



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK  
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME  
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

## ASILE ET MIGRATIONS DANS LE MASHREK



Leila Hilal  
Shahira Samy



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK  
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME  
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

## **ASILE ET MIGRATIONS DANS LE MASHREK**

**Leila Hilal  
Shahira Samy**

Copenhague - Décembre 2008

## RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME

Vestergade 16 - 1456 Copenhague K - Danemark  
Téléphone : + 45 32 64 17 00 - Télécopie : + 45 32 64 17 02  
E-mail : info@euromedrights.net  
Website : www.euromedrights.net

© Copyright 2008 Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme

### INFORMATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

**Titre** : Asile et migrations dans le Mashrek

**Auteurs** : Leila Hilal et Shahira Samy

**Auteur collectif** : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH)

**Publication** : Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH) – **Date de première publication** : Décembre 2008 – 100 pages

**ISBN** : 87-91224-32-2

**Langue d'origine** : anglais – **Traduction en arabe** : Aiman Haddad – **Traduction en français** : Marc Forand

**Edition, corrections et révisions** : Anne Czichos, Marit Flø Jorgensen, Marc Schade-Poulsen, Chadi Sidhom

**Mise en page** : Hamza Abderrazik – **Imprimerie** : Hellas Grafisk (Danemark)

**Termes de l'index** : Droits de l'homme, Migration, Asile, Protection légale, Droit de demander asile, Droits à l'éducation,  
Droit au travail, Droit à la santé, Détention, Expulsion

**Termes géographiques** : Pays méditerranéens/Moyen-Orient.

Ce rapport est publié grâce au généreux soutien de la Commission européenne, la Fondation Ford, l'Agence danoise d'aide au développement international (Danida) et l'Agence internationale suédoise de coopération au développement (Sida).



Le contenu de ce Rapport appartient au Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme et ne peut en aucun cas être perçu comme reflétant la position de l'Union européenne.

# S O M M A I R E

<b>OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>9</b>
<b>A. MIGRANTS ET RÉFUGIÉS DANS LES PAYS DU MASHREK</b>	<b>10</b>
A.1. Aux gouvernements des pays du Mashrek	13
A.2. Aux organisations intergouvernementales et internationales	15
A.3. Aux ONG locales	16
<b>B. MIGRATIONS ET ASILE DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION EUROMED</b>	<b>18</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>25</b>
<b>CHAPITRE UN - DÉPLACEMENTS MASSIFS DE POPULATIONS DANS LE MASHREK : PERSPECTIVES RÉGIONALES</b>	<b>29</b>
<b>A. RÉFUGIÉS DARFOURIENS</b>	<b>32</b>
A.1. Les Darfouriens en Égypte: continuité et changement	33
A.2. Conditions de vie et moyens d'existence: vue d'ensemble	36
A.2.i. Accès au travail	36
A.2.ii. Accès à l'éducation	37
A.2.iii. Accès aux soins de santé	37
A.3. Développements récents	38
<b>B. RÉFUGIÉS IRAKIENS</b>	<b>40</b>
B.1. Les Irakiens dans le Mashrek: continuité et changement	41
B.2. Moyens de subsistance – Vue d'ensemble	45
B.2.i. Accès au travail	45
B.2.ii. Accès à l'éducation	46
B.2.iii. Accès aux soins de santé	47
B.3. Développements récents	48
<b>C. RÉFUGIÉS PALESTINIENS</b>	<b>50</b>
C.1. Les Palestiniens dans le Mashrek: continuité et changement	52
C.2. Moyens de subsistance - Vue d'ensemble	55
C.2.i. Égypte	55
C.2.ii. Jordanie	55
C.2.iii. Syrie	56
C.2.iv. Liban	56
C.3. Développements récents	57

<b>CHAPITRE DEUX: PRINCIPALES LACUNES EN MATIÈRE DE PROTECTION</b>	<b>61</b>
<b>A. RÉFUGIÉS</b>	<b>64</b>
A.1. Ratification des instruments internationaux	64
A.1.i. L'absence persistante de solutions durables à la crise des réfugiés palestiniens	65
A.1.ii. Opposition à l'intégration	66
A.1.iii. Préoccupation concernant le manque de ressources et de capacités	67
A.1.iv. Méfiance des populations à l'égard des réfugiés	67
A.1.v. Sécurité nationale	67
A.2. Absence de régimes nationaux d'asile	68
A.2.i. Absence de cadre juridique formel	68
A.2.ii. Absence de mécanismes administratifs pour statuer sur les demandes d'asile	70
A.2.iii. Absence de garanties formelles accordant un statut légal et une protection sociale et économique aux réfugiés enregistrés auprès du HCR	70
A.2.iv. Insuffisance de la protection contre la détention et le refoulement	73
A.3. Absence de protection sociale et économique	75
<b>B. RÉGIMES DE PROTECTION DES MIGRANTS</b>	<b>76</b>
B.1. Convention sur les travailleurs migrants	76
B.2. Législations qui pénalisent les migrations illégales	77
B.2.i. Détention administrative avant l'expulsion	79
B.2.ii. Pénalisation de l'assistance aux migrants en situation irrégulière	79
B.2.iii. Faiblesse des moyens juridiques et administratifs visant à assurer la protection des travailleurs migrants	80
B.2.iv. Exclusion des travailleurs domestiques étrangers de la protection offerte par les législations sur le travail	81
<b>ANNEXES</b>	<b>85</b>
<b>ANNEXE 1 - BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE</b>	<b>86</b>
<b>ANNEXE 2 - ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA RÉGION DU MASHREK</b>	<b>89</b>

A S I L E   E T   M I G R A T I O N S   D A N S   L E   M A S H R E K

# OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

---



## A. MIGRANTS ET RÉFUGIÉS DANS LES PAYS DU MASHREK

Les droits des migrants et des réfugiés qui se trouvent dans les pays du Mashrek sont violés de multiples façons. Ces personnes sont victimes d'expulsions illégales, de mauvais traitements et d'exploitation et elles ont les plus grandes difficultés à faire respecter leurs droits les plus fondamentaux comme le droit aux soins de santé, à l'éducation, au logement et au travail. Plusieurs facteurs expliquent le non-respect des droits des migrants et des réfugiés, à savoir:

- a. **Manque de volonté politique** – Comme il sera fait état dans le présent rapport, les autorités répugnent souvent à appliquer des mesures facilitant l'intégration sociale des migrants ou des réfugiés sur leur territoire. Cette attitude s'explique par le fait que d'importantes populations de réfugiés (principalement des Palestiniens et des Soudanais) sont déjà présentes dans les pays du Mashrek.
- b. **Absence de législation visant expressément à garantir une protection juridique** – Le Liban, la Jordanie et la Syrie n'ont ratifié ni la Convention de Genève de 1951 ni le Protocole de 1967, alors que l'Égypte les a ratifiés en enregistrant des réserves. En outre, le Liban et la Jordanie n'ont pas ratifié la Convention internationale sur les droits des travailleurs migrants. Dans ces pays où les instruments internationaux ont été ratifiés, ceux-ci ne sont pas pleinement mis en œuvre. Par ailleurs, aucun des pays du Mashrek n'a en place un mécanisme de détermination du statut de réfugié (DSR). Lorsqu'ils existent, les textes législatifs qui gouvernent les droits des migrants ne sont pas juridiquement contraignants et ils leur assurent rarement une protection adéquate. Dans les faits, en dépit de la présence du HCR dans chacun des pays du Mashrek, la situation des réfugiés demeure extrêmement précaire et les États ne leur assurent qu'une faible protection, si tant soit-il qu'il y en ait une. Les accords entre le HCR et les États de la région concernant le *modus operandi* de l'agence, de même que le traitement et la prise en charge des réfugiés enregistrés auprès du HCR ou reconnus par celui-ci, sont limités dans leur portée

comme dans leur durée. Ils ne garantissent d'ailleurs pas l'octroi d'un statut juridique aux réfugiés et aux migrants et le respect de leurs droits sociaux et économiques. Par ailleurs, les législations nationales sont habituellement répressives et ne garantissent aux migrants qu'un nombre réduit de droits. Étant fréquemment la cible d'abus de toutes sortes, peu ou aucune voie de recours s'offre à eux. Par ailleurs, les codes du travail égyptien, jordanien et libanais ne couvrent pas les travailleurs domestiques étrangers. Eu égard à la nature du travail domestique et au fait que ces travailleurs étrangers doivent être parrainés par un employeur unique, les risques d'abus et d'exploitation sont particulièrement élevés. L'entrée et/ou le séjour irrégulier sont considérés comme des actes criminels dans tous ces pays et les migrants (et les réfugiés) s'exposent donc à la détention ou à l'expulsion illégale.

- c. **Barrières administratives** – Bien que les réfugiés ne se voient pas formellement interdire le droit de travailler, les codes du travail nationaux et les procédures administratives afférentes (y compris l'obligation pour le travailleur étranger de démontrer qu'aucun ressortissant ne peut ou veut exercer l'emploi visé), empêchent, dans les faits, les travailleurs étrangers de travailler légalement. Les législations qui ne font pas de distinction entre migrants et réfugiés accentuent ce problème. Par ailleurs, les migrants et les réfugiés sont souvent confrontés à des entraves de nature administratives lorsqu'ils tentent d'avoir accès à l'éducation. Ainsi les diplômes obtenus dans leur pays d'origine ne sont pas reconnus.
- d. **Restrictions financières et matérielles** – Dans certains cas, les difficultés que rencontrent les migrants et les réfugiés dans l'accès aux établissements publics d'éducation et de santé sont dues au manque de ressources. En effet, les pouvoirs publics de ces pays ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour fournir ces services. Les migrants et les réfugiés se voient alors demander de payer en totalité les coûts de ces services,

ou de fréquenter les établissements privés. Ayant rarement les moyens de payer, ils se voient donc, dans la pratique, privés de l'accès aux établissements publics ou privés.

- e. Restrictions imposées aux organisations de la société civile** – Les organisations de la société civile des pays du Mashrek qui tentent de venir en aide aux migrants et aux réfugiés font face à de nombreux obstacles, en particulier au chapitre de la liberté d'association. Par ailleurs, très peu d'organisations de défense des droits de l'Homme se sont données comme objectif la protection des migrants et des réfugiés, bien que l'on retrouve des ONG en Jordanie, au Liban et en Égypte qui fournissent une aide juridique aux réfugiées et, dans une certaine mesure, aux migrants. Il convient de souligner que les travailleurs sociaux et humanitaires qui fournissent une aide (matérielle, médicale, sociale, etc.) aux migrants et aux réfugiées travaillent rarement en collaboration avec les organisations de défense des droits de l'Homme. Les violations des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés dans ces pays sont rarement signalées. En conséquence, peu d'efforts sont consentis pour défendre la cause de ces populations ou améliorer leurs conditions de vie.
- f. La situation globale en matière des droits de l'Homme** – La situation en matière de respect des droits de l'Homme qui prévaut dans les pays du Mashrek accentue la vulnérabilité des migrants et des réfugiés qui s'y trouvent, en particulier ceux qui sont emprisonnés pour avoir enfreint les lois sur l'immigration, ou qui tentent d'obtenir réparation pour les abus dont ils font ou ont fait l'objet. La faiblesse de l'État de droit, les carences dans l'application des normes juridiques et les mauvaises conditions carcérales peuvent être la cause de violations supplémentaires. S'ajoutent à cela la discrimination et les violences fondées sur le sexe dont sont victimes les femmes migrantes ou réfugiées.
- g.** Le bilan de l'Égypte et de la Syrie au chapitre des droits de l'Homme et de la primauté du droit est particulièrement déplorable. La situation en Jordanie et au Liban est également loin d'être satisfaisante. Dans ce contexte, les migrants et les réfugiés ont du mal à faire respecter leurs droits. En tant qu'étrangers, les droits dont ils jouissent, de même que les voies de recours qui s'offrent à eux, sont encore plus restreints que ceux dont disposent les citoyens de ces pays, dont les droits fondamentaux sont bafoués quotidiennement. Ici encore, les femmes migrantes ou réfugiées sont particulièrement vulnérables.

À la lumière de ce qui précède, le REMDH adresse les recommandations suivantes aux gouvernements des pays du Mashrek, aux organisations intergouvernementales et internationales et aux ONG locales:

## A.1. AUX GOUVERNEMENTS DES PAYS DU MASHREK

### Protection des réfugiés

La Jordanie, le Liban et la Syrie devraient adhérer à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et au Protocole de 1967. L'Égypte devrait retirer les réserves à la Convention qu'elle a enregistrées et appliquer l'intégralité de ses dispositions. Tous les États du Mashrek devraient adopter un processus de détermination du statut de réfugié (DSR), de même que des lois qui accordent un statut juridique et une protection aux réfugiés.

En concertation avec la société civile et les organisations internationales pertinentes (voir ci-après), les États du Mashrek devraient envisager l'adoption de mesures visant à améliorer les régimes nationaux pour l'asile. Ces mesures devraient prévoir la mise en place de mécanismes de détermination du statut de réfugié et une révision du droit interne en vue d'assurer la protection physique des réfugiés et leur permettre d'assurer eux-mêmes leur subsistance. Les lois existantes devraient être amendées en vue d'établir une nette distinction entre les règles qui s'appliquent aux migrants et celles qui s'appliquent aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. En particulier, les personnes enregistrées auprès du HCR (y compris celles enregistrées en vertu du régime de protection temporaire et celles qui jouissent du statut dit *prima facie*) devraient être exemptées des pénalités prévues en cas d'infraction aux lois sur l'immigration.

Conformément aux normes internationales, des dispositions juridiques devraient être prises afin que les réfugiés reconnus par le HCR (y compris les réfugiés *prima facie*) puissent se voir accorder le droit de séjour de même que le droit de travailler. Des mesures devraient être prises pour mettre effectivement les réfugiés et les demandeurs d'asile à l'abri des expulsions. Les entraves de nature administrative à l'emploi et aux autres moyens d'autosuffisance devraient être supprimées. Dans la mesure du possible, l'accès aux soins de santé et à l'éducation devrait être facilité.

Des bureaux de liaison pour les réfugiés devraient être établis (ou renforcés, s'ils existent déjà) au sein des divers ministères (intérieur, affaires étrangères, travail, affaires sociales, condition féminine, etc.).

### Protection des migrants

La Jordanie et le Liban devraient accéder à la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Les lois sur l'immigration devraient être amendées afin d'en éliminer toute sanction pénale à l'encontre des migrants et des réfugiés reconnus. Les migrants vulnérables devraient être mis à l'abri de tout risque d'expulsion illégale. L'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture devrait être strictement observé. Les autorités doivent également veiller à ce que les migrants aient accès à une procédure d'appel contre toute décision d'expulsion.

La Jordanie, le Liban et l'Égypte devraient réviser leur code du travail afin de s'assurer que la protection énoncée dans ces législations s'étende également aux travailleurs migrants domestiques et aux autres types d'emplois exercés par les travailleurs migrants. Conformément aux lignes directrices émises par l'OIT, tous les États devraient adopter des mesures de surveillance et d'intervention visant à prévenir l'exploitation ou la maltraitance des travailleurs migrants (en particulier des migrantes domestiques), ou à y mettre fin. Par conséquent, il est recommandé que les gouvernements engagent un dialogue avec les organisations de la société civile et les syndicats de travailleurs afin de déterminer par quels moyens les droits de ces travailleurs migrants peuvent être mieux protégés.

Les travailleurs migrants devraient être informés, dans leur langue, de leurs droits de même que des voies de recours judiciaires qui s'offrent à eux en cas de violation de leurs droits. Les entraves à l'accès à des voies de recours devraient être éliminées.

Le HCR devrait se voir accorder l'accès à tous les établissements de détention, sans exception, afin d'être en mesure d'évaluer les besoins en matière de protection, des réfugiés et des demandeurs d'asile détenus.

#### **Lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination**

Les gouvernements des quatre pays du Mashrek devraient lancer – éventuellement de concert avec les organisations de la société civile et les organismes des Nations Unies – des campagnes publiques afin de faire disparaître les stéréotypes et les préjugés à l'encontre des réfugiés et des travailleurs migrants et afin de sensibiliser les populations sur les droits des réfugiés et des migrants (y compris les droits qui leur sont garantis pas la constitution, de même que les droits socioéconomiques et culturels).

Des mesures concrètes doivent également être appliquées pour combattre les attitudes discriminatoires et racistes des personnels administratifs et gouvernementaux à l'encontre des non-ressortissants. Dans ce but, les fonctionnaires et les agents de la sécurité devraient recevoir une formation appropriée, en particulier en ce qui concerne les droits des réfugiés et des migrants et les procédures et pratiques qui s'appliquent dans leur cas.

## **A.2. AUX ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES ET INTERNATIONALES**

Plusieurs organisations intergouvernementales (OIG) et organismes internationaux, notamment le HCR et l'OIM, sont présents dans les pays du Mashrek et viennent en aide aux migrants et aux réfugiés de diverses manières. Un certain nombre d'organisations non gouvernementales internationales (ONGI) sont également présentes dans la région. Celles-ci fournissent avant tout une aide aux réfugiés (Iraqiens et Palestiniens). Ces organisations devraient appuyer les démarches en faveur de la remise à plat des politiques sur l'asile et la migration et prendre la défense des intérêts de ces groupes auprès des autorités. Par ailleurs, une meilleure coordination de l'action des divers intervenants (y compris les organisations des droits de l'Homme) devrait être assurée.

Les OIG et les ONGI pourraient intervenir dans l'établissement de mécanismes de coordination nationaux visant à améliorer la distribution de l'aide aux réfugiés et aux migrants vulnérables, de même que les activités de plaidoyer. Elles pourraient également épauler les autorités au chapitre de la formation et du renforcement des capacités des fonctionnaires qui sont en contact avec les réfugiés et les migrants.

La réalisation des droits sociaux est insuffisante et il importe d'entreprendre des efforts coordonnés en matière d'accès à l'éducation et aux soins de santé. L'aide au logement des réfugiés devrait également être une priorité. Par ailleurs, toute politique de protection dans la région devrait comprendre la promotion d'une solution durable à la problématique des réfugiés palestiniens.

Les procédures et pratiques du HCR dans la région devraient être renforcées afin que le plus grand nombre possible de réfugiés soient reconnus et jouissent d'une protection sur le plan juridique et administratif en matière d'asile. L'agence devrait veiller à ce que les demandeurs d'asile et les réfugiés bénéficient d'une aide juridictionnelle dans le cadre du processus de détermination du statut de réfugié et en matière d'appel. Le HCR devrait également prendre des mesures pour répondre aux critiques des ONG et des experts, portant sur ses procédures et pratiques.

### A.3. AUX ONG LOCALES

Plusieurs organisations qui travaillent sur le terrain, notamment des organismes caritatifs ayant des liens avec les églises et des ONG communautaires, fournissent une aide humanitaire ou sociale aux migrants et aux réfugiés. En Jordanie et au Liban, des ONG locales leur fournissent une assistance juridique. En Égypte, les ONG concentrent leurs activités sur les populations de réfugiés. Aucune ONG de ce type n'existe en Syrie. En général, les ONG des droits de l'Homme ne font pas de la promotion des droits des migrants et des réfugiés une de leurs priorités, même s'il leur arrive de temps à autre de se charger d'un cas particulier. En général, ces ONG oeuvrent plutôt auprès des réfugiés que des migrants. Force est de constater que la coordination entre l'action des travailleurs humanitaires et celle des ONG droits de l'Homme fait généralement défaut.

Les ONG locales devraient donc se pencher davantage sur la situation des migrants et sensibiliser leurs membres aux instruments internationaux axés sur les droits des migrants. Elles devraient élaborer des projets axés sur la défense des droits des migrants et s'efforcer d'accroître la protection qui leur est offerte. Une attention toute particulière devrait être portée à la protection des femmes migrantes contre les violences et l'exploitation. En général, on devrait redoubler d'efforts en vue de faire la lumière sur les cas de violation des droits de migrants et de signaler ces violations.

En ce qui concerne les réfugiés, les organisations locales devraient s'efforcer de mieux étudier leur situation et de mettre au point des programmes de prise de contact. Elles devraient également aider les réfugiés à trouver du travail et, au besoin, leur fournir une formation, par exemple sur la manière d'améliorer leurs compétences professionnelles. Il y aurait lieu de rationaliser davantage et de systématiser les activités de lobbying axées sur la réalisation des droits sociaux des réfugiés, y compris leur accès aux soins de santé et à l'éducation. En général, les ONG locales devraient établir comme priorités l'assistance juridique et la promotion des intérêts et des droits des réfugiés et des migrants. Il importe également de coordonner davantage l'action des diverses ONG à l'échelon national.

## B. MIGRATIONS ET ASILE DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION EUROMED

C'est en 1995 que l'UE lançait le Processus de Barcelone (maintenant, l'Union pour la Méditerranée) de concert avec les pays de la région méditerranéenne, y compris le Mashrek. Ce processus établissait un partenariat articulé autour de trois volets principaux: coopération politique; coopération économique et financière; coopération culturelle et sociale. En 2005, allait s'ajouter un quatrième volet: la coopération dans le domaine de la migration. C'est à l'intérieur de ce cadre qu'allaient être conclus les accords d'association (AA) avec l'Égypte, la Jordanie et le Liban. Aucun AA n'a été conclu avec la Syrie à ce jour. L'article 2 de ces accords énonce que le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales est un élément essentiel de la coopération. Les AA contiennent également des dispositions sur la coopération en matière de migration (généralement dans le cadre du chapitre traitant des questions sociales).

Les AA établissent le cadre normatif en vertu duquel se déroule la coopération entre l'UE et les pays du Mashrek. Outre ces accords, l'UE a élaboré des plans d'action (PA) avec l'Égypte, la Jordanie et le Liban dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV). Ces plans d'actions, qui ne sont pas contraignants, cernent les priorités en matière de coopération avec l'UE dans un certain nombre de domaines, y compris les droits de l'Homme, les migrations et la gestion des frontières.

C'est à l'intérieur de ce cadre général que l'UE a mis sur pied des comités ou des groupes de travail bilatéraux avec la Jordanie, le Liban et l'Égypte, chargés de se pencher sur les questions relatives, respectivement, aux droits de l'Homme et aux migrations dans ces pays. Grâce à ces mécanismes, l'UE et ses partenaires maintiennent un dialogue sur ces questions et mettent au point des projets de collaboration. L'ordre du jour et le contenu des réunions ne sont pas rendus publics mais des fonctionnaires européens ont confié au REMDH qu'on y traite des atteintes aux droits des migrants et des réfugiés. Il semblerait toutefois que ces échanges se

déroulent principalement dans le cadre des réunions des comités et des groupes de travail ayant vocation de se pencher sur les migrations et les affaires sociales plutôt que sur les droits de l'Homme.

Parallèlement aux activités des ces comité et groupes de travail bilatéraux, l'UE tient des réunions ministérielles régionales multilatérales avec tous les partenaires du Processus de Barcelone (maintenant, l'Union pour la Méditerranée). La première réunion ministérielle euromed s'est tenue en novembre 2007. On constate toutefois que les conclusions de la réunion passent presque complètement sous silence les questions liées aux droits des migrants, même si le préambule du document contient un passage sur la nécessité de protéger les droits fondamentaux des femmes migrantes. Il est à signaler que les questions touchant la protection des réfugiés avaient été exclues de l'ordre du jour. Les conclusions de la réunion ministérielle de 2006 à Istanbul, qui avait pour thème le renforcement du rôle des femmes dans la société, font pour leur part directement référence à la nécessité de protéger les femmes migrantes contre la violence. Cependant, aucune mesure concrète visant la protection des migrants et des réfugiés n'a été adoptée dans la foulée de ces réunions.

La commission européenne a alloué des fonds<sup>1</sup> pour le projet EuroMed Migration II, dont le but est « de renforcer la coopération euro-méditerranéenne dans le domaine de la gestion de la migration, de manière à augmenter la capacité des partenaires méditerranéens à fournir une solution efficace, ciblée et globale aux différentes formes de migration. Il s'agit notamment de mettre en place des mécanismes promouvant les possibilités d'immigration régulière, de soutenir les mesures renforçant la relation entre migration et développement et d'intensifier la lutte contre le trafic d'êtres humains et l'immigration illégale et de gérer les flux mixtes ».<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Le projet a été lancé le 4 février 2008. Son budget se chiffre à 5 millions d'euros.

<sup>2</sup> Source: [http://www.euromed-migration.eu/e933/index\\_fr.html](http://www.euromed-migration.eu/e933/index_fr.html)

Le projet va également contribuer à la mise en œuvre d'activités approuvées lors de la conférence ministérielle euromed sur les migrations.

EuroMed Migration II prévoit la mise sur pied de quatre groupes de travail régionaux composés de hauts fonctionnaires des autorités ministérielles euro-méditerranéennes impliquées dans la gestion des migrations, et d'autres décideurs concernés. Ces quatre groupes de travail vont se partager les quatre thèmes suivants: convergence législative et nécessité de réformer la législation relative aux migrations et leur cadre institutionnel; migrations de travail; réponses institutionnelles et stratégies nationales de lutte contre l'immigration illégale; envoi de fonds par les migrants dans leur pays d'origine. Au total, des sessions de formation seront organisées autour de diverses questions comprises à l'intérieur des quatre thèmes traités par les groupes de travail. Le projet prévoit également des visites de terrain ainsi que la réalisation d'une étude sur les femmes et les migrations dans la région euro-méditerranéenne, qui devrait porter principalement sur les dimensions sociale et économique de la migration des femmes. Une partie de l'étude devrait aborder également la question des droits des femmes migrantes.

L'UE pourra également allouer des fonds aux pays du Mashrek dans le cadre de programmes de coopération bilatéraux (auparavant le programme MEDA, devenu l'Instrument européen de voisinage et de partenariat) sur le contrôle des frontières, la lutte contre le trafic des êtres humains, les migrations et les questions touchant l'asile. Il n'a toutefois pas été possible dans le cadre de la présente recherche d'examiner ces fonds et de vérifier si ces programmes de coopération avaient été mis en œuvre dans le Mashrek et s'ils faisaient appel à une approche fondée sur les droits.

En outre, l'UE a mis en place un certain nombre de programmes financiers destinés à appuyer les activités de la société civile. Bien que ces programmes ne soient pas expressément conçus pour les pays du Mashrek, ils peuvent appuyer des projets de la société civile de cette région. Deux des programmes intéressent particulièrement les organisations engagées dans la protection des migrants et des réfugiés.

