

Note sur l'applicabilité de l'article 1D de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés aux réfugiés palestiniens

Article 1D de la Convention de 1951:

Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

Lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces personnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention.

A. INTRODUCTION

1. La Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés (dans la suite du texte "la Convention de 1951") contient certaines dispositions en vertu desquelles des personnes ayant les caractéristiques du réfugié, telles que définies dans l'article 1A, sont exclues du champ d'application de cette Convention. Une de ces dispositions, le paragraphe 1 de l'article 1D, s'applique à une catégorie particulière de réfugiés pour lesquels des mesures spécifiques ont été prises afin qu'ils bénéficient d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Dans le contexte actuel, ceci exclut du champ d'application de la Convention de 1951 les Palestiniens qui sont réfugiés à la suite des conflits israélo-arabes de 1948 ou de 1967, et qui reçoivent une protection ou une assistance de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).
2. Le paragraphe 1 de l'article 1D est en fait une clause d'exclusion, mais il ne signifie par pour autant que certains groupes de réfugiés palestiniens ne puissent jamais bénéficier de la protection prévue par la Convention de 1951. Le paragraphe 2 de l'article 1D contient, quant à lui, une clause d'inclusion garantissant des droits automatiques à la protection prévue par la Convention de 1951 pour de tels réfugiés si - sans que leur sort ait été définitivement réglé conformément aux résolutions de l'Assemblée générale - la protection ou l'assistance de l'UNRWA leur sont retirées pour une raison quelconque. La Convention de 1951 évite ainsi le chevauchement des compétences entre l'UNRWA et le HCR, mais aussi, en conformité avec le Statut du HCR, garantit la continuité de la protection et de l'assistance des réfugiés palestiniens, autant qu'il est nécessaire.¹

B. LES REFUGIES PALESTINIENS RELEVANT DE L'ARTICLE 1D DE LA CONVENTION DE 1951

3. Le HCR considère que deux groupes de réfugiés palestiniens entrent dans le champ d'application de l'article 1D de la Convention de 1951:
 - (i) Les Palestiniens qui sont des "réfugiés de Palestine", au sens de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948 de l'Assemblée générale des Nations Unies et d'autres résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies,² qui ont été déplacés de cette partie de la Palestine qui est devenue Israël et qui n'ont pas eu la possibilité d'y retourner.³

- (ii) Les Palestiniens qui sont des "personnes déplacées" dans le sens de la résolution de l'Assemblée générale 2252 (ES-V) du 4 juillet 1967 et les résolutions de l'Assemblée générale ultérieures et n'ont pu retourner dans les territoires palestiniens occupés par Israël depuis 1967.⁴

Pour les besoins de l'application de la Convention de 1951, ces deux groupes incluent les personnes qui ont été déplacées au moment des hostilités, ainsi que leurs descendants.⁵ Par ailleurs, les personnes auxquelles s'appliquent les articles 1C, 1E ou 1F de la Convention ne relèvent pas de l'article 1D, même s'ils demeurent des "réfugiés de Palestine" et/ou des "personnes déplacées" dont le sort doit encore être réglé de manière définitive en conformité avec les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale.⁶

- 4. Une troisième catégorie de réfugiés palestiniens englobe les personnes qui ne sont ni des "réfugiés de Palestine", ni "des personnes déplacées", mais qui, du fait d'une crainte réelle d'être persécutées pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social particulier ou d'opinion politique, se trouvent hors des territoires palestiniens occupés par Israël depuis 1967 et ne peuvent ou ne veulent y retourner du fait de cette crainte. De tels Palestiniens ne relèvent pas de l'article 1D de la Convention de 1951 mais satisfont aux critères applicables pour la reconnaissance du statut de réfugié en conformité avec l'article 1A(2) de la Convention, à condition qu'ils n'aient jamais cessé d'être des réfugiés au sens de l'article 1C et qu'ils ne sont pas exclus du statut de réfugié au sens des articles 1E et 1F.⁷

