

Il n'existe pas de statut légal de réfugié en Syrie alors même que cet État est un pays clé dans le dispositif d'asile au Moyen-Orient. Si bien que les Irakiens largement accueillis au lendemain de la dernière guerre d'Irak n'y sont que des résidents temporaires, qui disposent toutefois d'une position plus enviable que celle des réfugiés non arabes. Pourtant, la donne change depuis la fin 2007, la Syrie devant faire face à un afflux d'Irakiens qui fuient les violences diverses et l'insécurité économique. Si les révoltes actuelles ne semblent pas affecter des Irakiens principalement installés à Damas, elles risquent d'avoir un impact à terme.

Des réfugiés sans statut en Syrie

Mohamed Kamel Dorāi, CNRS, Migrinter (UMR 6588), université de Poitiers

Depuis les indépendances, les différents conflits successifs qui se sont déroulés au Moyen-Orient ont tous entraîné dans leur sillage d'importants déplacements forcés. Si les conflits israélo-palestiniens ont donné naissance aux mouvements de réfugiés les plus importants et les plus durables – on compte aujourd'hui plus de 4 millions de réfugiés palestiniens –, ceux du Liban ou d'Irak ont poussé des centaines de milliers de réfugiés à quitter leur pays provisoirement ou de façon permanente. La Syrie occupe une place centrale dans le dispositif d'asile au Moyen-Orient et accueille sur son sol différents groupes de réfugiés qu'ils soient palestiniens, somaliens, afghans ou iraniens ou plus récemment, de façon temporaire, les Libanais fuyant la guerre de l'été 2006.

Malgré la variété de ces déplacements de populations, le terme de réfugié au Moyen-Orient est le

plus souvent accolé à celui de Palestinien en raison de l'exceptionnelle durée de leur exil et de la présence de camps de réfugiés créés il y a plus de soixante ans, qui témoignent de l'ampleur d'un problème toujours en suspens. En Syrie, les Palestiniens forment toujours le groupe de réfugiés le plus important et ils disposent, comme au Liban, en Jordanie et dans les Territoires palestiniens d'une agence spécifique, l'UNRWA¹ qui leur porte assistance. Ils disposent également d'un statut de réfugiés reconnus par leurs États d'accueil, dont la Syrie.

Depuis 2003, et malgré l'absence de textes spécifiques régissant l'asile, la Syrie se présente comme un pays refuge pour plus de 150 000 Irakiens fuyant les persécutions, les combats et l'insécurité qui règnent en Irak depuis la chute du régime de Saddam Hussein. Aujourd'hui, les modalités d'installation et les pratiques migratoires des Irakiens dont une large partie circulent entre leur pays d'accueil et leur pays d'origine, interrogent la notion même d'asile, alors que le statut de réfugié ne leur est pas reconnu par leurs pays

d'accueil et que le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR) ne leur délivre qu'une lettre de protection. Nombreux sont les Irakiens qui, après avoir été reconnus réfugiés en Syrie, doivent à nouveau entamer une procédure de demande d'asile une fois arrivés en Europe. La relative lenteur des procédures de réinstallations mises en œuvre par le HCR, contraint certains Irakiens qui ne peuvent en bénéficier à migrer en Europe de façon illégale pour tenter de régulariser *a posteriori* leur situation.

Un contexte juridique inadapté

La Syrie, comme la majeure partie des États de la région n'est pas signataire de la convention de Genève de 1951 ni des protocoles de New York de 1967, et il n'existe pas d'accords spécifiques régissant les relations entre le HCR et les autorités syriennes². Les principales raisons qui poussent la Syrie à ne pas signer la convention de Genève de 1951 résident dans le fait qu'aucune solution durable n'a été trouvée au problème des réfugiés palestiniens. De plus, les autorités syriennes s'opposent à l'intégration des réfugiés en Syrie, et ceci pour trois raisons principales. Tout d'abord, le manque de moyens pour intégrer les réfugiés sans porter préjudice aux citoyens syriens. Ensuite, en raison des coûts sociaux et économiques imputés à la présence des réfugiés. Enfin, pour des raisons de sécurité nationale. Depuis l'arrivée de très nombreux réfugiés irakiens après 2006, des négociations ont été ouvertes entre le HCR et les autorités syriennes pour signer un *Memorandum of Understanding* qui contribuerait à clarifier le rôle de l'organisation onusienne dans le pays. Ces négociations n'ont pas abouti à ce jour. Seule la constitution syrienne du 13 mars 1973 dans son article 34 mentionne que « les réfugiés politiques ne peuvent être extradés pour leur opinions politiques ou leur défense de la liberté »³. Dans les faits, il n'existe cependant pas d'organisme ni d'administration particulière chargée de statuer et de protéger les réfugiés en Syrie. C'est le HCR qui depuis 1991 procède à la détermination du statut de réfugié.