On retrouve en premier lieu le Programme thématique de coopération avec les pays tiers en matière de migrations et d'asile (anciennement AENEAS). Ce programme couvre toute la gamme des politiques se rapportant aux questions qui touchent les migrations et l'asile, y compris celles qui concernent la protection des migrants et des réfugiés. Il convient toutefois de mentionner que, dans son appel à proposition pour les pays du Mashrek et du Golfe (lot no 3), la Commission européenne n'a pas inclus la protection des migrants parmi ses priorités. Seuls pouvaient être soumis des projets sur l'aide aux réfugiés et sur la lutte contre la traite des personnes. Cette décision semble inappropriée compte tenu des nombreuses difficultés auxquelles font face les migrants dans la région. En outre, pour être admissible à l'appui financier de la Commission européenne, un projet doit avoir un budget d'au moins 500 000 euros. Dans la pratique, cette restriction empêche les petites organisations de soumettre directement des demandes car elles ne disposent pas des moyens voulus pour gérer de tels budgets.

Le deuxième programme est l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH), qui n'a pas de priorités géographiques particulières. Des projets pour les pays du

Mashrek peuvent être financés par l'entremise de ce programme, soit dans le cadre de projets régionaux, soit dans le cadre d'activités locales de petite envergure. Bien que les migrations et l'asile ne soient pas des domaines prioritaires pour cet instrument, des projets axés sur la lutte contre la discrimination, la xénophobie et le racisme peuvent être soumis. Des projets axés sur la violence contre les femmes et la traite des personnes peuvent également être admissibles au titre de cet instrument.

De façon plus générale, les ONG peuvent également présenter des propositions de projets rattachés à la mise en œuvre du droit humanitaire international ou du droit international relatif aux droits de l'Homme, y compris la Convention de Genève ou la Convention relative aux droits des travailleurs migrants. Bref, même si la protection des migrants et des réfugiés n'est pas établie comme une des priorités de cet instrument, elle n'en est pas pour autant exclue, ce qu'ont confirmé des fonctionnaires européens au REMDH. Plusieurs ont indiqué qu'ils ne considéreraient pas nécessairement inéligibles au titre de l'IEDDH des projets axés sur la protection des migrants et des réfugiés, bien que d'autres soient d'avis que de tels projets devraient être appuyés au premier chef par le Programme thématique sur les migrations et l'asile. Toutefois, le contenu des projets appuyés par l'IEDDH dépend principalement de la nature des projets soumis par les ONG. Le fait qu'il y ait peu de projets financés dans le cadre de ce programme, en lien avec les migrations et l'asile, pourrait être davantage lié à un manque de propositions de la part des ONG, celles-ci ayant mis beaucoup de temps à s'intéresser à cette problématique.

L'objectif des recommandations ci-après est d'inciter à l'adoption d'une politique qui vise à accroître le degré de protection des migrants et des réfugiés dans le Mashrek dans le cadre des relations euromed:

#### **Dans le cadre du Partenariat EuroMed**

La Commission européenne et les États membres de l'Union pour la Méditerranée devraient s'assurer de la mise en œuvre des conclusions de la conférence ministérielle euromed d'Istanbul qui portent sur la protection des femmes migrantes. La Commission européenne devrait s'efforcer d'identifier les types de violence auxquels font face les femmes migrantes dans la région. Elle devrait également faire le point sur les diverses initiatives entreprises par les autorités pour mettre ces dernières à l'abri des violences.

En règle générale, il y aurait lieu d'intensifier les synergies possibles afin de s'assurer que les questions touchant les droits des migrants et des réfugiés soient suffisamment prises en compte aux divers échelons de la coopération. Ainsi, la question de l'accès au travail des réfugiés devrait être abordée à l'échelon de la conférence ministérielle sur l'emploi. Une meilleure coordination est nécessaire pour que soient pleinement mises en œuvre les conclusions des diverses conférences ministérielles qui traitent des questions touchant les migrants et les réfugiés (migrations, questions intéressant les femmes, emploi).

La Commission européenne et la présidence européenne doivent également veiller à ce que les questions touchant les atteintes aux droits fondamentaux des migrants et des réfugiés soient systématiquement abordées avec les pays du Mashrek dans le cadre des travaux des groupes de travail sur les migrations et les affaires sociales. Ces questions devraient également être soulevées au sein des comités qui traitent des droits de l'Homme. À tout le moins, les deux instances doivent coordonner leurs efforts.

#### **Dans le cadre du projet EuroMed Migration II**

Les questions touchant les droits des migrants doivent figurer dans l'ordre du jour des divers groupes de travail mis sur pied dans le cadre de ce programme. Une attention toute particulière devrait être accordée aux discussions dans le cadre du groupe sur les « convergences législatives ». Les travaux de ces groupes devraient s'attaquer à la question de la nécessaire remise à plat des lois sur l'immigration des pays du Mashrek, en conformité avec le droit humanitaire international et le droit international relatif aux droits de l'Homme.

Une attention toute spéciale doit également être accordée à la problématique de la violence contre les femmes migrantes. Les membres de la société civile doivent pouvoir assister aux réunions et séminaires de formation afin de partager leur expertise avec les participants. Dans les pays où il est prévu d'organiser des visites de terrain, il y aurait lieu d'organiser des rencontres avec les organisations locales de la société civile qui oeuvrent dans le domaine de la protection des migrants.

#### **Concernant les divers instruments financiers**

La Commission européenne devrait identifier des projets de coopération régionaux ou bilatéraux visant à accroître la protection des migrants et des réfugiés, qui pourraient être appuyés financièrement au titre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat.

Il est impératif que la Commission européenne intègre la protection des migrants dans les objectifs prioritaires de ses futurs appels à propositions pour le Mashrek (lot n°3) dans le cadre du Programme thématique de coopération avec les pays tiers en matière de migrations et d'asile. La protection des femmes migrantes et réfugiées devrait également être l'une des priorités du Programme thématique.

Le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne sont priés de s'assurer que soit effectué un suivi suffisant de tous les programmes de coopération avec les tiers pays (y compris ceux du Mashrek) qui touchent les migrations et l'asile. En particulier, les parlementaires doivent s'assurer qu'une approche fondée sur les droits est dûment intégrée à ces programmes.



**Kamel Jendoubi**  
Président  
Réseau euro-méditerranéen  
des droits de l'Homme (REMDH)

A S I L E   E T   M I G R A T I O N S   D A N S   L E   M A S H R E K

# INTRODUCTION

---



La protection des droits des réfugiés et des migrants dans le Mashrek s'avère d'une grande urgence. La région du Mashrek – définie pour les fins du présent rapport comme comprenant l'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Syrie – est confrontée à des déplacements massifs de populations résultant des conflits israélo-palestinien, soudanais et irakien. Avec plus de six millions de réfugiés,<sup>3</sup> la région héberge l'une des plus fortes concentrations de réfugiés de la planète. Malgré cela, aucun des pays de la région n'a mis en place un régime d'asile cohérent pour faire face au défi que représente la présence d'une telle quantité de réfugiés. Le Mashrek est également une région de destination et de transit pour les travailleurs migrants, un phénomène reconnu par les États concernés qui reste toutefois à être quantifié.<sup>4</sup>

Le présent rapport sur la protection des réfugiés et des migrants se divise en deux parties principales. Le premier chapitre présente une vue d'ensemble de la situation particulière dans laquelle se retrouvent les trois principales populations de réfugiés dans la région, soit les réfugiés palestiniens, irakiens et soudanais (en particulier du Darfour). Comme les réfugiés soudanais de la région sont concentrés en Égypte, l'accent est mis sur la condition des Darfouriens dans ce pays. Le second chapitre fait ressortir les principales lacunes en matière de protection auxquelles sont confrontés les réfugiés et les migrants dans la région. Le chapitre est axé sur la composante nationale de la protection des réfugiés. Le rôle du HCR, dont les activités se sont intensifiées dans la région, est également abordé. Toutefois l'accent portera principalement sur les régimes de protection nationaux dans le Mashrek et sur les améliorations qui doivent y être apportées.

L'analyse est fondée sur une recherche d'une durée de quatre mois qui s'est déroulée de mai à août 2008. La première étape de la recherche a été une étude préliminaire destinée à recueillir l'information de base sur chacun des quatre pays et à obtenir une vue d'ensemble de la situation des principales populations de réfugiés dans la région. Des missions d'information se sont ensuite rendues au Caire, à Amman, à Damas et à Beyrouth, où les membres de ces missions ont pu rencontrer des spécialistes locaux et des représentants d'organismes internationaux et d'ONG dont l'action porte sur la problématique des réfugiés et des migrants. Ces missions d'information, de même que les renseignements et les perspectives diverses qu'elles ont mis à jour, ont été nécessaires pour permettre de bien saisir les contours de la situation au chapitre des droits de l'Homme à laquelle sont confrontés les réfugiés et les migrants de la région. Le présent rapport repose dans une grande mesure sur les connaissances et les perspectives mises

à jour par ces visites sur le terrain et ces entrevues qui ont permis de mieux faire le point sur la situation.<sup>5</sup> La recherche a été guidée par les fiches de renseignements sur les pays préparées par le REMDH, commanditaire de l'enquête. Ces fiches de renseignements se trouvent en annexe au présent rapport. On trouvera également en annexe un tableau illustrant les activités des organisations de la société civile dans chacun des pays, de même qu'une liste des rapports pertinents sur les questions relatives aux droits de l'homme qui concernent la région.

Le rapport contient une analyse comparative de la situation des réfugiés et des migrants sous un angle régional afin de mettre en relief les préoccupations globales en matière de protection pour toute la région, sans se limiter à l'étude d'une population de migrants ou de réfugiés particulière. Comme il est souligné dans le rapport, s'attaquer à la problématique des droits des réfugiés palestiniens est un élément crucial de la démarche qui vise à améliorer la situation des réfugiés et des migrants dans la région. Cela dit, les législations et les pratiques applicables aux Palestiniens ne font pas partie du bilan sur la protection présentée dans le second chapitre. La situation des réfugiés palestiniens est plutôt abordée dans le premier chapitre. La raison de cette approche est liée au fait que des règles et des conventions, qui sont anciennes et qui sont propres aux Palestiniens, séparent ce groupe des autres populations de réfugiés.

Soulignons en dernier lieu que dans le présent rapport, le terme « réfugiés » comprend les demandeurs d'asile et les personnes reconnues comme réfugiés par le HCR. La convention de 1951 relative au statut des réfugiés (« la Convention de 1951 ») ne fait pas de distinction entre les réfugiés et les personnes qui demandent l'asile ou celles reconnues comme réfugiés par le HCR. En outre, dans le Mashrek, où il n'y a pratiquement pas de règles et de pratiques applicables à l'asile, autres que les règles et pratiques de coopération qui existent avec le HCR, beaucoup de réfugiés n'ont pas la possibilité de se voir accorder le statut de réfugiés. Afin de pouvoir relever le défi que pose la protection des réfugiés dans la région, il est donc nécessaire d'englober dans le terme « réfugié » toutes les personnes qui sont éventuellement couvertes par la Convention de 1951, sans égard à leur statut au regard du HCR ou des gouvernements nationaux concernés.

<sup>3</sup> Le nombre de réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA se chiffre à environ 4,6 millions. D'après l'estimation du HCR, fondée sur des estimations des gouvernements, quelque deux millions d'Irakiens se sont réfugiés en Jordanie et en Syrie seulement. Environ 50 000 réfugiés irakiens se trouveraient au Liban et 10,300 in Égypte. Voir: HCR. Rapport global 2007 – Situation en Iraq. <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/publ/opendoc.pdf?tbl=PUBL&id=474ac8d811>.

<sup>4</sup> Fonds des Nations Unies pour la population. « Le phénomène migratoire par région: Les états arabes. » State of World Population 2006. [http://www.unfpa.org/swp/2006/presskit/docs/factsheet\\_middle-east.doc](http://www.unfpa.org/swp/2006/presskit/docs/factsheet_middle-east.doc).

<sup>5</sup> Les auteurs désirent remercier toutes les personnes qui ont bien voulu leur accorder une entrevue au cours de la mission.

# CHAPITRE I

## DÉPLACEMENTS MASSIFS DE POPULATIONS DANS LE MASHREK

---

PERSPECTIVES RÉGIONALES\*



\* Une liste des sources bibliographiques consultées dans le cadre de la rédaction du présent rapport se trouve en annexe.

Les récents conflits en Irak, au Soudan et en Somalie ont provoqué des déplacements de millions de personnes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de ces pays. La Syrie, la Jordanie, le Liban et l'Égypte sont directement concernés car un grand nombre de personnes déplacées se sont réfugiées sur leur territoire.

De tels déplacements massifs, de même que les défis que ceux-ci posent, ne sont pas un phénomène nouveau dans la région. Ainsi, c'est à la fin des années 40 qu'a commencé l'exode de Palestiniens, à la source du plus important déplacement de population de la région à l'époque contemporaine. Des centaines de milliers de réfugiés palestiniens allaient alors fuir vers les pays avoisinants et s'installer en Jordanie, en Syrie, au Liban et en Égypte; d'autres se sont retrouvés dans les camps de réfugiés de la Bande de Gaza et en Cisjordanie. Aujourd'hui, en l'absence de toute solution politique au conflit israélo-palestinien en vue, la situation précaire des réfugiés demeure à l'avant-plan des préoccupations des pays concernés.

La présence de ces réfugiés a des répercussions sur la politique des États à l'égard des nouveaux déplacements massifs causés par des conflits plus récents. Dans ces régions, le terme « réfugié » fait traditionnellement référence aux Palestiniens et il est consternant de constater, à un moment où le drame irakien est toujours d'actualité et est source de déplacements massifs, que les nouveaux réfugiés sont qualifiés d'« invités » par les autorités des pays hôtes. Ce terme, qui laisse entendre que la présence des Irakiens n'est que très temporaire, reflète l'attitude des États qui considèrent que leurs engagements se bornent à fournir une assistance aux « invités » jusqu'à leur retour dans leur pays ou leur réinstallation ailleurs. Bref, un séjour de longue durée n'est pas envisagé. Toutefois, compte tenu de la variabilité des cadres juridiques et des conditions de vie, les perspectives d'avenir des diverses communautés de réfugiés ne sont pas toutes identiques.

Le présent chapitre est axé sur les trois principales populations de réfugiés dans le Mashrek. On y aborde la situation des Darfouriens et des Irakiens de même que les caractéristiques majeures de la présence des réfugiés palestiniens dans la région. En plus d'offrir une vue d'ensemble, ce chapitre replace dans son contexte l'analyse juridique détaillée présentée dans l'autre partie du rapport. Il couvre donc la nature de la présence des populations de réfugiés, de même que les conditions de vie et la situation matérielle des réfugiés. La dernière section de chacune des études particulières fait état des derniers développements concernant chacune des populations étudiées, par exemple, la traversé en Israël des Darfouriens qui se trouvent en Égypte, le rapatriement des Irakiens, la situation des Palestiniens sans papiers au Liban, et la situation des réfugiés Palestiniens d'Irak coincés la frontière syro-irakienne.

## A. RÉFUGIÉS DARFOURIENS

La crise du Darfour existe depuis plus d'une décennie mais elle s'est intensifiée à partir de 2003, aggravant d'autant le phénomène des déplacements de la population locale. Selon diverses organisations internationales des droits de l'Homme telles que Human Rights Watch et Refugees International, la cause première des déplacements au Darfour est due à la persistance des raids, assassinats, viols et confiscation de terres à l'encontre de tribus locales (Masalit, Fur, Zaghawas) par les milices Janjaweed appuyées par le gouvernement central.

Cette vague de déplacements en partance de l'ouest du Soudan n'est pas la première à survenir dans ce pays déchiré par la guerre. Toutefois, comme le rapporte Forced Migration Online (FMO), il a fallu deux décennies de conflit dans le sud du Soudan pour déplacer quatre millions de personnes, alors qu'il n'a fallu que trois ans pour déplacer deux millions de personnes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Darfour. Le HCR estime qu'environ deux millions de Darfouriens sont déplacés à l'intérieur du Darfour alors que 200 000 autres ont réussi à fuir le territoire.

La violence continue de se propager sans qu'il y ait la moindre accalmie et sans que l'on puisse prédire quand elle prendra fin. Les déplacements demeurant toujours une préoccupation majeure, le retour des réfugiés à leur lieu d'origine n'est donc pas envisageable pour le moment.

Bien que la majorité des réfugiés du Darfour ait fui au Tchad, un grand nombre ont pris le chemin de régions plus lointaines, notamment l'Égypte. Il convient de noter qu'un certain nombre de Darfouriens sont également présents dans d'autres pays du Mashrek et que, semble-t-il, ils tenteraient de rejoindre de nouveaux pays d'asile comme Israël et la Turquie. Toutefois, leur nombre est faible comparativement au nombre de réfugiés soudanais en Égypte.<sup>6</sup> La vue

d'ensemble de la situation des réfugiés du Darfour dans le contexte du Mashrek se limitera donc aux diverses facettes de leur présence en Égypte, où ils forment une communauté non négligeable. Comme la poursuite du conflit devrait provoquer de nouveaux déplacements, et compte tenu de la relative facilité pour les réfugiés de pénétrer en territoire égyptien, il faut s'attendre à ce que la communauté darfourienne continue d'y augmenter.

### A.1. LES DARFOURIENS EN ÉGYPTE: CONTINUITÉ ET CHANGEMENT

L'Égypte a été de tout temps un pays de destination pour les Soudanais, que ceux-ci aient émigré par des circonstances normales ou qu'ils aient fui leur pays pour y trouver asile, comme c'est particulièrement le cas depuis l'aggravation des conflits au Soudan. Les réfugiés en provenance du Darfour viennent donc grossir la présence soudanaise en Égypte, avec ses aspirations et ses problèmes. En vertu du droit égyptien, tous les Soudanais partagent le même statut juridique et les mêmes droits, sans distinction quant à leur lieu d'origine au Soudan. Il en résulte donc que les problèmes auxquels font face les Darfouriens en Égypte sont en général les mêmes que ceux auxquels sont confrontés les autres Soudanais dans ce pays, avec toutefois quelques difficultés additionnelles qui seront abordées plus loin. En outre, comme on le verra dans la prochaine section, l'évolution de la politique de l'État égyptien concernant l'asile et les réfugiés affecte les Darfouriens au même titre que les autres réfugiés soudanais.

<sup>6</sup> Les récents bulletins d'information du HCR font état de 531 réfugiés soudanais enregistrés au Liban (18 juin 2008) et de 177 en Jordanie (juin 2008). Selon le World Refugee Survey 2008, il y aurait 110 réfugiés soudanais enregistrés en Syrie.

Il demeure donc que pour mieux connaître les divers aspects de la présence darfourienne en Égypte, il faut d'abord examiner la situation des réfugiés soudanais dans leur ensemble. Il est d'ailleurs difficile de départager les Darfouriens des autres Soudanais tant sur le plan quantitatif que sur le plan du statut juridique et des moyens d'existence. Il existe toutefois quelques différences qui seront mises en relief ci-après.

Les Soudanais constituent la principale communauté de réfugiés en Égypte. Selon les estimations, avant l'amorce de l'arrivée des réfugiés d'Irak il y a deux ans, les Soudanais représentaient environ 75 % du total des réfugiés dans le pays. Dans son bulletin d'information de mai 2008 sur l'Égypte, le HCR estime que les réfugiés du Soudan constituent 54 % du nombre total de réfugiés enregistrés, soit 23 498 sur 43 455. Ce dernier chiffre ne comprend pas les réfugiés palestiniens. Si ces derniers étaient compris, le HCR indique dans son Plan d'opérations par pays pour 2008 que 60 000 à 70 000 personnes devraient alors être ajoutées au nombre total de réfugiés.

Il est important de souligner que ces chiffres ne reflètent pas le nombre véritable de réfugiés soudanais en Égypte car les statistiques du HCR ne couvrent pas le nombre indéterminé de Soudanais qui n'ont jamais approché l'agence pour obtenir le statut de réfugié. L'ancienneté de l'immigration soudanaise en Égypte, facilitée par les contrôles frontaliers et administratifs peu sévères, fait que la présence soudanaise en Égypte est depuis longtemps considérable. En réalité, le Plan des opérations par pays du HCR pour 2008 estime que de trois à cinq millions de Soudanais résideraient en Égypte.

Il convient également de mentionner que, d'une part, le statut juridique des Soudanais en Égypte a varié d'une époque à l'autre et que, d'autre part, ce statut est différent de celui des autres communautés étrangères ou populations de réfugiés présentes dans le pays. L'Égypte a adhéré à la Convention de 1951, au Protocole facultatif de 1967 et à la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux réfugiés en Afrique (1969). Toutefois, les formalités ayant trait à l'enregistrement, aux documents à fournir et à la détermination du statut de réfugié sont effectuées par le HCR, conformément au mémorandum d'accord conclu en 1954 entre le gouvernement égyptien et l'agence. Depuis ce temps, l'Égypte n'a jamais mis au point une politique nationale sur l'asile, ce qui signifie que la situation de demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus, est tributaire des fluctuations politiques et diplomatiques.

Les difficultés auxquelles font face les réfugiés soudanais dans leur vie quotidienne se sont accrues depuis une quinzaine d'années, en bonne partie en raison d'une importante évolution des politiques à l'échelon national et régional. Comme il a été souligné par les experts rencontrés au cours de la mission en Égypte en juin 2008, l'année 1995 a été une année charnière dans l'histoire de la présence soudanaise en Égypte. Cette année-là, une tentative d'assassinat contre le président Moubarak en visite en Éthiopie, tentative attribuée à des extrémistes soudanais, a eu des répercussions sur la politique égyptienne à l'égard des Soudanais présents en territoire égyptien. Jusqu'à cette date, le traité de Wadi-El-Nil de 1976 prévoyait la réciprocité de traitement des ressortissants des deux pays. En vertu du traité, les ressortissants soudanais étaient autorisés à se rendre en Égypte sans visa d'entrée et, en théorie, ils bénéficiaient d'un droit d'accès illimité à l'emploi, à l'éducation, aux soins de santé et à la propriété. À la suite de

la tentative d'assassinat, le traité a été abrogé et depuis, les Soudanais doivent obtenir un visa d'entrée et un visa de séjour. Depuis 1995, le statut des Soudanais en Égypte est le même que celui des autres ressortissants étrangers.

Vu sous un angle différent, on peut dire que la situation des réfugiés soudanais est tributaire des relations entre les gouvernements soudanais et égyptien. Les experts soulignent que les réfugiés soudanais étaient bien accueillis à l'époque où les présidents Moubarak et Bashir entretenaient de mauvaises relations, à la fin des années 90. Toutefois, à partir de 2002, la situation semble s'être modifiée. Selon des sources locales, peu de temps après l'éruption du conflit au Darfour, plusieurs réfugiés originaires de cette région se sont plaints d'être pourchassés dans les rues du Caire par des membres des forces de sécurité soudanaises. Ils ont également signalé que des agents soudanais les menaçaient de représailles s'ils refusaient de donner des renseignements sur les activistes darfouriens présents au Caire. Un réfugié darfourien résidant au Caire a confirmé ces allégations lors d'une entrevue avec les membres de la mission le 5 juin 2008 (le compte rendu de l'entrevue a été conservé).

Telle était la situation en 2004 lorsque deux faits nouveaux allaient affecter le statut des réfugiés soudanais. Tout d'abord, il y a eu la signature de l'accord dit « des quatre libertés » entre l'Égypte et le Soudan qui accorde des privilèges réciproques aux ressortissants des deux pays en matière d'emploi, de liberté de circulation, de séjour et de propriété. Il est à noter toutefois que cet accord n'a pas encore été mis en œuvre.

Le deuxième fait nouveau concerne la suspension par le HCR de la procédure de détermination du statut de réfugiés (DSR) dans le cas des Soudanais. Cette procédure avait pour effet d'accorder une protection temporaire aux demandeurs d'asile. La procédure a été suspendue le 1er juin 2004 et depuis, sauf quelques exceptions, les Soudanais n'y sont plus admissibles. Toutefois, le HCR a confirmé que les Darfouriens jouissent d'une attention particulière en cette matière. Les Soudanais, qu'ils soient des demandeurs d'asile (détenteurs de la carte jaune) ou réfugiés (détenteurs de la carte bleue) ont en main des documents qui leur donnent accès aux services à l'intention des réfugiés, et régularise leur présence dans le pays.

À la suite d'une décision prise dans la foulée de l'accord de paix conclu entre le gouvernement soudanais et les dirigeants du sud du Soudan, le HCR a élaboré et met présentement en œuvre un programme de rapatriement vers le sud du Soudan. Ce programme, qui concerne les réfugiés du sud du Soudan résidant en Égypte, ne touche pas ceux originaires du Darfour, eu égard à l'instabilité chronique dans cette région et à la poursuite des déplacements de population. Toutefois, comme les demandeurs d'asile darfouriens ne sont plus admissibles à la procédure DSR (à l'exception de personnes particulièrement vulnérables) depuis 2004,<sup>7</sup> cela signifie dans les faits que les réfugiés du Darfour ne sont ni réinstallés ni rapatriés. Cela signifie également que la seule option envisageable, pour le moment, est la présence à long terme, en territoire égyptien, des réfugiés Darfouriens.

7 Entrevue avec un responsable du HCR en Égypte en juin 2008.

## A.2. CONDITIONS DE VIE ET MOYENS D'EXISTENCE: VUE D'ENSEMBLE

Les réfugiés soudanais vivent en milieu urbain, principalement au Caire, et dans une bien moindre mesure, à Alexandrie. Bien qu'il n'y ait pas de camps de réfugiés au Caire, les Soudanais ont tendance à se concentrer dans certains quartiers, comme Maadi, Nasr City, Arba'aa we noss et Ein Shams. (Le statut juridique des réfugiés est abordé dans le chapitre deux). Afin d'apporter un éclairage sur leurs conditions de vie et leurs moyens d'existence, la section suivante traite de la situation de ces réfugiés au chapitre du droit au travail, de l'accès à l'éducation et aux soins de santé et de l'intégration sociale.

### A.2.i. Accès au travail

Comme dans le cas de tous les autres réfugiés, les Darfouriens d'Égypte ne jouissent pas du droit au travail. Ils doivent en outre, comme les autres réfugiés, obtenir un permis de travail des autorités s'ils veulent travailler. (Les Darfouriens devraient, au titre de l'accord dit des quatre libertés, être exempts de cette obligation mais cet accord n'est pas appliqué). Conformément à la législation égyptienne, les demandeurs de permis de travail doivent, entre autres obligations, faire la preuve qu'il n'y a pas de ressortissants égyptiens capables d'occuper l'emploi visé et disposés à le faire. Les conditions pour la délivrance du permis de travail sont complexes et rendent l'acquisition d'un tel permis très difficile.<sup>8</sup> Récemment, des mesures ont été prises pour aplanir ces difficultés dans le cas des Soudanais. Ainsi, on a cessé d'estampiller les visas de séjour des réfugiés enregistrés de la mention « interdiction de travailler ». Toutefois, ces changements n'ont eu que peu d'effet à cause de la croyance répandue, selon laquelle les réfugiés n'auraient pas de droit de travailler sans permis de travail.

