

# Rapport

## **Mission Internationale d'Enquête**

### **Liban**

#### **Les réfugiés palestiniens : discriminations systématiques et désintérêt total de la communauté internationale**

Introduction.....	5
I- Le droit international du réfugié palestinien : un droit d'assistance humanitaire, non de protection juridique....	8
II- De l'hospitalité à l'obsession constitutionnalisée du " Tawtîn " (implantation).....	11
III-La législation libanaise : discrimination systématique ouverte contre les réfugiés palestiniens .....	13
IV- Conclusion et recommandations .....	17
V- Annexe 1.....	19



## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
1) Présentation de la mission .....	5
Institutions et personnalités rencontrées lors de la mission .....	5
2) Le contexte :	
La dégradation des relations entre les réfugiés palestiniens et les autorités et la population libanaises .....	5
Une situation humanitaire désastreuse .....	6
Une législation nationale ouvertement discriminatoire .....	6
Une protection juridique internationale défailante .....	6
<b>I- Le droit international du réfugié palestinien : un droit d'assistance humanitaire, non de protection juridique</b> ...	<b>8</b>
L'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) ...	8
La Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés .....	9
<b>II- De l'hospitalité à l'obsession constitutionnalisée du " Tawtîn " (implantation)</b> .....	<b>11</b>
<b>III-La législation libanaise : discrimination systématique ouverte contre les réfugiés palestiniens.</b> .....	<b>13</b>
La préférence nationale : les restrictions du droit au travail .....	13
Droit à la sécurité sociale .....	14
Violation du droit de propriété des réfugiés palestiniens .....	14
Absence de liberté de circulation des réfugiés palestiniens .....	15
Liberté d'association .....	15
Restrictions au droit à un procès équitable .....	16
<b>IV- Conclusion et Recommandations</b> .....	<b>17</b>
<b>V- Annexe 1</b> .....	<b>19</b>



## Introduction

### 1) Présentation de la mission

La Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) a mandaté M. Mohamed MOUAQIT, Professeur à la Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales de Casablanca pour effectuer une mission au Liban aux fins de rendre compte de la situation juridique des réfugiés palestiniens dans ce pays.

La mission s'est déroulée du 4 au 8 septembre 2002.

Le présent rapport se fonde sur les informations recueillies lors de ce séjour, mais aussi sur le travail de recherche de documentation juridique (textes de lois, décrets, études juridiques, etc.) réalisé par son auteur, qui a constitué une part importante de la mission.

### Institutions et personnalités rencontrées lors de la mission

Au cours de cette mission, des entretiens ont été effectués avec des réfugiés, des représentants et intellectuels palestiniens, des hommes politiques libanais, un représentant de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), des membres des Associations de défense des droits de l'Homme. La liste des personnes rencontrées figure en annexe 1.

Les rencontres prévues avec les représentants des autorités du pays d'accueil n'ont pu être tenues, ces derniers n'ayant pas répondu à la sollicitation. D'autres personnalités libanaises n'ont pu ou n'ont pas voulu répondre à l'invitation de les rencontrer. Il convient de préciser que la mission a coïncidé avec les événements sanglants du camp palestinien d'Al Jalil (ou wafel) à Baalabek du 4 septembre 2002, ainsi qu'avec la tension politique résultant de la fermeture pendant la même semaine des locaux de la chaîne de télévision MTV par les forces de sécurité.

La FIDH et son chargé de mission remercient en particulier les membres de la Palestinian Human Rights Organization (PHRO-Liban) pour l'aide qu'ils leur ont apportée pour

l'accomplissement de la mission et pour la documentation qu'ils leur ont fournie.

### 2) Le contexte

384 918 réfugiés palestiniens, soit 10% de la population réfugiée palestinienne totale sont enregistrés auprès de l'UNRWA au Liban. Les réfugiés palestiniens constitueraient ainsi plus de 11% de la population du Liban. La majorité d'entre eux réside dans 12 camps de réfugiés<sup>1</sup>. D'après le gouvernement libanais et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), les réfugiés palestiniens seraient 415 000 au Liban. D'après PHRO (Palestinian Human Rights Organisation), il existe une troisième catégorie de réfugiés Palestiniens au Liban non comptabilisée. Ainsi 10 000 Palestiniens résideraient au Liban, sans aucun papier d'identité<sup>2</sup>.

### La dégradation des relations entre les réfugiés palestiniens et les autorités et la population libanaises

Le 4 septembre 2002, l'armée libanaise est intervenue au camp de réfugiés palestiniens d'Al Jalil (ou wafel) à Baalabek sous le prétexte d'une perquisition dans une permanence du Fateh-Commandement révolutionnaire d'Abou Nidal. L'intervention s'est soldée par quatre morts (un sergent-chef libanais et trois palestiniens) et plusieurs blessés. Le camp d'Al Jalil, qui compte parmi les camps les moins importants par sa densité humaine (à peine six mille habitants), est décrit pourtant comme " l'un des plus paisibles du Liban " <sup>3</sup>. Quelques semaines auparavant, en août 2002, l'armée libanaise avait dû intervenir au camp de Aïn el-Héloué, Liban sud, sans s'introduire pourtant à l'intérieur même du camp pour se faire livrer un individu (de nationalité libanaise) impliqué dans le meurtre de trois militaires ; cette opération s'était déroulée sans qu'il y ait eu à déplorer de morts ou de blessés.

Au-delà des interprétations politiques avancées, ces événements témoignent, s'il en est besoin, de la dégradation des rapports des autorités libanaises avec les réfugiés palestiniens et de la tension qui caractérise leurs relations. Ils

1. Chiffres donnés par UNRWA, Public information office, avril 2002.

2. PHRO, 2002 : *A review of the status of Palestinian refugees in Lebanon*.

3. " L'Orient Le Jour ", quotidien de langue française, édition du 5 septembre 2002, p. 4.

s'inscrivent dans un mouvement de détérioration continue de la situation politique, économique, sociale et juridique des réfugiés palestiniens dans un pays qui leur a pourtant manifesté son hospitalité au début de leur installation.

La responsabilité de la guerre civile imputée aux Palestiniens par certains secteurs de la société libanaise sert à ces derniers d'explication à l'inexorable dégradation de la situation des réfugiés palestiniens. Un fort sentiment anti-palestinien, que même des personnalités libanaises qualifient de " racisme ", se développe. Il trouve son origine, d'une part, dans l'impasse dans laquelle se situe le processus de paix au Proche-Orient et, d'autre part, dans le prisme confessionnel qui fait apparaître la présence palestinienne sur le sol libanais comme un risque réel d'implantation définitive susceptible de menacer l'équilibre démographique des confessions au Liban.

### **Une situation humanitaire désastreuse**

Le présent rapport a pour objectif d'étudier la condition des réfugiés palestiniens au Liban. Plusieurs rapports, gouvernementaux ou non-gouvernementaux, ont fait état des conditions de vie déplorables dans lesquelles se trouvent les réfugiés palestiniens au Liban. D'après ces rapports, ce pays est celui qui, parmi les pays arabes ayant accueilli sur leur sol des réfugiés palestiniens, fait subir à ces derniers le plus mauvais sort.

Un rapport supplémentaire mettant en exergue la situation désastreuse des réfugiés palestiniens et faisant l'inventaire des différents manquements de l'Etat-hôte, en l'occurrence l'Etat libanais, à ses obligations nationales et internationales en matière de respect des droits humains, ne serait pas inutile. Pour autant, le présent rapport fait option de rendre compte d'une évolution de la législation libanaise touchant directement ou indirectement les réfugiés palestiniens, en tant qu'indicateur de l'attitude des responsables libanais à l'égard des réfugiés palestiniens.

