but étant la création d'un Etat, les années 1922 – 1948 ont été mises à profit par le camp occidental pour préparer le terrain au coup de force.

III – Trois vagues successives de réfugiés

Sur cette base qui faisait le lit du sionisme, s'est écrite l'histoire des réfugiés, en trois vagues successives : 1948, 1967 et depuis, avec la colonisation ininterrompue. Chaque fois, la communauté internationale proclame le droit, tant il est évident, mais elle ne fait rien.

A – La première phase : 1947/1949, le coup de force

L'enchaînement dramatique des événements (1) n'a rencontré que l'irresponsabilité de la communauté internationale (2).

1 – L'enchaînement dramatique des événements

- **Novembre 1947 : Le plan de partage**

Le document qui a été la base de tout, alors qu'il n'a aucune force juridique, est la résolution 181 (III) du 29 novembre 1947. Il s'agit d'un projet de plan de partage, adopté sous forme de recommandation au motif que « que la situation actuelle de la Palestine est de nature à nuire au bien général et aux relations amicales entre les nations »... Le projet

sioniste de 1897 et l'engagement de Balfour sont intacts, mais avec un impact renouvelé du fait de l'holocauste. Et quel est le poids des Palestiniens au siège de l'ONU ?

La résolution ne donne ni ne crée rien : elle recommande. L'Assemblée Générale :

« Recommande au Royaume Uni, en tant que Puissance mandataire pour la Palestine, ainsi qu'à tous les autres Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, l'adoption et la mise à exécution, en ce qui concerne le futur gouvernement de la Palestine, du Plan de partage avec Union économique exposé ci-dessous. »

Juridiquement, il ne s'est rien passé : qu'est-ce qu'une recommandation ? Mais politiquement, l'ONU, qui n'ignore rien du processus en cours sur place, sait que cet acte sera le prétexte qui déclenchera tout.

La lecture de cette résolution ne manque pas d'intérêt. D'abord, parce qu'elle définit les limites d'une nouvelle Palestine, amputée mais viable, loin de la situation de 2010. Ensuite, parce que trois articles traitant des droits de minorités retiennent l'attention au regard des événements qui surviendront.

« Article 2. – Il ne sera fait aucune discrimination, quelle qu'elle soit, entre les habitants du fait des différences de race, de religion, de langue ou de sexe.

« Article 3. – Toutes les personnes relevant de la juridiction de l'Etat auront également droit à la protection de la loi.

« Article 8. – Aucune expropriation d'un terrain possédé par une Arabe dans l'Etat juif (par un Juif dans l'Etat arabe) ne sera autorisée, sauf pour cause d'utilité publique. Dans tous les cas d'expropriation, le propriétaire sera entièrement et préalablement indemnisé, au taux fixé par la Cour suprême ».

Intéressant aussi le chapitre 3 qui traitait de la citoyenneté à partir du principe de nationalité par le sol :

« Les citoyens palestiniens résidant en Palestine, et les Arabes et les Juifs qui résident en Palestine deviendront citoyens de l'Etat dans lequel ils résident et jouiront de tous les droits civils et politiques, à partir du moment où l'indépendance aura été reconnue ».

Il était prévu un régime particulier pour les habitants de Jérusalem et diverses possibilités d'option, pour les habitants qui voulaient choisir un Etat autre que celui dans lequel il résidait.

- **Mai 1948 : le départ des Britanniques et la *Nakba***

Sur place, la résolution du 29 novembre 1947 a libéré la force des sionistes, avec le jeu des Britanniques préparant ouvertement la proclamation de l'Etat d'Israël. Le départ des Britanniques, prévu pour juillet, a été avancé au 14 mai, les groupes sionistes activant la stratégie de la *Haganah*, soit la violence pour s'imposer. Les massacres et les expulsions massives ont commencé dès le mois d'avril, et l'un des faits les plus dramatiques a été le massacre du village de Deir Yassin, le 9 avril. Les Britanniques sont partis le 14, et le jour même, l'Etat d'Israël est proclamé, avec un déchainement de violence. Un plan

systématique, avec une volonté simple : détruire ce qui existe, pour dire qu'il n'existait rien.

C'est la *Nakba* : plus de 500 villes et villages passent sous contrôle israélien, des morts par milliers et 750 000 Palestiniens qui doivent fuir. Un peuple est expulsé de sa terre natale. C'est la première vague des réfugiés³⁸.

