



Quelles solutions pour une protection internationale des exilés et réfugiés d'Irak ?

Décembre 2007

« Considérant qu'il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations unies a reconnu la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale,

Exprimant le vœu que tous les Etats, reconnaissant le caractère social et humanitaire du problème des réfugiés, fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que ce problème ne devienne une cause de tension entre Etats [...] »

Ces mots, extraits du préambule de la Convention relative au statut des réfugiés, précèdent les dispositions adoptées en 1951. Quelque 149 nations ont, à ce jour, ratifié la Convention et son Protocole de 1967 et se sont engagées à partager les « charges exceptionnellement lourdes » liées à l'asile.

En dépit de cet engagement, la communauté internationale s'est globalement désintéressée du sort de 4 millions d'Irakiens qu'elle a condamnés à un exil précaire et souvent dangereux dans leur propre pays ou dans les pays riverains du leur, notamment en Syrie (1,4 million d'exilés) et en Jordanie (entre 500 000 et 750 000). Il en est de même pour les 13 000 Palestiniens qui avaient trouvé refuge en Irak du temps du régime de Saddam Hussein et qui se heurtent aujourd'hui à l'hostilité de l'opinion irakienne.

Exilés et réfugiés irakiens dans le monde

	UNHCR sept. 2007	Croissant Rouge nov. 2007
Total déplacés	4 millions	4,2 millions
Déplacés à l'intérieur	2,2 millions	2,3 millions
Exilés hors d'Irak	1,8 millions	1,9 millions
En Syrie	1,2 à 1,4 millions	
En Jordanie	500 000 à 750 000	
En Egypte	au moins 70 000	
Dans le reste du Proche-Orient	297 000	
Europe (réfugiés seulement)	135 000	
Etats-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Canada (réfugiés seulement)	36 000	

Sources :- UNHCR, Statistics on Displaced Iraqis around the World, Global Overview, septembre 2007 Croissant rouge irakien, - The Internally Displaced People in Iraq, 24 octobre 2007

La présente note entend définir l'ampleur du phénomène et dresser la liste des différents enjeux autour de l'accueil des exilés irakiens. Elle s'attache également à proposer des solutions, déjà mises en œuvre, comme les programmes de réinstallation, ou inédite, telle la directive « *protection temporaire* » adoptée par l'Union européenne le 20 juillet 2001.

1. Un accueil géographiquement concentré et largement défaillant

Au Proche-Orient

Depuis mars 2003, date de l'invasion de l'Irak, le nombre des victimes est difficile à définir. Il se chiffre en dizaines de milliers : d'environ 80 000 pour l'Iraq Body Count (www.iraqbodycount.org) à plus de 650 000 pour des spécialistes de santé publique de l'Université de Bagdad (The Lancet, 21 octobre 2006).

Dans ce contexte, plus de 2 millions de citoyens irakiens ont été contraints de quitter leur pays, enlisés dans un conflit pour partie confessionnel, pour partie communautaire.

Dans un pays de 26 millions d'habitants, la saignée n'est pas négligeable. D'autant qu'il faut ajouter à ce chiffre 2,3 millions d'Iraqiens déplacés à l'intérieur des frontières de l'Etat. Chaque jour, ce sont donc de l'ordre de 2 000 Irakiens qui fuient leur domicile, le rythme des départs s'étant nettement accéléré après l'attaque contre la mosquée chiite de Samarra, en février 2006.

L'écrasante majorité des exilés externes se sont établis dans les pays voisins que sont la Syrie (1,4 millions de réfugiés), la Jordanie (entre 500.000 et 750.000) et le Liban (40.000). D'importantes communautés se trouvent également en Egypte, en Turquie et en Iran. L'accueil des exilés dans ces pays pose de sérieuses questions. D'une part, parce que la Convention de Genève a soit été simplement signée pour adhésion (Iran et Egypte), soit ratifiée mais avec le maintien d'une clause géographique qui exclut les demandeurs d'asile non européens (Turquie) ou bien encore la Convention de Genève n'a pas été ratifiée (Jordanie, Liban, Syrie). D'autre part, parce que le déni du reste de la communauté internationale empêche un partage de la charge et justifie une fermeture progressive de leurs frontières.