### **Une législation nationale ouvertement discriminatoire**

Cette option est justifiée par la situation spécifique des réfugiés palestiniens. En effet, le non-respect de leurs droits en matière de droits humains pourrait être imputé à une pratique autoritaire du pouvoir politique dont ils ne seraient pas les victimes spécifiques, bien qu'ils en soient ou qu'ils pourraient en être davantage lésés. Or, la pratique montre que l'Etat libanais ne se limite plus à un non-respect des

droits garantis par des textes nationaux et internationaux. En effet, à l'égard des réfugiés palestiniens, l'Etat libanais développe une législation discriminatoire qui, en elle-même, constitue un manquement aux obligations nationales et internationales du Liban.

Autrement dit, ce n'est plus seulement la violation des textes nationaux et internationaux qui atteste des manquements de l'Etat libanais à ses obligations à l'égard des réfugiés palestiniens, c'est aussi la légalisation d'une pratique ouvertement discriminatoire qui caractérise désormais l'évolution de la législation interne libanaise.

### **Une protection juridique internationale défailante**

Ce qui rend cette évolution encore plus aberrante, c'est que par un effet " pervers " au sens sociologique (c'est-à-dire un effet non attendu), elle est comme induite par la " logique " d'un droit international qui tend, directement ou indirectement, à la légitimer. En effet, le statut des réfugiés palestiniens, au Liban et ailleurs, est d'abord déterminé par le cadre spécifique que leur assure l'intervention de l'UNRWA. Or celui-ci ne prend pas en charge la protection des droits des réfugiés autres que ceux liés à l'assistance humanitaire. En cela, il se trouve en connivence avec un statut juridique interne du réfugié palestinien au Liban qui se réduit de plus en plus à un droit de résidence. Pourquoi, en effet, le droit interne libanais devrait-il être plus protecteur des droits des réfugiés palestiniens si le droit international les exclut de cette protection ? Dans le cadre de cette étude de la condition des réfugiés palestiniens, il convient d'examiner le cadre juridique de l'intervention de l'UNRWA. Tout d'abord parce que qu'il constitue un déterminant de poids dans la connaissance des conditions des réfugiés palestiniens et aussi parce que, par son articulation à la politique libanaise à l'égard des réfugiés palestiniens, il conforte celle-ci dans une certaine " logique ", pourtant attentatoire aux engagements internationaux du Liban.

Il ne suffit donc pas de relever les insuffisances et les difficultés du dispositif de l'UNRWA dans sa mission d'assistance aux réfugiés palestiniens. Il convient de voir précisément le fait que le cadre de l'UNRWA n'étant qu'un dispositif d'assistance, il a pour conséquence de maintenir le réfugié palestinien en dehors de toute protection juridique. Dans la mesure où sa conception est liée à une perspective de résolution d'un conflit devant déboucher sur la création d'un Etat palestinien indépendant et sur un retour des réfugiés sur son territoire comme solution définitive, il tend à

justifier la position de l'Etat libanais qui confère à la population des réfugiés palestiniens un statut juridique réduit au minimum : le droit de résidence conçu comme condition d'application de l'assistance humanitaire de l'UNRWA.

On comprend dès lors que les lois libanaises se fassent de plus en plus discriminatoires contre les réfugiés palestiniens, puisque ceux-ci sont à la charge de l'UNRWA et de son assistance humanitaire et non de l'Etat-hôte libanais.

Droit international et droit libanais concourent, séparément et ensemble, à affirmer le droit de l'entité collective de la Palestine et à nier les droits individuels des réfugiés palestiniens.

## **I- Le droit international du réfugié palestinien : un droit d'assistance humanitaire, non de protection juridique**

### **L'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)**

L'UNRWA a été créé par la résolution n° 302 (IV) de l'Assemblée générale des Nations unies en date du 8 décembre 1949 et est devenu opérationnel depuis le 1er mai 1950. Son action bénéficie actuellement à environ 4 millions de réfugiés palestiniens enregistrés en Jordanie, au Liban, en République arabe syrienne, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza<sup>4</sup>. Le nombre de réfugiés palestiniens au Liban enregistrés par l'UNRWA était de l'ordre de 384 248 au 31 décembre 2001<sup>5</sup>.

Ce chiffre, qui est le résultat de plusieurs vagues de déplacements, ne couvre pas cependant la totalité des réfugiés palestiniens au Liban, certains d'entre eux n'étant pas enregistrés par l'UNRWA. Les réfugiés palestiniens non enregistrés, environ 10 000 selon l'Organisation palestinienne des droits de l'Homme (Palestinian Human Rights Organisation, PHRO), ne bénéficient pas des services de l'UNRWA et sont de ce fait, dans un dénuement encore plus dramatique.

L'UNRWA offre aux réfugiés des services qui couvrent les domaines de l'enseignement, de la formation professionnelle et technique, de la santé et de l'hygiène, de l'aide sociale aux catégories vulnérables de la population (femmes, jeunes, handicapés) et de l'infrastructure. Son action au Liban est d'autant plus déterminante que l'Etat libanais exclut généralement les réfugiés palestiniens des prestations de ses services : *" Les réfugiés de Palestine au Liban sont parmi les plus désavantagés de tous. Ils ne bénéficient que d'un accès limité aux services offerts par l'Etat, et ils doivent compter presque exclusivement sur l'Office pour l'éducation de base, les services de santé, les services de secours et les services sociaux. Les autorités libanaises ont continué d'interdire toute construction dans certains camps de réfugiés, et dans d'autres l'entrée de matériaux de construction est restée soumise à l'approbation des autorités militaires, qui n'est pas toujours accordée. Les réfugiés de Palestine au Liban ont de mauvaises conditions de vie, ils sont mal logés, leur liberté de mouvement est soumise à des restrictions et beaucoup d'entre eux sont au chômage "*<sup>6</sup>.

L'UNRWA déploie, selon ses rapports, des efforts pour suppléer au manque ou au refus de services de l'Etat libanais en faveur des réfugiés palestiniens : *" Le Liban a été la seule zone d'opérations où l'UNRWA a créé un nombre limité d'écoles secondaires pour pallier les restrictions de l'accès des réfugiés palestiniens aux écoles publiques et le coût exorbitant des écoles privées "*<sup>7</sup>. Pour la prestation de ses services, l'UNRWA rencontre depuis les années 1990 des difficultés financières. L'absence d'un système de quote-parts le rendant tributaire des donateurs volontaires, ses services s'en ressentent inévitablement. Pour son action au Liban, l'UNRWA a dû lancer en juillet 1997 un appel spécial d'urgence visant à recueillir des contributions supplémentaires pour faire face à l'insuffisance de ses ressources ordinaires. Lors de la dernière rencontre à Amman entre l'UNRWA, les pays donateurs et les pays hôtes, en septembre 2002, le Commissaire général Peter Hansen a fait état d'un déficit du budget de l'UNRWA de l'ordre de plus de 25 millions de dollars

Les réfugiés palestiniens, au Liban et ailleurs, doivent à l'UNRWA l'assistance humanitaire sans laquelle leur condition économique et sociale serait pire. Ils lui doivent également l'espoir, consacré par la résolution 194 de l'Assemblée générale d'un retour de la population palestinienne réfugiée. Cependant, l'Office n'échappe pas aux récriminations des réfugiés palestiniens et des défenseurs des droits de l'Homme. Au Liban notamment, ses prestations de services, qui sont fonction de la faiblesse des moyens, ne couvrent pas tous les cas humanitaires, tel que les réfugiés palestiniens sont en droit d'attendre d'un organisme de secours. Les prestations de services de l'UNRWA obéissent à une restriction des dépenses qui laisse les besoins de prise en charge de certains soins onéreux sans satisfaction<sup>8</sup>.

Par ailleurs, le sentiment du caractère crucial de l'assistance de l'UNRWA dans la vie des réfugiés s'est accompagné d'une appréhension de ceux-ci, due au changement dans le rôle de cet organisme depuis le processus d'Oslo. D'organisme d'assistance humanitaire, l'UNRWA serait devenu, dans la perception que s'en font certains analystes palestiniens<sup>9</sup>, un rouage et un mécanisme de mise en œuvre des objectifs du processus d'Oslo<sup>10</sup>. Le recours à des ressources extra-budgétaires pour accomplir ce qui constitue sa mission originelle est l'objet de critiques de la part des Palestiniens, et

certaines craignent même que ceci soit synonyme d'un désengagement futur de l'UNRWA indépendamment de l'application des résolutions 184 et 194 auxquelles il est articulé<sup>11</sup>.