- **Mai/Décembre 1948 : Le statut de réfugié et le droit au retour**

L'Assemblée générale de l'ONU adopte alors une nouvelle résolution, la 186 du 14 mai 1948, qui appelait à la fin de la violence et nomme un médiateur. Arrivé sur place, le comte Folke de Bernadotte découvre la situation des réfugiés palestiniens et dans son premier rapport en juillet 1948, il affirme le statut de réfugié et le droit au retour. Il faudra assurer aux « populations arabes déplacées à la suite des opérations militaires le droit de rentrer dans leurs foyers ».

« Ce serait offenser les principes élémentaires que d'empêcher ces innocentes victimes du conflit de retourner à leur foyer, alors que les immigrants juifs affluent en Palestine et, de plus, menacent, de façon permanente, de remplacer les réfugiés arabes enracinés dans cette terre depuis des siècles... ».

Le médiateur de l'ONU a été assassiné le 16 septembre 1948 par des terroristes israéliens, mais la veille, il avait transmis les principes devant conduire à l'établissement de la paix, affirmant :

« Il est toutefois indéniable qu'aucun règlement ne serait juste et complet si l'on ne reconnaissait pas aux réfugiés arabes le droit de retourner dans les lieux que les hasards de la guerre et la stratégie des belligérants en Palestine les avaient contraints à quitter. (...) Il convient de proclamer et de rendre effectif le droit des populations innocentes, arrachées à leurs foyers par la terreur et les ravages de la guerre, de retourner chez elles ».

Le 11 décembre 1948³⁹, l'Assemblée générale adopte la résolution 194 (III) reconnaissant le droit au retour des premiers réfugiés palestiniens. Il ne s'agissait pas là d'une recommandation, mais bien d'une décision. En son article 11, elle pose le principe décisif qui reste d'actualité :

« 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 ou en équité, cette perte ou ce dommage doit être réparé par les Gouvernements ou autorités responsables ».

Cette résolution 194 est depuis constamment réaffirmée. Statut de réfugiés et droit au retour : tout est dit, mais rien ne sera fait, à part aggraver situation pour rendre irréversible la politique du fait accompli, puissance militaire à l'appui.

Il n'y a donc alors aucun doute, ni sur les faits, sur le droit, et les efforts des sionistes vont être de travestir les faits et de réécrire le droit.

³⁸ Dans la foulée, Israël s'est empressé d'adopter un certain nombre de textes pour s'attribuer la propriété des biens, avec notamment la « loi sur les absents ».

³⁹ La veille avait été adoptée la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, qui affirme en son article 13, alinéa 2 : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. »

Les résolutions de l'ONU montrent qu'il n'y a jamais eu d'ambiguïté sur la violation originelle des droits de Palestiniens, même si rien n'a été fait pour la corriger. Au contraire, on a assisté à un renouvellement des crimes et des violations du droit, les dernières violations commises étant en quelque sorte utilisées pour masquer les plus anciennes. 1948 ne suffisant pas, il y aura 1967, et 1967 ne suffisant pas, il y aura la colonisation. Sur le plan de l'analyse juridique, toutes les violations se cumulent, et elles reposent toutes sur le coup de force de 1948, qui était en germe dans l'accord entre les Britanniques et les sionistes en 1917. Les réfugiés sont les témoins de cette construction d'un Etat par la violation du droit.

2 – La responsabilité de la communauté internationale

Le décalage dans les réponses institutionnelles données vis-à-vis des deux camps est éloquent.

a – Pour Israël, la reconnaissance par l'ONU

Le 11 mai 1949, Israël est devenu membre de l'Organisation des Nations Unies⁴⁰, après s'être engagé au respect des résolutions 181 (II) de 1947 et 194 (III) de 1948, la première reconnaissant le droit à l'autodétermination et la seconde le droit au retour des réfugiés.

Bien sûr, il n'en a rien été. Et bien sûr aussi, l'ONU et la Communauté internationale n'ont rien fait, à part encourager la poursuite du crime par l'inaction et organiser des pourparlers de paix visant en réalité à conforter ce qu'Israël avait conquis par la force.

b – Pour les Palestiniens, des structures inadaptées

Après le coup de force, et l'arrivée massive sur la scène internationale de ces 750 000 réfugiés, l'ONU a répondu par la création de deux structures, l'une chargée des aspects politiques, la Commission de Conciliation pour la Palestine (CCNUP), et l'autre du secours aux réfugiés (UNRWA). La CCNUP devait négocier alors que l'UNRWA assurait les services sociaux. Mais si l'UNRWA a fonctionné – l'organisme identifié à ce jour 4,7 millions de réfugiés – le système s'est trouvé en échec total, car rien n'a été fait de sérieux pour la négociation.