En conséquence, la plupart des réfugiés soudanais, quel que soit leur statut juridique, ne peuvent travailler que dans le secteur informel, et cela seulement sporadiquement. Les salaires sont très bas, la sécurité d'emploi inexistante et les conditions de travail sont abusives. En général, même ceux qui travaillent en toute légalité n'osent pas signaler les abus à la police, et de ce fait n'ont donc pas de voies de recours. Les possibilités d'emploi étant rares, beaucoup de réfugiés finissent par tomber dans le dénuement. Cette insécurité est exacerbée par le fait que les Soudanais sont souvent victimes de harcèlement dans les rues du Caire.

Il convient de signaler que peu d'efforts sont consentis pour aider les réfugiés à se trouver du travail. L'Organisation évangélique copte pour les services sociaux (CEOSS) est connue pour ses efforts en vue de trouver du travail aux réfugiés. Toutefois, les services qui dispensent de l'aide aux réfugiés soudanais négligent souvent le droit au travail et s'efforcent plutôt de satisfaire leurs besoins de base et de compenser les violations des droits sociaux des réfugiés

<sup>8</sup> Voir: Processus de La Haye sur les réfugiés et les migrations. Towards an Inclusive Approach to Citizenship, Investing in Education for the Empowerment of All City Residents. Atelier international du PLH, Conférence mondiale sur le développement des villes, Porto Alegre, Brésil, 13 février 2008. En ligne à [http://www.thehagueprocess.org/Upload/PDF/FINAL\\_REPORT\\_PORTO\\_ALEGRE.pdf](http://www.thehagueprocess.org/Upload/PDF/FINAL_REPORT_PORTO_ALEGRE.pdf). Badawy, Tarek. Refugee Education in Egypt. Document de travail. Atelier international du PLH. Conférence mondiale sur le développement des villes. Porto Alegre, Brésil, 13 février 2008. En ligne à: <http://www.thehagueprocess.org/Upload/PDF/CAIRO-EGYPT-PAPER.pdf>.

### A.2.ii. Accès à l'éducation

Les réfugiés n'ont généralement pas accès aux écoles publiques. Toutefois, en 1992, le ministère de l'Éducation a promulgué le décret no 24 qui autorise les enfants soudanais à s'inscrire à l'école publique. En 2004, le Ministère donnait instruction aux écoles d'accepter les enfants de tous les Soudanais en possession des documents pertinents du HCR et d'un visa de séjour en règle, entre autres documents. Le nombre de documents officiels exigés et l'engorgement du réseau scolaire restreignent sévèrement l'exercice du droit à l'éducation pour la grande majorité des Soudanais. Ceux qui en ont les moyens inscrivent souvent leurs enfants dans les écoles privées.

### A.2.iii. Accès aux soins de santé

Conformément à une décision du ministère de la Santé, les étrangers, y compris les réfugiés, ont droit aux soins de santé primaires publics au même titre que les citoyens égyptiens ; mais seuls ces derniers ont droit à la gratuité des soins. Les demandeurs d'asile et les réfugiés enregistrés peuvent avoir accès aux soins de santé par l'entremise des partenaires du HCR, comme Caritas. Dans les faits, l'augmentation du nombre de personnes qui nécessitent des soins signifie que l'accès aux soins dépend très souvent de la capacité à payer. Par ailleurs, bien que plusieurs ONG, organismes communautaires ou organismes appuyés par les Églises aient lancé des initiatives en matière d'enseignement ou de soins de santé, plusieurs de ces services ne sont accessibles qu'aux détenteurs de la carte bleue ou de la carte jaune, les détenteurs de cette dernière carte n'ayant accès quant à eux qu'aux soins de santé d'urgence.

Dans ces conditions, et compte tenu de la suspension en 2004 de la procédure de DSR, on peut donc estimer que les Darfouriens se retrouvent dans une situation plus précaire que les autres réfugiés du sud du Soudan, qui sont arrivés en Égypte avant cette suspension et dont le statut de réfugié a été reconnu par le HCR; ces derniers ont droit, du moins en théorie, à plus d'avantages. En outre, les autres réfugiés du sud du Soudan étant présents depuis plus longtemps, ils bénéficient de l'aide d'un plus grand nombre d'ONG et autres organismes humanitaires. Enfin, les Soudanais du sud ont plus tendance que les Darfouriens à solliciter l'aide des Églises et des organismes d'aide confessionnels. Bref, force est de constater que, sur le terrain, l'accès des réfugiés aux services de base est nettement insuffisant. Par ailleurs, alors que les indicateurs ci-dessus (accès à l'emploi, à l'éducation, aux soins de santé) laissent imaginer que le séjour des réfugiés n'est que temporaire, une importante réduction du nombre de réinstallations, ajoutée à la suspension de la procédure de DSR, indiquent plutôt que le séjour des réfugiés sera de longue durée.

Confrontée à des conditions de vie pénibles, la communauté des réfugiés soudanais en Égypte a été désillusionnée par le changement de politique du HCR en 2004 et la suspension du processus de DSR. En effet, cette nouvelle donne diminue fortement leur espoir de réinstallation et prolonge indéfiniment leur séjour dans ce pays, dans des conditions très difficiles. Avant 2004, le bureau du HCR au Caire mettait en œuvre un des plus importants projets de réinstallation au

monde. Des entrevues avec des demandeurs d'asile démontrent qu'un grand nombre de ces derniers ont toujours eu à l'esprit comme but ultime leur réinstallation aux États-Unis, au Canada, en Australie ou dans d'autres pays occidentaux. Beaucoup en sont venus à considérer leur réinstallation presque comme un droit, mais dans la réalité, seulement un sur quatre voyaient leur espoir se concrétiser.<sup>9</sup>

### A.3. DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

La décision du HCR en juin 2004 de suspendre le processus de DSR a causé un fort émoi au sein de la communauté des réfugiés. Deux mois après cette décision, 23 réfugiés soudanais étaient arrêtés pour avoir manifesté publiquement contre cette décision. Accusés de participation à une émeute et de dommage à la propriété publique, tous allaient toutefois être remis en liberté le mois suivant. Il s'agissait de la première démonstration violente par des demandeurs d'asile en Égypte.

La déception des Soudanais face à la précarité de leur situation et aux changements apportés aux politiques du HCR a été mise en lumière encore une fois à la fin de décembre 2005, lorsque la police égyptienne a délogé de force quelque 3000 Soudanais qui, trois mois plus tôt, avaient établi un campement rudimentaire à proximité des bureaux du HCR dans le quartier de « Mohandiseen », au centre du Caire. Les manifestants réclamaient une amélioration de leurs conditions de vie, un engagement qu'ils ne seraient pas refoulés vers le Soudan et leur réinstallation en Europe ou en Amérique du Nord. Cette forme spectaculaire de sit-in a illustré les problèmes auxquels faisaient face les réfugiés en Égypte, qui voyaient leur séjour indéfiniment prolongé en raison de la réduction du nombre de réinstallations.

Parallèlement à cette escalade dans la confrontation entre les réfugiés et les autorités égyptiennes, les récentes expulsions ajoutent une dimension nouvelle à la situation des réfugiés dans le pays. Ces expulsions touchent bon nombre de migrants et de demandeurs d'asile africains, y compris ceux originaires du Darfour. Jusqu'ici, les autorités égyptiennes n'avaient pas procédé à des expulsions systématiques mais il semble que la situation ait changé depuis 18 mois.

Dans son dernier rapport annuel, « Amnesty International » souligne que la police frontalière égyptienne a fait un usage excessif de la force à l'encontre des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile qui tentaient de pénétrer en Israël à partir du territoire égyptien. Des incidents de cette nature, de même que des cas d'expulsion, n'étaient pas signalés dans le rapport précédent de l'organisation.

<sup>9</sup> D'autres informations sur cette question et un compte rendu complet sur la manifestation de 2005 sont disponibles dans le rapport suivant: Azzam, Fateh. A Tragedy of Failure and False Expectations: Report on the Events Surrounding the Three-Month Sit-in and Forced Removal of Sudanese Refugees in Cairo. Programme d'étude sur les migrations forcées et les réfugiés, Université américaine du Caire. Le Caire, 2005.

Disponible en ligne à l'adresse: [http://www.aucegypt.edu/ResearchatAUC/rc/cmrs/reports/Documents/Report\\_Edited\\_v.pdf](http://www.aucegypt.edu/ResearchatAUC/rc/cmrs/reports/Documents/Report_Edited_v.pdf).

Des observateurs sont d'avis que des milliers de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile – la plupart du Soudan, d'Érythrée et de l'Afrique sub-saharienne – tentent depuis quelque temps de passer d'Égypte en Israël, et que leur nombre aurait augmenté depuis 2007. Amnesty International rapporte qu'en juillet de la même année seulement, plus de 230 migrants, la plupart des Soudanais, ont été arrêtés alors qu'ils tentaient de traverser en Israël sans autorisation. Auparavant, l'Égypte aurait expulsé vers le Soudan un groupe de 48 réfugiés, demandeurs d'asile et migrants africains qui avaient réussi à franchir la frontière égypto-israélienne et qui avaient été refoulés vers l'Égypte le 18 août 2007. Le bureau du HCR en Égypte avait reconnu le statut de réfugié ou de demandeur d'asile à 23 des 48 intéressés. On estime généralement qu'Israël exerce de fortes pressions sur le gouvernement égyptien pour que celui-ci empêche les réfugiés de tenter de franchir la frontière, sans autorisation. Par ailleurs, le gouvernement soudanais a interdit à ses ressortissants de se rendre en Israël et on rapporte que les contrevenants risquaient la torture, l'emprisonnement à vie ou même la peine de mort, ce qui rend d'autant plus dangereuse l'expulsion de ces réfugiés vers le Soudan. Compte tenu de la récente décision de la Cour pénale internationale (CPI) d'inculper le président Bashir, et de l'appui que l'Égypte accorde maintenant au président soudanais, il est difficile de prédire quelles seront les répercussions de ce rapprochement sur les réfugiés du Darfour.

## B. RÉFUGIÉS IRAKIENS

Une des conséquences majeures de l'invasion de l'Irak par les États-Unis en 2003 a été le déplacement massif d'Irakiens vers les pays voisins. Ces mouvements de populations ont atteint un sommet après l'attentat à la bombe contre la mosquée al-Askareya Shi'a à Samarra en février 2006. On estime que jusqu'à cinq millions de personnes auraient fui leur domicile afin d'échapper à la recrudescence de la violence qui a suivi cet attentat. La moitié des personnes déplacées seraient demeurées en territoire irakien alors que l'autre moitié aurait franchi la frontière pour se rendre en Syrie ou en Jordanie et, dans certains cas plus loin jusqu'en Égypte, au Liban et d'autres pays plus éloignés encore.

Cette arrivée massive de réfugiés irakiens dans les pays voisins a créé un défi majeur pour toute la région, les réfugiés se comptant par millions. Ce sont ces pays qui doivent supporter le fardeau de cet exode massif. Quant aux réfugiés, ils se retrouvent dans un environnement où leur statut est mal défini, tant sur le plan juridique que sur les plans social et politique.

En exil, les réfugiés sont confrontés à un statut précaire et des conditions de vie pénibles, sans qu'ils puissent entrevoir une solution durable à leur situation. Par ailleurs, les quotas de réinstallation ayant été fortement réduits, la réinstallation dans un autre pays n'est plus une solution envisageable pour la plupart d'entre eux (voir la section Développements récents pour des données précises). La situation sécuritaire en Irak demeure toujours précaire et les menaces à la vie sont toujours très présentes, ce qui rend très improbable le rapatriement de réfugiés sur une grande échelle dans un avenir rapproché. Qui plus est, on peut s'attendre à ce que de nouvelles éruptions de violence donnent naissance à de nouvelles vagues de réfugiés.

### B.1. LES IRAKIENS DANS LE MASHREK: CONTINUITÉ ET CHANGEMENT

Une caractéristique du phénomène des déplacements dans le Mashrek est l'absence de cadre national visant à s'attaquer au défi majeur que pose la problématique de l'asile et des réfugiés (voir le chapitre sur les lacunes en matière de protection). Avant l'éclatement de la récente crise irakienne, les pays du Mashrek n'avaient pas de politiques particulières en matière de gestion des déplacements sur leur territoire. L'Égypte avait une communauté importante de réfugiés soudanais (entre autres) avant l'arrivée récente des Irakiens déplacés. Quant aux trois autres pays, confrontés à l'arrivée massive de réfugiés irakiens, ils ont dû adopter en catastrophe des mesures d'urgence de grande ampleur pour la première fois depuis la fin des années 40.

Il convient de rappeler que ces pays abritaient une importante population de réfugiés palestiniens depuis la fin du premier conflit israélo-arabe de 1948. La présence depuis de longues années d'une importante population de réfugiés dans les quatre pays du Mashrek a une incidence certaine sur les attitudes et le processus décisionnel des États, face à l'actuelle crise des déplacements massifs d'Irakiens et sur l'adoption éventuelle de stratégies à long terme en vue de régulariser les divers aspects de leur présence. Toutefois, dans l'esprit des dirigeants des pays d'accueil, les réfugiés palestiniens demeureront toujours un groupe à part, pourvu de droits particuliers et qui relèvent principalement de l'Office des secours et des travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA). Cela est même le cas en Égypte où l'UNRWA n'est pourtant pas formellement présent. Donc, d'un point de vue juridique et institutionnel, les réfugiés palestiniens sont, dans l'optique des pays d'accueil, un groupe « à part ». Cette perception particulière de la communauté palestinienne perçue également dans les propos des experts et des responsables gouvernementaux de tous ces pays, rencontrés par les membres de la mission.

La proximité géographique des pays du Mashrek à l'Irak, la facilité d'accès de ces pays à partir de l'Irak, les affinités culturelles, les réseaux familiaux, commerciaux et d'affaire explique en grande partie pourquoi les Irakiens ont cherché refuge dans ces pays. Les attitudes ont changé toutefois et les États ont restreint à des degrés divers leur politique d'accueil et tentent de dissuader l'arrivée de nouveaux réfugiés en raison de l'intensification de la crise et du nombre toujours croissant de réfugiés sur leur territoire. Les gouvernements de ces États s'efforcent d'attirer l'attention de la communauté internationale sur l'ampleur de la crise. Ils sont persuadés que ni la contribution financière ni le rôle qu'a assumé la communauté internationale ne sont suffisants pour juguler la crise. Ces gouvernements croient fermement que les États-Unis devraient assumer la responsabilité première de la crise car ce sont eux qui en sont, avant toute chose, à l'origine.

Comme il est précisé au chapitre deux, l'Égypte est le seul pays du Mashrek à avoir adhéré à la Convention de 1951. Cela dit, le HCR est néanmoins chargé de la prise en charge des cas d'asile et des réfugiés enregistrés en Jordanie, en Syrie et au Liban, et joue donc un rôle de premier plan dans le traitement des demandes d'asile, dans la détermination du statut de réfugiés et dans la prestation de services aux populations de réfugiés.

Le nombre réel de réfugiés Irakiens dans les pays du Mashrek est une question controversée. Selon l'évaluation du HCR, plus de deux millions d'Irakiens sont présents dans les pays voisins. Toutefois, le nombre exact est difficile à déterminer. On avance plusieurs raisons pour cette imprécision, entre autres, le fait que n'ayant pas pris conscience à l'époque de l'ampleur que les déplacements allaient éventuellement atteindre, les autorités n'ont pas tenté de comptabiliser le nombre d'Irakiens qui franchissaient leurs frontières. C'est à la suite de l'aggravation de la crise que les pays d'accueil et les organisations internationales se rendent compte qu'ils manquaient de moyens pour estimer avec précision le nombre d'entrées et de départs. Par ailleurs, un certain nombre de réfugiés hésitent à se manifester aux autorités car ils craignent la réaction de celles-ci, en particulier si leur entrée dans le pays a été irrégulière. D'autres craignent la connotation négative qu'évoque le terme « réfugié ». D'autres encore vivent dans l'espoir que leur état de réfugiés dans un pays étranger n'est que temporaire et qu'ils pourront retourner chez eux dans un avenir plus ou moins rapproché. En conséquence, ils ne voient pas l'utilité de s'enregistrer comme réfugiés. En outre, l'enregistrement n'est pas toujours nécessaire pour avoir accès à un certain nombre de programmes d'assistance. Dans les faits, si un réfugié ne décide pas de son propre chef de s'inscrire, il sera presque impossible de le repérer dans le milieu urbain dans lequel il s'est fondu.

En conséquence, tout comme c'est le cas pour les Soudanais, il est très difficile d'estimer avec une certaine précision le nombre d'Irakiens présents dans les quatre pays qui font l'objet de l'étude. Le tableau ci-après illustre l'écart important entre le nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile officiellement enregistrés auprès du HCR dans chacun des pays et les évaluations non officielles. On peut conclure de ces chiffres qu'un très grand nombre d'Irakiens est présent dans ces pays de façon irrégulière. Cet état de fait rend difficile l'évaluation des besoins humanitaires réels et entrave la prise de contact avec cette communauté invisible.

	Réfugiés et demandeurs d'asile irakiens enregistrés auprès du HCR <sup>10</sup>	Évaluations non officielles du nombre de réfugiés irakiens
Syrie	153 516	1,5 million <sup>11</sup>
Jordanie	52 295	400 000 à 750 000
Égypte	10 988	10 000 à 150 000
Liban	10 020	50 000

En dépit de l'imprécision de ces chiffres, il est reconnu que c'est la Syrie qui accueille le plus grand nombre de réfugiés irakiens. Pour réaliser l'ampleur du problème, il suffit de mentionner, qu'entre février 2006 et octobre 2007 seulement, de 30 000 à 60 000 Irakiens ont franchi chaque mois la frontière syrienne, ce qui explique pourquoi les évaluations non officielles vont de plusieurs centaines de milliers à 1,5 million d'individus. Comme il ressort du tableau ci-dessus, seulement une fraction de ce nombre, soit 153 516, sont enregistrés auprès du HCR.

Sa situation géographique explique pourquoi la Jordanie, immédiatement après la Syrie, est la principale destination des réfugiés irakiens. Les réfugiés ont commencé à se diriger vers d'autres pays, lorsque l'entrée de la Syrie et de la Jordanie est devenue plus difficile en raison des restrictions en matière de visas. En Égypte, la première vague de réfugiés irakiens remonte à 2006 et on estime que leur nombre s'établit quelque part entre 10 000 et 150 000. Environ 25 % du nombre total de réfugiés, soit 10 988, sont présentement enregistrés auprès du HCR. Le total s'établissait à 3 098 à la fin de 2006 et à 241 à la fin de 2005. Cette forte croissance du nombre de réfugiés a pris fin avec l'imposition de restrictions dans la délivrance de visas; ces restrictions ont rendu presque impossible l'entrée de nouveaux réfugiés irakiens en Égypte. Sous réserve de l'anonymat, des responsables du gouvernement ont confié aux membres de la mission en juin que cette nouvelle politique était due principalement à des préoccupations sécuritaires. Quant au Liban, le HCR estime que quelque 50 000 le nombre de réfugiés irakiens se trouvent sur son territoire. De ce nombre, 10 020 sont enregistrés auprès de l'agence.<sup>12</sup>

Le HCR a répondu à ces déplacements massifs de population en préconisant un régime de protection temporaire en 2003. Le Liban et la Jordanie s'y sont catégoriquement refusés alors que la Syrie et l'Égypte ont semblé accepter tacitement la proposition. C'est en raison de cet accueil à sa proposition que le HCR a commencé à appliquer la procédure dite *prima facie* pour l'enregistrement des réfugiés irakiens dans les quatre pays du Mashrek. En vertu de cette procédure, les Irakiens originaires du nord et du sud de l'Irak – à toutes fins pratiques l'ensemble des demandeurs d'asile Irakiens dans la région – se voient accorder le statut de réfugiés *prima facie*.

Les politiques sur l'entrée de réfugiés et la légalité de leur présence varient d'un pays à l'autre. Jusqu'en octobre 2007, la Syrie autorisait sans restriction l'entrée et le séjour des Irakiens sur son

10 Chiffres tirés des fiches de renseignements par pays du HCR (Syrie, février 2008/ Jordanie, mars 2008/ Égypte, mai 2008/ Liban, mars 2008).

11 Plusieurs experts estiment que le chiffre de 1,5 million de réfugiés irakiens en Syrie est trop élevé. Il s'agit toutefois d'un chiffre souvent cité pour dénombrer les Irakiens qui auraient réussi à fuir en Syrie.

12 Le Conseil danois des réfugiés a publié une étude sur les réfugiés au Liban. Un compte rendu similaire sur les Irakiens en Jordanie est présenté dans une étude de la FAFO, l'institut de recherche norvégien sur le travail et les questions sociales.

territoire conformément à sa politique panarabe en vertu de laquelle les ressortissants des pays arabes sont exempts de toute formalité d'entrée et de séjour. Les premières failles dans cette politique apparurent en 2001 lorsque les ressortissants arabes se virent imposer l'obligation d'obtenir un visa de séjour pour demeurer plus de trois mois en territoire syrien. Plus récemment, face à l'augmentation considérable du nombre de réfugiés irakiens et au manque d'appui de la communauté internationale, la Syrie a introduit un politique de visa sévère à l'endroit des ressortissants irakiens. Aujourd'hui, seulement 13 catégories de personnes sont admissibles au visa d'entrée. Des responsables du HCR à Damas ont indiqué aux membres de la mission que les restrictions sont maintenant appliquées avec plus de rigueur et il est nettement plus difficile pour les Irakiens d'entrer en Syrie, même si les restrictions sont officiellement demeurées inchangées. Le droit de séjour pour ceux qui réussissent à entrer est des plus précaire, sinon inexistant. Un certain nombre ont réussi à obtenir un visa de séjour temporaire et certains ont pu s'enregistrer comme réfugiés auprès du HCR, mais la plupart sont en situation irrégulière et ne jouissent d'aucun statut juridique.

La situation est semblable en Jordanie où les Irakiens doivent maintenant obtenir un visa d'entrée. Le gouvernement a d'abord commencé par réduire la durée de séjour à laquelle donnait droit le visa touristique jusqu'au 1er mai 2008, date à laquelle on a commencé à exiger l'obtention d'un visa d'entrée avant le départ. Selon les observateurs, le resserrement de la procédure à l'endroit des Irakiens fait suite à l'attentat la bombe de novembre 2005 par des terroristes irakiens qui a tué 57 personnes à Amman. En vertu de la procédure *prima facie*, le HCR ne délivre plus à l'heure actuelle que des cartes de demandeurs d'asile,<sup>13</sup> ce qui signifie que la majorité des Irakiens en Jordanie ne jouissent d'aucun statut juridique et que leur présence est irrégulière. D'après une étude de l'institut de recherche norvégien FAFO, effectuée en 2007, seulement 22 % des Irakiens interviewés étaient détenteurs d'un visa de séjour en règle. En fait, un grand nombre de réfugiés irakiens, y compris ceux enregistrés auprès du HCR, ne sont pas admissibles au visa de séjour. Les effets de cette situation sur le plan juridique sont abordés dans la section du rapport qui traite de l'aspect juridique.

Le séjour irrégulier est également problème de taille au Liban si l'on se fie aux résultats de l'étude menée à la fin de 2007 par le Conseil danois des réfugiés. Cette étude révèle que 77,5 % des Irakiens dans le pays étaient en situation irrégulière. En raison d'une politique d'entrée très restrictive à l'endroit des Irakiens, un grand nombre de réfugiés irakiens sont entrés de façon irrégulière. Il arrive souvent que ces réfugiés soient arrêtés et expulsés du Liban, ce qui distingue ce pays des trois autres pays du Mashrek. Cependant, en février 2008, le gouvernement libanais annonçait le lancement d'un programme de régularisation en vertu duquel un étranger en situation irrégulière avait trois mois pour se présenter devant le bureau de la sécurité générale, accompagné d'un répondant libanais afin de solliciter un visa de séjour et/ou un permis de travail. Les réactions à cette mesure ont été mitigées. Plusieurs estiment que les amendes prévues sont trop sévères, que trouver un employeur disposé à parrainer le demandeur était très difficile, et qu'il y avait un danger réel d'exploitation en raison des salaires trop bas.

<sup>13</sup> En vertu du mémorandum d'accord conclu entre la Jordanie et le HCR, seuls les réfugiés reconnus se voient conférés un statut juridique.

À ce jour, l'Égypte, la Jordanie et la Syrie n'ont pas expulsé ou placé en détention des réfugiés, sauf dans quelques cas où les personnes concernées avaient été reconnues coupables ou soupçonnées d'un délit. Au Liban toutefois, des réfugiés sont souvent placés en détention et expulsés. Dans son rapport annuel de 2008, Amnesty International affirme que plusieurs centaines de réfugiés Irakiens, y compris un certain nombre enregistrés auprès du HCR, étaient détenus parce qu'ils ne disposaient pas de visas d'entrée ou de séjour en règle. Ces personnes risquaient d'être détenues indéfiniment ou d'être expulsées vers l'Irak. Certaines ONG locales, comme le centre Frontiers-Ruwad, dénoncent le fait que les détenus Irakiens ne se voient offrir d'autre choix que de demeurer en détention pour une période indéfinie ou d'accepter de retourner « volontairement » en Irak. Les préoccupations en matière des droits de l'Homme que posent la détention et de l'expulsion des réfugiés seront abordées dans la section du rapport qui traite de l'aspect juridique.

Bref, même s'ils sont des réfugiés *prima facie* aux yeux du HCR, les réfugiés sont considérés être des migrants en situation irrégulière ou qui ont outrepassé la limite de séjour autorisée par le pays d'accueil. C'est ainsi qu'ils sont traités au Liban, alors qu'en Syrie et en Jordanie, on les tolère comme des « invités » mais on ne leur accorde aucune protection sur le plan juridique.

## B.2. MOYENS DE SUBSISTANCE VUE D'ENSEMBLE

Une fois dans le pays hôte, les Irakiens font face à de nombreux obstacles à la satisfaction de leurs besoins ou à la réalisation de leurs droits fondamentaux. Leur situation à cet égard varie d'un pays à l'autre et dépend en particulier de la reconnaissance ou non-reconnaissance de leur statut de réfugié. Cela dit, même dans les meilleures conditions, leur situation demeure peu enviable. L'ensemble des rapports traitant des divers aspects de la présence des réfugiés irakiens dans le Mashrek s'accorde pour souligner que la situation de ces derniers n'en finit pas de se dégrader.

### B.2.i. Accès au travail

Dans la pratique, la complexité des formalités pour la délivrance des visas de séjour empêche très souvent les réfugiés de se trouver du travail dans les divers pays de la région (voir la section qui traite de l'aspect juridique). En conséquence, bon nombre d'entre eux se rabattent sur le secteur informel de l'économie et les petits emplois pour assurer leur subsistance. Le problème de l'emploi demeure un défi de taille pour un très grand nombre de réfugiés irakiens. Ainsi, en Égypte, les Irakiens sont considérés comme un groupe distinct des autres communautés de réfugiés. Hautement scolarisés et qualifiés, les réfugiés irakiens, généralement très urbanisés, ont une grande difficulté à se contenter des petits emplois mal rémunérés que les réfugiés soudanais ont tendance à occuper. Les autres problèmes liés au marché du travail parallèle dans les pays du Mashrek sont les bas salaires, l'exploitation et les congédiements arbitraires. Même au Liban, où existe présentement la possibilité de régulariser son statut et d'accéder au travail, l'exploitation des travailleurs étrangers et les autres abus qui les menacent sont des questions d'actualité qu'il faudrait étudier plus en profondeur.