### **Le cadre juridique international : la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés**

Mais si la mission d'assistance humanitaire de l'UNRWA continue pour le moment à subvenir aux besoins sociaux des réfugiés de Palestine, elle est en même temps pour ceux-ci, à son corps défendant, un élément de leur fragilité juridique. Provisoire à l'origine, la mission de l'UNRWA dure depuis plus de cinquante ans par renouvellement tous les trois ans. Son existence se juxtapose au cadre juridique de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés dont les dispositions constituent le droit commun des réfugiés. Conçue dans la suite de la résolution 184 (II) de novembre 1947 relative à la partition de la Palestine, la mission de l'UNRWA devait constituer un cadre spécifique dans la perspective d'un droit au retour que la résolution 194 (III) du 11 décembre 1948 avait proclamé. L'article 1-D de la Convention de 1951 prévoit en effet que " 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 Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ".

Mais la pérennisation de ce cadre spécifique provisoire a pour effet d'exclure le réfugié palestinien de la protection juridique de la Convention de Genève de 1951. De ce fait, ce cadre est devenu, à la longue, en quelque sorte une dérogation aux dispositions de cette convention, le droit de l'entité collective de la Palestine qu'il protège indirectement par voie d'assistance humanitaire sacrifiant les droits individuels des réfugiés palestiniens que la Convention de 1951 garantit à tous les réfugiés<sup>12</sup>. Il existerait, selon d'autres lectures, une interprétation plus conforme à l'histoire et à l'ensemble des résolutions qui nie la dualité juridique du cadre de l'UNRWA et de celui de l'UNHCR : " Il n'existe pas de preuve selon laquelle un système de protection atténué a été envisagé pour les réfugiés palestiniens par les rédacteurs des instruments pertinents. De plus, il n'y a pas de justification possible quant au fait que les réfugiés palestiniens se voient privés du bénéfice du régime de protection des réfugiés gouvernant les droits de tous les réfugiés de par le monde. " ; " Si l'on en fait une analyse appropriée, le régime renforcé institua deux agences ayant

*un mandat immédiat au regard des réfugiés palestiniens : UNRWA, qui avait pour vocation d'être une agence d'assistance, et UNCCP, qui devait être une agence de protection. La fonction de l'article I (D) était d'assurer que si pour une raison donnée, une de ces agences manquait à ses obligations avant une résolution globale de la situation des réfugiés, le rôle de cette agence devait être transféré au HCRNU et la Convention relative aux réfugiés devait alors être entièrement et immédiatement applicable, sans conditions préalables, aux réfugiés palestiniens. C'est ce qu'impliquent l'aspect " protection ou assistance " et le langage ipso facto de l'article I (D) "*<sup>13</sup>.

La contradiction entre le droit de la Palestine et les droits individuels des réfugiés palestiniens, dont on a craint qu'ils ne mènent à la dénégation des droits historiques de la Palestine si l'identité des réfugiés palestiniens venait à s'effacer dans celle des pays hôtes, peut se justifier, et l'a été effectivement du point de vue arabe et palestinien, dans une perspective à court terme et dans un cadre juridique provisoire. Elle est devenue intenable en se pérennisant, ce qui conduit de plus en plus les organisations des droits de l'Homme palestiniennes à refuser les limites du cadre juridique de l'UNRWA et à le combiner à un cadre juridique de protection des droits individuels des réfugiés, en l'occurrence celui de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, solution pour laquelle le droit international serait déjà favorable.

Le fait que le pays hôte puisse, par sa ratification de la Convention de 1951, garantir une protection juridique des droits individuels des réfugiés à côté de l'assistance humanitaire que peut prodiguer un organisme international à l'entité collective à laquelle ils sont rattachés par des droits historiques ne fait qu'accroître la fragilité juridique du réfugié. En effet, celui-ci est tributaire du bon vouloir de l'Etat de ratifier ou de ne pas ratifier la Convention. En l'occurrence, le réfugié palestinien au Liban est sans aucune protection juridique en raison du refus de ratification par l'Etat libanais de la Convention de 1951.

Il est vrai cependant que la ratification de la Convention de 1951 par le pays hôte reste la solution la plus favorable aux réfugiés qui bénéficient de l'assistance d'un organisme autre que le HCR pour se voir appliquer un régime de protection juridique de leurs droits individuels. Autrement, il faudrait que se produise le cas de figure de la cessation de l'assistance de l'UNRWA pour que les réfugiés palestiniens se voient appliquer cette Convention. L'article 1-D, second alinéa, de la Convention de Genève de 1951, stipule en effet: " 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 ".*

Cette hypothèse, favorable aux droits individuels des réfugiés palestiniens, n'est pas cependant envisageable en dehors de la solution définitive du problème palestinien, car l'UNRWA s'articule à un ensemble juridique qui signifie pour le peuple palestinien la garantie de ses droits historiques sur la Palestine. La ratification par le Liban de la Convention de 1951 est donc une nécessité pour la protection des droits des réfugiés palestiniens devant la difficulté, sinon l'impossibilité, d'une révision du droit international des réfugiés qui ne considérerait plus comme exclusifs l'un de l'autre le droit de l'entité collective de la Palestine et les droits individuels que protège la Convention des réfugiés de 1951.

4. Rapport du Commissariat général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 1er juillet 2000-30 juin 2001, A/56/13.

5. Selon les statistiques de l'UNRWA.

6. Rapport du Commissariat général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. 1er juillet 2000- 30 juin 2001, p. 7, § 34.

7. Ibid, p. 43, § 178.

8. *Hokouk*, (" Les droits ") publication de PHRO, Organisation palestinienne des droits de l'Homme, numéro 3, Juillet 2002.

9. Ramzi RABAH et Ali FAÏÇAL. Les réfugiés et le droit au retour entre manœuvres de négociation et prémices d'un soulèvement de masses. Dar At-takadom Al-Arabî Li-Çahafa Wa-Tibâa Wa-Nashr. Beyrouth. 2000. E arabe.

10. L'office reconnaît lui-même ce changement : " Depuis sa création, il n'a cessé de s'adapter à l'évolution rapide du contexte politique de la région, tout en s'employant à répondre aux besoins des réfugiés de Palestine. Dans le cadre de son évolution sur les plans organisationnel et opérationnel, il est passé des travaux de ses débuts à des opérations de secours puis, actuellement, au programme plus complet de mise en valeur des ressources humaines. Les origines de la phase actuelle de ce processus de réforme remontent à 1996 ". Rapport du Commissariat général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, *op.cit.*, p. 4, §16.

11. Fathi AL-KALEEB. Souffrance de la Nakba. Dar Al-wataniyya Al-Jadida/Damas et Dar Fourat/Beyrouth. 2001.

12. Réinterprétant les droits des réfugiés palestiniens conformément au droit international, et un cadre de solutions durables, Mme Susan M. Akram, Professeur associé, Université de Boston, Faculté de droit, Conférence internationale sur les réfugiés palestiniens, organisée par le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, en coopération avec l'Organisation de la Conférence islamique et la Ligue des pays arabes, siège de l'UNESCO, Paris, 26 et 27 avril 2000 (traduction libre).