- **La CCNUP**

La Commission de Conciliation pour la Palestine (CCNUP), placée sous la direction de trois membres du Conseil de Sécurité – les Etats-Unis, la France et la Turquie – devait, à partir des différentes résolutions et documents, convertir les armistices de 1949 en traité de paix. Une mission bien ambitieuse, et en réalité, une consécration du coup de force, dès lors que l'ONU reconnaissait Israël... mais ne donnait pas d'organe de représentation aux Palestiniens.

Et cette situation durera jusqu'en 1974 ! La reconnaissance de l'OLP comme représentant du peuple palestinien n'interviendra que par les résolutions de l'Assemblée générale 3210 du 14 octobre 1974, et résolutions 3236 et 3237 du 22 novembre 1974. Dans le même temps, l'Assemblée générale de l'ONU a réaffirmé les droits inaliénables du peuple

⁴⁰ Résolution 273 (III).

palestinien⁴¹, y compris le droit à l'autodétermination, et a admis l'OLP à participer à ses travaux en qualité d'observateur⁴².

Le droit au retour est en toutes lettres dans la résolution 3236 :

« Réaffirme le droit inaliénable des Palestiniens de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens d'où ils ont été déplacés et déracinés, et demande leur retour ».

Le 10 novembre 1975, prenant acte de l'échec de la CCNUP, l'Assemblée générale en a tiré les conséquences, mettant fin à cette structure et créant le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien⁴³.

Cet aspect institutionnel est souvent sous-estimé. Or, mieux que d'autres, il souligne la responsabilité de l'ONU dans le sort des Palestiniens. En effet, l'ONU a pris la suite de la SDN, laquelle avait dès 1919 reconnu la souveraineté palestinienne, en jugeant nécessaire qu'elle s'exerce quelque temps sous le régime du mandat, pour aller vers l'indépendance. En 1948, l'ONU laisse faire le coup de force qu'est la création d'Israël, reconnaît Israël dès 1949, admet l'existence de 750 000 réfugiés... mais n'accorde une représentation à la Palestine qu'en 1974, vingt-six ans plus tard, et sept ans après la nouvelle guerre de conquête de 1967.

- **L'UNRWA (Résolution de l'Assemblée Générale 302 du 8 décembre 1949)**

La création de l'UNRWA (United Nation Relief and Works Agency – Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) vise à répondre aux besoins économiques des réfugiés. La zone d'intervention de l'UNRWA s'étend sur le Liban, la Jordanie, la Syrie, la Cisjordanie et la bande de Gaza. En dehors de ces territoires, les Palestiniens dépendent du Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR).

La recommandation du 8 décembre 1949 définit le réfugié comme :

« Toute personne qui a eu sa résidence normale en Palestine au moins pendant deux ans avant le conflit de 1948 et qui, en raison de ce conflit, a perdu à la fois son foyer et ses moyens d'existence et a trouvé refuge en 1948 dans l'un des pays où l'UNRWA assure des secours ».

L'UNRWA est chargé de fournir une aide de première nécessité et d'assurer le fonctionnement des services sociaux, de la santé et de l'éducation. Son mandat ne comprend pas les missions fondamentales du HCR, à savoir la recherche de solutions durables et la protection internationale des réfugiés, car cette mission était dévolue à la CCNUP, dans les conditions que l'on sait.

La situation de ces réfugiés était spécifique, notamment car il s'agissait d'un peuple et qui avait vocation à le rester. Tout le problème vient du fait que la seule structure efficace, l'UNRWA n'avait aucune compétence pour négocier. Tout passait par la CCNUP, incapable de s'imposer. Aussi, du fait de cette spécificité, les réfugiés palestiniens n'ont pas eu accès au statut commun, celui des réfugiés protégés par l'UNHCR (Agence des Nations Unies

⁴¹ Résolution du 22 novembre 1974.

⁴² Dans sa résolution 43/177 du 15 décembre 1988, l'Assemblée générale a pris acte de la proclamation de l'État palestinien par le Conseil National Palestinien, réaffirmant qu'il était nécessaire de permettre au peuple palestinien d'exercer sa souveraineté sur son territoire occupé depuis 1967.