Ne pouvant accéder normalement au marché du travail et subvenir à leurs besoins, les réfugiés risquent de tomber dans le dénuement complet. Un certain nombre d'entre eux ont réussi à fuir l'Irak avec leurs économies, ce qui leur permet de subvenir à leurs besoins dans le pays d'accueil. Il en a résulté une fausse perception au sein de la population locale, selon laquelle les Irakiens étaient fortunés, ce qui n'a pas manqué de provoquer un certain ressentiment négatif de la part de la population. Les Irakiens sont même accusés d'être la cause de la hausse vertigineuse des prix, en particulier, de l'immobilier, que l'on observe depuis quelque temps dans les pays du Mashrek. En fait, même si un certain nombre de réfugiés irakiens sont relativement à l'aise, ce n'est pas le cas pour la grande majorité d'entre eux. Par ailleurs, la durée prolongée de l'exil et l'incapacité de trouver du travail a fait fondre les économies. La dernière étude du HCR démontre que le nombre de réfugiés irakiens en Syrie subsistant avec moins de 100 \$US par mois est passé de 5 % en novembre 2007 à 20 % en mars 2008. En conséquence, plusieurs familles irakiennes font face à des problèmes tels que le travail juvénile, la prostitution et la violence familiale, problèmes qui ne les touchaient pas auparavant.

### B.2.ii. Accès à l'éducation

La diminution des ressources financières et le manque d'accès au marché du travail aggravent certaines difficultés comme l'accès limité aux autres droits sociaux de base, notamment le droit à l'éducation et aux soins de santé. La gravité de ces problèmes varie d'un pays à l'autre mais l'augmentation du nombre de réfugiés irakiens et le manque de ressources ne peuvent qu'aggraver la situation.

Les enfants irakiens réfugiés n'ont pas accès à l'école publique en Égypte, alors que tous ont accès au système d'éducation publique en Syrie. Cela dit, seul un faible pourcentage des enfants réfugiés fréquentent l'école. En mai 2008, quelque 43 749 des 200 000 enfants irakiens en âge d'être scolarisés fréquentaient les écoles primaires et secondaires en Syrie. D'une part, le travail des enfants est un obstacle sérieux à la fréquentation scolaire et, d'autre part, la surpopulation des classes réduit les chances pour ceux qui le souhaiteraient de fréquenter l'école. D'autres abandonnent l'école parce qu'ils considèrent le programme d'étude trop difficile.

Contrairement à la Syrie qui a toujours soutenu le droit à l'éducation gratuite, la Jordanie ne garantissait pas ce droit jusqu'à un passé récent. Ainsi, en 2006, la Jordanie n'autorisait toujours pas les enfants des réfugiés irakiens sans visas de séjour à fréquenter les écoles publiques ou privées. En 2007 toutefois, le gouvernement a décidé d'autoriser l'accès à l'école publique à tous les enfants des réfugiés, y compris ceux en situation irrégulière. Tout comme en Syrie, le réseau d'éducation publique de la Jordanie s'efforce d'intégrer les 24 000 enfants réfugiés irakiens aux écoles publiques. Des observateurs font valoir que la nouvelle politique gouvernementale n'est pas suffisamment connue des intéressés et qu'elle n'est pas appliquée intégralement. Les réfugiés au Liban font également face à des difficultés semblables.

### B.2.iii. Accès aux soins de santé

À l'exception de la Syrie où les soins de santé gratuits sont offerts à tous, les pays du Mashrek n'offrent des soins de santé qu'à ceux qui ont les moyens financiers de se les payer. Il existe en outre un écart entre la demande et l'offre en matière de soins de santé. En Jordanie, les réfugiés irakiens ont théoriquement accès aux soins de santé d'urgence mais dans les autres cas, ils doivent payer.

Les réfugiés ont recours principalement aux services offerts par les organismes d'aide locaux et internationaux pour satisfaire leurs besoins de première nécessité. Toutefois, l'aide offerte par la communauté internationale est loin d'être suffisante et les fonds sont insuffisants pour satisfaire les besoins fondamentaux de la multitude de réfugiés. En outre, la mise en œuvre des programmes d'aide est entravée par le fait que l'aspect fortement urbain des réfugiés irakiens, ces derniers étant éparpillés sur l'ensemble du territoire des grandes villes des pays où ils se trouvent. En outre, comme il a déjà été mentionné, un grand nombre d'entre eux ne sont pas enregistrés. Par ailleurs, plusieurs ONG qui oeuvrent auprès des communautés de réfugiés se plaignent du manque de coordination entre les différents intervenants, ce qui nuit à l'efficacité du travail humanitaire et à l'évaluation des besoins.

Les organisations communautaires mises sur pied par les réfugiés pour se prendre en main et pallier à l'insuffisance de l'aide officielle sont nombreuses en Égypte mais presque inexistantes en Jordanie et en Syrie, peut-être à cause de l'environnement politique dans ces pays. Il est probable que l'ancienneté de la communauté de réfugiés joue également un rôle important en Égypte. La présence des Irakiens est par contre un phénomène récent et ceux-ci n'ont pas encore mis sur pied ce type d'organisations communautaires pour subvenir à leurs besoins. Il est également possible que la hantise sécuritaire des autorités, qui augmente parallèlement à l'accroissement de la population de réfugiés irakiens dans le pays, mette un frein à la création de telles organisations.

Les fonds destinés aux réfugiés sont pris en charge de différentes manières par chacun des pays. L'Égypte n'autorise pas les fonds destinés expressément à la communauté des réfugiés, contrairement à la Syrie et la Jordanie qui encouragent fortement la collecte de tels fonds et qui ne manquent pas de clamer l'inadéquation des fonds internationaux pour s'attaquer aux besoins humanitaires croissants des réfugiés sur leur territoire. Selon les experts rencontrés à Amman par les membres de la mission, les fonds destinés aux réfugiés sont investis dans des projets qui doivent bénéficier à la fois aux citoyens jordaniens et aux réfugiés. Certains sont d'avis que ces fonds sont accaparés pour d'autres fins et que seulement une faible partie sert effectivement à secourir les réfugiés les plus démunis.

Si les pays d'accueil cherchent à attirer les contributions financières, ils se montrent par contre peu empressés à réaliser les droits des réfugiés et à favoriser leur installation à long terme sur leur territoire. À vrai dire, les gouvernements craignent que la régularisation de la situation des réfugiés n'incite d'autres Irakiens à franchir leurs frontières.

### B.3. DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

Le manque d'accès aux services de base et l'absence de solutions durables à court et à moyen terme explique la situation difficile dans laquelle les réfugiés se trouvent, situation aggravée par l'absence de cadre national pour s'attaquer à la problématique de l'asile et de mesures permettant la réalisation des droits sociaux comme l'accès à l'éducation et aux soins de santé.

La réinstallation dans un autre pays ne présente pas également une solution durable compte tenu du fait que les pays d'accueil potentiels ont fixé des quotas d'acceptation de réfugiés irakiens très faibles. Selon un rapport publié en 2007 par le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (Cinq ans après: l'Europe n'assume toujours pas ses responsabilités à l'égard des réfugiés irakiens, mars 2008), à peine un peu plus de 1 650 Irakiens ont été réinstallés dans les pays qui ont fait l'objet de l'étude du CERE de 2008. À l'heure actuelle, seulement la Norvège et l'Islande et sept pays membres de l'UE se sont engagés à réinstaller des réfugiés sur leur territoire (Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Suède et R.-U.). Plusieurs autres pays membres de l'UE ont fait part de leur intérêt en matière de réinstallation. Quant aux États-Unis, ils n'ont pas tenu leur engagement de réinstaller 7 000 réfugiés irakiens en 2007. L'objectif pour 2008 est de 12 000 réinstallations, un chiffre modeste compte tenu du nombre considérable d'Irakiens qui ont fui leur pays.

Par ailleurs, eu égard à la situation qui prévaut en Irak, l'adoption d'une politique de rapatriement n'est pas envisageable comme solution durable. Les développements récents et des indications contradictoires sur une stabilisation de la situation en Irak, où la sécurité se rétablirait progressivement dit-on, doivent être accueillis avec circonspection. Soucieux de projeter une image de stabilité au monde extérieur, le gouvernement irakien a récemment adopté une série de mesures visant à encourager le retour des réfugiés.

À cet égard, les agences de presse signalaient en août 2008 que plusieurs centaines de réfugiés irakiens en Égypte s'étaient envolés vers l'Irak à bord de l'avion du premier ministre irakien. Les autorités de ce pays ont indiqué qu'il s'agissait là des premiers d'une série de vols organisés par l'Irak visant à accélérer le retour des réfugiés « sur une base volontaire ». Le chargé d'affaires irakien au Caire déclarait que ces vols étaient une indication que la situation sécuritaire en Irak s'était améliorée. Toutefois, plusieurs de ceux qui sont retournés en Irak sur ce vol gratuit ont signalé qu'ils n'étaient retournés que parce qu'ils avaient épuisé leurs ressources financières après avoir vécu plusieurs années à l'étranger, et qu'en fait ils craignaient toujours pour leur sécurité en Irak. Ces vols avaient été précédés en 2007 du retour par autocar de réfugiés en provenance de Syrie. Ces voyages par autocar, qui étaient gratuits, avaient été organisés par le gouvernement irakien.

Un sondage du HCR effectué en mars 2008 révèle que seulement 4 % des répondants comptaient retourner en Irak. En novembre 2007, un sondage similaire indiquait que 14 % des répondants estimaient que la situation sécuritaire en Irak s'était améliorée suffisamment pour qu'ils envisagent un retour dans leur patrie. Encore une fois, plusieurs de ceux qui sont retournés en Irak l'ont fait parce qu'ils étaient sans ressources ou parce qu'ils n'avaient pas de visas en règle. En fait, après une baisse apparente de l'intensité de la violence en 2007, la tendance semble s'être renversée depuis quelques mois. En mars et avril 2008 seulement, quelque 2 000 personnes ont été tuées dans les combats et à la suite d'attentats. Outre l'insécurité et la persistance de la violence, les rapatriés risquent de faire face à des problèmes de taille comme l'absence de services de bases, le nombre considérable d'habitations gravement endommagées par le conflit ou le risque que leur domicile soit maintenant occupé par quelqu'un d'autre.

Le récent voyage du roi Abdallah II en Irak est un des développements récents qui s'inscrit dans la volonté de promouvoir le retour des réfugiés irakiens dans leur patrie. Survenant quelques jours seulement après les vols Le Caire- Bagdad, cette visite était la première visite d'un chef d'État arabe en Irak depuis 2003. Les commentateurs ont fait valoir que cette visite et les entretiens que le roi a eus avec les responsables irakiens visaient à affirmer l'appui de la Jordanie aux efforts du gouvernement irakien au chapitre de la sécurité, de la stabilité et de la reconstruction nationale. Il importe de souligner que les entretiens entre les deux dirigeants ont porté entre autres sur le retour éventuel des réfugiés irakiens en Jordanie.

## C. RÉFUGIÉS PALESTINIENS

À l'heure actuelle, le déplacement de réfugiés palestiniens constitue le plus important et le plus ancien cas de déplacement massif de population dans le monde. La première vague de déplacement remonte à 1948 dans la foulée de la création de l'État d'Israël et de la première guerre israélo-arabe, alors que près des deux tiers des Palestiniens sont devenus des réfugiés dans ce que les Palestiniens appellent la nakba (catastrophe). La majorité de ces réfugiés ont fui en Cisjordanie, dans la Bande de Gaza, en Jordanie, en Syrie, au Liban et, dans une moindre mesure, en Égypte. Maintenant comme au début de l'exode, c'est dans ces pays d'accueil arabes que se retrouvent toujours le plus grand nombre de réfugiés palestiniens.

Cas classique de déplacement massif au premier abord, le caractère multidimensionnel de la question des réfugiés palestiniens en fait bien plus qu'un simple problème de déplacement physique. Le drame des réfugiés palestiniens est certes au cœur du conflit israélo-palestinien, mais il est également un élément central du conflit israélo-arabe. L'absence de progrès dans l'achèvement d'une paix durable signifie qu'après six décennies, il n'y a toujours pas de solution en vue au drame des réfugiés palestiniens. Présentement, le rapatriement des réfugiés n'est pas une option envisageable sur le plan politique en dépit de l'affirmation de ce droit en droit international. Par ailleurs, bien que le rapatriement volontaire soit la solution durable favorisée par le HCR pour l'ensemble des problèmes de réfugiés dans le monde, les réfugiés palestiniens se distinguent par le fait qu'ils réclament avec acharnement le droit de retourner dans leur patrie, un droit nié avec tout autant d'insistance par Israël.

Dans ce contexte, les diverses dimensions de la présence des réfugiés palestiniens dans les pays d'accueil sont devenues une réalité incontournable pour quatre générations de réfugiés palestiniens. La dynamique et les aléas du processus de négociation en vue de résoudre le conflit israélo-palestinien n'ont pas été le seul facteur qui ait eu une incidence sur la présence palestinienne dans les pays d'accueil. La « raison d'État » particulière à chacun des pays a

également joué un rôle. Bref, un ensemble complexe de facteurs a eu une incidence sur la politique des pays d'accueil concernant les réfugiés, leur statut juridique face à l'État et sur les conditions de vie des réfugiés et leurs moyens de subsistance.

Pendant des décennies, les gouvernements arabes ont répété sans cesse que l'identité palestinienne devait être préservée jusqu'au moment où le droit au retour pourrait enfin être exercé. C'est la raison pour laquelle les pays d'accueil ont tout d'abord accueilli à bras ouvert les réfugiés palestiniens qui, croyait-on, ne résideraient sur leur territoire que temporairement. Ils ont donc adopté des politiques et des mesures qui s'adressaient à une population de réfugiés qui devaient selon toute probabilité réintégrer leurs foyers dans un avenir plus ou moins rapproché. Même si, avec le temps, certains aspects de ces politiques allaient être modifiés, celles-ci sont demeurées inchangées pour l'essentiel. C'est la raison pour laquelle plusieurs gouvernements arabes se sont toujours opposés farouchement à l'intégration des réfugiés palestiniens aux pays d'accueil et à leur naturalisation. Aujourd'hui, l'espoir d'une solution repose en bonne partie sur la dynamique du processus de paix,

La communauté des réfugiés palestiniens se démarque toujours des autres communautés de réfugiés, même si toutes ces populations partagent dans une large mesure les mêmes problèmes. À l'exception d'un certain nombre de réfugiés qui ne relèvent pas du mandat de L'UNRWA et ceux qui se trouvent en Égypte, les réfugiés palestiniens sont les seuls parmi les populations de réfugiés qui ne relèvent pas du mandat du HCR. Même s'il s'agit de l'agence de l'ONU chargée des questions touchant la plupart des réfugiés palestiniens dans la région, l'UNRWA n'a pas reçu le mandat de fournir une protection dans le cadre d'une solution durable. Son rôle se borne essentiellement à fournir une aide en matière d'éducation, de soins de santé et d'autres services sociaux. Cette absence de protection associée à l'instrumentalisation des réfugiés par les pays d'accueil a eu des répercussions majeures sur les Palestiniens en tant que communauté de réfugiés.

## C.1. LES PALESTINIENS DANS LE MASHREK : CONTINUITÉ ET CHANGEMENT

Parmi les nombreuses facettes de la problématique des réfugiés palestiniens figure la détermination du nombre précis de Palestiniens qui ont été déplacés, leur nombre actuel et la méthode de calcul qu'il convient d'adopter. À l'instar des écarts appréciables dans les estimations du nombre d'Irakiens déplacés dans les pays du Mashrek, les estimations sur les premières vagues de l'exode des Palestiniens variaient à l'époque de 500 000 à près d'un million de réfugiés. Le chiffre de 726 000, avancé en 1949 par la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine, fait généralement consensus.

Ce nombre initial allait être fortement augmenté avec la deuxième vague de déplacements massifs survenue en 1967. Dans la foulée de la Guerre des Six Jours, 300 000 autres Palestiniens allaient fuir la Cisjordanie et Gaza pour la Jordanie, la Syrie, l'Égypte et d'autres destinations. De ce nombre, 180 000 étaient des réfugiés (définies comme des « personnes déplacées ») pour la première fois, alors que les autres étaient des réfugiés de 1948 qui prenaient le chemin de l'exil pour une deuxième fois.

Selon le recensement de l'UNRWA, il y avait 4 618 141 réfugiés palestiniens enregistrés en juin 2008, soit environ 18 % de tous les réfugiés du globe. Le tableau ci-après, basé sur les chiffres de l'UNRWA, présente une vue d'ensemble des populations de réfugiés palestiniens dans les divers pays concernés.

Champ d'opération	Nombre de camps officiels	Nombre de réfugiés enregistrés par camp	Nombre total de réfugiés
Jordanie	10	335 307	1 930 703
Liban	12	220 809	416 608
Syrie	9	123 646	456 983
Cisjordanie	19	191 408	754 263
Bande de Gaza	8	492 299	1 059 584
Total	58	1 363 469	4 618 141
Égypte <sup>14</sup>			50 000 -70 000

Il est important de souligner que les statistiques de l'UNRWA sont les données officielles qui servent à estimer le nombre de réfugiés palestiniens. Toutefois, pour plusieurs raisons, il convient de manier ces chiffres avec circonspection. Le mandat de l'UNRWA ne couvrant que la Cisjordanie, la Bande de Gaza, la Syrie, la Jordanie et le Liban, ses statistiques ne sont donc pas complètes et ne prennent pas en compte les Palestiniens qui se trouvent ailleurs, comme par exemple en Irak. Dans les faits, l'Égypte n'est pas un pays qui relève de l'UNRWA.<sup>15</sup> La définition

<sup>14</sup> Le guide de recherche de Forced Migration Online sur les réfugiés palestiniens en Égypte estime le nombre à 50 000 en 2002. Le plan d'opérations du HCR pour l'Égypte de 2008 estime que le nombre de réfugiés palestiniens en Égypte se situe entre 50 000 et 70 000.

<sup>15</sup> L'UNRWA a un petit bureau de liaison au Caire qui sert surtout pour les contacts avec la Ligue arabe et pour faciliter l'organisation des convois vers la Bande de Gaza.

de « réfugié »<sup>16</sup> de l'UNRWA diffère de la définition universellement acceptée, contenue dans la Convention de 1951 et qui est utilisée par le HCR partout dans le monde. Cette définition a été très controversée car elle inclue les descendants des personnes qui ont perdu leur domicile en 1948 et qui ont acquis les droits de citoyenneté dans un pays tiers.

Cela dit, même si on adopte la définition de l'UNRWA, ses statistiques ne sont pas totalement exactes. Par exemple, un certain nombre de réfugiés ne se sont jamais enregistrés auprès de l'agence. Dans d'autres cas, en particulier en ce qui concerne les réfugiés en territoire libanais, les chiffres de l'UNRWA sont sensiblement gonflés car nombre de réfugiés ayant quitté le Liban sont toujours inclus dans les statistiques. On estime qu'il y aurait présentement entre 250 000 et 300 000 réfugiés palestiniens au Liban, comparativement au chiffre officiel de 416 000 donné par l'UNRWA.

Comme il a été dit plus haut, l'UNRWA, contrairement au HCR, n'offre pas de solutions durables ou une protection aux réfugiés qui sont enregistrés auprès de l'agence. Ceci fait des Palestiniens la seule communauté de réfugiés dépourvue de protection dans le cadre de la recherche de solutions durables. Au niveau régional, le protocole de 1965 relatif au traitement des Palestiniens dans les États arabes, connu sous le nom de Protocole de Casablanca, a été adopté par le Conseil des ministres des affaires étrangères des États membres de la Ligue des États arabes. Ce protocole est un instrument régional qui reconnaît certains droits aux Palestiniens et qui invite instamment les États membres « à prendre les mesures nécessaires » pour garantir aux Palestiniens la pleine jouissance de leurs droits de résidence, la liberté de circulation au sein des pays arabes et le droit au travail sur un pied d'égalité avec les citoyens. Cela dit, la situation dans les faits est différente et les dispositions du Protocole de Casablanca n'ont pas été appliquées car elles n'étaient plus très conformes à la réalité politique telle que celle-ci est apparue par la suite dans ces pays. En conséquence, le statut juridique et les conditions de vie des réfugiés palestiniens continuent de varier d'un pays à l'autre.

Une des caractéristiques les plus significatives de la problématique des réfugiés palestiniens est le fait qu'environ 60 % de ceux-ci sont des apatrides. Les Palestiniens qui ont dû quitter leur domicile en 1948 et qui jouissent du droit de séjour permanent en Jordanie ou en Israël sont les seuls qui, collectivement, ont acquis une citoyenneté depuis 1948, au moment où Israël a affectivement privé de leur nationalité les réfugiés au début des années 50 en adoptant sa Loi sur la nationalité.

Les Palestiniens présents depuis 1948 en Jordanie, ou en Cisjordanie sous administration jordanienne, sont tous citoyens jordaniens. Toutefois, leur statut s'est trouvé modifié avec la rupture du lien juridique et administratif entre la Cisjordanie et la Jordanie en 1988. Au lieu du passeport normal qui leur accordait la pleine citoyenneté jordanienne, ils se voient maintenant délivrer un passeport temporaire renouvelable tous les deux ans (maintenant tous les cinq ans en vertu d'un décret royal de 1995). Ils se retrouvent donc maintenant dans la même

<sup>16</sup> Un réfugié y est défini comme une personne dont le lieu de résidence habituelle était la Palestine entre juin 1946 et mai 1948 et qui a perdu à la fois son domicile et ses moyens de subsistance en raison du conflit israélo-arabe de 1948, ainsi que leurs descendants.

situation que les anciens réfugiés de la Bande de Gaza (environ 150 000) qui n'ont droit qu'à un passeport temporaire depuis 1968.

Le statut légal des réfugiés palestiniens en Syrie est régi par la Loi no 260 (1957) de la République arabe syrienne qui stipule que les Palestiniens résidant en Syrie ont les mêmes droits et devoirs que les citoyens syriens mais qu'ils n'ont pas droit à la nationalité syrienne et aux droits politiques.

Au Liban, les Palestiniens sont des étrangers aux termes de la loi et ne jouissent d'aucun des droits reconnus aux réfugiés. La situation politique du Liban et son passé récent placent les réfugiés palestiniens dans une situation très difficile. Depuis les années 90 en particulier, il est devenu de plus en plus difficile pour les Palestiniens – même ceux enregistrés comme réfugiés auprès de l'UNRWA – de quitter le Liban même pour une courte période, et de se faire délivrer par les autorités un visa pour y retourner.

Outre les réfugiés enregistrés auprès de l'UNRWA, il y a au Liban entre 10 000 et 40 000 Palestiniens qui ne relèvent pas du mandat de l'agence onusienne mais qui, comme les réfugiés enregistrés, possèdent des papiers d'identité délivrés par les autorités libanaises. On retrouve dans ce pays un troisième groupe de réfugiés palestiniens qui ne sont pas reconnus par les autorités et qui ne relèvent pas du mandat de l'UNRWA. Au nombre de 3 à 5 milles, ils sont généralement surnommés les réfugiés palestiniens sans papiers. La plupart de ces Palestiniens sans papiers sont d'anciens combattants ou des descendants des combattants qui sont arrivés au Liban dans les années 70 après avoir quitté la Jordanie à la suite de la confrontation armée avec les forces jordaniennes durant les événements du Septembre Noir. La liberté de mouvement de ces réfugiés sans papiers est soumise à des restrictions et ils vivent dans la crainte d'être arrêtés et placés en détention. Même des actes civils, comme par exemple le mariage, présentent pour eux de sérieuses difficultés car les actes juridiques ou autres transactions qu'ils effectuent ne peuvent être enregistrés et n'ont pas force de loi. L'UNRWA permet souvent aux enfants de réfugiés sans papiers de fréquenter les écoles qui relèvent de sa juridiction. Toutefois, ces enfants ne peuvent se présenter aux examens de fin de cycle et se faire décerner un diplôme en raison des procédures que cela implique. Certains développements récents relatifs aux Palestiniens sans papiers sont présentés dans la dernière partie de la présente section.

Contrairement à la situation qui prévaut en Jordanie, en Syrie et au Liban, les réfugiés palestiniens en Égypte ne sont pas enregistrés auprès de l'UNRWA car ce pays ne relève pas du mandat géographique de l'agence. Au tout début, une agence gouvernementale égyptienne, le Haut comité pour les immigrants palestiniens, était chargée d'aider les réfugiés et les Palestiniens, traités sur un pied d'égalité avec les citoyens et jouissant de la protection officielle de l'État. Cette situation allait changer dans les années 70 et la loi fut alors modifiée. Le statut des Palestiniens est maintenant celui d'étrangers et ils ont perdu l'accès aux droits et aux services qui leur étaient auparavant acquis.

## C.2. MOYENS DE SUBSISTANCE VUE D'ENSEMBLE<sup>17</sup>

Aujourd'hui, environ un tiers des réfugiés palestiniens vivent dans les 59 camps reconnus par l'UNRWA en Jordanie, en Syrie et au Liban. Les résidents de ces camps souffrent de la pauvreté, de la surpopulation, du manque d'infrastructures, de la discrimination et des situations conflictuelles. Les camps sont situés près des centres urbains et les deux tiers des réfugiés qui n'habitent pas dans ces camps vivent également à proximité des centres urbains de ces pays.

### C.2.i. Égypte

En Égypte, le traitement accordé aux Palestiniens s'est détérioré à la suite de la signature de l'accord de paix avec Israël en 1978. Selon une étude, les jeunes Palestiniens, considérés à partir de cette date comme des étrangers, ont perdu le droit à l'éducation gratuite avec l'imposition graduelle de frais de scolarité, payable de surcroît en monnaies fortes.<sup>18</sup> Les étudiants palestiniens ont également perdu de droit de s'inscrire en médecine, en pharmacologie, en sciences économiques, en sciences politiques et en journalisme. En outre, les décrets présidentiels de juillet 1978 (décrets no 47 et 48) ont révoqué les décrets antérieurs qui garantissaient l'égalité de traitement aux Palestiniens. Par ailleurs, le ministère des Ressources humaines allait interdire l'embauche d'étrangers, y compris des Palestiniens dans les métiers et le commerce (en particulier dans l'import-export), à l'exception de ceux et celles qui étaient mariés à un(e) Égyptien(ne) depuis plus de cinq ans.