Si la Syrie et la Jordanie ont le mérite d'avoir largement ouvert, jusqu'en septembre 2007, ces frontières aux Irakiens fuyant la guerre et les persécutions de toute nature, la qualité de la protection offerte par ces Etats laisse à désirer. Non signataires de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, la Syrie et la Jordanie ne sont pas tenues par des obligations internationales en matière d'accueil et de protection. Il n'est donc pas étonnant de constater que le principe de non-refoulement y soit régulièrement violé, certains ressortissants irakiens dépourvus de carte de résident étant renvoyés de force chez eux, au mépris des risques encourus. Après s'être déjà constitués en terre d'accueil pour les Palestiniens (1,5 million en Jordanie, 450 000 en Syrie), les deux pays refusent en outre de délivrer le statut de réfugiés aux ressortissants irakiens. Fin 2006, seuls 700 d'entre eux avaient obtenu le statut en Jordanie, bien que tous les migrants aient besoin d'une reconnaissance officielle pour exercer une activité professionnelle, avoir accès à l'école et obtenir une couverture sociale.

La précarité de cette situation au Proche-Orient est largement imputable au refus des pays industrialisés d'accueillir une partie de ces migrants. La Syrie et la Jordanie n'ont en effet pas la capacité d'absorber le coût d'une arrivée massive de réfugiés.

La question de la scolarisation des enfants de réfugiés irakiens pose notamment problème. En Syrie, si ces enfants sont théoriquement admis dans les écoles publiques, les classes sont surchargées et ne peuvent intégrer tout le monde. Sur 300 000 enfants en âge d'être scolarisés, 33 000 n'ont pu intégrer une école. En Jordanie, ce sont les frais de scolarité qui constituent une entrave à la scolarisation des jeunes irakiens : alors que les Jordaniens doivent s'acquitter de 5 euros de frais d'inscription, et bénéficient de livres gratuits, les Irakiens doivent prendre en charge leurs livres scolaires et s'acquitter de 52 euros.

En matière d'accès aux soins, la Syrie comme la Jordanie ont été contraintes de mettre en place certaines restrictions face à l'augmentation du nombre de réfugiés sur leur territoire. Jusqu'en 2005, tous les Irakiens établis en Syrie bénéficiaient de soins gratuits dispensés dans les hôpitaux publics. Désormais, seuls les cas urgents sont pris en charge. En Jordanie, il faut être titulaire d'une carte de résident pour pouvoir bénéficier de soins gratuits, au-delà des soins d'urgence, dispensés à tous.

Les réfugiés irakiens doivent faire face à de graves difficultés pour se loger et trouver un emploi et n'ont pas accès, de fait, à des moyens de subsistance suffisants. La plupart dans des bidonvilles de Damas ou d'Amman et ne survivent que grâce à l'aide d'associations caritatives ou du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

En plus des difficultés en matière d'éducation et de santé, les réfugiés irakiens doivent désormais faire face à la fermeture progressive des frontières des pays limitrophes. Plusieurs mesures ont été prises, en Syrie, Jordanie mais également au Liban, pour contrer le flot ininterrompu de nouveaux arrivants. En 2006 déjà, le visa délivré à tout ressortissant irakien souhaitant s'établir en Syrie était passé de 6 à 3 mois. Désormais, le visa délivré à la frontière irako-syrienne n'est valable qu'un mois. En Jordanie, il n'est plus délivré que des visas de transit, valables deux jours, et exposant très rapidement les Irakiens à une expulsion. Le Liban a, quant à lui, totalement fermé ses frontières aux migrants irakiens.

Les pays qui auraient les moyens de prendre en charge ces migrants se montrent extrêmement réticents à ouvrir leurs frontières, en dépit du rôle parfois déterminant joué par certains d'entre eux dans le déclenchement du conflit.

En septembre 2007, la Jordanie et la Syrie ont décidé d'imposer des visas aux Irakiens qui cherchent depuis lors désespérément une issue à leur enfermement, comme en témoigne un reportage d'Al-Ahram (Egypte, 11 octobre 2007) : *« Des foules d'Irakiens se pressaient à la porte de l'ambassade syrienne dans le quartier d'Al Mansour, autrefois élégant, à Bagdad, continuant malgré tout à espérer (...). Des centaines d'Irakiens se rassemblent chaque jour devant l'ambassade, espérant trouver un refuge pour leurs familles. La Syrie recevait environ 30 000 réfugiés Irakiens chaque mois jusqu'à ce que des restrictions sur les visas aient été décidées début octobre »*.