C. L'APPLICATION DE L'ARTICLE 1D DE LA CONVENTION DE 1951

- 5. S'il apparaît que l'article 1D de la Convention de 1951 est applicable à un réfugié palestinien, il reste à déterminer s'il ou elle relève du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 dudit article.
- 6. Si la personne concernée se trouve dans la zone où l'UNRWA est opérationnel et qu'elle est enregistrée auprès de l'UNRWA ou susceptible de l'être, il ou elle devrait être considéré(e) comme recevant protection ou assistance au sens du paragraphe 1 de l'article 1D et elle est donc exclue du bénéfice de la Convention de 1951, ainsi que de l'assistance et de la protection du HCR.
- 7. Cependant, si une personne se trouve en dehors de la zone où l'UNRWA est opérationnel, elle ne peut plus bénéficier de la protection ou de l'assistance de l'UNRWA et relève donc du paragraphe 2 de l'article 1D, à condition bien sûr que les articles 1C, 1E et 1F ne s'appliquent pas. Une telle personne bénéficie de plein droit du régime de la Convention de 1951 et relève de la compétence du HCR. Il en serait ainsi même si la personne en question n'avait encore jamais résidé dans la zone où l'UNRWA est opérationnel.⁸
- 8. Le fait qu'une telle personne relève du paragraphe 2 de l'article 1D ne signifie pas qu'elle ne puisse être renvoyée dans la zone où l'UNRWA est opérationnel; dans ce cas, une fois renvoyée (dans la zone UNRWA), le paragraphe 1 de l'article 1D lui deviendrait applicable et elle cesserait dès lors de bénéficier de la Convention de 1951. Il peut toutefois y avoir des raisons pour qu'une personne ne puisse être renvoyée dans la zone opérationnelle de l'UNRWA, en particulier si:
 - (i) Il ou elle *ne veut pas* retourner dans cette zone à cause de menaces à sa sécurité physique ou à sa liberté ou à cause d'autres problèmes graves de protection; ou
 - (ii) Il ou elle *ne peut* retourner dans cette zone parce que, par exemple, les autorités du pays concerné refusent sa réadmission ou le renouvellement des documents lui permettant de voyager.

9. La logique de la "possibilité du retour" vers une protection effective s'est construite dans le contexte de la gestion des mouvements irréguliers de réfugiés, en référence notamment à la Conclusion No. 15 (XXX) (1979) du Comité exécutif sur les réfugiés sans pays d'asile et la Conclusion No. 58 (XL) (1989) du Comité exécutif sur le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée.

D. ENREGISTREMENT AUPRES DE L'UNRWA

10. L'UNRWA a été établi suite à la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949 de l'Assemblée générale des Nations Unies pour "mener à bien, en coopération avec les gouvernements locaux (...) des programmes de secours et de travaux" pour les réfugiés de Palestine et pour "consulter les gouvernements du Proche-Orient intéressés par les mesures à prendre en préparation de la période où l'assistance internationale pour des projets de secours et de travaux ne sera plus disponible".⁹ Depuis 1967, l'UNRWA a également été autorisé à assister d'autres personnes que les réfugiés de Palestine. En particulier, la résolution 2252 (ES-V) de l'Assemblée générale du 4 juillet 1967 a approuvé les efforts de l'UNRWA pour "fournir une assistance humanitaire, autant que cela est possible, dans l'urgence et en tant que mesure temporaire, à d'autres personnes se trouvant dans la zone, étant actuellement déplacées et ayant un réel besoin d'assistance immédiate suite aux récentes hostilités". Les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale des Nations Unies ont approuvé annuellement les efforts de l'UNRWA pour continuer à offrir une telle assistance.¹⁰
11. L'UNRWA a décidé, pour des motifs opérationnels, que le terme "réfugié de Palestine" s'appliquait à toute personne "dont la résidence habituelle se trouvait en Palestine pendant la période allant du 1er juin 1946 au 15 mai 1948 et qui a perdu à la fois sa maison et ses moyens de subsistance à la suite du conflit de 1948".¹¹ Cette "définition de base" a évolué au fil des ans¹² et est sans préjudice de la mise en œuvre des résolutions de l'Assemblée générale dans ce domaine, en particulier le paragraphe 11 de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948.¹³
12. Les personnes enregistrées auprès de l'UNRWA comprennent: "les réfugiés de Palestine", tels qu'ils sont définis par l'Agence pour ses besoins opérationnels; les personnes actuellement déplacées et ayant de sérieux besoins d'assistance continue suite aux hostilités de juin 1967 et celles qui ont suivi; les descendants de la lignée masculine des personnes mentionnées ci-dessus; et certaines autres personnes.¹⁴ Les opérations de l'UNRWA sont actuellement limitées à cinq zones: la Jordanie, la Syrie, le Liban, la Cisjordanie et la Bande de Gaza.¹⁵
13. La question de savoir si un Palestinien est enregistré ou est en droit d'être enregistré auprès de l'UNRWA devra être réglée au cas par cas. Dans les cas où cela ne serait pas clair, de plus amples informations peuvent être demandées auprès de l'UNRWA.¹⁶

E. CONCLUSION

14. Le HCR espère que cette Note clarifie certains aspects pertinents de la situation des réfugiés palestiniens au sens du droit international des réfugiés et souhaite qu'elle se révèle utile pour les décideurs dans les procédures d'asile.