13. C'est le cas de BADIL Resource Center for Palestinian Refugee and Residency Rights, qui conclut dans sa contribution à un atelier sur l'avenir de l'UNRWA " *Dans le contexte politique actuel et étant donné la faible probabilité d'un accord prochain qui mettrait un terme au problème des réfugiés conformément aux résolutions pertinentes de l'ONU et au droit international des réfugiés, une discussion critique au sujet de la protection des réfugiés palestiniens est urgente. De plus, cette discussion ne contredit, ni ne nie le rôle de l'UNRWA, qui continue de remplir une fonction importante en fournissant assistance aux réfugiés palestiniens et pourrait jouer un rôle primordial dans la mise en oeuvre d'une solution durable pour les réfugiés palestiniens. Il n'y a sans doute pas lieu de "réinventer" un rôle pour l'UNRWA, mais plutôt de mettre en place un régime exhaustif pour les réfugiés, qui pourrait assurer une protection au travers du HCRNU tel qu'il est mandaté par l'article I (D) de la Convention de 1951 sur les réfugiés, une assistance et un développement futur au travers de l'UNRWA, tandis que les réparations pourraient être allouées par l'UNCPPP* ". Voir Quel rôle pour l'UNRWA ? Opportunités et contraintes. Une solution durable au problème des réfugiés palestiniens. Contribution écrite de BADIL BADIL Resource Center for Palestinian Refugee and Residency Rights dans le cadre de l'atelier PRRN sur l'avenir de l'UNRWA. Grande-Bretagne (Février 2000) (traduction libre). Une position analogue est défendue par l'Organisation palestinienne des droits de l'Homme (PHRO).

## II- De l'hospitalité relative à l'obsession constitutionnalisées du " Tawtîn " (l'implantation)

Le Liban n'a pas été toujours inamical à l'égard des réfugiés palestiniens. L'idéologie de la " qawmiyya " arabe (nationalisme arabe) aidant, le Liban se solidarise au début avec les Palestiniens exilés<sup>14</sup>. Il met en place une structure administrative spécifique et une réglementation (pourtant déjà restrictive) de certains droits. Ainsi, fut créée en 1959 une direction au ministère de l'Intérieur chargée des affaires des réfugiés palestiniens, qui devait entrer en relation avec l'UNRWA en vue d'assurer l'assistance nécessaire aux réfugiés, examiner les demandes de passeport et délivrer les documents nécessaires relatifs au statut personnel, autoriser le mariage entre un réfugié palestinien et un citoyen libanais, autoriser le déplacement de réfugiés d'un camp à un autre, ainsi que d'autres attributions.

Un autre décret intervint en 1960 pour la création d'un Haut Comité des affaires palestiniennes chargé de suivre les développements de la cause palestinienne, de réunir toutes les informations et d'entreprendre les études nécessaires la concernant, ainsi que de contrecarrer la propagande israélienne. Le décret en date du 28/7/1962 dispensait de passeport le Palestinien se déplaçant entre la Syrie et le Liban, tandis que le décret en date du 29/12/1954 l'exonérait des droits de timbre pour la délivrance du passeport ou de son renouvellement. Les réfugiés palestiniens étaient, d'une manière générale, soumis à la législation des étrangers (loi du 10/7/1962), mais bénéficiaient relativement d'un traitement particulier au regard de leur situation.

La solidarité exprimée au début aux réfugiés palestiniens de 1948 par les responsables politiques et le peuple libanais devint plus relative au fur et à mesure que la présence palestinienne s'avéra plus durable. Le refus du Liban de ratifier la Convention sur les réfugiés de 1951, qui persiste jusqu'à maintenant, atteste, bien avant les effets de la guerre civile libanaise, de l'entrave que constitue la crainte du " Tawtîn " (implantation) des réfugiés palestiniens. Le Protocole de Casablanca de 1965, émanant de la Ligue des Etats arabes, chercha à constituer une base politique pour la garantie d'un minimum de droits aux réfugiés palestiniens se trouvant sur le territoire des Etats arabes, mais ne pouvait, en tant que texte non contraignant juridiquement, combler le vide juridique créé par la non-ratification de la Convention sur les réfugiés

Le rapport des Libanais aux Palestiniens trouvera de même une expression plus politique que juridique dans la conclusion de l'accord du Caire en date du 3 novembre 1969, plus soucieuse de concilier la nécessité pour les Palestiniens de mener leur combat contre Israël avec le respect de la souveraineté de l'Etat libanais que de garantir aux réfugiés des droits. L'accord du Caire entre l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et le gouvernement libanais, dont l'existence était assortie d'une clause de confidentialité, affirmait néanmoins la nécessité de garantir les droits des réfugiés palestiniens en matière de résidence, de travail et de liberté de mouvement. La garantie de ces droits devenait ainsi davantage fonction de l'existence d'un accord politique que d'une base juridique stable et s'exposait ainsi aux aléas politiques, ce qui advint plus tard lorsque les réfugiés palestiniens perdirent la protection de leur autorité après le départ de l'OLP du Liban en 1982 et lorsque l'accord du Caire fut dénoncé et abrogé en 1987 par la Chambre des députés.

Mais ce n'est plus seulement dans la fragilité politique d'un accord entre Palestiniens et autorités libanaises que résidait l'instabilité juridique des droits des réfugiés palestiniens. C'est alors dans la base du système juridique libanais que cette fragilité devint inscrite. La Constitution libanaise du 23 mai 1926, amendée notamment à la suite des accords de Taëf du 22 octobre 1989, qu'elle intègre dans son préambule, garantit certes formellement les libertés et les droits de l'Homme. Le préambule de la Constitution et la loi constitutionnelle du 21 septembre 1990, prévoient en effet que le Liban est " *membre fondateur et actif de la Ligue des Etats arabes et engagé par ses pactes; de même qu'il est membre fondateur et actif de l'Organisation des Nations Unies, engagé par ses pactes et par la Déclaration universelle des droits de l'Homme. **L'Etat concrétise ces principes dans tous les champs et domaines sans exception** ".*

La ratification par l'Etat libanais le 3 novembre 1972 des deux Pactes internationaux de 1966 et de la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale le 12 novembre 1971 donnent au droit international des droits de l'Homme une place dans le système juridique interne libanais que l'article 2 du code de procédure civile considère comme supérieure à la législation interne. En effet, cet article pose le principe général qu'en cas de contradiction de la norme nationale avec les dispositions

des normes internationales ratifiées, la norme internationale est appliquée. Mais la guerre civile libanaise, dont la responsabilité a été imputée par certains Libanais aux Palestiniens, aura eu aussi pour effet d'introduire et d'institutionnaliser dans les fondements du système juridique libanais la crainte du " Tawtîn ". La Constitution de l'après Taëf stipule en effet que : " *Il ne peut y avoir de déplacement de population sur la base d'appartenance, ni démembrement, ni partition, ni **implantation*** ".

Ainsi, la fragilité de la situation juridique des droits des réfugiés palestiniens au Liban découle-t-elle de la combinaison d'un ensemble de facteurs dont les uns sont parfois les effets des autres :

- l'absence d'un droit international protecteur des droits des réfugiés palestiniens en raison de la déconnection, qui serait plutôt le fait d'un malentendu<sup>15</sup>, du système d'assistance humanitaire de l'UNRWA du système de protection juridique de la Convention sur les réfugiés de 1951 ;

- le refus de l'Etat libanais de procéder à la ratification de cette Convention, ratification qui aurait permis de réaliser le cumul de l'assistance humanitaire et de la protection juridique que le droit international a échoué à accomplir ;

- le lien établi entre les droits des réfugiés palestiniens, qui doivent trouver normalement leur garantie dans un système juridique stable de l'Etat-hôte, et les rapports politiques entre l'Etat libanais et l'autorité palestinienne qui se matérialisaient, ou qui pourraient se matérialiser, dans un accord dont le sort est fonction des aléas politiques ; il est à noter que des palestiniens continuent à lier leurs droits sur le sol libanais à l'existence d'un accord entre l'Etat libanais et les Palestiniens, bien que l'existence d'une perspective des droits de l'Homme palestinienne et libanaise commence à placer les droits des réfugiés palestiniens sur le terrain du droit national et international ; si un accord peut s'avérer nécessaire entre les responsables palestiniens et les autorités libanaises pour régler des problèmes de caractère politique liés au statut de la présence palestinienne sur le sol de l'Etat-hôte libanais, la garantie et le respect des droits individuels des réfugiés palestiniens ne sauraient être tributaires de ce type d'accord et doivent trouver leur assise dans les obligations juridiques nationales et internationales de l'Etat libanais ;