### C.2.ii. Jordanie

Bon nombre de réfugiés palestiniens ont obtenu la citoyenneté jordanienne depuis le début des années 50. Avec leurs descendants, ils représentent maintenant plus de la moitié de la population jordanienne, surpassant en nombre la population jordanienne originale. Toutefois, en partie comme conséquence du conflit entre l'OLP et le gouvernement royal en 1970-71 (Septembre Noir), les Palestiniens sont, depuis, sous-représentés dans le secteur public et les forces de sécurité. Leur position est nettement meilleure dans le secteur privé. Même s'ils possèdent la citoyenneté jordanienne, les réfugiés palestiniens conservent leur statut de réfugié, et l'acquisition de la citoyenneté jordanienne n'a pas effacé la reconnaissance de leur droit au retour.

Les réfugiés palestiniens qui sont citoyens jordaniens à part entière ont officiellement accès à tous les services publics. Ceux qui vivent dans les camps toutefois font généralement appel aux services administrés par l'UNRWA, y compris les écoles et les autres établissements d'éducation. Les Palestiniens déplacés et les habitants de la Bande de Gaza ont également accès aux

<sup>17</sup> Beaucoup a été publié sur les divers aspects des moyens de subsistance des réfugiés dans les pays d'accueil. Voir notamment Forced Migration Online et ses guides de recherche sur les réfugiés palestiniens accompagnés de bibliographies. [www.forcedmigration.org](http://www.forcedmigration.org).

<sup>18</sup> El-Abed, Oroub. Palestinian Livelihoods in Egypt. Document de travail no 3, 2003. Programme d'étude sur les migrations forcées et les réfugiés, Université américaine du Caire, Le Caire, 2003.

écoles publiques et à celles de l'UNRWA une fois qu'ils sont enregistrés comme résident d'un des camps. Toutefois, tout détenteur d'un passeport temporaire est considéré être un étranger et doit payer des frais de scolarité en monnaie étrangère, ce qui empêche la plupart de fréquenter les universités jordaniennes. En outre, les détenteurs de passeports temporaires doivent obtenir un permis de travail afin de pouvoir travailler dans le secteur privé.

### C.2.iii. Syrie

Contrairement à la Jordanie, la Syrie a maintenu le statut d'apatride des Palestiniens mais ce pays leur accorde les mêmes droits économiques et sociaux que ceux dont jouissent les citoyens syriens. Comme il a déjà été mentionné, la législation de 1956 place les Palestiniens et les Syriens sur un pied d'égalité en matière d'emploi (y compris dans le secteur commercial), d'éducation, de soins de santé et des devoirs vis-à-vis de l'État.

### C.2.iv. Liban

Plusieurs centaines de Palestiniens ont en partage le statut d'apatride au Liban et plus de la moitié vivent dans des camps surpeuplés. En totale opposition avec la situation en Syrie, le Liban est l'exemple type de l'État qui nie tous droits aux réfugiés. Musulmans sunnites, les Palestiniens sont considérés comme une menace à l'équilibre confessionnel par les autorités libanaises qui refusent de leur reconnaître les droits politiques, sociaux et civils. La situation des Palestiniens s'est dégradée de façon marquée après l'expulsion des combattants de l'OLP à la suite de l'invasion israélienne en 1982. Accorder les droits civiques aux Palestiniens est considéré comme une première étape vers la pleine intégration qui risquerait de rompre le précaire équilibre politique du pays. C'est pour cette raison que les autorités ont interdit l'expansion des camps de réfugiés existants et se sont opposées à l'implantation d'infrastructures permanentes dans les camps. Ces politiques sont à la source du surpeuplement des camps et de la présence d'immeubles insalubres et dangereux. À part quelques ONG libanaises, l'UNRWA est le seul organisme qui fournit des services éducatifs et de santé aux réfugiés palestiniens du pays.

Le droit au travail étant sévèrement restreint, la pauvreté a fortement augmenté avec le temps. Pendant longtemps, les autorités ont maintenu une liste de quelque 70 occupations qui étaient interdites aux Palestiniens, entre autres, celles de comptable, médecin, ingénieur, électricien, gardien de sécurité, cuisinier, coiffeur et officier de change. Parallèlement, les Palestiniens ne pouvaient occuper des emplois dans le secteur public. Les règlements internes des associations professionnelles libanaises stipulent généralement qu'un membre de l'association doit être citoyen libanais depuis au moins dix ans ou être ressortissant d'un pays qui accorde un traitement réciproque aux professionnels libanais qui veulent exercer leur profession dans ce pays.

En juin 2005, le Ministre du travail annonçait que, dorénavant, les réfugiés palestiniens seraient autorisés à travailler dans les occupations qui leur étaient jusqu'alors fermées en vertu de la loi. Cette nouvelle politique ne s'applique pas toutefois aux occupations régies par une corporation professionnelle, par exemple les occupations d'ingénieur, de médecin, de pharmacien. En outre, ils doivent toujours obtenir au préalable un permis de travail, ce qui leur est extrêmement difficile. Alors que des milliers de permis de travail sont délivrés à des travailleurs étrangers chaque année, seulement quelques centaines sont délivrés à des Palestiniens. De nombreux Palestiniens sont donc forcés de travailler dans le secteur informel où, en raison de leur situation irrégulière, ils risquent d'être exploités.

## C.3. DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

Il convient de noter certains nouveaux développements. Sur le plan positif, la nouvelle réglementation libanaise sur les Palestiniens sans papiers semble atténuer la précarité de leur statut légal. Le 19 août 2008, les autorités libanaises et l'OLP se sont finalement mis d'accord sur la délivrance de cartes d'identité temporaires aux réfugiés sans papiers. Il semblerait que les requérants font l'objet d'une vérification de leurs antécédents et que le Bureau de la Sécurité générale doit confirmer leur éligibilité à la carte d'identité. Comme il a déjà été mentionné, cette carte ne sera que temporaire.

S'ajoutant à la détresse causée par leur situation irrégulière et les politiques des pays d'accueil, les réfugiés palestiniens qui, récemment, se sont trouvés bloqués à la frontière syro-irakienne en attendant que l'impasse dans laquelle ils se trouvaient soit résolue. Bon nombre des 34 000 Palestiniens d'Irak sont présents dans ce pays depuis 1948. Contrairement aux réfugiés palestiniens en Jordanie, en Syrie et au Liban, les Palestiniens qui se trouvaient en Irak à l'époque du régime Baath ne relevaient pas du mandat de l'UNRWA. Les autorités irakiennes ne leur ont jamais octroyé officiellement le statut de réfugié et rares sont ceux qui ont pu obtenir la citoyenneté irakienne. Ces réfugiés relevaient du ministère irakien de la défense, et par la suite, du ministère du Travail et des Affaires sociales. On leur délivrait des documents de voyage spéciaux, ils avaient le droit de travailler et ils avaient libre accès aux services éducatifs et de santé, de même qu'aux autres services gouvernementaux.

Eu égard à leur situation irrégulière et à la perte des avantages qui leur étaient auparavant accordés, la chute du régime de Saddam Hussein en 2003 a placé les Palestiniens dans une situation particulièrement vulnérable, et des milices qui leur reprochent leurs liens étroits avec l'ancien régime les prennent souvent pour cible. Cette situation s'est aggravée à la suite de l'attaque à la bombe contre la mosquée Al-Askariyya à Samarra.

En réponse à la détérioration de la situation sécuritaire Irak, un bon nombre de Palestiniens ont tenté de trouver refuge dans les pays voisins ou ailleurs. Selon le HCR, environ 21 000 réfugiés palestiniens ont quitté l'Irak depuis 2003 et seulement 13 000 s'y trouveraient encore. Plusieurs se sont rendus à la frontière irako-jordanienne et ceux qui ont réussi à pénétrer en territoire jordanien ont été hébergés, à l'instar d'un certain nombre de kurdes iraniens, dans le camp d'Al-Ruweished à une soixantaine de kilomètres de la frontière. À l'exception de 386 couples faisant partie de mariages mixtes qui ont été admis en Jordanie, les réfugiés ont été forcés de demeurer pendant environ quatre ans à ce camp où, entre autres, ils n'avaient pas accès à l'enseignement. Un certain nombre de Palestiniens sont retournés à Bagdad et le camp d'Al-Ruweished a été fermé après que ses résidents eurent été réinstallés au Canada, en Nouvelle-Zélande et au Brésil entre autres pays, ou transférés au camp Al-Hol dans le nord-ouest de la Syrie.

Un autre groupe de Palestiniens qui cherchaient refuge à l'extérieur de l'Irak se sont retrouvés bloqués dans des camps de fortune près de la frontière avec la Syrie. Établi le 16 décembre 2006, le camp d'Al-Waleed, situé dans une région éloignée à proximité de la frontière (mais en territoire irakien) contient 1 560 résidents. De 30 à 40 personnes arrivent chaque semaine, fuyant la violence et les attaques à Bagdad. Les résidents de ce camp ne reçoivent qu'une aide minimale et vivent dans des conditions particulièrement pénibles à cause des contraintes sécuritaires et de la difficulté d'obtenir des permis d'accès qui rendent l'accès au camp très difficile. À l'heure actuelle, seulement deux organismes, le HCR et le CICR, fournissent un aide humanitaire de base.

Le camp d'Al-Tanf, qui se trouve dans une zone inhabitée près de la frontière syro-irakienne, est à 260 km de la région habitée la plus proche. Ce camp, infesté de serpents et de scorpions et souvent la proie d'incendies, a été ouvert en mai 2006 au moment où un groupe de 389 Palestiniens qui fuyaient l'Irak se sont vus interdire l'accès du territoire syrien par les autorités de ce pays, ce qui a constitué une rupture avec la traditionnelle et généreuse politique panarabe de la Syrie. En date du 14 mai 2008, Al-Tanf abritait 710 personnes, dont de nombreux Palestiniens d'Irak qui sont entrés en Syrie avec de faux passeports (il y en aurait environ 4 000 en tout), et qui ont par la suite été arrêtés par la police syrienne et internés dans ce camp. Le HCR fournit une aide humanitaire de base, alors que l'UNRWA et l'UNICEF gèrent une école et dispensent des soins de santé de base aux résidents du camp.

Le camp de réfugiés d'Al-Hol dans le gouvernorat d'Al-Hassakak au nord-est de la Syrie a été établi par le HCR en 1991. Il était alors destiné à accueillir les réfugiés qui fuyaient la répression qui a suivi les soulèvements qui avaient éclaté au moment de la Guerre du Golfe. En date du 14 mai 2008, le camp abritait 326 Palestiniens, principalement des réfugiés qui s'étaient retrouvés bloqués à la frontière jordano-irakienne et qui furent ensuite transférés à Al-Hol sous la protection du HCR en mai 2006. Quelques-uns ont été réinstallés ailleurs mais la plupart vivent encore dans ce camp des conditions pénibles. Le HCR fournit une aide humanitaire de base comme la nourriture, l'eau et le combustible alors que l'UNRWA dispense des services tels que l'éducation et des soins de santé de base, ainsi que d'autres services sociaux.

Des communiqués officiels laissent entendre qu'il y a eu des développements positifs concernant les réfugiés palestiniens bloqués à la frontière syro-irakienne. Le 30 juillet 2008, les agences de presse rapportaient qu'un diplomate palestinien de haut rang (Dalil al-Qasous, chargé d'affaires palestinien à Bagdad) avait déclaré que les réfugiés bloqués à la frontière pourraient être autorisés à retourner à leurs foyers en Irak, où ils feraient l'objet d'une protection et d'une aide humanitaire spéciale de la part des autorités. Cette nouvelle n'avait pu être confirmée au moment de la rédaction du présent rapport mais il semble bien que le gouvernement irakien, par ses encouragements aux réfugiés à retourner en Irak, désire signaler à la communauté internationale que la situation se stabilise en Irak. Cette question a été abordée ci-dessus dans la section sur les réfugiés irakiens. S'inscrivant dans cette nouvelle politique, un communiqué du gouvernement irakien annonçait en août 2008 que des cartes d'identité spéciales allaient être délivrées à 10 000 réfugiés palestiniens vivant en Irak. Par cette mesure annoncée par le ministère des Réfugiés, le statut de réfugié des Palestiniens vivant dans ce pays était enfin reconnu officiellement par l'État. Les Palestiniens devraient maintenant être admissibles aux divers avantages sociaux, qu'ils ont perdus en 2003.

Parallèlement, plusieurs voient dans la réinstallation des réfugiés à l'étranger la solution au problème des réfugiés palestiniens en Irak. Le Chili a récemment accepté de prendre 116 Palestiniens du camp d'Al-Hol. Par ailleurs, plus de deux douzaines de réfugiés particulièrement vulnérables du camp d'Al-Waleed vont être réinstallés en Islande, alors que 155 réfugiés du camp d'Al-Tanf seront dirigés vers la Suède. Récemment, Refugees International demandait aux États-Unis d'accepter 3 000 réfugiés bloqués à la frontière syro-irakienne en réponse à des communiqués voulant que ce groupe vulnérable allait être réinstallé au Soudan.

## CHAPITRE II

# PRINCIPALES LACUNES EN MATIÈRE DE PROTECTION

---



Le présent chapitre met en lumière les principales lacunes en matière de protection auxquelles font face les réfugiés et les migrants dans la région du Mashrek. La situation dans laquelle se trouve chacun de ces groupes sera analysée séparément, même si les réfugiés et les migrants sont souvent considérés en bloc dans les analyses régionales sur le Mashrek. En fait, cette tendance à grouper migrants et réfugiés a contribué au déficit de protection que l'on constate dans la région. On traite les réfugiés comme s'ils étaient des migrants irréguliers, alors que leurs besoins en matière de protection sont particuliers. Par ailleurs, il existe depuis longtemps des groupes voués à la protection humanitaire des réfugiés et à la promotion de leurs intérêts au sein du HCR et des organismes partenaires de l'agence. À la différence des réfugiés, les travailleurs migrants ne peuvent pas compter sur des organismes internationaux expressément chargés de leur offrir une protection. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) fournit avant tout un appui aux États en matière de gestion des frontières et des services de relocalisation des réfugiés dans la région, mais ne s'engage pas dans des activités de protection des migrants sur une base régulière. Par ailleurs, la société civile de la région est peu sensibilisée à la problématique des travailleurs migrants et s'implique peu dans leur protection, à l'exception notable des travailleuses domestiques. Citons par exemple le Centre des Migrants de Caritas au Liban, dont l'aide humanitaire comprend l'assistance aux migrantes domestiques. Pour terminer, signalons que les États du Mashrek ne tiennent pas de statistiques officielles sur les migrations sur leur territoire. Les seules données statistiques disponibles sont celles des nombres de permis de travail délivrés par les ministères du travail nationaux. Ces chiffres ne reflètent pas le nombre total de migrants, et, au départ, n'incluent pas les migrants en situation irrégulière. Pour être en mesure de proposer les réformes qui s'imposent, il est nécessaire de mieux saisir la distinction entre les cadres nationaux qui s'appliquent à l'asile et ceux qui s'appliquent aux migrations, de même que les besoins et les réalités dans la région.

## A. RÉFUGIÉS

Cette partie traite des lacunes sur le plan juridique et administratif de la protection des réfugiés dans la région.

### A.1. RATIFICATION DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Des quatre pays du Mashrek, seule l'Égypte a ratifié la Convention de 1951 et le Protocole facultatif de 1967. L'Égypte, dont les représentants étaient membres du comité de rédaction de la Convention, a signé le traité en 1959 et l'a ratifié près de treize ans plus tard, en 1981.

L'Égypte a enregistré des réserves de fonds à cinq articles de la Convention, dont quatre portent sur les droits sociaux et économiques (rationnement, accès à l'enseignement primaire, accès à l'aide et au secours publics; législation sur le travail et sécurité sociale). La cinquième réserve portait sur la législation applicable en matière de statut personnel. À noter que, l'Égypte n'ayant pas publié les réserves au moment de la ratification de la Convention, certains juristes sont d'avis que celles-ci n'ont pas force de loi.<sup>19</sup>

À la fin des années 90, le HCR a amorcé un dialogue avec les gouvernements des pays du Moyen-Orient en vue de les encourager à mettre au point des régimes de protection en faveur des réfugiés. L'adhésion à la Convention de 1951 et la mise sur pied d'un système national d'asile étaient au centre des discussions avec la Syrie, le Liban et la Jordanie. Les échanges avec l'Égypte étaient axés sur l'accroissement du rôle protecteur de l'État. Les discussions se sont soldées par quelques nouveaux engagements mais les trois pays concernés n'ont toujours pas ratifié la Convention.

<sup>19</sup> Entrevue avec Tarek Badawy au Caire, 3 juin 2008. Les responsables égyptiens ont toutefois indiqué qu'ils continuaient à considérer ces réserves comme valides.

On ne peut expliquer cette réticence à ratifier la Convention de 1951 par le désir de se soustraire à une immixtion de la communauté internationale, ou encore au relativisme culturel, car ces mêmes États ont ratifié tous les principaux traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme (PIDCP, PIDESC, CEDR, CEDAW, CIDE, CAT ; conventions que l'Égypte a également ratifiées). Ce refus persistant de ratifier la Convention de 1951, de même que le refus de l'Égypte d'assumer tous les engagements qui en découlent, semblent avoir sa source dans la profonde ambivalence des pays de la région envers les réfugiés et les droits qui leur sont reconnus internationalement. Si on se fonde sur les commentaires des acteurs qui interviennent auprès des réfugiés, qui ont été rencontrés au cours de la mission, cette ambivalence peut être attribuée à plusieurs facteurs qui sont abordés ci-après et qui expliquent en bonne partie pourquoi ces pays, y compris l'Égypte, n'ont pas encore mis en place des régimes nationaux d'asile cohérents et adéquats.

#### A.1.i. L'absence persistante de solutions durables à la crise des réfugiés palestiniens

Le déplacement de millions de Palestiniens de leur pays d'origine vers les pays et territoires arabes avoisinants en 1948 est une situation qui maintient la région en état de crise latente. Comme il a été souligné dans la section qui traite de la région dans son ensemble, le Liban, la Syrie et la Jordanie en particulier hébergent un nombre considérable de réfugiés palestiniens depuis leur déplacement original en 1948. Les déplacements subséquents de Palestiniens en 1967 et à une date plus récente à la suite des mesures de transfert de population dans les Territoires palestiniens occupés, ont continué de gonfler le nombre total de réfugiés. Cet état de fait est particulièrement préoccupant dans le cas de l'Égypte qui tente de faire face à une catastrophe humanitaire à la frontière avec la Bande de Gaza.

La démarche en vue de trouver des solutions durables à la crise des réfugiés palestiniens est maintenant tributaire des négociations politiques bilatérales entre Israël et l'OLP, et d'un règlement de la crise qui soit équitable pour les réfugiés palestiniens. En l'absence d'une solution durable à l'horizon, les États de la région sont réticents à alourdir davantage leur fardeau en accueillant de nouvelles populations de réfugiés. Contrairement aux trois autres pays arabes qui ont accueilli en grand nombre des réfugiés palestiniens en 1948, l'Égypte, qui avait hébergé alors un nombre relativement modeste de réfugiés, a ratifié la Convention de 1951. Bien qu'ils soient loin de jouir pleinement de leurs droits fondamentaux, les réfugiés palestiniens en Égypte n'ont pas contribué de façon notable à l'élaboration des politiques sur les réfugiés en Égypte.

#### A.1.ii. Opposition à l'intégration

Si les pays du Mashrek ont traditionnellement fait montre d'une attitude généreuse en autorisant l'entrée massive de réfugiés en provenance de pays membres de la Ligue des États arabes, ils ont, en réponse aux pressions internationales les incitant à assumer davantage de responsabilités vis-à-vis les réfugiés, adopté une position commune qui se résume dans leur opposition à l'intégration des réfugiés dans le pays hôte. Cette position commune prend sa source en bonne partie dans l'impasse dans laquelle se trouvent les réfugiés palestiniens, et elle se voit renforcée par les déplacements massifs de réfugiés irakiens et soudanais. Face à cette situation, les gouvernements de la région ne peuvent donner leur accord à un traité et à un régime d'asile, perçus par eux comme une incitation à l'intégration des réfugiés.

C'est ainsi que les principaux accords opérationnels sur les procédures d'asile qui ont été conclus entre le HCR et, respectivement, la Jordanie et le Liban, soulignent clairement que l'intégration n'est pas une option envisageable. Il est précisé dans le préambule du mémorandum d'accord entre la Direction générale de la Sûreté générale du Liban et le Haut Commissariat pour les réfugiés, concernant le traitement des demandes d'asile par le HCR que « (...) le Liban n'est pas un pays d'asile et la seule solution viable et durable pour les réfugiés reconnus en vertu du mandat du HCR est la réinstallation dans un pays tiers, (et) le terme 'demandeur d'asile' signifie ... 'une personne qui cherche à obtenir l'asile dans un pays autre que le Liban' ». On abordera plus en détail ci-après la pratique du Liban et de la Jordanie qui consiste à limiter sévèrement la durée du statut juridique accordé aux réfugiés enregistrés. Le statut juridique est accordé dans le but de laisser suffisamment de temps au HCR pour trouver des solutions durables, à l'exclusion de l'intégration dans le pays hôte. Il en est de même pour l'Égypte qui n'accorde que des visas de séjour temporaires aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. La Syrie, qui n'a pas encore conclu un mémorandum d'accord avec le HCR, semble également limiter le droit de séjour des réfugiés irakiens, qui n'ont été admis que comme « invités ».

#### A.1.iii. Préoccupations concernant le manque de ressources et de capacités

L'opposition des États à l'intégration des réfugiés s'explique également par leur crainte d'être contraints à assurer le bien-être des réfugiés. Rappelant qu'ils peinent à satisfaire les besoins fondamentaux de leurs propres citoyens et qu'ils manquent cruellement de ressources, les États de la région soulignent qu'ils sont incapables d'assumer le fardeau additionnel que représenterait la prise en charge des non-ressortissants. Dans chacun des pays visités, les membres de la mission ont entendu le même argument: dès lors que les populations locales ont peine à satisfaire leurs besoins économiques et sociaux élémentaires, il devient impossible d'alourdir le fardeau des États en accordant des droits supplémentaires aux réfugiés. L'Égypte a motivé ses réserves aux articles 20, 22, 23 et 24 de la Convention de 1951 en faisant valoir que « ... les autorités égyptiennes compétentes ont exprimé des réserves parce que ces articles placent les réfugiés sur le même pied que les citoyens. Nous avons enregistré cette réserve globale afin que le pouvoir de l'État égyptien d'accorder des privilèges aux réfugiés au cas par cas ne se trouve pas diminué. »<sup>20</sup> Cet argument s'est vu conforté par l'arrivée récente d'un grand nombre de réfugiés irakiens qui n'a fait qu'alourdir le fardeau humanitaire des États, sans que l'on puisse entrevoir la fin de cette crise qui, de surcroît, ne reçoit pas l'attention voulue des États-Unis et des autres pays donateurs, dont l'appui est jugé très insuffisant.<sup>21</sup>

#### A.1.iv. Méfiance des populations à l'égard des réfugiés

Dans tous les pays visités, les membres de la mission ont constaté une méfiance très largement répandue à l'encontre des réfugiés et un manque de sensibilisation à leur situation désespérée. Cette méfiance est particulièrement évidente au sein de la population dans son ensemble qui semble convaincue que les étrangers, et plus particulièrement les réfugiés, constituent un grave fardeau économique, qu'ils drainent les ressources du pays et qu'ils sont à l'origine de la hausse de la criminalité. Les conclusions d'études récentes mettent en question ces allégations, mais les autorités n'ont pas fait le nécessaire pour les diffuser largement.<sup>22</sup> Le fait que la législation pénalise la migration irrégulière est susceptible d'accentuer l'hostilité de la population à l'égard des réfugiés, ses derniers étant souvent considérés étant en situation irrégulière et ne disposant pas de droits.

#### A.1.v. Sécurité nationale

Les gouvernements invoquent souvent le besoin d'assurer la sécurité nationale lorsqu'ils imposent des restrictions aux réfugiés, particulièrement dans le cas des réfugiés irakiens qui souhaitent mettre sur pied des organisations communautaires.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Liste des réserves du HCR. Traduction non officielle.

<sup>21</sup> Weiss Fagan, Patricia. *Iraqi Refugees: Seeking Stability in Syria and Jordan*. Institute for the Study of International Migration and Center for International Regional Studies, Georgetown University School of Foreign Service in Qatar. 2007.

<sup>22</sup> Par exemple, une étude du Centre des études stratégiques de l'Université de Jordanie.

<sup>23</sup> Entrevues avec des experts des questions touchant les réfugiés et des militants de droits des réfugiés en Jordanie et en Égypte.

## A.2. ABSENCE DE RÉGIMES NATIONAUX D'ASILE

L'absence de régimes nationaux d'asile caractérise la situation de la protection des réfugiés dans la région. Il n'y a ni cadres juridiques prévoyant la protection physique des réfugiés, ni mécanismes administratifs permettant de traiter les demandes d'asile.

### A.2.i. Absence de cadre juridique formel

Tous les États de la région reconnaissent le droit à « l'asile politique » (« al lojou' al seyasy »). Toutefois, cette reconnaissance formelle ne procure pas en soit une protection aux réfugiés de la région. Les constitutions de l'Égypte, de la Jordanie et de la Syrie interdisent l'extradition de « réfugiés politiques ». La constitution égyptienne énonce que « le droit à l'asile politique est reconnu par l'État à tout ressortissant étranger persécuté pour avoir pris la défense du bien commun, des droits de l'Homme, de la paix et de la justice. L'extradition des réfugiés politiques est interdite ».<sup>24</sup> La constitution jordanienne stipule que « les réfugiés politiques ne peuvent être extradés en raison de leurs opinions politiques ou de leur action en faveur de la liberté ».<sup>25</sup> Quant à la constitution syrienne, elle énonce que « les réfugiés politiques ne peuvent être extradés en raison de leurs convictions politiques ou pour avoir défendu la liberté ».<sup>26</sup> Au Liban, ce droit est inscrit dans la loi-cadre sur l'immigration. Cependant, dans tous les cas, cette protection n'est pas conforme en tous points aux normes internationales. Ainsi, la loi protège les personnes persécutées pour leurs activités politiques mais pas celles qui fuient les persécutions fondées sur l'appartenance à un groupe déterminé, par exemple les personnes prises au piège d'un conflit ethnique ou les femmes victimes de violences sexistes et sexuelles. Par ailleurs, aucun des pays concernés n'a adopté de règles ou de mesures administratives qui permettent de réaliser ce droit et de le rendre accessible aux demandeurs d'asile. Dans les faits, le droit d'asile n'a été accordé que dans quelques rares cas particuliers ou médiatisés, sur décision de l'exécutif.<sup>27</sup>

À part les dispositions concernant les « réfugiés politiques », il n'existe pas de textes sur l'asile qui reconnaissent des droits particuliers aux réfugiés ou qui définissent les modalités de leur séjour dans le pays. Dans les pays concernés, le statut des réfugiés relève des lois sur l'immigration. Ces lois, analysées plus à fond dans la partie B du présent chapitre, pénalisent les migrants en situation irrégulière sans faire d'exceptions pour les réfugiés et les autres populations vulnérables.<sup>28</sup> La détention et l'expulsion sont au nombre des sanctions prévues, ce qui signifie qu'un réfugié peut être expulsé vers un pays où sa vie ou sa liberté pourrait être menacée (refoulement).