¹ Il existe une disposition similaire à l'article 1D de la Convention de 1951 dans le Statut du HCR, le paragraphe 7(c), lequel stipule que la compétence du Haut Commissaire ne s'exerce pas sur les personnes qui "continuent de bénéficier de la protection ou de l'assistance d'autres organismes ou institutions des Nations Unies".

² Le terme "réfugié de Palestine", même s'il n'a jamais été explicitement défini par l'Assemblée générale des Nations Unies, englobe très probablement ce qu'on appellerait aujourd'hui des personnes déplacées à l'intérieur. Voir à ce sujet, par exemple, UN Doc. A/AC.25/W.45, *Analysis of paragraph 11 of the General Assembly's Resolution of 11 December 1948*, 15 May 1950, Part One, paragraph 1: "Au cours des débats précédant l'adoption (de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948 de l'Assemblée générale des Nations Unies), la délégation du Royaume-Uni qui avait proposé le texte de la résolution, a déclaré en réponse à une question que le terme 'réfugié' se référerait à tous les réfugiés, sans distinction de race ou de nationalité, qui ont été déplacés de leur lieu de résidence en Palestine. L'Assemblée générale a accepté cette interprétation à condition qu'il soit considéré que le mot 'arabe' qui suivait le mot 'réfugié' dans les deux premiers textes de résolution proposés par le Royaume-Uni (...) soit retiré du texte final approuvé par l'Assemblée. (...) Selon l'interprétation ci-dessus, le terme 'réfugié' s'applique à toute personne, Arabes, Juifs ou autres, qui a été déplacée de son foyer en Palestine. Ceci inclurait les Arabes en Israël qui ont été déplacés de leur lieu habituel de résidence. Ceci engloberait aussi des Juifs dont les maisons se situaient en Palestine arabe, tels les habitants du quartier juif de la Vieille Ville. Ceci n'inclurait pas les Arabes qui ont perdu leurs terres mais pas leurs maisons, tels les habitants de Tulkam" (traduction non-officielle). Pour une analyse plus précise du terme "réfugiés de Palestine", voir, par exemple, UN Doc. W/61/Add.1, *Addendum to Definition of a "Refugee" Under paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11 December 1948*, 29 May 1951; UN Doc. A/AC.25/W.81/Rev.2, *Historical Survey of Efforts of the United Nations Commission for Palestine to secure the implementation of paragraph 11 of General Assembly resolution 194 (III). Question of Compensation*, 2 October 1961, section III.

³ L'Assemblée générale des Nations Unies a pris la décision dans le paragraphe 11 de la résolution 194 (III) que "les réfugiés souhaitant rentrer chez eux et vivre en paix avec leurs voisins devraient y être autorisés aussitôt qu'envisageable" et que "devraient être indemnisés pour leurs propriétés ceux qui choisiraient de pas y retourner, ceux qui auraient perdu une propriété ou qu'elle ait été endommagée". Dans le même paragraphe, l'Assemblée générale a donné des instructions à la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine (UNCCP), afin de "faciliter le rapatriement, la réinstallation et la réhabilitation économique et sociale des réfugiés, ainsi que le versement des indemnités". L'Assemblée générale a depuis noté annuellement que l'UNCCP n'avait pas pu trouver les moyens de faire progresser la mise en œuvre du paragraphe 11 de la résolution 194 (III). Voir, plus récemment, la résolution 56/52 du 10 décembre 2001 de l'Assemblée générale, qui note que la situation des réfugiés de Palestine continue d'être un sujet de préoccupation et demande à l'UNCCP de continuer à faire des efforts soutenus allant dans le sens de la mise en œuvre de ce paragraphe.

⁴ Ce sont essentiellement deux groupes de Palestiniens qui ont été déplacés des territoires occupés par Israël en 1967: (i) les Palestiniens originaires de Jérusalem-Est, la Cisjordanie et la Bande de Gaza; (ii) les "réfugiés de Palestine" qui ont trouvé refuge à Jérusalem-Est, en Cisjordanie et dans la Bande de Gaza. La résolution de l'Assemblée générale 2452 (XXIII) A du 19 décembre 1968 et les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale ont appelé à un retour de ces "personnes déplacées". Plus récemment, la résolution de l'Assemblée générale 56/54 du 10 décembre 2001 réaffirme "le droit de toute personne déplacée du fait des hostilités de juin 1967 et des hostilités ultérieures à rentrer chez eux ou dans leurs anciens lieux de résidence dans les territoires occupés par Israël depuis 1967", exprime une vive inquiétude quant aux "mécanismes convenus par les Parties dans l'Article XII de la Déclaration de Principe sur les Arrangements concernant un Gouvernement Autonome Intérim et qui portent sur le retour des personnes déplacées n'ont pas été mis en place" et a exprimé le souhait d'un "retour accéléré des personnes déplacées" (traduction non-officielle).