- la peur du " Tawtîn ", qui est l'effet davantage du prisme confessionnel -favorisé et entretenu par la division religieuse- et du souci de l'équilibre confessionnel des communautés religieuses que d'une volonté des réfugiés palestiniens d'une implantation définitive au Liban<sup>16</sup>; le poids de cette division religieuse sur la vie politique libanaise est tel que l'ambivalence, si ce n'est la duplicité, est un trait marquant des attitudes politiques des responsables libanais à l'égard des réfugiés palestiniens; ainsi, les députés qui ont introduit un recours devant le Conseil constitutionnel contre la nouvelle loi sur le droit à la propriété ont aussi voté en faveur de ce texte, et des militants associatifs des droits de l'Homme libanais, dont la référence aux valeurs des droits de l'Homme devrait constituer une alternative à la division religieuse, qui ont appliqué, dans leur documents, le terme de " racisme " à propos de ce texte ont, au cours de ma conversation avec eux, trouvé ce terme inadéquat. Bien que la Constitution prévoit que " *La suppression du confessionnalisme politique constitue un but national essentiel pour la réalisation duquel il est nécessaire d'œuvrer suivant un plan par étapes* ", il semble que ni les acteurs politiques, ni certains acteurs associatifs libanais ne soient en mesure, pour l'instant, de se départir à l'égard des réfugiés palestiniens de leur prisme confessionnel.

14. Sur ce point voir notamment le rapport de la FIDH sur la *Situation des réfugiés palestiniens*, 3 au 9 juin 1993, La *Lettre Hebdomadaire de la FIDH*, Hors-série n° 188, mai 1994.

15. Voir supra note n° 9.

16. D'après PHRO, un sondage effectué sur un échantillon important de réfugiés palestiniens a conclu à l'attachement massif de ces derniers à leur droit au retour dans leur pays.

### **III- La législation libanaise : discrimination systématique ouverte contre les réfugiés palestiniens**

Dans le passé, le Liban pouvait se prévaloir d'une position commune des pays arabes sur le refus du " Tawfîn ", et s'abriter derrière les agissements de certains pays arabes, qui n'hésitèrent pas à procéder à des expulsions massives des Palestiniens, pour prendre à son tour des mesures hostiles à ces derniers. Toutefois, le Liban s'est singularisé de plus en plus par une politique d'hostilité juridique ouverte envers les réfugiés palestiniens. Le législateur libanais le manifestera en ne faisant plus des réfugiés palestiniens une catégorie pour laquelle l'Etat libanais se sent une obligation particulière. C'est ainsi que, au ministère de l'Intérieur, la " Direction des affaires des réfugiés palestiniens " devint seulement, suite au décret n° 4082 de novembre 2000, la " Direction des affaires politiques et des réfugiés ". L'Etat libanais ne veut plus ainsi officialiser son rapport d'Etat-hôte aux réfugiés palestiniens.

La référence à la " qawmiyya " étant mise de côté, les réfugiés palestiniens seront traités non seulement en étrangers mais aussi en non-ressortissants d'un Etat, c'est-à-dire pratiquement en apatrides. Constitutionnalisée, la peur du " Tawfîn " justifie désormais non seulement les entraves administratives et les pratiques répressives établies à l'encontre des réfugiés palestiniens, mais désormais aussi une législation ouvertement discriminatoire, l'objectif, non avoué mais avéré, étant de leur rendre la vie plus insupportable qu'elle ne l'est déjà et les pousser à quitter le territoire libanais.

La vie dans les camps est déjà connue pour les conditions terribles qui la caractérisent. L'entassement qui résulte du rapport entre l'exiguïté de l'espace et le surnombre de la population est aggravé par l'interdiction faite aux réfugiés palestiniens de procéder à la reconstruction des camps détruits<sup>17</sup>, à la construction de camps nouveaux, ou à l'extension des camps existants. Bien qu'aucun texte n'interdise aux réfugiés palestiniens de procéder à des travaux de construction ou de rénovation à l'intérieur de leurs camps, les autorités militaires libanaises interdisent, au besoin par l'usage des armes, l'introduction dans certains camps de tout matériel ou matériau de construction. Si l'interdiction ne s'étend pas à tous les camps<sup>18</sup>, elle est cependant avérée dans plusieurs camps du sud. Les " contrevenants " sont passibles de prison et peuvent mettre leur vie en danger<sup>19</sup>.

De l'interdiction *de facto* à l'interdiction *de jure*, le législateur libanais n'a pas hésité pas à sauter le pas.

#### **La préférence nationale : restrictions du droit au travail des réfugiés palestiniens**

Dans le domaine du travail, la tentation de la préférence nationale date des années 1950. Le Président libanais de l'époque, Béchara El Khoury, s'était cependant opposé à la décision du Ministre du Travail et des Affaires sociales d'interdire aux réfugiés de travailler. Aujourd'hui, la préférence nationale est entrée dans les faits : l'arrêté ministériel en date du 15/12/1995 énumère les fonctions salariées et les métiers indépendants dans le secteur privé interdits aux Palestiniens. Cette énumération est mise à jour chaque année en fonction des besoins, et l'arrêté ministériel du 15/12/1995 n'est lui-même que la mise à jour d'arrêtés précédents, dont le premier semble remonter à l'arrêté n° 1/289 en date du 18/12/1982.

L'interdiction qui frappe ces métiers s'étend à l'ensemble des étrangers, mais la clause de réciprocité<sup>20</sup>, déjà instaurée par l'arrêté ministériel n° 17561 en date du 10 juillet 1962, sur laquelle s'appuie l'arrêté ministériel en date du 15/12/1995 énumérant l'ensemble des métiers interdits aux étrangers, vise évidemment les réfugiés palestiniens, qui ne sont pas considérés comme ressortissants d'un Etat lié au Liban par l'obligation de réciprocité, bien que le Liban, dans le cadre de la Ligue arabe, traite l'Autorité palestinienne en représentant d'un Etat arabe. En les considérant comme non ressortissants d'un Etat, le Liban en arrive à faire des réfugiés palestiniens des apatrides pour lesquels il devrait appliquer normalement la dispense de réciprocité prévue par la Convention relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954<sup>21</sup>. N'ayant pas non plus ratifié cette convention, le Liban ne se sent donc pas obligé par ses dispositions.

L'énumération par l'arrêté ministériel en date du 15/12/1995 des métiers salariés réservés aux libanais en fonction des besoins, par le ministère du Travail, et dont la longue liste ( couvrant environ 72 métiers et professions selon les uns et 46 selon les autres) comprend aussi bien les métiers de coiffeur, de gardien, de cuisinier que les professions de pharmacien, de comptable, d'enseignant, etc., ainsi que des métiers indépendants, est d'ailleurs

faussement limitative. Ce texte ajoute en effet que la préférence nationale s'applique à tous les métiers qui peuvent être pourvus par des Libanais ou, pour reprendre une autre formulation du texte, à " *tout métier qui pourrait constituer une concurrence aux Libanais* ". L'interdiction pour les Palestiniens d'exercer des professions libérales était déjà en vigueur avant l'intervention de cet arrêté ministériel du fait que les ordres professionnels auxquels devaient s'affilier obligatoirement ceux qui voulaient exercer ces professions ne devaient être ouverts qu'aux Libanais.

Les exceptions à la préférence nationale que l'arrêté cité ci-dessus prévoit ne profitent qu'aux étrangers qui résident au Liban depuis leur naissance, les étrangers d'origine libanaise ou nés de mère libanaise, ou enfin les étrangers mariés à une Libanaise. Ainsi en sont exclus les Palestiniens qui résident au Liban depuis leur exil en 1948 car non nés sur son sol et les Palestiniens nés au Liban de parents palestiniens.

Pour les métiers qui échappent à la préférence nationale, le réfugié palestinien doit être pourvu d'un permis de travail à l'instar des autres étrangers, en application de la loi du 10/7/1962 relative aux conditions d'entrée, de résidence et de sortie des étrangers. Il est alors en forte compétition avec ces derniers<sup>22</sup>.