En Occident

L'absence de solidarité de la part des pays occidentaux a évidemment amplifié le nombre d'Irakiens qui se sont réfugiés à proximité de leur pays. Ce manque de solidarité peut se mesurer à la modestie des espoirs du HCR en matière de réinstallation dans des pays tiers. Il voudrait qu'en 2008, 25 000 Irakiens puissent en bénéficier.

Le bilan en Europe n'est pas glorieux. En 2007, les Irakiens y sont devenus les demandeurs d'asile les plus nombreux. Mais, sur les 2.2 millions d'exilés, seuls 20 000 ont sollicité l'asile sur le Vieux Continent, soit moins de 1% du total. Les pays nordiques en ont accueilli la plus grande part. En 2006, la Suède, le plus « généreux » des Etats membres de l'Union européenne à cet égard, a ouvert ses portes à 18 000 ressortissants irakiens, tandis que 2 000 s'adressaient aux Pays-Bas et à l'Allemagne. Néanmoins, confrontée au manque de solidarité des pays de l'Union européenne, la Suède, où résident 80 000 ressortissants irakiens au total, a décidé de durcir les critères de délivrance du statut de réfugiés, refusant d'accorder l'asile à des Irakiens dans l'incapacité de démontrer quelles menaces pèsent particulièrement sur eux. Cette année, un tribunal suédois a effectué un changement de jurisprudence en estimant qu'il n'y avait pas véritablement de conflit armé en Irak, décision dont on peut anticiper les conséquences en matière de délivrance du statut de réfugiés.

En France, en 2006, seules 99 nouvelles demandes d'asile ont été déposées à l'OFPRA. Si ce chiffre augmente légèrement en 2007, la France reste largement en retrait de ses voisins européens.

Aux Etats-Unis, seuls 1 608 Irakiens ont pu solliciter l'asile en 2006. En février 2007, le statut de réfugiés n'avait été reconnu qu'à 466 d'entre eux depuis le début du conflit. Le pays s'était pourtant engagé à en accueillir 7 000 à l'échéance d'octobre 2007, soit dix fois plus que la totalité des réfugiés accueillis depuis 2003. L'objectif affiché est cependant très loin d'être atteint : entre octobre 2006 et juillet 2007, seuls 190 Irakiens ont été légalement admis sur le sol américain. Cette fermeture a déclenché l'apparition d'un flux clandestin d'entrées par le Mexique (voir « More Iraqis cross Southwest border seeking asylum », *El Paso Times* -Texas -, 22 août 2007).

Ce contexte restrictif pousse nombre d'Irakiens à éviter de signaler leur présence dans les pays où ils s'exilent. Ces « réfugiés de fait » font tout au plus l'objet d'évaluations approximatives qui, dans nombre de cas, tendent à minimiser ou à nier leur présence clandestine.

En Europe, un nombre inconnu de leurs compatriotes - arabes et kurdes - se fondent dans la masse des sans-papiers, les uns après avoir vainement sollicité l'asile, d'autres sans s'être jamais signalés aux autorités. Parce qu'elle les contraint à demander l'asile dans le premier pays de l'Union européenne où leur

présence a été signalée - très souvent la Grèce -, la réglementation « Dublin » condamne beaucoup d'Irakiens à l'irrégularité. Ils ne veulent pas d'une assignation à résidence dans des Etats membres aux procédures aléatoires et aux tissus économiques impropres à leur insertion. C'est ainsi qu'en France, par exemple, de Cherbourg à Dunkerque en passant par Calais et Paris, des centaines d'entre eux hésitent sur leur destination. Les uns, récemment arrivés en Europe, cherchent une terre d'accueil acceptable. D'autres tournent en rond après un ou plusieurs refoulements en application du Règlement « Dublin ».

Ne pas prendre prétexte du retour au pays de quelques Irakiens en décembre 2007

Le tout récent mouvement de retours volontaires d'Irakiens exilés en Syrie - 25 000 à 28 000 personnes selon le HCR - signifie-t-il qu'il n'y aurait plus à se soucier des exilés d'Irak ? Le Croissant Rouge comme le HCR observent que c'est davantage la précarité de leur situation en Syrie que l'amélioration de la sécurité en Irak qui explique ces rapatriements. D'ailleurs, en sens contraire, de nouveaux Irakiens continuent à fuir leur pays, tandis que d'autres, déjà expatriés, cherchent une nouvelle terre d'accueil. En novembre 2007, le Koweït a ainsi eu la surprise d'enregistrer une soudaine multiplication par dix u nombre de demandes de visas de la part d'Irakiens ?