<sup>24</sup> Constitution permanente d'Égypte, 1971, art. 53. (Traduction non officielle)

<sup>25</sup> Constitution du Royaume hachémite de Jordanie, 1952, art. 53. (Traduction non officielle)

<sup>26</sup> Constitution de la République arabe de Syrie, 13 mars 1973, art. 34. (Traduction non officielle)

<sup>27</sup> L'asile politique a été accordé à quelques hommes politiques. Voir: Badawy, Tarek. *Refugee Children and the Right to Education in Egypt, Examining the Gap between Theory and Practice*. p. 3.

Au Liban, un seul réfugié, qui jouissait d'ailleurs d'une certaine notoriété, s'est vu accorder l'asile politique (1999, militant de l'Armée rouge japonaise). Voir aussi: US Committee for Refugees and Immigrants (USCRI). *World Refugee Survey 2007*.

<sup>28</sup> Le Liban, où le droit à l'asile politique est énoncé dans la loi sur l'immigration, est une exception à la règle. Toutefois, comme il a été dit, ce droit théorique n'offre par une protection effective au demandeur d'asile car le Liban n'a jamais fait le nécessaire pour le mettre en œuvre.

Malgré l'absence de textes législatifs qui assurent la protection physique des réfugiés, plusieurs experts estiment que les États de la région sont malgré tout liés par le principe du non-refoulement. En premier lieu, on fait valoir que ce principe fait partie du droit international coutumier qui lie les États. Des défenseurs des réfugiés dans la région font également valoir que le non-refoulement serait reconnu implicitement dans le droit interne de ces pays du simple fait qu'ils aient ratifié les instruments internationaux qui proscrivent les traitements ou châtiments cruels, inhumains ou dégradants (p. ex. la CAT et le PIDCP). On fait remarquer qu'au Liban et en Égypte, les tribunaux auraient semble-t-il reconnu la validité de cet argument en s'opposant à l'expulsion de réfugiés dans certaines des affaires qui leurs étaient soumises. Dans le cas de l'Égypte, on peut aller plus loin en avançant l'argument selon lequel la ratification de la Convention de 1951 a eu pour effet d'incorporer ce principe en droit interne.<sup>29</sup> En conséquence, ce pays aurait accepté d'être lié par le principe du non-refoulement.

Cela dit, ce point de vue n'a encore été reconnu par aucun des États de la région et n'a pas été intégré dans des politiques visant à prohiber le refoulement. Comme il est précisé plus loin, les États s'abstiennent en général d'expulser des réfugiés en situation irrégulière, mais cela ne semble pas découler du sentiment d'être liés par une quelconque obligation juridique en la matière. Toutefois, les défenseurs des droits des migrants pourraient utilement invoquer les engagements internationaux des États dans leur campagne visant à convaincre ceux-ci de respecter les principes de l'asile.

Un certain nombre d'États ont conclu avec le HCR des mémorandums d'accord (MA) dans lesquels ils s'engagent, entre autres, à adhérer au principe du non-refoulement. Le MO entre le gouvernement jordanien et le HCR fait appel à la définition de réfugié énoncée dans la Convention de 1951 qui ne se limite pas aux demandeurs d'asile; il y est également stipulé que le principe de non-refoulement doit être respecté.<sup>30</sup> Le MA conclu avec le Liban stipule que le pays s'engage à ne pas déporter de réfugiés sauf ceux reconnus coupables d'un délit grave ou que l'on juge être une menace à la sécurité nationale.<sup>31</sup> La portée de ces dispositions sur l'interdiction du non-refoulement est toutefois limitée. Ainsi, dans le MA avec la Jordanie, les individus dont la demande d'asile a été rejetée par le HCR ne sont pas couverts par l'engagement en faveur du non-refoulement.<sup>32</sup> Quant à l'engagement du Liban en matière de non-refoulement, il lie seulement la Direction de la Sûreté générale, et non pas le gouvernement dans son ensemble. En général, ces MA n'offrent qu'une protection temporaire, le temps pour le HCR d'effectuer les démarches nécessaires pour réinstaller le réfugié ailleurs.

<sup>29</sup> Badawy, Tarek. *Refugee Children and the Right to Education in Egypt, Examining the Gap between Theory and Practice*

<sup>30</sup> Mémorandum d'accord Jordanie-HCR, art. 2 (1); la définition de réfugié est citée en référence à l'art. 1.

<sup>31</sup> Mémorandum d'accord Liban-HCR, paragraphe 7.

<sup>32</sup> Mémorandum d'accord Jordanie-HCR, art.2 (2).

### A.2.ii. Absence de mécanismes administratifs pour statuer sur les demandes d'asile

En dépit du fait que la détermination du statut de réfugié (DSR) est considérée être une obligation de l'État, aucun des États concernés n'a mis en place un mécanisme institutionnel pour statuer sur les demandes d'asile. En Égypte, un décret présidentiel émis en 1981 à la suite de la ratification de la Convention de 1951 prévoyait la mise sur pied d'un comité interministériel chargé de statuer sur les demandes d'asile. D'après les avocats et les militants des droits des réfugiés rencontrés au cours de la mission en Égypte, ce comité n'aurait exercé ses activités que pendant une courte période et n'aurait laissé aucune trace de ses travaux. Au Liban, la législation sur l'asile politique prévoyait également la mise sur pied d'un tel comité interministériel,<sup>33</sup> mais celui-ci n'est jamais entré en fonction. Pour sa part, le gouvernement jordanien indiquait dans le MA signé avec le HCR qu'il allait envisager la mise sur pied d'un mécanisme national de DSR mais aucune mesure concrète n'aurait été prise depuis. Dans son rapport d'opérations par pays (Syrie 2006), le HCR faisait état de la mise sur pied éventuelle d'un comité conjoint Syrie-HCR qui serait chargé de statuer sur les demandes d'asile mais, ici encore, rien n'a encore été fait pour donner suite à cet énoncé d'intention. Cet immobilisme démontre encore une fois l'ambivalence foncière des États face aux droits des réfugiés.

Par ailleurs, avec comme arrière-plan la crise des réfugiés irakiens et l'intensification des activités de protection du HCR dans la région, les gouvernements ont mis sur pied des bureaux de liaison ou désigné des agents de liaison ministériels pour communiquer avec l'Agence. L'Égypte est le seul pays toutefois à avoir créé un département des réfugiés. Ce département, qui a ses bureaux au siège du ministère des Affaires étrangères, accorde une visibilité aux questions relatives aux réfugiés. Cela dit, c'est le ministère de l'Intérieur qui continue très souvent, de prendre les décisions en matière de statut et de protection des réfugiés.

### A.2.iii. Absence de garanties formelles accordant un statut légal et une protection sociale et économique aux réfugiés enregistrés auprès du HCR

En l'absence de régimes nationaux d'asile, c'est le HCR qui s'efforce de combler le vide. Dans tous les pays visés, la responsabilité de l'État en matière de DSR a été cédée au HCR. Ainsi, l'enregistrement des réfugiés, les demandes d'asile, les audiences et appels de la part des déboutés, sont du ressort des bureaux locaux du HCR. Entre 1997 et 2001, 39 % des demandes d'asile traitées par l'agence provenaient de ses bureaux.<sup>34</sup> Compte tenu du fait que les politiques des États sur les réfugiés sont demeurées inchangées, et de l'accroissement du nombre de réfugiés avec l'arrivée de Darfouriens et d'Irakiens, il est peu probable que ce pourcentage ait varié depuis.

La capacité du HCR à combler efficacement le vide laissé par l'absence de régimes d'asile nationaux dépend en grande partie de la collaboration des États. Le fait que le HCR soit l'unique instance chargée de la détermination du statut soulève des inquiétudes sérieuses sur

<sup>33</sup> Loi régissant l'entrée et le séjour des étrangers au Liban et leur sortie du pays; Journal officiel, no 28-1962, art. 27 (texte conservé dans les dossiers de l'auteur).

<sup>34</sup> Zaiotti, Ruben. Dealing with Non-Palestinian Refugees in the Middle East: Policies and Practices in an Uncertain Environment. *International Journal of Refugee Law* 2006, p.337.

le plan des droits de l'Homme, notamment lorsqu'une demande d'asile est refusée. Dans ce cas, l'intéressé n'a d'autre choix que d'interjeter appel devant la même instance qui avait refusé sa demande la première fois, situation qui fait planer de sérieux doutes sur l'impartialité de la procédure d'appel.

Rappelons que le HCR n'est pas habilité à accorder un statut légal ou un permis de travail aux réfugiés. Il incombe au pays d'accueil de prendre les mesures juridiques et de mettre en place les pratiques institutionnelles voulues pour délivrer des visas de séjour aux réfugiés enregistrés auprès de l'agence. C'est également à l'État qu'il incombe de fournir une aide et des services de soutien économique et social aux réfugiés qui soient comparables à ceux fournis aux autres non-ressortissants. Comme les démarches en vue de convaincre les pays de ratifier la Convention de 1951 et de mettre en place des mécanismes de DSR demeurent vaines, la reconnaissance par l'État du statut des réfugiés enregistrés auprès du HCR devient donc un étape obligée dans l'amélioration de la protection globale dans la région. En règle générale, les États collaborent volontiers avec le HCR et lui laisse une grande latitude en matière d'enregistrement et de DSR. Les États fournissent une aide humanitaire aux réfugiés et interviennent, la plupart du temps<sup>35</sup>, concernant des cas de réfugiés enregistrés et qui ont été placés en détention pour avoir enfreint les lois sur l'immigration. Il n'en reste pas moins vrai que les autorités devraient adopter d'autres mesures afin de s'assurer que les réfugiés reconnus par le HCR jouissent d'une plus grande protection et de davantage de droits économiques et sociaux.

En Égypte, en Jordanie et au Liban, la reconnaissance du statut de réfugié par l'État est gouvernée par les instruments, non contraignants, que sont les MA conclus entre le HCR et chacun de ces pays. En Syrie, cette procédure est gouvernée par des ententes verbales et par une politique tacite de « tolérance » de l'État. Dans tous les cas, la reconnaissance se traduit normalement par la délivrance d'un visa de séjour temporaire ou d'un document équivalent. Au Liban et en Jordanie, ces permis sont délivrés pour de courtes périodes seulement, le temps pour le HCR d'entreprendre des démarches pour tenter de réinstaller le réfugié dans un tiers pays ou d'effectuer son retour volontaire dans son pays. Toutefois, ces deux options ne sont pas envisageables pour la grande majorité des réfugiés. Pour des motifs différents, les réfugiés irakiens et palestiniens ne relèvent généralement pas des MA mais plutôt de dispositions spéciales<sup>36</sup> détaillées dans le chapitre sur les régions.

<sup>35</sup> Bien que la pratique générale dans la région soit de permettre au HCR d'intervenir en faveur des réfugiés, des exceptions ont été signalées dans chacun des pays visités. Par exemple, en Égypte, l'accès du HCR aux réfugiés détenus est particulièrement difficile.

<sup>36</sup> En Jordanie et au Liban, le traitement des réfugiés irakiens diffère des modalités prévues dans les MA, ce qui est avantageux pour les réfugiés car, en vertu des MA, leur droit de séjour est limité à un an. Les réfugiés palestiniens ne relèvent pas du mandat du HCR, sauf les réfugiés palestiniens qui ont fuit l'Irak. Ces derniers n'ont toutefois pas droit à la procédure de DSR.

### Droit de séjour des réfugiés en Jordanie

Le MA entre la Jordanie et le HCR prévoit la délivrance, aux réfugiés reconnus, d'un visa de séjour valide pour six mois, pendant que le HCR tente de leur trouver une solution durable, laquelle ne peut pas être l'intégration au pays d'accueil.<sup>37</sup> Il semble bien qu'aux termes du MA, seuls les réfugiés reconnus peuvent se voir accorder un statut légal, ce qui place les demandeurs d'asile et les réfugiés dont la demande a été rejetée dans un vide juridique. Le MA ne prévoit pas le renouvellement du visa de séjour, ce qui limite donc la durée du séjour légal à six mois. Par ailleurs, le MA consacre le droit des réfugiés à travailler en conformité avec les lois nationales.<sup>38</sup> Rien cependant n'a encore été fait sur le plan juridique pour permettre aux réfugiés de travailler, sans avoir à subir de lourdes contraintes administratives.

### Droit de séjour des réfugiés au Liban

En vertu du MA conclu avec le Liban, la Direction de la Sûreté générale délivre au demandeur d'asile un permis de circulation temporaire valable pour trois mois<sup>39</sup> pendant que le HCR procède à la DSR de l'intéressé. S'il est reconnu comme réfugié, on lui délivre un permis de circulation temporaire valable pour une période supplémentaire de six mois, pendant que le HCR tente de le réinstaller dans un pays tiers. Ce permis peut être renouvelé pour une période maximale de trois mois. Toute personne qui entre au Liban illégalement n'a que deux mois pour déposer sa demande de statut de réfugié auprès du HCR si elle veut bénéficier de la protection énoncée dans le MA.

### Droit de séjour des réfugiés en Syrie

La Syrie, qui s'est toujours abstenue de tout engagement écrit et n'a pas mis en place un système formel de reconnaissance et de protection des réfugiés,<sup>40</sup> manifeste malgré tout depuis longtemps une grande tolérance concernant la présence de réfugiés sur son territoire. On connaît mieux depuis quelques temps la pratique syrienne en matière de reconnaissance des réfugiés irakiens, soit la grande majorité des réfugiés dans ce pays. Lorsqu'ils arrivent en territoire syrien, les Irakiens doivent signaler leur présence aux agents de l'immigration et demander un visa de séjour, valable pour trois mois.<sup>41</sup> Le renouvellement du permis doit s'effectuer à la frontière sauf circonstance exceptionnelle, comme la maladie, ou lorsque l'intéressé a un enfant qui fréquente l'école.<sup>42</sup> Par ailleurs, les autorités syriennes ont commencé à estamper des timbres de sortie sur les permis délivrés aux Irakiens, ce qui semble indiquer un effritement de leur politique de tolérance.<sup>43</sup>

37 MA Jordanie-HCR, art. 5.

38 idem, art 8.

39 En vertu du MA Liban-HCR, « la possession d'un permis de circuler temporaire ne met pas un demandeur d'asile ou un réfugié qui attend d'être réinstallé dans un pays tiers à l'abri de poursuites judiciaires s'il a enfreint les lois libanaise, ou de l'expulsion du Liban s'il a commis un délit grave qui menace la sécurité nationale, tel que l'appartenance à une organisation terroriste ou criminelle. », art. 7 (traduction non officielle).

40 Voir le Plan d'opérations par pays du HCR pour 2006.

41 Voir: US Committee for Refugees and Immigrants (USCRI). World Refugee Survey 2008.

42 Entrevue avec les responsables du bureau de Damas du HCR, juin 2008.

43 Groupe international de crise. Failed Responsibility: Iraqi Refugees in Syria, Jordan and Lebanon, Middle East Report N°77. 10 juillet 2008. Disponible en ligne (en anglais) <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5563>.

Entrevue avec les responsables du bureau de Damas du HCR, juin 2008.

### Droit de séjour des réfugiés en Égypte

En vertu du MA signé avec le HCR en 1954, l'Égypte s'engage à délivrer des visas de séjour et des documents de voyage limités aux réfugiés reconnus conformément à des « règlements d'habilitation ».<sup>44</sup> Des quatre pays du Mashrek, seul l'Égypte a adopté une législation accordant un statut particulier aux réfugiés enregistrés. Un décret du ministre de l'Intérieur émis en 1996 autorise la délivrance d'un permis de séjour de trois mois renouvelables aux réfugiés enregistrés auprès du HCR.<sup>45</sup> Ce décret toutefois n'est pas appliqué et les réfugiés enregistrés se voient, dans les faits, délivrer un visa de séjour de six mois sur décision du ministre.<sup>46</sup> Cela dit, les autres pays de la région n'ont pas adopté de mesures législatives semblables.

Les réfugiés doivent soumettre leur demande de visa de séjour directement aux autorités. Ils sont tenus de renouveler leur permis et de faire re-confirmer leur statut de réfugié périodiquement auprès du HCR. Les réfugiés doivent d'abord s'enregistrer auprès du ministère des Affaires étrangères avant de solliciter un permis du ministère de l'Intérieur. Des frais s'appliquent. Aspect positif unique à l'Égypte: le visa de séjour est renouvelable tant et aussi longtemps que l'intéressé relève du mandat du HCR.<sup>47</sup>

Même dans les pays où le réfugié reconnu se voit délivrer un visa de séjour, celui-ci n'acquière pas automatiquement le droit de travailler ou le droit d'accès à l'éducation et aux soins de santé.

Ces carences en matière de protection des réfugiés reconnus signifient que, malgré le pas en avant que constitue la présence de l'agence dans la région, les États doivent faire davantage afin de rendre son action plus efficace. Ceci est d'autant plus important que les États ne semblent pas envisager la mise en place de régimes nationaux d'asile.

#### A.2.iv. Insuffisance de la protection contre la détention et le refoulement

Comme il a été mentionné plus haut, une des principales lacunes en matière de protection des réfugiés dans le Mashrek est le fait que les législations sur l'immigration des quatre pays concernés ne font pas de distinction entre migrants en situation irrégulière et réfugiés. Ces législations prévoient toutes des amendes et l'emprisonnement pour entrée irrégulière dans le pays. Dans certains cas, l'expulsion du pays et l'interdiction d'y revenir sont également prévues. À la lecture de ces textes législatifs, il est permis de croire qu'un réfugié en situation irrégulière pourrait être poursuivi au pénal pour s'être introduit illégalement dans le pays et être expulsé vers un lieu où sa vie et sa liberté seraient menacées.<sup>48</sup> Comme il a déjà été mentionné, les dispositions des MA signés entre le HCR et respectivement, l'Égypte, la Jordanie et le Liban, étant limitées tant dans leur portée que dans leur durée, elles n'offrent qu'une protection très limitée contre le risque d'arrestation, de détention et de refoulement. En outre, en Jordanie et

44 MA Égypte-HCR, art. 7.

45 Égypte, décret no 8180 du ministre de l'Intérieur (1996), art. 2 (8).

46 HCR, Questions les plus fréquemment posées – Visa de séjour pour les demandeurs d'asile et les réfugiés en Égypte.

47 idem.

48 Voir les fiches de renseignements en annexe pour connaître les sanctions pénales prévues dans chacun des pays.

au Liban, la protection offerte par les MA ne s'étend pas à la plupart des Irakiens qui ont été collectivement enregistrés comme réfugiés *prima facie*, à moins que des démarches soient en cours pour les réinstaller dans un pays tiers. D'autre part, on sait que des milliers de réfugiés dans le Mashrek n'ont jamais tenté de s'inscrire auprès du HCR alors que d'autres ont vu leur demande rejetée par l'agence.<sup>49</sup>

En conséquence, c'est à la magnanimité des États que les réfugiés doivent d'être toujours présents sur leur territoire en dépit de leur situation irrégulière. C'est à cette tolérance que l'on doit le fait que les pays de la région se sont toujours abstenus de déporter massivement les réfugiés en situation irrégulière,<sup>50</sup> leur accordant de facto un refuge temporaire, quoique précaire, sur leur territoire.<sup>51</sup>

Ce *modus vivendi* ne suffit pas toutefois à assurer la protection de tous les réfugiés, y compris les Irakiens. Qui plus est, cette traditionnelle magnanimité semble maintenant s'estomper. En Jordanie et en Syrie, des réfugiés irakiens ont été expulsés vers l'Irak après avoir été inculpés pour des délits tels que la prostitution ou le vol.<sup>52</sup> La situation est particulièrement préoccupante dans le cas des femmes réfugiées célibataires accusées de prostitution. Par ailleurs, la Syrie a déporté un réfugié arabe ahwazi vers l'Iran, où il risque la peine de mort. Les autorités syriennes, invoquant des motifs de sécurité, n'ont pas autorisé le HCR à rencontrer l'intéressé avant son expulsion.<sup>53</sup> Au Liban, il arrive souvent que des réfugiés soient détenus indéfiniment pour entrée ou séjour illégal; il s'agit là d'un moyen de pression pour les inciter à retourner d'où ils viennent.<sup>54</sup> Les autorités ont également expulsé de force des centaines de réfugiés accusés d'avoir enfreint les lois sur l'immigration.<sup>55</sup> Les restrictions de plus en plus sévères en matière de visas qui frappent les réfugiés irakiens semblent également être un autre signe du recul de la politique de tolérance.<sup>56</sup>

L'Égypte en particulier a effectué des déportations massives et a adopté d'autres mesures à l'encontre des réfugiés. Amnesty International a signalé que, récemment, les réfugiés, demandeurs d'asile et migrants de l'Afrique sub-saharienne qui s'introduisaient dans le sud du pays avaient été arrêtés sur-le-champ et expulsés de force.<sup>57</sup> En juin, environ 1 200 Érythréens

49 L'écart entre le nombre de réfugiés irakiens présents dans les pays du Mashrek et le nombre d'Irakiens enregistrés auprès du HCR est important. Par exemple, Refugee International signale qu'on estimait le nombre d'Irakiens en Jordanie à 450 000 en 2007. Seulement 52 000 étaient enregistrés auprès du HCR. (USCRI World Refugee Survey 2008.) Dans le chapitre sur la région, on explique pourquoi un grand nombre de réfugiés sont réticents à entrer en contact avec l'agence onusienne.

50 Par exemple, voir: Ruben Zaiotti, *Dealing with Non-Palestinian Refugees in the Middle East: Policies and Practices in an Uncertain Environment*, IJRL (2006).

51 Groupe international de crise 2008. Voir également: Weiss Fagan 2007.

52 Entretien avec des responsables du HCR à Damas en 2008. Voir aussi: USCRI, *World Refugee Survey 2008* (pour la Jordanie et la Syrie). La Jordanie aurait déporté une centaine d'Irakiens détenus pour activités criminelles ou au motif qu'ils représentaient une menace à la sécurité nationale.

53 Voir USCRI *World Refugee Survey 2008*; également, entretien en mai 2008 avec des responsables du HCR à Damas.

54 Human Rights Watch. *Rot Here or Die There: Bleak Choices for Iraqi Refugees in Lebanon*. 3 décembre 2007. Disponible en anglais et en arabe à: <http://www.hrw.org/en/reports/2007/12/03/rot-here-or-die-there>. Voir aussi: Frontiers, Ruwad Association. *Refugee and Migrant Protection in Lebanon*. Rapport annuel 2007.

55 Frontiers 2007.

56 Voir le chapitre sur la région pour d'autres informations sur les restrictions sur l'entrée des réfugiés irakiens.

57 Amnesty Internationale, *Égypte: Mortelles traversées du désert*, 20 août 2008. Disponible en ligne à <http://www.amnesty.org/fr/library/asset/MDE12/015/2008/en/9f861aa2-7030-11dd-8e5e-43ea85d15a69/mde120152008fra.pdf>.

ont été expulsés massivement après avoir franchi illégalement la frontière sud de l'Égypte. Le HCR n'a pas été autorisé à les rencontrer.<sup>58</sup> Des migrants et des réfugiés qui auraient tenté de pénétrer en Israël par le Sinaï ont été abattus par les forces de sécurité égyptiennes.<sup>59</sup> Ces réfugiés sont accusés d'entrer et de séjourner illégalement en Égypte.<sup>60</sup>

Même lorsque les États s'abstiennent de placer les réfugiés en détention et de les déporter, la situation irrégulière dans laquelle ces derniers se retrouvent accentue leur sentiment d'insécurité et les rend vulnérables aux abus. Cela les empêche également d'obtenir des emplois réguliers, les législations du travail contraignant tous les étrangers à obtenir un permis de travail. Or, ces permis ne sont accordés qu'à ceux qui possèdent un visa de séjour en règle. Bon nombre de réfugiés, surtout des femmes, qui sont en situation irrégulière, notamment parce que leur demande de statut de réfugié a été rejetée par le HCR, tentent de trouver du travail dans le secteur informel ou comme travailleuses domestiques, un type d'emploi non réglementé qui donne fréquemment lieu à des abus. Des employeurs tirent avantage de la situation irrégulière de réfugiés. Les femmes et les enfants sont particulièrement à risque à cet égard. On mentionne que des femmes tentent de trouver du travail afin que leur mari puisse demeurer au domicile et éviter ainsi de se faire arrêter. En outre, les réfugiés non enregistrés et sans statut juridique peuvent ne pas avoir accès aux services sociaux et, dans certains cas, à l'aide dispensée sous l'égide du HCR car, même s'ils y ont droit, ils restent à l'écart de crainte d'être arrêtés. Le non-recours des États à l'expulsion ne constitue donc aucunement une protection suffisante et laisse les réfugiés vulnérables à des abus de tous genres.

### A.3. ABSENCE DE PROTECTION SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

La possibilité pour les réfugiés dans la région de satisfaire leurs droits économiques et sociaux varie d'un pays à l'autre et parfois d'une population de réfugiés à l'autre. Quoi qu'il en soit, les réfugiés étant perçus avant tout comme des étrangers dépourvus de droits particuliers, notamment du droit de séjour, ils doivent obtenir un permis de travail avant d'exercer un emploi quelconque dans tous les pays concernés. Ces permis sont hors de portée pour la plupart des réfugiés. Le chapitre sur la région ci-dessus traite de la protection économique et sociale des trois principales populations de réfugiés. La section ci-après, qui traite des droits des travailleurs migrants, permet de mieux saisir la situation au chapitre des droits des réfugiés, particulièrement du droit au travail.

58 Entretien avec des responsables du HCR en Égypte en juin 2008.

59 idem.

60 idem; Entretien avec des avocats défenseurs des droits de l'Homme au Caire en juin 2008.

## B. RÉGIMES DE PROTECTION DES MIGRANTS

Contrairement à une impression largement répandue, la région du Mashrek est le théâtre de flux migratoires importants. Ainsi, l'ONU estime que la Jordanie, le Liban et la Syrie sont des pays de destination d'une main-d'œuvre bon marché en provenance d'Asie.<sup>61</sup> Le Mashrek est également une zone de transit pour les migrants d'Afrique et d'Asie.<sup>62</sup> Les législations et les pratiques analysées dans la présente section du rapport s'appliquent autant aux réfugiés qu'aux travailleurs migrants.