⁴³ Résolution 3376.

pour les Réfugiés). D'ailleurs, la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, pour cette raison, exclut les réfugiés Palestiniens de son régime de protection⁴⁴.

B – L'extension : 1967 et la colonisation

1 – 1967 : Israël, puissance occupante

L'absence de négociation a laissé la place aux armes, et la suite a été la Guerre des Six jours de juin 1967. Lorsque le cessez-le-feu intervint, Israël occupait la superficie de tout l'ancien territoire de la Palestine placé sous mandat britannique de 1922. La communauté internationale ne reconnaissant que la frontière de 1948, s'appliquent alors les dispositions de la IV^e Convention de Genève : Israël est la puissance occupante pour tous les territoires palestiniens. La Guerre des Six Jours a causé une seconde grande vague de réfugiés.

La résolution 237 du 14 juin 1967 du Conseil de sécurité appelle le gouvernement israélien à garantir la sécurité et à faciliter le retour des personnes déplacées.

« Le Conseil de sécurité,

« Considérant l'urgente nécessité d'épargner aux populations civiles et aux prisonniers de guerre dans la zone de conflit du Moyen-Orient des souffrances supplémentaires ;

« Considérant que les droits de l'homme essentiels et inaliénables doivent être respectés même dans les vicissitudes de la guerre ;

« Considérant que les parties au conflit doivent se conformer à toutes les obligations de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949 ;

« 1. Prie le Gouvernement israélien d'assurer la sûreté, le bien-être et la sécurité des habitants des zones où les opérations militaires ont eu lieu et de faciliter le retour des habitants qui se sont enfuis de ces zones depuis le déclenchement des hostilités ;

« 2. Recommande aux gouvernements intéressés de respecter scrupuleusement les principes humanitaires régissant le traitement des prisonniers de guerre et la protection des civils en temps de guerre, tels qu'ils sont énoncés par les Conventions de Genève du 12 août 1949 ;

« 3. Prie le Secrétaire général de suivre l'application effective de la présente résolution et de faire rapport au Conseil de sécurité ».

Le 22 novembre 1967, le Conseil de Sécurité a adopté la résolution 242 (1967) posant les principes d'un règlement pacifique avec le retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés et la reconnaissance de la souveraineté de chaque État de la région⁴⁵.

Il a beaucoup été dit à propos de la résolution 242, qui s'agissant des réfugiés comprend une formule plus limitée, appelant à une « solution juste de la question des réfugiés ». Mais il ne s'agissait là que de répondre ponctuellement aux suites de la guerre des Six jours. Cette résolution n'a jamais remis en cause les termes de la résolution 194, et notamment parce que celle-ci repose sur les éléments les plus constants du droit. Dès le 19

⁴⁴ Sauf pour ceux connaissant des situations particulières ne pouvant être assimilés aux réfugiés de 1948 ou de 1967.

⁴⁵ La résolution 242 mentionne la nécessité de trouver « une solution juste et équitable au problème des réfugiés », formule diplomatique ayant permis l'acceptation par les Etats-Unis, mais qui ne retranche rien au droit eu retour.

décembre 1968, par la résolution 2452, l'Assemblée Générale de l'ONU a demandé à Israël de prendre des mesures immédiates pour permettre le retour des réfugiés déplacés des territoires occupés en 1967. De même, par la résolution 2535 du 10 décembre 1969, l'Assemblée Générale a reconnu l'existence du peuple palestinien en réaffirmant ses droits inaliénables, dont le droit au retour ou à des compensations.

2 – Une nouvelle phase de colonisation

L'occupation, qui permet le contrôle militaire, a été l'occasion d'une nouvelle phase de colonisation, avec de nouveaux réfugiés. C'est le troisième flux, plus diffus, car la colonisation est un phénomène long, qui, commencé en 1967, se poursuit jusqu'à ce jour, en Cisjordanie comme à Jérusalem-Est.

La colonisation est une violation caractérisée du droit international. C'est la plus grande menace contre la paix car elle signifie qu'un Etat s'approprie des richesses qui ne sont pas les siennes par la force armée.

L'Assemblée Générale a condamné à maintes reprises les pratiques relatives aux colonies de peuplement. En 1968, elle a institué un comité chargé d'étudier les pratiques d'Israël dans les territoires occupés⁴⁶, et par la suite elle n'a cessé condamner ces déplacements et transferts de population⁴⁷. Dans la résolution 2535 du 10 décembre 1969, elle a réaffirmé le droit au retour ou à des compensations.