Cette absence de cadre légal a une conséquence majeure, les réfugiés se retrouvent donc soumis au régime d'immigration générale, tel qu'il est défini dans la loi syrienne⁴. Seuls les réfugiés palestiniens disposent d'un régime particulier qui leur assure une égalité de traitement avec les ressortissants syriens, excepté l'accès à la nationalité syrienne⁵. Face à cette absence de cadre juridique, de nombreux réfugiés, entrés illégalement sur le territoire syrien, dont le titre de résidence est arrivé à expiration ou qui ne possèdent pas de papiers d'identité valides, deviennent des

migrants illégaux et peuvent donc être reconduits à la frontière. De nombreux réfugiés iraniens, comme les Ahwazis appartenant à la minorité arabe, ou somaliens se retrouvent ainsi dans des situations précaires quant à leur statut de résident et ne peuvent accéder aux programmes d'aide sociale ou médicale développés par des organisations non gouvernementales, autorisés par la Syrie pour les réfugiés irakiens depuis 2007. Les organisations étrangères opèrent sous la tutelle du Croissant rouge syrien.

Si on excepte le groupe formé par les réfugiés palestiniens (477 700 personnes⁶) ainsi que l'importante population syrienne déplacée du Golan occupé (estimée à 433 000 personnes⁷), les Irakiens forment l'écrasante majorité des réfugiés en Syrie comparés aux quelques centaines de Somaliens, Afghans, Soudanais ou Yéménites.

La Syrie a en effet largement ouvert ses frontières aux Irakiens. Ces derniers pouvaient librement entrer sur le territoire syrien jusqu'à la fin de l'année 2007, avant la mise en place d'une politique plus restrictive, mais toujours assez souple envers les nouveaux réfugiés⁸. Les Irakiens sont considérés comme des étrangers résidant temporairement dans ce pays d'accueil. Ils ont accès aux services de santé pour les soins courants et à l'éducation publique. Ils n'ont pas le droit de travailler, même si nombre d'entre eux intègrent le marché du travail informel. Les modalités d'accueil inscrivent donc les réfugiés dans une précarité de fait incitant ces derniers à chercher asile dans un pays tiers, pour l'essentiel l'Europe, où ils escomptent obtenir un statut plus stable et l'ensemble des droits qui en découle (travail, résidence, citoyenneté, etc.).

Bien que la frontière entre la Syrie et l'Irak ait été officiellement fermée entre 1982 et 1997, quelques dizaines de milliers d'Irakiens s'y sont exilés à la suite de la Guerre du Golfe de 1990-1991 et tout au long des années 1990 en raison du contexte politique mais aussi des difficultés économiques de l'Irak sous embargo international. Quelques milliers d'entre eux ont poursuivi leur émigration et le HCR estime qu'en 2003, avant le conflit en Irak, entre 60 000 et 70 000 Irakiens résidaient en Syrie. Un mouvement de retour s'est amorcé entre la chute du régime de Saddam Hussein et 2004, date à laquelle de nouveaux réfugiés sont venus trouver asile en Syrie, tout d'abord des membres du parti *Ba'th* anciennement au pouvoir, puis des citoyens, surtout en provenance de Bagdad, fuyant les attaques ciblées contre les intellectuels et les membres des professions libérales, la criminalité généralisée puis, à partir du début 2006, l'augmentation des violences interconfessionnelles. Certains exilés irakiens arrivés avant 2006, généralement assez aisés, se sont assurés un permis

de séjour en investissant en Syrie dans le commerce, l'industrie ou l'immobilier, ou en trouvant un emploi dans le secteur tertiaire, dans l'éducation supérieure en particulier. Mais, à partir de 2006, les Irakiens toujours plus nombreux qui cherchent refuge en Syrie sont défavorisés, issus aussi bien des zones urbaines que des zones rurales, sans capital économique et avec un bagage éducatif ou professionnel plus faible que le groupe précédent.