⁵ L'inquiétude de l'Assemblée générale des Nations Unies au sujet des descendants, tant des "réfugiés de Palestine" que des "personnes déplacées" a été exprimée dans la résolution de l'Assemblée générale 37/120 I du 16 décembre 1982, qui a demandé au Secrétaire Général des Nations Unies, en coopération avec le Commissaire Général de l'UNRWA, d'émettre des cartes d'identité à "tous les réfugiés de Palestine et leurs descendants (...) ainsi qu'à toutes les personnes déplacées, et ceux qui ont été empêchés de retourner à leurs domiciles suite aux hostilités de 1967 ainsi que leurs descendants". En 1983, le Secrétaire Général de l'ONU a rendu compte des mesures qu'il avait prises pour mettre en œuvre cette résolution, mais a déclaré qu'il était "dans l'incapacité, à ce stade, de continuer à mettre cette résolution en œuvre « sans » d'importantes informations supplémentaires [devenant] accessibles par l'intermédiaire des réponses complémentaires des gouvernements (traduction non-officielle) paragraphe 9, UN Doc. A/38/382, *Special Identification cards for all Palestine refugees. Report of the Secretary-General*, 12 September 1983.

⁶ Par exemple, tout Palestinien, tel que mentionné dans le paragraphe 3 de cette Note pourrait être considéré par les autorités compétentes d'un pays, où il ou elle établirait sa résidence comme ayant les droits et les obligations se rattachant à la possession de la nationalité de ce pays, auquel cas il ou elle serait exclu(e) des bénéfices de la Convention de 1951 en conformité avec l'article 1E. De plus, beaucoup de Palestiniens ont adopté la nationalité d'un pays tiers et toute demande quant à une reconnaissance du statut de réfugié devrait être examinée selon l'article 1A(2) de la Convention de 1951 en relation avec le pays de leur nouvelle nationalité. Dans certains cas, les origines palestiniennes de telles personnes peuvent être pertinentes pour évaluer si à l'extérieur du pays de leur nouvelle nationalité, elles se trouvent en position de craindre avec raison d'être persécutés du fait de leur race, leur religion, leur nationalité, leur appartenance à un certain groupe social ou leur opinion politique.

⁷ Il n'y a pas de consensus sur la question de savoir si les Palestiniens qui n'ont pas acquis la nationalité d'un pays tiers sont apatrides, mais bon nombre d'Etats considèrent que de tels Palestiniens sont apatrides au sens de l'article 1(1) de la Convention de 1954 relative au Statut des apatrides et traitent leurs demandes de statut de réfugié selon l'article 1A(2) de la Convention de 1951. Il convient de noter que l'article 1(2)(i) de la Convention de 1954 relative au Statut des apatrides stipule que cette Convention ne s'applique pas "aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés tant qu'elles bénéficieront de ladite protection ou de ladite assistance".

⁸ Par exemple, le descendant d'un "réfugié de Palestine" ou d'"une personne déplacée" palestinienne peut n'avoir jamais résidé dans la zone où l'UNRWA est opérationnel et ne pas relever des articles 1C ou 1E de la Convention de 1951.