Le Conseil de Sécurité a rappelé à plusieurs reprises que « le principe de l'acquisition d'un territoire par la conquête militaire est inadmissible » et a condamné ces mesures par la résolution 298 du 25 septembre 1971 :

« Toutes les dispositions législatives et administratives prises par Israël en vue de modifier le statut de la ville de Jérusalem, y compris l'expropriation de terres et de biens immeubles, le transfert de populations et la législation visant à incorporer la partie occupée, sont totalement nulles et non avenues et ne peuvent modifier le statut de la ville ».

Dans sa résolution 446 du 22 mars 1979, le Conseil de Sécurité a considéré que la politique et les pratiques israéliennes consistant à établir des colonies de peuplement dans les territoires palestiniens et autres territoires arabes occupés depuis 1967 n'avaient aucune validité en droit et faisaient gravement obstacle à l'instauration de la paix au Moyen-Orient.

A la suite de l'adoption par Israël le 30 juillet 1980 de la loi fondamentale faisant de Jérusalem la capitale « entière et réunifiée » d'Israël, le Conseil de Sécurité, par la résolution 478 du 20 août 1980 a dit que l'adoption de cette loi constituait une violation du droit international. Une résolution là encore considérée comme nulle et non avenue en Israël, de telle sorte que la Cour Suprême dénie l'idée de colonisation à Jérusalem Est.

Dans une résolution du 22 février 2000, l'Assemblée Générale a dénoncé cette politique de colonisation, décrite comme un obstacle à la paix, demandant à nouveau le respect des articles 27 et 49 de la IV^o Convention de Genève⁴⁸.

⁴⁶ AG ONU, Res. 2443 (XXIII), 19 décembre 1968, par. 1.

⁴⁷ AG ONU, Res. 36/147 C, 16 décembre 1981, par. 7(b).

⁴⁸ AG ONU, Res. 54/78, 22 Février 2000, par. 1-3 ; de même la Commission des Droits de l'Homme, Res. 2001/7, 18 avril 2001, par 6.

Sans relâche, l'Assemblée générale a rappelé le droit au retour pour les réfugiés, notamment avec celle du 17 décembre 2007 :

« Rappelant que la Déclaration universelle des droits de l'homme et les principes du droit international consacrent le principe selon lequel nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété,

« Rappelant en particulier sa résolution 394 (V) du 14 Décembre 1950, dans laquelle il a dirigé le [Nations Unies] Commission de conciliation [de la Palestine], en consultation avec les parties concernées, de prescrire des mesures pour la protection des droits, biens et intérêts des réfugiés de Palestine,

« 1. Réaffirme que les réfugiés de Palestine ont droit à leurs biens et aux revenus qui en découlent, en conformité avec les principes d'équité et de justice;

« 2. Prie le Secrétaire général de prendre toutes les mesures appropriées, en consultation avec la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine, pour la protection des biens arabes, les actifs et les droits de propriété arabes en Israël;

« 3. Demande de nouveau à Israël de fournir toutes les facilités et l'assistance au Secrétaire général dans la mise en œuvre de la présente résolution;

4. Demande à toutes les parties concernées de communiquer au Secrétaire général tous les renseignements pertinents en leur possession concernant les biens, avoirs et les droits de propriété en Israël, ce qui aiderait à la mise en œuvre de la présente⁴⁹.

* * *

La responsabilité de la Communauté internationale vis-à-vis des réfugiés palestiniens tient en trois dates : en 1948, elle vient au secours des 750 000 réfugiés chassés par la création de l'Etat d'Israël ; en 1974, l'OLP est reconnue comme représentant du peuple palestinien ; en 2010, rien n'a été fait, et l'ONU chiffre les réfugiés et leurs descendants à 4,7 millions.

Lors des grandes phases de négociations, Israël, avec l'appui occidental, a toujours cherché à combattre la résolution 194 de 1948 sur le droit au retour. Dans les accords d'Oslo, la question du retour des réfugiés était différée à des « négociations finales », et lors du processus dit d'Annapolis, conduit sous la pression de Georges Bush en 2007, la question est mentionnée sous la forme d' « une solution juste pour les réfugiés »...

Impossible d'effacer les hommes et leurs droits les plus fondamentaux.

⁴⁹ AG ONU, Res. 62/105, 17 Décembre 2007. Idem: Res. 59/120, 10 Décembre 2004 ; Res. 60/103, 8 Décembre 2005 ; Res. 61/115, 14 Décembre 2006.