Ainsi, la législation libanaise se trouve en contradiction flagrante avec les provisions du Pacte international sur les droits économiques sociaux et culturels de 1966, ratifié par le Liban en 1979, et notamment avec l'article 6 qui prévoit " *les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail, librement choisi et accepté, et prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit* ".

### **Droit à la sécurité sociale**

Par ailleurs, le réfugié palestinien qui travaille demeure néanmoins sans protection sociale en dépit des cotisations qu'il verse en tant que travailleur, la clause de réciprocité s'opposant à ce qu'il bénéficie des droits sociaux auxquels peut prétendre un étranger ressortissant d'un Etat (Code la sécurité sociale, 26/09/1963).

### **Violation du droit de propriété des réfugiés palestiniens**

A l'interdiction d'exercer certains métiers s'ajoute désormais, depuis la loi n° 296 en date du 3/4/2001, publiée au Journal

Officiel n° 15 du 5/4/ 2001 portant modification du décret-loi n° 11614 en date du 4/1/1969 relatif à l'acquisition de la propriété immobilière au Liban par des non libanais<sup>23</sup> des restrictions à leur droit de propriété. La restriction qu'apporte la loi n° 296 du 3/4/ 2001 met en œuvre pour la première fois explicitement la clause constitutionnelle du " Tawtîn " pour s'opposer à la possibilité juridique pour les Palestiniens d'acquérir la propriété immobilière. Sous le prétexte de vouloir favoriser l'investissement au Liban en permettant aux étrangers, sous certaines conditions, de se porter acquéreurs de biens immobiliers, les promoteurs de la loi ont introduit une disposition selon laquelle " *Il n'est permis à aucune personne ne portant pas la nationalité d'un Etat reconnu ou à aucune personne dont l'accès à la propriété est en contradiction avec les dispositions de la Constitution relatives au " Tawtîn " d'acquérir des droits réels de quelque nature que ce soit* ". La double condition de la nationalité d'un Etat reconnu et de la non contradiction avec les dispositions constitutionnelles relatives au " Tawtîn " vise évidemment les Palestiniens réfugiés au Liban. Les députés libanais, dont certains ont ouvertement tenu des propos hostiles aux palestiniens, ont voté le texte de cette nouvelle loi même lorsqu'ils ont été réservés à son égard.

Saisi de ce texte par des députés, qui par ailleurs ont voté en sa faveur, pour non-conformité avec les dispositions des pactes et conventions ratifiés par le Liban, le Conseil constitutionnel libanais a affirmé la constitutionnalité de ce texte et rejeté le recours quant au fond en arguant de la souveraineté de l'Etat à laquelle les pactes et conventions internationaux des droits de l'Homme reconnaissent la compétence d'apporter des restrictions aux droits que ces instruments proclament et garantissent.

Il est évident que le pouvoir d'interprétation dont dispose le juge, en l'occurrence le juge constitutionnel, dans le cadre de son système juridique peut lui permettre de ne pas se trouver devant une seule réponse juridique possible, et d'infléchir, quant au fond, son raisonnement dans le sens d'une autre réponse juridique que celle qui serait favorable au pouvoir de l'Etat au détriment des droits de l'Homme. Si le juge est plus soucieux des droits de l'Homme, il peut faire pencher la balance vers l'interprétation juridique la plus protectrice de ces droits.

Il se trouve que le Conseil constitutionnel libanais a adopté une interprétation dans laquelle la clause du " Tawtîn ", qui doit normalement être comprise comme une clause s'opposant à une implantation de caractère collectif, devient une clause par laquelle le droit d'un individu étranger à

devenir acquéreur d'un bien immobilier, qui n'engage aucunement le droit, garanti internationalement, de la collectivité exilée à laquelle il est affilié d'exister comme entité juridique et de recouvrer sa souveraineté, et qui ne peut signifier nécessairement la renonciation au droit d'appartenir à cette collectivité, est méconnu purement et simplement. L'interprétation du droit international des droits de l'Homme, qui ne peut se faire dans un sens qui rendrait ces droits non protégés ou moins protégés<sup>24</sup>, est faite par le Conseil constitutionnel libanais dans un sens qui encourage l'Etat à prendre des mesures attentatoires aux droits de l'Homme.

Pour devenir propriétaire ou exercer éventuellement d'autres droits, il ne reste au Palestinien que de devenir libanais. Mais on imagine facilement que si l'acquisition d'un bien immobilier par un Palestinien est porteuse pour les Libanais d'un risque sérieux d'implantation de celui-ci, l'acquisition par ce dernier de la nationalité libanaise est *a fortiori* plus menaçante. Le droit libanais actuel de la nationalité<sup>25</sup> offre à l'étranger la possibilité de la naturalisation s'il en fait la demande et s'il satisfait à certaines conditions, notamment de résidence ininterrompue sur le territoire libanais et de mariage avec une libanaise (qui ne transmet pas sa nationalité à ses enfants). Mais le problème de la nationalité et de la naturalisation au Liban a conservé jusqu'à récemment une dimension politique et religieuse collective en raison de l'existence d'une importante et ancienne population résidente au Liban (kurdes, arméniens, assyriens...) dont l'identité libanaise n'a pu être résolue, après l'échec d'une refonte législative du droit libanais de la nationalité, que par le décret récent n° 5247 du 20 juin 1994 du Gouvernement Hariri.

En pratique, si l'octroi de la nationalité libanaise a profité aussi à des individus palestiniens, l'obsession du " Tawtîn " conduit inexorablement, vis-à-vis des Palestiniens, à une perspective qui ne dissocie plus naturalisation individuelle et implantation collective. Ainsi, l'argumentaire qui a servi à fonder le recours des députés devant le Conseil constitutionnel contre la loi sur l'acquisition de biens immobiliers par des non-Libanais considère-t-il que la naturalisation du Palestinien, contrairement à l'acquisition par celui-ci d'un bien immobilier, contredit la clause constitutionnelle du " Tawtîn ". La proposition de loi relative à la nationalité que l'avocat et ancien ministre Issam NOU'MAN a faite<sup>26</sup>, sans succès jusqu'ici, prévoit d'exclure de l'application de cette loi les réfugiés palestiniens. Dans cette perspective, il existe logiquement un risque que le mariage d'un Palestinien avec une Libanaise, qui dans l'état actuel du

droit peut ouvrir la possibilité d'une naturalisation, ne conduise plus à cette possibilité.

### **Absence de liberté de circulation des réfugiés palestiniens**

Il reste aussi au réfugié palestinien à aller chercher de quoi subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille dans une autre contrée. Or, la sortie du territoire libanais peut être un voyage sans retour. Un arrêté du ministre de l'Intérieur n° 478 en date du 23 septembre 1994 a déjà constitué un précédent en exigeant des Palestiniens résidents au Liban un visa de sortie du/ ou d'entrée au/ Liban, mettant fin à la liberté de sortie et d'entrée pour les Palestiniens que la loi n° 1188 en date du 28 juillet 1962 garantissait d'une manière générale aux étrangers. Le réfugié palestinien au Liban pouvait ainsi risquer de sortir du territoire libanais sans pouvoir y retourner et rejoindre sa famille, comme cela arriva effectivement.

Bien que les mesures décidées par l'arrêté du 23 septembre 1994 aient été abrogées en 1999, le précédent constitué par cet arrêté dissuade, soit le réfugié palestinien de partir à l'étranger, soit un Etat tiers de lui accorder un visa de travail (comme c'est le cas des pays du Golfe), de peur qu'un texte ne vienne à nouveau imposer un visa de retour au Liban avec le risque que cela comporte.

L'une des conséquences de cette abrogation a également été l'expulsion par la Libye d'un grand nombre de réfugiés palestiniens, détenteurs de documents de voyage libanais vers le Liban.