### B.1. CONVENTION SUR LES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Seulement deux pays du Mashrek – l'Égypte et la Syrie – ont adhéré à la Convention relative aux travailleurs migrants. L'Égypte a enregistré deux réserves aux articles 4 (définition de la famille) et 18(6) (voies de recours en cas de condamnation injustifiée). La Syrie n'a pas enregistré de réserves de fond. À ce jour, les deux premiers États ont soumis chacun un rapport périodique au Comité pour les droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (« CTM »).<sup>63</sup>

La Convention sur les travailleurs migrants n'est entrée en vigueur que depuis juillet 2003. À la fin de 2007, seulement 37 pays avaient accédé à la convention ou l'avaient ratifiée.<sup>64</sup> Il est plausible que la Syrie et l'Égypte étaient pressées de le faire eu égard au fait qu'un grand nombre de leurs ressortissants travaillent dans d'autres pays de la région. Quant à la Jordanie et au Liban, le nombre de migrants sur leur territoire est plus important. Bon nombre de ces migrants sont des travailleurs de pays arabes dont le statut est gouverné par des accords

<sup>61</sup> FNUAP 2006..

<sup>62</sup> Amnistie Internationale 2008.

<sup>63</sup> Égypte: CMW/C/EGY/1 21 août 2006; Syrie: CMW/C/SYR/1 11 juillet 2007.

<sup>64</sup> Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/13.htm>.

bilatéraux, ou sont des travailleurs domestiques qui, en général, ne sont pas couverts par les codes du travail nationaux.

La sensibilisation à la problématique des droits des travailleurs migrants est souvent insuffisante dans la région et cette problématique n'est pas suffisamment connue et étudiée. La région est habituée de longue date aux déplacements massifs de réfugiés mais les migrants et de leurs droits n'ont pas fait l'objet d'une attention aussi poussée. L'information sur les migrations autres que celles des réfugiés dans la région étant très lacunaire, il est difficile sinon impossible pour l'instant de préciser les motifs qui ont incité la Jordanie et le Liban à ne pas ratifier la Convention.

### B.2. LÉGISLATIONS QUI PÉNALISENT LES MIGRATIONS ILLÉGALES

Tous les pays du Mashrek se sont dotés de lois sur l'immigration qui régissent l'entrée, le séjour et la sortie des étrangers. Ce sont ces lois qui, au premier chef, déterminent le statut des touristes, des travailleurs migrants et des réfugiés sur leur territoire. Malgré l'évolution des normes internationales relatives aux droits des migrants et des réfugiés et les ententes signées entre les États et le HCR, ces lois n'ont pas été amendées de façon significative en vue de prendre en compte ces changements. Aucune de ces législations ne prévoit la protection des migrants vulnérables comme les femmes enceintes ou les mineurs, ou (comme il a été discuté dans la section sur l'asile) les réfugiés.

Situation particulièrement préoccupante sur le plan de la protection: toutes ces législations sur l'immigration pénalisent la migration irrégulière et dans certains cas, prévoient des poursuites au pénal pour certains délits. Cette pénalisation est généralement considérée comme constituant une réponse disproportionnée à l'infraction commise et est susceptible d'entraîner

d'autres violations des droits fondamentaux, comme le déni du droit d'accès à des moyens de défense, et les mauvais traitements en détention.<sup>65</sup> On estime aussi que cette pénalisation est contraire aux normes internationales en matière de droit d'asile et peut inciter les victimes de la traite des personnes à ne pas se présenter aux autorités pour signaler les abus dont elles sont victimes. C'est pourquoi la pénalisation de l'entrée irrégulière sur le territoire est perçue avec inquiétude dans les pays de la région. Cela est d'autant plus le cas que ces pays sont dépourvus de régimes d'asile et qui n'offrent que peu, voire aucune, protection au chapitre des droits des migrants.

Les fiches de renseignements annexées au présent rapport précisent quelles sont les peines encourues par les migrants illégaux en vertu des diverses législations nationales.<sup>66</sup> Dans tous les pays du Mashrek, l'entrée illégale est généralement passible d'une amende, de l'emprisonnement et de l'expulsion du pays. L'entrée illégale est normalement définie comme l'entrée sur le territoire à des endroits autres que les postes frontaliers désignés, ou au moyen de fausses déclarations ou de faux documents. En Jordanie et en Syrie, une simple amende remplace habituellement une condamnation au pénal pour entrée non autorisée mais le contrevenant demeure passible d'expulsion. Au Liban, les trois peines précitées sont automatiquement appliquées en cas d'entrée illégale. Dans certains cas, sortir du pays sans autorisation ou outrepasser la période autorisée par le visa de séjour sont des délits passibles d'une sanction pénale et de l'expulsion. En Syrie, la loi stipule expressément que l'une ou l'autre des trois infractions (entrée ou sortie illégale, outrepasser la période de séjour permise) peut être sanctionnée par l'expulsion.

Dans tous ces pays, même lorsque l'emprisonnement et l'expulsion ne sont pas expressément prévus par la loi, le ministre de l'Intérieur ou l'autorité chargée de l'application des lois sur l'immigration est investi du droit d'expulser tout étranger hors du pays. En Jordanie, la loi stipule que le ministre de l'Intérieur peut, sur proposition du directeur de la sécurité publique, expulser un étranger du pays.<sup>67</sup> En Syrie, le ministre de l'intérieur peut ordonner l'expulsion de tout étranger pour des motifs de sécurité ou d'intérêt public.<sup>68</sup> Au Liban, l'expulsion d'un étranger peut être ordonnée par le directeur de la sûreté générale lorsque l'intéressé représente une menace à la sécurité publique.<sup>69</sup> En Égypte, le ministre de l'Intérieur est également investi d'un pouvoir discrétionnaire en matière d'expulsion en vertu de la Loi sur les étrangers, mais il ne peut ordonner l'expulsion d'un individu jouissant d'un statut de séjour spécial en vertu de la loi sur l'immigration originale, sauf lorsque la sécurité nationale, la santé publique ou l'ordre public sont menacés.<sup>70</sup>

65 Voir, par exemple: Egypt: Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (Égypte: Protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille), rapport parallèle soumis par l'EIPR et la FIDH au Comité des Nations Unies pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants, avril 2007. En Égypte, la torture et les mauvais traitements infligés dans les lieux de détention sont très répandus. On peut présumer que les travailleurs migrants sans papiers qui sont détenus sont également victimes de ces abus; idem., p. 8.

66 Ces textes de loi peuvent avoir fait l'objet de modifications mineures, comme par exemple la modification du montant de l'amende en cas d'infraction. Ces amendements mineurs n'ont pas été répertoriés aux fins de la présente étude.

67 Jordanie, Loi no 24 de 1973 sur les questions touchant le séjour et les non-ressortissants, art. 37.

68 Syrie, Décret législatif no 29 de 1970 sur l'entrée et la sortie des étrangers, art. 25

69 Liban, Loi sur l'entrée et la sortie des étrangers, art. 17.

70 Égypte, Loi sur l'entrée et le séjour des étrangers Loi no 89 de 1960 (amendée par les lois 49/1968, 124/1980, 100/1983, 99/1996 et 88/2005). Aux termes de la loi, le ministre doit laisser toute décision

Comme il a été mentionné déjà, dans tous ces pays, le pouvoir discrétionnaire d'expulser un étranger n'est assujéti à aucune limite s'agissant des demandeurs d'asile, des réfugiés et des migrants vulnérables. Ce pouvoir peut être exercé quel que soit le statut de la personne concernée, le motif de l'infraction ou la détresse qui peut résulter de l'exercice de ce pouvoir. Par ailleurs, ce pouvoir discrétionnaire peut être exercé sans limite ou dans des limites si imprécises (« menace à la sécurité nationale ») que l'on peut estimer qu'il s'agit là d'un pouvoir arbitraire.

### B.2.i. Détention administrative avant l'expulsion

Dans tous les cas, le pouvoir discrétionnaire du ministre comprend le pouvoir de placer tout individu en détention en application d'un l'ordre d'expulsion, souvent sans qu'il y ait eu comparution devant une autorité administrative et sans possibilité de faire appel.<sup>71</sup> Aux termes de la législation libanaise par exemple, le directeur de la sûreté générale peut ordonner la détention d'une personne le temps qu'il faut pour procéder à son expulsion.<sup>72</sup> La détention et l'expulsion sans que l'intéressé puisse défendre sa cause lors d'une audition équitable sont des atteintes aux droits des réfugiés et des migrants, y compris le droit au non-refoulement.

Tous les pays sauf le Liban interdisent le retour sur leur territoire d'une personne qui en a été expulsée, à moins que cette dernière n'obtienne au préalable une autorisation spéciale du ministre. Cet interdit ne tient pas compte des motifs qui incitent à retourner. Le retour sans autorisation spéciale est passible des peines prévues à la loi. Cela constitue un obstacle indu pour celui qui fuit la persécution ou qui est victime de la traite des personnes, ou pour la réunification des familles de réfugiés.

### B.2.ii. Pénalisation de l'assistance aux migrants en situation irrégulière

Bien qu'aucun pays de la région n'ait formellement érigé en délit l'assistance aux migrants en situation irrégulière, les législations nationales font habituellement obligation à ceux qui les hébergent ou qui leur loue un logement de signaler leur présence aux autorités. En Syrie, cette exigence s'étend à ceux qui effectuent le transport d'étrangers. Au Liban, le défaut de signaler la présence d'un étranger est passible d'une amende. En Jordanie, les employeurs qui embauchent des non-ressortissants qui ne détiennent pas un visa de séjour en règle sont également passibles d'une amende. Toute personne qui effectue des transactions avec des non-ressortissants, par exemple la location ou la vente d'immeubles, s'expose également à des sanctions dans certaines circonstances.

concernant l'expulsion éventuelle d'un résident à statut spécial à une commission administrative spéciale.

71 Le traitement des réfugiés et des migrants détenus ou expulsés pour avoir commis des actes criminels n'est pas étudié en profondeur dans le présent rapport. Toutefois, il sera nécessaire d'effectuer une telle étude afin de dresser un bilan plus complet de la situation en matière de protection des droits de l'Homme dans la région. Les rapports sur la situation des droits de l'Homme dans la région indiquent que les mesures de protection minimales ne sont pas appliquées, en particulier en ce qui concerne le droit à un procès équitable et la défense juridique des personnes accusées d'avoir enfreint les lois sur l'immigration et le code du travail. Voir, par exemple, Amnistie Internationale 2008, Human Rights Watch 2007.

72 Liban, Loi sur l'entrée et la sortie des étrangers, art. 18.

Le fait que la migration irrégulière soit érigée en délit, que l'embauche ou l'ébergement de non-ressortissants puisse également constituer un délit, et l'arrestation et la détention des migrants en situation irrégulière, contribuent à la perception négative que la population en général a des réfugiés et des migrants.<sup>73</sup> Contraindre les citoyens à signaler la présence ou vérifier le statut des étrangers risque également d'accentuer cette perception négative. Peu soucieux d'enfreindre la loi ou de devoir contacter les services de sécurité, les citoyens peuvent tout simplement décider de ne pas embaucher des non-ressortissants ou de leur louer un appartement. Qui plus est, certains employeurs ou autres peuvent exploiter des migrants ou des réfugiés en faisant planer la menace d'une dénonciation aux autorités. De tels incidents ont été signalés dans un certain nombre de rapports et pourraient aller en augmentant en raison de la mauvaise situation économique dans la région.<sup>74</sup> Dans chacun des pays visités par la mission, des gens se sont plaints des réfugiés et des migrants et les ont accusés d'être à la source de la hausse de la criminalité et des difficultés économiques du pays.

### B.2.iii. Faiblesse des moyens juridiques et administratifs visant à assurer la protection des travailleurs migrants

En général, il n'existe pas de textes de loi dans les pays du Mashrek qui visent expressément à assurer le respect des droits des migrants. Les codes du travail n'excluent pas formellement les travailleurs étrangers en raison de leur nationalité. En théorie, en matière de protection des droits, ces législations placent ces travailleurs sur le même pied que les citoyens.

Partout les constitutions nationales garantissent un certain nombre de droits fondamentaux sans distinction du statut de l'individu. Ces droits fondamentaux sont notamment le droit à l'application régulière de la loi, à la vie privée et à la liberté de religion, et sont les mêmes que ceux garantis par la Convention relative aux droits de tous les travailleurs migrants. Cependant, en contravention des dispositions de la Convention, tous les États de la région réservent à leurs citoyens le droit à la protection égale pour tous et à la non-discrimination, ce qui soustrait effectivement les travailleurs migrants de l'application du principe de l'égalité devant la loi. Ainsi, la constitution syrienne énonce que « tous les citoyens sont égaux devant la loi quant à leurs droits et à leurs devoirs ».<sup>75</sup> Sans égard à cette restriction sur le plan juridique, les législations sur le travail et les dispositions constitutionnelles dans chacun de ces pays peuvent énoncer une certaine forme de protection formelle. En Syrie et en Égypte, la ratification de la Convention sur les droits de tous les travailleurs migrants renforce, en théorie du moins, le dispositif de protection des droits des travailleurs migrants.

Dans la pratique, la situation est tout autre. En vertu des lois sur le travail et sur l'immigration, les résidents étrangers doivent obtenir un permis de travail du ministère du Travail ou un document équivalent avant de pouvoir exercer un emploi. Il peut leur être difficile d'obtenir ces permis qui souvent, en vertu de la loi, ne sont délivrés que pour des emplois qui requièrent des compétences qui sont indisponibles au sein de la main-d'œuvre locale. Par exemple,

<sup>73</sup> Voir la fiche de renseignements en annexe pour de l'information additionnelle sur les peines

<sup>74</sup> Human Rights Watch 2007.

<sup>75</sup> Constitution de la Syrie, art. 25(3). (Traduction non officielle)

en Jordanie, le section 12 du code du travail stipule que les travailleurs étrangers ne peuvent exercer un emploi que sur autorisation du Ministre ou de son mandataire, et que si l'emploi convoité requière des compétences indisponibles ou en quantité insuffisantes au sein de la main-d'œuvre jordanienne. Dans de tels cas, priorité doit être accordée à des travailleurs, des experts ou des techniciens arabes. Cette condition peut être très difficile à remplir pour les travailleurs non qualifiés ou semi qualifiés, qui constituent la majorité des migrants dans la région. Les permis sont généralement délivrés à l'employeur directement, ce qui peut inciter les travailleurs étrangers à ne pas insister pour qu'on leur accorde le peu de droits que la loi leur reconnaît. En règle générale, on ne délivre un permis de travail qu'à l'étranger qui possède un visa de séjour en règle.

Il y a peu de chances que le travailleur migrant ne disposant pas d'un permis de travail ou d'un visa de séjour en règle, soit traité en conformité avec les garanties générales énoncées dans les législations sur le travail. Même si on ne dispose pas de beaucoup de preuves formelles, il semble bien que les exigences relatives au permis de travail servent, dans la pratique, de mécanisme d'exclusion du marché du travail des migrants en situation irrégulière.<sup>76</sup>

On constate, outre la faiblesse du régime de protection, l'absence de mécanismes de surveillance de l'application de la loi dans les secteurs de l'économie où se concentrent les travailleurs migrants. C'est particulièrement le cas pour le travail domestique (voir la section suivante). L'OIT a récemment mis au point des plans d'action visant à améliorer les capacités administratives des instances pertinentes au Liban et en Jordanie, les deux pays où l'on retrouve le plus grand nombre de travailleurs migrants. L'hostilité manifestée à l'endroit des travailleurs étrangers, souvent accusés d'accaparer les emplois et les ressources, contribue au peu d'attention accordée à la protection des droits des travailleurs migrants.

### B.2.iv. Exclusion des travailleurs domestiques étrangers de la protection offerte par les législations sur le travail

Déjà en position de vulnérabilité en tant que travailleurs migrants, les travailleurs migrants domestiques sont doublement vulnérables en raison de l'exclusion du travail domestique de la protection énoncée dans les principales législations sur le travail de la région. Ainsi, la Loi sur le travail no 12 de l'Égypte stipule que la loi ne s'applique pas aux travailleurs domestiques et aux travailleurs qui exercent d'autres emplois du même type.<sup>77</sup> Cette exclusion frappe un nombre important de travailleurs migrants et presque toutes les travailleuses migrantes.<sup>78</sup> En Jordanie, cette exclusion s'étend aux travailleurs agricoles, qui constituent un autre contingent important de la main-d'œuvre migrante.<sup>79</sup> La loi stipule que « les disposition du Code s'appliquent à tous les travailleurs et employeurs, sauf ...3) aux domestiques, aux jardiniers, aux cuisiniers et aux

<sup>76</sup> Voir USCRI, World Refugee Survey 2008.

<sup>77</sup> Art. 4(b).

<sup>78</sup> Le travail domestique est la principale catégorie d'emploi qui attire les migrantes dans les pays arabes. Voir Organisation internationale du travail.

Voir: Organisation internationale du travail. Gender and Migration in Arab States: The Case of Domestic Workers. Simel Esim et Monica Smith. Beyrouth, juin 2004, p. 15.

<sup>79</sup> Des 300,000 travailleurs migrants en Jordanie, 50,000 sont des travailleurs domestiques, 54,077 travaillent dans les zones industrielles spéciales (Qualified Industrial Zones); les autres exercent des métiers de la construction. Voir le rapport sur le développement humain, PNUD 2004.

autres travailleurs de ce type... (et) 4) aux travailleurs agricoles...<sup>80</sup> En Syrie, le travail des non-ressortissants dans le secteur du travail domestique est gouverné selon les mêmes règles que les autres types d'emploi en vertu de l'Arrêté no 2040 de 2005. Toutefois, ce texte ne traite que de la procédure relative à la demande de permis de travail que doit suivre l'employeur qui soumet une demande au nom d'un travailleur. Elle ne couvre pas les conditions d'emploi, qui demeurent largement non réglementées.<sup>81</sup> En général, le travail domestique n'est pas considéré comme faisant partie des emplois classiques et une personne privée n'est pas perçue et traitée comme un employeur.<sup>82</sup>

L'exclusion des travailleurs domestiques de la protection offerte par les codes du travail, et l'attitude à la base de cette exclusion, place ces travailleurs (très majoritairement des femmes) dans une position particulièrement vulnérable face à l'exploitation et aux abus. Bien qu'ils aient droit à des contrats de travail qui leur garantissent des conditions de travail particulières et certains droits, ces contrats ne suffisent pas à garantir dans les faits les droits des travailleurs domestiques à l'intérieur d'un système qui ne leur accorde pas de voies de recours normales. De plus, dans ces pays, on délivre le permis de travail à l'employeur qui le sollicite au nom du travailleur, plutôt qu'au travailleur lui-même. Ce système de parrainage risque d'entraver le plein exercice des droits du travailleur car ce dernier est privé de l'accès au marché du travail régulier et dépend du bon vouloir de son employeur. Il tend en outre à dissuader le travailleur de chercher de l'aide ou un remède en cas d'abus et d'exploitation.

Au cours de la dernière décennie, la condition des travailleuses domestiques a reçu une attention particulière de la part des organisations internationales et de certaines ONG locales. De graves violations des droits fondamentaux ont été signalées, notamment des entraves à la liberté de circulation, des conditions de travail s'apparentant à l'esclavage, des abus concernant le salaire et des violences verbales, physiques ou psychologiques. La confiscation du passeport et d'autres pièces d'identité des travailleuses domestiques (en violation des lois qui réservent aux autorités compétentes ce droit) est un autre exemple d'abus courant auxquels font face les travailleuses domestiques.

Pour mettre fin à ces abus et à la suite d'initiatives mises de l'avant par l'OIT et l'OIM en Syrie, les gouvernements se sont penchés sur la manière de combler les lacunes de la loi. L'adoption de nouveaux textes de loi est envisagée et la réglementation du travail domestique a été renforcée. Cependant, la nature du travail domestique dans ces pays (domicile privé, parrainage) rend aléatoire l'application effective de toute nouvelle règle qui pourrait être adoptée. Pour être efficaces, ces règles doivent être complétées par la mise en place de mécanismes de surveillance et d'application de la loi. Les États doivent mettre en place les mécanismes institutionnels qui font toujours défaut et qui pourront mettre les travailleuses domestiques à l'abri des abus et assurer leur protection. Pour ce faire, l'adoption d'une stratégie à deux volets s'impose.

<sup>80</sup> Code du travail de la Jordanie, Loi no 8 de 1996, art. 3 (traduction non officielle).

<sup>81</sup> Voir: OIM Damas. Exploratory Study on Foreign Domestic Work in Syria. Août 2003. À noter que l'étude préliminaire critique la Syrie pour avoir interdit les agences de recrutement de travailleuses domestiques car cela nuit indirectement aux travailleurs. Par la suite, la Syrie a décidé de légaliser ces agences et de réglementer leurs activités.

<sup>82</sup> Esim et Smith 2004, p. 15.

# ANNEXES

---



# ANNEXE 1: BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

## Amnesty International

### Égypte. Mortelles traversées du désert

20 août 2008

<http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE12/015/2008/fr>

## Amnesty International

### Irak. La crise des réfugiés irakiens: Le discours et la réalité

15 juin 2008

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE14/011/2008/fr/43d5f798-3637-11dd-9db5-cb00b5aed8dc/mde140112008eng.html>

## Amnesty International

### Irak: Human rights abuses against Palestinian refugees

1 octobre 2007

<http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE14/030/2007>

## Amnesty International

### Irak: Millions in flight: the Iraqi refugee crisis

24 septembre 2007

<http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE14/041/2007>

## Amnesty International

### Irak: Suffering in silence: Iraqi refugees in Syria

12 mai 2008

<http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE14/010/2008/en>

## Amnesty International

### Jordan: Isolated, Exploited, Abused: Jordan's women migrant domestic workers

Juillet 2008

<http://cms.amnesty.org/service/api/node/content/workspace/SpacesStore/a89f95f6-4d0c-11dd-bca2-bb9d43f3e059/mde160022008eng.pdf>

## Amnesty International

### Liban. L'exil et la souffrance: Les réfugiés palestiniens au Liban

17 octobre 2007

<http://www.amnesty.org/fr/library/info/MDE18/010/2007>

## Fateh Azzam

### A Tragedy of Failures and False Expectations: Report on the Events Surrounding the Three-Month Sit-In and Forced Removal of Sudanese Refugees in Cairo, September-December 2005

Centre d'études des migrations et des réfugiés (auparavant Programme d'études des migrations forcées et des réfugiés), Université américaine du Caire  
Juin 2006

[http://www.aucegypt.edu/ResearchatAUC/rc/cmrs/reports/Documents/Report\\_Edited\\_v.pdf](http://www.aucegypt.edu/ResearchatAUC/rc/cmrs/reports/Documents/Report_Edited_v.pdf)

## Geraldine Chatelard, Kate Washington, Oroub El-Abed

### An assessment of services provided for vulnerable Iraqis in Jordan

AUSTCARE, Middle East Regional Office  
Septembre 2007, mis à jour en février 2008.

## Danish Refugee Council

### Iraqi Population Survey in Lebanon

Novembre 2007

[http://www.drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/English\\_site/Lebanon/Iraqi\\_Population\\_Survey\\_-\\_English.pdf](http://www.drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/English_site/Lebanon/Iraqi_Population_Survey_-_English.pdf)

## Danish Refugee Council

### Survey Report on the Situation of Non-ID Palestinian Refugees - Lebanon

Septembre 2007

[http://www.drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/L\\_verden/DRCUpdatedSurveyReport\\_non-IDRefugeesEnglish2007.pdf](http://www.drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/L_verden/DRCUpdatedSurveyReport_non-IDRefugeesEnglish2007.pdf)

## Julianne Duncan, David Schiesher, Ayman Khalil

### Iraqi Asylum Seekers in Jordan: A Report of the ICMC-USCCB Mission to

### Assess the Protection Needs of Iraqi Asylum Seekers in Jordan

Décembre 2007

[http://www.icmc.net/pdf/iraqi\\_report\\_jordan\\_2008.pdf](http://www.icmc.net/pdf/iraqi_report_jordan_2008.pdf)

## Egyptian Initiative for Personal Rights and International Federation for Human Rights

### Egypt: Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families: NGO Alternative Report to the UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families.

Avril 2007

[http://www.eipr.org/en/reports/migrant\\_workers/EIPR\\_FIDH\\_Migrant\\_Workers\\_Report.pdf](http://www.eipr.org/en/reports/migrant_workers/EIPR_FIDH_Migrant_Workers_Report.pdf)

## The Egyptian Organization for Human Rights (EOHR)

### Sudanese refugee swings between Interior's violence and UNHCR protection: EOHR's report on (29 / 12 / 2005) crucial events

29 décembre 2005

<http://www.eohr.org/report/2006/re0114.shtml>

## The Karama Movement in the Arab Region

### Report on Refugee and Stateless Women across the Arab Region

(non daté)

<http://elkarama.org/En/Portals/0/Refugee%20report%20EN-FINAL%20draft.pdf>

## Frontiers Ruwad Association

### Falling through the Cracks: Legal and practical gaps in Palestinian refugee status

Décembre 2005

<http://www.frontiersassociation.org/pubs/FallingThrTheCracks2006PUBFINAL.pdf>

## Frontiers Ruwad Association

### Legality vs. Legitimacy: Detention of Refugees and Asylum-Seekers in Lebanon

Mai 2006

<http://www.frontiersassociation.org/pubs/ArbitraryDetentionFINALMAY2006.pdf>

## Frontiers Ruwad Association

### Refugee and Migrant Protection in Lebanon 2006

Rapport annuel 2007

<http://www.frontiersassociation.org/pubs/Frontiers%202007%20Annual%20Report.pdf>

## Human Rights Watch

### Annex: Deaths of Migrant Domestic Workers in Lebanon

Août 2008

<http://www.hrw.org/pub/2008/women/Lebanon.MDW.Annex.082608.pdf>

## Human Rights Watch

### Exported and Exposed: Abuses against Sri Lankan Domestic Workers in Saudi Arabia, Kuwait, Lebanon, and the United Arab Emirates

14 novembre 2007

<http://www.hrw.org/en/reports/2007/11/13/exported-and-exposed-1>

## Human Rights Watch

### From a Flood to a Trickle: Neighboring States Stop Iraqis Fleeing War and Persecution

17 avril 2007

<http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/refugees/iraq0407/iraq0407.pdf>

## Human Rights Watch

### Nowhere to Flee: The Perilous Situation of Palestinians in Iraq

9 septembre 2006

<http://www.hrw.org/en/reports/2006/09/09/nowhere-flee>

## Human Rights Watch

### Rot Here or Die There: Bleak Choices for Iraqi Refugees in Lebanon

3 décembre 2007

<http://www.hrw.org/en/reports/2007/12/03/rot-here-or-die-there>

**Human Rights Watch****The Silent Treatment: Fleeing Iraq, Surviving in Jordan**

27 novembre 2006

<http://www.hrw.org/en/reports/2006/11/27/silent-treatment-0>**International Crisis Group (ICG)****Failed Responsibility: Iraqi Refugees in Syria, Jordan and Lebanon**

10 juillet 2008

<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5563>**International Organization for Migration****Assessment of Psychosocial Needs of Iraqis Displaced in****Jordan and Lebanon**

2008

[http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published\\_docs/brochures\\_and\\_info\\_sheets/report\\_psy\\_assessment.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/brochures_and_info_sheets/report_psy_assessment.pdf)**Ray Jureidini****Women Migrant Domestic Workers in Lebanon****dans: Gender and Migration in Arab States: Case of Domestic Workers,****publié sous la direction de Simel Esim et Monica Smith****Organisation internationale du travail**

Juin 2004

<http://gender.gcim.org/attachements/Book%20in%20ArabStates.pdf>**The Karama Movement in the Arab Region****Report on Refugee and Stateless Women across the Arab Region**

(non daté)

<http://elkarama.org/En/Portals/0/Refugee%20report%20EN-FINAL%20draft.pdf>**Maryanne Loughry, Julianne Duncan****Iraqi refugees in Syria****ICMC-USCCB mission to assess the protection needs of Iraqi refugees in Syria,**

Avril 2008

[http://www.icmc.net/pdf/iraqi\\_refugees\\_in\\_syria\\_report\\_april\\_08.pdf](http://www.icmc.net/pdf/iraqi_refugees_in_syria_report_april_08.pdf)**Kelly O'Donnell and Kathleen Newland****The Iraqi refugee crisis: the need for action****Migration Policy Institute,**

Janvier 2008

[http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-The\\_Iraqi\\_Refugee\\_Crisis\\_The\\_Need\\_for\\_Action\\_011808.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPI-The_Iraqi_Refugee_Crisis_The_Need_for_Action_011808.pdf)**Refugees International****Egypt: Respond to the Needs of Iraqi Refugees**

12 avril 2007

<http://www.refugeesinternational.org/policy-and-legislation/egypt-respond-needs-iraqi-refugees-policy-recommendation-admin-4>**Refugees International****Iraq: The World's Fastest Growing Displacement Crisis**

22 mars 2007

<http://www.refugeesinternational.org/policy/in-depth-report/iraq-worlds-fastest-growing-displacement-crisis>**Refugees International****Syria: An Urgent Appeal for Palestinians Fleeing Iraq**

13 novembre 2006

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a6eee6d.html>**US Committee for Refugees and Immigrants****World Refugee Survey 2008 – (Egypt / Jordan/Syria /Lebanon)**<http://www.refugees.org/article.aspx?id=2114&subm=179&area>About%20Refugees>**Patricia Weiss Fagen****Iraqi Refugees: Seeking Stability in Syria and Jordan**

Institute for the Study of International Migration &amp; Center for International and Regional Studies

<http://isim.georgetown.edu/Publications/PatPubs/Iraqi%20Refugees.pdf>  
2007

# ANNEXE 2:

## ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA RÉGION DU MASHREK<sup>83</sup>

On trouvera une liste séparée pour chacun des pays visés par l'étude: Égypte, Jordanie, Syrie et Liban.

