



LES RÉFUGIÉS IRAKIENS EN SYRIE

Fawaz Saleh

CARIM Notes d'analyse et de synthèse 2009/25

Module Juridique

**Projet de coopération sur les questions liées
à l'intégration sociale des immigrants, à la migration
et à la circulation des personnes**

Co-financé par l'Institut universitaire européen et
l'Union européenne (Programme AENEAS)



CARIM
Consortium euro-méditerranéen pour
la recherche appliquée sur les migrations internationales

Notes d'analyse et de synthèse – module juridique
CARIM-AS 2009/25

Fawaz Saleh
Professeur à la faculté de droit – Université de Damas

Les réfugiés irakiens en Syrie

© 2009, Institut universitaire européen
Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Ce texte ne peut être téléchargé et imprimé, en un seul exemplaire, que pour un usage strictement personnel et non collectif.

Toute autre reproduction, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, est interdite sans l'autorisation écrite préalable du Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Les demandes d'autorisation doivent être adressées à : forinfo@eui.eu

Dans les citations et références, ce texte doit être mentionné comme suit :

[Prénom et nom de(s) auteurs(s)], [*titre*], série : "CARIM AS", [n° de série],
Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI):
Institut universitaire européen, [année de publication].

Les opinions exprimées dans cette publication ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant la position de l'Union européenne

Institut universitaire européen
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italie

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
<http://www.carim.org/Publications/>
<http://cadmus.eui.eu/dspace/index.jsp>

CARIM

Le Consortium Euro-Méditerranéen pour la Recherche Appliquée sur les Migrations Internationales (CARIM) a été créé en février 2004 et est financé par la Commission Européenne. Jusqu'en janvier 2007, il répondait au volet C – «coopération sur les questions liées à l'intégration sociale des immigrants, à la migration et à la circulation des personnes» – du programme MEDA, principal instrument financier de l'Union Européenne pour établir le partenariat Euro Méditerranéen. Depuis février 2007, le CARIM est financé par le programme AENEAS d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile. Ce dernier établit un lien entre les objectifs externes de la politique migratoire de l'Union Européenne et sa politique de développement. AENEAS a pour objet de mettre à la disposition des pays tiers une assistance appropriée pour leur permettre d'assurer, à divers niveaux, une meilleure gestion des flux migratoires.

Dans ce cadre, le CARIM a pour objectif, dans une perspective académique, l'observation, l'analyse et la prévision des migrations dans la région d'Afrique du Nord et de la Méditerranée Orientale (signifiée par «la région» dans le texte ci-dessous)

CARIM est composé d'une cellule de coordination établie au Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) de l'Institut Universitaire Européen (IUE, Florence) et d'un réseau de correspondants scientifiques établis dans les 12 pays d'observation : Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie, Turquie et, depuis février 2007, la Libye et la Mauritanie. Tous sont étudiés aussi bien comme pays d'origine, de transit que d'immigration. Des experts externes provenant des pays de l'UE et des pays de la région contribuent également à ses activités.

Le CARIM conduit les activités suivantes:

- Base de données sur les migrations méditerranéennes;
- Recherches et publications;
- Réunions entre académiques;
- Réunions entre expert et décideurs politiques;
- Système de veille en matière migratoire.

Les activités du CARIM couvrent trois dimensions majeures des migrations internationales dans la région: économique et démographique, juridique et sociopolitique.

Les résultats des activités ci-dessus sont mis à la disposition du public par le site web du projet: www.carim.org

Pour plus d'information

Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

European University Institute (EUI)

Convento

Via delle Fontanelle 19

50014 San Domenico di Fiesole

Italy

Tel: +39 055 46 85 878

Fax: + 39 055 46 85 762

Email: carim@eui.eu

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

<http://www.eui.eu/RSCAS/>

Résumé

En raison des liens fraternels qu'elle entretient avec ses voisins arabes, la Syrie n'a pas, jusqu'en octobre 2007, exigé de visa à l'égard des Irakiens qui frappaient à sa porte suite aux troubles induits par l'invasion américaine de 2003. Mais le nombre croissant de demandeurs d'asile a poussé les autorités syriennes à revoir leur politique en raison du poids économique et social que cette population en exil représente pour la société syrienne. L'accueil des réfugiés irakiens s'appuie sur une politique de tolérance sans reconnaissance formelle de leur qualité de réfugiés. Face à cette situation extraordinaire, l'auteur ainsi que les autorités syriennes déplorent la faiblesse de la solidarité internationale en dépit des promesses faites à Genève en avril 2007.