De la libre circulation à l'ouverture sélective de la frontière⁹

Entre le début du conflit irakien en avril-mai 2003 et le début 2007, la Syrie a pratiqué une politique d'ouverture de sa frontière aux Irakiens qui ont bénéficié du même régime d'entrée et de séjour que celui appliqué aux autres ressortissants arabes : un visa d'entrée touristique obtenu à la frontière, la possibilité de séjourner en Syrie par période de trois mois renouvelables (en sortant du pays et en entrant à nouveau immédiatement), l'accès aux services sociaux (éducation, santé) et la possibilité de chercher du travail sur place, s'ils obtiennent un permis de travail. Un contrat de travail ou des investissements, comme l'achat d'un logement, ouvrent le droit à un séjour d'un an renouvelable. Cependant, seule une minorité d'Irakiens a ainsi pu sécuriser son séjour, la plupart ne dispose pas du capital suffisant et n'accède que rarement à un marché de l'emploi saturé et protectionniste.

Au premier semestre 2007, face à l'afflux d'Irakiens qui fuient les violences diverses et l'insécurité économique, la Syrie amorce un changement de ses politiques d'entrée et de séjour, sans toutefois fermer totalement l'accès à son territoire. Dans un premier temps, la durée du visa d'entrée accordé aux Irakiens à la frontière est réduite à un mois renouvelable par sortie et ré-entrée. Dans un second temps, fin 2007, l'entrée des Irakiens est restreinte à quinze catégories de personnes qui peuvent obtenir un visa sur présentation de pièces justificatives : visite pour des raisons professionnelles, pour études ou traitement médical en Syrie, conducteurs de camion et de taxi qui font la navette entre la Syrie et l'Irak, Irakiens possédant une résidence dans un pays tiers ou transitant par la Syrie pour se rendre dans un pays tiers ou rentrer en Irak. Ce visa d'un mois

peut actuellement s'obtenir à la frontière sur présentation de justificatifs et contre paiement de 50 US\$.

Les conséquences de la mise en place du visa sélectif et payant ont été multiples. D'une part, le nombre d'entrées d'Irakiens a largement diminué, de même que les circulations entre Syrie et Irak. D'autre part, un certain nombre d'Irakiens parmi les plus pauvres et sans titre de séjour ont choisi de repartir en Irak plutôt que de demeurer en situation irrégulière en Syrie. La seule infraction au séjour ne constituant pas un motif de reconduite à la frontière, une des conséquences principales de l'instauration de ce visa a été de créer un groupe de personnes résidentes de fait en Syrie, mais dans l'impossibilité de légaliser leur situation. Théoriquement, elles ne peuvent pas non plus circuler entre la Syrie et l'Irak, faute de moyens ou des justificatifs nécessaires qu'il est toutefois possible d'obtenir sur le marché noir en Syrie ou en Irak.

L'État syrien n'a ni les capacités ni la volonté d'expulser les dizaines de milliers d'Irakiens en situation irrégulière sur son territoire. Ces mesures d'entrée sélectives sont cependant bien destinées à opérer une sélection parmi les migrants, en dissuadant de nouveaux flux d'Irakiens, dont les revenus sont plus modestes, et en incitant ceux dans l'irrégularité à quitter la Syrie. Et cela dans un contexte de crise économique et d'inflation aiguë en Syrie, et de compétition entre Irakiens et Syriens pour l'accès aux ressources et aux emplois informels.

Parallèlement aux mesures d'entrée et de séjour mises en place par La Syrie, le HCR a développé une politique d'enregistrement et d'octroi du statut de réfugié à l'ensemble des Irakiens ayant fui leur pays (prima facie), à l'exception de ceux originaires des trois gouvernorats nord (Kurdistan autonome) et des gouvernorats du sud du pays comme celui d'Al Anbar non touchés par la violence généralisée dans le reste du pays. L'agence onusienne délivre aux réfugiés une lettre de protection, aujourd'hui valable deux ans. Depuis le début des années 1990, le HCR a donc pour mandat en Syrie d'enregistrer les demandes d'asile, d'octroyer ou non le statut de réfugié, d'engager avec des pays tiers des procédures de réinstallation.

L'agence coordonne également en collaboration avec les autorités des pays d'accueil l'assistance aux réfugiés. Cette assistance est d'autant plus complexe à

mettre en œuvre que les réfugiés, irakiens ou non, sont dispersés dans la ville et considérés pour la plupart comme des migrants illégaux.