### I- Égypte

Nom de l'organisation	Statut <sup>84</sup> (locale ou internationale)	Date de création (ou du début des activités dans le pays dans le cas d'une org. internationale)	Nature des activités/services	Population cible (Réfugiés, migrants ou les deux)	Coordonnées
Africa Hope Learning Centre	Locale	1998	Éducation générale, 1re à 8e année	Réfugiés	9 Road 261 Maadi Tél: 0225193877 info@ahlc.info <a href="http://www.ahlc.info/">http://www.ahlc.info/</a>
AMERA (Africa & Middle East Refugee Assistance)	Internationale	2003	Aide juridique pour la DSR Protection Appui psychosocial Aide aux mineurs non accompagnés Accès à l'éducation et aux autres droits et services sociaux; relations communautaires, formation des avocats et sensibilisation, activités liés à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles (SGBV), y compris la visite aux victimes en détention, l'aide et le counselling juridique, renvoi vers des soins médicaux et des refuges appropriés, aide à la réinstallation par l'entremise du HCR.	Réfugiés	3, rue Tawfik Diab, 3e étage, app 15 Garden City, Le Caire Tél: 0 22795 3202 Fax 0 2 792 6424 info@amera-uk.org <a href="http://www.amera-uk.org/egypt">http://www.amera-uk.org/egypt</a>
Association for the Development and Enhancement of Women (ADEW)	Locale	1987	Programme de micro-crédit Programme d'aide juridique et de sensibilisation, programme Arab Women Speak Out Programme d'alphabétisation, Programmes de refuges (placement de quelques victimes de violences sexistes et sexuelles)	Réfugiés	8/10, rue Matif El Manial Le Caire Tél: 2023644324
Cairo Family Planning Association	Locale	1967	Formation en premiers soins, santé reproductive et formation professionnelle / économie domestique/sessions de sensibilisation aux violences sexistes et sexuelles	Réfugiés	50, rue El-Ghomoria, El-Tawil Building 3e étage, Le Caire centre Tél: 0225914515

<sup>83</sup> Ce tableau est une démarche cumulative basée sur le travail des chercheurs sur le terrain, des entrevues et des recherches dans les quatre pays concernés, de même que sur des rapports déjà publiés, dont on trouvera la liste dans une autre annexe. Le tableau se veut aussi complet que possible mais ne contient pas nécessairement une liste de toutes les ONG présentes dans ces pays. Les auteurs visent plutôt à présenter une vue d'ensemble des organisations actives dans le domaine, de même de la nature de leurs activités. Le tableau contient également les coordonnées des organisations présentées (avec l'adresse de leur site Web s'il y a lieu).

<sup>84</sup> Les organisations locales sont enregistrées ou structurées à l'échelon national. Les organisations communautaires sont comprises.

Nom de l'organisation	Statut	Date de création	Nature des activités/services	Population cible	Coordonnées
Caritas	Internationale	1967	Fonds d'urgence; fonds de subsistance; aide médicale; formation professionnelle; counselling social	Réfugiés	1, rue Mahmoud Sedky, Kholoussy, Choubra - 11231, Le Caire B.P. 43 Tél: 0224310201 – 0224310318 <a href="http://www.caritasegypt.com/">http://www.caritasegypt.com/</a>
Catholic Relief Services	Internationale	1956	Mise en oeuvre du programme éducatif du HCR au moyen de subventions à l'éducation et de subventions à l'éducation populaire	Réfugiés	13 Ibrahim Naguib street. B.P. 2410 Garden City Tél: 0227941360 / 0227958034 <a href="http://crs.org/egypt/">http://crs.org/egypt/</a>
Center for Migration and Refugee Studies (MRS), American University in Cairo	Locale		Programme de recherche et publication de rapports Enseignement universitaire supérieur sur les migrations forcées et études sur les réfugiés Programmes de relations communautaires auprès du public et des communautés de réfugiés.	Réfugiés et migrants	Université américaine du Caire, campus grec, rue Mohamed Mahmoud, Tahrir, Le Caire Tél: 022797.6762 <a href="http://www.aucegypt.edu/Research/AUC/rc/cmrs/Pages/default.aspx">http://www.aucegypt.edu/Research/AUC/rc/cmrs/Pages/default.aspx</a>
Coptic Evangelical Organisation for Social Services (CEOSS)	Locale	1960	Renforcement des capacités des partenaires du HCR; formation professionnelle à l'intention des organisations communautaires Counselling en placement	Réfugiés	331, rue Dr. Ahmed Zaki, El Nozha el Guedida, Le Caire B.P. 162-11811 Tél: 0226221425/6/7/8 <a href="http://www.ceoss.org.eg/site/lang_en/331/default.aspx">http://www.ceoss.org.eg/site/lang_en/331/default.aspx</a>
Egyptian Initiative for Personal Rights	Locale	2002	Sensibilisation aux droits des réfugiés et des migrants Publication d'un rapport sur les droits des migrants.	Réfugiés et migrants	8, rue Mohamed Ali Jinnah (auparavant Elbergas), Garden City, app. 9, 4e étage Le Caire Tél/fax: +(202) 2794-3606, 2796-2682 <a href="mailto:eipr@eipr.org">eipr@eipr.org</a> <a href="http://www.eipr.org/en/">http://www.eipr.org/en/</a>
The Egyptian Organization for Human Rights (EOHR)	Locale	1985	Évaluations des situations qui soulèvent des questions relatives aux droits de l'Homme Rapports sur la sensibilisation	Réfugiés et migrants	8/10, rue Mathaf El-Manial, 10e étage, Manyal El-Roda, Le Caire, Tél 02 33636811 – 33620467 Fax 0233621613 <a href="http://en.eohr.org/">http://en.eohr.org/</a>
Ma'an	Locale	N/D	Promotion du respect des droits de l'Homme, des droits des femmes Formation en milieu communautaire; Renforcement des capacités des femmes	Réfugiés	40, rue Balaksa, 7e étage, Abdeen, Le Caire Tél 0227960013
Modern Education Centre for Sudanese (MEC)	Locale	2003	Éducation de base pour jeunes Cours d'alphabétisation pour adultes	Réfugiés	8, rue Balsam, El-Matareya, Le Caire <a href="mailto:Mecs2003_edu@yahoo.com">Mecs2003_edu@yahoo.com</a>
El Nadim Centre for the Rehabilitation of Torture Victims	Locale	Août 1993	Réadaptation médicale et psychologique pour les victimes de torture et de violence.	Réfugiés	3A, rue Soliman Al Halaby Al Tawfikia Le Caire P.P. 347 Imbaba Kit Kat Le Caire Tél 02 25787089 Faz 02 25776792 <a href="mailto:nadeem@link.net">nadeem@link.net</a> <a href="http://www.hrinfo.net/egypt/nadeem">www.hrinfo.net/egypt/nadeem</a>

Nom de l'organisation	Statut	Date de création	Nature des activités/services	Population cible	Coordonnées
Refugee Egypt All Saints Cathedral	Locale	1988	Soins de santé primaires et secondaires Éducation Aide alimentaire d'urgence Fourniture de vêtements Activités créatrices de revenu	Réfugiés	All Saints' Cathedral, 5, rue Michel Luffallah, Zamalek, Le Caire Tél 0 2 27364846/7 Fax 0 2 27358941 <a href="mailto:info@refuge-egypt.org">info@refuge-egypt.org</a> <a href="http://www.refuge-egypt.org">www.refuge-egypt.org</a>
Refugee Egypt All Saints Cathedral	Locale	1988	Soins de santé primaires et secondaires Éducation Aide alimentaire d'urgence Fourniture de vêtements Activités créatrices de revenu	Réfugiés	All Saints' Cathedral, 5, rue Michel Luffallah, Zamalek, Le Caire Tél 0 2 27364846/7 Fax 0 2 27358941 <a href="mailto:info@refuge-egypt.org">info@refuge-egypt.org</a> <a href="http://www.refuge-egypt.org">www.refuge-egypt.org</a>
Sakakini (Sacred Heart Community Church)	Locale	1984	Programmes éducatifs Formation en informatique Aide alimentaire et financière Formation professionnelle	Réfugiés	Église du Sacré-Coeur 72, rue Ahmed Said Abbassia - 11381 Le Caire Tél. 0.2.2682 43 51 <a href="http://www.comboniegypt.org/sakakini%2016.htm">http://www.comboniegypt.org/sakakini%2016.htm</a>
Sons of Sudan Charity Association	Locale	2001	Fourniture aux familles d'une allocation mensuelle et autres formes d'aide dans des circonstances spéciales comme mariage ou décès, classes d'anglais ou d'arabe, familiarisation à l'informatique, artisanat. Egalement hébergement temporaire de Soudanais nouvellement arrivés.	Réfugiés	N/D
St Andrew's Church	Locale	1979	Éducation Formation professionnelle Activités créatrices de revenus	Réfugiés	38, rue du 26 Juillet, Tél 022575 9451 <a href="mailto:st.andrews@gmail.com">st.andrews@gmail.com</a> <a href="http://standrewschurchcairo.com/refugeemc.htm">http://standrewschurchcairo.com/refugeemc.htm</a>
Sudanese Community Development Programme (SCDP)	Locale	2001	Éducation préscolaire et primaire Programmes d'éducation des adultes Cours d'informatique	Réfugiés	3, rue Kamel Pasha, près rue Naham, Ain Shams, Le Caire <a href="mailto:Scdp_edu@yahoo.com">Scdp_edu@yahoo.com</a>
Sudanese Development Initiative (SUDIA)	Locale	1995	Ateliers de formation, cours d'informatique, appui à des projets de start-ups	Réfugiés	33, rue Abdle Khalek Tharwat, 7e étage, Tél 0223956275 <a href="http://sudia.org">http://sudia.org</a>
Tadamon (The Egyptian Refugee Multicultural Council)	Locale	Février 2006	Renforcement des capacités des organisations membres et des organismes communautaires Projets d'intégration des réfugiés dans la société égyptienne par le biais de la société civile Formation professionnelle Activités de sensibilisation	Réfugiés	8, rue El-Bergas. 3e étage, Garden City, Le Caire Tél/Fax 02 27944420 / 27943606

## II- Jordanie

Nom de l'organisation	Statut	Date de création	Nature des activités/services	Population cible	Coordonnées
CARE	Internationale	1948	Services communautaires psychosociaux Aide humanitaire Counselling Aide pour frais scolaires	Réfugiés	<a href="http://www.careinternational.org.uk/10977/jordan/care-in-jordan-.html">http://www.careinternational.org.uk/10977/jordan/care-in-jordan-.html</a>
Caritas	Internationale	1967	Soins médicaux Aide aux ménages Aide à l'éducation Sensibilisation à la problématique homme-femme Counselling et formation en matière de VIH/SIDA Project communautaire d'aide juridique et de surveillance et de médiation axé sur les migrantes domestiques	Réfugiés et migrants	Omar Ben-el-Khattab Street, 11181 Amman B.P. 2258, 11181 Amman Tél +962 6 46 39 032 Fax+962 (6) 59 23 518 cari@go.com.jo caritas_jordan@wanadoo.jo <a href="http://www.caritas.org/worldmap/mona/jordan.html">http://www.caritas.org/worldmap/mona/jordan.html</a>
Catholic Relief Services	Internationale	1961	Counselling social Soins de santé Éducation	Réfugiés et migrants	<a href="http://crs.org/Jordan">http://crs.org/Jordan</a>
Chaldean Church	Locale	N/D	Services communautaires Dons de services et de produits Services d'urgence et soins de santé	Réfugiés	<a href="http://www.cnewa.org/generalpg-verus.aspx?pagelD=53">http://www.cnewa.org/generalpg-verus.aspx?pagelD=53</a>
Centre for Human Security	Locale	2002	Activités de recherche Animation d'un dialogue entre l'État et la société civile sur les réfugiés irakiens	Réfugiés	
International Catholic Migration Commission (ICMC)	Internationale	2002	Soins de santé en collaboration avec Caritas Relations communautaires	Réfugiés et migrants	Jabal Amman, 2nd Circle, Bhuturi St. Malhas Center, 2nd Floor PO Box 3304 11181 Amman Tél + 962 6 461 8679 Fax + 962 6 462 4548
Internationale Medical Corps	Internationale	Années 80	Soins de santé primaires Soins de santé mentale et soutien psychosocial Soins à la mère et à l'enfant Formation médicale à l'intention de médecins qui travaillent dans des cliniques communautaires dans des milieux avec une forte population de réfugiés	Réfugiés	imc@imcworldwide.org <a href="http://www.imcworldwide.org/section/work/middle_east/jordan">http://www.imcworldwide.org/section/work/middle_east/jordan</a>
International Relief and Development	Internationale	1998	Soins de santé Projets de services communautaires Aide psychologique	Réfugiés	Prince Rashed Area, Princess Tharwat Street Sido Al Kurdi Complex #71 3rd Floor ird@ird-dc.org <a href="http://www.ird-dc.org/what/countries/jordan.html">http://www.ird-dc.org/what/countries/jordan.html</a>
The Jordanian Alliance Against Hunger	Locale	2004	Distribution de nourriture	Réfugiés et migrants	<a href="http://www.johud.org.jo/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=58&amp;Itemid=1">http://www.johud.org.jo/index.php?option=com_content&amp;task=view&amp;id=58&amp;Itemid=1</a>
Jordan Red Crescent Society	Internationale	Décembre 1947	Soins de santé et traitement médical Formation professionnelle	Réfugiés	P.O.Box 10001 Amman 11151 Jordan Tél 00962 6 4773141 Fax 00962 6 4750815 info@jordanredcrescent.org <a href="http://www.jordanredcrescent.org">www.jordanredcrescent.org</a>

Nom de l'organisation	Statut	Date de création	Nature des activités/services	Population cible	Coordonnées
Jordan Women Union (JWU)	Locale	N/D	Projet de téléassistance Counselling psychologique et social pour femmes; Traitement médical et psychologique pour femmes Programme de lutte contre les violences sexistes et sexuelles Programmes de renforcement des capacités Refuges pour femmes	Réfugiés et migrants	Karmil Street, Jabal Hussein Amman 11196, B.P.: 961188 Tél (962-6) 568 7037 Fax (962-6) 568 9522 E-mail: jwu@go.com.jo
Middle East Council of Churches	Internationale	N/D	Aide financière Aide en nature	Réfugiés et migrants	<a href="http://www.oikoumene.org/en/member-churches/regions/middle-east/mecc.html">http://www.oikoumene.org/en/member-churches/regions/middle-east/mecc.html</a>
Mizan: Law group for human rights	Locale	Juin 1998	Conseils et aide juridictionnelle Lobbying auprès du gouvernement Formation et ateliers à l'intention des réfugiés et autres (fonctionnaires, femmes, jeunes, etc.) Sensibilisation aux droits de l'Homme Surveillance des activités de DSR du HCR	Réfugiés	Jabal Al-Hussain, Al-Razi Street, Abu Baker Complex, 2nd Fl., Amman P.O.Box: 928357, Amman 11190. Tél +962-6-5690691 Fax +962-6-5690681 mizan@mizangroup.jo <a href="http://www.mizangroup.jo/inner_links_en.php?id=15">http://www.mizangroup.jo/inner_links_en.php?id=15</a>
National Center for Human Rights (NCHR)	Locale	2002	Accueil de plaintes de réfugiés Intervention auprès du gouvernement concernant des plaintes par des réfugiés ou des migrants Participation au dialogue sur la législation nationale sur l'asile Publications sur des questions touchant les droits de l'Homme Formation sur les droits de l'Homme à l'intention de fonctionnaires et de membres de l'appareil judiciaire	Réfugiés et migrants	P.O.Box : 5503 Amman 11183 Tél + 962 - 6 - 5931256 /+ 962 - 6 - 5932257 /+ 962 - 6 - 5931071 Fax + 962 - 6 - 5930072 mail@nchr.org.jo
Noor Al Hussein Foundation	Locale	1985	Santé de la famille Appui psycho-social	Réfugiés et migrants	B.P. 926687 Amman 11110 Tél +962 6 560 7460 Fax +962 6 560 6994 khf-nhf@khf.org.jo <a href="http://www.nooralhusseinfoundation.org/">http://www.nooralhusseinfoundation.org/</a>
Questscope	Internationale	1988	Éducation Services communautaires Services pour enfants non accompagnés	Réfugiés	PO Box 910729 Amman 11191 Tél +962 6 461 8951 Fax +962 6 461 8952 info@questscope.org <a href="http://www.questscope.net/index.html">http://www.questscope.net/index.html</a>
Save the Children	Internationale	1985	Éducation	Réfugiés	<a href="http://www.savethechildren.org/countries/middle-east-urasia/jordan.html">http://www.savethechildren.org/countries/middle-east-urasia/jordan.html</a>
Terre des Hommes	Internationale	1989	Distribution de nourriture Aide en nature	Réfugiés	info@terredeshommes.org
Tikeyet Um Ali	Locale	N/D	Distribution de nourriture	Réfugiés	N/D

## III- Syrie

Nom de l'organisation	Statut	Date de création	Nature des activités/services	Population cible	Coordonnées
Caritas	Internationale	N/D	Soins de santé pour patients hospitalisés et en clinique externe Formation professionnelle Activités s'adressant aux jeunes	Réfugiés	Caritas Syrie, Mgr Joseph Absi, a/s Patriarcat grec catholique, B.P. 22249, Damas, Syrie Tél: +963 119 820 Fax: +963 11 541 8966 caritassyrie@yahoo.com http://www.caritas.org/worldmap/ mona/syria.html
Danish Refugee Council	Internationale	2008	Services éducatifs et communautaires	Réfugiés	
Patriarcat d'Antioche et de tout l'Orient en collaboration avec International Orthodox Christian Charities	Internationale	2002	Éducation Distribution de nourriture Aide en nature Formation professionnelle	Réfugiés	relief@iocc.org http://www.iocc.org
Ibrahim Al-Khalil Convent	Locale	N/D	Distribution de nourriture Soins de santé	Réfugiés	Jaramaneh, Kachkoul
International Catholic Migration Commission (ICMC)	Internationale	Non enregistrée	Assistance à Caritas	Réfugiés	icmc@icmc.net
Oasis (Sisters of the Good Shepherd)	Locale	N/D	Aide psychosociale aux femmes	Réfugiés	
Palestinian Red Crescent	Internationale	1968	Soins de santé	Réfugiés	info@palestinercs.org
Première Urgence	Internationale	2007	Projets de développement scolaire en collaboration avec le ministère de l'Éducation	Réfugiés	Pu.syr.hom@gmail.com
Sisters of the Good Shepherd	Internationale	N/D	Soins s'adressant aux femmes	Réfugiés	Bab Touma
Syrian Arab Red Crescent	Internationale	2000	Soins de santé Distribution de nourriture aux Irakiens enregistrés auprès du HCR Aide en nature	Réfugiés	Quartier Al Assad – Entrée Est / route Damas - Homs B.P. 56 Damas Tél 00963 11 535 58 73/535 62 91/535 64 62 Fax (963) (11) 535 71 71 sarc@net.sy
Syrian National Association for Women's Role in Development	Locale	N/D	Création de refuges pour femmes victimes de violence Counselling psychosocial Assistance juridique aux victimes de la traite de personnes	Réfugiés et migrants	N/D
Syrian Women's Union	Locale		Formation professionnelle Counselling psychosocial Collaboration avec l'OIM dans la lutte contre la traite de personnes	Réfugiés	
Terre des Hommes-Syrie	Internationale	N/D	Soins de santé Aide en nature Services éducatifs	Réfugiés	Ousrat al-ikhaa al-souria Bab Touma 145 Dehdeily, Damas Tél: (963) 11 54 14 222 tdhsy@mail.sy

## IV- Liban

Nom de l'organisation	Statut	Date de création	Nature des activités/services	Population cible	Coordonnées
AJEM (Association Justice et Miséricorde)	Locale	1996	Soins de santé Assistance aux détenus	Réfugiés et migrants	Antelias, Centre Aramta, 5ème étage Tél. 00 961 1 901 560; 00 961 3 131 570 ajem@infracom.net.lb
Amel Association	Locale	1979	Protection de l'enfance Soutien social Centres communautaires Lutte contre le travail des enfants réfugiés irakiens	Réfugiés et migrants	Rue Amel bldg. Abu Chakra. Musaybeh, Beyrouth B.P.: 14/5561 Tél: 01/317293/4 - 304910 - 03/533394 Fax: 961 - 1 - 305646 info@amel.org.lb http://www.amel.org.lb/aasite/index.asp
Caritas	Internationale	1974 (Caritas Lebanon Migrant Center CLMC, 1994)	Soin de santé Prestation de services dans les camps de détention Assistance sociale, médicale, juridique aux migrants et aux réfugiés. Lobbying auprès du gouvernement sur la réforme des politiques et de la législation sur les droits des migrants	Réfugiés et migrants	Rue Dr. Youssef Hajjar, Sin El feel, Kalaa, B.P. 165274 Ashrafeya Beyrouth 11002030 executive@caritas.org.lb http://www.caritas.org.lb/en/homepage.html
Danish Refugee Council (DRC)	Internationale	2004	Programmes de secours humanitaire et de création de moyens de subsistance Programme d'assistance juridique pour les Palestiniens sans-papiers Études d'évaluation des besoins des populations Recherches et préparations de rapports sur des questions relatives aux droits de l'Homme	Réfugiés	5e étage, Aresco Palace Building Rue Justinien, Hamra Tél: +961 1 736 987 drclebanon@cyberia.net.lb https://www.drc.dk/Lebanon.1740.0.html
Frontiers/Ruwad	Locale	2004	Assistance juridique Counselling Recherches et publication d'études sur la situation des droits des réfugiés au Liban Activités de sensibilisation Lobbying en faveur des droits des réfugiés	Réfugiés et migrants	Bardaro, Beyrouth, sur rue Badaro B.P. 13 6299 Beyrouth frontierscenter@fastmail.fm http://www.frontiersassociation.org/ + 961-1-389-556
ICMC	Internationale	2002	Assistance humanitaire Programmes EVI Collaboration avec Caritas pour l'assistance aux migrants	Réfugiés et migrants	Tél: +961 1 502 vasseur@icmc.net. http://www.icmc.net/e/programmes_operations/present_programmes/jordan.htm
Insan Association	Locale	2000	Éducation de base des enfants Programmes d'intégration scolaire Soins à l'enfance	Réfugiés et migrants	CFU building, Dekwaneh B.P. 16-7155 Beyrouth Tél/Fax: +961 (0)1 512 029 insan_info@yahoo.com http://www.insanliban.blogspot.com/
Médecins du Monde (MDM)	Internationale	2005	Services médicaux Services médicaux dans les prisons et centres de détention	Réfugiés et migrants	mdmliban@yahoo.fr http://www.medecinsdumonde.org.uk/
The Middle East Council of Churches (MECC)	Internationale	Mai 1974			meccs@cyberia.net.lb http://www.oikoumene.org/en/member-churches/regions/middle-east/mecc.html

Nom de l'organisation	Statut	Date de création	Nature des activités/services	Population cible	Coordonnées
Norwegian Refugee Council	Internationale	2006	Programmes éducatifs Restauration domiciliaire Activités de protection régionales	Réfugiés	Ain Mreisseh , rue John F. Kennedy , Ayad Building , 1e étage . Tél / Fax : + 961 1 366 113 + 961 1 366 114 + 961 1 366 115 <a href="http://www.nrc.no">http://www.nrc.no</a>
Palestinian Human Rights Organization	Locale	1997	Enquêtes sur les cas de violation des droits de l'Homme Éducation et formation Facilitation du dialogue entre les Libanais et les réfugiés libanais Recherches et promotion de la cause des réfugiés palestiniens Assistance juridictionnelle	Réfugiés palestiniens	Mar Elias Camp-UNESCO Beyrouth Tél.: 961 1 306 740 <a href="http://www.palhumanrights.org">www.palhumanrights.org</a>





EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK  
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME

الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

Vestergade 16 - 1456 Copenhagen K - Denmark

**Tel: +45 32 64 17 00 - Fax: +45 32 64 17 02**

Email : [info@euromedrights.net](mailto:info@euromedrights.net)

[www.euromedrights.net](http://www.euromedrights.net)