Abstract

For reasons of Arab solidarity, Syria did not, prior to October 2007, set any visa requirement for those Iraq refugees who fled from the troubles whipped up by the 2003 American-led invasion. The Syrian authorities have changed though their policy because of the economic and social tensions produced in Syrian society by the growing number of Iraqi refugees. Iraqis in Syria benefit from a tolerant policy without any formal recognition of their refugee status. Confronted with this exceptional situation, the author and the Syrian authorities deplore the weakness of international support towards Iraqi refugees notwithstanding the promises made in Geneva in April 2007.

Introduction

L'invasion illégale de l'Irak en printemps 2003 a produit plus de 4,5 millions de réfugiés irakiens à l'intérieur et à l'extérieur de l'Irak à cause des politiques sectaires menées par l'occupation et les gouvernements qu'elle a installés. Il s'agit de la crise la plus grave de réfugiés en Moyen-orient depuis l'exode des Palestiniens de 1948. En Syrie, on estime le nombre de ces réfugiés plus de 1,5 million, et ce chiffre constitue environ 10% du total de la population irakienne. Ce chiffre fait de la Syrie le principal pays d'accueil pour les réfugiés irakiens.¹

Les premières vagues des réfugiés irakiens arrivent en Syrie juste après l'invasion de l'Irak par les troupes de la coalition menée par les Américains en mars 2003. Les secondes vagues de ces réfugiés arrivent à la suite de l'attentat à l'explosif contre le sanctuaire chiite de l'Imam Alaskari en février 2006.²

En principe, les ressortissants irakiens sont soumis aux mêmes dispositions que celles applicables aux ressortissants des pays arabes en matière d'entrée, de séjour et de sortie en Syrie. Mais, vu le nombre de réfugiés irakiens en Syrie, le gouvernement a soumis les réfugiés irakiens à de nouvelles conditions pour entrer et séjourner en Syrie.

Comme tous les ressortissants des pays arabes, les Irakiens n'avaient pas besoin d'obtenir un visa pour entrer en Syrie. Jusqu'à la fin 2006, le gouvernement syrien délivrait, à la frontière, un visa de 3 mois, apposé sur leur passeport. Le visa pouvait être renouvelé pour une durée de 3 mois par les autorités syriennes compétentes. En début 2007, la durée de 3 mois a été ramenée à un mois, renouvelable pour une durée de 2 mois.

Avant l'expiration de cette durée de 2 mois, son titulaire doit quitter la Syrie pour obtenir un nouveau visa s'il désire y revenir.³

I. L'entrée, le séjour et la sortie des réfugiés irakiens en Syrie

Les ressortissants irakiens sont soumis, en principe, aux mêmes dispositions que celles applicables aux ressortissants des pays arabes en matière d'entrée, de séjour et de sortie en Syrie. Ces dispositions sont fixées dans l'arrêté émanant du Ministre de l'Intérieur n°30 du 12 mars 2007⁴. Elles permettent à ces ressortissants d'entrer en Syrie sans qu'ils soient tenus d'obtenir préalablement un visa d'entrée.

Depuis octobre 2007, en raison du nombre des ressortissants irakiens en Syrie qui ne cesse de croître, le Gouvernement syrien impose des visas d'entrée aux ressortissants irakiens, accordés pour des raisons commerciales, scientifiques et éducatives. Il faut souligner que la majorité des ressortissants irakiens séjournent néanmoins en Syrie de après l'expiration de leur visa, mais les autorités syriennes tolèrent cette irrégularité pour des raisons humanitaires.⁵ Les autorités syriennes ne

¹ Voyez un article publié le 2 octobre 2007 au : www.un.org/apps/newsFr/story.F.asp?NewsID=149158Cr=HCR&Cr1=iraq.

² Voyez le rapport de Amnesty International sur la situation des réfugiés irakiens en Syrie, Document public, index AI:MDE 14/036/2007, EFAL, 29 juillet 2007.

Il faut souligner que la Syrie a accueilli sous le régime de Saddam Hussein des milliers d'opposants, figuraient parmi eux des membres du Gouvernement et du Parlement actuels.

³ Voyez le rapport de Amnesty International sur la situation des réfugiés irakiens en Syrie, Document public, index AI:MDE 14/036/2007, EFAL, 29 juillet 2007.

⁴ Cet arrêté est publié au journal officiel de la République arabe syrienne, 2007.