Des réfugiés en milieu urbain

Contrairement aux politiques mises en place dans de nombreux pays en voie de développement visant à accueillir les réfugiés dans des espaces spécifiques comme des camps, la Syrie a opté – comme la Jordanie, l'Égypte ou le Liban –, pour la libre installation des réfugiés dans les principales agglomérations du pays. Le camp créé pour les Irakiens à Hassakeh, une région proche de la frontière syro-irakienne, a fermé en juin 2004, faute de réfugiés s'y installant. Les réfugiés et demandeurs d'asile ont tendance à se diriger vers les périphéries urbaines, dans les banlieues de la capitale syrienne essentiellement, où se concentrent les migrants internes, du fait du faible coût des loyers, de la présence de logements vides et d'un marché de l'emploi informel développé.

Les réfugiés palestiniens d'Irak forment une catégorie à part. Plus de 20 000 Palestiniens vivaient en Irak depuis 1948. Depuis la chute du régime de Saddam Hussein, ils sont l'objet d'attaques régulières, qui ont contraint nombre d'entre eux à l'exil. Mais, apatrides, ils ne peuvent retourner dans leur pays d'origine et se voient refuser l'entrée de la majeure partie des pays. En février 2010, selon le HCR, environ 2 000 Palestiniens résidaient dans deux camps, en Syrie (Al Hol dans le gouvernorat de Hassakeh) et en Irak (Al Walid). Un troisième camp a été fermé en février 2010. Seuls quelques centaines de réfugiés palestiniens d'Irak ont été admis à entrer en Syrie.

Les mouvements de réfugiés comme le traitement de leur présence dans leur pays d'accueil sont souvent le reflet des tensions géopolitiques dans une région, l'ouverture ou la fermeture sélective des frontières nationales reflétant le plus souvent l'évolution des relations entre États, que le respect des normes internationales en vigueur en matière d'asile. Au Moyen-Orient,

région particulièrement touchée par les conflits et les tensions politiques, les mouvements de personnes sont des indicateurs géopolitiques majeurs, chaque crise entraînant dans son sillage le déplacement, temporaire ou sur le long terme, de dizaines de milliers de réfugiés. La notion même d'asile se trouve questionnée, alors que le statut juridique de réfugié, hormis dans le cas palestinien, n'est reconnu par aucun des États de la région. L'ouverture des frontières syriennes a apporté aux Irakiens une forme de sanctuaire territorial, où ils ont pu retrouver une vie normale à l'abri de la violence et des menaces quotidiennes. Les autres groupes de réfugiés y ont trouvé un répit temporaire, mais vivent dans le provisoire, aucune protection formelle ne leur étant accordée, ils risquent la reconduite à la frontière. Privés pour la plupart du droit au travail, en marge des systèmes sociaux et médicaux nationaux, ils sont cantonnés dans le secteur de l'emploi informel et condamnés le plus souvent à la pauvreté. ♦

¹ Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, créé en 1949 par l'Onu pour venir en aide aux réfugiés palestiniens installés en Jordanie, Syrie, Liban, Cisjordanie et à Gaza.

² R. Zaiotti, « Dealing with Non-Palestinian Refugees in the Middle East: Policies and Practices in an Uncertain Environment », *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, N°2, 2006, p. 333-353.

³ Leila Hilal, Shahira Samy, *Asylum and Migration in the Mashreq. Asylum and Migration Country Fact Sheet — Syria*, Euro-Mediterranean Human Right Network, Copenhague, 2008, 15 p.

⁴ Fawaz Saleh, « La migration irrégulière en droit syrien », CARIM AS 2008/56, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico Di Fiesole (FI), Institut Universitaire Européen, 2008 [en ligne]

⁵ Lex Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1998, 444 p.

⁶ UNRWA in Figures, 2010 [en ligne] : http://www.unrwa.org/userfiles/file/statistics/UNRWA_in_figuresJune_2010_English.pdf

⁷ Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), « Syria: Forty years on, people displaced from the Golan remain in waiting » [en ligne].

⁸ Géraldine Chatelard, Mohamed Kamel Dorai, « La présence irakienne en Syrie et en Jordanie : dynamiques sociales et spatiales, et modes de gestion par les pays d'accueil », *Maghreb-Machrek*, n° 199, 2009, p.43-60.

⁹ Géraldine Chatelard et Mohamed Kamel Dorai, « Les Irakiens en Syrie et en Jordanie : régimes d'entrée et de séjour et effets sur les configurations migratoires », *CERISCOPE Frontières*, 2011 [en ligne].

Erratum

Dans le n°88, une erreur s'est malencontreusement glissée dans le titre de l'article de Muriel Cohen. Il fallait donc lire Kumkapi et non Kumpaki.