### **Liberté d'association**

Les associations sont régies au Liban par la loi du 3 août 1909 complétée par la loi du 9 octobre 1962. Le régime au Liban est celui de la libre création : celle-ci s'effectue par une déclaration de constitution contre un récépissé. Cependant, les étrangers peuvent établir des associations sous condition de réciprocité. La législation entrave donc la liberté associative des Palestiniens au Liban.

PHRO, Palestinian Human Rights Organisation<sup>27</sup>, une association créée le 29 novembre 1997, a effectué sa demande d'enregistrement auprès du ministère de l'Intérieur en janvier 2001 par le dépôt du formulaire " Ilm wa Khabar " prévu à cet effet. En janvier 2003, elle n'a toujours pas reçu ni récépissé ni numéro d'immatriculation lui permettant de figurer au registre des associations et d'exercer en toute légalité ses activités. Malgré des demandes répétées

d'entretien avec le Ministère de l'Intérieur, notamment en janvier et mai 2002, celles-ci sont restées sans réponse.

Ainsi, PHRO n'est toujours pas reconnue ce qui entrave grandement son action : elle fait face à des problèmes de financement, ainsi qu'à des risques d'usurpation de son nom.

Cette restriction à la liberté d'association est contraire à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'à la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 9 décembre 1998 et en particulier les articles 1, 3, 5 b et 16, selon lequel " *chacun a le droit, individuellement ou en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'Homme et des libertés fondamentales aux niveaux national et international* ".

## **Restrictions au droit à un procès équitable**

La législation libanaise offre aux citoyens libanais n'ayant pas les moyens de se payer les services d'un avocat pour les défendre dans un procès une assistance juridique (article 425 décret-loi 90/83). Cependant l'article 426 de ce même décret offre une assistance juridique aux citoyens non-libanais sous condition de réciprocité. Là encore, les réfugiés palestiniens sont directement visés.

Ainsi, souvent, les Palestiniens au Liban ne sont pas représentés par un avocat lors de procès. En outre, en l'absence d'une représentation juridique, il arrive souvent qu'un réfugié passe plus de temps qu'un autre accusé, en détention préventive. Cependant, un amendement récent limite la période de détention préventive à 60 jours.

17. Au cours de sa visite, le chargé de mission s'est entretenu avec la délégation de réfugiés palestiniens du camp Nabatieh qui se trouvait en sit-in devant l'entrée de l'établissement de l'UNRWA, en attente vaine d'un soutien à leur demande de reconstruction de leur camp détruit lors des raids israéliens en 1974.

18. Au camp de Sabra et Chatila, le chargé de mission a pu voir directement à l'œuvre la construction d'un ouvrage (une mosquée).

19. Tel est le cas récemment d'un jeune palestinien blessé à la suite de tirs d'armes en tentant d'échapper aux militaires libanais qui voulaient l'arrêter pour tentative d'introduction dans le camp de matériau de construction.

20. La clause de réciprocité est une condition évoquée dans la plupart des lois libanaises traitant des étrangers. Cette clause prévoit qu'un droit accordé aux ressortissants d'un Etat étranger au Liban doit également être garanti aux Libanais sur le territoire de cet Etat.

21. La Convention relative au statut des apatrides prévoit en effet que " Après un délai de résidence de trois ans, tous les apatrides bénéficieront, sur le territoire des Etats contractants, de la dispense de réciprocité législative " (article 7.2).

22. Les statistiques des travailleurs palestiniens autorisés à travailler dont fait état Souhaïl Mahmoud An-Natour comprennent les années qui vont de 1968 à 1985. Voir son ouvrage *Les conditions du peuple palestinien au Liban*, Dar At-Takadom Al-Arabi, 1993. Ce que l'on peut déduire de ces statistiques, c'est que d'un côté, les permis de travail délivrés au profit des Palestiniens sont allés en se réduisant, d'un autre côté, la disponibilité sur place des travailleurs palestiniens n'empêche pas l'embauche d'étrangers, qu'ils soient arabes ou non arabes.

23. Le 24 janvier 2003, la FIDH a adressé une lettre au Président du Parlement libanais pour demander la révision de cette loi sur la propriété.

24. Par exemple, l'article 5,1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose : " *Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte* ".

25. Plusieurs textes régissent le droit de la nationalité au Liban.

26. M. Issam NOUMAN en fait état dans une étude qu'il a réalisée et qu'il a bien voulu remettre au chargé de mission de la FIDH.

27. L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme (programme conjoint de la FIDH et de l'Organisation mondiale contre la torture, OMCT) a adressé, le 23 janvier 2002, une lettre aux autorités libanaises demandant l'inscription de PHRO au registre des associations.

## IV- Conclusion et recommandations

### Conclusion

Ainsi, la boucle est bouclée : la précarité du statut du réfugié palestinien en droit international le rend tributaire du droit interne de l'Etat-hôte, et la précarité encore plus grande que celui-ci favorise lui fait espérer un droit international plus protecteur.

Le droit international du réfugié palestinien étant l'otage de la complexité du système international et de l'échec de la communauté internationale à imposer une paix juste dans le conflit du Proche-Orient, il reste que la ratification de la Convention internationale sur les réfugiés de 1951 et, surtout, son respect par le Liban reste le plus court chemin pour une meilleure considération de la dignité humaine des réfugiés palestiniens au Liban.

Ainsi, les réfugiés palestiniens au Liban se trouvent dans une situation d'extrême exclusion sociale, économique et politique. D'après les organisations palestiniennes de défense des droits de l'Homme, le taux de chômage des Palestiniens au Liban avoisine les 40%.

Il apparaît clairement, au vu des dispositions de la législation libanaise les concernant que les réfugiés palestiniens au Liban souffrent d'une discrimination systématique en droit et dans les faits, et ce, en contradiction avec les engagements internationaux du Liban en matière de droits de l'Homme.

Le Liban viole ainsi notamment l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ratifié en 1972 par le Liban) selon lequel " toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi... " et surtout les dispositions de la Convention internationale pour l'élimination de toutes formes de discrimination raciale, ratifiée par le Liban en 1971.

Ces violations flagrantes de ses engagements internationaux par le Liban, ont également pour conséquence concrète l'abandon par l'Etat libanais des réfugiés palestiniens à leur sort tragique. Ils sont ainsi maintenus, au nom du caractère "temporaire" de leur séjour au Liban (datant pour beaucoup de 1948), dans une situation d'exclusion organisée, confrontés à un impératif quotidien de survie, ce sont parfois des mouvements les plus extrémistes qui profitent de la

situation, assurant pour partie cette survie face à la carence coupable de l'Etat hôte et au désintérêt pour ne pas dire plus de la communauté internationale.

Dans sa résolution du 16 janvier 2003 sur la conclusion d'un accord d'association avec la République libanaise, le Parlement européen s'est dit " *profondément préoccupé par la situation difficile des quelque 300 000 réfugiés palestiniens au Liban* ". Le Parlement a ainsi invité " *les autorités libanaises à ratifier la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, à mettre fin aux discriminations envers les réfugiés et les demandeurs d'asile en veillant à protéger les personnes menacées d'expulsion et de faciliter l'intégration de ceux qui le souhaitent* "28.

### Recommandations

#### La FIDH demande aux autorités libanaises :

- de ratifier la Convention de Genève de 1951 relative au Statut des réfugiés
- de tout mettre en œuvre pour assurer le respect des droits fondamentaux des réfugiés palestiniens au Liban et notamment :
- de lever les mesures restreignant l'accès au travail des réfugiés palestiniens et les interdictions d'exercer certaines professions notamment médicale, juridique et pédagogique ;
- de procéder à une révision de la loi sur la propriété au Liban afin de garantir aux réfugiés palestiniens le droit d'acquérir des biens ;
- de lever les mesures empêchant les réfugiés de bénéficier de la sécurité sociale ;
- de garantir la libre circulation à travers le Liban des réfugiés palestiniens, et la possibilité de se voir délivrer des documents de voyage ;
- de reconnaître l'existence légale des organisations non-gouvernementales palestiniennes au Liban.