2. Des solutions envisageables : réinstallation et/ou protection temporaire

A - Pour les exilés et réfugiés hors d'Europe

Les frontières de la Syrie et de la Jordanie se ferment progressivement, alors que la crise irakienne, loin d'être réglée, semble avoir atteint depuis quelques mois un pic alarmant. L'arrivée continue de nouveaux réfugiés sur le sol syrien et jordanien suscite des tensions grandissantes, et amène à des reconduites forcées en terre irakienne. Les gouvernements des deux pays sont allés jusqu'à envisager la mise en place de sanctuaires, en Irak, à l'intérieur desquels des réfugiés pourraient être ré acheminés. Dans ce contexte, plusieurs solutions sont à envisager pour maintenir et améliorer l'accueil des réfugiés.

La conférence au profit des réfugiés irakiens, tenue à Genève en avril 2007 à l'initiative du HCR, a permis de lever des fonds importants. Privilégiant toujours l'accueil loin de son territoire, la Commission européenne s'est engagée, en décembre 2007, à donner 50 millions d'euros à la Syrie et à la Jordanie. En 2006, le budget du HCR s'est élevé à 700 000 dollars, soit moins d'un dollar par réfugié. Il était donc urgent d'obtenir les 60 millions de dollars sollicités avant l'ouverture de la Conférence. Les Etats-Unis ont promis quelque 100 millions de dollars, l'Allemagne 22 millions et la France 1 million. La Commission Européenne s'était alors engagée à verser 10 millions de dollars pour assister les pays d'accueil.

Cet effort financier, qui a permis au HCR de mieux répondre aux besoins des réfugiés sur place, n'est pas négligeable. Néanmoins, il ne peut nullement être considéré comme suffisant pour traiter la question de façon durable. C'est pourquoi les solutions envisageant l'accueil, par d'autres pays, des réfugiés irakiens, doivent être également mises en oeuvre.

Des accords signés entre le HCR, la Syrie, la Jordanie et le Liban prévoient que toute personne établie dans l'un de ces pays et reconnue réfugié statutaire sera réinstallée dans un pays tiers dans un délai d'un an. Passé ce délai, le réfugié serait passible de prison ou de retour forcé dans son Etat d'origine. Cependant, ces accords n'ont pas été suivis d'effets dans le cas des ressortissants irakiens exilés, bien que ceux-ci aient été reconnus réfugiés « prima facie » par le HCR, dans le cas des personnes originaires des régions centrale et méridionale de l'Irak. Près de la moitié des cas de réfugiés irakiens soumis par le HCR à des pays tiers en vue d'une réinstallation ont été rejetés.

Entre 2003 et 2006, le nombre de réfugiés irakiens qui ont pu être réinstallés a diminué de plus de moitié, alors qu'augmentait parallèlement la violence politique : en 2003, 1 425 réfugiés irakiens ont pu être réinstallés, contre seulement 404 en 2006. Les Etats-Unis, qui ont depuis témoigné d'une volonté d'accueillir 5 000 Irakiens dans le cadre du programme de réinstallation, n'en avait accueilli que 151 en 2006. Après la Conférence d'avril dernier à Genève, la Commission européenne s'est dite favorable au principe de la réinstallation tout en déplorant ne pas avoir les moyens juridiques de contraindre les Etats à ouvrir leur frontière aux réfugiés.

Jusqu'à présent, les pays européens n'ont pas répondu favorablement aux appels répétés du HCR. L'agence onusienne prévoyait de réinstaller 20 000 réfugiés par an. Or, fin 2007, seuls 1800 Irakiens ont été effectivement réinstallés. Les Etats-Unis qui ont annoncé leur volonté d'accueillir 7000 Irakiens dans le cadre de la réinstallation, n'en avaient accueilli que 156 en 2006. Les Etats-Membres de l'Union européenne doivent impérativement répondre aux appels du HCR à réinstaller des réfugiés irakiens.