⁹ La résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949 de l'Assemblée générale des Nations Unies invite l'UNRWA à consulter la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine (UNCCP) "dans le meilleur intérêt commun de leurs (UNRWA et UNCCP) tâches respectives, en faisant une référence particulière au paragraphe 11 de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948 de l'Assemblée générale". La résolution 393 (V) du 2 décembre 1950 de l'Assemblée générale des Nations Unies a donné des instructions complémentaires à l'UNRWA pour "établir un fonds de réintégration devant être utilisé pour tous les projets demandés par tout gouvernement du Proche-Orient et approuvés par l'Agence pour le rétablissement permanent des réfugiés et l'arrêt des secours les concernant". La même résolution a autorisé l'UNRWA, lorsque les circonstances le permettent, à "transférer les fonds destinés aux programmes de secours et de travaux en cours (et ceux pour le secours direct aux réfugiés de Palestine qui en ont besoin) vers des projets de réintégration". Ni la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949 de l'Assemblée générale des Nations Unies, ni aucune résolution subséquente n'a délimité de façon spécifique l'étendue du mandat de l'UNRWA. En conséquence, le mandat de l'UNRWA a évolué au fil des ans avec l'approbation de l'Assemblée générale des Nations Unies. Par exemple, les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies entre 1982 et 1993 sur la Protection des réfugiés de Palestine appellent l'UNRWA à jouer un rôle de protection dans les territoires occupés par Israël depuis 1967. La dernière résolution de ce type est la résolution 48/40 H du 10 décembre 1993, qui encourage "le Secrétaire Général (des Nations Unies) et le Commissaire Général (de l'UNRWA) à continuer leurs efforts pour faire respecter la sécurité et les droits juridiques et les droits de l'Homme des réfugiés de Palestine dans tous les territoires occupés par Israël depuis 1967" (traduction non-officielle). Des résolutions ultérieures, y compris la résolution 56/56 du 10 décembre 2001, font référence au "travail de qualité produit par les Administrateurs chargés des questions liées aux réfugiés (de l'UNRWA) en offrant une protection au peuple palestinien, en particulier les réfugiés de Palestine".

¹⁰ Plus récemment, la résolution 56/54 du 10 décembre 2001 de l'Assemblée générale approuve les efforts de l'UNRWA visant à "continuer d'apporter une assistance humanitaire, autant que cela est possible, dans l'urgence et en tant que mesure temporaire, à des personnes se trouvant dans la zone, étant actuellement déplacées et ayant un besoin sérieux d'assistance continue suite aux hostilités de 1967 et celles qui leur ont fait suite".

¹¹ Information fournie par l'UNRWA. Ainsi qu'il est mentionné dans la note 2 ci-dessus, l'Assemblée générale des Nations Unies n'a jamais défini le terme "réfugiés de Palestine".

¹² Voir, par exemple, UN Doc. A/1451/Rev.1, *Interim Report of the Director of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, 6 October 1950, paragraph 15: "Pour les besoins de son travail, l'Agence a décidé qu'un réfugié était une personne dans le besoin, qui, suite à la guerre en Palestine, a perdu son domicile et ses moyens de subsistance" (traduction non-officielle); UN Doc. A/2717/Add.1, *Special Report of the Director of the Advisory Commission of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, 30 June 1954, paragraph 19: "La définition d'une

personne ayant droit au secours est, telle qu'utilisée par l'Agence depuis quelques années, "une personne dont la résidence habituelle était la Palestine au minimum deux ans avant l'éclatement du conflit en 1948 et qui, suite à ce conflit, a perdu sa résidence et ses moyens de subsistance"; UN Doc. A/8413, *Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, 30 June 1971, footnote 1: "Un réfugié de Palestine, selon la définition de travail de l'UNRWA, est une personne dont la résidence habituelle était en Palestine au minimum deux ans avant l'éclatement du conflit en 1948 et qui, suite à ce conflit, a perdu sa résidence et ses moyens de subsistance et a trouvé refuge dans un des pays où l'UNRWA apporte son secours".

¹³ En créant l'UNRWA et en prolongeant son mandat, l'Assemblée générale des Nations Unies a systématiquement spécifié que les activités de l'Agence étaient sans préjudice des dispositions du paragraphe 11 de la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948. Voir, plus récemment, la résolution 56/52 du 10 décembre 2001 de l'Assemblée générale, prolongeant le mandat de l'UNRWA jusqu'au 30 juin 2005.

¹⁴ Informations fournies par l'UNRWA.

¹⁵ Actuellement, les opérations de l'UNRWA sont limitées aux cinq zones citées dans le paragraphe 12 de cette Note. Néanmoins, il est arrivé à l'UNRWA d'offrir l'assistance aux réfugiés de Palestine ou d'autres Palestiniens enregistrés à l'Agence dans d'autres zones du Proche-Orient, y compris le Koweït, les Etats du Golfe et l'Egypte.

¹⁶ Il convient de noter que tous "les réfugiés de Palestine" résidant dans la zone d'opération de l'UNRWA ne sont pas enregistrés à l'UNRWA. Il faut également noter que les Palestiniens remplissant les conditions d'enregistrement ne cessent pas nécessairement d'avoir droit aux services de l'UNRWA lorsqu'ils obtiennent la nationalité d'un pays tiers. En fait, nombreuses sont les personnes qui continuent de bénéficier des services de l'UNRWA, particulièrement en Jordanie.