⁵ Le registre du HCR en Syrie comptait à peu près 90.000 Irakiens jusqu'à la mi-juin 2007. Ceux-ci ont reçu, jusqu'à la fin du mois de mars 2007, des lettres valables six mois et renouvelables. Ces lettres accordaient à leur titulaire la protection temporaire du HCR. Mais, depuis avril 2007 le HCR accorde le titre de réfugié à tous les Irakiens originaires du Centre et du Sud du pays.

procèdent en principe pas à leur expulsion et ne les obligent pas à un retour forcé, sauf pour des motifs de droit commun.⁶

II. Les ressortissants irakiens sont-ils des réfugiés en Syrie ?

Le droit syrien ne consacre pas un régime juridique général pour les réfugiés. Par contre, le droit syrien consacre un régime juridique particulier pour les réfugiés palestiniens.⁷ D'autre part, la Syrie n'a pas ratifié la Convention des Nations-Unies relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951. Donc, officiellement, les ressortissants irakiens n'y sont pas considérés comme des réfugiés mais comme des hôtes.

En dépit de la non ratification de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, les autorités syriennes se considèrent tenues par le principe de non refoulement à l'égard des réfugiés irakiens. Il n'en reste pas moins que ces ressortissants sont, à mon avis, *de facto* traités comme des réfugiés.

III. Les droits des réfugiés irakiens en Syrie

Comme la Syrie est traditionnellement un pays accueillant, surtout envers les ressortissants des pays arabes, les réfugiés irakiens bénéficient, dans la mesure du possible, de tous les services de base, soit, l'éducation, les soins de santé, le logement et l'emploi... Par ailleurs, les réfugiés irakiens ont le droit de circuler librement en Syrie et droit d'agir en justice.

De manière générale, on peut dire que la Syrie estime devoir fournir ces services en raison des liens fraternels et de voisinage qu'elle entretient avec la population irakienne et ce malgré ses ressources matérielles limitées.⁸

Les enfants irakiens sont scolarisés et bénéficient de la gratuité de l'éducation de base et secondaire comme les citoyens syriens. Ils sont dispensés des frais de scolarité. En 2007, on estime le nombre des enfants irakiens scolarisés, en Syrie, à près de 33.000.⁹ Ce chiffre a considérablement augmenté en

(Contd.) _____

Pratiquement, lorsqu'un demandeur d'asile se rend au bureau du HCR à Damas pour se faire enregistrer, les responsables de cet organisme lui remettent un document qui indique qu'il est convoqué pour un entretien qui aura lieu 9 mois, à peu près, plus tard, sauf si le demandeur est considéré comme ayant besoin d'une protection en urgence. En suite de quoi, il reçoit après l'entretien une lettre de protection valable un an, s'il n'est pas originaire du Kurdistan. Cette lettre lui facilite l'accès aux services de base, et lui permet, à terme, de bénéficier d'une réinstallation.

Il faut souligner que les listes de réfugiés déterminées par le bureau du HCR à Damas afin d'une réinstallation sont transmises au centre de réinstallation de l'organisation à Beyrouth, qui les transmet aux pays d'accueil. Voyez le rapport de Amnesty International sur la situation des réfugiés irakiens en Syrie, op. cit., p. 6.

⁶ Voyez S. KAWAKIBI, « La dimension politique et sociale des migrations », *CARIM Mediterranean Migration Report 2006-2007*, p. 245.

⁷ Le législateur syrien s'intéresse au sort des réfugiés palestiniens en Syrie. Il a d'abord créé un établissement qui a pour objectif de traiter de leurs affaires, d'assurer leurs besoins et de leur trouver du travail. Voyez la loi N°260 du 10 juillet 1956, publiée au journal officiel de la République arabe syrienne, 1956. Cette loi prévoit que les Palestiniens qui ont leur résidence en Syrie sont considérés comme des Syriens tout en gardant leur nationalité d'origine.

Puis, le législateur a considéré ces réfugiés comme des Syriens, et donc il leur donne presque les mêmes droits sans avoir la nationalité syrienne, mais ils gardent leur nationalité palestinienne d'origine, afin de préserver leur identité nationale. (Cette loi est publiée au journal officiel de la République arabe syrienne, 1975).

En plus, l'article 14 de la loi N°45 du 31 décembre 1975, relative au règlement des passeports, à l'entrée et à la sortie des Arabes syriens, prévoit que les dispositions de cette loi sont applicables aux réfugiés palestiniens en Syrie.

⁸ M. P. MARTINI, « Où en est la Syrie, Compte rendu de la mission effectuée en Syrie du 1^{er} au 5 avril 2007 », publié au [http:// www.lasyrie.fr/article.aspx?d_rubrique](http://www.lasyrie.fr/article.aspx?d_rubrique).

⁹ Voyez le point 2 de l'ordre du jour provisoire du Cent soixante-dix septième session du Conseil exécutif de l'UNESCO sur la situation des étudiants irakiens réfugiés en République Arabe Syrienne, Document n° 177 EX/72.

2008, il est estimé à 80.000, car les parents inscrivent leurs enfants pour obtenir des titres de long séjour. Les réfugiés irakiens ont aussi accès à l'enseignement supérieur.