Par ailleurs si la France s'est récemment prononcée en faveur de l'accueil de réfugiés chrétiens d'Irak, il convient de rappeler qu'il n'est pas acceptable de réserver l'obtention de visas à une catégorie particulière d'Irakiens et que l'action de la France doit se conformer aux standards internationaux existants. La réinstallation de réfugiés doit se faire dans le cadre de programmes définis en collaboration avec le HCR et en fonction de critères de vulnérabilité.

• UNE REINSTALLATION DE TYPE SUD-EST ASIATIQUE DES ANNEES 70 ET 80 ?

Il est loin le temps -13 juin 1989 - où Jean-Pierre Hocké, Haut commissaire pour les réfugiés, pouvait se féliciter de ce que, « *sur la base des dispositions prises en matière de partage de la charge en juillet 1979* », un « *premier asile a été garanti et des solutions en matière de réinstallation durable ont été offertes à plus d'un million de réfugiés* » du Sud-Est asiatique. En effet, 1,3 million de Cambodgiens, Laotiens et Vietnamiens avaient alors été réinstallés en Amérique du Nord (surtout), en Europe et en Océanie. Dans le même discours, il est vrai, M. Hocké s'inquiétait déjà de « *la tentation de court-circuiter* » l'exode des exilés « *par un refus arbitraire de l'asile ou par des traitements visant à dissuader de nouvelles arrivées* ».

Tout programme de réinstallation adapté à la situation actuelle de l'Irak doit avoir l'ambition et l'ampleur de ceux qui furent décidés dans les années 70 et 80 au bénéfice des persécutés du Sud-Est asiatique. Tels qu'ils se présentent actuellement, ils sont quantitativement très peu opérationnels.

• MISE EN OEUVRE DE LA DIRECTIVE RELATIVE A LA PROTECTION TEMPORAIRE ?

L'ultime solution mobilisable pour assurer la protection des réfugiés irakiens serait la directive 2005/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001, « *relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées* ». Cette directive a été adoptée dans le contexte post-guerre du Kosovo, qui avait vu affluer vers l'Europe occidentale quelque 200 000 réfugiés, principalement vers l'Allemagne et la Suisse. Cette directive reconnaît le principe d'une responsabilité collective et instaure un dispositif contraignant, dès lors que les ministres siégeant au Conseil de l'Union considèrent qu'il y a bien, aux frontières extérieures, « *afflux massif de personnes* » dans l'impossibilité de rentrer dans leur pays d'origine. Dans ce cas, les Etats devront accueillir les ressortissants du pays concerné, sans examen individuel de leur prétention à relever de la Convention de Genève. Le mécanisme de protection temporaire établi par la Directive 2001/55/CE n'a pas été utilisé depuis sa création, mais pourrait convenir à la question des réfugiés irakiens même si leur afflux n'est pas « *massif* » à nos frontières. Entre 2005 et 2006, les demandes d'asile émanant de ressortissants irakiens sont passées, en Europe, de 10 774 à 19 375 et, en 2007, l'Irak est certes devenu le premier pays d'origine de demandeurs d'asile en Union.

Des mécanismes de solidarité en matière d'accueil des réfugiés existent bien et bien. Il reste maintenant à espérer que les Etats qui en ont les moyens sauront mobiliser ces outils, et alléger la charge pesant actuellement sur les pays voisins de l'Irak. Après quatre ans de guerre et plusieurs signaux d'alarme tirés par le HCR et certaines organisations humanitaires, il est grand temps que les pays développés s'impliquent directement dans l'accueil et la protection d'individus contraint de subir, après 20 ans de dictature, les conséquences d'un conflit interminable déclenché au nom de la démocratie.

B - Pour les exilés d'Europe

Une grande partie des Irakiens arabes ou kurdes qui se sont exilés en Europe, tout particulièrement en France, n'ont pas sollicité l'asile en raison du faible taux de reconnaissance du statut de réfugié et de l'octroi de la protection subsidiaire, ainsi qu'en raison de la réglementation « Dublin » qui leur impose de tenter leur chance dans les pays les moins sûrs et les moins attractifs de la périphérie de l'Union (en France, 150 premières demandes en 2006, mineurs compris).

Il n'existe pas d'autre solution équitable à leur égard que de les faire bénéficier d'une régularisation qui leur permette d'envisager de s'insérer dans leur société d'accueil de façon aussi durable qu'ils le souhaiteront.