#### A la communauté internationale :

- de tout mettre en œuvre pour assurer aux réfugiés palestiniens au Liban la protection garantie par la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, dans l'attente d'une résolution globale du conflit au Proche Orient

28. Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2003, P5\_TA-PROV(2003)0018, B5-0641/2002

et du problème des réfugiés palestiniens par les parties en conflit et la communauté internationale, conformément notamment à la résolution 194 du Conseil de sécurité des Nations unies

- de soutenir financièrement l'action d'assistance humanitaire de l'UNRWA

**A l'UNRWA :**

- de prendre en compte les réfugiés palestiniens au Liban non comptabilisés par ses services (environ 10 000 personnes).

## **V- Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées**

### - Personnalités politiques

M. Walid EIDO, député  
M. Issam NOU'MAN, député et ancien ministre

### - UNRWA

OM. Alfredo MICCIO, Director of UNRWA Affairs

### - Associations des droits de l'Homme

M. Georges HADDAD, FHHRL (Foundation for Human and Humanitarian Rights in Lebanon)  
M. Nou'man ANTOUN, FHHRL  
M. Ghassan Abdallah, PHRO (Palestinian Human Rights Organization)  
M. Naji SAFA, PHRO  
M. Wafic HAWARI, PHRO

### - Autres personnes

M. Ahmad Naser MERHI, avocat, Membre de la Commission administrative de l'Union Générale des Juristes Palestiniens-section Libanaise  
Fathi Al-KALEEB, auteur du livre " Souffrance de la Nakba " Dar Al-wataniyya Al-Jadida/Damas et Dar Fourat/Beyrouth, 2001

# La FIDH représente 116 ligues ou organisations des droits de l'Homme réparties sur les 5 continents

La Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) est une organisation internationale non-gouvernementale attachée à la défense des droits de l'Homme énoncés par la Déclaration universelle de 1948. Créée en 1922, elle regroupe 116 organisations membres dans le monde entier. Ce jour, la FIDH a mandaté plus d'un millier de missions internationales d'enquête, d'observation judiciaire, de médiation ou de formation dans une centaine de pays.

## ABONNEMENTS (Euros)

### La Lettre

France - Europe : 45 Euros

Membre de Ligue - Bibliothèque : 38 Euros

Par avion (hors Europe) : 53 Euros

Etudiant - Chômeur : 30 Euros

### La Lettre et les rapports de mission

France - Europe : 90 Euros

Membre de Ligue - Bibliothèque : 83 Euros

Par avion (hors Europe) : 106 Euros

Etudiant - Chômeur : 76 Euros

Abonnement de soutien : 150 Euros

## 72 affiliés

ALGERIE (LADDH)  
ALLEMAGNE (ILMR)  
ARGENTINE (LADH)  
AUTRICHE (OLFM)  
BAHREIN (CDHRB)  
BELGIQUE (LDH et LVM)  
BENIN (LDDH)  
BOLIVIE (APDHB)  
BRESIL (MNDH)  
BURKINA FASO (MBDHP)  
BURUNDI (ITEKA)  
CAMBODGE (ADHOC)  
CAMEROUN (LCDH)  
CANADA (LDL)  
CENTRAFRIQUE (LCDH)  
CHILI (CODEPU)  
CHINE (HRIC)  
COLOMBIE (CCA)  
CONGO BRAZZAVILLE (OCDH)  
COTE D'IVOIRE (LIDO)  
CROATIE (CCDH)  
EGYPTE (EOHR)  
EL SALVADOR (CDHES)  
EQUATEUR (INREDH)  
ESPAGNE (LEDH)  
FINLANDE (FLHR)  
FRANCE (LDH)  
GRECE (LHDH)  
GUATEMALA (CDHG)  
GUINEE (OGDH)  
GUINEE BISSAU (LGDH)  
IRAN (LDDH)  
IRLANDE (ICCL)  
ISRAEL (ACRI)  
ITALIE (LIDH)  
KENYA (KHRC)  
KOSOVO (CDDHL)  
MALI (AMDH)  
MALTE (MAHR)  
MAROC (OMDH)  
MAROC (AMDH)  
MAURITANIE (AMDH)  
MEXIQUE (CMDDPH)  
MEXIQUE (LIMEDDH)  
MOZAMBIQUE (LMDDH)

NICARAGUA (CENIDH)  
NIGER (ANDDH)  
NIGERIA (CLO)  
PAKISTAN (HRCP)  
PALESTINE (PCHR)  
PALESTINE (LAW)  
PANAMA (CCS)  
PAYS BAS (LVRM)  
PEROU (CEDAL)  
PEROU (APRODEH)  
PHILIPPINES (PAHRA)  
PORTUGAL (CIVITAS)  
RDC (ASADHO)  
REPUBLIQUE DE YOUGOSLAVIE (CHR)  
ROUMANIE (LADO)  
ROYAUME-UNI (LIBERTY)  
RWANDA (CLADHO)  
SOUDAN (SHRO)  
SENEGAL (ONDH)  
SUISSE (LSDH)  
SYRIE (CDF)  
TCHAD (LTDH)  
TOGO (LTDH)  
TUNISIE (LTDH)  
TURQUIE (IHD/A)  
VIETNAM (CVDDH)

## et 44 correspondantes

AFRIQUE DU SUD (HRC)  
ALBANIE (AHRG)  
ALGERIE (LADH)  
ARGENTINE (CAJ)  
ARGENTINE (CELS)  
ARMENIE (ACHR)  
BOUTHAN (PFHRB)  
BULGARIE (LBOP)  
BRESIL (JC)  
CAMBODGE (LICADHO)  
COLOMBIE (CPDH)  
COLOMBIE (ILSA)  
CUBA (CCDHRN)  
ECOSSE (SHRC)  
ESPAGNE (APDH)  
ETATS UNIS (CCR)  
ETHIOPIE (EHRCO)  
IRLANDE DU NORD (CAJ)  
ISRAEL (BTSELEM)  
JORDANIE (JSHR)  
KIRGHIZISTAN (KCHR)  
LAOS (MLDH)  
LETONIE (LHRC)  
LIBAN (ALDHOM)  
LIBAN (FHHRL)  
LIBERIA (LWHR)  
LIBYE (LLHR)  
LITHUANIE (LHRA)  
MOLDAVIE (LADOM)  
RDC (LE)  
RDCONGO (LOTUS)  
REPUBLIQUE DE DJIBOUTI (LDDH)  
RUSSIE (CW)  
RUSSIE (MCHR)  
RWANDA (LIPRODHOR)  
RWANDA (ADL)  
SENEGAL (RADDHO)  
TANZANIE (LHRC)  
TCHAD (ATPDH)  
TUNISIE (CNLT)  
TURQUIE (HRFT)  
TURQUIE (IHD/D)  
YEMEN (YODHRF)  
ZIMBABWE (ZIMRIGHTS)

## La Lettre

est une publication de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), fondée par Pierre Dupuy.

Elle est envoyée aux abonnés, aux organisations membres de la FIDH, aux organisations internationales aux représentants des Etats et aux médias.

**Elle est réalisée avec le soutien de la Fondation de France, de la Fondation un monde par tous, de l'UNESCO et de la Caisse des dépôts et consignations. Le présent rapport a été réalisé dans le cadre d'un programme financé par la Commission européenne.**

17, passage de la Main d'Or - 75011 - Paris - France

CCP Paris : 76 76 Z

Tel : (33-1) 43 55 25 18 / Fax : (33-1) 43 55 18 80

E-mail : fidh@fidh.org/Site Internet : <http://www.fidh.org>

Directeur de la publication : Sidiki Kaba

Rédacteur en Chef : Antoine Bernard

Assistante de publication : Céline Ballereau-Tetu

Auteurs du rapport : Mohamed MOUQAQT

**Imprimerie de la FIDH**

**Dépôt légal mars 2003**

**Commission paritaire N° 0904P11341**

**ISSN en cours**

**Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978**

**(Déclaration N° 330 675)**

prix : 4 Euros