Les réfugiés irakiens reçoivent, en principe, des soins de santé au même titre que les citoyens syriens. Jusqu' à la fin de l'année 2005, tous les réfugiés irakiens, en Syrie avaient accès gratuit aux hôpitaux publics mais, depuis lors les soins pour certaines maladies dont le traitement est très coûteux, telles que le cancer ou les maladies cardiaques,¹⁰ sont devenus payants. Par contre, les hôpitaux publics continuent de recevoir les patients admis en urgence et ce, gratuitement. Il faut souligner que le HCR a conclu un accord avec le Ministère de la santé qui prévoit que les réfugiés irakiens enregistrés auprès de cet organisme et qui souffrent de maladies graves peuvent recevoir des soins dans les cliniques de l'Association syrienne du Croissant – Rouge. Le HCR prend alors en charge 80% des frais des soins.

Au niveau du logement, en dépit de leur nombre très élevé (près de 1.5 millions), les réfugiés irakiens en Syrie ne sont pas rassemblés dans des camps. Ils sont absorbés par les communautés locales. De nombreux réfugiés irakiens ont acheté des maisons ou des appartements, car le droit syrien le leur permet mais la majorité des réfugiés irakiens sont locataires.

L'autorisation de séjour accordée aux réfugiés irakiens ne leur donne pas le droit de travailler en Syrie, un permis de travail délivré par le Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi est requis mais beaucoup travaillent illégalement et les autorités syriennes tolèrent cette situation. Un petit nombre de réfugiés irakiens a pu obtenir un permis de travail.

Conclusion

En qualité de juriste, syrien, vivant à Damas, je considère que le Gouvernement syrien et la population syrienne ont tout fait pour accueillir les réfugiés irakiens. Les organisations internationales et les réfugiés irakiens reconnaissent que l'accueil syrien est généreux.¹¹ Les réfugiés irakiens ont été intégrés à la population syrienne autant que possible et ils accèdent aux services de base tels que l'éducation et les soins de santé. Ils ont trouvé du logement et des revenus via un emploi régulier ou non... Mais il faut avouer que cet accueil pose beaucoup de problèmes sur place.

En revanche, j'estime, avec beaucoup d'autres, que l'aide humaine fournie par les organisations internationales est insuffisante, car seule une minorité des réfugiés irakiens en Syrie en bénéficie et les aides fournies au Gouvernement syrien pour faire face à ce problème sont minimales malgré les promesses faites par la communauté internationale.

En effet, le HCR a organisé, les 17 et 18 avril 2007 une Conférence Internationale sur la crise humanitaire frappant les réfugiés irakiens et ses répercussions sur les pays voisins, et surtout la Syrie.¹² A la suite de cette conférence plusieurs pays se sont engagés à fournir une aide au HCR et aux gouvernements syrien et jordanien. Certains parmi ces pays ont accepté d'adopter des programmes à des fins de réinstallation de réfugiés irakiens chez eux. Mais peu de ces engagements ont été honorés. Les autorités syriennes compétentes ont affirmé que jusqu'en juin 2007, aucun pays n'avait apporté une aide financière bilatérale à la Syrie pour l'aider à faire face aux besoins des réfugiés irakiens. D'autre part, le Ministre irakien des Affaires Etrangères s'était engagé, lors de cette conférence, à fournir 18 millions d'euros pour que les réfugiés irakiens en Syrie et en Jordanie puissent bénéficier de services de base dans les domaines de l'éducation et de la santé, mais cet engagement n'a pas non plus été

¹⁰ Voyez S. KAWAKIBI, « La dimension politique et sociale des migrations », CARIM Mediterranean Migration Report 2006-2007, p. 245.

¹¹ M.P. MARTINI, Où en est la Syrie, Compte rendu de la mission effectuée en Syrie du 1er au 5 avril 2007, op.cit., p.11 et s.

¹² Idem, p.12.

honoré. Il est vrai que le HCR a accordé, en 2007, une aide financière au Gouvernement syrien, mais cette aide était insuffisante.

Il faut noter, à partir du mois de septembre 2007, un mouvement de retour des réfugiés irakiens en Syrie vers l'Irak.¹³ Jusqu'au mois de décembre 2007, leur nombre a été estimé à 128.000.¹⁴ J'estime que si les conditions pour un retour dans la dignité et la sécurité sont réunies les réfugiés irakiens de Syrie préféreront rentrer chez eux d'autant que leur installation en Syrie n'est pas envisagée.

¹³ Voyer un article publié au : www.unchr.fr/cgi-bin/texis/vtx/iraq?page=briefing&id=47592e1a6.

¹⁴ Idem.